

LA POLÍTICA JURÍDICA DE LA PROPIEDAD EN PUERTO RICO: UN ABORDAJE CRÍTICO FEMINISTA EN BUSCA DE IGUALDAD Y EQUIDAD PARA LAS MUJERES

ARTÍCULO

ÉRIKA FONTÁNEZ TORRES*

“El problema político esencial para el intelectual no es criticar los contenidos ideológicos que estarían ligados a la ciencia, o hacer de tal suerte que su práctica científica vaya acompañada de una ideología justa. El problema político del intelectual es saber si es posible constituir una nueva política de la verdad. El problema no es *cambiar la conciencia* de la gente o lo que tienen en la cabeza, sino cambiar el régimen político, económico, institucional, de producción de la verdad”.

-Michel Foucault¹

Introducción	916
I. Marco teórico.....	917
II. Filosofía política propietaria en Puerto Rico	920
A. Reforma agraria (1941-1945).....	923
B. La crisis de vivienda y los rescates de terreno.	931
III. El esquema: una metodología para analizar el derecho civil con perspectiva de género	944
A. Identificación de los intereses jurídico-económicos en pugna e identificación de los valores subyacentes en las normas y evaluación de la protección jurídica vigente.....	945
B. Identificación de las normas aplicables.....	947

* Catedrática Asociada, Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico; B.A. Universidad de Puerto Rico, 1996; J.D. Universidad de Puerto Rico, 1999; LL.M. Universidad de Londres, London School of Economics, 2002. Mariana Muñoz Lara, estudiante de tercer año y mi ayudante de investigación para el año académico 2009-2010, trabajó directamente en la investigación de este artículo. Agradezco también la colaboración de Tzeitel Andino Caballero, quien trabajó en la edición y revisión de fuentes bibliográficas de este artículo. Agradezco su dedicación y valiosa aportación para la culminación de este artículo. Por supuesto, lo aquí expuesto es de mi entera responsabilidad.

¹ Michel Foucault, *Verdad y Poder*, en ESTRATEGIAS DE PODER 1977, 55 (Fernando Álvarez Uría & Julia Varela eds., 1999).

C. Identificación del interés favorecido en la norma y en torno a los efectos de cada solución que podría tener la aplicación de las distintas alternativas interpretativas de la norma	949
D. Análisis constitucional y en torno a la adecuación histórica de las normas aplicables	952
Conclusiones	954

INTRODUCCIÓN

SI, AL DECIR DE FOUCAULT, EL TRABAJO DEL INTELLECTUAL Y DE LA INTELLECTUAL debe ir dirigido no tanto a criticar el contenido ideológico del conocimiento, sino a abordar las formas en que se producen las verdades, nos interesa en este artículo rasgar un poco las paredes que sustentan a una institución poderosa: la propiedad. En este caso, veremos la propiedad tanto en su sentido y construcción filosófica-política, como en aquella construcción jurídica que responde a la primera. Pero, para esto, contrario a muchas ocasiones en que se aborda el tema propietario, lo haremos desde una mirada feminista que nos permita develar las implicaciones de la construcción del esquema propietario que, según Catharine MacKinnon, al igual que el Derecho, está construido desde la masculinidad.²

Así, este artículo responde a la necesidad de preguntarse, desde una perspectiva feminista, si las políticas propietarias filosófico-políticas en Puerto Rico y las normas y arreglos institucionales que responden a éstas contribuyen y perpetúan la subordinación de las mujeres. Cualquier intento de proponer nuevas relaciones de poder que repercutan en mayor justicia, igualdad y equidad para las mujeres tendría que partir de un análisis crítico que permita develar las formas en que el Derecho, las políticas jurídicas y los diseños institucionales refrendan y normalizan lo contrario. Para esto, abordaremos el tema desde la relación entre feminismo y Derecho; es decir, a partir de una crítica feminista del Derecho que nos permita evaluar críticamente los presupuestos de las instituciones jurídicas actuales. Lo expuesto en este artículo servirá de base para, en un futuro, adentrarnos en un análisis más detallado sobre aspectos legislativos, jurisprudencia en Puerto Rico (en adelante PR) y otras consideraciones de política jurídica.

En este ensayo, dividiremos la discusión en los siguientes dos aspectos: (1) una mirada y análisis preliminar de las políticas y premisas filosófico-políticas propietarias en el PR del Siglo XX hasta lo contemporáneo, tomando en cuenta que la contingencia de las políticas propietarias guarda relación con las desventajas que tienen las mujeres en una sociedad desigual y discriminatoria contra éstas, y (2) un análisis del Derecho Civil patrimonial propietario contemporáneo, usando como base la metodología diseñada por el profesor Michel Godreau Robles, conocida como *el Esquema* para analizar controversias de derecho civil pa-

² CATHARINE A. MACKINNON, TOWARDS A FEMINIST THEORY OF THE STATE (1989).

trimonial.³ En esta parte, ilustraremos cómo el esquema de Godreau debe completarse para incluir en el análisis una mirada desde *la pregunta por las mujeres*. Lo anterior lo expondremos utilizando ejemplos como la figura de la posesión y la necesidad de su protección frente al poder propietario o a quien tiene el dominio.

I. MARCO TEÓRICO

Las críticas feministas del Derecho y sus instituciones dependen del tipo de feminismo que, como bien sabemos, no es homogéneo.⁴ Podemos resumir los abordajes críticos al Derecho según las tradiciones feministas: (1) las feministas liberales clásicas adoptan un abordaje crítico contra las normas jurídicas que excluían a las mujeres; algunos ejemplos de esta metodología fueron los reclamos por el sufragio, por la igualdad salarial, y la reforma del Código Civil de 1976 en materia de Familia y del Derecho de Propiedad y de administración del patrimonio para las mujeres casadas;⁵ (2) las feministas culturales o de la diferencia parten de la exigencia de que el Derecho les reconozca sus derechos como sujetos diferentes, de manera especial, tomando en cuenta sus puntos de vista y prácticas particulares; (3) las feministas radicales concentran sus esfuerzos en atender los temas de los derechos sexuales y cómo el esquema patriarcal violenta a las mujeres en el ejercicio de su sexualidad y en la reivindicación de sus derechos sexuales, y finalmente,⁶ (4) otras miradas del feminismo posmoderno, incluyen los planteos de Judith Butler y los trabajos de Drucilla Cornell,⁷ apuntan al planteamiento de que lo que somos las mujeres como sujetos no puede captarse nunca bajo las categorías de género, por lo que hay también otros factores, arreglos y premisas –ya políticas, ya jurídicas– que victimizan a las sujetos-mujeres.

Los trabajos críticos del Derecho desde el punto de vista feminista adoptan, por lo general, una de estas formas o las premisas de una o más de estas corrientes. Pero, si bien es importante cuestionar críticamente al Derecho y a las normas desde cualquiera de estos abordajes, no es poco importante tener claras las

3 Michel J. Godreau, *Un Esquema para el Análisis de Problemas de Derecho Civil Patrimonial*, 55 Rev. Jur. UPR 9 (1986).

4 Para una descripción y análisis de las críticas feministas al Derecho, véase, Isabel Cristina Jaramillo, *La Crítica Feminista al Derecho*, en GÉNERO Y TEORÍA DEL DERECHO (2004) y Esther Vicente, *Feminist legal theories: My own view from a window in the Caribbean*, 66 REV. JUR. UPR 211 (1997).

5 Véase, José Trías Monge, *Los Derechos de la Mujer*, 44 REV. C. ABO. PR 43 (1983); Blanca G. Silvestrini, *Igualdad y protección: La legislación sobre la mujer en Puerto Rico*, en SENADO DE PUERTO RICO, 1917-1992, ENSAYOS DE HISTORIA INSTITUCIONAL 313-38 (Carmen I. Raffucci, ed.) (1992) y Esther Vicente, *Las mujeres y el cambio en la norma jurídica*, en YAMILA AZIZE VARGAS, LA MUJER EN PUERTO RICO 181 (1987).

6 JUDITH BUTLER, GENDER TROUBLE: FEMINISM AND THE SUBVERSION OF IDENTITY (2007).

7 M.D.A. FREEMAN, LLOYD'S INTRODUCTION TO JURISPRUDENCE 1211 (7ma ed. 2001).

metodologías para llevar a cabo la crítica. En ese sentido, resulta imperativo que asumamos de manera consciente cuáles serían las metodologías que adoptaríamos al hacer un abordaje crítico al Derecho y cuál sería el abordaje necesario en el caso de las opciones feministas desde las cuáles elaboraríamos la crítica.

