

La vista desde Santa Marta, una favela en Copacabana, en la Zona Sur de Río, con el Morro São João y el Pan de Azúcar. Crédito: Robert Harding Picture Library

# FIDEICOMISOS DE SUELO COMUNITARIOS EN LAS FAVELAS DE RÍO

Si se establecen fideicomisos de suelo comunitarios en asentamientos informales, ¿se podría ayudar a resolver la crisis mundial de viviendas asequibles?

Por Theresa Williamson

## INTRODUCCIÓN

El Programa para América Latina y el Caribe (LAC) del Instituto Lincoln trabaja desde hace más de dos décadas en la intersección de los mercados de territorio urbano, financiación basada en territorio y viviendas asequibles, para poder abordar el aumento de los asentamientos informales y la pobreza urbana en la región. Además, el Instituto se ha concentrado en los fideicomisos de suelo comunitarios (CLT, por su sigla en inglés), por los cuales el territorio es propiedad de la comunidad y las viviendas tienen propietarios individuales, pero principalmente en cómo estos se aplican a los problemas de vivienda que afectan a las comunidades de bajos ingresos en los Estados Unidos. Estas líneas de trabajo convergen en la idea de adaptar los CLT para lidiar con la informalidad en América Latina, y esto adquirió popularidad entre los defensores de la vivienda y los expertos en políticas de suelo.

Hemos visto que los CLT pueden funcionar en asentamientos informales, en gran parte gracias a la creatividad, las habilidades organizativas y el compromiso de los residentes y los defensores del CLT de Caño Martín Peña, en San Juan, Puerto Rico (ver pág. 19). El ejemplo de San Juan es novedoso no solo porque utiliza el CLT para garantizar la administración colectiva a largo plazo del territorio y las viviendas asequibles, sino también porque regulariza u ofrece títulos para cientos de hogares informales o ilegales, conocidos como ocupantes ilegales. La voluntad del estado de otorgar títulos de propiedad a la comunidad resultó esencial.

El atractivo de los CLT en América Latina surge de su capacidad de ofrecer a los residentes la seguridad de un título sobre la propiedad que ocupan, que trata con el gran tema de la informalidad, y de ofrecer una capacidad de pago de la vivienda a largo plazo. De este modo, tal como indica Theresa Williamson en este número de *Land Lines*, ella encabeza una labor por considerar los CLT como un medio para ofrecer titularidad segura y preservar la capacidad de pago en las favelas de Río de Janeiro. El programa LAC documenta el CLT de Caño y explora la viabilidad legal

y política del modelo de CLT en Brasil y otros países de América Latina.

La investigación, los cursos y los proyectos del LAC en América Latina han reforzado el argumento de que los programas de regularización son una solución que, paradójicamente, aporta al problema de la informalidad. Al regularizar los asentamientos existentes, se demuestra que la ciudad está comprometida con la equidad y la inclusión social, pero también atrae nuevas ocupaciones y requiere políticas correctivas que podrían ofrecer títulos para dichos asentamientos. El enfoque ideal sería preventivo, mediante el cual las autoridades públicas pudieran implementar un conjunto de herramientas financieras y de planificación para asegurarse de que los mercados de territorio produzcan parcelas asequibles, bien ubicadas y con servicios para albergar a la mayoría de la población, en particular hogares de bajos ingresos. Esto debería incluir la recuperación de plusvalías de la tierra para financiar infraestructura o viviendas inclusivas.

El enfoque preventivo tiene sus desafíos, y abandonar los programas de regularización podría no ser negociable, a nivel político. Por estos motivos, los CLT son tan interesantes. Según explica Williamson, el aspecto comunitario de los CLT ofrece el potencial de reducir la especulación y el desplazamiento que pueden surgir de los programas de títulos enfocados en parcelas individuales.

Al explorar los CLT para asentamientos informales, deberíamos recordar algunas preguntas. Primero: ¿se puede transferir a América Latina un modelo diseñado para promover viviendas asequibles y seguras en los Estados Unidos? Segundo: ¿cómo sería la implementación exitosa de los CLT en lugares como Río de Janeiro? Tercero: ¿qué otras herramientas de políticas de suelo se necesitarán para abordar la informalidad en el LAC y, en particular, evitar futuros asentamientos informales?

— **Enrique Silva**, miembro y director asociado del Programa para América Latina y el Caribe.

## Derechos territoriales en Brasil: reconocimiento y amenazas al papel de las favelas en la ciudad

En América Latina, las leyes de “regularización”, que garantizan un título de propiedad formal y legal a los residentes de asentamientos no oficiales, suelen tener las metas expresas de ofrecer una titularidad segura del territorio, lo que ofrece acceso a los servicios e infraestructura del municipio oficial y a créditos. Las políticas públicas que responden a dichas leyes han variado, desde limitarse a emitir títulos a promover la transferencia de propiedades con mejoras de infraestructura, servicios sociales y oportunidades de empleo. Los costos y resultados de estas labores varían en toda la región, y hay poco consenso acerca de su efectividad. Una ley reciente sobre títulos de propiedad en Brasil ha preocupado a los activistas de la vivienda acerca de que, en vez de brindar estabilidad,

la transferencia directa de las propiedades pueda producir el efecto opuesto y alejar a las personas de la comunidad a la que han pertenecido durante generaciones.

Al firmar la Ley 13.465 en julio de 2017, Michel Temer, el presidente interino de Brasil, creó el potencial de una avalancha de especulación inmobiliaria y aburguesamiento en las favelas de Río de Janeiro. Esta ley controversial alienta la regularización total de los territorios federales tomados históricamente por ocupantes ilegales. Con el tiempo, algunos de los primeros habitantes alquilaron el territorio público que ocupaban, pero la medida reguladora otorga a los ocupantes de las favelas títulos de propiedad totalmente legales. En Brasil, entre el 50 por ciento y el 70 por ciento del territorio público está ocupado de forma irregular, y los promotores

Si bien los residentes de Vila Autódromo poseían el título de su casa, la favela fue demolida antes de las Olimpiadas de 2016. Crédito: Catalytic Communities | RioOnWatch



## FAVELAS

El primer asentamiento informal denominado “favela”, que hoy se conoce como Morro da Providência, fue fundado en Río en 1897 por exsoldados. Lo llamaron “Colina Favela” por una planta espinosa resistente que crecía en las colinas donde habían luchado, en el noreste árido de Brasil. Si bien la palabra “favela” se considera una traducción de “asentamiento informal marginal” o “pueblo de tugurios”, no hay una base etimológica que la respalde. En los últimos años, cada vez más líderes jóvenes de las favelas de Río se han volcado a usar el término *favelado* (residente de favela) como motivo de orgullo que resalta su resistencia y resiliencia, y fortalece una identidad compartida sobre la base de estos atributos esenciales.



