

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/343876726>

Propiedad colectiva de la tierra en América Latina y el Caribe, historia y presente

Chapter · June 2020

CITATIONS

0

3 authors, including:



Jerónimo Díaz Marielle
Metropolitan Autonomous University

18 PUBLICATIONS 5 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)



Pierre Arnold
UN Habitat

7 PUBLICATIONS 1 CITATION

[SEE PROFILE](#)

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



Producción y Gestión Social del Hábitat [View project](#)



Methological Guide for Post-COVID Recovery at local level [View project](#)

La inseguridad de la tenencia de la tierra en América Latina y el Caribe

A Common Ground Monograph | Una monografía de en terreno común

“Este movimiento de fideicomisos comunitarios de tierras es único en cuanto a su énfasis en la vivienda y la tierra como parte de un movimiento más amplio para la autodeterminación comunitaria. En el mejor de los casos, los fideicomisos comunitarios de tierras no solo funcionan como herramientas para prevenir desplazamientos y mantener la asequibilidad de la vivienda a largo plazo, sino que además sirven de vehículo para la deliberación, acción y responsabilidad colectivas que ayudan a inclinar la balanza del desarrollo hacia la justicia.”

—JERRY MALDONADO, Fundación Ford (tomado del Prefacio)

Durante mucho tiempo, miles de personas de bajos ingresos en América Latina y el Caribe han ocupado terrenos urbanos y rurales, o han utilizado sus recursos naturales, incluidos cuerpos de agua, bosques, praderas y campos cultivables, sin tener el derecho oficial de hacerlo o sin que sus Gobiernos respeten los derechos registrados. Viven en hogares que posiblemente fueron construidos, rehabilitados y ocupados por sus familias durante varias generaciones, pero estos están situados en solares de los que podrían desalojarlos algún día. Dependen de cuencas hidrográficas, bosques o tierras agrícolas para su sustento, pero es posible que algún día pierdan el acceso a los recursos que utilizan. En muchos de los casos, su tenencia es informal e insegura. El desplazamiento es una amenaza siempre presente.

Para atender el problema de inseguridad de la tenencia de la tierra, una cantidad cada vez mayor de defensores y activistas a través de la región han adoptado una estrategia prácticamente desconocida en América Latina y el Caribe, pero que resulta muy prometedora: el fideicomiso comunitario de tierras. Esta estrategia tiene muchas variaciones. No obstante, un aspecto común en todos los fideicomisos comunitarios de tierras es el mejoramiento de la seguridad de la tenencia de la tierra y la prevención del desplazamiento a través del control comunitario de la tierra. Es decir, una organización adquiere y administra los terrenos en nombre de la comunidad allí establecida, la cual, a su vez, dirige y gobierna dicha organización.

Hemos seleccionado el contenido de esta monografía de un volumen mucho más largo titulado *En terreno común: perspectivas internacionales sobre los fideicomisos comunitarios de tierras*. Escogimos estos cinco ensayos porque abordan un tema similar: la incidencia y las repercusiones de la inseguridad de la tenencia de la tierra en América Latina y el Caribe. Con el fin de resolver este problema, también discuten una estrategia similar que muchas personas en la región han adoptado para asegurar su futuro: el control comunitario de la tierra.



TERRA NOSTRA PRESS™

Center for CLT Innovation | Madison, Wisconsin

Ilustración de la portada: Bonnie Acker
Diseño de la portada: Sara DeHaan

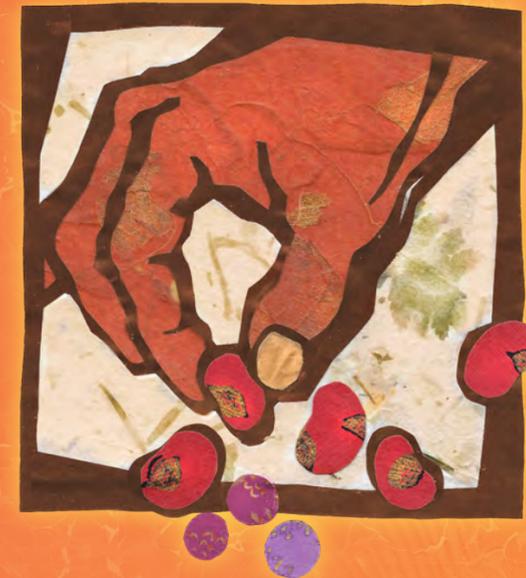


7.00 x 10.00
254 mm x 178 mm

.254
6.451mm

LA INSEGURIDAD DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

EL CONTROL COMUNITARIO DE LA TIERRA COMO PREVENCIÓN DEL DESPLAZAMIENTO



John Emmeus Davis, Line Algoed,
María E. Hernández Torrales
EDITORES

7.00 x 10.00
254 mm x 178 mm

Content Type: Black & White
Paper Type: White
Page Count: 120
File Type: InDesign
Request ID: CSS2893107



9 781734 403039

Perfect Bound Cover Template



Document Size: 19" x 12"
305 x 483mm

LA INSEGURIDAD DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

el control comunitario de la tierra
como prevención del desplazamiento



John Emmeus Davis
Line Algoed
María E. Hernández Torrales
EDITORES

Traducido del inglés por Zinnia Cintrón

TERRA NOSTRA PRESS
Madison, Wisconsin, USA



TERRA NOSTRA PRESS

Center for Community Land Trust Innovation
3146 Buena Vista Street
Madison, Wisconsin, USA 53704

Copyright © 2020 Center for CLT Innovation.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, distributed, or transmitted in any form or by any means or stored in a database or retrieval system without the prior written permission of the Center for Community Land Trust Innovation, except in the case of brief quotations embedded in critical articles and reviews. For requests for permission to reprint portions of this book, please contact info@TerraNostraPress.org

Publisher's Cataloging-in-Publication Data

Names: Davis, John Emmeus, editor. | Algoed, Line, editor. | Hernández-Torrales, María E., editor. | Cintrón, Zinnia, Translator.

Title: La inseguridad de la tenencia de la tierra en América Latina y el Caribe : el control comunitario de la tierra como prevención del desplazamiento /

John Emmeus Davis ; Line Algoed ; María E. Hernández-Torrales, editors ; Zinnia Cintrón, Translator

Series: Common Ground Monographs | Una monografía de en terreno común

Description: Includes bibliographical references and index. | Madison, WI: Terra Nostra Press, 2020.

Identifiers: Library of Congress Control Number: xxx |

ISBN: 978-1-7344030-3-9 (paperback) | ISBN: 978-1-7344030-5-3 (ebook)

Subjects: LCSH Land trusts — Latin America. | Land trusts — Caribbean Area. | Land tenure — Latin America. | Land tenure — Caribbean Area. | Land use. | Land use, Urban. | Nature conservation. | Landscape protection. | Sustainable development — Latin America. | Sustainable development — Caribbean Area. | Economic development — Environmental aspects — Latin America. | Economic development — Environmental aspects — Caribbean Area. | City planning — Environmental aspects. | Community development. | Urban ecology (Sociology) | BISAC POLITICAL SCIENCE / World / Caribbean & Latin American | POLITICAL SCIENCE / Public Policy / City Planning & Urban Development | LAW / Housing & Urban Development | BUSINESS & ECONOMICS / Development / Sustainable Development | SOCIAL SCIENCE / Developing & Emerging Countries

Classification: LCC KG637.I57 2020 | DDC 338.98 — dc23

ÍNDICE

Figuras	vii
Prefacio	
<i>Jerry Maldonado, Fundación Ford</i>	ix
Introducción	
La inseguridad de la tenencia de la tierra en América Latina y el Caribe: el control comunitario de la tierra como prevención del desplazamiento	xiii
<i>John Emmeus Davis, Line Algoed, and María E. Hernández Torrales</i>	
1. Propiedad colectiva de la tierra en América Latina y el Caribe, historia y presente	1
<i>Pierre Arnold, Jerónimo Díaz y Line Algoed</i>	
2. Propagación de los fideicomisos comunitarios de tierras en América Latina y el Caribe: orígenes, logros y el Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Peña como prueba de concepto	23
<i>María E. Hernández Torrales, Lyvia Rodríguez Del Valle, Line Algoed y Karla Torres Sueiro</i>	
3. Los fideicomisos comunitarios de tierras en asentamientos informales: una adaptación del modelo del Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Peña en las favelas de Río de Janeiro, Brasil	47
<i>Tarcyla Fidalgo Ribeiro, Line Algoed, María E. Hernández Torrales, Lyvia Rodríguez Del Valle, Alejandro Cotté Morales y Theresa Williamson</i>	

4.	La creación de un fideicomiso de tierras en una cuenca hidrográfica de Honduras: Perfil de la Fundación Eco Verde Sostenible <i>Kirby White y Nola White</i>	75
5.	Los retos de la recién llegada propiedad colectiva <i>Liz Alden Wily</i>	83
	Sobre Los Contribuidores	93

1.