Algunos abordajes feministas se preguntan qué metodologías jurídicas comparten las abogadas y académicas del Derecho. Una forma de hacer análisis crítico desde un abordaje feminista es establecer y promover legislación o reformas jurídicas que atiendan los temas y asuntos neurálgicos para lograr mayor igualdad y equidad para las mujeres o denunciar cómo las instituciones jurídicas perpetúan al estado de situación de violencia contra las mujeres.⁸ El planteamiento de Foucault al comienzo de este artículo nos invitaría a prestarle atención a cómo, a través del Derecho y sus diseños, se crean verdades que perpetúan y normalizan las relaciones sociales, la desigualdad material y de poder, y la discriminación. Este aspecto es medular para lograr mayor equidad y nuevas formas de relaciones sociales en que las mujeres logren salir de su desventaja.

En otras palabras, es importante, sobre todo para un abordaje crítico y feminista, dar cuenta de las metodologías. Para Barlett, las metodologías importan. La metodología, dice, citando a MacKinnon, “organizes the apprehension of truth; it determines what counts as evidences and defines what is taken as verification”.⁹ Y es que, para Barlett, ignorar la metodología implica avalar el poder ilegítimo y las estructuras que precisamente se quieren cambiar. Esto es así porque la metodología organiza la percepción de la verdad, determina lo que cuenta y lo que no. Por ejemplo, para ella es importante que, en cada caso, la jurista examine detenidamente los hechos en disputa e identifique lo más posible las estructuras y producción de verdades que entronizan los principios jurídicos y mantienen las relaciones de poder a favor de un grupo o grupos y en detrimento de otros.¹⁰

Barlett propone varias metodologías para atajar los temas de género en el Derecho. Una de éstas es lo que ella nombra “[a]sking the woman question”.¹¹ Mediante esta metodología, quien aborde críticamente el Derecho se pregunta cómo éste (en el caso nuestro, el Derecho de Propiedad) silencia o invisibiliza las perspectivas de las mujeres y de los grupos excluidos. Hacerse *la pregunta por las mujeres* sirve para identificar las implicaciones de género de aquellas normas y políticas que, de otra forma, parecerían neutrales y objetivas. Una vez develamos las formas en que la normativa perpetúa la exclusión o desigualdad de las mujeres, debe entonces propiciarse que el Derecho y su construcción, tomen en

⁸ Véase, Érika Fontánez Torres, *Apuntes para visibilizar la violencia institucional contra las mujeres*, CLARIDAD, 22 - 28 de julio de 2010, en las págs. 20-21.

⁹ Katherine T. Bartlett, *Feminist Legal Methods*, en M.D.A. FREEMAN, *supra* nota 7, en la pág. 1197.

¹⁰ Véase, Frank C. Torres Viada, *Una mirada a la igualdad de género: modelos y acercamientos teóricos al interior de nuestro Tribunal Supremo*, 36 Rev. Jur. UPR 673 (2002).

¹¹ *Id.*

cuenta las experiencias y valoraciones de éstas para acercarlo más a una noción de justicia inclusiva de éstas.

Otro aspecto importante entonces sería que, como parte de esta metodología, se seleccione el escenario normativo o jurídico-institucional que se abordará. Por lo general, por razones obvias, la disciplina que mayor atención recibe desde un abordaje crítico feminista es el Derecho de Familia y quizá en segundo lugar esté lo relativo a la legislación laboral. No obstante, es necesario -siguiendo el planteamiento de Catharine MacKinnon en el sentido de que el Derecho todo, así como el Estado liberal, es masculino-¹² que otras ramas del Derecho sean escudriñadas desde metodologías críticas feministas. Así, por ejemplo, las disciplinas procesales, como las Reglas de Procedimiento Civil, Procedimiento Criminal y Evidencia, deben también analizarse a la luz de estas metodologías críticas feministas. Lo mismo ocurre con disciplinas como el Derecho y la Teoría Constitucional, el Derecho Sucesoral y Propietario, Inmigración, la regulación de la profesión legal y la ética profesional, y temas como el acceso a la justicia. En tanto el tema de las mujeres es un tema estructural, el análisis de las formas en que a través del Derecho se perpetúan esquemas excluyentes y discriminatorios contra las mujeres debe permear todo el ordenamiento y los diseños institucionales del sistema legal.

En nuestro caso, ya hemos dicho que tratamos el tema propietario. El Derecho de propiedad o de los derechos reales juega un papel importante en la condición de desigualdad, pobreza y las relaciones de poder que enfrentan las mujeres por lo que resulta importante que, más allá de un análisis positivista e incluso crítico, el Derecho de Propiedad así como la normativa y la jurisprudencia en esta materia sea vista y deconstruida a través de estas metodologías. Análisis de este tipo no han faltado. Por ejemplo, Helena Alviar resume las diversas formas en que se ha abordado la relación entre las políticas propietarias y los derechos de las mujeres, a saber, desde las formas de obtención de igualdad formal en los derechos de las mujeres, el estudio de los impedimentos sociales y culturales que enfrentan, las corrientes críticas que dan cuenta de como las normativas y sus interpretaciones guardan un sesgo por género discriminatorio contra las mujeres, y finalmente el análisis de jurisprudencia y cómo ésta ha profundizado o refrendado la inequidad de género en Latinoamérica.¹³

De la misma forma, el análisis de políticas jurídicas y de la filosofía política propietaria que impera en determinada época o la cual se proponga en un mo-

¹² CATHARINE A. MACKINNON, *supra* nota 2, en la pág. 162.

¹³ Helena Alviar García, *Propiedad*, en LA MIRADA DE LOS JUECES (Cristina Motta y Macarena Saez eds., 2008). Otros abordajes al tema de la propiedad y el género en otras jurisdicciones son: Donna Dickenson, PROPERTY, WOMAN AND POLITICS, (1997); WOMEN AND PROPERTY, WOMEN AS PROPERTY (Renee Hirschon ed., 1984). Algunos artículos en Puerto Rico que aluden directa o indirectamente al tema propietario son: Brenda Gonzalez Roldos, *Mujer Jefa De Familia y el P. De La C. Núm. 77 de 1993: Consideraciones en torno a la igualdad*, 63 REV. JUR. UPR 493 (1994).

mento determinado debería tomar en cuenta, por caso, *la pregunta por las mujeres*, siguiendo la metodología de Barlett.

Esto último es lo que haremos en este artículo a manera de explicitar una metodología o esquema para atender las controversias y análisis de políticas jurídicas propietarias en PR y de dejar sobre el tintero algunas preguntas para análisis futuro. En lo que sigue aplicaremos la metodología de Barlett *la pregunta por las mujeres* tanto en las políticas propietarias adoptadas en PR como en ciertas políticas jurídicas del derecho civil patrimonial.

II. FILOSOFÍA POLÍTICA PROPIETARIA EN PUERTO RICO

La señora Rosa Ortiz, viuda de Fuentes, viuda residente en la finca Mameyal de Dorado, a quien la Autoridad de Tierras le facilitó una cuerda de tierra, en la cual tiene enclavado su hogar, el que se ve en la foto y de donde nadie nunca la podrá echar. . . . En otras palabras, vive libre, . . . libre en su hogar . . . en su pedazo de tierra.¹⁴

En un trabajo anterior, *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*,¹⁵ hice un recorrido por algunas de las políticas propietarias en PR durante el Siglo XX. Ahí vimos cómo las políticas respecto a la propiedad cambiaron o fueron contingentes de acuerdo a dos cosas: la concepción y filosofía política del Estado y el poder que tuviera aquél sector que fuera propietario o necesitara la protección propietaria en su vertiente clásica en un momento dado.

Una de las conclusiones de ese trabajo fue que, pese a que en algunas épocas, como la reforma agraria, la concepción de la propiedad estaba guiada por una filosofía del Estado igualitarista y por una concepción social de la propiedad, posteriormente, en las últimas décadas del Siglo XX, primó en PR una concepción del derecho de propiedad casi absoluta en su vertiente más conservadora.¹⁶

¹⁴ Raúl Gándara, *La ley de Tierras de Puerto Rico*, La Autoridad de Tierras y su Obra, Conferencia dictada en la Universidad de P.R. (14 de octubre de 1942), en la pág. 22.

