

El Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Peña Instrumento Notable de Regularización de Suelo en Asentamientos Informales

Documento de Trabajo WP18LA1SP

Line Algoed

María E. Hernández Torrales

Lyvia Rodríguez Del Valle

Junio 2018

Los resultados y conclusiones de este Documento de Trabajo reflejan la opinión de los autores y no han sido sometidas a una revisión detallada por el personal del Lincoln Institute of Land Policy. Si tiene alguna pregunta o quiere reproducir este documento, póngase en contacto con el Instituto Lincoln.

help@lincolninst.edu

Resumen

El Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Peña se creó en 2004 en asentamientos informales aledaños a un canal estuario contaminado, en una localización privilegiada de San Juan, Puerto Rico. Con el apoyo de colaboradores externos y mediante procesos de planificación – acción – reflexión participativa, los residentes adaptaron el *community land trust* a sus necesidades para prevenir la gentrificación como consecuencia no deseada de la recuperación ambiental del Caño. El Fideicomiso regulariza la tenencia de la tierra de aproximadamente 2.000 familias mediante la titularidad colectiva de 78,6 hectáreas y la titularidad individual de derechos de superficie. Viabiliza su plan de desarrollo, punta de lanza para transformar la ciudad. El informe aborda el contexto político y económico de Puerto Rico y la creación del instrumento, discute cómo regulariza el suelo, evita el desplazamiento involuntario y mitiga la pobreza, y su replicabilidad en otros barrios informales de América Latina.

Palabras clave: Derechos de la tierra y propiedad, mejoramiento urbano y regularización, desarrollo comunitario, América Latina y el Caribe, *Community Land Trust*, gentrificación, desplazamiento involuntario

Sobre las autoras

Line Algoed es una antropóloga urbana especializada en planificación urbana, vivienda y desarrollo comunitario. Es investigadora de doctorado y asistente de educación en Cosmopolis, el Centro de Investigación Urbana de la Universidad Libre de Bruselas, Bélgica. Trabaja con el Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Peña en Puerto Rico en el intercambio de conocimiento y práctica con comunidades a través del Observatorio Internacional del Caño Martín Peña. Es también directora de investigación en el recién creado Centro de Innovación CLT. Antes de esto, Line fue Gerente de Programa en la Building and Social Housing Foundation, manejando los Premios Mundiales del Hábitat, identificando y promoviendo innovaciones en vivienda. Antes, dirigió un proyecto con jóvenes en zonas urbanas desfavorecidas del Reino Unido que aprendían habilidades de construcción renovando centros comunitarios. Comenzó su carrera en la Asociación Internacional de Desarrollo Urbano (INTA), una asociación global para el intercambio de prácticas en el desarrollo urbano sostenible. Posee una Maestría en Antropología Cultural de la Universidad de Leiden (NL) y una Maestría en Sociología de la London School of Economics.

Contacto: line.algoed@vub.be

María E. Hernández Torrales es abogada y profesora adjunta de la Clínica de Asistencia Legal de la Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico donde dirige la sección de Desarrollo Económico Comunitario: Organización y Autogestión, desde donde junto a sus estudiantes de derecho provee servicios legales a organizaciones y comunidades de ingresos bajos y muy bajos. Posee una maestría en educación de New York University y una maestría en derecho ambiental de Vermont Law School. Posee más de treinta años de experiencia en administración y recursos humanos. Dirigió el Centro de Acción Urbana, Comunitaria y Empresarial adscrito a la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras. Ha realizado trabajo voluntario para el Proyecto ENLACE del Caño Martín Peña por espacio de doce años y actualmente preside la Junta de Fiduciarios del Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Peña.

Contacto: maria.hernandez26@upr.edu

Lyvia Rodríguez Del Valle es directora ejecutiva de la Corporación del Proyecto ENLACE del Caño Martín Peña y del Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Peña. Por 15 años, ha laborado junto a un equipo interdisciplinario y las organizaciones de base comunitaria que componen el G-8, en la conceptualización e implantación del Proyecto ENLACE, el cual se ha caracterizado por el rol protagónico de la comunidad en la toma de decisiones, las alianzas intersectoriales y su enfoque integral y en equidad del desarrollo, el derecho a la ciudad y la justicia ambiental. Lyvia ha trabajado además en temas de revitalización urbana en San Juan, y de gestión de riesgos y descentralización en Quito y Asunción. Es profesora adjunta de la Escuela Graduada de Planificación de la Universidad de Puerto Rico. Posee una maestría en planificación urbana y regional y un certificado graduado en estudios latinoamericanos de la *University of Florida, Gainesville*, así como un bachillerato en diseño ambiental de la Escuela de Arquitectura de la Universidad de Puerto Rico.

Contacto: lyvia@fideicomisomartinpena.org

Reconocimientos

Este informe es fruto de los esfuerzos, la participación, organización, solidaridad y lucha inquebrantable por el derecho a la ciudad y la justicia ambiental de miles de residentes de las comunidades aledañas al Caño Martín Peña y sus aliados y colaboradores, durante más de 15 años. Las ideas presentadas aquí han sido generadas por los residentes y son ellos quienes merecen todo el crédito. Las autoras agradecen en particular a los líderes comunitarios voluntarios, jóvenes y adultos, del G-8, Grupo de las Ocho Comunidades Aledañas al Caño Martín Peña, Inc., al equipo de trabajo de la Corporación del Proyecto ENLACE del Caño Martín Peña y del Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Peña, y a todos quienes han contribuido con su tiempo y conocimientos al desarrollo del instrumento. Las autoras agradecen además a Martim O. Smolka y Enrique R. Silva en el Programa sobre América Latina y el Caribe del Lincoln Institute of Land Policy por la oportunidad de compartir este estudio de caso y por sus recomendaciones.

Contenidos

Introducción	1
Contexto	4
Modernización, dependencia económica y austeridad: ¿Gentrificación por diseño?	4
Políticas de suelo y derechos de propiedad	6
Desplazamientos, asentamientos informales y migración	7
Los asentamientos del Caño Martín Peña	8
La situación ambiental	11
Creación del Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Peña	13
De obra de ingeniería y recuperación ambiental a proyecto de ciudad, inclusión y equidad ...	13
Tenencia sin desplazamiento	15
Los instrumentos	16
Diseñando el Fideicomiso de la Tierra	17
Funcionamiento del Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Peña	19
Objetivos del Fideicomiso de la Tierra	20
Reglamento General para el Funcionamiento del Fideicomiso de la Tierra	21
El derecho de superficie; escritura pública	23
Día a día del Fideicomiso de la Tierra	24
Impacto del Instrumento	30
Retos	33
Potencial de replicación en América Latina y el Caribe	34
Transferencia del instrumento: criterios e ingredientes	34
Desafíos en la transferencia del instrumento	37
Conclusión	39
Referencias	42

El Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Peña Instrumento Notable de Regularización de Suelo en Asentamientos Informales

Introducción

El Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Peña es un *community land trust* (CLT) diseñado por los pobladores de asentamientos informales aledaños al Caño Martín Peña, un canal estuario altamente contaminado que discurre por el corazón de San Juan, la capital del archipiélago caribeño de Puerto Rico. Fue creado con el objetivo de regularizar la tenencia de la tierra y evitar que un proyecto de justicia ambiental termine en el desplazamiento involuntario o gentrificación de la comunidad. Tanto el Fideicomiso de la Tierra como la recuperación ambiental del cuerpo de agua son algunos de los elementos principales del Proyecto ENLACE del Caño Martín Peña, un proyecto de desarrollo integral en proceso de implantación que constituye la punta de lanza para transformar la ciudad desde sus comunidades marginadas.

Los residentes de las comunidades adaptaron el modelo existente del CLT a sus necesidades locales y añadieron otros elementos completamente nuevos. Mediante este instrumento, unas 2.000 familias de ingresos muy bajos a moderados poseen colectivamente la titularidad de cerca de 78,6 hectáreas de terreno que anteriormente eran patrimoniales del Estado. Cada familia puede obtener un derecho de superficie sobre el solar donde ubica su vivienda. Tales derechos propietarios constan en escritura pública que se inscribe en el Registro de la Propiedad Inmobiliaria. El Fideicomiso de la Tierra asegura además la disponibilidad de vivienda asequible a largo plazo y provee opciones de vivienda para las familias en proceso de realojo. Es instrumento de generación y redistribución de la riqueza, que asegura el acceso a la ciudad.

Posiblemente el primer fideicomiso comunitario de la tierra en el mundo en un asentamiento informal, este Fideicomiso de la Tierra es una de tres instituciones diseñadas desde la comunidad como resultado de un amplio proceso de planificación-acción-reflexión participativa desarrollado entre 2002 y 2004. Las organizaciones barriales se constituyeron como colectivo a través del G-8, Grupo de las Ocho Comunidades Aledañas al Caño Martín Peña, Inc. (G-8) y junto a colaboradores externos, diseñaron instrumentos normativos como el Plan de Desarrollo Integral y Usos del Terreno para el Distrito de Planificación Especial del Caño Martín Peña (Plan para el Distrito) y la Ley 489 de 24 de septiembre de 2004 para el Desarrollo Integral del Distrito de Planificación Especial del Caño Martín Peña, según enmendada (Ley 489-2004). Mediante tal ley, no sólo se creó el Fideicomiso de la Tierra, sino además una corporación pública para implantar el Plan para el Distrito con participación protagónica de los residentes, la Corporación del Proyecto ENLACE del Caño Martín Peña.

Concebido inicialmente para garantizar el acceso de comunidades centenarias al suelo urbano de cuyo valor va en aumento, el Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Peña se está desarrollando en medio de una crisis. Puerto Rico es un territorio no incorporado de los Estados Unidos. Después de la guerra hispanoamericana de 1898, Estados Unidos instaló gobiernos coloniales en Filipinas, Guam y Puerto Rico. Hoy Puerto Rico y Guam siguen estando bajo la soberanía estadounidense. Puerto Rico tiene una población de 3.4 millones de habitantes, luego

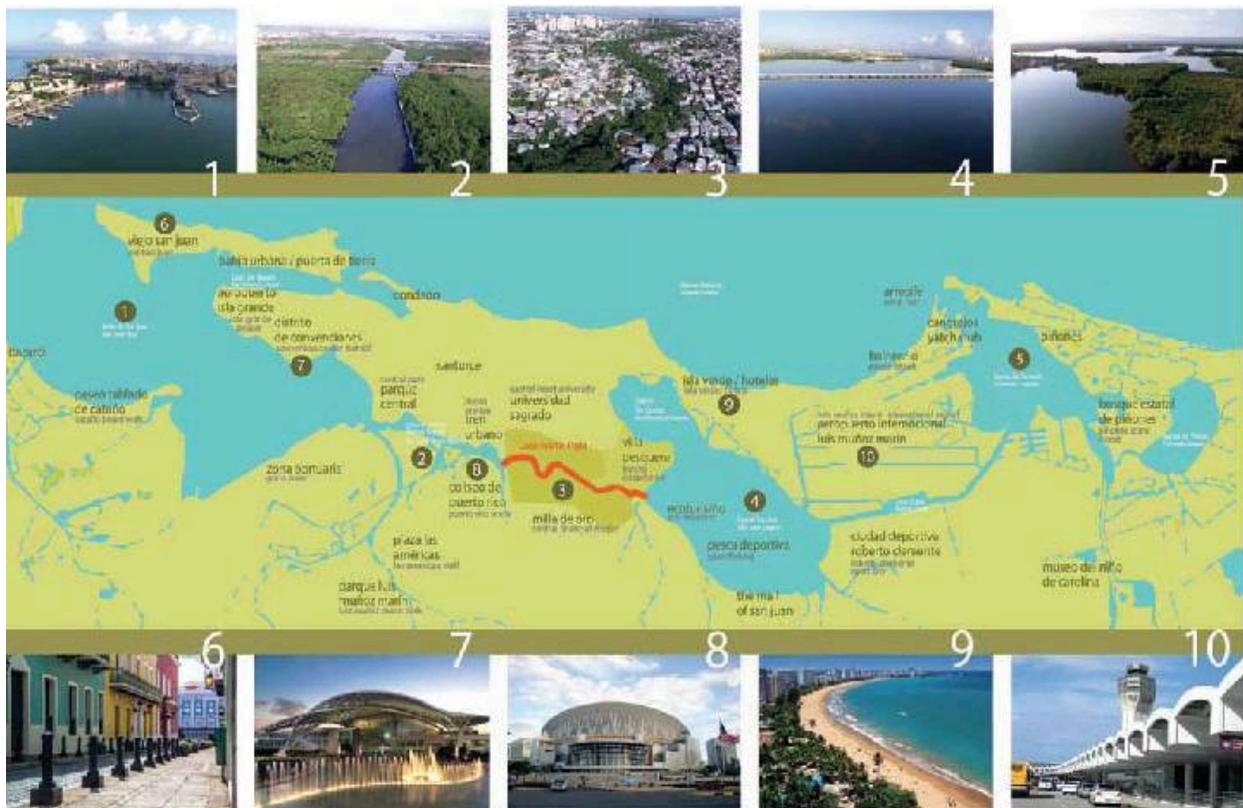
de que medio millón de puertorriqueños emigraran en la última década, debido a la crisis financiera. Contrario a lo que ocurría cuando se gestó el Fideicomiso de la Tierra, las principales amenazas de gentrificación en el Puerto Rico de hoy no provienen del aumento en el valor de la tierra, sino de su reducción, que, junto a las políticas económicas, de vivienda y de austeridad crea condiciones favorables para la especulación. Aún bajo estas circunstancias, el Fideicomiso de la Tierra ha probado ser un instrumento eficaz para proteger la comunidad contra el desplazamiento.

Este informe discute cómo el instrumento facilita la regularización de la tierra en asentamientos informales, mientras evita la gentrificación y viabiliza la implantación del Plan para el Distrito. El informe demuestra que el caso del Caño Martín Peña es notable en el sentido de que los pobladores de comunidades urbanas informales han podido transformar un proyecto de infraestructura liderado inicialmente por el Estado, en un proyecto participativo de desarrollo integral que está logrando superar las causas históricas de la pobreza y reestructurar la relación de Puerto Rico con sus comunidades marginadas. Junto a sus colaboradores externos, los pobladores crearon un instrumento viable que protege su derecho a la tierra, a la vivienda, el derecho a vivir en la ciudad con dignidad, el derecho a la salud y el derecho a participar en la toma de decisiones. El proyecto contrarresta la forma en que los desplazamientos forzados y la falta de participación de las comunidades llevan a una desigualdad urbana estructural.

El G-8, que reúne al liderato de 12 organizaciones de base comunitaria, ha sido capaz de proteger su proyecto contra las amenazas significativas en el pasado. Junto con sus socios y aliados, ha sido capaz de involucrar a las autoridades locales y del gobierno federal de los EE. UU. en apoyo al Proyecto ENLACE. Resulta esperanzadora la capacidad del G-8, de la Corporación del Proyecto ENLACE y del Fideicomiso de la Tierra de unir a las personas hacia una causa común, en un contexto profundamente divisivo (El Nuevo Día 2016).

Figura 1: El Caño Martín Peña en el Área Metropolitana de San Juan
 Crédito: Corporación del Proyecto ENLACE del Caño Martín Peña

El Caño Martín Peña es un cuerpo de agua navegable y estuario, sujeto al flujo y reflujo de las mareas, de 6 km de longitud. Conecta la bahía de San Juan al oeste, donde ubica el principal puerto marítimo de Puerto Rico y punto de entrada de 80% de los alimentos que se consumen en la Isla, con la laguna San José al este, la cual a su vez conecta a través de canales con el principal aeropuerto internacional del archipiélago. A lo largo de las lagunas y canales, humedales y bosques de mangle, ciénagas y playas que componen el estuario de la Bahía de San Juan, se encuentran activos turísticos, históricos y culturales, comunidades centenarias y centros de actividad económica.



Contexto

Modernización, dependencia económica y austeridad: ¿Gentrificación por diseño?

La relación de Puerto Rico con los Estados Unidos definió el proceso de industrialización y modernización del archipiélago, en el que han predominado políticas de desarrollo dirigidas a atraer capital externo. Se pudiera argumentar que el acceso al mercado de los Estados Unidos, las transferencias de fondos federales y el libre tránsito de personas desde y hacia los Estados Unidos le ha ofrecido a Puerto Rico ciertas ventajas sobre otros países del Caribe y América Latina. Puerto Rico tiene la quinta tasa de pobreza más baja de América Latina (Martínez et al., 2006, 21). Sin embargo, el 46% de la población vive bajo los estándares estadounidenses de pobreza, en comparación con el 15% en los Estados Unidos. La mediana de ingresos de los hogares es de \$19.183, o el 37% de la de los Estados Unidos, ascendente a \$52.250 (Quiñonez-Pérez y Seda-Irizarry 2016, 91). El índice de desigualdad de Puerto Rico es de .559 en la escala GINI, convirtiéndole en la jurisdicción con mayor índice de desigualdad no sólo en Estados Unidos sino también en América Latina (Instituto de Estadísticas de Puerto Rico 2016; Justo 2016).