Propiedad colectiva de la tierra en América Latina y el Caribe, historia y presente



Pierre Arnold, Jerónimo Díaz y Line Algoed

En las diferentes culturas precolombinas, la tierra (como los ríos y las montañas) constituía un bien común cuyo aprovechamiento era colectivo. En aquel periodo las grandes metrópolis eran sostenidas mediante sistemas de irrigación complejos y un aparato políticoadministrativo despótico, pero en ningún caso se tiene registro de formas de apropiación privada del territorio. La invasión europea de las Américas iniciada en 1492 implicó la destrucción o dominación de culturas completas, y reconfiguró los sistemas territoriales preestablecidos por civilizaciones como la azteca, la maya o la inca, ahora subsumidas al nuevo orden colonial que impuso el régimen de la propiedad privada, entre otras cosas.

Entrado el siglo XIX, la expansión del capitalismo en las naciones modernas se dio mediante la puesta en marcha de políticas para la colonización de tierras supuestamente “vírgenes” casi siempre habitadas por grupos indígenas. En este periodo, la invisibilización de los pueblos originarios de América Latina y del Caribe tuvo como correlato el despojo territorial y la concentración de tierras en muy pocas manos (Oxfam, 2016). Sin embargo, esto no ha redundado en la desaparición de diversas formas de propiedad colectiva del suelo.¹ Como veremos en la primera parte de este capítulo, en la región hay grandes extensiones territoriales de carácter rural que aún gozan de un aprovechamiento comunitario y que pertenecen en su mayoría a los pueblos originarios o a los descendientes de esclavos, quienes ejercen una posesión. En la actualidad, diversas formas de tenencia colectiva han sido reconocidas por los Estados.

En el ámbito urbano, en cambio, tras décadas de promoción de la ideología de “la casa propia” por parte de organismos como el Banco Mundial, la propiedad privada se ha posicionado como un símbolo de progreso social y constituye la forma dominante de ocupación de la vivienda, muy por encima del arrendamiento. Asimismo, en los procesos

2 Terreno común: inseguridad de la tenencia de la tierra

de regularización de la tenencia de la tierra en los barrios populares, la receta generalizada en la región ha consistido en otorgar títulos de propiedad individuales.

Para los sectores de ingresos medios en la mayoría de los países de la región, el horizonte residencial se ha reducido a la compra de casas o pisos en conjuntos masivos de viviendas nuevas que proliferan a lo largo de las periferias urbanas.² Sin embargo, esta opción de vivienda no se traduce en una mejor calidad de vida en comparación con el arrendamiento. Puede que ni siquiera sea mejor que la ocupación informal de viviendas en áreas bien ubicadas. Efectivamente, estos conjuntos habitacionales alejados de los centros de empleo suelen carecer de servicios urbanos de calidad, incluido el acceso al transporte público. El tiempo y el dinero gastados en viajes a lugares de trabajo, educación, salud y servicios culturales aumentan significativamente, lo que afecta la situación social y económica de los hogares. La propiedad individual tampoco garantiza la seguridad de la ocupación. Esto fue demostrado por la crisis de las hipotecas de alto riesgo en los Estados Unidos, que comenzó en 2007 y se extendió por toda América Latina, lo que provocó el desahucio de millones de familias que habían comprado sus casas.

Ante este panorama desolador, diversos organismos civiles y movimientos sociales urbanos se han involucrado en la promoción de la “producción y gestión social del hábitat”, es decir, “todos aquellos procesos generadores de espacios habitables que se realizan bajo el control de autoproductores y otros agentes sociales que operan sin fines de lucro” (HIC-AL, 2017).

Desde estas posiciones se reconoce que la tenencia colectiva del suelo es un aspecto clave para consolidar a las comunidades urbanas en el largo plazo. A excepción del Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Peña en Puerto Rico, el modelo del fideicomiso comunitario de tierras no ha sido aplicado

La tenencia colectiva de la tierra es un factor clave para promover la producción social del hábitat.

en la región por autoproductores u otros agentes sociales que proveen viviendas sin ánimo de lucro. Sin embargo, existen otros modelos interesantes de producción

de viviendas, que, en su mayoría, se basan en la propiedad cooperativa de la tierra o en la gestión colectiva de las reservas territoriales municipales extraídas del mercado. Específicamente, estos modelos se encuentran en Uruguay, Argentina, Brasil y Venezuela.

Además, en el caso especial de Barrio Intercultural en San Martín de los Andes, en la Patagonia argentina, existe un vínculo interesante entre la tenencia colectiva de la tierra que ha persistido en las zonas rurales y la producción y gestión social del hábitat que se ha producido en los espacios urbanos. De hecho, argumentaremos en este capítulo que el Barrio Intercultural proporciona un claro ejemplo de cómo se pueden restaurar los derechos territoriales de los pueblos indígenas y abordar las necesidades de vivienda de los sectores populares, sin comprometer la calidad ambiental de las áreas de expansión urbana.

I. HISTORIA Y GEOGRAFÍA DE LA TENENCIA COLECTIVA DE LA TIERRA RURAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Del colonialismo interno a la reivindicación de territorios comunitarios

América Latina y el Caribe es una región vasta y megadiversa, desde el punto de vista geográfico, ambiental, étnico y cultural. Además de las culturas procedentes de Europa y África, existen al menos 522 pueblos originarios (UNICEF, 2009) que conservan tradiciones, idiomas y formas específicas de habitar el mundo. Retomando a González Casanova, quien entiende el colonialismo como “un fenómeno que no solo es internacional sino intranacional” (2009 [1969]: 130), se puede afirmar que estos pueblos han logrado trascender cinco siglos de dominación colonial, primero bajo el yugo de las coronas española, portuguesa, holandesa, inglesa y francesa, y, después, bajo el dominio de “criollos” y “mestizos” que terminaron por ejercer una nueva forma de *colonialismo interno*. Aunque los pueblos originarios participaron en los movimientos de independencia que agitaron los albores del siglo XIX (León Portilla, 2011), lo cierto es que han sido excluidos de los procesos de formación de los nuevos Estados nacionales. También quedaron excluidos los descendientes de más de diez millones de esclavos que fueron traídos por la fuerza a la región desde el continente africano entre los siglos XVI y XIX.

En América Latina y el Caribe, específicamente en México y Perú, la construcción de la identidad nacional se hizo mediante la apropiación de los símbolos de la antigüedad prehispánica, en un proceso que, paradójicamente, implicó la destrucción del sustento material de los herederos de aquellas civilizaciones. Con las reformas liberales del siglo XIX, la tenencia colectiva de las tierras de las sociedades indígenas fue garantizada por las llamadas Leyes Nuevas “para la gobernación de las Indias y buen tratamiento y conservación de los indios”. Pero estas reformas fueron percibidas como un freno a la modernización y, por lo tanto, se disolvieron para imponer el mercado del suelo y dar libre curso a la integración de las poblaciones. En el peor de los casos, las nuevas Naciones emprendieron su unificación territorial mediante proyectos genocidas como la “Conquista del Desierto” encabezada por el ejército argentino contra los pueblos Mapuche de la Patagonia (1878–1885).

México. Las injusticias acumuladas en el periodo liberal dieron paso al gran estallido social de la Revolución (1910–1917), impulsada por el reclamo de “tierra y libertad” de los pueblos indígenas del sur del país, los cuales establecieron un programa para la restitución de las tierras reconocidas desde el Virreinato. En aras de pacificar al país, el artículo 27 de la Constitución Mexicana de 1917 legalizó nuevamente la *propiedad comunal*: “Los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan”.³

Hoy la mitad de la superficie terrestre del país pertenece a dos tipos de entidades colectivas. Por un lado, están las 2,392 *comunidades* indígenas que lograron recuperar, al menos parcialmente, los territorios reconocidos desde el Virreinato, que suman un total de 17 millones de hectáreas (42 millones de acres aproximadamente). Por otro lado, existen alrededor de treinta mil *ejidos*, tierras distribuidas a campesinos, peones acasillados, jornaleros y habitantes de pequeños poblados por el Estado, a partir de las décadas de los años treinta y cuarenta con la profundización de la Reforma Agraria. Estas tierras son propiedad colectiva, pero son utilizadas en parte individualmente.