¹⁵ Érika Fontáñez Torres, *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*, en SEMINARIO DE TEORÍA POLÍTICA Y CONSTITUCIONAL 2008 (SELA ed., 2008). Véase una versión distinta de parte del artículo en Érika Fontáñez Torres, *La Propiedad en Puerto Rico: apuntes para el análisis de su contingencia y desarrollo en el Siglo XX*, REVISTA DEL FORO CONSTITUCIONAL IBEROAMERICANO (2006), disponible en http://www.idpc.es/revista/index.php?option=com_content&task=view&id=282&Itemid=32.

¹⁶ Para una discusión sobre este punto aplicada a tres controversias recientes, véase Érika Fontáñez Torres, *Las controversias costeras: Entre "lo público" y "lo privado" y el Derecho de Propiedad*, CLARIDAD, 7 - 13 de diciembre de 2006, en 14-31.

Esto, sin duda va atado a una concepción libertaria de la justicia y del Estado poco interventor y, por ende, poco regulador de la propiedad. También coincide con una concepción de la propiedad lockiana; es decir, la propiedad vista como la facultad máxima que tiene un individuo para explotarla, sin la menor regulación. El acceso a la propiedad parte de la premisa de que, por vía de la voluntad y del acceso a los medios conforme a las dinámicas del mercado, quien quiera puede obtenerla. Esto descarta de por sí, la función social de la propiedad que concibe sus derechos, con limitaciones inherentes al beneficio social que la sociedad puede devengar de ésta donde, al no tratarse de un derecho irrestricto, el Estado puede intervenir razonablemente con ella.

Así, en el trabajo citado vimos controversias como la falta de acceso a la propiedad a principios de siglo por parte de los sectores trabajadores empobrecidos, la imposibilidad de acceso a una vivienda digna para gran parte de la población – que llevó a muchos a ocupar terrenos ajenos– una crisis ambiental producto de una desregulación de la explotación propietaria, y el desplazamiento de comunidades pobres, aún aquellas que contaban con títulos de propiedad, por vía de la expropiación. Todas estas controversias tienen en común una concepción de la propiedad que avala o fomenta que se implanten medidas con consecuencias para los sectores con menos poder. Ahora bien, este parámetro propietario, como vimos allí, ha tenido un elemento de contingencia y subjetividad, pues, si bien la mayoría de las veces en que el Gobierno decide no intervenir con el señorío propietario –es decir, con propietarios con poder económico y gran capital– lo cierto es que en el caso de propietarios o propietarias pobres o pequeñas, la filosofía política propietaria y su concepción jurídica cambia y el gobierno utiliza su poder de expropiación o regulación para poner en manos privadas sus propiedades. En síntesis, no habría forma de analizar las políticas propietarias y la fortaleza y protección de la propiedad en el ordenamiento, sino a través de una mirada a los y las protagonistas que son propietarios o se ven excluidos de la posibilidad de serlo. Se trata entonces de las dinámicas de poder que circundan a quien accede o no al esquema propietario, entendiéndose, el de la propiedad privada.

En este sentido, las políticas propietarias –es decir, la fuerza y protección que se le da a la propiedad como figura jurídica y la concepción de la propiedad como una de explotación máxima o con una función social– tiene mucho que ver con las mujeres y su situación. Las mujeres están en constante dinámica de poder, tanto en la llamada esfera privada como en la pública. En la esfera privada, tomemos por caso, el régimen de la sociedad de bienes gananciales, las mujeres todavía necesitan de muchos avances. No obstante, el ordenamiento jurídico se logró equiparar para que éstas constaran de igual a igual con su cónyuge. Pero, ¿frente al Estado? ¿Cómo se sitúan las mujeres frente al Estado en cuanto a la filosofía política propietaria que se adopte en determinado momento? ¿Le conviene a la situación de la mayoría de las mujeres empobrecidas, trabajadoras, o víctimas de la violencia de género, una política que reconozca la función social de la propiedad? ¿Estarían en mejor situación la mayoría de las mujeres con una filosofía libertaria de la propiedad que deje que sea el libre mercado el que dicte

el acceso de éstas a la propiedad privada, a la vivienda? ¿Es más beneficioso para las mujeres una protección jurídica más fuerte al señorío propietario absoluto y esquema de propiedad privada romana, o por el contrario, conviene a la mayoría de las mujeres y a los movimientos feministas promover reformas en el derecho de propiedad dirigidas a obtener mayor protección de figuras como la posesión, el arrendamiento, la comunidad germánica y otros modelos propietarios como los fideicomisos de la tierra?

Estas son preguntas que habría que hacerse como parte de la *pregunta por las mujeres* en el análisis de las filosofías políticas y jurídicas propietarias. Esto es así más allá de las miradas que sitúan el análisis que sitúan las controversias de las mujeres como parte del andamiaje del matrimonio y de la sociedad legal de bienes gananciales. No hay duda de que si las mujeres son las más pobres,¹⁷ las más desiguales y forman parte de los grupos que consistentemente son discriminados, excluidos y sufren tanto la violencia institucionalizada como la del ámbito privado, habría que mirar las políticas que se implantan para ver de qué manera éstas refrendan y perpetúan su situación.

Para las mujeres, como veremos, hace una diferencia acceder a la propiedad, convertirse en propietarias. La protección que se le brinda a los señores propietarios (nótese la masculinidad del término, que adrede no se corrige por tratarse en efecto de una concepción masculina de la propiedad) tiene repercusiones concretas y materiales sobre el modo de vida y la posibilidad de una mejor calidad de vida para las mujeres.¹⁸ Ahora bien, lo cierto es que existe desigualdad en el acceso de las mujeres a la tenencia de la tierra, producida, según los estudios, por las normas jurídicas relativas al orden sucesoral o, por caso al régimen económico al interior del matrimonio, pero también debido a la selección y promoción de ciertas políticas para la distribución de tierras, o lo contrario, por la política de manos a fuera del Estado y, por ende, las dinámicas que dicta el libre mercado.¹⁹

Asimismo, habría que decir que el asunto del acceso a la propiedad no implica necesariamente, para muchas mujeres, una mejoría de la situación de subordinación social en que muchas veces se encuentran y esto es así porque, como vimos en el artículo citado, la protección propietaria ha probado estar disponible para propietarios con mayor poder adquisitivo y económico. En el caso puertorriqueño, el aumento en el acceso a títulos de propiedad no ha impedido que comunidades antes no propietarias –pero ahora con títulos de propiedad–

¹⁷ Véase Esther Vicente, *De la feminización de la pobreza a la feminización y democratización del poder*, en DERECHO Y POBREZA (SELA ed., 2005).

¹⁸ Como señala Esther Vicente, un estudio llevado a cabo en cinco países latinoamericanos documentó la desigualdad de las mujeres en la tenencia de la tierra. Esther Vicente, *supra* nota 17, en la pág. 8, citando a UN Millenium Project Task Force (2005).

¹⁹ *Id.* en las págs. 8-9. Véase, además, UNIFEM Fact Sheet, Briefing Sheet – Women's Right to Own Property, http://www.unifem.org/materials/fact_sheets.php?StoryID=304. Véase también, Women's Housing Rights Under the Spotlight at UN, http://www.cohre.org/view_page.php?page_id=431.

sean desplazadas por las fuerzas del mercado, víctimas de la elitización de la ciudad que éstas producen y de un cambio de política que lleva al Estado a expropiar sus títulos. En uno y otro caso, para las mujeres será importante estar atentas a estos aspectos y a las políticas que se activan con implicaciones serias pero solapadas para ellas. Para esto la pregunta de Barlett, *la pregunta por las mujeres*, será de gran importancia y relevancia. Como señalé en el trabajo sobre la contingencia de las filosofías políticas propietarias en PR, en diversos momentos clave hubo un cambio de políticas propietarias con consecuencias desfavorables para los sectores económicamente desfavorecidos. Conviene que al análisis de esos eventos se le añada el análisis por las mujeres, lo que requeriría mucho más que un artículo. La invitación es a continuar incorporando el análisis de la pregunta por las mujeres en estos temas. En este artículo abordaremos brevemente dos momentos clave en que se activaron filosofías propietarias distintas en el Siglo XX, con consecuencias distintas para las mujeres. Preguntas como: ¿Qué significó la política que fundamentó la reforma agraria y la repartición de títulos y parcelas por parte del Estado, para las mujeres puertorriqueñas? ¿Qué significó para las mujeres que se implantara una política de protección propietaria individual, en lugar de una política social de acceso a la vivienda y de protección posesoria, en la década del 70? Primero, expondremos el contexto de cada tema y luego, elaboraremos una serie de interrogantes sobre el mismo a partir de *la pregunta por las mujeres*.