La falta de soberanía real de Puerto Rico ha contribuido al grave deterioro de su economía. Por décadas, se ha estimulado la dependencia económica y ha atraído inversión del exterior a través de tasas contributivas preferenciales, lo que, junto a otros factores, ha resultado en lo que algunos consideran un “intercambio de población”. Medio millón de puertorriqueños ha emigrado durante la última década, mientras estadounidenses pudientes establecen su residencia principal en Puerto Rico (Strasser 2015).

Durante la Guerra Fría, Estados Unidos promovió a Puerto Rico como un modelo de capitalismo avanzado para los países en desarrollo. Después de la Segunda Guerra Mundial y en menos de 20 años, Puerto Rico pasó de ser una economía rural y agrícola, dominada por el monocultivo del azúcar en manos norteamericanas, a ser una sociedad urbana e industrial. Utilizando la estrategia de industrialización por invitación que caracterizó la “Operación Manos a la Obra”, Puerto Rico atrajo industrias manufactureras norteamericanas ofreciéndoles a cambio mano de obra barata pero calificada, exenciones contributivas, alquileres subvencionados e infraestructura. El programa incluyó además una importante inversión pública en educación, transporte y carreteras, vivienda, comunicaciones e irrigación, proporcionando así una base para el desarrollo de la empresa privada.

En 1976, el Congreso aprobó nuevos incentivos contributivos mediante la Sección 936 del Código de Rentas Internas de los Estados Unidos. Esta exención de impuestos eximió las ganancias obtenidas por empresas estadounidenses en Puerto Rico del pago de impuestos federales, convirtiendo rápidamente a la isla en una de las regiones más atractivas para empresas estadounidenses. Pocos años después de su introducción, la cuota de producción del país en el PNB casi se duplicó. El crecimiento de la economía se hizo dependiente de esas exenciones. Pero en 1996, el Congreso estadounidense determinó eliminar gradualmente la Sección 936, la cual expiró por completo en 2006. Muchas de las empresas abandonaron la isla y miles perdieron sus empleos. Entre 1996 y 2014, el número de empleos en la manufactura se redujo en casi la mitad.

Desde 2006, el crecimiento económico promedio ha sido de -1,5% anual. De conformidad con el Plan Fiscal de 13 de marzo de 2017, se prevé un descenso dramático del PNB alcanzando el -17.1% en 2018 (*PR Fiscal Agency and Financial Advisory Authority* 2016, 17). La tasa de participación laboral actual es de 40%, mientras que la tasa de desempleo es de 12%. Debido a décadas de desarrollo financiado por la deuda, la deuda pública de la isla, de \$72.000 millones, supera su PNB, mientras que los pasivos netos de los sistemas gubernamentales de pensiones ascienden a \$43.400 millones (Quiñonez-Pérez y Seda-Irizarry 2016, 91). Los principales acreedores son los fondos de cobertura, así como inversionistas locales y cooperativas. El Gobierno de Puerto Rico ha declarado que la deuda es impagable, y en mayo de 2017, se declaró en bancarrota.

En 2016, bajo la presidencia de Barack Obama, el Congreso estadounidense aprobó el *Puerto Rico Oversight, Management and Economic Stability Act* (PROMESA) e impuso una junta de supervisión fiscal (Junta) y otras disposiciones para garantizar los pagos a los bonistas a través de medidas de austeridad en el sector público. La Junta está compuesta por siete personas designadas por el presidente y el Congreso de los EE. UU, por lo que sus miembros ni son electos ni escogidos por funcionarios electos por los puertorriqueños. Entre sus poderes está aprobar planes fiscales para Puerto Rico y sus corporaciones públicas, y aprobar el presupuesto que elabore el gobierno local para que sea cónsono con tales planes. La Junta es quien representa los intereses del pueblo de Puerto Rico ante el proceso especial de bancarrota iniciado ante el tribunal federal de los EE. UU.

La deuda pública de Puerto Rico no ha sido auditada. Para quienes protestan en las calles de San Juan reclamando una auditoría ciudadana de la deuda, la resistencia de las autoridades a tal auditoría aumenta la sospecha de que una gran parte de la deuda sea anticonstitucional, y que el propósito principal de la Junta es proteger los intereses de los acreedores de Puerto Rico y no los de sus residentes. Para otros sectores, ante la imposibilidad de que Puerto Rico legisle sus propios mecanismos de bancarrota, PROMESA provee una salida a la situación actual y el proceso ante el tribunal federal determinará la legitimidad de la deuda. Bajo PROMESA, el crecimiento económico no parece ser una prioridad.

El Plan Fiscal aprobado incluye continuar implantando medidas de austeridad iniciadas hace una década, tales como aumentos en las tarifas de servicios básicos tales como agua y energía eléctrica, recortes significativos en los servicios de salud y educación, la venta de activos públicos y la privatización de servicios, con el fin de balancear el presupuesto en dos años y proveer para el servicio de la deuda.

En contraste, durante esa misma década Puerto Rico proveyó \$519 millones en beneficios económicos a las semilleras multinacionales como Monsanto. En 2012, el gobierno de Puerto Rico aprobó, entre otras, la “Ley Para Incentivar el Traslado de Individuos Inversionistas a Puerto Rico” a los fines de “conceder exención contributiva con respecto al ingreso, producto de inversiones, devengado por individuos que advengan residentes de Puerto Rico” (Ley 22 -2012). Ello sentó las bases para convertir a Puerto Rico en un paraíso fiscal para los ricos.

Entre muchas otras graves repercusiones sociales y económicas, estas políticas están poniendo en

riesgo las tierras públicas. La tierra es uno de los pocos activos que el gobierno aún puede monetizar. De hecho, los artículos 406, 501 (2), 503, y 504 de PROMESA autorizan la transferencia de tierras públicas al gobierno (Denis 2016). A su vez, el Gobierno puede hacerlas elegibles para la venta y el desarrollo privado. La Ley para el Cumplimiento con el Plan Fiscal (Ley 26-2017) establece mecanismos para facilitar la venta de los bienes inmuebles del gobierno, excluyendo sólo aquellos en usufructo para uso de vivienda. Sin el Fideicomiso de la Tierra, las tierras donde ubican las comunidades del Caño pudieran venderse.

Muchos inversionistas están llegando a Puerto Rico para comprar tierras, particularmente aquellas con acceso a las playas. Los activos del archipiélago se están vendiendo para la construcción de propiedades de lujo. La inversión para desarrollar propiedades de lujo en sectores deprimidos, que incluye a la mayor parte de las islas, suele resultar en el aumento del valor de la tierra y, simultáneamente, provocar el desplazamiento de los residentes de ingresos bajos y medios, quienes en este caso están emigrando al continente. El desplazamiento de las comunidades pobres en si mismo, puede, a su vez, aumentar aún más el valor de la tierra (Navas 2004, 4).

Aunque el tema amerita mayor investigación, parecería que lo que está ocurriendo es la gentrificación deliberada de todo Puerto Rico. El valor de la tierra en Puerto Rico ha disminuido significativamente en los últimos 10 años. Esto le hace atractivo para la especulación, por lo que sus comunidades son más vulnerables a la gentrificación. El Fideicomiso de la Tierra se creó para proteger a las comunidades contra la especulación y la gentrificación como resultado del aumento en el valor de la tierra producto de una intervención urbana y ambiental de importancia regional, pero en este contexto se ha vuelto aún más relevante.

Políticas de suelo y derechos de propiedad

La política de suelo es un factor a menudo desatendido en el análisis de la reproducción de la pobreza (Navas 2004, 5). En su estudio del concepto de propiedad en Puerto Rico, Érika Fontáñez Torres (2008, 5) afirma que fue sobre todo a través del Código Civil (1890) que se instaló la hegemonía de la propiedad privada en el archipiélago. El Código Civil prevé el derecho privado, como el derecho de familia, el derecho contractual, el agravio y las formas de adquisición de bienes y sucesiones (derecho de herencia). Este es el caso en la mayoría de los países latinoamericanos (véase, por ejemplo, Clichevsky 2003).

Fontáñez explica que el Tribunal Supremo de Puerto Rico siempre ha mantenido que la propiedad debe servir una cierta función social. En 1949, el Tribunal emitió una declaración sobre las limitaciones de la propiedad en Puerto Rico, diciendo que el derecho a la propiedad no es sagrado y que la propiedad debe “servir a la sociedad y no exclusivamente a su dueño ... El nuevo concepto de privilegio individual está subordinado al interés social” (Fontáñez Torres 2008, 7). El Tribunal declaró además que “la misión de la tierra es actuar como un catalizador que ayuda al capital a desarrollar y servir al individuo y a las necesidades comunales [...] Este concepto social de la tierra se aleja de la idea de que la tierra es una mercancía para el comercio que se presta a la especulación y explotación para ganancia privada, sujeto a las fluctuaciones caprichosas del capital” (Fontáñez Torres 2008, 8). La Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (1952) también incluye el concepto de función social de la propiedad.

Esta visión aún está en vigor, señala Fontáñez, pero la noción de propiedad social es contingente y no siempre se tiene en cuenta en las políticas públicas, especialmente cuando se trata de disputas ambientales sobre el suelo. Paradójicamente, y ello es crucial cuando se refiere a las comunidades del Caño Martín Peña, la limitación en favor del interés público se utiliza casi exclusivamente como argumento para las expropiaciones de comunidades pobres (Fontáñez Torres 2008, 8).

Desplazamientos, asentamientos informales y migración

Durante la posguerra, miles de campesinos perdieron sus medios de subsistencia debido, primero, a la caída en los precios del azúcar y el impacto de dos huracanes en la agricultura, y luego, a las políticas de industrialización. La participación del sector agrícola en el PIB bajó del 31% a principios de los años cuarenta, a menos del 4% a principios de los años setenta (Ayala 1996, 11)¹. Esto produjo un éxodo del campo a las ciudades por parte de los agricultores en busca de trabajo y acceso a los alimentos importados. Las nuevas industrias urbanas ligeras no generaban suficiente trabajo para quienes fueron expulsados por el descenso de la agricultura. Esto, a su vez, produjo un éxodo masivo hacia las ciudades industriales estadounidenses, donde el boom manufacturero había creado una necesidad de mano de obra barata. En la década de 1950, hubo un éxodo de 450,000 personas, siendo la población total de Puerto Rico, en 1950, de 2,210,000 habitantes (Ayala 1996, 12).

El Gobierno no soberano de Puerto Rico y el Departamento de Trabajo de Estados Unidos promovieron la emigración a los Estados Unidos, donde el boom manufacturero había creado una necesidad de mano de obra barata, argumentando que las dificultades de los puertorriqueños se debían a la “sobrepoblación” de la isla. La migración masiva se convirtió en una política social. Anticipando lo que ocurriría luego, en 1901 el gobernador no electo (estadounidense) de Puerto Rico Charles Allen dijo: “Puerto Rico tiene muchos trabajadores y gente pobre en general. Lo que necesita la isla son los hombres con capital, energía y emprendimiento” (Whalen 2005, 7). Un informe de la Comisión de Aranceles de EE. UU., el Informe Dorfman, declaró en 1946 que un millón de puertorriqueños debían abandonar la isla para viabilizar la economía de Puerto Rico (Meléndez Vélez 2005, 195).

La industrialización y sus programas de infraestructura resultó en la urbanización rápida, modelada en los Estados Unidos y caracterizada por la baja densidad, la segregación de usos del suelo y la dependencia del automóvil (Fontáñez Torres 2008, 15). La incipiente clase media y profesional se trasladó a los suburbios. Las familias empobrecidas se establecieron informalmente en las zonas ecológicamente sensibles de la ciudad, no adecuadas para la vivienda, tales como humedales bajos, manglares a lo largo de ríos, laderas de montañas y áreas costeras muy cercanas al mar. Un inventario de comienzos del Siglo XXI contó 135 asentamientos informales urbanos en Puerto Rico, 28 de ellos en la capital (Oficina para el Financiamiento Socioeconómico y de la Auto-Gestión 2002). La mayoría de estas comunidades todavía existen hoy en día en condiciones de marginalidad y pobreza.

¹ La agricultura se redujo a 0.8% del PIB hoy (CIA 2017).

Los asentamientos del Caño Martín Peña

Una parte significativa de las familias empobrecidas que llegaron a San Juan durante la industrialización se establecieron en los manglares a lo largo del Caño Martín Peña. A principios de los años sesenta, 86,000 personas vivían allí (Carrasquillo, J. et al., 2008, 3). Para hacer el área habitable, los residentes hundieron escombros en los pantanos hasta que éstos podían sostener las casitas construidas de cartón, madera y estaño. Aún hoy, los residentes expresan un fuerte sentido de pertenencia con la “tierra que crearon” (Fuller Marvel 2008, 112).

Cónsono con el discurso desarrollista del gobierno de Puerto Rico durante la Guerra Fría, entre 1950 y 1980, las tierras donde se establecieron las comunidades del Caño fueron declaradas no aptas para los humanos. La Legislatura aprobó la Ley de Erradicación de los Arrabales, alegando que el crimen y la enfermedad crecían con los arrabales, lo que era una amenaza para la salud, seguridad, moral y bienestar de todos los ciudadanos de Puerto Rico. En ese discurso, los habitantes de los arrabales debían ser “rescatados” y “devueltos a la sociedad” como “buenos ciudadanos” (Viguié Film Productions, Inc. CA 1950).

Los programas de erradicación de arrabales fueron subvencionados por el gobierno federal de los EE. UU. a través de las políticas de Renovación Urbana y el programa Ciudad Modelo. Gran parte de las comunidades a lo largo de la mitad oeste del Caño fueron eliminadas. Unos 30.000 habitantes fueron desplazados a proyectos de vivienda pública, concebidos como vivienda transitoria, y que resultaron ser permanentes. Hoy, en lo que antes se conocía como El Fanguito, encontramos una autopista, parques y edificios gubernamentales y de vivienda. En la década de 1970, cuando se desarrollaba el distrito financiero conocido hoy como la Milla de Oro, el Gobierno utilizó su facultad de expropiar para desalojar a la vecina comunidad Tokio sin ofrecer a las familias una vivienda de reemplazo. En su lugar, hoy encontramos allí comunidades de ingresos medios a altos e instalaciones urbanas. Como en muchos otros países latinoamericanos, se reubicó a los residentes pobres a otras áreas, sin que se superaran las condiciones de marginación y pobreza.

Figura 2: Las comunidades informales en la mitad este del Caño Martín Peña (1948)

Crédito: Charles Rotkin. Archivo General de Puerto Rico



Para las tierras a lo largo de la mitad este del Caño, que quedaron invisibilizadas con el desarrollo sector financiero, el gobierno y el sector privado elaboraron planes y proyectos, casi todos buscando desplazar la comunidad. Las propuestas incluyeron la construcción de autopistas y puentes, viviendas de alto costo, y vías peatonales y para ciclistas (Autoridad de Carreteras y Transportación 2007). En 2000, la Cámara de Comercio de Puerto Rico propuso el desarrollo de jardines, hoteles y marinas, para lo cual estimaron el costo de adquirir las casas sin considerar viviendas de reemplazo para las familias. No hubo espacio para la participación de la comunidad en estos planes.

Mientras planificaba su desplazamiento, en la práctica, y por falta de una respuesta adecuada a la emigración rural, el gobierno toleró la existencia de asentamientos informales en la mitad este del Caño. Las autoridades urbanizaron la zona, pavimentaron las calles, proporcionaron electricidad y agua, y construyeron escuelas, centros comunitarios, clínicas de salud, canchas de baloncesto y pequeños parques (Fuller Marvel 2008, 120). El Municipio de San Juan donó material de relleno para que los residentes secan los humedales donde las familias construyeron sus casas. Se construyó un sistema de alcantarillado pluvial, así como troncales sanitarias que atravesaron la comunidad sin proveer servicio de alcantarillado sanitario.

En la década de 1970, los residentes de Buena Vista Hato Rey, Israel y Parada 27 se organizaron en cooperativas de solares para participar en un programa patrocinado por el gobierno. Estas cooperativas actuaron como intermediarios para reparcelar y vender la tierra, y proporcionaron

un instrumento financiero que permitió a las familias adquirir títulos de propiedad, mejorar sus casas, obtener acceso a infraestructura sanitaria y vial. Posteriormente, y al amparo de la Ley 132-1975, el gobierno autorizó la cesión de títulos de propiedad por \$1.00 a residentes que habían construido en tierras ocupadas informalmente.

Figura 3: Residentes del Caño Martín Peña en los años cincuenta.
Crédito: Jack Delano



Con el tiempo, la cesión de títulos de propiedad individual se convirtió, más allá de un acto de justicia, en un instrumento a disposición de algunos políticos para promover sus intereses electorales. Se otorgaron en lotes muy pequeños, al interior de manzanas, sin acceso a infraestructura o incluso sobre el agua, sin estar acompañados de planes o acciones concretas para atender tales situaciones. Los residentes mencionan que se cedían títulos a personas que militaban en el partido de gobierno, y muchas veces en los meses previo a las elecciones (García Ríos 2014). De esta forma, se fomentaban relaciones clientelares, donde la regularización de la tenencia de la tierra constituye una forma de ejercer y retener el poder. Algunos residentes argumentan que los vecinos vieron una oportunidad de regularizar la tenencia, y la aprovecharon. Tanto en estos procesos, como en algunos casos de adquisición de títulos a través de las cooperativas de solares, las autoridades dejaron en manos de los vecinos acudir al Registro de la Propiedad para presentar los documentos y procurar la inscripción. Muchas personas no completaron el trámite y en algunos casos, las fallas señaladas por el Registro no fueron corregidas.