Providencia, la primera favela, a principios del s. XX. Crédito: Augusto Malta, Archivo General de la Ciudad de Río de Janeiro

argumentaron que esto justificaba la ley. Gran parte de este territorio se encuentra en la región del Amazonas, que se ha decretado “ingobernable”, pero los asentamientos informales en territorios federales urbanos también caen en esta mezcla. La ley incumple una cláusula de la constitución brasileña por la cual el territorio debería cumplir una función social (es decir, albergar personas), y la Ley 11.977 de 2009, que establece que los territorios públicos deben seguir siendo públicos. En cambio, con la nueva ley, los territorios federales (ya sea en el Amazonas o en las favelas de Río) se deben regularizar mediante la transferencia de la propiedad a sus ocupantes, quienes pueden disponer de ellos como mejor les parezca. Y, al establecer esta ley federal, el efecto automático es alentar a los estados y municipios a que hagan lo mismo.

Por lo tanto, es probable que la emisión de títulos totales en las favelas se acelere en los próximos años. ¿Qué significará esto para el inventario de viviendas asequibles de la ciudad? ¿Qué sucederá con las favelas de Río, en particular dado que muchas de ellas están en territorios con gran potencial para especulación, construidas en laderas de colinas sobre los inmuebles más valiosos de la ciudad y con vistas impresionantes? ¿Esta ley las hará más o menos seguras?

Con la inminente emisión masiva de títulos en las favelas de todo Brasil, un modelo de fideicomiso territorial comunitario para favelas (F-CLT) podría ofrecer una mejor solución. Los CLT tradicionales se establecen como asociaciones sin fines de lucro, que poseen y mantienen el territorio. Los residentes poseen sus edificios respectivos y, en efecto, coposeen el territorio asociado, y guían y gobiernan al propietario sin fines de lucro como miembros del CLT. Dado que el terreno suele ser el mayor costo de las viviendas urbanas, gracias al CLT, los precios de las casas se mantienen asequibles. De acuerdo con la Ley 13.465, el modelo de CLT transfiere el territorio público a una propiedad privada, pero la posesión colectiva del suelo inherente al modelo de CLT respeta más la cláusula de la constitución, según la cual el suelo debe cumplir una función social. Si se implementa un modelo de ese estilo, se podría ofrecer un atisbo de esperanza a los activistas de la vivienda que se esfuerzan por regularizar los asentamientos urbanos informales en un mundo de ciudades cada vez más caras. Se trata de un modelo para ofrecer acceso seguro al territorio y perpetuar la capacidad de pago de las viviendas.

En el contexto de los asentamientos informales, el enfoque del CLT reconoce la complejidad

“Los CLT tradicionales se establecen como asociaciones sin fines de lucro, que poseen el territorio y lo mantienen. Los residentes poseen sus edificios respectivos y, en efecto, coposeen el territorio asociado, y guían y gobiernan al propietario sin fines de lucro como miembros del CLT”.

inherente y el dinamismo de estos vecindarios sin comprometer las características actuales, e incluso los recibe y construye sobre ellos.

### El techo es una necesidad básica

Se puede decir que el mayor problema urbano de esta época es qué hacer con los asentamientos informales.

En todo el mundo, las ciudades con mayor ritmo de crecimiento se encuentran en países en vías de desarrollo, principalmente en África y Asia. Debido a este crecimiento veloz e imprevisto, hoy, entre un cuarto y un tercio de las personas que viven en ciudades están en asentamientos informales. Por desgracia, los periodistas y organizaciones internacionales los siguen llamando barrios marginales o tugurios, y esto no ayuda.

Se calcula que hacia 2050, casi un tercio de toda la humanidad vivirá en asentamientos

informales, dado que el crecimiento de la población es más acentuado en países en vías de desarrollo urbanizados, donde los gobiernos no pueden atender las necesidades de los nuevos migrantes urbanos.

El investigador Justin McGuirk indica: “El 85 por ciento de las viviendas en todo el mundo se construye de forma ‘ilegal’... así, los residentes de asentamientos informales son los mayores desarrolladores del espacio urbano en todo el mundo, dictan el diseño y el uso de más superficies que los arquitectos y los gobiernos”. Y, sin embargo, para generalizar, las sociedades no les prestan mucha atención, hasta que y a menos que consideren que estos asentamientos “estorban” el desarrollo inmobiliario. Los conflictos en torno al aburguesamiento y el desarrollo en todo

Una casa bien cuidada en la favela Asa Branca, Zona Oeste. Crédito: Catalytic Communities | RioOnWatch





Una casita posada con precariedad sobre la comunidad de Vidigal, que se está aburguesando. Crédito: Catalytic Communities | RioOnWatch

el mundo son una consecuencia directa de las políticas que tratan a las viviendas como propiedad e inversión, en vez de reconocer que el techo es una necesidad humana fundamental.

En la situación actual, estas comunidades se desestiman o se desaloja a los residentes, y en el mejor de los casos se los obliga a ir a viviendas sociales inhumanas. Estos enfoques son insostenibles y socialmente injustos. No han funcionado porque no tratan los motivos subyacentes por los cuales existen los asentamientos y suelen dejar a los residentes en peores condiciones.

Como mínimo, un 20 por ciento de la población de una ciudad típica no puede costear una vivienda a precio de mercado y, por lo tanto, debe acceder a una fuera del mercado, ya sea mediante el gobierno o una sociedad civil.

Entonces no sorprende ni es una coincidencia que, en Río de Janeiro, una ciudad que no ha

tratado la necesidad de un techo con seriedad desde que se urbanizó a fines del s. XIX, hoy el 24 por ciento de la población viva en asentamientos informales.