A. Reforma agraria (1941-1945)

Como sabemos, a partir de los primeros años del control norteamericano, la industria en PR fue controlada por las grandes corporaciones azucareras norteamericanas,²⁰ lo que significó un control de la propiedad en manos de corporaciones azucareras ausentistas.²¹ Desde el punto de vista jurídico, esto implicó una separación entre quien tenía el dominio o propiedad de la tierra y quien efectivamente tenía el control físico y la trabajaba. Además, implicó una concentración aún mayor de la tierra en general.²² En este arreglo ocurría lo evidente, aunque el monocultivo azucarero resultaba beneficioso para las corporaciones ausentistas, los trabajadores asalariados y agregados no se beneficiaban de la ga-

20 HARVEY S. PERLOFF, *PUERTO RICO'S ECONOMIC FUTURE* (1950).

21 Por ejemplo, en 1910 el 19.3 por ciento de la tierra era manejada por administradores, lo que aumentó a 34.1 en 1930. (las áreas manejadas por sus propietarios se redujo de 69.9 por ciento en 1910 a 59 por ciento en 1930. HARVEY S. PERLOFF, *supra* nota 20, en las págs. 124-25.

22 Había cuarenta y un centrales en los años 30, once de las cuales pertenecían a cuatro corporaciones que dominaban las industrias provenientes de los Estados Unidos: Central Aguirre, South Porto Rico, Fajardo y United Porto/Eastern Sugar. Estas cuatro corporaciones poseían o arrendaban 23.7 por ciento de la tierra cañera para 1930 y 46. Tres por ciento de toda la tierra estaba organizada en corporaciones. Dietz señala que aunque había grandes terratenientes puertorriqueños, las corporaciones norteamericanas eran las principales poseedoras de las firmas productivas de riqueza. JAMES L. DIETZ, *HISTORIA ECONÓMICA DE PUERTO RICO* 126-28 (1997).

nancia ni de la explotación de la tierra.²³ Así, en estas primeras décadas del Siglo XX, la orden del día era la pobreza extrema de los trabajadores y trabajadoras de la caña, lo que evidentemente incluía a las mujeres como las más pobres del panorama.²⁴ El Informe de la Brookings Institution de 1930 alude a la condición de los puertorriqueños. Dietz señala lo siguiente:

Las condiciones de vida eran miserables. La vivienda promedio albergaba casi ocho personas. Más de la mitad de las casas tenía sólo una o dos habitaciones, y las casas de dos habitaciones usualmente consistían en una habitación con un tabique divisorio que no llegaba hasta el techo. Las casas estaban construidas frágilmente y por lo general no tenían muebles. Las hamacas servían de cama o la gente dormía en el piso, y la cocina estaba fuera, como lo estaban la letrina y las facilidades para bañarse en la mayor parte de los casos. Las estructuras de madera se deterioraban rápidamente con los efectos de la lluvia y el sol. Habían comenzado a aparecer los arrabales en las ciudades . . . [Era común encontrar en la población enfermedades como] la uncinariasis, o las lombrices intestinales. Dada la falta de instalaciones sanitarias para la eliminación del excremento humano y la pobreza.²⁵

Como recoge detalladamente Dietz, PR sufrió la depresión económica de los Estados Unidos (en adelante EE. UU.) en todas sus manifestaciones: paralización del modelo de crecimiento agrícola basado en el monocultivo; empeoramiento del nivel de vida de los trabajadores y trabajadoras; producción de gran movilización social y confrontación.²⁶ Para los años 30, una cuarta parte de la riqueza total de PR pertenecía a extranjeros.²⁷ Es en este escenario que se implanta la política del Nuevo Trato de Roosevelt y, con ésta, una mayor intervención estatal en la economía, es decir, se implanta la idea del Estado benefactor y el modelo intervencionista keynesiano.²⁸ Es aquí en que se comienza con los primeros programas de repartición de tierras: la distribución de parcelas para cultivar frutos de subsistencia.²⁹ Entre los proyectos más importantes estuvieron el aumento en los servicios de salud, la electrificación de la isla y el establecimiento de comuni-

²³ Los datos de Dietz apuntan a que el jornal promedio de los trabajadores en las plantaciones en Puerto Rico era de 63 centavos para 1917, cunado en Hawai era de 97 centavos y en Cuba de \$1.26. JAMES DIETZ, *supra* nota 22, en la pág. 128.

²⁴ Sobre las condiciones de las mujeres en esas primeras décadas, véase YAMILA AZIZE, *LA MUJER EN LA LUCHA* (1985) y LYDIA MILAGROS GONZÁLEZ ET AL, *LA OTRA CARA DE LA HISTORIA- LA HISTORIA DE PUERTO RICO DESDE SU CARA OBRERA 1800-1925*, (1984).

²⁵ DIETZ, *supra* nota 22, en las págs. 145-47.

²⁶ *Id.* en la pág. 153.

²⁷ *Id.* en la pág. 151.

²⁸ Se hizo mediante la creación de la Puerto Rican Emergency Relief Administration (PRERA) y la Puerto Rican Reconstruction Administration (PRRA). *Id.* en la pág. 173.

²⁹ En 1930, la PRRA había distribuido 17,000 cuerdas y la Farm Security Administration unas 21,743 cuerdas entre 1938 y 1945.

dades rurales relocalizadas en fincas pequeñas. Además, se inició un programa de reforestación, sobre todo dirigido a la explotación para fines madereros.

Ya casi a mediados del treinta se diseña el Plan Chardón, plan que elaboraría las políticas públicas económico-sociales que incluirían la repartición de tierras y la reforma agraria. El Plan Chardón recomendaba atajar el dominio absoluto de los monopolios ausentistas azucareros, promover el crecimiento del capitalismo local y propiciar la retención de los beneficios de producción. Para la redistribución de tierras se requería subdividir los grandes latifundios de corporaciones azucareras mediante dos mecanismos: (1) activar la cláusula de los 500 acres antes dispuesta en la Ley Foraker (2) modificar la Ley Jones para: (a) prohibir cualquier adquisición futura de tierras por corporaciones que ya poseían 500 acres o más; (b) crear un fondo que permitiera al gobierno comprar la tierra que excediese de la restricción de los 500 acres cuando sus dueños la pusieran en venta; (c) autorizar al gobierno insular a expropiar para adquirir 10 por ciento del área de todas las fincas de más de 500 acres.

Según Dietz, los años treinta significarían, además, “una década de violencia, decadencia, desesperanza y sufrimiento”,³⁰ y sería el período de los cuarenta el que se concebiría como un período de transición a la industrialización capitalista. Este es el contexto que precede a la reforma agraria de 1941. Tugwell, nombrado por Roosevelt en 1941 como gobernador de PR, era un creyente en la política económica keynesiana y, en cuanto al derecho de propiedad, adoptó una visión de que el derecho a la propiedad privada conllevaba responsabilidades sociales, es decir, la propiedad como función social, lo que según Dietz, significaba una política de gobierno dirigida no sólo a proteger los derechos a la explotación del señorío propietario, su versión clásica, sino que le correspondería establecer un balance entre la propiedad, los derechos y el bienestar de la sociedad en general.³¹

La política a implantarse, ya desde la plataforma del Partido Popular Democrático (en adelante PPD), incluía como una de sus principales promesas implantar la cláusula de los 500 acres y, con esto, “devolverle la tierra a aquéllos que la trabajan”.³² Así, se implantaría la reforma agraria, que entre sus propósitos, según se exponía, estaba contribuir a la justicia social y a la transformación económica. La Ley de Tierras de 1941 estableció la política pública del gobierno en materia de propiedad. En su preámbulo estableció: “*Es política del gobierno de*

30 DIETZ, *supra* nota 22, en la pág. 200.

31 *Id.* en la pág. 202. Según Dietz, a Tugwell se le tachó de socialista, comunista y hasta fascista por las políticas que promovía. Dietz lo describe como pragmático y liberal. *Id.* en la pág. 203. Para el historiador Francisco Scarano, sin embargo, a pesar de que Tugwell consideraba útil que el Estado interviniera en la economía, opinaba que “la eficiencia económica de la agricultura no debería sacrificarse en el altar de la justicia social”. FRANCISCO A. SCARANO, PUERTO RICO: UNA HISTORIA CONTEMPORÁNEA 311 (2001).