Ninguno de estos programas de mejoramiento protegió a los asentamientos informales de la

especulación y los desplazamientos. Basta con comparar fotografías aéreas de las zonas más cercanas a la Milla de Oro para percatarse de la sustitución de viviendas por estacionamientos terreros, esperando las condiciones idóneas para su la construcción de edificios.

El paso del huracán Hugo en 1989 fue devastador para las comunidades aledañas al Caño, poniendo en manifiesto la pobreza urbana y la vulnerabilidad de muchas comunidades. Durante los procesos de recuperación, los residentes de la Península de Cantera, una de las ocho comunidades aledañas al Caño, se percataron de los planes que se gestaban para ubicar en sus tierras hoteles y marinas. Como respuesta, organizaron el Consejo Vecinal de la Península de Cantera y con apoyo externo lograron la aprobación de la Ley 20 de 1992 que creó la Compañía para el Desarrollo de la Península de Cantera, una corporación pública con participación gubernamental, privada y comunitaria en su junta de gobierno. Conforme al plan de desarrollo aprobado en 1995, en los años subsiguientes se completó la cesión de títulos de propiedad a las familias. Mientras, al sur del Caño, se creó la Corporación Desarrolladora de Viviendas de las Barriadas Israel y Bitumul, primera organización de base comunitaria de Puerto Rico en ser certificada por el gobierno federal de los EE. UU. como desarrolladora de viviendas. El Gobierno le cedió un terreno localizado en la comunidad y con apoyo del Municipio de San Juan y subvenciones federales, construyeron un complejo de viviendas dirigido a las familias que vivían sobre el Caño, de manera que pudieran quedarse en la zona.

La situación ambiental

Durante décadas, los pobladores habían escuchado de esfuerzos gubernamentales para dragar el Caño Martín Peña. Los primeros estudios del gobierno federal, a través del Cuerpo de Ingenieros del Ejército de los EE. UU., son de 1973. El Caño se ha ido deteriorando como resultado de ocupación informal del territorio, la marginación e inacción gubernamental, y las acciones humanas aguas arriba, en las quebradas y ríos que llegan al Estuario con sedimentos y basura.

En la década de 1980, luego de haberse desplazado las comunidades a lo largo de la mitad oeste del Caño, el gobierno dragó y canalizó ese segmento del cuerpo de agua para dar paso al AcuaExpreso, un servicio de transporte acuático entre el distrito financiero y el Viejo San Juan. En contraste, la mitad este del Caño continuó degradándose. De medir entre 60 y 120 metros de ancho, actualmente se puede caminar de un lado a otro de sus márgenes. Gran parte de la comunidad carece de sistema de alcantarillado sanitario, por lo que las aguas servidas discurren hacia el Caño a través del alcantarillado pluvial. A ello se suman las descargas sanitarias procedentes de sistemas combinados e instalaciones de infraestructura que proveen servicio a otros sectores de la ciudad. El agua del Caño exhibe concentraciones alarmantes de coliformes fecales y otras bacterias y patógenos, así como hidrógeno sulfurado. La falta de flujo del agua entre la bahía de San Juan y la laguna San José, sumado a un sistema de alcantarillado pluvial incompetente, causa que los eventos de lluvia moderados y fuertes ocasionen inundaciones con agua contaminada. Ello se traduce en altas tasas de enfermedades gastrointestinales y alérgicas, como asma y dermatitis atópica, así como aquellas transmitidas por mosquitos, como el dengue, zika y Chikunguña, y ratas, como la leptospirosis (Sheffield et. al. 2014).

Por solicitud del gobierno de Puerto Rico, el gobierno federal de los EE. UU. designó el Estuario de la Bahía de San Juan como uno de importancia nacional. El plan de manejo, adoptado en

1995, incluyó entre sus estrategias principales aquellas relacionadas a recuperar el Caño Martín Peña, incluyendo su dragado y canalización.

Tabla 1: Información Demográfica

Demografía ^[1]	Distrito ^[2]	Distrito y Cantera ^[3]	San Juan	Puerto Rico	Estados Unidos
Población Censo EE. UU. 2010	15,693 ^[1]	23,420 ^[1]	378,666 ^[1]	3,628,402 ^[1]	308,745,538 ^[1]
Población ACS 2010	18,103 ^[2]	24,740 ^[2]	395,074 ^[2]	3,722,133 ^[2]	309,745,538 ^[2]
Desempleo	21.7% ^[2]	25% ^[2]	16.1% ^[2]	18.9% ^[2]	10.8% ^[2]
Índice de pobreza	52.5% ^[2]	56.1% ^[2]	39.1% ^[2]	45.0% ^[2]	15.3% ^[2]
Población extranjera	22.6% ^[2]	23.1% ^[2]	14.8% ^[2]	4.3% ^[2]	12.9% ^[2]
Mediana de ingreso del hogar	\$14,777 ^[2]	\$13,523 ^[2]	\$22,905 ^[2]	\$18,862 ^[2]	\$50,046 ^[2]

Fuentes y Notas: [1] Al calcular la población del Censo de los Estados Unidos de 2010 para los valores del Distrito de CMP, excluimos a las poblaciones de los Bloques de Censo 5006, 5009, 5000 y 5010 que están fuera del límite del distrito de CMP, particularmente el Tracto 46. Para el valor de población utilizado para calcular el desempleo, Ingreso mediano de los hogares y número de población inmigrante (no puertorriqueña), basamos nuestros cálculos en los valores de la población de la *American Community Survey* para mantener la consistencia. [1] Los datos provienen del Censo de EE.UU. de 2010 y están disponibles en <http://www.census.gov/> [2] Los datos provienen del *fact finder* de la *American Community Survey 2010 1-Year Estimates*.

http://factfinder2.census.gov/faces/tableservices/jsf/pages/productview.xhtml?pid=ACS_12_1YR_DP03&prodType=table [2] Census Tracts 36, 37, 38, 44, 45, 46. No incluye Census Blocks 5000, 5006, 5009, and 5010. [3] Census Tracts 36, 37, 38, 44, 45, 46. No incluye Census Blocks 5000, 5006, 5009, and 5010. [4] Proyecto ENLACE, Primer Informe Socioeconómico, 2002, Estudios Técnicos (CPE 2002) [5] USBC 2010, ACS 2006-2010.

El Censo de los Estados Unidos de 2010 contó una población de 25.260 habitantes en las ocho comunidades a lo largo del Caño Martín Peña y de 15.693 habitantes en las siete comunidades dentro del Distrito de Planificación Especial del Caño Martín Peña (Distrito). Los datos del Censo de EE. UU. de 2010 (USCB 2010), *U.S. American Community Survey 2006-2010* (ACS 2010) y los estudios de ENLACE ^[4]^[5] incluyen:

- La densidad poblacional del Distrito es de 22.257 personas por mi², casi tres veces la del Municipio de San Juan y 25 veces la de Puerto Rico (USBC).
- Entre 2010 y 2015, la población del Distrito se redujo en un 4% durante la última década

(ACS).

- Las personas de 65 años o más representaron el 26.6% de la población del Distrito. (USCB)
- El 16,7% de la población son inmigrantes, principalmente de la República Dominicana. (ACS 2010)
- El 48.4% de la población de 25 años o más carece de un diploma de escuela secundaria. (ACS 2010)
- El 50,4% de más de 2000 unidades de vivienda eran de propiedad de residentes, el 49,5% estaban alquilados, en comparación con el 21,1% de las unidades de vivienda que están ocupadas por inquilinos en la isla. En ciertas comunidades, siete de cada diez hogares gastan más del 30% de sus ingresos en costos de vivienda.
- El 48,4% de la población de 16 años y más participa en la fuerza de trabajo, en comparación con el 46,4% en toda la isla.

Nota: El Distrito no incluye la comunidad de la Península de Cantera, una de las ocho comunidades aledañas al Caño Martín Peña, ya que comprende el Distrito de Planificación Especial de la Península de Cantera. Las siete comunidades dentro del Distrito son Parada 27, Las Monjas, Buena Vista Santurce, Israel Bitumul, Barrio Obrero, Barrio Obrero Marina y Buena Vista Santurce.

Creación del Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Peña

De obra de ingeniería y recuperación ambiental a proyecto de ciudad, inclusión y equidad

En 2001, e inspirados por el Proyecto Península de Cantera, el gobierno de Puerto Rico adoptó la Ley para el Desarrollo Socioeconómico de las Comunidades Especiales, mediante la cual estableció políticas “en lo relativo al desarrollo integral de las comunidades especiales del país;” (Ley 1-2001). Se denominó comunidades especiales a más de 700 asentamientos informales y otras comunidades con índices elevados de pobreza. El gobierno asignó a cada comunidad un presupuesto de \$500.000 para llevar a cabo obras seleccionadas por los residentes en asamblea, y asignó organizadores comunales para implantar la metodología esbozada desde la Oficina creada por ley. El Programa de Comunidades Especiales se convirtió en una gestión emblemática de la administración gubernamental, que logró visibilizar la pobreza y fortalecer procesos organizativos. No obstante, las soluciones ofrecidas no tuvieron mayor trascendencia estructural.

Asimismo, el gobierno decidió convertir el dragado del Caño Martín Peña en un proyecto estratégico y en 2001, lo asigna a la Autoridad de Carreteras y Transportación, una corporación pública bajo el Departamento de Transportación y Obras Públicas. La determinación se toma, entre otros factores, bajo la premisa de que ello facilitaría el financiamiento del proyecto, al verse como parte de una obra de transporte acuático que permitiría extender el servicio del AcuaExpreso hacia los cuerpos de agua en el este del estuario de la Bahía de San Juan (De Jesús et al. 2013).

Paradójicamente, es desde esa corporación pública donde inicia un nuevo acercamiento a la situación del Caño y las comunidades aledañas. La Autoridad logró que la Junta de Planificación de Puerto Rico creara el Distrito de Planificación Especial del Caño Martín Peña (Distrito) compuesto por siete de las ocho comunidades aledañas al Caño, excluyéndose a la Península de

Cantera por ésta constituir en si misma un distrito de planificación especial y contar con un plan de desarrollo integral. La Junta de Planificación ordenó a la Autoridad a elaborar un plan de desarrollo integral y un plan de usos del terreno para el Distrito utilizando técnicas de planificación participativa, reconoció la importancia regional del dragado y estableció metas estratégicas en torno al ambiente, la transportación, el desarrollo socioeconómico y lo institucional. La Autoridad contrató dos equipos de consultoría, uno para elaborar una declaración de impacto ambiental para el dragado del Caño, y otro para elaborar el plan de desarrollo mediante técnicas de participación ciudadana. Asimismo, estableció una Oficina de Participación Ciudadana en un lugar céntrico de la comunidad, con el objetivo de asegurar la participación real y efectiva de la comunidad y proveer información certera a los residentes sobre el desarrollo del proyecto.

El proceso se gerenció desde la oficina del director ejecutivo de la Autoridad y con personal contratado específicamente para el proyecto. Ello, y el discurso sobre la pobreza y la participación ciudadana que caracterizaba la gestión de gobierno entonces, permitió al personal contar con recursos y apoyo institucional para implantar una metodología ajena a los procesos usuales de esa corporación pública y que al final, no logró cambios significativos en la cultura institucional. En el mejor de los casos, el personal de la Autoridad interpretó la participación ciudadana desde la óptica instrumentalista: como un paso necesario para lograr la cooperación de la comunidad en los procesos de realojo de familias requeridos para viabilizar el dragado del Caño. Incluso, algunos funcionarios de la Autoridad entendían que la participación debía darse una vez el proyecto estuviera maduro y hubiera algo que mostrar.

Luego de una ronda inicial de reuniones con el liderato de cada una de las comunidades, se llevó a cabo un ciclo de asambleas comunitarias para invitar a los residentes a planificar el dragado y el desarrollo de la comunidad. La comunidad acudió a las asambleas para manifestar su desconfianza en el gobierno. Muchos residentes pensaban que el plan ya estaba hecho, y exigieron ver los documentos para conocer cuáles familias serían desplazadas para hacer viable el dragado. El rechazo a la vivienda pública y el interés en permanecer en la comunidad fueron temas recurrentes, cuestionándose quiénes se beneficiarían del proyecto dada la localización privilegiada de sus barrios. Muy contundentemente, las familias manifestaron su interés en permanecer en la comunidad. Esa primera ronda de asambleas comunitarias demostró que el dragado era pertinente para los pobladores, no por los beneficios al ambiente y la salud, sino porque percibían que ponía a la comunidad en riesgo de desplazamiento.

Entre 2002 y 2004 se llevaron a cabo más de 700 actividades de planificación, acción y reflexión participativa, usando una metodología flexible, diseñada junto al liderato comunitario, donde ni los líderes ni los colaboradores externos tomaron decisiones por la comunidad, sino que facilitaron y provocaron el diálogo de saberes y la reflexión crítica. Como resultado, el proyecto de infraestructura se transformó en uno de desarrollo integral, al que se le llamó Proyecto ENLACE del Caño Martín Peña (Proyecto ENLACE). La construcción de relaciones de confianza entre el personal de la Autoridad que trabajaba en el Proyecto ENLACE y la comunidad, tomó tiempo. Mientras se trabajaban talleres, asambleas, reuniones, grupos focales y otros foros para elaborar y discutir diagnósticos y construir escenarios alternativos, se ofreció apoyo en los procesos de organización comunitaria. Donde no había organizaciones vecinales, las crearon, y se facilitó un proceso de diálogo entre el liderato comunitario que los llevó a

conocerse entre si y percatarse de los problemas que enfrentaban en común. El liderato de las ocho comunidades, incluyendo la Península de Cantera, comenzó a reunirse con frecuencia y se constituyó como el G-8, Grupo de las Ocho Comunidades Aledañas al Caño Martín Peña (G-8).

Paralelamente, el Proyecto ENLACE y el G-8 llevaron a cabo numerosas iniciativas dirigidas a atender problemas inmediatos de la comunidad, tales como una limpieza de los márgenes del Caño, proyectos de concienciación ambiental en las escuelas, y programas para sensibilizar a los residentes sobre las necesidades de la población sin hogar. La comunidad pudo constatar que sus decisiones se incluían en los documentos y se actuaba sobre ellas. Por ejemplo, la rehabilitación ambiental del Caño sustituyó el transporte acuático como principal objetivo del dragado, evitando enderezar el cuerpo de agua y, por tanto, desplazar un número significativo de viviendas.

Tenencia sin desplazamiento

La discusión en torno a la tenencia de la tierra inició como un reclamo por parte de los residentes de que, de una parte, se corrigieran los errores señalados por el Registro de la Propiedad que impedían la inscripción de títulos adquiridos anteriormente y de otra, que se otorgaran títulos de propiedad en el resto de la comunidad. De conformidad con el censo efectuado por la Autoridad en 2002, el 34% de los residentes del Distrito y la Península de Cantera manifestó que el dueño de la estructura no tenía titularidad sobre la tierra. En 2003, se llevó a cabo un taller dirigido a exponer al liderato comunitario y a los integrantes de los grupos consultivos a varias opciones de tenencia de la tierra. Los participantes, trabajando en grupos, enumeraron los problemas buscaban resolver al regularizar la tenencia de la tierra, tales como formalizar los servicios básicos, tener acceso a préstamos o dejar una propiedad en herencia. Discutieron la importancia de evitar el desplazamiento de la comunidad. Analizaron, con ayuda de personas conocedoras, las distintas modalidades de tenencia de la tierra, tales como la propiedad individual, la propiedad cooperativa, y la propiedad colectiva a través de los fideicomisos comunitarios de terrenos (*community land trust*) y concluyeron que los modelos de tenencia colectiva de la tierra, además de atenderlas, les permitían prevenir el desplazamiento de la comunidad. Los participantes solicitaron más información sobre los fideicomisos comunitarios de tierras.

Por invitación de ENLACE, un representante del CLT del *Dudley Street Neighborhood Initiative* en Boston compartió la experiencia de su comunidad. Aunque en circunstancias disímiles, ambas comunidades compartían un proceso de desarrollo integral participativo, gestado desde la base, y con la necesidad de evitar el desplazamiento y garantizar vivienda asequible a largo plazo. Al finalizar su exposición, un comerciante del Distrito manifestó su preocupación de que un fideicomiso de tierras no le permitiera continuar adquiriendo los solares de sus vecinos para expandir la empresa. En ese momento los residentes se dieron cuenta del desplazamiento no era algo lejano, sino que estaba ocurriendo, y que la titularidad individual del terreno los hacía vulnerables a que los especuladores se acercaran individualmente a las familias, ofreciéndoles una cantidad mayor al valor de la propiedad en el mercado y fueran adquiriendo poco a poco los pequeños lotes. Con el dinero devengado, las familias no podrían encontrar una vivienda en San Juan, y se verían obligadas a vivir en condiciones de pobreza, en otros barrios marginados o en fuera de la ciudad. El Plan para el Distrito incluyó una sección recomendando la creación del Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Peña.