El régimen ejidal cubre actualmente 80 millones de hectáreas (aproximadamente 198 millones de acres), en las que las asambleas de ejidatarios deliberan sobre todo lo concerniente al uso de la tierra. Para todo lo demás, se insertan en el ámbito municipal y por, consiguiente, los *ejidos* no gozan de autonomía política. Cabe subrayar que tanto las *comunidades* indígenas como los *ejidos* cuentan con tierras de uso común –para actividades como caza, pesca, pastoreo o recolección de leña– y con parcelas de uso familiar de carácter inalienable.⁴

Bolivia. El proceso de reforma agraria en México tuvo un impacto ideológico en muchos países de la región, y pronto se emprendieron medidas similares con miras a modernizar el campo y, como telón de fondo, tendientes a contener el avance del comunismo entre las poblaciones rurales (Coque Martínez, 2002). En este contexto, los pueblos indígenas fueron prácticamente invisibilizados. En Bolivia, por ejemplo, que es el país con el mayor porcentaje de población indígena en América Latina, el Movimiento Nacionalista Revolucionario apostó a mediados del siglo XX por una modernización del Estado tendiente a la homogeneización sociocultural: la Ley de Reforma Agraria de 1953 sustituyó el término “indio”, de contenido racial discriminatorio, por el de “campesino”. Por su parte, los grupos étnicos de la Amazonía boliviana pasaron a ser calificados como “selvícolas” y quedaron bajo la tutela de misiones evangélicas, “invisibilizándolos como actores sociales y despojándolos de su condición de ciudadanos sujetos de derecho” (RAISG, 2016: 46).

El reconocimiento de la realidad multicultural de la región se refleja en los censos de población que comenzaron a integrar variables como la “autoadscripción” a alguna etnia a partir de los años noventa. Un evento clave para afianzar las demandas en favor de la restitución de sus derechos territoriales fue la adopción, en 1989, del Convenio 169 por parte de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), al estipularse que “deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan” (art. 14). Impulsado y ratificado por la mayoría de los países latinoamericanos, el Convenio 169 es el resultado de una toma de conciencia que alcanzó su máxima expresión en 1992, fecha del quinto centenario del “descubrimiento de América”, rebautizado por los movimientos sociales como el “año de la resistencia indígena, negra y popular”.

En Bolivia, donde actualmente el 40% de la población se reconoce como parte de una

de las treinta y seis naciones indígenas, este movimiento tuvo importantes consecuencias jurídicas y territoriales. En la década de los años noventa, tras la gran marcha “por el territorio y la dignidad”, el Gobierno ratificó el Convenio 169 de la OIT y emitió ocho Decretos Supremos mediante los cuales se establecieron los primeros “Territorios Indígenas”.

Según Tamburini, esto suscitó reacciones por parte de las élites económicas y políticas que insistían en que el único territorio reconocido por la Constitución era el nacional y, por tanto, no se tolerarían “Estados dentro del Estado” (2019: 10). Ante el continuo saqueo de recursos naturales y la multiplicación de las ocupaciones “de hecho”, las organizaciones indígenas — que durante décadas habían adoptado para sí la nominación de “campesinas” — lograron incidir en la Ley del Instituto Nacional de la Reforma Agraria de 1996. Esta Ley establece el procedimiento para regularizar las llamadas Tierras Comunitarias de Origen (TCO), en un plazo no mayor de diez años, durante los cuales se analiza la situación de propiedades privadas dentro de las áreas demandadas y se lleva adelante la titularización de los derechohabientes.

La lucha por la recuperación de las *tierras ancestrales* fue la antesala del movimiento que en 2006 llevó a Evo Morales a ser el primer presidente de ascendencia indígena (aymara). Este giro histórico implicó la adopción en 2009 de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, la cual reconoce el derecho de los pueblos a la autonomía y al autogobierno, así como la consolidación de sus entidades territoriales e instituciones. En 2010, las TCO pasaron a denominarse Territorios Indígenas Originarios Campesinos (TIOC), los cuales gozan de las garantías jurídicas de indivisibilidad, inembargabilidad, imprescriptibilidad, inalienabilidad, no pagan impuestos y tienen carácter colectivo. Para constituirse en Entidades Territoriales Autónomas, estas propiedades agrarias deben someterse a un proceso jurídico y en cualquier caso se mantienen como unidades administrativas del Estado boliviano, junto a los municipios, provincias y departamentos (RAISG, 2016:48).

Actualmente, según la Rights and Resources Initiative (2015), los pueblos indígenas poseen cerca de cuarenta millones de hectáreas de tierra bajo distintas modalidades *comunales*, que equivalen al 36% de la superficie de Bolivia. Desde luego, el control efectivo sobre estos gigantescos territorios no ha sido fácil. Los agentes privados ejercen presiones para impedir el reconocimiento de los TIOC en toda su extensión; asimismo la constante expansión de la “frontera agrícola” de agroindustrias extensivas amenaza la agricultura de subsistencia a pequeña escala de pueblos indígenas y campesinos.⁵ Además, el Gobierno ha seguido un desarrollo energético de matriz extractivista que vulnera la integridad ecológica y la autonomía de los pueblos, como se ha visto en el Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécure (TIPNIS).

Estrategias para la restitución de los territorios indígenas

Lo anterior nos lleva a identificar las distintas estrategias seguidas por los pueblos indígenas para que les sean restituidas sus tierras ancestrales, desde la movilización social y la

judicialización de sus luchas, hasta la vía armada, como es el caso del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, conducido por Tzeltales, Tzotziles, Choles y Tojolabales del sur de México, o como algunas facciones del movimiento Mapuche en Chile.

Fuera de estos casos, la estrategia más común ha consistido en articular las demandas territoriales de los pueblos y naciones a los procesos de patrimonialización y conservación del medio ambiente. Así, por ejemplo, en la Sierra Nevada de Santa Marta, en el caribe colombiano, el pueblo arhuaco utiliza la declaratoria de Reserva de la Biósfera de la UNESCO para contener el avance de la industria minera sobre su territorio ancestral, estimado en unas 600 mil hectáreas (1.5 millones de acres aproximadamente). Actualmente, las autoridades indígenas buscan ampliar el perímetro de protección ambiental con la inclusión de una parte importante de la cordillera costera a la Lista del Patrimonio Mundial, en tanto *bien mixto* (cultural y natural).