32 DIETZ, *supra* nota 22, en la pág. 115.

Puerto Rico que cada persona que trabaje la tierra sea dueña de la tierra que le provee el sustento". Además, propuso posteriormente que:

Es parte integrante del propósito moral, de dignidad y libertad económica encarnada en la política pública de la Legislatura, el facilitar los medios para que desaparezca de Puerto Rico la clase de "agregados" o sea de trabajadores agrícolas esclavizados por el hecho de no ser dueños ni siquiera del pedazo de terreno donde tienen sus hogares; y a tal efecto la Legislatura declara el derecho fundamental humano de todos los seres que viven exclusivamente de trabajar la tierra, de ser por lo menos dueños de un pedazo de esa tierra que les sirva para levantar sobre él, con la entera inviolabilidad que garantizan las leyes al hogar del ciudadano, su propio hogar, libertándolo así de coacciones y dejándolo libre para vender su trabajo en negociación justa y equitativa.³³

Según el texto de la ley, el fin era atender la inequidad en la distribución de la tierra y paliar la pobreza extrema de cientos de miles de ciudadanos rurales, y para esto eran los mecanismos de la expropiación del exceso de los 500 acres;³⁴ y la distribución de las tierras: (a) mediante la repartición de parcelas a los agregados y sus familias para vivienda; (b) mediante la distribución de los agricultores pequeños en fincas familiares para producir alimentos de autoconsumo; y (c) en *fincas de beneficio proporcional*.³⁵ El historiador Francisco Scarano explica que de los tres mecanismos dispuestos para la reforma en la Ley de Tierras, el más popular y exitoso fue el de la distribución de parcelas. Distinto a la repartición de parcelas, en el caso de las fincas de beneficio proporcional para 1945 se habían establecido sólo diez fincas. Quince años más tarde, en 1959, el número de familias beneficiadas ascendía a más de 52,000: cerca de 10% de todas las familias puertorriqueñas. Según el historiador, mucha gente adquirió por primera vez un solar propio "tras haber padecido la inseguridad y dependencia del agrego".³⁶ Al amparo de la Ley de Tierras cada agregado tenía derecho a recibir hasta tres cuerdas en usufructo. Según Dietz, la repartición de las parcelas contribuyó a que se destruyeran las relaciones de servilismo que aún existían con algunos terratenientes. La exposición de motivos de la Ley sobre los agregados detalla la situación de los agregados:

Es evidente, por tanto, que la concentración de tierras ha creado en esta isla una situación social grave, poniendo la más valiosa fuente de riqueza bajo el dominio de grandes intereses, entre los cuales descuellan los absentistas. La gran masa de

³³ Exposición de Motivos, Ley Núm. 26 de 1941, Ley de la Autoridad de Tierras, 28 LPRA § 241 (1941).

³⁴ Se había calculado que las tierras afectadas ascendían a unas 175,000 cuerdas. Véase FRANCISCO A. SCARANO, *supra* nota 31, en la pág. 313.

³⁵ *Id.* Las *fincas de beneficio proporcional* serían arrendadas por el Estado a agricultores y agrónomos para la producción agrícola en mayor escala. El propósito era que el estado mantuviera la titularidad y se dividirían los beneficios entre los arrendatarios y los obreros.

³⁶ *Id.*

agricultores y trabajadores sufre una situación desesperante, tendiendo los primeros a convertirse en simples peones y éstos en mendigos, viéndose miles de familias convertidas en "agregados", o sea, siervos, sin derecho ni control alguno sobre el pedazo de tierra que da cabida a su hogar; mientras que el producto del trabajo de la inmensa mayoría del proletariado se convierte en gran parte en capital absentista en vez de transformarse en poder adquisitivo para el pueblo. Esta situación afecta la estructura económica de la Isla y crea una miseria material y una degradación moral tales que se hace imperativa la adopción de una política agraria que redunde en una mayor y más equitativa distribución de las riquezas naturales del país y en una mayor libertad y dignidad económica para los habitantes de la zona rural.³⁷

En cuanto al resultado de esta reforma, Dietz nos señala que no importa cuán útil pueda haber sido el concepto de distribución de ganancias en las fincas de beneficio proporcional, pues ni la Ley de Tierras ni la reforma en sí misma tuvieron como resultado una reducción en la dependencia económica de la isla en la producción de azúcar.³⁸ La propiedad de la tierra se transferiría al Estado, pero las fincas de beneficio proporcional seguirían siendo empresas orientadas a la exportación, básicamente productoras de azúcar.³⁹ Para Dietz esto constituye un vivo testimonio de los objetivos limitados de la Ley de Tierras y la reforma agraria. Para él la reforma agraria no se visualizó como un mecanismo para revitalizar la agricultura, mejorar las condiciones sociales y de trabajo ni para darles poder a aquéllos que trabajaban la tierra, sino que constituyó un mecanismo del PPD para consolidar su poder mediante medidas populistas, que carecían de contenido significativo con poco o ningún impacto en la economía o en la estructura de clases.⁴⁰

Para fines del 1947 se había comprado aproximadamente el 36% de las propiedades corporativas sobre 500 acres, lo que sumaba unos 67,763 acres.⁴¹ Dietz señala que la reforma logró consolidar en el poder a una nueva élite, sin llevarse a cabo un verdadero proceso de redistribución de tierras.⁴² A partir de esto, señala que el análisis costo-beneficio llegó a dominar cada vez más las decisiones gubernamentales. Bajo este análisis, se veía que las expropiaciones de tierra no contribuían a la confianza de los empresarios. Según su apreciación, una vez la

³⁷ Para una discusión más detallada, véase MARIO VILLAR ROCES, PUERTO RICO Y SU REFORMA AGRARIA 60-61 (1968).

³⁸ JAMES DIETZ, *supra* nota 22, en la pág. 214.

³⁹ Dietz señala que las fincas de beneficio proporcional, al dedicarse al monocultivo, no proveían trabajo continuo durante todo el año, por lo que los salarios siguieron siendo bajos. De hecho, el aumento en desempleo debido a la guerra aumentó.

⁴⁰ REXFORD GUY TUGWELL, THE STRICKEN LAND: THE STORY OF PUERTO RICO 102 (1947).

⁴¹ DIETZ, *supra* nota 22, en la pág. 215.

⁴² Según Dietz, en 1940 treinta y tres corporaciones violaban la limitación; siete de éstas vendieron a la Autoridad y cinco vendieron total o parcialmente a pequeños terratenientes, bajo la supervisión del gobierno federal. El resto de las corporaciones escaparon a la ley. Matthew O. Edel, *Land Reform in Puerto Rico, 1940-1959*, en CARIBBEAN STUDIES 48 (1962).

eficiencia y el crecimiento económico se convirtieron en la prioridad de la política pública, otros asuntos como los logros sociales de otra índole recibieron menos peso.⁴³ Además, según el análisis de Dietz, la política adoptada en PR fue la del llamado *trickle down*, es decir, la premisa de que los beneficios del crecimiento económico se filtrarían gradualmente a otros sectores sociales. Esto parece haber tenido un efecto directo en la dirección de las políticas en los años 50. Dietz señala que la administración se alejó de su política de “igualdad primero y crecimiento después” que había caracterizado la primera etapa del capitalismo de Estado bajo el PPD.⁴⁴

Sobre el paradigma de estado que provocó estas reformas y planes de los 40, el historiador Picó señala:

Todo este proceso iba gestando un nuevo concepto del estado, distinto al del ideario liberal del siglo 19. El estado ya dejaba de ser un mero árbitro de fuerzas económicas libres, para convertirse ahora en la fuerza económica principal y determinante. Según las nuevas doctrinas, el estado no podía ser ya un ente neutral en el juego económico, como preconizaban algunos pensadores del siglo 19, pues esa neutralidad implicaba ya una toma de posición. . . . Más bien había que lanzar nuevos programas de obras públicas, beneficencia, construcción de vivienda, etc., para impulsar la actividad económica, a fin de poner a los trabajadores en marcha nuevamente.⁴⁵

Hasta aquí el recuento de lo que podría ser lo importante para detallar el cómo y el porqué se optó por una política jurídica que veía al Estado como un interventor importante para lograr mayor justicia social en la distribución y el acceso a la propiedad. También vemos una política propietaria concebida con plena función social de la propiedad. Aunque, como bien señala Dietz y apunta también el historiador Fernando Picó, la reforma agraria en PR estuvo lejos de ser de gran impacto, lo cierto es que hasta nuestros días podemos trazar sus implicaciones, sobre todo en lo que concierne a la política de repartición de parcelas. No es poco común al día de hoy encontrarse con casos y controversias propietarias cuyo origen se puede trazar a cómo las políticas de repartición de tierras fueron concebidas desde los años 40.