Los instrumentos

El proceso de planificación, acción, reflexión participativa, acompañado del fortalecimiento de las organizaciones de base comunitaria, resultó en dos instrumentos normativos y tres instituciones diseñadas desde la base. El primero es el propio Plan para el Distrito, cuyos contenidos fueron discutidos ampliamente con la comunidad y luego de asegurar que recogía lo discutido, fue refrendado en vistas públicas efectuadas en horario nocturno, en los barrios. El documento trabaja tres grandes temas, el componente físico espacial, la vivienda y el desarrollo socioeconómico, e incluye un diagnóstico, metas y objetivos, estrategias de corto, mediano y largo plazo, así como un programa de actuación, mapas de clasificación y calificación del suelo, guías de diseño urbano e indicadores. Partiendo de la visión expresada por los residentes de tener “una comunidad unida, segura y próspera, modelo de convivencia en el corazón de San Juan”, el Plan para el Distrito contiene estrategias para lidiar con las condiciones de marginación e integrar las comunidades al resto de la ciudad, rehabilitar el Caño Martín Peña y proveer infraestructura con el menor número posible de viviendas impactadas, proveer opciones de realojo para las familias afectadas en su comunidad y asegurar que la inversión pública y privada en la zona se encadene a empresas comunitarias, para fortalecer la economía del barrio.

El segundo instrumento normativo es la Ley 489-2004. Según se acercaba el proceso electoral de 2003, los líderes comunitarios manifestaron estar preocupados con el impacto que los cambios de gobierno pudieran tener en la continuidad del Proyecto ENLACE y decidieron elevar las políticas fundamentales del plan y los instrumentos necesarios para implantarlo mediante ley. Con el apoyo de asesores externos y del personal de ENLACE, se preparó un proyecto de ley que se discutió ampliamente para asegurar que era consistente con las determinaciones de la comunidad. Tomando como base la Ley 20-1992, se hicieron modificaciones y añadieron nuevos elementos, tomando en cuenta las lecciones aprendidas del Proyecto Península de Cantera y las particularidades del Distrito. La ley, que fue aprobada por unanimidad, reconoce al G-8 como la entidad representativa de las comunidades del Caño. Además, creó la Corporación del Proyecto ENLACE del Caño Martín Peña, una corporación pública con el mandato de implantar el Plan para el Distrito en un periodo de 20 años prorrogables a 25, con la participación protagónica de los residentes y en alianza con el sector público y privado. La Junta de Directores de la Corporación fue diseñada por la propia comunidad, asegurando la continuidad del proyecto independientemente de los cambios de gobierno y la participación mayoritaria de líderes comunitarios designados por el gobernador y el alcalde de San Juan, de una terna sometida por el G-8. El diseño de la Corporación en efecto puso en manos de la comunidad recursos e instrumentos gubernamentales a cargo de la ejecución de su proyecto.

Mediante la Ley 489-2004, se creó además el Fideicomiso de la Tierra, cuyo funcionamiento se detalla más adelante. Ciento veinte días luego de su aprobación, es decir, en marzo de 2005, la titularidad de las tierras que estaban en manos de agencias públicas quedó transferida a la Corporación, la cual a su vez recibió el mandato de transferirla al Fideicomiso de la Tierra mediante escritura pública. Asimismo, se le asignó a la Corporación elaborar la reglamentación que regiría al Fideicomiso de la Tierra.

La Junta de Directores de la Corporación se designó en mayo de 2005, y por decisión de la

comunidad, ésta reclutó al personal de ENLACE que anteriormente trabajaba para la Autoridad en diciembre de 2005. Entre 2006 y 2008, la Corporación, se enfocó en estructurar sus procesos internos al tiempo que comenzaba a implantar el Plan para el Distrito. Ello incluyó aclarar cuáles tierras se le habían transferido mediante la Ley 489-2004, establecer el tracto registral y estar en posición de transferir su titularidad al Fideicomiso de la Tierra. El proceso estuvo lleno de retos. Las agencias públicas no tenían un inventario de las fincas en el Distrito, y en muchos casos, tampoco tenían documentos o los documentos estaban incompletos o inaccesibles. La información disponible no estaba organizada, y en muchas ocasiones su búsqueda e interpretación dependía de los funcionarios públicos a cargo, y del interés que éstos pudieran tener en colaborar. De otra parte, varias agencias públicas no colaboraron y hasta obstruyeron el proceso usando tácticas dilatorias. Una vez identificadas las fincas, se solicitó al Registro de la Propiedad certificaciones registrales literales, así como una certificación de los remanentes. Durante ese periodo, la Corporación logró identificar 23 fincas cuyos remanentes tenían una cabida registral de 78,6 hectáreas, de las cuales seis habían sido objeto de múltiples segregaciones para ceder de títulos de propiedad.

Diseñando el Fideicomiso de la Tierra

Mientras tanto, la Corporación comenzó un nuevo proceso de planificación, acción, reflexión participativa dirigido a elaborar el Reglamento General para el Funcionamiento del Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Peña (Reglamento General). La comunidad había escogido el fideicomiso como instrumento de tenencia colectiva de la tierra para evitar su desplazamiento y viabilizar la implantación del Plan para el Distrito, entre otros fines. No obstante, había que determinar las estructuras de gobernanza del Fideicomiso, así como la manera en que se administrarían las tierras para beneficio de los residentes del Distrito.

Partiendo de la premisa de que, si los jóvenes entendían el Fideicomiso, el resto de la comunidad también, se le solicitó apoyo a Líderes Jóvenes en Acción (LIJAC). LIJAC se creó para fomentar el liderazgo juvenil, el pensamiento crítico y estimular la participación de los jóvenes en los procesos de toma de decisiones y organizativos de la comunidad. Sus integrantes elaboraron el cómic “Remando en la misma dirección” con el apoyo de un educador popular y un artista gráfico. A través de personajes de la comunidad, los jóvenes compararon el Fideicomiso con el régimen de propiedad horizontal. Como en un condominio, cuando una persona vende su apartamento no vende un pedazo de las áreas comunes, como los pasillos y escaleras. Así, en el Fideicomiso, cuando una persona vende su casa, no vende la tierra, porque la tierra es de todos.

Junto al G-8, se estableció como estrategia inicial llevar a cabo una primera ronda de reuniones comunitarias dirigidas a los vecinos que no tenían títulos de propiedad, donde los vecinos de cada dos y tres calles se reunieran para discutir el cómic en grupos pequeños. El 93% de las 498 familias que participaron de esta primera ronda de 20 talleres expresó que el Fideicomiso de la Tierra era necesario para la permanencia de la comunidad. En las reuniones, se recogieron las inquietudes de los residentes, estableciéndose así la agenda de trabajo para elaborar el Reglamento. Además, en cada reunión los residentes eligieron dos representantes que no podían ser líderes comunitarios, quienes conformaron el Comité Comunitario del Fideicomiso. El Comité participó de varios talleres para ampliar su conocimiento sobre aspectos de planificación y legales, y para organizar el trabajo de las siguientes fases.

Paralelamente, la Corporación conformó una junta asesora, compuesta por expertos procedentes de la academia y el sector privado que donan su tiempo, la cual, a su vez, constituyó el Comité Ad Hoc del Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Peña (Comité Técnico) conformado por personas con conocimientos jurídico, de planificación, y de financiamiento. Una líder comunitaria era el enlace entre ambos comités, asegurando que los trabajos de los expertos estaban alineados con los planteamientos de la comunidad. Durante la una segunda ronda de asambleas comunitarias, los participantes trabajaron en grupos para elaborar sus recomendaciones en torno a la gobernanza y administración del Fideicomiso de la Tierra, las cuales se plasmaron en un documento políticas comunitarias en torno al Fideicomiso. Tales políticas comunitarias cubrían aspectos sobre la importancia de la permanencia; los requisitos para ser miembro del Fideicomiso, quienes tendrían acceso al derecho de superficie de manera gratuita y quiénes y cómo habrían de pagar por el uso de la tierra; la deseabilidad de acceso a financiamiento; el carácter hereditario del derecho de superficie y que éste estuviera evidenciado mediante un documento legal; y, la composición de la junta fiduciaria poniendo el énfasis del control en la comunidad (Corporación del Proyecto ENLACE 2007). Los comités continuaron trabajando y afinando las ideas, e identificando los retos que éstas presentaban.

Según se avanzaba, y para asegurar que la intención de los residentes se reflejaba en los documentos, se llevó a cabo una tercera ronda de asambleas comunitarias. Los LIJAC crearon la obra de teatro popular llamada Nuestra Tierra, que presentaron al inicio de cada asamblea. En la obra, se reflejaban los temores y preocupaciones de los vecinos, lo que permitía que la participación en los trabajos grupales posteriores fuera exitosa. Al finalizar la tercera ronda, se afinó el documento de políticas comunitarias, el cual fue el punto de partida para la discusión en los comités de trabajo y la redacción de los primeros borradores del reglamento. El Comité Técnico expresó con contenido jurídico los requerimientos establecidos en las políticas de la comunidad.

Luego de cada ronda de asambleas comunitarias, se preparó un resumen de los asuntos tratados que se repartió casa a casa. Asimismo, una vez completado el Reglamento General, se preparó un resumen de los puntos principales en lenguaje accesible, que se difundió del mismo modo. Dado que dicho Reglamento General fue encomendado a la Corporación, por disposición legal era necesario que ésta cumpliera con el proceso de consulta dispuesto en la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, Ley 170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada, 3 L.P.R.A. §§2101-2195, que requiere que su contenido fuera comentado por otras agencias gubernamentales pertinentes al trabajo que realiza la Corporación y que su adopción fuera publicada para recibir comentarios del público. La Corporación realizó dos vistas públicas en el Distrito para recibir comentarios de la comunidad, el 13 y 14 de agosto de 2008. De los comentarios vertidos por las agencias gubernamentales y de aquellos recibidos en las vistas públicas, se realizó un informe que se presentó ante la Junta de Directores de la Corporación para la aprobación final del Reglamento General. Una vez aprobado, éste fue presentado ante el Departamento de Estado de Puerto Rico el 21 de octubre de 2008; treinta días después de tal fecha, comenzó a regir y a esta fecha continúa en vigor. En enero de 2009 se designó la primera Junta de Fiduciarios, allanando el camino para la transferencia de las tierras de la Corporación al Fideicomiso de la Tierra mediante escritura pública en mayo y junio de 2009.

El proceso participativo para crear el Reglamento General permitió que residentes detractores de la tenencia colectiva tuvieran el espacio para exponer sus puntos de vista, y a las personas con dudas a expresarlas. La discusión facilitada entre pares, en grupos pequeños donde podían exponer sus dudas en confianza y a buscar soluciones a sus preocupaciones, llevó a muchos a cambiar su posición inicial, favorecer y defender el Fideicomiso de la Tierra. La oportunidad de evaluar continuamente el proceso, permitió ajustarlo a las necesidades de la comunidad, en lugar de aferrarse a una metodología en particular.

Funcionamiento del Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Peña

Para la creación del Fideicomiso de la Tierra los residentes de las comunidades tomaron prestados elementos tanto de la figura del fideicomiso para fines públicos de corte civilista, según surge de la Ley de Fideicomisos de Puerto Rico, Ley Núm. 219 de 31 de agosto de 2012, 32 L.P.R.A. §§3351 y ss., como del *community land trust* en el modelo norteamericano, según definido en la sección 233 de la *Cranston-González National Affordable Housing Act*, 42 U.S.C. 12773 §233(f). Los elementos tomados del fideicomiso civilista dieron base al sistema para la transferencia de los terrenos a la comunidad a través del Fideicomiso de la Tierra. De este modo encontramos las partes siguientes:

- *Fideicomitente* es quien transfiere los terrenos identificados a la comunidad - En el caso del Fideicomiso de la Tierra, la parte fideicomitente es el gobierno.
- *Fiduciario* es quien recibe la titularidad de los terrenos, con el mandato de poseerlos y administrarlos para beneficio de las comunidades del Distrito - En este caso la comunidad diseñó una Junta Fiduciaria cuya composición se explica más adelante.
- *Fideicomisario* son las personas que se benefician de la administración de los terrenos transferidos que realiza el *fiduciario*. En el caso del Fideicomiso de la Tierra estas personas son las propietarias de estructuras que enclavan en los terrenos transferidos al Fideicomiso.

Del derecho civil también se tomó la forma en que se reconoce el derecho de superficie a los propietarios de estructuras en terrenos del Fideicomiso de la Tierra. Tal derecho se hace constar mediante escritura pública otorgada ante un notario o notaria. Esta escritura pública, y su inscripción en el Registro de la Propiedad Inmobiliaria de Puerto Rico, es constitutiva del derecho de superficie otorgado, Artículo 168 de la Ley Núm. 210 de 8 de diciembre de 2015, 30 L.P.R.A. §6263 (Ley 210-2015). Los aspectos más sobresalientes del contenido de la escritura de derecho de superficie se explican más adelante.

La Ley 489-2004 en su Artículo 22, 23 L.P.R.A. §5048, especifica que el *corpus* del Fideicomiso de la Tierra estará comprendido por todos los terrenos que se traspasan a la Corporación del Proyecto ENLACE --con el propósito de establecer el Fideicomiso de la Tierra de conformidad con las disposiciones de la propia Ley-- y cualesquier otros bienes (en el sentido amplio de su significado) que en el futuro adquiera. Dispone, además, que este Fideicomiso se regirá por el Reglamento General promulgado por la Corporación del Proyecto ENLACE. El Fideicomiso tiene una prohibición expresa en ley de disponer mediante venta de los terrenos que le fueron transferidos. Mandata la Ley 489-2004 que “[e]l Fideicomiso de la Tierra retendrá la titularidad

del suelo, y sólo podrá vender o transferir el derecho sobre la edificación; o se podrán otorgar arrendamientos a largo plazo con derecho a heredarse. Los propietarios en terrenos del Fideicomiso podrán ser dueños exclusivamente de la estructura [,] pero no de la tierra donde enclava...” (23 L.P.R.A. §5048). Con respecto a estos dueños de estructuras, y según antes mencionado, la Ley 489-2004 dispone que el Fideicomiso de la Tierra tiene la responsabilidad de reconocerle un derecho de superficie que hará constar en escritura pública para que sea inscrito en el Registro de la Propiedad Inmobiliaria (23 L.P.R.A. §5048). La Ley 489-2004 también permite que aquellas personas en el Distrito que poseen un título individual válido sobre la tierra puedan optar por permutar dicho título al Fideicomiso de la Tierra a cambio de que se le reconozca el derecho de superficie. Para incentivar tales permutas, la Ley dispone que tal transferencia, ni la posible diferencia en el valor de los derechos permutados, se considerarán una donación ni tendrá los efectos jurídicos propios de ese modo de adquirir la propiedad (23 L.P.R.A. §5047b). Estas disposiciones, en conjunto, consolidan el control de las tierras comunitarias en manos de los miembros a través del Fideicomiso de la Tierra y disipan en mayor grado los riesgos de desplazamiento involuntario.

El Fideicomiso de la Tierra se constituyó como una organización privada con existencia perpetua, con personalidad jurídica independiente y sin fines de lucro. Es una organización de miembros, con capacidad para adquirir nuevos terrenos, vender y readquirir las estructuras en tales terrenos con prioridad cuando la persona dueña decida venderlas. Tiene la autoridad para diseñar una fórmula de reventa que asegure la asequibilidad de la vivienda a perpetuidad. Su junta fiduciaria tiene representación de la comunidad, del sector privado y del sector gubernamental. En términos proporcionales, ésta está orientada al control de la comunidad. Esto es, la junta fiduciaria del Fideicomiso de la Tierra está compuesta por once personas de las cuales cuatro son miembros del Fideicomiso cuyas viviendas enclavan en los terrenos fideicomitados; dos son personas delegadas por la organización comunitaria del G-8, también residentes de las comunidades; dos personas no residentes en las comunidades son elegidas por la propia Junta de Fiduciarios en pleno y de acuerdo con la aportación en términos de conocimientos que puedan hacer al Fideicomiso de la Tierra. Las otras tres personas que integran la Junta de Fiduciarios representan las instituciones gubernamentales, esto es, una persona es un representante de la Junta de Directores de la Corporación del Proyecto ENLACE, otra representa el Municipio de San Juan nombrada por su alcaldesa o alcalde, y otra es nombrada por el gobernador o gobernadora de Puerto Rico (Artículo V, sec. 2, Reglamento General para el Funcionamiento del Fideicomiso de la Tierra, Núm. 7587, 8 de octubre de 2008).