## Volver a concebir las favelas de Río

Las favelas de Río ostentan una historia plena de 120 años y podrían estar entre los asentamientos informales más consolidados del mundo actual, porque durante gran parte de esa historia, fueron abandonadas para que se arreglen solas y echaron raíces. Las favelas consolidadas son aquellas en las que sus habitantes, gracias a la inversión comunitaria a lo largo del tiempo, suelen encontrarle un valor al hecho de quedarse y realizar mejoras en su vivienda, mejoras que suelen representar el ahorro de toda la vida de varias generaciones.

Río fue el puerto de comercio de esclavos más grande de la historia mundial. Durante el s. XIX, antes de 1888, año en que Brasil fuera el último país del hemisferio occidental en abolir la esclavitud, los esclavos representaban entre el 20 y el 50 por ciento de la población de la ciudad. Los políticos de las generaciones posteriores a la abolición estaban decididos a conservar la situación de profunda desigualdad: mantuvieron una clase servidora accesible y no reconocieron la necesidad de ofrecer servicios a esas mismas personas. Las favelas son la manifestación territorial de este abandono. La estructura de poder de la ciudad no ofrece servicios públicos de calidad a las favelas, como oportunidades de educación adecuadas, y criminaliza la pobreza; así, logra que el estado de estas comunidades sea lo suficientemente ambiguo y endeble como para mantenerlos en la sumisión. Por consiguiente, esta historia estuvo marcada por desalojos forzados periódicos e inversiones ocasionales en mejoras de la infraestructura y servicios básicos.

### CONDICIONES

En Río de Janeiro hay cerca de 1000 favelas, con ocupaciones que varían entre decenas y 200 000 habitantes. La mayoría de los residentes viven en comunidades de más de 50 años y reciben servicios públicos básicos de mala calidad. Gran parte de las inversiones se realizaron en hogares privados, donde los residentes ejercen el mayor control y han reconstruido una y otra vez con el paso de las generaciones. La construcción ilegal es una práctica común en Brasil, ya sea en forma de residencias elegantes en parques nacionales, haciendas no autorizadas en la Amazonia o casas en las favelas. Alrededor de dos tercios de los residentes de las favelas son propietarios de su hogar, aunque no posean el territorio. Hoy, más del 90 por ciento de esos hogares son de ladrillo, concreto y acero reforzado.

Las favelas de Río no son temporales ni precarias, como otros asentamientos informales y tugurios. Son barrios desarrollados a partir de una necesidad de vivienda que no se sule. No reciben regulación externa de importancia. Las fundan los residentes, en vez de desarrolladores externos especuladores. Y evolucionan con una

gran influencia de muchos factores, como cultura, acceso a empleos y disponibilidad de recursos.

Las favelas de Río exhiben una amplia variedad de condiciones que generaron una cantidad equivalente de resultados, desde muy innovadores hasta totalmente disfuncionales. Por lo tanto, es ideal que sean los residentes quienes tomen las decisiones acerca del futuro de estas comunidades, ya que son los únicos capaces de evaluar el verdadero valor de sus asentamientos, que no suele ser económico y, por lo tanto, es difícil de cuantificar.

No obstante, los datos capturan algunas de las fortalezas de este tipo de comunidades. En *A Country Called Favela (Un país llamado favela)*, los investigadores cuentan que entre 2004 y 2014, una etapa de crecimiento económico veloz en Brasil, el salario promedio de las favelas aumentó más que en toda la sociedad. Los residentes de las favelas se consideraban más felices que el promedio nacional (94 por ciento contra 93 por ciento). Al 81 por ciento le gustaban las favelas, el 66 por ciento no quería irse de su comunidad y el 62 por ciento estaba orgulloso de vivir allí.

Ninguno de estos puntos pretende negar los desafíos muy reales de las favelas, solo apuntan a cuestionar el punto de vista limitado de que los asentamientos informales son malos y que, por lo tanto, deberían eliminarse. Si se eliminan las favelas consolidadas, solo se agravarán las fallas de políticas que las hacen inevitables. Además, es importante destacar que no hay nada inherente a las favelas que produzca actividad delictiva. Una combinación de otros factores crea circunstancias propicias para el crimen organizado. Estos son la criminalización y estigmatización de la pobreza; el abandono de la educación, la infraestructura y otros servicios por parte del sector público; y la falta de oportunidades económicas.

Como resultado de este panorama de lo bueno y lo malo, y a pesar del estigma que suele paralizar, la falta de inversión y las políticas de seguridad contraproducentes, en promedio, los residentes de las favelas preferirían ver mejorar a su comunidad antes que buscar una vivienda alternativa.

Figura 1

### Aspectos urbanos sostenibles de las favelas

Las favelas de Río han desarrollado de forma orgánica los siguientes atributos urbanísticos que se suelen asociar a las comunidades sostenibles:



#### VIVIENDA

- viviendas asequibles en zonas centrales
- viviendas cerca del lugar de empleo
- barrios bajos, de alta densidad y muy sociables
- arquitectura flexible, según el uso;



#### COMUNIDAD

- alto grado de acción colectiva
- incubación cultural
- alta tasa de emprendimiento; y



#### TRÁNSITO

- uso mixto; calles principalmente para peatones
- uso extendido de bicicletas y tránsito.

### DERECHOS DE OCUPACIÓN, DE 1988 A 2010

Cuando Brasil volvió a la democracia tras la dictadura militar, que se sostuvo entre 1964 y 1985, y aprobó la “Constitución popular”, en 1988, los movimientos de vivienda obtuvieron lo que exigían: incluir los derechos de prescripción adquisitiva. Esto marcó un camino legal para que los residentes de asentamientos informales pudieran ser propietarios. La prescripción adquisitiva, conocida como “derechos de los ocupantes ilegales”, hace referencia a los derechos de vivienda que se confieren a los ocupantes de un territorio o vivienda, si no se los declara culpables de invadir propiedad privada durante un período determinado. En algunas ciudades de los Estados Unidos, como Nueva York, el período es de diez años. En Brasil, el período en zonas urbanas es de cinco años, lo cual resulta breve en comparación con el resto del mundo. Y con razón, dada la necesidad apremiante de legalizar las viviendas construidas en las favelas antes de que se firmara la Constitución.