Ahora bien, lo que generalmente está ausente del análisis de esta política pública y de la filosofía política propietaria que la nutre, es *la pregunta por las mujeres*: ¿cómo afectó positiva o negativamente la reforma agraria a las mujeres? ¿qué implicaciones tuvo para ellas? ¿cuánto fue el impacto de la repartición de tierras para mujeres que a esa época el ordenamiento civil patrimonial no las amparaba ni las reconocía como administradoras en la sociedad legal de bienes gananciales, en el caso de que estuvieran casadas? Pensemos también en las mujeres que no estaban casadas, las madres solteras de aquella época, o las que con-

43 DIETZ, *supra* nota 22, en la pág. 217.

44 *Id.* en la pág. 218.

45 FERNANDO PICÓ, *HISTORIA GENERAL DE PUERTO RICO* 249 (2006).

vivían en arreglos fuera del régimen matrimonial. Hacerse la pregunta por las mujeres en este contexto requeriría también analizar cómo una política jurídica propietaria como la que guió la reforma agraria convenía para que las mujeres lograran tener mejor acceso a la propiedad y fueran *libres*, al decir de Gándara cuando alude a Doña Rosa, en este caso viuda, como beneficiaria de la repartición de tierras:

La señora Rosa Ortíz, viuda de Fuentes, viuda residente en la finca Mameyal de Dorado, a quien la Autoridad de Tierras le facilitó una cuerda de tierra, en la cual tiene enclavado su hogar, el que se ve en la foto y de donde nadie nunca la podrá echar. . . . En otras palabras, vive libre, . . . libre en su hogar . . . en su pedazo de tierra.⁴⁶

Analizar estas políticas requiere que tengamos en cuenta la situación de las mujeres a través del tiempo y las circunstancias que desde décadas han enfrentado respecto a la desigualdad no solo en el acceso a la tierra, sino también a la vivienda segura. Cualquier abordaje histórico o socio-jurídico, incluso normativo y adjudicativo, debería dar cuenta de lo que estas políticas significaron y significan aún para el caso de las mujeres. Las propuestas de legislación dirigidas a buscar justicia y equidad para las mujeres se beneficiarían de un análisis que no solo viera estos procesos como neutrales en términos de género sino que los reconociera, al decir de MacKinnon, como parte de un andamiaje que estaba impregnado con una normalidad masculina, haciendo de ésta el punto de partida. Habría que promover mediante políticas jurídicas la corrección de las desigualdades en términos de género que esto trajo o tomar nota de los beneficios que, no empece a lo corta que fue la reforma agraria, la política de repartición de tierras que advino como su consecuencia significó para muchas mujeres.

Y lo cierto es que el andamiaje propietario, aún bajo el palio de la función social de la propiedad y al amparo de un Estado interventor y de bienestar, fue pensado en ese entonces en términos masculinos. Esto no vendría a cambiar sino hasta el 1976 con la reforma del Código Civil (en adelante CCPR), pero ésta solo iría dirigida a atender el asunto para las mujeres en el régimen matrimonial, y solo hasta cierto punto. Pensemos en el ejemplo que nos ofrece el caso *Silva v. Registrador*.⁴⁷ Este caso, aunque es de 1978 y se trata de la otorgación de una parcela en compraventa por un dólar, se remonta a la reforma agraria del 1941 y a las disposiciones de la Ley de Tierras de entonces. Se trataba de una de las ventas de parcelas que hizo el gobierno a aquellos usufructuarios a los que se les entregó tierras en la reforma agraria.⁴⁸ La parcela era de 379.26 metros cuadra-

⁴⁶ Gándara, *supra* nota 14, en la pág. 22.

⁴⁷ 107 DPR 240 (1978).

⁴⁸ En el caso se detalla que la venta por un dólar en este caso se hizo al amparo de la Ley Núm. 35 de 14 de junio de 1969, 28 LPR § 681 (2001), que dispuso: "Se autoriza al Secretario de Agricultura de Puerto Rico a conceder título de propiedad a los usufructuarios u ocupantes de parcelas en las co-

dos, en la comunidad rural Guardarraya en el municipio de Patillas, presuntamente de quienes la tenían en usufructo por vía de la reforma agraria. El asunto es que el Secretario de la Vivienda le otorgó la finca al señor Silva Ramos y en la compraventa formal no compareció la señora Crucita Rivera Berríos, casada con Silva Ramos. Es decir, aunque no está detallado en la opinión del Tribunal Supremo, sabemos que esta pareja fue beneficiaria de la política de repartición de tierras y que al proveérsele la oportunidad de ser dueños mediante la compra de la finca por el valor nominal de un dólar, solo compareció el esposo. El Registrador de la Propiedad se negó a inscribir la propiedad a nombre de la sociedad legal de bienes gananciales, ya que para la fecha en que se presentó la inscripción (1977), la reforma del CCPR reconocía a las mujeres como co-administradoras de los bienes de la sociedad legal de gananciales y requería el consentimiento por escrito de ambos cónyuges⁴⁹ para la enajenación de bienes inmuebles. Se argüía que la compraventa fue nula.

No obstante, el Tribunal Supremo, por vos del Juez Díaz Cruz, adopta un análisis realista del Derecho y considera válida la transferencia de la propiedad debido a “la naturaleza especial del contrato mediante el cual se otorga título de propiedad a un parcelero”.⁵⁰ Según el Juez, la razón para la reforma del CCPR fue:

[I]mpedir, cuando de comprar se trata, que uno de ellos distraiga una parte sustancial del acervo común en un mal negocio o acepte condiciones onerosas que comprometan la estabilidad económica de la sociedad; aparte del reconocido fin de enaltecer la personalidad de la mujer como participe a plenitud en las decisiones que afectan la sociedad de gananciales.⁵¹

Razona el Juez Díaz Cruz que:

El precio de \$1.00, inferior a muchos gastos corrientes de consumo del vivir cotidiano; y el provecho que para la familia implica la adquisición de un hogar, coloca la adquisición de esta parcela claramente dentro de la excepción reconocida en los Arts. 91 y 1313 para los actos administrativos que tienen por objeto aquellas ‘cosas destinadas al uso de la familia o personales de acuerdo con la posición social o económica de ambos cónyuges.’⁵²

Así, el Tribunal Supremo pone énfasis en la política que favorecía la entrega de tierras para fines de justicia social a aquellos y aquellas que, debido a su situación de marginación social y económica, difícilmente accederían al esquema de propiedad privada y obtendrían un título de propiedad. Y ciertamente con los

municipalidades establecidas conforme a las disposiciones del Título V de la Ley Núm. 26 de 12 de abril de 1941”.

⁴⁹ Arts. 91 y 1313 CÓD. CIV. PR, 31 LPRA §§ 284, 3672.

⁵⁰ *Silva*, 107 DPR en la pág. 246.

⁵¹ *Id.* en las págs. 247-48.

⁵² *Id.* en la pág. 248.

hechos que tenemos bien podemos coincidir y aventurarnos a decir que lo contrario hubiera resultado contrario a interés de Doña Crucita, quien seguramente estuvo ausente de la compraventa de la parcela debido a que era costumbre que quien se encargaba de esos asuntos era el cónyuge y no las mujeres. No obstante, pensemos que, como ella, muchas otras mujeres seguramente tendrían la necesidad de acceder a obtener un título de propiedad y la seguridad de una vivienda y que la ausencia de la formalidad matrimonial quizás jugó un papel en su exclusión del proceso. ¿Qué habría sido de una Crucita que no estuviera casada o que tuviera un arreglo distinto al matrimonial?

Según el propio caso detalla, las razones para esa política jurídica de repartición de tierras le daba prioridad en el acceso a la propiedad a personas que fueran agregados, en posición social y económica de desventaja, “jefes de familia” residentes de la zona rural, cuyo único medio de vida es el trabajo a jornal, que no poseen terrenos en calidad de dueño y que “no tiene[n] suficiente capital ni ingresos que les permita adquirir tierras sin la ayuda de la Administración”.⁵³ Es decir, sabemos que la situación de muchas mujeres con toda seguridad era tal que formaban parte, probablemente gran parte, de este perfil de condiciones de pobreza, trabajo y marginalidad. Pero, poco sabemos cómo estos requisitos excluyeron a mujeres que, a pesar de jugar el rol de jefas de familia y tratarse de agregadas, no había nada en la ley o política jurídica que les diera prioridad o atendiera de manera particular y especial su situación. No obstante, no hay duda que tratándose de las más pobres, a las mujeres les beneficiaba más una política encaminada a reconocer la propiedad en su vertiente de función social y una política de justicia social dirigida a proveer acceso a la propiedad a aquellos y aquellas que, por razón del sistema de mercado y de la concentración de tierras, quedaban fuera.