Objetivos del Fideicomiso de la Tierra

El Fideicomiso de la Tierra permite que se realice el desarrollo necesario en el Distrito y a la vez asegura la tenencia de la tierra y protege la comunidad contra el desplazamiento. Para lograr esto, sus objetivos específicos fueron dispuestos en la Ley 489-2004, a saber: contribuir, mediante la tenencia colectiva del terreno, con la solución al problema de la carencia de un título válido sobre el terreno que sufrían muchos de los residentes del Distrito; atender con equidad el desplazamiento físico o económico de los residentes de bajos ingresos que resulta de los proyectos de reconstrucción urbana, protegiendo así el tejido social y evitando en todo lo posible el desplazamiento de la comunidad; garantizar viviendas asequibles en el Distrito; adquirir y poseer tierras en beneficio de la comunidad, para aumentar el control local sobre la tierra y evitar

la toma de decisiones por dueños ausentes. Otros objetivos son facilitar la participación de los residentes y la inversión estratégica del sector privado; redistribuir con equidad el aumento en el valor de la tierra mediante el mecanismo de bonos de participación que tienen el propósito de diversificar las fuentes de ingresos de las familias y mitigar de esa forma la pobreza económica que han sufrido por años; y la creación de un fondo rotativo para la reinversión en el Distrito que se nutrirá de la inversión del Estado en la reconstrucción urbana. El Fideicomiso fue dotado mediante la Ley 489-2004, 23 L.P.R.A. §5048 (a) y (b) y su reglamentación, con los poderes y facultades necesarias para poder cumplir con tales objetivos.

Figura 5: Casa en una comunidad del Caño Martín Peña
Crédito: Proyecto ENLACE del Caño Martín Peña



Reglamento General para el Funcionamiento del Fideicomiso de la Tierra

Además de la Ley 489-2004, el Fideicomiso de la Tierra se rige por las disposiciones del *Reglamento General para el Funcionamiento del Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Peña* (en adelante Reglamento General). Reglamento Núm. 7587 de 8 de octubre de 2008. La promulgación de este Reglamento General fue encomendada a la Corporación por disposición de la Ley 489-2004. Asimismo, la propia Ley dispuso unos parámetros mínimos generales para su contenido, siendo éstos la forma en que se utilizarán los terrenos, y la participación de la Corporación del Proyecto ENLACE y demás entidades públicas y privadas en el proceso de identificación de terrenos elegibles a formar parte del Fideicomiso de la Tierra. Debía especificar, además, el mecanismo de nombramientos de los integrantes de la Junta de Fiduciarios. Con tales parámetros mínimos y un amplio proceso de participación ciudadana, se establecieron las bases para la redacción de tal Reglamento General (23 L.P.R.A. §5048).

El Reglamento General contiene catorce artículos que regulan los aspectos administrativos y operacionales del Fideicomiso de la Tierra. Esto es, dispone sobre su trasfondo legal, contiene las definiciones más importantes a tono con la Ley y las políticas establecidas, define con mayor especificidad la naturaleza del Fideicomiso de la Tierra, su patrimonio, su visión, misión y principios rectores, principios éticos, además de sus deberes y facultades. Un aspecto importante en el Reglamento General es la definición que hace de los miembros del Fideicomiso, la determinación de sus derechos y responsabilidades. Requiere mantener un registro que asegure

la participación de sus miembros en asambleas eleccionarias y deliberativas mediante la notificación adecuada y oportuna. Asimismo, regula los aspectos procesales relacionados con la celebración de asambleas en cuanto a periodicidad, contenido informativo, quórum y convocatorias.

El Reglamento General dispone sobre la composición y requisitos de elegibilidad de la junta fiduciaria y su importante rol en la administración de los terrenos en titularidad colectiva. Dispone sobre los términos de tiempo de cada integrante de la junta, los requisitos para la permanencia en el cargo, las causas para su remoción y sobre el proceso de cubrir los cargos en caso de renuncia. Las responsabilidades de la junta fiduciaria, dada su complejidad e intensidad, pueden descargarse mediante el trabajo en comités que luego de su análisis harán las recomendaciones pertinentes a la junta fiduciaria en pleno. Estos comités están definidos en el Reglamento y su composición asegura la participación de la comunidad en cada uno de ellos, tanto mediante integrantes de la junta fiduciaria *per se*, como mediante la participación de personas delegadas por el G-8. De igual forma, cada Comité procura tener entre sus integrantes personas con conocimiento experto del cual se nutren sus integrantes y aseguran recomendaciones educadas e inteligentes a la junta fiduciaria. El Reglamento dispone la creación de comités permanentes, comités conjuntos con la Corporación y comités temporales. Ejemplos de los comités permanentes son el comité ejecutivo, comité de auditoría, y el comité para el mantenimiento de propiedades. Los comités conjuntos con la Corporación son el de planificación estratégica, el de estrategias de financiación, y el del nombramiento de la dirección ejecutiva del Fideicomiso de la Tierra. Otros comités temporales pueden constituirse para atender asuntos puntuales que requieran evaluación y estudio antes de que la junta de fiduciarios tome una determinación o sea necesario presentarla ante la asamblea de miembros.

El Fideicomiso de la Tierra y la Corporación convergen bajo un mismo proyecto que es el Proyecto ENLACE y cada una de estas instituciones tiene un rol específico que cumplir para lograr la realización del Proyecto. Es por ello por lo que la relación entre el Fideicomiso y la Corporación también tiene un lugar importante en el Reglamento General. Así, mientras exista la Corporación, su relación con Fideicomiso de la Tierra se rige por las disposiciones del Artículo VI del Reglamento. Se dispone sobre cuándo es necesario la realización de reuniones y resoluciones conjuntas, cómo se trabajará la identificación de los terrenos y la realización de los desarrollos; así como la forma ordenada de compartir recursos económicos y recursos humanos, cuyas labores inciden en los propósitos de ambas y que son clave para lograr las metas del Proyecto ENLACE.

El Reglamento General elabora sobre la creación de planes estratégicos a largo y a corto plazo y para la revisión de estos. Dispone sobre la adquisición y administración de nuevos terrenos o estructuras y en qué circunstancias han de darse tales inversiones. De igual forma, establece prioridades en la asignación de vivienda nueva tomando en consideración las personas a ser realojadas por razón de las obras a realizarse para el desarrollo del Distrito, y las familias que se integran como nuevas propietarias en el Distrito. Dada la política de transparencia adoptada, también se dispone sobre la rendición de informes periódicos y cuál ha de ser contenido. Estos informes están dirigidos primordialmente a sus miembros y a las organizaciones comunitarias bajo el G-8, pero también a la propia Corporación y al Estado.

El derecho de superficie; escritura pública

La Ley 489-2004 dispuso que los propietarios [de estructuras] en terrenos del Fideicomiso podrán ser dueños exclusivamente de la estructura, pero no de la tierra donde enclava. A renglón seguido ordenó el reconocimiento del derecho de superficie mediante escritura pública para tales propietarios y que las escrituras fueran presentadas al Registro de la Propiedad Inmobiliaria (23 L.P.R.A. §5048). La Ley 210-2015 define el derecho de superficie como un derecho real que faculta a una persona a construir sobre el suelo, subsuelo o vuelo de una finca o sobre una edificación existente perteneciente a otra persona. Tal derecho de superficie crea un gravamen sobre la finca principal y puede concederse de manera perpetua o a término. Para que quede válidamente constituido, el derecho de superficie en Puerto Rico debe constar en escritura pública y ser inscrito en el Registro de la Propiedad Inmobiliaria. La inscripción da paso a que se reconozca a favor del dueño de la estructura el derecho de superficie sobre el terreno como finca principal y que la estructura, a su vez, sea inscrita como finca independiente. De modo que convergen dos personas propietarias en el mismo espacio; una, propietaria del terreno y la otra, propietaria de la estructura (30 L.P.R.A. §§6001 y ss.).

Se estima que unas 2,000 familias son acreedoras del derecho de superficie en terrenos del Fideicomiso de la Tierra. El Fideicomiso está trabajando para identificarlas propiamente y otorgarles dicho derecho según dispone la Ley 489-2004, pero también está utilizando la oportunidad para hacer constar la descripción de la edificación que se erige en los terrenos y asegurar, en los casos aplicables, las estructuras de vivienda con las protecciones que les ofrece la Ley del Derecho a la Protección del Hogar Principal y el Hogar Familiar, Ley 195 de 13 de septiembre de 2011, 31 L.P.R.A. §§1858 y ss. De modo, que no es solo una escritura de derecho de superficie en la que el Fideicomiso de la Tierra establece los términos y condiciones para la conservación de tal derecho real, sino que además incluye un acta de edificación reconociendo la estructura existente y un acta de hogar seguro para la protección del hogar familiar contra embargos y sentencias para el pago de deudas, excepto las deudas específicamente excluidas en la propia Ley 195. Para cada una de las familias a las que se les otorgue el derecho de superficie, éste tendrá un gran significado. Por primera vez tendrán un documento legal que reconozca que tienen un derecho a utilizar la tierra donde enclavan sus estructuras y, por tanto, regularizan su relación con el terreno. Tal derecho se les reconoce de manera perpetua y con derecho a heredarse. Asimismo, el reconocimiento del derecho de superficie viabiliza que por primera vez sus estructuras puedan ser inscritas en el Registro de la Propiedad Inmobiliaria lo cual a su vez provee, en caso de que así lo interesen, oportunidades de financiamiento para mejoras a través de préstamos hipotecarios.

Para asegurar que se mantenga vivienda asequible en el Distrito y para evitar la especulación, el Fideicomiso de la Tierra se reserva el derecho de adquirir preferentemente las estructuras en sus terrenos en caso de venta, y de recuperarlas de un tercero en caso de que se hayan vendido sin dar aviso al Fideicomiso de la Tierra. Estos derechos de tanteo y retracto se hacen constar en la escritura de derecho de superficie y las partes otorgantes autorizan que dichos derechos también sean inscritos en el Registro de la Propiedad Inmobiliaria, dándoles de ese modo carácter real. El Tribunal Supremo de Puerto Rico reconoce el tanteo como “el derecho de preferencia que una persona tiene para la adquisición de una cosa determinada, en caso de que su dueño quiera enajenar, y, por consiguiente, la facultad que le asiste para que, en este último caso, se lo

manifieste así al propietario, indicando el precio y condiciones de la enajenación, si no se han pactado previamente.” *González v. Sucn. Cruz*, 163 D.P.R. 499 (2004). Por su parte, la Ley 210-2015, en el Artículo 177, 30 L.P.R.A. §6272, reconoce los derechos de tanteo y retracto en los casos de derecho de superficie y dispone que pueden ser pactados en la escritura entre las partes. De ese modo, y cumpliendo con la disposición legal, la escritura para reconocer derechos de superficie en terrenos del Fideicomiso de la Tierra dispone bajo qué términos y circunstancias el Fideicomiso ejercerá tales derechos. Cabe señalar que, por disposición reglamentaria, el Fideicomiso de la Tierra no ejercerá los derechos de tanteo y retracto cuando un heredero forzoso de una persona dueña fallecida, según el Código Civil de Puerto Rico, adquiera la edificación. En ese caso, no obstante, la persona heredera quedará obligada por la cláusula de tanteo y retracto si posteriormente pusiera la edificación en venta. Tal como dispone la Ley 210-2015 en su Artículo 178, 30 L.P.R.A. §6273, en la escritura de derecho de superficie también se pacta con la persona dueña de la estructura que ésta no puede ser derribada, ampliada o elevada sin dar notificación al Fideicomiso de la Tierra y ninguna de las partes podrá actuar de manera que ponga en peligro sus respectivas propiedades o el buen uso y disfrute de las mismas.

El Fideicomiso de la Tierra tiene como uno de sus propósitos la construcción en el Distrito de nuevas estructuras de vivienda adecuadas y asequibles tanto para suplir las necesidades de realojos como para proveer oportunidades de ser dueñas de su estructura de viviendas a personas de ingresos bajos y moderados que actualmente viven en sus terrenos, pero en residencias alquiladas a otros dueños o en aquellos casos en que más de una familia vive en una misma estructura. En estos casos, la escritura de compraventa de la estructura contendrá las cláusulas y términos correspondientes al derecho de superficie y una cláusula adicional que especifique una fórmula de reventa. Tal fórmula asegurará que, si la persona adquirente al cabo del tiempo interesa vender la edificación, el precio de venta no será el precio de mercado, sino que éste se ajustará de conformidad con los subsidios que hayan sido utilizados para la construcción de esta. De este modo, la cantidad del subsidio siempre se mantendrá con la estructura de vivienda haciendo que perdure por mucho más tiempo y asegurando la asequibilidad de la estructura para otras familias de ingresos bajos, según lo disponga la fuente de fondos del subsidio. Esto no quiere decir que la persona que vende la estructura saldrá de la misma sin ganancia alguna. El Fideicomiso de la Tierra le asegura el 50 por ciento de la cantidad que en haya apreciado la vivienda y el costo de las mejoras que haya realizado y por las cuales el Fideicomiso de la Tierra le haya reconocido un crédito.

Día a día del Fideicomiso de la Tierra

La identificación, la cohesión y desarrollo de sus miembros; la identificación registral de los terrenos transferidos; su administración para beneficio de las comunidades del Distrito; y la cualificación de las personas acreedoras al derecho de superficie son, cuatro de las funciones que mayor atención reciben del Fideicomiso de la Tierra en estas etapas iniciales. La elaboración de un Registro de Miembros fue uno de los primeros pasos acometidos por la Corporación y el Fideicomiso para identificar las familias acreedoras del derecho de superficie y para mantener un contacto directo con estas familias dueñas de estructuras en los terrenos de titularidad colectiva. Dada la informalidad con que se constituyeron las comunidades, esta tarea de identificación presenta retos. En muchas de las ocasiones las familias no tienen un documento fehaciente que les acredite como titulares de la vivienda en que residen. En la mayoría de las ocasiones, las

estructuras de vivienda son parte del caudal hereditario de una sucesión compuesta por un gran número de personas, cuyos paraderos en ocasiones se desconoce. Esta realidad requiere del Fideicomiso de la Tierra creatividad para obtener la documentación legal necesaria para apoyar la determinación de adjudicar el derecho de superficie a la persona que reside en la vivienda. Muchas veces éstas son familiares dentro del segundo o tercer grado de consanguinidad en el grado descendente sin documentación alguna que demuestre su derecho a utilizar la estructura.

Este Registro contiene la información suficiente para que las personas puedan ser convocadas a asambleas, y de esa forma asegurar su participación en las determinaciones que se toman sobre la tierra y proteger su derecho al voto. Asegura, además, que puedan ser invitadas a participar en reuniones que se realizan periódicamente en las que se discuten temas de interés común para las familias y profundizan en el funcionamiento del Fideicomiso de la Tierra; asimismo, estas reuniones persiguen el desarrollo de las capacidades de los miembros. La asamblea de miembros se realiza anualmente. En ésta se discute el Informe Anual Auditado del Fideicomiso de la Tierra dispuesto en el Reglamento General. Dicho Informe afirma la apertura y transparencia de las operaciones del Fideicomiso de la Tierra y asegura la rendición de cuenta a sus miembros. Éste contiene la situación financiera del Fideicomiso al cierre del año fiscal, la labor realizada durante el año, una relación de bienes, los contratos otorgados, el plan de trabajo y una proyección de los ingresos y gastos para el próximo año. Además, se convocan asambleas especiales para la elección de miembros a la Junta de Fiduciarios, para la elección de miembros a los Comités de Trabajo de la Junta, y para tomar decisiones sobre los terrenos. El Registro es un documento vivo que se actualiza continuamente de conformidad con la movilidad de los miembros del Fideicomiso de la Tierra.

Por otro lado, la ausencia de un catastro confiable en las agencias del Gobierno de Puerto Rico ha dificultado la identificación de muchos de los terrenos que le fueron transferidos por la Ley 489-2004 al Fideicomiso de la Tierra. Para lidiar con esta situación, el Fideicomiso tiene en su estructura organizacional un coordinador de propiedades que trabaja en la identificación de los terrenos con la colaboración del liderato comunitario del G-8 y del Registro de la Propiedad Inmobiliaria de Puerto Rico. Asimismo, el Fideicomiso de la Tierra está en el proceso de identificar un sistema computarizado mediante el cual mantener el catastro de las tierras y que la información del catastro se correlacione a su vez con la información en el Registro de Miembros. De la certeza de la información que el Fideicomiso acopie y mantenga, se determinarán los derechos de terceras personas sobre los terrenos, y la mejor utilización de estos de conformidad con las prioridades del Plan para el Distrito y del Fideicomiso de la Tierra. De esa forma se determinará cuáles terrenos son necesarios y se harán disponibles a la Corporación para el desarrollo de infraestructura, cuáles se destinarán para el desarrollo de vivienda necesaria para realojos, cuáles se utilizarán para generar ingresos para continuar con el desarrollo de la comunidad; o cuándo, según los recursos del Fideicomiso estén disponibles, habrá de adquirirse nuevos terrenos que sean necesarios o convenientes para continuar con el mejoramiento del Distrito. Estas actividades requieren planificación y un gran número de recursos financieros y humanos. A la fecha, el Fideicomiso opera con un número reducido de recursos, pero ha establecido las prioridades para cumplir con las más apremiantes.