En 2001, Brasil aprobó el Estatuto de las Ciudades, que incluyó una cláusula para que las favelas y otras Zonas Especiales de Interés Social (Zonas Especiais de Interesse Social o ZEIS) se conservaran como viviendas asequibles. De este modo, surgió una consciencia colectiva entre los dirigentes en arquitectura e ingeniería del país de que este era el mejor camino para las favelas. Sin embargo, los derechos de los ocupantes ilegales y las ZEIS, al igual que muchas políticas progresistas de Brasil, pertenecen a la categoría de *pra inglês ver* o “para que vean los ingleses”. Esto se remonta al comercio de esclavos y la práctica de promulgar leyes y políticas que no pretenden ser implementadas, sino que benefician a los extranjeros o a los defensores locales de la política.

Así, son muy pocos los residentes de las favelas de Río de Janeiro que han recibido títulos. Cuando ocupan territorio privado y pueden demostrar la ocupación ininterrumpida, obtener un título mediante un proceso judicial puede ser un proceso relativamente directo. Pero la mayoría de las viviendas se encuentran en terrenos públicos, y las autoridades pueden ignorar las solicitudes de titulación. Legalmente, los funcionarios públicos

de Brasil deberían ofrecer derechos de arriendo o prescripciones adquisitivas, en vez de títulos, dado que los territorios públicos se consideran intransferibles, mientras que los derechos de ocupantes ilegales se reconocieron a nivel constitucional. Sin embargo, se han emitido muy pocos derechos de arriendo, a pesar de lo que establece la ley.

### TITULARIDAD DESDE 2010 HASTA HOY

El enfoque oficial sobre los asentamientos informales ha cambiado en la preparación de Río como sede del Mundial de 2014 y las Olimpiadas de 2016. A principios de 2010, cuando hubo una avalancha de inversiones en la ciudad en anticipación a estos eventos mundiales, los títulos se convirtieron en un tema candente. Estos se anunciaron principalmente para las favelas de la Zona Sur, como Rocinha, Vidigal y Morro Dona Marta, que solían ser las comunidades más

consolidadas y, sin lugar a dudas, las que se encontraban en los distritos más ricos y especulativos. En escasos meses, algunos residentes de estas comunidades, que le habían ganado al desalojo durante el régimen militar de los 70, relacionaron el repentino interés de las autoridades públicas en los títulos con las luchas anteriores. Con el término *remoção branca* o “desalojo blanco” (el término inicial y endémico de los residentes para el aburguesamiento), que evidencia el fenómeno que ocurría, los organizadores de las comunidades lamentaron la llegada de los títulos, al mismo tiempo que los especuladores inmobiliarios se amontonaban en Río durante el auge más grande de la historia de la ciudad. Y no lo vieron como una coincidencia.

En 2013, los medios rebosaban de noticias sobre el aburguesamiento en Vidigal, una favela ubicada sobre la playa de Ipanema, en lo que podría ser el territorio más valioso de Brasil.

Una tarde típica de un día de semana en la favela Asa Branca. Crédito: Catalytic Communities | RioOnWatch





Uno de los cuatro debates públicos al aire libre sobre el aburguesamiento de Vidigal y los riesgos que este supone, ofrecidos por la asociación de residentes y una coalición de grupos de otros barrios, en 2014. Crédito: Catalytic Communities | RioOnWatch



Una residente de Babilônia se dirige al funcionario municipal y declara: “¡No queremos ningún título!”. Crédito: Catalytic Communities | RioOnWatch

Se abrían hoteles y bares elegantes, además de posadas y tiendas de sushi. En cierto punto, la asociación de residentes estimó que unos 1000 extranjeros vivían en una comunidad de alrededor de 20 000 personas.

Cerca de allí, en la favela Babilônia, en una reunión comunitaria en la que se debatió la amenaza del aburguesamiento, André Constantine, presidente de la Asociación de Residentes, declaró: “Como nacimos aquí, ¡tenemos derecho a criar a nuestros hijos aquí, y ver crecer a nuestros nietos aquí! . . . ¿Cómo vemos esta situación? Esto [otorgar títulos y privatizar los servicios públicos] es un proyecto [del gobierno] para evitar que nos quedemos aquí. . . . No van a cambiar las características de este lugar [con mejoras]. No, primero desinfectarán la pobreza . . . y expulsarán a quienes construyeron el lugar”.

Los asentamientos informales suelen funcionar como inventarios de viviendas asequibles para la ciudad. Las casas con un título individual, y en particular si tienen buena ubicación, adquieren el valor completo del territorio asociado con su ubicación. Y, como resultado, dejan de ser asequibles. El 20 por ciento que está en la base

de la pirámide económica se ve obligado a irse. Esto es un golpe grave para las personas que construyeron una comunidad durante generaciones, que se hicieron dependientes del tejido social, la ubicación y la red de seguridad, y que desde siempre reciben poca inversión y se ven excluidas de la ciudad, a pesar de haberla construido. Además, socava los esfuerzos por reducir la profunda desigualdad de Río y mantener las riquezas culturales de la ciudad.

No es de sorprender que, hacia la primavera de 2018, los líderes de Babilônia no hayan progresado mucho en los debates con la ciudad acerca de los títulos territoriales. Junto con Vidigal y otras favelas, en cierto sentido se beneficiaron con la última recesión económica, que detuvo los aumentos de alquileres y la amenaza de la *remoção branca*. Al mismo tiempo, la violencia entre las pandillas y la policía aumentó, lo que llevó al exilio de algunos residentes antiguos. Las presiones sobre la salud comunitaria en las favelas tienen distintos matices durante los auges y las caídas, y la intervención militar actual en Río es el último desafío.