Como veremos, la repartición de tierras en la década del 40 y las políticas propietarias y sus implicaciones, han tenido y tienen al día de hoy todavía implicaciones, y el posterior cambio en las políticas y filosofía propietaria tendría consecuencias distintas para las mujeres, aún a pesar de los cambios realizados en el CCPR para el régimen matrimonial. Pero posterior a las políticas de los 40 y a la implantación del Plan Chardón, habría un cambio dirigido a políticas utilitaristas. La década de fin de los 60 y principio de los 70 traerían una crisis de vivienda en la que las mujeres figurarían como líderes de uno de los movimientos de mayor envergadura en Puerto Rico: los rescates (o invasiones) de terreno.

B. La crisis de vivienda y los rescates de terreno.

Como vimos, posterior a la reforma agraria, luego de adoptado en PR el modelo de industrialización y la llamada Operación Manos a la Obra, la filosofía política y propietaria cambió. El gobierno se movió a enfoques utilitaristas y las políticas de justicia social quedaron en segundo plano. A pesar del éxito que tuvo

53 *Id.* en la pág. 246.

la Operación Manos a la Obra para la modernización del país, lo cierto es que a fines de la década del 60 y en toda la del 70 veríamos palmariamente una crisis creciente de acceso a la vivienda, particularmente en las áreas urbanas; crisis que hizo patente la grave situación que enfrentaban los grupos desaventajados, siendo gran parte de éstos mujeres. Esta crisis genera una de las gestas y acciones sociales más importantes de PR: el movimiento de *rescates de terreno*. Podríamos decir que en PR hubo tres grandes momentos y olas de rescates de terrenos (tomos u ocupaciones de tierra). Las primeras dos son detalladas por la socióloga Lilliana Cotto Morales y son las del 1968 al 1972 y del 1973 al 1976.⁵⁴ El segundo momento que llama la atención en términos públicos es la ola de rescates de principios de la década del 80, momento en que se hicieron famosos los eventos que condujeron a la muerte de Adolfin Villanueva en Loíza y posteriormente el rescate y desalojo de Villa Sin Miedo entre Canóvanas y Río Grande.

Las personas que invadían tierras movidas por la falta de vivienda, se ubicaban informalmente en terrenos del Estado o en fincas privadas. Ellos y ellas se denominaban *rescatadores*, a pesar de ser llamados por la oficialidad como *invasores*.⁵⁵ En entrevistas y conversaciones con la estudiosa de este proceso en PR, Lilliana Cotto expone que sin duda las mujeres jugaron y han jugado al día de hoy un papel fundamental en la organización de los rescates de terreno. Según los datos provistos por Cotto, para 1968 habría once rescates de terrenos, tres de ellos en terrenos privados y ocho en públicos.⁵⁶ A raíz de la crisis de vivienda y los problemas de desigualdad, se reportaba que muchos usufructuarios que se habían beneficiado de la reforma agraria, pero no mediante títulos de propiedad, vendían sus usufructos, dando lugar a compraventas perfeccionadas como si fueran transacciones sobre el dominio pero en realidad lo que vendían era el usufructo de la tierra, todo ello en contravención a las disposiciones de la Ley de Tierras. La informalidad era la orden del día. Para ese entonces una corporación pública, la Corporación para la Renovación Urbana y de Vivienda (CRUV), era la encargada de atender los problemas de vivienda, ubicar las necesidades, y otorgar contratos y títulos. Esta agencia, creada en 1957 bajo el manto de una política

⁵⁴ Lilliana Cotto analiza estos rescates como uno de los movimientos más importantes en Puerto Rico. Véase LILIANA COTTO MORALES, *DESALAMBRAR: ORÍGENES DE LOS RESCATES DE TERRENO EN PUERTO RICO Y SU PERTINENCIA EN LOS MOVIMIENTOS SOCIALES CONTEMPORÁNEOS* (2006). Véase también, Lilliana Cotto, *La ocupación de tierras como lucha social: Los rescates de terreno en Puerto Rico, 1968-1976*, 29 REV. CS. SOC. 409, 410-11 (1990). Para un análisis del rol o protagonismo del Derecho y el sistema legal en este movimiento, véase Érika Fontánez Torres, *La Presencia del Derecho en el Movimiento de Rescates de Terreno en Puerto Rico: rescatando entre leyes, tribunales y el discurso legal*, 68 REV. COL. ABOG. 351 (2007).

⁵⁵ Aunque no hay ningún estudio particular sobre el rol de éstas y el tema de género en el fenómeno de los rescates de tierra, tanto Cotto como Linda Colón y en mi experiencia particular adviniendo en contacto con grupos de rescates, nos hemos percatado de la presencia protagónica de mujeres en estos movimientos.

⁵⁶ COTTO MORALES, *supra* nota 54, en la pág. 39.

pública del Estado como garante de los derechos de vivienda asequible, fue eliminada en 1991.

Una vez comienzan las primeras olas de rescate de tierras, el partido en el poder, el PPD, el mismo que implantó las políticas de la reforma agraria y la Operación Manos a la Obra, adopta un visión formalista protectora de la propiedad en su versión más clásica, lo que provoca un sinnúmero de desahucios forzosos contra los rescatadores de tierra, la mayoría de ellos en terrenos patrimoniales del Estado. La respuesta de los gobiernos ante los rescates fue violenta e incluyó la quema de estructuras, golpes a los rescatadores y desalojos en horas de la madrugada.⁵⁷ Lo mismo ocurrió con el gobierno sucesor del Partido Nuevo Progresista (PNP), en cuyo mandato de Luis A. Ferré como gobernador, también se llevaron a cabo desahucios violentos como el de Villa Kennedy.⁵⁸ Ante las críticas, se dispuso legislación en 1971 para que, previo a cualquier desahucio, se informase a la CRUV y al Departamento de Servicios Sociales para supuestamente activar mecanismos que garantizarían que a los afectados se les proveyera vivienda, si cualificaban con ciertos requisitos.⁵⁹ La política jurídica fue dirigida a la creación de un Comité Interagencial para desalojar a los invasores, lograr la destrucción de las viviendas construidas informalmente y, bajo ciertos requisitos, proveerle a quienes cualificaran un solar o apartamento en un residencial público.

No obstante esta legislación, la situación de falta de vivienda no cesaba y aumentaron los rescates y las ocupaciones.⁶⁰ Uno de los señalamientos que hace Cotto es la aplicación desigual de la ley cuando de personas con poder económico se trataba. Menciona por ejemplo el caso de personas con poder adquisitivo que establecían segundas viviendas de verano y de vacacionar en bienes de dominio público marítimo terrestre que sin embargo no fueron tratados de la misma forma que aquellos que ocupaban terrenos patrimoniales del Estado.⁶¹

Pero, ¿qué significó para las mujeres este tratamiento contra los ocupantes de estructuras y tierras cuya titularidad pertenecía a otro? Sin duda la diferencia en términos del tratamiento jurídico y de la política propietaria que se activara tendría consecuencias sobre la situación de las mujeres. La pregunta por las mujeres tendría que indagar el rol de las mujeres en este escenario, su protagonismo

⁵⁷ Véase, e.g., lo narrado por Cotto. *Id.* en la pág. 61.

⁵⁸ *Id.* en la pág. 47.

⁵⁹ Así ocurrió con el rescate nombrado como Villa Pangola I. Véase la opinión del Tribunal Supremo en *Catalán González y Co. v. García*, 104 DPR 380 (1975).

⁶⁰ Según Cotto, para esta época se reportó en el Municipio de Carolina un rescate de 300 familias en una finca de 67 cuerdas propiedad de la Administración de Tierras. Además, se acusó criminalmente a 190 personas por construir hogares ilegales, hubo 52 órdenes de arresto y 14 encarcelados hasta celebración de juicio. LILIANA COTTO MORALES, *supra* nota 54, en la pág. 54.

⁶¹ “David Noriega denunció la inacción de la policía contra las cosas clandestinas de los propietarios ricos en la Parguera mientras agredían a los rescatadores pobres.” *Id.* en la pág. 62. Sobre este punto, véase el recuadro sobre la situación en La Parguera en 1972. *Id.* en la pág. 65.

y situación y las políticas propietarias que mantuvieron su situación de pobreza y desventaja y aquellas que, por el contrario, aliviarían sus condiciones. Aunque se trata de un rescate de principio de la década del 80, haré un paréntesis para reseñar una entrevista que se le hiciera a una líder comunitaria rescatadora de terrenos sobre su situación como mujer en el rescate y al enfrentar la política de desahucio y violencia del Estado.