Tabla 2: Cronograma de fechas claves en la vida del Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Peña

2002 – 2004	Proceso de planificación-acción-reflexión participativa en las comunidades del Caño Martín Peña, que incluye más de 700 actividades, facilitado por personal de la Autoridad de Carreteras y Transportación trabajando en el Proyecto ENLACE. La comunidad evalúa opciones para evitar el desplazamiento y atender la falta de títulos de propiedad. Se crea el G-8 como una alianza de organizaciones vecinales.
2004	Se aprueba la Ley 489-2004 promovida por la comunidad, que crea la Corporación del Proyecto ENLACE y el Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Peña, y ordena la transferencia de las tierras a ENLACE. El G-8 Grupo de las Ocho Comunidades Aledañas al Caño Martín Peña se incorpora como organización sin fines de lucro.
2006 – 2008	Nuevo proceso participativo para diseñar la estructura y funcionamiento del Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Peña que resulta en el Reglamento General para el Funcionamiento del Fideicomiso de la Tierra (8 de octubre de 2008).
2007	Junta de Planificación del Gobierno de Puerto Rico adopta el Plan de Desarrollo Integral y Usos del Terreno del Distrito de Planificación Especial del Caño Martín Peña, elaborado desde la comunidad.
2009	Se nombra la primera Junta de Fiduciarios del Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Peña. ENLACE transfiere las tierras al Fideicomiso.
2009 – 2012	Intensa lucha comunitaria y de otros sectores solidarios. Mediante ley, el gobierno de Puerto Rico le quita las tierras a la comunidad, las devuelve al gobierno y promueve los títulos de propiedad individual. El Fideicomiso acude a los tribunales. ENLACE sigue trabajando con limitaciones y las labores del Fideicomiso se interrumpen.
2013	Comunidad presenta proyecto de ley para recuperar las tierras, que se aprueba.
2014 – presente	Comienza el otorgamiento de escrituras de derecho de superficie. La Corporación del Proyecto ENLACE comienza a realojar familias en el Fideicomiso para viabilidad el dragado del Caño Martín Peña. Inicia la construcción de nuevas viviendas.

Tabla 3: Lista de documentos legales mencionados en el informe

Nombre documento	Tipo de documento	Fecha	Alcance	Contiene enmiendas incorporadas por las siguientes leyes	Relación con Caño Martín Peña
Ley de Procedimiento Administrativo Uniformes, Ley 170	Ley	12 de agosto de 1988	Puerto Rico		El Reglamento General del Fideicomiso de la Tierra tenía que cumplir con el proceso de consulta dispuesto en la Ley 170, que requería que su contenido fuera comentado por otras agencias gubernamentales.
Compañía para el Desarrollo Integral de la Península de Cantera. Ley Núm. 20	Ley	10 de Julio de 1992	Península de Cantera	Ley Núm. 122 de 13 de diciembre de 1994 Ley Núm. 41 de 21 de enero de 2000 Ley Núm. 306 de 25 de diciembre de 2002 Ley Núm. 216 de 28 de agosto de 2003 Ley Núm. 402 de 22 de septiembre de 2004) Ley Núm. 53 de 3 de julio de 2013)	Cantera es la primera comunidad aledaña al Caño donde se creó una corporación pública con participación gubernamental, privada y comunitaria en su junta directiva mediante la ley 20.
Ley para el Desarrollo Integral de las Comunidades Especiales de Puerto Rico. Ley Núm. 1	Ley	1 de marzo de 2001	Puerto Rico	Ley Núm. 94 de 7 de agosto de 2001 Ley Núm. 175 de 21 de diciembre de 2001 Ley Núm. 75 de 3 de junio de 2002 Ley Núm. 151 de 10 de agosto de 2002 Ley Núm. 184 de 3 de agosto de 2004 Ley Núm. 232 de 27 de agosto de 2004 Ley Núm. 245 de 11 de noviembre de 2006 Ley Núm. 7 de 4 de enero de 2012 Ley Núm. 10 de 15 de febrero de 2017	Ley mediante la cual se creó política pública a fin de establecer desarrollo integral y propiciar participación ciudadana en las comunidades especiales como los asentamientos informales.
Ley para el Desarrollo Integral del Distrito de Planificación Especial del Caño de Martín Peña, Ley Núm. 489	Ley	24 de septiembre de 2004	Distrito de Planificación Especial del Caño Martín Peña	Ley Núm. 32 de 23 de junio de 2009, Ley Núm. 70 de 8 de mayo de 2011, Ley Núm. 104 de 14 de agosto de 2013.	Ley creada por las comunidades del Caño Martín Peña como resultado del proceso de planificación, acción, reflexión participativa, a fin de dar un carácter permanente a los instrumentos, independiente de los procesos electorales del país.
Plan de Desarrollo Integral del Distrito de Planificación Especial del Caño Martín Peña	Plan de Desarrollo	2007	Distrito de Planificación Especial del Caño Martín Peña		Plan de Desarrollo creado como resultado del proceso participativo, que presenta un diagnóstico, metas y objetivos, estrategias, programa de actuación, análisis sobre la parcelación y zonificación, e indicadores sobre el componente físico espacial, la vivienda y el desarrollo socioeconómico del

					Distrito Especial del Caño Martín Peña.
Reglamento General para el Funcionamiento del Fideicomiso de la Tierra, Núm. 7587	Reglamento General	8 de octubre de 2008	Distrito de Planificación Especial del Caño Martín Peña		Reglamento que se creó mediante un nuevo proceso participativo para determinar las estructuras de gobernanza del Fideicomiso, así como la manera en que se administran las tierras para beneficio de los residentes del Distrito.
Ley del Derecho a la Protección del Hogar Principal y el Hogar Familiar, Ley Núm. 195	Ley	13 de septiembre de 2011	Puerto Rico		Ley que ofrece protecciones para asegurar las estructuras de vivienda en Puerto Rico que el Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Peña promueve en su membresía.
Ley de Fideicomisos de Puerto Rico, Ley Núm. 219, 32 L.P.R.A. §§3351	Ley	31 de agosto de 2012	Puerto Rico		Ley de la cual los residentes de las comunidades del Caño Martín Peña tomaron prestado la figura del fideicomiso para fines públicos de corte civilista para la creación del Fideicomiso de la Tierra.
Cranston-González National Affordable Housing Act, 42 U.S.C. 12773 §233(f)	Ley	28 de noviembre 1990		31 de diciembre 1998	Ley estadounidense de la cual los residentes de las comunidades del Caño Martín Peña tomaron prestado la figura del community land trust para la creación del Fideicomiso de la Tierra.
Ley del Registro de la Propiedad Inmobiliaria del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm. 210	Ley	8 de diciembre de 2015	Puerto Rico	Ley Núm. 132 de 5 de agosto de 2016	Ley que define el derecho de superficie, elemento principal de la Ley 489-2004 para el Desarrollo Integral del Distrito de Planificación Especial del Caño de Martín Peña, como un derecho real que faculta a una persona a construir sobre el suelo, subsuelo o vuelo de una finca o sobre una edificación existente perteneciente a otra persona.

Tabla 4: Diferencias y similitudes con otros *Community Land Trust*

El Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Peña ha adoptado y adaptado a su particular necesidad elementos del <i>Community Land Trust</i> según se ha aplicado en Norteamérica.		
Elementos	Community Land Trust (CLT)	Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Peña (FT)
Tipo de organización	Corporación sin fines de lucro, independiente, creada en el estado donde esté localizada, y exenta del pago de contribuciones federales.	Fideicomiso privado sin fines de lucro, creado para fines públicos con personalidad jurídica independiente y creado mediante la Ley 489-2014.
Propósito	Está dedicado principalmente a proveer y asegurar que haya vivienda asequible para familias e individuos de ingresos bajos.	Su principal propósito es la regularización de la tenencia de la tierra de las personas que no poseen título de propiedad en las comunidades aledañas al Caño Martín Peña. Asimismo, tiene que evitar el desplazamiento involuntario que podría generarse por razón de las obras de infraestructura a realizarse en el Distrito, y debe asegurar la provisión de vivienda asequible.
Gobernanza	Junta Directiva compuesta por tres sectores representados en igual proporción: 1) una tercera parte de personas dueñas de estructuras en terrenos del CLT, 2) una tercera parte de personas que viven en la comunidad, pero no son propietarios de estructuras en terrenos del CLT y 3) una tercera parte de oficiales del gobierno, contribuyentes al CLT, proveedores de viviendas, o servicios sociales. Las personas representantes del CLT son electas por los miembros del CLT.	Junta de Fiduciarios compuesta por once (11) integrantes. De éstos, seis (6) son residentes de la comunidad; dos (2) son nombrados por la Junta de Fiduciarios en pleno; tres (3) representan entidades gubernamentales. De los miembros residentes de la comunidad, cuatro (4) son miembros propietarios de estructuras en terrenos del Fideicomiso, y dos (2) son delegados por la organización comunitaria. Los cuatro (4) fiduciarios miembros del Fideicomiso de la Tierra son electos en asamblea de miembros.
Reconocimiento del uso de la tierra	Contrato de arrendamiento del suelo a largo plazo. Provee para el uso exclusivo de la tierra a los dueños de estructuras en terrenos del CLT.	Escritura de derecho de superficie que reconoce el derecho a utilizar la tierra a perpetuidad y con carácter heredable.
Dos propietarios en un mismo espacio	Vende la estructura y retiene la titularidad del suelo donde ésta enclava.	FT reconoce la titularidad sobre la estructura a la persona dueña y mantiene la titularidad del suelo donde enclava tal estructura.
Adquisición preferente	Se reserva el derecho de readquirir preferentemente la estructura en caso venta.	Se reserva el derecho a adquirir preferentemente la estructura en caso de venta.
Asequibilidad perpetua	Mediante una fórmula de reventa que se incluye en el contrato de arrendamiento del suelo, se asegura mantener la vivienda asequible a largo plazo.	Las viviendas que estaban construidas cuando el FT recibió los terrenos, se adquieren a precio de mercado en caso de venta por el dueño. En aquellas viviendas construidas por el FT, la escritura de derecho de superficie incluirá la fórmula de reventa que asegure la asequibilidad a largo plazo.

Tabla 5: Fórmula de Reventa en el Fideicomiso del Caño Martín Peña

Fórmula de Reventa
<p>Cuando la persona haya adquirido la estructura residencial del Fideicomiso de la Tierra por un precio menor al valor de tasación porque hubiese mediado un descuento o subsidio, la escritura de derecho de superficie contendrá una cláusula que dispondrá las condiciones a ser aplicadas en caso de reventa de la propiedad. Esto se conoce como la fórmula de reventa y mediante ésta el valor de los descuentos o subsidios se maximiza y se mantiene con la estructura a través del tiempo. Para determinar el precio de reventa se considera lo siguiente:</p>
<ul style="list-style-type: none"> ● El Fideicomiso de la Tierra reducirá del justo valor en el mercado de la estructura, de acuerdo con la tasación aceptada por ambas partes, la cantidad del descuento o subsidio siempre que el valor actual de la edificación exceda el valor a la fecha de la adquisición.
<ul style="list-style-type: none"> ● Si el valor actual de la edificación es menor que el valor a la fecha de la adquisición por el dueño, el Fideicomiso de la Tierra descontará únicamente la diferencia entre el precio de adquisición original, después del descuento o subsidio, y el valor actual.
<ul style="list-style-type: none"> ● Si el valor actual en el mercado es mayor que el valor original (antes de cualquier descuento o subsidio), el aumento de valor será atribuible en primera instancia a las mejoras capitalizables realizadas por la persona dueña y la diferencia, si alguna, se considera una apreciación de valor de la cual se descontará un 50%, además de cualquier descuento o subsidio.
<p>La fórmula de reventa logra que siempre haya vivienda asequible en el Distrito.</p>

Impacto del Instrumento

Todavía no se ha realizado una evaluación externa para medir el impacto social del Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Peña. La evidencia de su impacto se ha recopilado internamente, a través de datos internos y entrevistas con miembros. Los impactos positivos del Fideicomiso de la Tierra son varios. En general, el Fideicomiso de la Tierra cumple con ‘el derecho de todos a vivir en condiciones dignas y a participar equitativamente en las oportunidades y beneficios creados por el desarrollo urbano’, en las palabras de Edesio Fernandes (2011, 34).

En específico, el impacto más importante del Fideicomiso de la Tierra es que logra evitar que un proyecto de justicia ambiental genere el desplazamiento involuntario de los residentes de las comunidades que por años han sufrido la degradación ambiental del cuerpo de agua. Es un instrumento que sirve para mantener, a perpetuidad, la cohesión de la comunidad. Una vez se realicen las obras de infraestructura necesarias en las comunidades y se recupere ambientalmente el Caño, el valor de los terrenos aumentará, lo cual si no existiera el Fideicomiso de la Tierra provocaría el desplazamiento de los residentes por gentrificación. El Fideicomiso de la Tierra, tal cual se ha diseñado, hará posible que las comunidades permanezcan y que los residentes y sus herederos puedan disfrutar de los desarrollos de mejoras urbanas que allí se realizan.

Figura 6: Residentes del Caño Martín Peña.

Crédito: Line Algoed



El otro impacto importante es la regularización de la tierra de las familias viviendo en los asentamientos informales del Caño a través del reconocimiento de un derecho de superficie. Estas familias carecen de un título sobre el terreno en el cual enclavan sus unidades de vivienda. El derecho de superficie se autoriza mediante escritura pública que se inscribe en el Registro de la Propiedad en San Juan, Puerto Rico. El derecho de superficie tiene un valor correspondiente al 25% del valor del solar y el 100% del valor de la unidad de vivienda o local no residencial que allí enclave, lo que de inmediato genera riqueza para la familia. De no tener derechos a la tierra, en lugar de decidir individualmente, eligieron apostar y confiar en el bienestar colectivo (Hernández Torrales 2016, 14). A mayo 2017, 70 familias han recibido su derecho de superficie, y hay otros 185 casos activos.

Otro impacto es que el Fideicomiso de la Tierra logra mantener la vivienda asequible a largo plazo tanto para los residentes actuales de las comunidades del Caño Martín Peña que no poseen vivienda propia como para nuevas familias de bajos ingresos una vez se satisfagan las necesidades propias de los residentes actuales de las comunidades del Caño Martín Peña. Esto afecta positivamente a todos los miembros del Fideicomiso de la Tierra.

El Fideicomiso de la Tierra es el primer *CLT* que se utiliza como alternativa de realojo de familias, para dar paso a una obra pública, siguiendo los parámetros del *Uniform Relocation Act*. El mecanismo de permuta reduce los costos del proceso, pues esta figura legal permite que la familia intercambie su estructura actual, usualmente en muy mal estado y sin derechos

propietarios sobre el terreno, por un derecho de superficie en el Fideicomiso de la Tierra que incluye la vivienda de reemplazo. La Corporación del Proyecto ENLACE ha adquirido 200 inmuebles y realojado 117 ocupantes elegibles, y está en proceso de realojar a otras 63 familias. Aún quedan unos 660 inmuebles por adquirir. Asimismo, el Fideicomiso planifica construir nuevas viviendas para familias en realojo, y ya completó las primeras dos unidades eco-amigables.

El Fideicomiso de la Tierra sirve como un instrumento para la superación de la pobreza, puesto que facilitará la participación de los residentes y la inversión estratégica del sector privado en el Distrito con el propósito de que las comunidades se beneficien con equidad del aumento en el valor de la tierra que resulte de las inversiones que se hagan en el área. Esto se hace a través del fondo rotativo descrito en la sección anterior. Además, el Fideicomiso de la Tierra puede emitir bonos de participación, un instrumento específico que se usará para la superación de la pobreza, que permite el desarrollo de instrumentos de inversión. Una vez desarrollado este mecanismo, las familias del Caño Martín Peña y de todo Puerto Rico que interesen participar podrán tener un ingreso adicional, a la vez que aportan al desarrollo de las comunidades. Este mecanismo aún no se ha desarrollado e implementado.

Como se explicó antes, el Fideicomiso de la Tierra es uno de varios instrumentos que las comunidades organizadas bajo el G-8 han desarrollado tras amplios procesos de participación ciudadana con el fin de mejorar sus condiciones de vida. Los otros instrumentos y el conjunto de iniciativas que forman parte del Proyecto ENLACE tienen un efecto transformador. Entre estos impactos están: el fortalecimiento de la soberanía alimentaria,² el empoderamiento de las comunidades históricamente marginadas, la disminución de la violencia, la alfabetización de adultos, el fortalecimiento de la participación democrática tanto a nivel local como nacional, y la participación real de las mujeres y los jóvenes en la toma de decisiones en las comunidades. Muchos de estos programas son dirigidos por líderes comunitarios, que han sido capacitados a través del trabajo del Proyecto ENLACE y el Fideicomiso de la Tierra. Actualmente, hay unos 120 líderes activos en las ocho comunidades, 40% de los cuales son jóvenes de entre 11 y 25 años.