## Los fideicomisos de suelo comunitarios para favelas (F-CLT) ¿ofrecen una oportunidad?

Durante gran parte de la última década, he explorado el potencial de implementar un modelo de fideicomiso de suelo comunitario en las favelas de Río. Al ver las consecuencias del auge mercantil previo a las Olimpiadas en las favelas de la Zona Sur, donde los residentes beneficiados fueron relativamente pocos, mientras que muchos otros tuvieron que ponerse a luchar, nuestra organización apoyó a varios grupos de Vidigal con talleres de concientización sobre el aburguesamiento y una serie de debates sobre la especulación inmobiliaria en la comunidad. El primer debate de 2014 estaba lleno de residentes que compartieron su historia y sus preocupaciones. Algunos fueron forzados a abandonar su hogar debido a aumentos en los servicios o el alquiler; en otros casos, los vendedores subestimaron el valor de su casa y terminaron por mudarse a un lugar mucho peor; y luego estaban los jóvenes adultos, quienes, por primera vez en generaciones, no podían comprar una casa en la comunidad tradicional de su familia.

Comenzamos a informar a los organizadores de favelas sobre estrategias de administración territorial, entre ellas los fideicomisos de suelo comunitarios. Los CLT son muy adecuados, tanto para un período de crisis económica como para uno de crecimiento especulativo. La lógica básica de la gobernanza de los CLT no es muy distinta a la de las favelas de hoy, salvo por la formalización. Los residentes poseen y venden su vivienda a precios accesibles en un mercado activo y paralelo de viviendas asequibles. Al mismo tiempo, no poseen el suelo donde viven; este, en cierto

sentido, es de propiedad colectiva, porque es público. Por último, las asociaciones de residentes y otras instituciones barriales se involucran en mejoras de infraestructura y las promueven dentro de la comunidad, y llevan un registro de la venta de viviendas.

La diferencia principal entre estos dos enfoques es que las favelas mantienen su precariedad por una gobernanza endeble de las autoridades, mientras que los CLT se sancionan para administrar el suelo, representar a la comunidad y tomar acciones para mejorar el suelo, y su mandato es reconocido por los residentes y las autoridades sin cuestionamientos.

Pero el concepto, tal como se suele practicar en los Estados Unidos y Europa, no coincidía del todo con la realidad de las favelas. Los CLT están asociados a las variedades de Estados Unidos y Europa, donde funcionan como emprendedores inmobiliarios, sin fines de lucro y asequibles, pero, al fin y al cabo, emprendedores. Sin embargo, las favelas no requieren un emprendimiento inmobiliario, sino más bien una formalización de su inventario actual de viviendas y comunidades. Esto nos obliga a preguntarnos: ¿las favelas se pueden modernizar como CLT?

Resulta que la respuesta es un rotundo sí. A partir de 2001, los asentamientos informales de Caño Martín, en San Juan, Puerto Rico, luchaban contra el aburguesamiento de sus comunidades. Hoy, Caño es un ejemplo muy estudiado y demuestra que los CLT son efectivos al ofrecer propiedad formal y con título sin correr el riesgo de aburguesamiento, a la vez que contribuyen con los atributos sociales existentes en la comunidad (ver pág. 20).

Con una posesión del estilo de los CLT en las favelas, los residentes podrían obtener seguridad contra los desalojos y la especulación inmobiliaria. También obtendrían reconocimiento público y

“Con una posesión del estilo de los CLT en las favelas, los residentes podrían obtener seguridad contra los desalojos y la especulación inmobiliaria. También obtendrían reconocimiento público y legal, además de mayores probabilidades de lograr mejoras en la infraestructura y los servicios”.

## PIONEROS DE CLT: CAÑO MARTÍN PEÑA, EL FIDEICOMISO DE SUELO COMUNITARIO HISTÓRICO DE PUERTO RICO, Y BOSTON'S DUDLEY STREET NEIGHBORHOOD INITIATIVE

En Puerto Rico, las comunidades de Caño Martín Peña adaptaron el modelo de fideicomiso de suelo comunitario (CLT) para respaldar los asentamientos informales existentes. Las luchas de las ocho comunidades de Martín Peña son similares a la experiencia en muchas de las favelas de Río y comunidades parecidas de todo el mundo. En la década de 1930, un huracán devastador obligó a los trabajadores rurales a migrar a San Juan. Con el tiempo, construyeron 500 viviendas informales junto al Caño Martín Peña, una arteria importante que atraviesa la capital. Hoy, son 26 000 los residentes que ocupan la zona, y conforman la comunidad con mayor densidad en Puerto Rico.

La falta de un sistema cloacal adecuado y de mantenimiento del canal hicieron que la zona, históricamente desatendida, sea muy propensa a inundarse. En 2001, el Cuerpo de Ingenieros del Ejército de los Estados Unidos se comprometió a dragar el canal, pero los residentes indicaron a los funcionarios de la ciudad que estaban muy preocupados de que las mejoras del canal pudieran llevar al aburguesamiento de su vecindario, dada la cercanía con el corazón de San Juan.

Los funcionarios reconocieron esta preocupación legítima y organizaron reuniones comunitarias entre 2002 y 2004 para analizar distintas formas de conservar la capacidad de pago de las viviendas y formalizar la posesión del suelo. Finalmente, decidieron que un modelo de CLT sería el mejor modo de avanzar, pero no había precedentes legales de ello en Puerto Rico.

En septiembre de 2004, San Juan aprobó la Ley 489/2004 y creó el Distrito de Planificación Especial del Caño Martín Peña y ENLACE, una empresa pública especial, para administrar el dragado y otras mejoras a la infraestructura. Además, la ley se preparó para la futura incorporación del CLT.

En el mismo año, los residentes fundaron el Grupo de Ocho Comunidades o G-8, una organización sin fines de lucro para promover el desarrollo económico, social y comunitario, y para mantener el CLT. G-8 facilita la comunicación entre ENLACE y el CLT, y garantiza que se cumpla el Plan de Desarrollo General del proyecto.

Antes de transferir el título al CLT, ENLACE trabajó para regularizar los derechos de propiedad. Los residentes recibieron escrituras de derechos de propiedad con el derecho de heredar y conservar la posesión de su vivienda, mientras que ENLACE conservó el título del suelo. Esta separación aísla a los residentes del aumento de los valores inmobiliarios; pueden capitalizar sobre el aumento del valor de la vivienda en sí, pero no del suelo.

Las Regulaciones Generales se promulgaron el 21 de octubre de 2018. Resaltan el papel del CLT como “mecanismo de posesión colectiva para resolver el problema de la falta de títulos de propiedad” y “evitar el desplazamiento involuntario” de los residentes del canal.