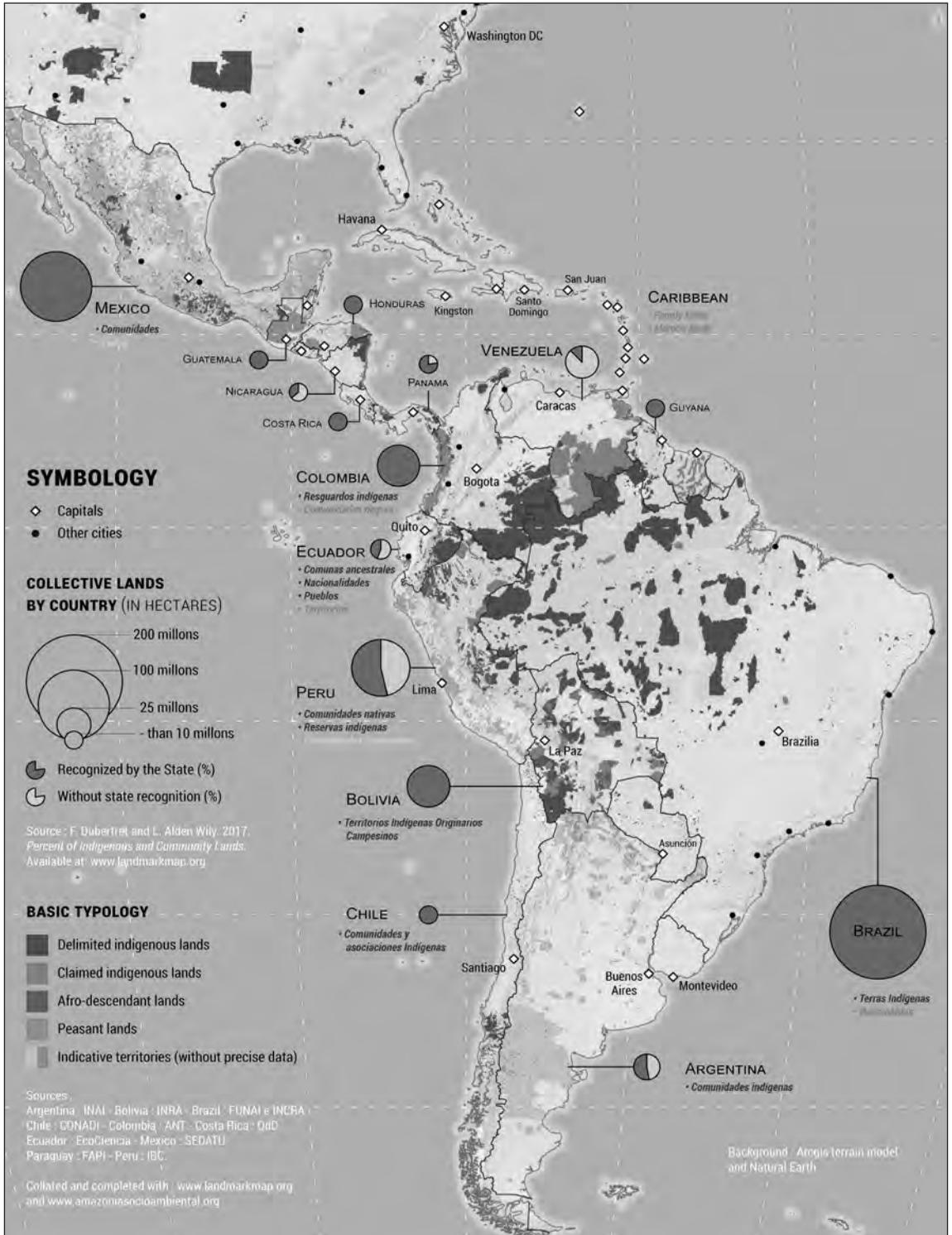
Los pueblos originarios de Brasil han seguido estrategias similares con muchas dificultades, ya que representan menos del 1% de la población brasileña. Después de un siglo de políticas paternalistas conducidas por el “Servicio de Protección al Indio” y destinadas a facilitar una expansión “pacífica” de la frontera agrícola sobre el continente amazónico, la Constitución de 1988 consagró el principio de que los indígenas son los “primeros y naturales propietarios de la tierra”: el Estado les reconoce “una posesión permanente y el usufructo exclusivo de la riqueza de la tierra, los ríos y los lagos existentes en ellas” (RAISG, 2016: 69).

Sin entrar en un análisis detallado de los procedimientos de identificación y demarcación mediante los cuales se determina el alcance del área para que los indígenas puedan vivir de forma tradicional (RAISG, 2016: 55-84), es importante entender que, tanto en Brasil como en el resto de América Latina y el Caribe, estos esfuerzos implican diversos tipos de actores sociales, intereses económicos antagónicos y situaciones violentas (Fernández, 2017). Dicho esto, si se considera que los territorios reivindicados por los pueblos originarios casi nunca corresponden con los “polígonos” reconocidos por el Estado, es posible apreciar el alcance de los territorios indígenas y campesinos que se mantienen bajo diversas formas de tenencia colectiva en la región.

El mapa que se presenta a continuación (Fig. 10.1) se nutre de la plataforma global sobre *tierras indígenas y comunitarias*,⁶ la cual hemos utilizado para hallar diversas fuentes de datos espaciales procedentes de instituciones públicas y no gubernamentales. No siempre aparecen en el mapa debido a la escasez de información georreferenciada, pero existen importantes extensiones de tierras pertenecientes a las *comunidades cimarronas*, conformadas por descendientes de africanos que lograron escapar de la esclavitud en las Américas para mezclarse con los amerindios, especialmente en Jamaica, Surinam, Puerto Rico, Haití, República Dominicana, Cuba, San Vicente y Brasil. Debido a su aislamiento de los colonos, estas *comunidades* pudieron preservar las tradiciones africanas en torno al uso compartido de la tierra, el idioma, la música, la cultura y la religión.⁷

En Brasil, el Departamento para Fomentar la Igualdad Racial (Seppir) ha reconocido 2197 *comunidades cimarronas*, llamadas *quilombos* (Museo Afro Digital, s.f.). La Constitu-

Fig. 1.1
Un mosaico de la tenencia colectiva de la tierra en América Latina y el Caribe



ción de 1988 les otorga la propiedad colectiva de las tierras que ocupan desde la abolición de la esclavitud. Desde entonces, los residentes de *quilombos* tienen el derecho constitucional a un título permanente e intransferible de la tierra establecida por sus antepasados. Se estima que alrededor de un millón de afrobrasileños tienen este derecho, aunque la mayoría aún no ha recibido títulos oficiales. En 2003, el gobierno de Lula da Silva reglamentó los *quilombos*, pero el proceso de recepción de certificados es lento.

En la región del Caribe, se estima que cien mil hectáreas de tierra son tenencia colectiva de las *comunidades cimarronas* y otros grupos afrodescendientes, pero solo el 2% de estas tierras han recibido títulos formales (Rights and Resources, 2015). Tras la abolición de la esclavitud, muchos trabajadores “libres” pasaron a convertirse en un proletariado sin tierras, dependientes de las grandes plantaciones que seguían controlando la mayor parte de la superficie agrícola. En algunos casos, pudieron sumarse a comunidades cimarronas (de antiguos esclavos fugitivos) y consolidar las llamadas tierras de propiedad familiar, también conocidas como “propiedad de los hijos” y “propiedad de generación”. Esta forma de tenencia de la tierra — bastante común en Jamaica, pero también en las Bahamas, Barbados, Cariacoa, Curazao, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Martinica, Montserrat, Providencia, Santa Lucía, San Juan, San Vicente, Surinam y Trinidad — reconoce el carácter inalienable del suelo y la propiedad absoluta de las comunidades a fin de asegurar los medios de producción y reproducción cultural para las siguientes generaciones de los descendientes de esclavos (Besson y Momsen, 1987: 18).

De esta manera, las tierras de propiedad familiar representan una forma de resistencia contra el racismo económico y, al igual que los fideicomisos comunitarios de tierras, buscan garantizar los derechos sobre la tierra para las generaciones futuras. Los orígenes de varios fideicomisos comunitarios son parecidos a la forma en que se establecieron muchos de los sistemas colectivos de tenencia de tierras a lo largo de los siglos (Besson y Momsen, 1987: 18). El primer fideicomiso de esta índole en los EE. UU., New Communities Inc., se estableció como respuesta a la carencia de tierras de la mayoría de la población negra que seguía siendo empleada como trabajadores por los terratenientes blancos.

En muchos sentidos, todavía hoy vemos cómo las élites económicas y políticas poderosas en lugares con escasez de tierra continúan beneficiándose de esta carencia de tierras de las comunidades de bajos ingresos y de color, desde los vecindarios de bajos ingresos en los Estados Unidos hasta las favelas en Brasil, y cómo el establecimiento de fideicomisos comunitarios de tierras puede influenciar estas relaciones de poder. Por ejemplo, los residentes de las comunidades del Caño Martín Peña en San Juan, Puerto Rico — comunidades muy empobrecidas establecidas en tierras ahora valiosas con un potencial considerable para el desarrollo urbano de lujo — ven su fideicomiso comunitario como una herramienta para ganar poder sobre aquellas élites políticas y económicas que pretenden enriquecerse con el desplazamiento de la gente pobre a sectores urbanos de menor valor comercial (Algoed y Hernández Torrales, 2019).

Las tierras colectivas en contextos de urbanización

En América Latina y el Caribe el giro ruralurbano se produjo en menos de treinta años (1940-1970), en un contexto de desarrollo y crecimiento demográfico de los mercados internos que tuvo como resultado una concentración de capital y mano de obra hacia las grandes urbes. En la actualidad, el 80% de sus 588 millones de habitantes vive en ciudades (lo que la convierte en la región más urbanizada del mundo), y 113 millones de estos viven en asentamientos urbanos precarios (ONU Hábitat, 2013: 127).

La urbanización trae consigo dos grandes problemas en materia de suelo. Por un lado, amplios sectores de la población carecen de seguridad en la tenencia de sus viviendas. En Honduras, por ejemplo, se estima que el 80% de la población carece de títulos de propiedad a causa de la lentitud, la corrupción y la debilidad de las instancias encargadas de promover la regularización de la tenencia del suelo. Según estudios recientes acerca de la percepción de la seguridad de la tenencia, el 19% de los encuestados en este país afirman sentirse en riesgo de perder sus derechos de propiedad, el 43% asegura no estar bien protegidos y el 32% no confía en que las autoridades garanticen sus derechos propietarios. Las cifras son similares en Ecuador, Colombia, Costa Rica y Perú.⁸

El crecimiento urbano se produce a costa de las comunidades indígenas y campesinas que anteriormente ocupaban tierras en la periferia de las ciudades.