Uno de los miembros del Fideicomiso de la Tierra, Don Expedito de Jesús, explica así el efecto que ha tenido el Fideicomiso de la Tierra en su vida:

“El Fideicomiso para nosotros es, cómo se llama, una estabilidad para las comunidades. El Fideicomiso para nosotros es asegurarnos de que nosotros vamos a permanecer en nuestras comunidades, que hemos tenido por tantos años de lucha, nosotros y las personas que estuvieron antes de nosotros, por lo menos los padres de mi esposa, y mucha de la gente aquí que llevan 70 años o más en la comunidad que yo, trabajaron y fortalecieron la zona, fueron haciendo sus casas, fueron haciendo carretera, que aquí no había nada, fueron haciendo una comunidad sólida, fabricándola poco a poco y por la ayuda de los gobiernos, aquí porque la Alcaldesa Felisa Rincón de Gautier, que fue la primera alcaldesa, ella ayudó mucho las personas de estas comunidades, a rellenar, a ayudar, traer tierra, de todo tipo de cosa, las personas se iban bajando de los campos,

² Falta destacar la importancia de esto en Puerto Rico donde aproximadamente 85% de la comida es importada y el costo de la comida es un 21% más alto que el promedio estadounidense (Morales 2015).

llegando a las comunidades, fortaleciendo, invadiendo, así es que se llama la cosa, porque eso fue invadirlo completamente, eran terrenos manglares, la gente no tenía ese control de antes, y el Fideicomiso de la Tierra ahora nos forma una, cómo se llama, fortaleza a nosotros, podemos seguir luchando, porque sabemos que tenemos un sistema que nos va a proteger. (De Jesús, E., entrevista personal, septiembre 2016)”

Retos

Desde su concepción, el Fideicomiso de la Tierra ha enfrentado retos significativos. Inicialmente, las agencias de gobierno titulares de las tierras se opusieron a la aprobación de la Ley 489-2004 y luego de aprobada, intentaron enmendar los límites del Distrito para evitar la transferencia a la Corporación de las tierras de mayor valor. Desde 2006, se presentaron proyectos de ley dirigidos a dejar sin efecto la transferencia de las tierras, e incluso, funcionarios públicos otorgaron títulos de propiedad nulos sobre tierras que pertenecían a la Corporación, en espera de ser transferidas al Fideicomiso de la Tierra. En junio de 2009 la administración gubernamental de turno aprobó la Ley 32-2009 que enmendó la Ley 489-2004 y despojó al Fideicomiso de la Tierra de los terrenos que se le habían transferido. Con ello, devolvió las tierras a las agencias públicas que eran sus titulares anteriores, y promovió la cesión de títulos de propiedad individual. Ello permitía a los promotores de dicha ley el continuar con las prácticas clientelares que se habían llevado a cabo por décadas para mantener el poder. La comunidad y sus aliados se movilizaron para exigir del gobierno que no se aprobara el proyecto de ley que le arrebatara las tierras, abría nuevamente las puertas a la especulación y el desplazamiento, y con ello, limitaba las posibilidades de autogestión, “empoderamiento”, y democracia participativa; además encarecía la implantación del Proyecto ENLACE y perpetuaba la pobreza. Durante el proceso, lograron alcanzar el favor de prácticamente todos los sectores del País. Una vez aprobada la ley, la comunidad luchó para que se devolvieran los terrenos al Fideicomiso de la Tierra para poder continuar con el desarrollo previsto para las comunidades del Caño Martín Peña. Las comunidades obtuvieron nuevamente el apoyo de la Corporación y de recursos profesionales pro-bono que tradujeron en términos legales sus reclamos de devolución. En 2013, las comunidades presentaron un proyecto de ley de su autoría para derogar la Ley 32-2009 y fortalecer al Fideicomiso de la Tierra. Durante ocho meses realizaron una intensa labor de cabildeo y educación en la Legislatura de Puerto Rico y con la administración gubernamental. Finalmente, el 14 de agosto de 2013 se aprobó la Ley 104-2013 que derogó la Ley 32-2009 y devolvió los terrenos a las comunidades a través de su Fideicomiso de la Tierra para que de ese modo se pudiera continuar con la labor de rehabilitación urbana y los trabajos en preparación para el dragado y canalización del Caño Martín Peña junto a la Corporación del Proyecto ENLACE, según lo habían planificado por las comunidades en el Plan para el Distrito.

Las comunidades y el Fideicomiso de la Tierra resultaron fortalecidos tras este reto. Lograron el apoyo y respeto de todos los sectores de Puerto Rico ante la denuncia realizada. Además, lograron fortalecer la Ley 489-2004 a través de su enmienda, para minimizar la posibilidad de estar expuestas a este tipo de políticas nuevamente. El Fideicomiso de la Tierra pudo comenzar a operar casi 5 años luego de que la comunidad diseñara el Reglamento General. Tras años de campañas de desinformación en contra de la titularidad colectiva de la tierra, ha sido necesario volver a retomar con la comunidad aquellos asuntos que le llevaron a escoger al Fideicomiso de la Tierra como instrumento para evitar la gentrificación y regularizar la tenencia. Se trata de un

Fideicomiso de la Tierra novel, que nació grande y en un contexto cambiante, y cuya mayor fortaleza es la comunidad que lo diseñó, por su capacidad de organización y resiliencia, y los instrumentos y alianzas que la complementan.

Potencial de replicación en América Latina y el Caribe

Globalmente, 3.500 millones de personas viven en ciudades, o el 54% de la población mundial. 828 millones de habitantes urbanos de todo el mundo residen en “tugurios”, asentamientos informales densamente poblados caracterizados por la falta de tenencia de tierra segura e instalaciones inadecuadas de agua y saneamiento. Ello representa el 33% de la población urbana en el mundo en desarrollo (ONU-Hábitat 2013, 112). Según el UNPFPA, si la urbanización continúa a este ritmo, en el año 2030 5,000 millones de personas de los 8.500 millones de personas del mundo vivirán en ciudades. Y si la desigualdad sigue creciendo como en la última década, una de cada tres personas en el mundo podría vivir en asentamientos informales en el 2030 (ONU-Hábitat 2003).

En América Latina y el Caribe, aproximadamente 113 millones de personas viven en asentamientos informales, el 24% de la población (ONU-Hábitat 2013, 119). Los residentes de las comunidades pobres de América Latina y el Caribe están luchando para mejorar sus condiciones de vida, mientras que los precios de las viviendas se disparan³. Para lograr un desarrollo equitativo, urge adoptar enfoques diferentes para regularizar y mejorar los asentamientos informales, que aborden las causas subyacentes de la pobreza.

A pesar de la marginación de las comunidades informales en Puerto Rico, los residentes de las comunidades del Caño Martín Peña crearon una nueva figura jurídica, el Fideicomiso de la Tierra, que sirve para superar las desigualdades de infraestructura, vivienda, ambiental y socioeconómica. Se trata de instrumento pionero y específico sólo para los asentamientos informales, ya que su objetivo principal es regularizar la tierra informal y evitar que la titularidad o las mejoras urbanas o ambientales dirigidas a mejorar la calidad de vida de los pobladores terminen desplazándolos. Es un instrumento transferible que otras comunidades pueden adaptar a sus necesidades locales.

Transferencia del instrumento: criterios e ingredientes

El instrumento es aplicable a otras comunidades que se asemejan a las comunidades del Caño Martín Peña en los siguientes aspectos:

- Una gran proporción de residentes viven en tierras de propiedad del estado y carecen de títulos legales de propiedad sobre la tierra, o viven en tierras de tenencia privada que puedan adquirir colectivamente mediante donación, usucapión, compraventa, o a través de la intervención del Estado;
- Una gran proporción de residentes de la comunidad que sienten un fuerte sentido de pertenencia y expresan un fuerte deseo de permanecer; y

³ En Río de Janeiro, por ejemplo, el precio promedio del alquiler de vivienda se ha duplicado desde el 2008 (Bachman 2017).

- Una amenaza significativa de desplazamiento o gentrificación, percibida como tal por los pobladores.

Los siguientes ingredientes han sido cruciales para el éxito del Fideicomiso de la Tierra, y deben considerarse al replicar el instrumento:

Enfoque holístico

La falta de derechos a la tierra es una causa fundamental de la persistencia de la pobreza en comunidades no planeadas, pero no es la única. El Fideicomiso de la Tierra es uno de varios instrumentos desarrollados por las comunidades del Caño Martín Peña para asegurar el desarrollo de sus barrios con equidad. Es parte de un plan de desarrollo más amplio diseñado mediante procesos participativos y de un proyecto que se fundamenta en la organización comunitaria y las alianzas intersectoriales, que aborda temas de justicia ambiental y salud, prevención de la violencia, soberanía alimentaria, liderazgo juvenil, economía solidaria, educación transformadora, alfabetización de adultos, el realojo de familias, espacios públicos de calidad, el derecho a la ciudad, asegurando la tenencia de la tierra y la vivienda permanentemente asequible.

Participación y organización comunitaria

El desarrollo de un instrumento de este tipo debe surgir a través de procesos que provoquen la participación ciudadana, donde los propios residentes sean quienes tomen las decisiones importantes. Para que el instrumento sea efectivo, cada comunidad debe apropiarse del proceso y adaptarlo o incluso recrearlo, conforme a su realidad. Ello requiere entender sus propias necesidades, contexto y aspiraciones. Requiere además organizaciones de base que estimulen el liderazgo democrático, que facilite y potencie los procesos y no imponga soluciones preconcebidas.

Capacitación en liderazgo y desarrollo de habilidades

La educación popular es una herramienta importante para lograr la participación efectiva de las comunidades. El rol de los líderes comunitarios debe incluir facilitar y promover la participación de los residentes, diseñar estrategias participativas y asegurar que se aborden sus preocupaciones y consideren sus propuestas. Tales procesos requieren capacitación y espacios de reflexión continua. En el caso del Caño, el liderazgo juvenil se desarrolla a través de LIJAC (Líderes Jóvenes en Acción), integrando a la juventud en todos los procesos de toma de decisiones.

Apoyo profesional

El apoyo de profesionales es crucial. Trabajadores sociales, planificadores y urbanistas, abogados, arquitectos e ingenieros, publicistas y artistas, trabajan en función de las comunidades en la definición y ejecución del Plan de Desarrollo Integral. Los trabajadores sociales comunitarios y el equipo de la Corporación del Proyecto ENLACE y el Fideicomiso de la Tierra valoran el saber comunitario, fomentan el pensamiento crítico la organización y el intercambio de conocimientos entre residentes y profesionales, provocan visiones alternas y exponen a los

residentes a otras formas de hacer e interpretar su realidad, velan que las colaboraciones externas respondan a la agenda comunitaria, promueven relaciones de ganar – ganar y cuidan los procesos participativos, evitando que quienes se acercan impongan sus agendas particulares.

Asociaciones intersectoriales

Los proyectos comunitarios no pueden ser eficaces sin la ayuda de instituciones del sector privado y del mundo académico, quienes dan una mayor visibilidad a la lucha de las comunidades y aportan conocimientos técnicos adicionales para los cuales las comunidades no tienen los recursos. Estas redes contribuyen a fortalecer la resiliencia, especialmente cuando se trata de hacer frente a los retos impuestos por el estado, y en la búsqueda de recursos externos en momentos de dificultad económica.

Marco legal

Para dar un carácter permanente a los instrumentos creados por la comunidad, es esencial conocer el marco legal y de ser necesario, crearlo. Las comunidades del Caño evaluaron varios modelos de tenencia de la tierra y optaron por uno que no existía anteriormente en Puerto Rico. Ello requirió que promovieran legislación para asegurar la transferencia de las tierras y crear el instrumento. Luego, deliberaron para asegurar que el Fideicomiso de la Tierra respondiera a su situación. Los abogados y otros asesores externos tradujeron el resultado en un reglamento, y en el proceso, los vecinos aprendieron sobre las figuras jurídicas que mejor reflejaban sus decisiones. Tanto la ley como el reglamento fueron producto de un diálogo de saberes, pero también de un proceso político.

Puerto Rico tiene tradiciones tanto del Derecho Civil, adquiridas durante la colonización española, como de la *Common Law* de Estados Unidos. El derecho público (corporaciones, derecho administrativo, derecho constitucional) es anglosajón, mientras que el derecho privado (derecho de familia, familia, contratos, responsabilidad y propiedad) se basa en el Derecho Civil español de 1889. Por lo tanto, la mayoría de los países latinoamericanos tienen la base legal para la creación de un fideicomiso de la tierra.

Apertura política

Una condición para la creación de un fideicomiso de la tierra es la voluntad del dueño de la tierra, el “Fideicomitente”, para aportar sus tierras al Fideicomiso. El Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Peña recibió 78,6 hectáreas del gobierno a través de la Ley 489-2004. En el momento en que las comunidades Caño empezaron a organizarse con la ayuda de profesionales de la Autoridad de Carreteras y Transportación a cargo del desarrollo del Proyecto ENLACE del Caño Martín Peña, aprovecharon el discurso de autogestión y participación ciudadana promovido bajo el programa gubernamental conocido como la Oficina de Comunidades Especiales para promover un proceso alterno de participación – acción – reflexión participativa, que terminó creando nuevas estructuras de poder. Las comunidades del Caño no solo se organizaron y comenzaron a tomar en cuenta el poder político que tienen, sino que también se convirtieron colectivamente en uno de los principales terratenientes de San Juan.

La Ley 489-2004 requirió apertura política, pero también requirió que la comunidad ejerciera presión durante un proceso electoral para lograr su aprobación. Conociendo que podía ser un instrumento controvertible, la comunidad no dio a conocer el Fideicomiso públicamente hasta que completó el proceso participativo de diseño del Reglamento General, lo que le permitió fortalecer el instrumento internamente. La apertura política no ha sido constante, y se han enfrentado obstáculos infligidos por los gobiernos. De los procesos de lucha, las comunidades han ganado el respeto de todos los sectores, aumentando el apoyo político hacia su proyecto.

Pequeñas victorias

El proceso del diseño del instrumento a su implantación es largo, por lo que es importante que esté acompañado de acciones concretas de corto plazo que permitan mantener un sentido de logro.

Desafíos en la transferencia del instrumento

Adquisición de tierras

El alto costo de la tierra privada puede ser un obstáculo para crear un fideicomiso de tierras. Esto es diferente en aquellos asentamientos informales donde la mayoría de la tierra es propiedad del estado. En América Latina se reconocen cada vez más las ventajas de regularizar y mejorar los asentamientos informales, como parte de las estrategias para proporcionar vivienda asequible, entendiendo que “no regularizar simplemente no es una opción” (Smolka 2003, 7). Como hemos visto antes, el uso de tierras por parte de los residentes en asentamientos informales en muchos países latinoamericanos está protegido constitucionalmente, según la necesidad y la función social, al menos en teoría. Por lo tanto, los gobiernos pueden estar en posición de transferir tierras de tenencia pública en las que se construyen asentamientos informales a los fideicomisos de tierras (Robertson y Williamson, 2016).

Énfasis en títulos individuales de propiedad

Uno de los principales desafíos para ampliar el uso del instrumento del Fideicomiso de la Tierra, radica en el hecho de que muchos residentes en asentamientos informales poseen títulos individuales de propiedad o tienen la expectativa de recibirlos. Este es el caso en muchas de las favelas de Brasil hoy en día, especialmente si la polémica medida brasileña MP 759/2016 entra en vigor, la cual pretende facilitar la adquisición de títulos legales (Bachman 2017). La titulación individual es común en toda América Latina. Como señala Fernandes (2011, 22), “en la mayoría de los países latinoamericanos, las leyes, las políticas públicas y las interpretaciones jurídicas han generado una cultura jurídica que enfatiza los derechos individuales de propiedad sin que exista una preocupación genuina por la función social de la propiedad.” Esto se deriva de una forma de pensar profundamente arraigada en la sociedad capitalista, en la que se vende a la gente la idea de que sólo la propiedad privada puede aportar seguridad financiera y que ésta puede utilizarse como una herramienta para aumentar la riqueza personal. Esta premisa está condicionada al crecimiento económico y al empleo pleno. No obstante, en años de turbulencia económica mundial y cambios en los patrones de trabajo, un gran número de hogares han visto que sus ingresos se estancan o caen, mientras que el costo de la vivienda aumenta, resultando en

una alta tasa de ejecuciones hipotecarias (véase por ejemplo Desmond 2016). El modelo económico que promueve la propiedad individual evidentemente está obsoleto.

En América Latina hay suficiente evidencia para demostrar que la titulación no ha llevado a un mayor acceso al crédito formal, a mejores servicios básicos e infraestructura, o a una mayor seguridad de tenencia. En cambio, la titulación puede verse como una forma de “simplemente poner la tierra informal en el mercado” (Bachman, 2017). De hecho, muchos residentes de asentamientos informales en América Latina están rechazando los títulos de propiedad individual porque han visto que conducen a desplazamientos.

El primer reto, entonces, es que los residentes estén convencidos de que, en su caso, la titularidad colectiva presenta beneficios concretos superiores a la titulación individual. En el caso del Caño, el temor al desplazamiento y el alto sentido de pertenencia, entre otros factores, así como la posibilidad de atender los temas de herencia y compraventa mediante el derecho de superficie, fueron fundamentales. Un reto adicional, en caso de las comunidades donde ya existe la titularidad individual, es convencer a los residentes con títulos que los cedan al Fideicomiso. Los esfuerzos actuales en el Caño Martín Peña se centran en regularizar la tenencia de la tierra de las familias que no tienen títulos de propiedad, pero algunas familias con títulos han expresado su interés en ser miembros. De acuerdo con la Ley 489-2004 original y el Reglamento General, el Fideicomiso tendría que adquirir el terreno a valor real de mercado. Las enmiendas en 2013 incluyeron un lenguaje que permite a los residentes traspasar sus tierras al Fideicomiso a cambio de derechos de superficie, sin que ello se considere una donación. Se requiere un análisis legal adicional para hacer posible este tipo de transacción.