El CLT logró mantenerse vigente bajo las Regulaciones Generales durante 10 años. Junto con ENLACE, ha logrado un importante progreso hacia el automantenimiento y ha reubicado a los residentes de forma decente y solo cuando fue necesario para dragar el canal. En 2015, ganó un premio de la Building and Social Housing Foundation World Habitat, que lo reconoce como un modelo para otras comunidades informales.

El caso de Caño Martín Peña ayuda a inspirar iniciativas en todo el mundo, como las de Río de Janeiro. Gran parte del modelo de San Juan puede resultar inspirador, como las historias de por qué las personas eligieron el CLT por sobre los títulos individuales completos y cómo organizaron la comunidad para decidir el mejor modelo, elaboraron leyes y al final lograron desarrollar la comunidad de forma asequible. El ejemplo también demuestra que, cuando los hogares son parte de un F-CLT, siguen aportando a los recursos colectivos de la comunidad, en vez de recaer en un razonamiento más egoísta asociado con los títulos individuales completos. Cuando el Huracán María llegó a Puerto Rico, el Caño tenía conexiones en todo el mundo y en pocos meses logró incitar a los defensores, entre ellos otros CLT del mundo, para recaudar cientos de miles de dólares y ayudar en sus labores de reconstrucción. El caso de Caño Martín Peña demuestra que el desarrollo colectivo permite a las comunidades aprovechar más recursos en momentos inevitables de necesidad, incluso en plenas consecuencias del cambio climático.

Y, además de Caño, las experiencias en CLT de todo el mundo pueden ofrecer lecciones. La iniciativa Dudley Street Neighborhood Initiative, de Boston, que creó el CLT Dudley Neighbors Inc., en 1989, nos enseña que los aportes de estas instituciones van mucho más allá que la administración del suelo. Pueden ser motores económicos coordinados por las prioridades colectivas comunitarias. Esto podría ser una gran inspiración para las favelas que han desarrollado su propia actividad comercial o que querrían hacerlo, pero tuvieron que hacerlo informalmente. Ahora, mediante el CLT, pueden desarrollarlas formalmente, pero de modo que se limiten los gastos asociados con la formalización mediante canales tradicionales.

legal, además de mayores probabilidades de lograr mejoras en la infraestructura y los servicios. Establecer los marcos legales e institucionales necesarios para gestionar los F-CLT es una tarea abrumadora.

Los CLT de Estados Unidos y Europa exigen que los nuevos residentes acepten el modelo de posesión y la organización de la comunidad cuando acceden a la lista de espera del CLT para una vivienda. Los F-CLT deberían informar a los residentes actuales sobre las opciones que tienen (títulos de F-CLT y vivienda, contra títulos territoriales individuales completos), y permitir que las familias decidan aceptarlo o no. Por suerte, en Puerto Rico, Caño ofrece un modelo exitoso: en las ocho comunidades participantes, de las cerca de 6500 familias, 2000 aceptaron ser incluidas en el CLT. Si un proyecto piloto en Río

resultara en apenas un subconjunto de viviendas que aceptaran el F-CLT, de todas formas, se puede considerar que una mezcla de CLT y hogares con título completo limitaría las grandes especulaciones, debido a que los grandes desarrolladores no se interesarían en pequeñas parcelas rodeadas de viviendas asequibles.

Si se legisla este modo, los hogares que acepten el F-CLT podrían acceder a un impuesto inmobiliario inferior, lo cual es adecuado, dado que renuncian al derecho de especular para garantizar una vivienda permanentemente asequible (es decir, un bien público). Además, con la misma justificación podrían beneficiarse con otras garantías de capacidad de pago, como servicios públicos subsidiados (lo cual atiende las necesidades básicas, al igual que la de un techo). Si los F-CLT pueden garantizar la disponibilidad de viviendas asequibles de forma permanente, eso sería un alivio para el sector público, porque cumpliría con su obligación de garantizar un techo sin gastos masivos en viviendas sociales

Unos visitantes estadounidenses miran la vista de las atracciones turísticas de la Zona Sur, como el Pan de Azúcar, desde el techo de una casa, en Vidigal. Crédito: Catalytic Communities | RioOnWatch



Tabla 1

Fideicomisos de suelo comunitarios y favelas: ADN similar

Al evaluar los casos del norte y el sur global, los componentes esenciales del modelo de CLT se pueden resumir en los siguientes puntos:	En esencia, las favelas ya son CLT informales, donde se cumplen los siguientes factores:
<p><b>Membresía voluntaria.</b> Los participantes del CLT deben elegir pertenecer y comprometerse para mantener la capacidad de pago permanente;</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Los residentes eligen vivir allí.</b> Suelen verse obligados por las circunstancias al principio, pero con el tiempo lo eligen porque desarrollan un sentido de pertenencia e invierten en su comunidad;</li> </ul>
<p><b>Posesión colectiva del suelo.</b> El CLT posee el suelo sobre el cual opera y está compuesto por miembros que residen en la comunidad;</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>El suelo pertenece al gobierno</b> para un “beneficio social”;</li> </ul>
<p><b>Viviendas con propietarios individuales.</b> Los residentes son propietarios de la vivienda que habitan y pueden invertir en ella y venderla. El valor de la vivienda se mantiene más accesible que en otros lugares porque se quita el valor del suelo del precio de venta (siempre y cuando el suelo pertenezca al CLT). En algunos casos, la vivienda se debe vender o primero se debe ofrecer al CLT, quien la revende a quienes tienen un ingreso bajo suficiente y cumplen con los criterios de elegibilidad. Otra opción es que el precio permitido de reventa se legisle durante la creación del CLT;</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>La mayoría de las estructuras, en general viviendas, pertenecen a los residentes</b> (65 a 100 por ciento) con mercados inmobiliarios paralelos informales muy sólidos; en algunas favelas, agencias;</li> </ul>
<p><b>Control comunitario.</b> Solo los residentes eligen la Junta del CLT, que también tiene el poder de llevar a cabo el desarrollo amplio de la comunidad y administrar las viviendas. En general, la junta tiene una estructura tripartita, lo que garantiza que su misión sea permanente: en general, un tercio de los miembros reside en viviendas del CLT, un tercio vive en el barrio donde opera el CLT y el tercio restante ofrece asesoramiento técnico; y</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Todas las comunidades deben tener una asociación de residentes, que suele ser electa por los residentes, y tiene la responsabilidad legal de representar a la comunidad</b> en las reuniones con los funcionarios públicos. En general, también realizan mejoras locales. Además, son las principales responsables de documentar la venta de viviendas y disputas sobre el suelo; y</li> </ul>
<p><b>Capacidad de pago permanente.</b> El objetivo dominante del CLT es garantizar que las viviendas sean asequibles de forma permanente.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>La capacidad de pago se ha mantenido, incluso en suelos que hoy serían increíblemente costosos, gracias a que el suelo pertenece al gobierno y al histórico abandono de las favelas, cuyos residentes fueron marginados y criminalizados.</b></li> </ul>