Por otro lado, las áreas urbanas de la región se están expandiendo a un paso mayor que el crecimiento de la población. Este crecimiento urbano se ha dado en muchos casos a costa de los territorios de comunidades indígenas y campesinas que antes ocupaban las periferias inmediatas de las ciudades. En la Ciudad de México, esto ha propiciado un sinnúmero de conflictos en torno a la apropiación de la tierra y el agua pertenecientes a los *ejidos* y *comunidades* periurbanas. Año tras año, miles de personas que no encuentran alternativas en el interior de la ciudad se mudan a estos territorios. Asimismo, los promotores inmobiliarios ven en estos territorios la oportunidad de generar cuantiosas plusvalías mediante la construcción masiva de nueva vivienda. Al otro lado del continente, en el estado de Río de Janeiro, por ejemplo, se cuenta con cuarenta y dos *quilombos* urbanos, de los cuales solo tres han recibido títulos. Esta inseguridad de la tenencia de la tierra es un factor que juega a favor de los grupos más poderosos.

El caso de Ecuador también es interesante en varios aspectos. Por un lado, el país ha tenido varias reformas agrarias y, desde 2008, reconoce en su Constitución los títulos colectivos sobre los territorios ancestrales de las comunidades indígenas. Sin embargo, la distribución de la tierra sigue siendo desigual y existen fuertes conflictos ligados al desarrollo de proyectos mineros y petroleros, como el que amenaza a la nación Huaorani del Parque nacional Yasuní. Por otro lado, perviven en la ciudad de Quito las llamadas *comunidades ancestrales*, establecidas durante la colonia, y que con la nueva Constitución han

adquirido el rango de sujetos de derecho público. Los setenta y tres *territorios comunales* de Quito y sus alrededores (de carácter inembargable, inalienable e indivisible) se enfrentan a problemas como la falta de una delimitación certera, la pobreza de sus habitantes y el crecimiento de asentamientos irregulares que han ido ocupando los terrenos “disponibles” sin ninguna planificación urbana (Andrade, 2016).

II. LUCHAS URBANAS RECIENTES POR LA PROPIEDAD COLECTIVA DE LA TIERRA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Desde la implementación del llamado Consenso de Washington⁹ en la década de los años noventa, las políticas de vivienda de interés social se han orientado a facilitar (a las clases medias) la compra de una vivienda con estándares bajos usando sus ahorros, créditos y subsidios. En Chile, y luego en el resto de América Latina, estas viviendas han sido construidas masivamente en las periferias urbanas, en espacios carentes de infraestructura, servicios básicos, transporte y seguridad. Esta nueva forma de construcción orientada a maximizar las ganancias de las empresas constructoras (a veces llamadas “vivienderas” o “viviendistas”) y del sector bancario, ha generado grandes problemas de segregación urbana y, por consiguiente, de pérdida de calidad de vida y de patrimonio¹⁰ de las familias manipuladas que aspiraban a “la casa propia” (Arnold, 2019). Paralelamente, las únicas alternativas de acceso al suelo para gran parte de la población excluida de la economía formal y de los programas públicos de vivienda sigue siendo la ocupación de terrenos, muchas veces organizada por movimientos sociales, o la venta irregular por loteadores “piratas” de terrenos que no son suyos y no tienen ni servicios ni uso habitacional autorizado.

En las ciudades latinoamericanas, donde se especula sobre el valor del suelo, la vivienda de interés social para arrendamiento es escasa y el mercado inmobiliario excluye a las familias de bajos ingresos. Ante esta situación, han emergido diferentes esquemas de tenencia colectiva del suelo con el fin de producir vivienda asequible para los sectores populares. A continuación, describimos algunos de estos.

Cooperativas de vivienda por ayuda mutua

Actualmente, las cooperativas de vivienda por ayuda mutua (CVAM) representan la principal corriente urbana de tenencia colectiva del suelo y de la vivienda en América Latina. Su origen en 1967 fue una experimentación de cooperativas para producir vivienda de bajo costo para trabajadores del campo en Uruguay que dio pie a su integración en la Ley de Vivienda (N13.728) de 1968. En su décimo capítulo, “De las cooperativas de vivienda”, esta ley y sus decretos establecieron las reglas de funcionamiento de este esquema que sigue siendo novedoso medio siglo más tarde y que ha sido adoptado por muchas organizaciones sociales de la región.

Las cooperativas de viviendas de Uruguay son organizaciones sin fines de lucro cuyo objeto es la producción de conjuntos de viviendas y servicios complementarios mediante



Fig. 1.2. Un barrio cooperativo, Mesa 5: Juana de América, en las afueras de Montevideo. JERÓNIMO DÍAZ, 2018

la ayuda mutua de los socios. Este arreglo cooperativo abarata los costos de construcción a la vez que da lugar al crecimiento de relaciones solidarias en el vecindario. La organización cooperativa también es responsable del manejo de los fondos que obtiene del Ministerio de la Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) a través de la autogestión de un préstamo colectivo para la compra del terreno y la construcción. En todas las etapas, desde la formación del grupo hasta la ocupación de las viviendas y la convivencia de los residentes, la toma de decisiones es democrática. Cada familia tiene un voto en la Asamblea General que es el órgano decisorio.

En Uruguay existen cooperativas de propietarios y cooperativas de usuarios¹¹, que son las más frecuentes y tienen como objetivos implícitos impedir la especulación y los desahucios de familias de bajos recursos. El suelo y las construcciones permanecen bajo la titularidad de la organización cooperativa. El derecho de “uso y goce” de los asociados de las cooperativas de usuarios es para su residencia propia, la vivienda puede ser heredada, pero no arrendada.¹² Además, en caso de que un socio se enfrente a una dificultad de pago de su cuota (pérdida humana, pérdida de empleo...) la cooperativa puede apoyarlo gestionando un subsidio oficial o con su “fondo de socorro”, alimentado cada mes por los socios, contrario a la propiedad privada en la que el banco puede desahuciar a un acreedor moroso.

Desde la promulgación de la Ley de Vivienda de 1968, se crearon Institutos de Asistencia Técnica (IAT) multidisciplinarios y sin fines de lucro que tienen una función clave en el modelo. Su trabajo es el asesoramiento integral (jurídico, de educación cooperativa, financiero, económico, social, de proyecto y dirección de obras) de la cooperativa, desde su creación hasta la entrega de las viviendas y equipamientos construidos. La formación y el acompañamiento de los socios fortalecen la autogestión y deben garantizar el buen desarrollo técnico y social del proyecto.¹³

Las primeras cooperativas de vivienda en Uruguay fueron promovidas por sindicatos o trabajadores rurales y se concentraban en municipios rurales o en las periferias urbanas. A principios de la década de los años noventa, con la llegada del Frente Amplio progresista al Gobierno de Montevideo, se creó una “cartera de tierras” municipales que retiró una porción significativa de tierra en el centro de la ciudad de la “tiranía” de las valoraciones del mercado. Estos predios se ponen a disposición de las cooperativas a un costo que oscila entre el 10% y el 15% del valor total del proyecto de vivienda (Mendive, 2014).

Actualmente, unas 20 000 familias (aproximadamente 90 000 personas) son usuarias de unas 500 cooperativas de vivienda por ayuda mutua en propiedad colectiva en Uruguay. El MVOTMA otorga un 40% de su presupuesto a las cooperativas para subsidiar las tasas de interés del crédito de los hogares con menores recursos (Arnold y Lemarié, 2017).