Figura 7: Propiedad Comunitaria del Fideicomiso del Caño Martín Peña.
Crédito: Line Algoed



Espacio para el desarrollo

Otro desafío que a menudo surge en las discusiones sobre la creación de fideicomisos comunitarios de la tierra en asentamientos informales es el hecho de que, debido a su densidad característica, usualmente no hay mucho espacio para nuevos desarrollos (Robertson y Williamson, 2016). A diferencia de los CLT en Estados Unidos y Europa, el Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Peña nació grande. Los CLT crecen según van desarrollando nuevas viviendas o adquiriendo propiedades, pero en las comunidades del Caño, el Fideicomiso se constituyó con la transferencia de 78,6 hectáreas, donde una gran parte de la población ya posee sus viviendas. El Plan para el Distrito es clave para guiar el aprovechamiento del espacio. Las tierras vacantes propiedad del Fideicomiso pueden ser desarrolladas con viviendas para familias que sean reubicadas de las áreas de riesgo más cercanas al cuerpo de agua. Otras tierras vacantes localizadas en los bordes de la comunidad pudieran incluso desarrollarse con el fin de generar ingresos para viabilizar obras al interior de la comunidad. El Fideicomiso de la Tierra puede comprar bienes inmuebles fuera del Distrito. Asimismo, las disposiciones del Plan para el Distrito sobre intervenciones futuras se toman en cuenta al otorgarse los derechos de superficie, de tal forma que no se derroten tales proyectos. Esto puede ser aplicable a otros asentamientos informales en América Latina y el Caribe.

En el contexto actual de urbanización masiva y desigualdad urbana es urgente alejarse del énfasis en la propiedad individual y buscar alternativas que protejan a las comunidades no planificadas y su tejido histórico y social, alternativas que puedan brindar oportunidades para un desarrollo equitativo. La propiedad colectiva, junto a oportunidades reales de participación pública en el proceso de toma de decisiones en todas las etapas del proceso de regularización, pudiera ser el camino preferible para el futuro. El Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Peña puede servir de ejemplo para demostrar el efecto que puede tener la propiedad colectiva de la tierra en la superación de las causas históricas de la pobreza. Sirve de instrumento para “interrumpir el círculo vicioso de la pobreza y la informalidad” (Smolka 2003, 7). El concepto del Fideicomiso de la Tierra se remonta a la visión de Ebenezer Howard para las nuevas ciudades: “El desarrollo equitativo del lugar depende de la propiedad colectiva de la tierra. La tierra debía ser sostenida y administrada en nombre de todos los residentes, [...] permitiendo a una comunidad de guiar su propio desarrollo, determinar su propio destino y capturar para el bien común la mayor parte de las ganancias en el valor de la tierra que la comunidad ha creado” (Davis 2017, 4). Ha llegado el momento de promover estas ideas nuevamente, y esta vez en asentamientos informales, donde se concentra la mayor parte del crecimiento urbano.

Conclusión

Los *Community Land Trust* han demostrado ser mecanismos eficaces para garantizar viviendas asequibles y evitar que las comunidades de bajos ingresos sean desplazadas por gentrificación. La mayoría de los CLT están constituidos en terrenos disponibles adquiridos mediante compraventa en el mercado, y sus residentes se trasladan a viviendas nuevas o rehabilitadas. El Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Peña es diferente, ya que se constituyó con las tierras donde enclavan las viviendas de cientos de familias.

Este Fideicomiso de la Tierra desarrollado por los residentes en las comunidades del Caño Martín Peña es una herramienta efectiva y replicable para la regularizar la tenencia de la tierra en asentamientos informales amenazados por el desplazamiento. Es, en efecto, un mecanismo de redistribución de la riqueza, donde los pobladores controlan sus tierras, y, por tanto, aumentan su poder colectivo. En el contexto mundial de desigualdad creciente en las ciudades, la gentrificación se está convirtiendo en un problema cada vez más grave, limitando el acceso de millones de personas a viviendas asequibles y a la ciudad.

El Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Peña se desarrolló por comunidades cuyos residentes han vivido de cerca el desplazamiento por acción directa del Estado o por procesos de gentrificación. Se pensó como una medida preventiva, para evitar que la tan necesaria rehabilitación ambiental del Caño no terminara desapareciendo la comunidad al aumentar el valor de la tierra. Se pensó además como una aspiración de justicia y equidad, para que los residentes se beneficien del proyecto que soñaron y que tiene el potencial de transformar la ciudad. La situación social, política y económica de Puerto Rico ha cambiado vertiginosamente desde entonces. Un número sin precedentes de puertorriqueños está emigrando a los Estados Unidos como consecuencia de la depresión económica. Las medidas de austeridad limitan el acceso y la disponibilidad de servicios esenciales de educación, pensiones y salud, mientras el estado ofrece incentivos contributivos para que personas pudientes, o *Individuos Inversionistas* según la Ley 22-2012, se muden a Puerto Rico.

Las ciudades estadounidenses que han enfrentado la deuda pública mediante medidas de austeridad, juntas de control fiscal y procesos de bancarrota, como Detroit, Washington DC y Nueva York, han experimentado la gentrificación. En un nuevo libro, Kim Phillips-Fein describe cómo los inversionistas aprovecharon la crisis fiscal de la década de 1970 para remodelar radicalmente a Nueva York, alterando permanentemente el estado de bienestar que la había distinguido. El resultado es que cada vez más gente trabajadora ha sido desplazada fuera de la mayoría de los distritos de la ciudad, reemplazados por los llamados individuos inversionistas. Parecería que las medidas de austeridad implantándose en Puerto Rico - etiquetadas por Joseph Stiglitz como las más draconianas de la historia (CNE 2017) – están teniendo un efecto similar en el País, siendo las comunidades ubicadas en zonas privilegiadas las más vulnerables.

Decía una de las líderes comunitarias del G-8 y cogestora del Fideicomiso de la Tierra, doña Juanita Otero Barbosa, que “...el Fideicomiso es la única salvación que tenemos nosotros de seguir existiendo y viviendo en esta comunidad, para que no nos saquen de aquí” (Carrasquillo et. al. 2009). En el contexto actual, cuando el valor de los bienes inmuebles en Puerto Rico está bajando y aumentan las oportunidades de especulación, el Fideicomiso de la Tierra se hace aún más relevante para las comunidades del Caño. Las tierras que antes eran del gobierno ahora pertenecen colectivamente a los residentes, por lo que son de tenencia privada. El gobierno ya no podrá venderlas para monetizar su valor. Queda por verse cómo la situación del País, agravada por las políticas de reducción del estado benefactor en proceso de formulación e implantación por el gobierno federal, afectará la estabilidad de las comunidades del Caño. Se desconoce además el impacto que ello tendrá en la implantación de su plan de desarrollo.

Este instrumento notable, el Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Peña, ha sido reconocido por su potencial de transferencia por la *Building and Social Housing Foundation*, que le otorgó el Premio Mundial de Hábitat 2016 en colaboración con ONU-Hábitat. Además, ONU-Hábitat destacó al Proyecto ENLACE del Caño Martín Peña, del cual el Fideicomiso de la Tierra es parte esencial, entre las prácticas inspiradoras de la Nueva Agenda Urbana adoptada en la Conferencia de las Naciones Unidas Hábitat III efectuada en Quito, Ecuador. En tiempos de estructuras de gobierno impuestas, creciente desigualdad e incertidumbre económica, el Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Peña es un ejemplo importante de cómo los procesos participativos pueden crear soluciones locales que contribuyen a la transición hacia un mundo más igualitario.

Referencias

- ACS. 2010. *U.S. American Community Survey 2006-2010*. Obtenido de: <https://factfinder.census.gov/faces/tableservices/jsf/pages/productview.xhtml?src=bkmk>
- Autoridad de Carreteras y Transportación, 2007. Plan de Desarrollo Integral y Usos del Terreno para el Distrito de Planificación Especial del Caño Martín Peña. San Juan.
- Ayala, César. J. 1996. "The Decline of the Plantation Economy and the Puerto Rican Migration of the 1950s." *Latino Studies Journal*, 7(1): 61-90.
- Bachmann, Laura. 2017. "Brazilian President Issues Executive Order to Regularize Urban and Rural Land, Give Titles to Favelas and Farms." Rio On Watch, 15 February. Obtenido de: <http://www.rioonwatch.org/?p=34702#prettyPhoto>.
- Carrasquillo, Janet, Alejandro Cotté, Verónica Carrasquillo y María S. Pagán, 2008. *Fideicomiso de la Tierra: Experiencias en el Proceso de Creación*. Escuela Graduada de Trabajo Social Beatriz Lasalle, Universidad de Puerto Rico.
- Center for a New Economy CNE. 2017. "Joseph Stiglitz Public Lecture: Debt, Austerity and Growth: There is Another Way." 6 April. [Video file]. Obtenido de: https://youtu.be/_1vcWhyJ9uQ.
- CIA. The World Factbook. 2017. Puerto Rico Factbook. Obtenido de: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/rq.html>.
- Clichevsky, Nora. 2003. "Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina." *Serie Medio Ambiente y Desarrollo 75*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CPE. 2002. Proyecto ENLACE del Caño Martín Peña. "Primer Informe Socioeconómico. Estudios Técnicos."
- Corporación del Proyecto ENLACE del Caño Martín Peña, 2007. "Hacia la Reglamentación del Fideicomiso: Propuesta de política pública". Documento de 4 de octubre de 2007.
- 2008. Resolución Número 03-031-080625 de la Junta de Directores, para adoptar en principio el Reglamento Número 09-080625 conocido como Reglamento general de funcionamiento del Fideicomiso de la Tierra. Documento de 25 de junio de 2008.
- 2008. Resolución Número 04-010-081008 de la Junta de Directores, para adoptar el Reglamento General de Funcionamiento del Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Peña. Documento de 8 de octubre de 2008.
- 2008. "Reglamento general para el funcionamiento del Fideicomiso de la Tierra: Informe sobre los planteamientos sustantivos vertidos durante el proceso de vistas públicas. Documento de 6 de octubre de 2008. San Juan.

----- 2008. “Reglamento general para el funcionamiento del Fideicomiso de la Tierra, Núm. 7587.” San Juan: Departamento de Estado.

----- 2009. “Posición de la Corporación del Proyecto ENLACE del Caño Martín Peña en torno al Proyecto de la Cámara 1403”. Documento presentado ante la Asamblea Legislativa, de 15 de abril de 2008.

----- 2012. “Datos Socioeconómicos”.

Cranston-González National Affordable Housing Act, 42 U.S.C. 12773 §233(f) (1990).

Davis, John E. 2017. “Common Ground: Community-Owned Land as a Platform for Equitable and Sustainable Development.” *University of San Francisco Law Review*, 51(1): 1-50.

De Jesús, Expedito. 2016, septiembre. Entrevista personal. Disponible en Corporación del Proyecto ENLACE del Caño Martín Peña.

De Jesús, Lymaris y Frances Loé Fuentes, 2013. Navegando en un Caño de Esperanzas. Tesis de Maestría. Escuela Graduada de Trabajo Social Beatriz Lasalle, Universidad de Puerto Rico.

Denis, Nelson. 2016. “El Yunque and Vieques may be sold to private developers in Puerto Rico.” War Against All Puerto Ricans. 27 July. Obtenido de:
<https://waragainstallpuertoricans.com/2016/07/28/el-yunque-and-vieques-may-be-sold-to-private-developers-in-puerto-rico/>.

Desmond, M. 2016. *Evicted: Poverty and Profit in the American City*. Crown.

El Nuevo Día. 2016. “Ejemplo para el mundo proyecto en Martín Peña”. 19 de octubre. Obtenido de:
<http://www.elnuevodia.com/opinion/editoriales/ejemploparaelmundoproyectoenmartinpena-editorial-2252865/>.

Fernandes, Edesio. 2011. *Regularización de asentamientos informales en América Latina*. Policy Focus Report. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Peña, 2015. Postulación al Premio Mundial del Hábitat.

Fontánez Torres, Érika. 2008. “La contingencia de las políticas propietarias: un examen de los supuestos de la teoría política propietaria en los contextos de justicia social y medioambientales puertorriqueños.” *Propiedad*, Librería; Buenos Aires.

Fuller Marvel, Lucilla. 2008. *Listen to What They Say. Planning and Community Development in Puerto Rico*. San Juan: La Editorial, Universidad de Puerto Rico.

García Ríos, Patricia, 2014. Caño Martín Peña: Land Ownership and Politics in Puerto Rico. John F. Kennedy School of Government Multimedia Case Study No. 2082.0. Cambridge, MA: Harvard University.

Gobierno de Puerto Rico. PF Fiscal Agency and Financial Advisory Authority. 2016. Fiscal Plan for Puerto Rico. Obtenido de: <http://sincomillas.com/wp-content/upload/2017/03/Plan-Fiscal-13-de-marzo-2017.pdf>

Hernández Torrales, María E. 2016. “The Fideicomiso de la Tierra Caño Martín Peña: An Instrument to Regularize the Relationship with the Land and to Overcome Poverty.” Paper prepared for presentation at the 2016 World Bank Conference on Land and Poverty. Washington DC: The World Bank, March 14-18.

Instituto de Estadísticas de Puerto Rico. 2016. “La emigración neta se mantiene en su punto más alto en once años.” [Comunicado de Prensa]. Obtenido de: <http://www.estadisticas.gobierno.pr/iepr/LinkClick.aspx?fileticket=NCblkMe-K4k%3D&tabid=39&mid=590>.

Justo, Marcelo. 2016. “¿Cuáles son los 6 países más desiguales de América Latina?” BBC Mundo. 9 March. Obtenido de: http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/03/160308_america_latina_economia_desigualdad_ab

Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, Ley 170 (1988).

Ley para el Desarrollo Integral de las Comunidades Especiales de Puerto Rico. Ley Núm. 1 (2001).

Ley para el Desarrollo Integral de la Península de Cantera. Ley Núm. 20 (1992).

Ley para el Desarrollo Integral del Distrito de Planificación Especial del Caño de Martín Peña” Ley Núm. 489 (2004).

Ley para el Desarrollo Integral del Distrito de Planificación Especial del Caño de Martín Peña. Ley Núm. 489 (2004), según enmendada por las siguientes leyes: Ley Núm. 32 (2009), Ley Núm. 70 (2011), Ley Núm. 104 (2013).

Ley del Derecho a la Protección del Hogar Principal y el Hogar Familiar, Ley Núm. 195 (2011).

Ley de Fideicomisos de Puerto Rico, Ley Núm. 219, 32 L.P.R.A. §§3351 (2012).

Ley Para Incentivar el Traslado de Individuos Inversionistas a Puerto Rico. Ley Núm. 22 (2012).

Ley del Registro de la Propiedad Inmobiliaria del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm. 210 (2015).

Líderes Jóvenes en Acción y Maritza Pérez Otero, 2008. “Nuestra Tierra”. Obra de teatro

popular.

Meléndez Vélez, Edgardo. 2005. "The Puerto Rican Journey revisited: Politics and the study of Puerto Rican migration." *CENTRO Journal*, xvli (2): 193-221.

Morales, Ed. 2015. "Puerto Rico's soaring cost of living, from giant electric bills to \$5 cornflakes". 12 July. The Guardian. Obtenido de:
<https://www.theguardian.com/world/2015/jul/12/puerto-rico-cost-of-living>

Navas Dávila, Gerardo. 2004. "Fideicomiso social de la Tierra." Trabajo preparado para el Dr. Fernando Fagundo, Secretario de Transportación y Obras Públicas del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

Oficina para el Financiamiento Socio-Económico y de la Auto-Gestión. 2002. Inventario de Comunidades Urbanas Espontáneas de Puerto Rico.

ONU-Hábitat. 2003. The Challenge of Slums. Global Report on Human Settlements 2003.

ONU-Hábitat. 2013. State of the World's Cities 2012/2013.

Phillips-Fein, K. 2017. *Fear City: New York's Fiscal Crisis and the Rise of Austerity Politics*. Metropolitan Books.

Quiñonez-Pérez Argeo T. e Ian J. Seda-Irizarry. 2016. "Wealth Extraction, Governmental Servitude, and Social Disintegration in Colonial Puerto Rico." *New Politics*, 15(4): 91-98.

Robertson, David and Theresa Williamson. 2016. "The Favela as a Community Land Trust: A Solution to Eviction and Gentrification?" *Rio On Watch*, 15 November. Obtenido de:
<http://www.rioonwatch.org/?p=25330>.

Smolka, Martin O. 2003. Informality, Urban Poverty and Land Market Prices. *Land Lines. Lincoln Institute of Land Policy*. 15(1): 4-7.

Strasser, Franz. 2015. "Puerto Rico's population swap: The middle class for millionaires." BBC. 5 May. Obtenido de: <http://www.bbc.com/news/magazine-32344131?SThisFB>.

USCB. 2010. U.S. Census 2010. Obtenido de: <http://www.census.gov/2010census/>

Viguié Film Productions, Inc. (Productor). CA. 1950. Puerto Rico elimina el arrabal [Película]. Puerto Rico: Laboratorio Viguié.

Whalen, Carmen Teresa. 2005. "Colonialism, Citizenship, and the Making of the Puerto Rican Diaspora: An Introduction." In Whalen, C.T., and V. Vázquez-Hernández. *The Puerto Rican Diaspora: Historical Perspectives* (1-42p). Philadelphia: Temple University Press.