Los residentes aprovechan un techo vacío para remontar cometas en Vidigal. Crédito: Catalytic Communities | RioOnWatch

y subsidios a los alquileres. Las ciudades podrían pensar en menores impuestos a la propiedad inmobiliaria para los F-CLT como el otro lado de una moneda que las suele obligar a gravar suelos vacantes a mayores precios, lo cual lleva a mayor desigualdad e ineficacia. En cambio, un mercado de viviendas asequibles permanentes, administrado por la comunidad, podría lograr más igualdad y eficacia para toda la ciudad.

Hay tres motivos principales por los cuales un hogar puede decidir participar en un F-CLT, en vez de pretender obtener un título territorial individual:

- 1. Permanencia.** La mayor preocupación de los residentes es poder quedarse en su vivienda y conservar la comunidad, en vez de poder vender su casa al precio total de mercado.
- 2. Capacidad de pago.** Solicitan subsidios porque no pueden costear un impuesto a la propiedad inmobiliaria completo, servicios públicos y otros costos de vida a precio de mercado relacionados con la “ciudad formal”, tales como tiendas que pueden operar en un entorno especulativo.

**3. Administración comunitaria.** Prefieren que su comunidad administre su propio desarrollo, en vez de depender de los organismos gubernamentales, que suelen estar ausentes o ser ineficaces.

Si se adoptan los F-CLT, se lograría una transformación profunda. Las comunidades podrían garantizar la titularidad segura mediante ciclos de crecimiento y recesión económicos, en medio del aburguesamiento y los desalojos. Además, podrían fortalecer los legados de resiliencia y resistencia de las favelas, y así conservar las características únicas de los barrios individuales y sus residentes. Podrían usar su estado colectivo y formal para luchar por su reconocimiento cultural, servicios subsidiados y otros servicios, además de mejoras materiales.

### ¿Qué pasará con Río?

Brasil está en una encrucijada. El gobierno nacional promueve activamente la titularidad completa masiva del suelo y las estructuras



según la Ley 13.465. Sin embargo, las comunidades están cada vez más preocupadas por las presiones especulativas resultantes, y esta ley debe convivir con la última norma, que reconoce a las favelas como Zonas Especiales de Interés Social que deberían ser actualizadas y conservadas como barrios asequibles.

En este contexto, los F-CLT representan un punto intermedio en el cual puede convivir lo mejor de ambas leyes. La ley nacional de regularización se podría complementar con una ley para optar por un F-CLT. Dicha ley podría establecer el marco para que los miembros de cada comunidad puedan elegir entre ambas opciones. Podrían elegir los títulos individuales completos de la ley actual, que les permitirán a los propietarios vender su vivienda al valor de mercado, pero estos deberán pagar los impuestos inmobiliarios y los servicios completos. Además, esta opción podría generar un cambio cultural importante en contra de la administración comunitaria de las favelas. Por otro lado, podrían elegir un marco de fideicomiso de suelo comunitario para favelas, por el cual los residentes que lo elijan recibirían un título de su estructura y se formaría una institución local reconocida por el estado y administrada por la comunidad, para gestionar el suelo y el barrio en general.

Los residentes que elijan la primera situación dependerían del sector público en todas las decisiones de zonificación, actualizaciones y mantenimiento de los espacios públicos, al igual que la ciudad formal en general. Los residentes que elijan la segunda situación podrían solicitar que los recursos públicos, que de otro modo el mismo gobierno debería invertir en ellos, se inviertan en el F-CLT para abordar mejoras comunitarias. Esta segunda opción se promulgaría para garantizar la permanencia, la capacidad de pago y la administración comunitaria. El resultado de una ley de este estilo podría garantizar una amplia red de viviendas permanentemente asequibles en todo el país, y ofrecer un mercado en el cual quienes poseen ingresos bajos puedan hacer una transición cuando los empleos y otras oportunidades cambien de lugar.

Sin embargo, ante la falta de una ley de F-CLT, los grupos dentro de las comunidades

aún podrían tomar medidas para establecer un marco asequible. Cuando la ley federal 13.465 entre en vigencia, un grupo dentro de una comunidad podría autoelegirse para formar un F-CLT con sus títulos recién adquiridos. Incluso si apenas un cuarto de la comunidad conforma un F-CLT, con el solo hecho de hacerlo se limitará permanentemente el potencial de especulación del inmueble comunitario, porque ya no habrá grandes extensiones de tierra disponibles para especular.

Ambas situaciones están siendo investigadas y desarrolladas por una coalición de socios, que incluye a nuestra ONG con base en Río, Catalytic Communities, el CLT Caño Martín Peña, el Laboratorio de Estudios de las Transformaciones del Derecho Urbanístico Brasileño (LEDUB), de Río de Janeiro, y el Centro para la Innovación en CLT de Global Land Alliance, con el apoyo del Instituto Lincoln de Políticas de Suelo.

El grupo está creando una serie de herramientas y materiales para que los organizadores de favelas puedan considerar el valor de un modelo de CLT en su comunidad, está desarrollando un conocimiento legislativo sobre cómo se puede lograr con las leyes actuales y está concibiendo cómo podría ser la nueva legislación que promueva los CLT. Todo esto se debatirá en Río en agosto, durante talleres con líderes comunitarios de las favelas, organizadores de viviendas, defensores legales, asesores técnicos de favelas e investigadores. Las comunidades interesadas en movilizarse para obtener un F-CLT recibirán asistencia técnica continuada de esta red más amplia.