La evolución y expansión del modelo cooperativo uruguayo es el resultado de una lucha política constante por parte de las cooperativas y de su federación nacional, la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM) para preservar y expandir los derechos y las tierras que han ganado.¹⁴ En el ámbito internacional, además, la FUCVAM ha estado compartiendo su experiencia a través de redes regionales de actores sociales y civiles, como la Secretaría Latinoamericana de Vivienda y Hábitat Populares (SELVIHP) creada en 1991 en São Paulo, la Unión para la Vivienda Popular de Brasil, União Nacional de Moradia Popular (UNMP), el Movimiento de Ocupantes e Inquilinos (MOI) de Argentina, y otros movimientos de vivienda de Argentina.¹⁵

El Centro Cooperativo Sueco (hoy “We Effect”) ha estado apoyando, desde el año 2000 hasta la fecha, la implementación de proyectos piloto de CVAM en América Central y del Sur, lo que ha permitido la creación de políticas públicas de apoyo a estas cooperativas de vivienda en Bolivia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua y Paraguay (véase la Figura 6.3). Asimismo, a través de la Alianza Latinoamericana de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua y con el apoyo de FUCVAM y We Effect, se están analizando nuevos proyectos piloto en Chile, Colombia, México y Perú. En 2012, la FUCVAM recibió un Premio Mundial del Hábitat en reconocimiento de su trabajo ejemplar al compartir su modelo de cooperativas de vivienda de ayuda mutua con otros países.¹⁶

La disputa sobre el centro urbano

La propiedad colectiva y antiespeculativa del suelo es una respuesta para reconquistar las áreas centrales de las ciudades donde las viviendas populares suelen ser escasas en ausencia de políticas regulatorias del precio del suelo, así como los fenómenos especulativos y de gentrificación. En barrios centrales de Buenos Aires (Barracas, La Boca, San Telmo, entre otros), Montevideo (Ciudad Vieja) y San Salvador (Centro Histórico) existen CVAM de usuarios que aseguran la disponibilidad perpetua de viviendas asequibles para sectores populares en las áreas que concentran los servicios y las fuentes de empleo. A continuación, se describen casos de Argentina, Brasil y Venezuela donde

Fig. 1.3
Intercambio de prácticas e instrumentos
cooperativos en América Latina y el Caribe





Fig. 1.4. Inauguración de la CVAM en el edificio industrial restaurado, La Fábrica, en Buenos Aires, con miembros de la SELVIHP y la FUCVAM. JERÓNIMO DÍAZ, 2018

los movimientos de vivienda asequible han sido apoyados por varias formas de tenencia colectiva de la tierra.

Argentina. En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Ley 341 de 2000 fue una victoria importante para los movimientos sociales que luchan por abordar las necesidades de vivienda de las familias de bajos ingresos ante la especulación y la escasez de viviendas asequibles. La ley obligaba al Gobierno local a suministrar tierras urbanas a las cooperativas de vivienda. Luego, las cooperativas construían o restauraban edificios residenciales a través de la ayuda mutua y preservaban la propiedad cooperativa de la tierra y la vivienda a perpetuidad. Este marco regulatorio, inspirado en las CVAM uruguayas, permitió la construcción de 813 viviendas en 26 cooperativas. Sin embargo, desde la llegada de un partido de derecha, que ganó el control del Gobierno en 2008, el municipio no ha agregado nuevas parcelas a este programa, y 39 proyectos que suman 841 viviendas están en espera de construcción (HIC-AL, 2017).

Brasil. Después de años de lucha, algunos movimientos populares de ocupación de edificios abandonados en São Paulo y Río de Janeiro han obtenido financiamiento público con el fin de rehabilitar apartamentos para los ocupantes y miembros activos de los movimientos. Tras la transferencia de la propiedad federal o privada del predio al municipio, las obras son realizadas mediante financiamiento de los tres órdenes de gobierno: el federal (a través del programa Minha Casa Minha Vida-Entidades), el estatal y el municipal (Pinho, s.f.). Durante las obras, los habitantes futuros se turnan para vigilar el predio. También es posible que las empresas constructoras contraten a algunos de los habitantes.

Una vez concluida la obra de rehabilitación y de viviendas, la propiedad del suelo y del edificio permanece pública y los habitantes tienen un derecho a usar las viviendas

(*Concessão de Direito Real de Uso* - Concesión de Derecho Real de Uso), pero no podrán venderlas (Ferraz, 2014). Según los términos del acuerdo del derecho real de uso, las familias hacen un pago mensual para el repago de una parte del costo de la rehabilitación, mientras que el programa federal de vivienda subsidia la otra parte. Las familias no pueden subarrendar sus apartamentos, pero tienen la entera seguridad de la tenencia que les permite mejorar sus condiciones de vida (Ferraz, 2014). En 2015, el Movimiento Nacional por Vivienda Popular estimaba que en el centro de São Paulo existían unos ochenta edificios públicos y privados en desuso, que podrían transformarse en viviendas de bajo costo para los sectores populares que trabajan en el centro urbano (Arnold y Lemarié, 2017).

Venezuela. El decreto presidencial de Hugo Chávez de 2002 sobre “la regularización de la tenencia de la tierra” dio la luz al Movimiento de Pioneros de Venezuela en 2004.¹⁷ Este Movimiento comenzó a identificar parcelas y edificios no utilizados dentro de las ciudades que podrían usarse para viviendas sociales bien ubicadas. En 2011, la Gran Misión Vivienda del Gobierno y el decreto presidencial de “emergencia para vivienda y hábitat” proporcionaron los recursos económicos y el marco regulatorio para que los sitios no utilizados en el centro de la ciudad fueran ocupados y transferidos legalmente para uso exclusivo de vivienda social. Esta vivienda se construyó gracias a organizaciones de ayuda mutua como los Pioneros de Venezuela.

El decreto de emergencia permitió que la construcción comenzara incluso antes de que el Estado comprara las parcelas mediante una venta forzada. El precio pagado a los propietarios privados se basó en el precio que habían pagado previamente para adquirir la propiedad, no en el valor de mercado actual de la propiedad. Luego, la tierra se transfirió a entidades controladas por los residentes, llamadas Organizaciones Integrales de Vivienda y Hábitat Comunitarias (OCIVHa). De este modo, aseguraron la tenencia colectiva de la tierra y de cualquier edificio construido o rehabilitado sobre ella. El Movimiento de Pioneros tiene ingenieros y arquitectos que apoyan las OCIVHa desde el diseño hasta la finalización de las obras. Los miembros de las OCIVHa que participaron en la planificación del proyecto pueden vivir en la vivienda, pero no pueden subarrendar sus apartamentos a personas externas (HIC-AL, 2017). Si deciden irse, el Movimiento decide quién tiene derecho a reemplazarlos, en función de las horas de participación en las actividades del Movimiento, tanto políticas, como sociales, de organización comunitaria y de construcción.

Si bien en este caso el Estado venezolano proporciona los fondos iniciales para la construcción de las viviendas, el reembolso mensual de las familias recae en un Fondo Rotativo Autogestionado que permite financiar nuevos proyectos de “comunidades socialistas” para nuevas familias en zonas centrales de la ciudad. Las maquinarias y los materiales utilizados también provienen del Estado a cambio del aporte de trabajo de los beneficiarios que trabajan en las obras de sus futuras viviendas y en las de otros campamentos (HIC-AL, 2017).

Este esquema ha permitido la realización de alrededor de 1700 viviendas en 15 cam-

pamentos, principalmente en la Zona Metropolitana de Caracas (Torres, Pineda y Rey, 2017). Dado el actual bloqueo comercial internacional contra Venezuela y la crisis política y económica en el país, ciertos proyectos del Movimiento Pionero han sufrido retrasos significativos. No se han iniciado nuevos proyectos desde el 2017. Sin embargo, de los 2.7 millones de unidades de vivienda financiadas por el programa nacional de vivienda, Gran Misión Vivienda, el 40% de estas unidades han sido administradas y construidas por organizaciones lideradas por la comunidad.¹⁸

La experiencia del Barrio Intercultural: vínculo entre la cooperativa de vivienda, el territorio y la cosmovisión indígena

San Martín de los Andes, una pequeña ciudad al sur de Argentina ofrece un ejemplo interesante de cómo las luchas por las tierras indígenas podrían allanar el camino para las familias de bajos ingresos que buscan acceso a viviendas en áreas urbanas. Ubicado a las orillas del lago Lácar entre los bosques y montañas del Parque Nacional Lanín, San Martín de los Andes es un destino turístico importante. Buena parte de los cuarenta mil habitantes apenas subsisten económicamente, y sus condiciones habitacionales son precarias e inadecuadas (HIC-AL, 2017).

El proyecto del Barrio Intercultural emerge en este contexto por medio de una alianza entre una organización popular llamada Vecinos Sin Techo (VST) y la comunidad mapuche Curruhuinca, que en 2001 consiguió la restitución de sus derechos territoriales sobre el parque Lanín.¹⁹

Más de 150 familias, incluidas personas indígenas y no indígenas, participan en el proyecto Barrio Intercultural. Juntas elaboraron un plan de desarrollo comunitario con el apoyo del municipio y de varios actores externos afines a la causa. Una arquitecta que



Fig. 1.5. Ayuda mutua un domingo por la mañana en el Barrio Intercultural en los Andes argentinos.

PIERRE ARNOLD, 2014

había estado trabajando con cooperativas de vivienda en Buenos Aires propuso agregar las características de ayuda mutua y autogestión de una CVAM al plan de desarrollo comunitario. Pero, informado y moldeado por la cosmovisión de la comunidad mapuche, se entendió que el diseño de cualquier vecindario construido en territorio indígena debía basarse en el respeto por la vida cultural y natural del territorio en toda su diversidad.

En cuanto a las características urbanas del nuevo barrio, se acordó: preservar sin urbanizar al menos el 50% de la superficie del lote (de 77 hectáreas o 190 acres); que la urbanización no fue-

Cualquier barrio construido en territorio indígena debía basarse en el respeto por la vida cultural y natural del territorio.

ra en cuadrícula; que las viviendas debían formar círculos alrededor de las instalaciones comunitarias y solo construir en los claros del bosque; evitar la impermeabilización del suelo (calles de ripio); y que la densidad debía disminuir según se aproximaba

a las áreas protegidas del bosque y las pendientes.

En 2011, los participantes comenzaron a construir el Barrio Intercultural por cuenta propia. Tras siete años de planificación, el proyecto incluyó cien viviendas ecológicas construidas por ayuda mutua, así como baños secos, espacios comunes y de comercios a la entrada del barrio para la venta de artesanías y productos locales. Durante el proceso se estableció toda una mística en torno a la reconciliación entre los pueblos, como queda de manifiesto en el relato de los Vecinos Sin Techo:

Nos aglutinó la falta de vivienda. Cientos de familias que necesitábamos una casa donde vivir tomamos en nuestras manos la responsabilidad de nuestro propio destino. Proyectar viviendas nos puso ante la necesidad de tierras donde asentarnos y así apareció la interculturalidad. Elegimos forjar este destino sobre el acto de justicia que representa el reconocimiento histórico del derecho ancestral del pueblo Mapuche a su territorio. Si en este territorio hay tierras, estas son Mapuche, y por tanto son tierras *comunitarias*. Bajo esta concepción, la tierra no es un bien especulativo para la venta, es un bien común que sale del mercado (en HIC-AL, 2017: 98).

CONCLUSIÓN

La región latinoamericana y caribeña presentan una importante diversidad de espacios de tenencia colectiva del suelo, ya sea por su historia prehispánica (tierras *comunitarias*, *comunales*, reservas indígenas), colonial y esclavista (comunidades cimarronas y tierras de propiedad familiar en el Caribe, quilombos en Brasil y Colombia), republicana y revolucionaria (tierras campesinas, comunales y ejidales en México) y contemporánea (campamentos de Pioneros en Venezuela, cooperativas de vivienda por ayuda mutua en la mayoría de los países, y en Brasil, vivienda rehabilitada cuya propiedad permanece municipal con un derecho real de uso a sus ocupantes).

En el ámbito rural, la propiedad colectiva o comunitaria se torna un instrumento de protección de tierras ancestrales y sus bienes comunes — como las selvas, los bosques, los pastizales, el agua, y también el subsuelo — del despojo y del extractivismo (agroindustria, minería, *fracking*, etc.), así como de la urbanización. El Convenio 169 de la OIT de 1989 y algunas legislaciones nacionales representan importantes avances en este sentido y antecedentes o jurisprudencias para las luchas actuales.

En la región más urbanizada del mundo, la difusión de las cooperativas de vivienda por ayuda mutua y otras iniciativas similares en propiedad colectiva propician que este

tipo de tenencia se convierta en una alternativa creciente frente al modelo hegemónico de la vivienda en propiedad individual. Asimismo, permite a familias de bajos recursos — excluidas de las políticas de compra de viviendas, tanto las que ofrece el mercado como las de interés social — empoderarse y acceder a la tenencia segura de una vivienda que podrán heredar a sus hijos sin el miedo de ser expulsados en caso de perder su empleo o cualquier otro cambio en sus circunstancias personales.

La experiencia del Barrio Intercultural en la Patagonia argentina, además, proporciona un ejemplo de cómo un movimiento urbano por la vivienda puede unirse con una comunidad indígena para restaurar y preservar, mediante la propiedad colectiva, los derechos indígenas a las tierras ancestrales. El Barrio Intercultural demuestra cómo los principios de propiedad colectiva rural podrían inspirar la transformación de los espacios urbanos contemporáneos, a medida que los grupos de bajos ingresos en los barrios céntricos de las ciudades empiecen a controlar la vivienda y el territorio que ocupan.

Los fideicomisos comunitarios de tierras pueden convertirse en parte de esta nueva generación de formas colectivas y seguras de tenencia de la tierra; en una estrategia para la producción y gestión social del hábitat; y en un vehículo para la protección del bien común en medio de los espacios especulativos y desiguales que definen a las ciudades capitalistas contemporáneas. Si bien la figura del fideicomiso comunitario de tierras es poco conocida en América Latina y el Caribe, aparte del Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Peña en Puerto Rico y el desarrollo actual de un fideicomiso comunitario en favelas de Brasil, existen claras conexiones entre estas instituciones y las luchas para reconquistar los espacios en los centros de las ciudades a través de esquemas de tenencia segura y antiespeculativa.

Este capítulo ha querido demostrar que la acción colectiva producto de los derechos de propiedad colectiva representa un baluarte contra el despojo y el desplazamiento forzado de grupos de bajos ingresos en América Latina y el Caribe. Los ejemplos aquí descritos plantean alternativas significativas a la individualización continua de la propiedad. Predecimos que estas formas de propiedad colectiva solo crecerán en importancia en la medida en que los sectores populares urbanos luchen por garantizar sus derechos en economías altamente polarizadas.

Endnotes

1. Por la diversidad de los términos utilizados en los países de la región para referirse a la tenencia colectiva del suelo, en este artículo se usó la palabra genérica “colectiva” y aparecen en letra itálica los términos locales, como tierras comunitarias, tierras comunales, ejidos, para referirnos a los casos de cada país.
2. Esta producción masiva de viviendas por parte del sector privado y promovida por el Estado (a través de subsidios y contribuciones de los trabajadores de sus ingresos a los

fondos públicos de vivienda) fue fomentada en la región por el Banco Mundial con la publicación de “Vivienda: Un entorno propicio para el mercado habitacional” (1993). Bajo este esquema de “Ahorro — Bono — Crédito”, se construyeron más de 230 000 apartamentos en Chile en la década de los años noventa, seguidos por alrededor de nueve millones de viviendas construidas entre 2000 y 2018 en México. Entre 2011 y 2018, se produjeron cuatro millones de unidades bajo este mismo esquema en Brasil y 2.7 millones en Venezuela (Arnold, 2019). En países menos poblados, como Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Panamá y Perú, se está aplicando este esquema en una escala más modesta.

3. Sin embargo, como sugiere Kouri (2017), el sujeto central del artículo 27 — que servirá para legitimar las dos grandes gestas del régimen posrevolucionario, la Reforma Agraria y la Nacionalización del petróleo — no eran los pueblos originarios sino la Nación.
4. Las reformas neoliberales introducidas al régimen agrario en los años noventa, ya permiten la venta de estas parcelas colectivas, a reservas de que la asamblea vote mayoritariamente por la desincorporación de la propiedad social. Junto con las pautas neoliberales del Banco Mundial para el sector de la vivienda, la división de ejidos en parcelas con uso de suelo urbano ha precipitado la producción masiva de viviendas en las periferias urbanas y la consecuente expansión urbana de las ciudades mexicanas.
5. En las zonas de tierras bajas de la región amazónica, el Estado ha reconocido 58 TIOC en manos de 150 000 propietarios que ocupan más de 12 millones de hectáreas, que representan solo el 67% del área reclamada inicialmente (RAISG, 2016, 49).
6. Disponible en www.landmarkmap.org
7. Los territorios indígenas y campesinos han tenido que resistir los intentos de asimilación cultural y despojo territorial (Price, 1996). Esto continúa hoy en día. Por ejemplo, las comunidades barbudenses fueron desposeídas de la tenencia colectiva de la isla de Barbuda en el Caribe mediante la derogación de la Ley de Tierras de Barbuda en 2018, una pérdida que actualmente están disputando en los tribunales.
8. Véase: www.prindex.net
9. El conjunto de diez prescripciones de política económica que constituyen el paquete de reforma estándar para los países en desarrollo afectados por crisis fiscales promovido por instituciones basadas en Washington DC, como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos.
10. La producción masiva de viviendas orientada al mercado en la región de América Latina y el Caribe provocó el desplazamiento a áreas periurbanas de hogares de clase media atraídos por el ideal de la casa propia. El aumento de los costos de transporte para llegar a empleos e instalaciones urbanas básicas, junto con el endeudamiento durante veinte

a treinta años para pagar la hipoteca de viviendas de mala calidad que pierden valor a tiempo, conduce sistemáticamente al empobrecimiento de estos hogares (Arnold, 2019).