Es evidente que, a fin de cuentas, el éxito de los F-CLT dependerá de inversiones sólidas en las labores actuales para organizar las comunidades, para informar a los residentes sobre los riesgos y oportunidades a los que se enfrentan con los distintos planes de titulación, ayudarlos a establecerse en el F-CLT como solución elegida y apoyar lo que inevitablemente será una labor permanente y a largo plazo para desarrollar y gestionar el CLT. El F-CLT deberá documentar con detalle los recursos de la comunidad para poder garantizar que su enfoque se base en dichos recursos, en vez de socavarlos. Como siempre, el futuro de los asentamientos informales de Río continúa en manos de sus propios residentes. □

---

**La Dra. Theresa Williamson**, urbanista y directora ejecutiva de Catalytic Communities en Río de Janeiro, Brasil, ha trabajado con cientos de líderes comunitarios de las favelas de Río desde 2000. Catalytic Communities es una organización sin fines de lucro que ofrece conexiones, comunicaciones, defensoría y capacitación a los organizadores de favelas. Williamson es jefa de redacción del sitio web de la organización que informa sobre las favelas, RioOnWatch. Posee un doctorado en planificación regional y de ciudades, otorgado por la Universidad de Pensilvania.

---

## REFERENCIAS

- Ashcroft, Patrick. 2015. "Two centuries of conning the 'British': The History of the Expression 'É Para Inglês Ver,' or 'It's for the English to See' and Its Modern Offshoots." *RioOnWatch*, 28 de mayo de 2015. [www.rioonwatch.org/?p=21847](http://www.rioonwatch.org/?p=21847).
- Bachmann, Laura. 2017a. "Brazilian President Issues Executive Order to Regularize Urban and Rural Land, Give Titles to Favelas and Farms." *RioOnWatch*, 15 de febrero de 2017. [www.rioonwatch.org/?p=34702](http://www.rioonwatch.org/?p=34702).
- Bachman, Laura. 2017b. "An Informal Settlement in Puerto Rico Has Become the World's First Favela Community Land Trust." *RioOnWatch*, 28 de abril de 2017. [www.rioonwatch.org/?p=36081](http://www.rioonwatch.org/?p=36081).
- Barbosa, Rosana. 2009. *Immigration and Xenophobia: Portuguese Immigrants in Early 19th Century Rio de Janeiro*. Lanham, MD: University Press of America.
- Blumgart, Jake. 2017. "Should We Retire the Word Slum?" *CityLab*, 10 de octubre de 2017. [www.citylab.com/equity/2017/10/should-we-retire-the-word-slum/542415/](http://www.citylab.com/equity/2017/10/should-we-retire-the-word-slum/542415/).
- Carvalho, Edu. 2018. "'Para uma parcela, já deu. É hora de ir embora', diz morador da Rocinha". *O Globo*, 26 de enero de 2018. <https://oglobo.globo.com/rio/para-uma-parcela-ja-deu-hora-de-ir-embora-diz-morador-da-rocinha-22331325>.
- Catalytic Communities. 2015. "Introduction to Gentrification." Workshops. Consultado el 6 de julio de 2018. <http://catcomm.org/workshop-gentrification/>.
- Davis, John Emmeus, ed. 2010. *The Community Land Trust Reader*. Cambridge, MA: Instituto Lincoln de Políticas de Suelo.
- Flint, Anthony. 2018. "Letting Slum Residents Control Their Own Destiny." *CityLab*, 23 de febrero de 2018. [www.citylab.com/equity/2018/02/letting-slum-residents-control-their-own-destiny/554120/](http://www.citylab.com/equity/2018/02/letting-slum-residents-control-their-own-destiny/554120/).
- Girasol Autônomo, productor. "Chapéu-Mangueira e Babilônia: A favela vai descer contra os abusos da Light". Filmado el 6 de febrero de 2016 en una reunión de la asociación de residentes en Babilônia, Río de Janeiro, Brasil. Video de YouTube, 6:58. [www.youtube.com/watch?v=FJms1roFBLU&t=1s](http://www.youtube.com/watch?v=FJms1roFBLU&t=1s).
- Instituto Lincoln de Políticas de Suelo. 2014. "Community Land Trusts and Permanently Affordable Housing." *At Lincoln House* (blog). 13 de noviembre de 2014. [www.lincolnst.edu/news/lincoln-house-blog/community-land-trusts-permanently-affordable-housing-0](http://www.lincolnst.edu/news/lincoln-house-blog/community-land-trusts-permanently-affordable-housing-0).
- Lipman, Barbara y Robin Rajack. 2011. "Memo to the Mayor: Improving Access to Urban Land for All Residents—Fulfilling the Promise". Serie de Desarrollo Urbano, Serie de Conocimientos, N.º 11. Washington, DC: Banco Mundial. (Junio). <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/17380>.
- Nileshar, Alika. 2014. "Vidigal Debates Gentrification in First 'Fala Vidigal' Event." *RioOnWatch*, 26 de marzo de 2014. [www.rioonwatch.org/?p=14144](http://www.rioonwatch.org/?p=14144).
- Reist, Stephanie. 2015. "Mapping the Slave Trade and Growing Black Awareness in Brazil." *RioOnWatch*, 20 de noviembre de 2015. [www.rioonwatch.org/?p=25458](http://www.rioonwatch.org/?p=25458).
- Robertson, David. 2017. "Community Land Trust Models and Housing Coops from Around the World." *RioOnWatch*, 21 de febrero de 2017. [www.rioonwatch.org/?p=25423](http://www.rioonwatch.org/?p=25423).
- Williamson, Theresa. 2017. "Rio's Favelas: The Power of Informal Urbanism." En *Perspecta 50*, editado por Meghan McAllister y Mahdi Sabbagh, 213–228. Cambridge, MA: MIT Press.
- World Habitat, productor. 2016. "Caño Martín Peña CLT/ fideicomiso de la tierra - Puerto Rico". Video de YouTube, 7:23. [www.youtube.com/watch?v=mNbjXzgnR88](http://www.youtube.com/watch?v=mNbjXzgnR88).