11. Una vez concluida la construcción y habiendo cancelado el préstamo hipotecario, los socios de las cooperativas de propietarios ejercen sobre su unidad habitacional el derecho que concede la Ley de Propiedad Horizontal, la cual regula toda la propiedad inmueble no individual en el país. Sin embargo, con las cooperativas de usuarios, que pueden establecerse con una asignación del 15% del valor de la vivienda a través de ahorros previos o ayuda mutua, se establecen contratos con cada miembro para el uso y disfrute de sus hogares. Las personas que viven en cooperativas de propietarios pueden vender sus viviendas a precio de mercado, mientras que en las cooperativas de usuarios solo pueden vender sus intereses sociales a la cooperativa, sin obtener ganancias.
12. Según la Ley de Vivienda, en caso de arrendar su vivienda, un socio puede ser expulsado de la cooperativa y en caso de retirarse voluntariamente de la cooperativa antes de cumplirse diez años de haber vivido allí, se retiene un porcentaje del valor monetario de la parte social que el socio devuelve a la cooperativa.
13. Por ley, la cooperativa elige y contrata un IAT que debe ser reconocido por el Estado y lo paga hasta un 5% del valor total de las obras (reevaluado entre un 7% y un 8% actualmente).
14. En los últimos años, la FUCVAM ha estado organizando huelgas y manifestaciones contra el Gobierno uruguayo. A pesar de estar dirigido por una coalición de izquierda, el Gobierno ha elevado la tasa de interés de los préstamos públicos de 150 cooperativas del país de un 2% a un 5.25%, y ha otorgado a los desarrolladores privados exenciones de IVA sobre el costo de los materiales de construcción, mientras que las cooperativas no gozan de este beneficio.
15. La SELVIHP está compuesta por movimientos sociales de Argentina, Brasil, Chile, Panamá y Venezuela que se reúnen al menos cuatro veces al año para diferentes actividades como la Escuela Latinoamericana de Autogestión. Véase: Movimientos de Ocupantes e Inquilinos <http://moi.org.ar/tag/selvihp/>.
16. Fuera de la región, países como Filipinas y varias naciones del continente africano también están experimentando el modelo de CVAM.
17. El movimiento nació en el seno de los casi 7000 Comités de Tierra Urbana (CTU) creados a partir de 2002 en todo el país para fomentar la participación de la población en la planeación y el mejoramiento barrial (HIC-AL, 2017).
18. Según Juan Carlos Rodríguez, director de FUNDACARACAS, el Instituto de Vivienda Pública de la capital, y miembro del Movimiento Pionero Venezolano. Fue entrevistado por dos de los autores durante el grupo de trabajo Latinoamericano de Producción Social de Vivienda de la Habitat International Coalition—Latin America (HIC-AL) en Tequisquiapan, México, el 20 de agosto de 2019.

19. Esto fue habilitado por el Convenio 169 de la OIT y el artículo 72 de la Constitución argentina, que reconoce la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas desde 1994.

Referencias

- Algoed, L. and Hernández Torrales, M. (2019). Vulnerabilization and Resistance in informal settlements in Puerto Rico: Lessons from the Caño Martín Peña Community Land Trust. *Radical Housing Journal*, Vol 1(1): 29–47.
- Andrade, G. (2016). Las comunas ancestrales de Quito. Retos y desafíos en la planificación urbanística. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Corporación Editora Nacional.
- Arnold, P. (2019). Políticas de producción y gestión social del hábitat en América Latina: conquista de derechos e incidencia política frente a la vivienda de interés social orientada al mercado. En L. Salinas (coord.), *Gestión Urbana y Políticas de vivienda. Espacio Público, (in)seguridad y conflicto urbano* (pp. 225–260). México City: UNAM.
- Arnold, P. and Lemarié, C. (2017). Hábitat en Movimiento. Viaje al encuentro del hábitat popular en América del Sur. Mexico City: autoeditado.
- Besson, J. and Momsen, J. (eds) (1987). *Land and Development in the Caribbean*. London: Macmillan Publishers.
- Coque Martínez, J. (2002). Las Cooperativas En América Latina: Visión Histórica General y Comentario de Algunos Países Tipo. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 145–172, núm. 43: 145–72. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=17404309>.
- Fernández, J.C. (2017). La propiedad comunitaria de los pueblos originarios. Su relación con el concepto de bienes colectivos, en María Cristina, G. y María Celeste, M. (coord.). *Ambiente y pueblos indígenas: una mirada interdisciplinaria*. Salta: Universidad Católica de Salta, EUCASA. pp. 189–212.
- Ferraz, A. (2014). Minha Casa Minha Vida financia 1ª reforma no centro de SP. Autogestão e Moradia. <http://autogestao.unmp.org.br/autogestao-na-midia-minha-casa-minha-vida-financia-1a-reforma-no-centro-de-sp/>
- González Casanova, P. (2017 [1969]). El colonialismo interno. En *De la sociología del poder a la sociología de la explotación: pensar América Latina en el siglo XXI*. Bogotá/Buenos Aires: CLACSO.
- HIC–AL (2017). *Utopías en construcción. Experiencias de producción social del hábitat en América Latina*. Mexico City: Habitat International Coalition–América Latina.
- León Portilla, M. (2011). *Independencia, reforma, revolución, ¿y los indios qué?* Universidad Nacional Autónoma de Mexico City: Instituto de Investigaciones Históricas.

- Kouri, E. (2017). “La promesa agraria del artículo 27,” 1 febrero. <https://www.nexos.com.mx/?p=31269>.
- Oxfam (2016). *Desterrados: Tierra, poder y desigualdad en América Latina*, de Oxfam.
- Mendive, C. (2014). *Cartera de Inmuebles de Vivienda de Interés Social (CIVIS): Alternativas para la provisión de suelo en Uruguay*. En M. Smolka y F. Furtado (Eds.), *Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Museo Afro Digital (s.f). *Quilombos of Rio*. <http://www.museuafrorio.uerj.br/?work=quilombos-of-rio>
- Pinho, A. (s.f). *Vazio por anos, prédio é reformado por sem-teto e agora vira exemplo em SP. Autogestão e Moradia*. <http://autogestao.unmp.org.br/autogestao-namidia/vazio-por-anos-predio-e-reformado-por-sem-teto-e-agora-vira-exemplo-em-sp/>
- Price, R. (ed) (1996). *Maroon Societies: Rebel Slave Communities in the Americas*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- RAISG Red Amazónica de Información Socioambiental Georreferenciada (2016). *Cartografía Histórica de Áreas Naturales Protegidas y Territorios Indígenas en la Amazonía*. www.amazoniasocioambiental.org
- Rights and Resources Initiative (2015). *Who Owns the World’s Land? A global baseline of formally recognized indigenous and community land rights*. Washington, DC. <https://rightsandresources.org/en/publication/who-owns-the-land-in-latin-america/#.W5vMwS17GgQ>
- Tamburini, L. (2019). *Atlas sociopolítico sobre los territorios indígenas en las tierras bajas de Bolivia*. Copenhagen: IWGIA.
- Torres, A., Pineda, V. & Rey, E. (2017). *Las disputas urbanas en la Caracas del siglo XXI: retos y potencialidades en la producción social del suelo*. *Territorios* (36), 47–68. <http://dx.doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territrios/a.4845>
- UNICEF (2009). *Atlas sociolingüístico de pueblos indígenas en América Latina*. Cochabamba: Unicef y Funproeib Andes.
- UN-Habitat (2013). *State of the World’s Cities 2012/2013*. <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/745Habitat.pdf> [Accedido el 14 August 2019].
- World Bank (1993). *Housing: enabling markets to work*. World Bank policy paper. Washington: World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/878771468343734154/pdf/118200PUBSPANISH0Box71184B01PUBLIC1.pdf>