Se trata del caso de Ada Rivera, líder comunitaria de la comunidad Villa Sin Miedo, uno de los rescates de terreno más conocidos de la historia de PR. Haría falta mucho más análisis sobre este aspecto, pero, como Ada, muchas mujeres en Vieques, Loíza, Vega Baja, Carolina y en tantos otros lugares del país, han sufrido los problemas de falta de acceso a la vivienda. Las consecuencias de una política propietaria protectora del terrateniente, dueño o propietario, casi siempre hombre o el Estado, era particularmente detrimental para la situación ya de desventaja de las mujeres. La protección posesoria, como veremos, les fue negada y las políticas jurídicas y la concepción propietaria vacía de su función social siempre han ido en su contra.

Mediante una entrevista a Ada Rivera, mujer, rescatadora de terreno y líder de la comunidad de Villa Sin Miedo, podemos acceder a posiblemente lo que sería la experiencia de muchas mujeres en circunstancias similares. John Brentlinger, entrevistó a Ada Rivera sobre lo que significaba para ella ser mujer y madre en el movimiento de rescate de Villa Sin Miedo:⁶²

Lo primero fue trabajar mucho junto a mi compañero para conseguir un techo para nuestros hijos. Esto significó para mi un gran cambio a nivel personal. Tú dejas atrás todo lo demás y te concentras en el trabajo y la tierra. Cambié mi vieja rutina de estar en la casa cuidando a los niños, por otra completamente diferente en la que trabajaba día y noche integrada a la comunidad.

Lo próximo que aprendí es lo que significa una lucha, y todo lo que puede implicar ayudar a que este país tome conciencia. Desde los primeros días que estuve en la comunidad me di cuenta de que estábamos en una lucha contra el gobierno del país. La cuestión de conseguir un terreno se convirtió en una cuestión política. Lo que estábamos haciendo era ilegal. Atentábamos contra la propiedad privada, y esto significaba una lucha contra el gobierno. Y cuando vas a eso, surge otra cosa, descubres que estás luchando contra el gobierno de una colonia.⁶³

Brentlinger explica en su libro cómo Ada ejercía el liderato de la comunidad, con múltiples responsabilidades y cómo contó el incidente de su arresto por parte de la policía que fue a cortar la electricidad y el agua de la comunidad antes de que la desahuciara:

⁶² JOHN BRENTLINGER, VILLA SIN MIEDO ¡PRESENTE! (1989).

⁶³ *Id.* en la pág. 45.

Esa fue una experiencia bien triste –dijo. Esa fue una de las ocasiones en que una se sintió impotente por el hecho de ser mujer, por el hecho de tener menos fuerza física, porque mi compañero no estaba en ese momento.

Eso ocurrió a las 6:30 de la mañana. Yo estaba durmiendo con los nenes en la casa, y me despertaron gritando que la policía había llegado a cortar la luz. Algunos compañeros llegaron en un jeep frente a mi casa y yo salté casi automáticamente, con mi ropa de dormir y una bata de casa, y llamé a la vecina de enfrente para que se quedara con los nenes. Fuimos a la parte de enfrente donde se habían reunido. Había un escuadrón de 35 policías y vemos como empiezan a tomar una forma circular para ir acercándose a la comunidad. Los residentes estábamos reunidos conversando. Dijimos: “No vamos a contestar a las provocaciones. Nuestro caso está en los tribunales y la policía no puede estar en estos terrenos hasta que el caso se decida”.

Sin embargo, se acercaban de una manera amenazante, agresiva y desafiante, como ellos acostumbran a acercarse, y el teniente coronel de la policía de Río Grande se dirige a mí con el altavoz y me dice que no interrumpamos su labor, que ellos vienen a acompañar a los que vienen a cortar el agua. Entonces, yo, que en otras ocasiones me había comunicado con él, le digo: “Mercado, tú sabes que el caso está en los tribunales y no tienen derecho a cortarnos el agua, que no nos pueden dejar sin agua, que tenemos a nuestros hijos aquí. ¿Con qué vamos a cocinar?”

Mientras estábamos hablando con ellos se van acercando a la comunidad. Me acerco al grupo para decirle que no se acerquen, que no respondan a provocaciones, entonces quedo más cerca del grupo de la policía y ahí es cuando este coronel con quien yo estaba hablando da la orden: “¡Arréstena!” De pronto me siento agarrada por la parte de atrás de los brazos, surge del grupo de rescatadores una compañera que se abalanza y me agarra por los hombros, pero no es suficiente. Sólo recuerdo que bajo una lluvia de tiros somos arrastradas por todo el paseo de la 65 hasta donde tenían los vehículos estacionados, dos gentes arrastran conmigo y dos más arrastran a Sandra, la compañera que se tira a evitar mi arresto.

Nos esposaron y nos pusieron en el carro, y cuando me quejé de que aquello era un abuso y pregunté qué era lo que iban a hacer con nosotras, uno de ellos desenfundó su revólver y lo apuntó hacia mí. Nos quedamos calladas y así mismo llegamos a la cárcel de Río Grande.⁶⁴

Finalmente, Ada aborda el tema del significado para ella de ser mujer en el rescate de terrenos:

Ustedes me preguntaron qué significa para mí como mujer ser parte de Villa Sin Miedo. Fue bueno que yo participara, pero implicó muchos sacrificios. Tuve que despertar a mis hijos en muchas ocasiones para realizar diferentes trabajos. Tuve que dejarlos muchas veces y, como madre, esa era una experiencia nueva para mí porque siempre habíamos estado juntos, nunca me había separado de ellos. Hubo muchos cambios y tuve que bregar con un montón de situaciones nuevas.

64 *Id.* en las págs. 47-48.

La mayor parte de mi tiempo se lo dediqué al trabajo de la comunidad y tuve muchas experiencias agradables como mujer. Antes de rescatar nunca había tenido al experiencia de coger un pico y una pala. Esas eran cosas nuevas a las que me enfrentaba. Tuve que enfrentarme a la autoridad. Tuve que romper con una serie de cosas que traía desde niña, de lo que es ser una mujer, cosas como las que te dicen que no puedes ponerte a hacer guardia a las 8 de la noche o estar aquí pendiente a recibir la policía. Estas eran cosas nuevas. Pero las mujeres trabajamos y luchamos junto a los hombres y ayudamos a que los hombres nos vieran como un compañero que estaba ayudando a rescatar esa tierra.

Comprobé que una se prepara más con la práctica, día a día, que una se fortalece con todos los aspectos de la lucha, que cuando una está dispuesta a conseguir un techo para los hijos, una se siente más fuerte para luchar contra cualquier fuerza que quiera destruirla. Así que lo que más logré como mujer, como madre, de esa experiencia, es fortaleza, práctica y decisión. Una experiencia así te prepara más para bregar con tus hijos y te ofrece deseos de desarrollarte más día a día.⁶⁵

Pero estas experiencias de las mujeres son invisibilizadas en los casos, por las políticas públicas, incluso, por la reseña de estos movimientos y los hechos expuestos en los casos que se presentaban. No hay huella en las políticas que veremos, del caso de las mujeres.

Dos casos en los tribunales federales serían íconos en este movimiento y sería importante analizarlos porque se distinguen respecto al énfasis que le dan a la protección de la figura de la posesión en comparación con la propiedad. Para las mujeres, esta distinción haría una gran diferencia. En 1971, en pleno apogeo de la toma de terrenos, el tribunal de distrito federal emitió una decisión importante para los rescatadores de terreno que estaban expuestos a la violencia de los desalojos: reconoció los derechos civiles de los sujetos allí implicados, más allá de que fueran propietarios o no, y la protección posesoria que éstos tendrían conforme al derecho civilista, independientemente de que éstos no las ocuparan sin ser sus dueños. Se trató de *Caballero v. Ferrer*, emitida el 22 de septiembre de 1971.⁶⁶ En *Caballero*, el Juez Cancio del tribunal de distrito federal, le dio mayor importancia a los artículos 370 y 375 del CCPR,⁶⁷ que atienden a la protección posesoria y a la figura de la posesión. El ordenamiento vigente le proveía una protección a aquel o aquella que tuviera la posesión de hecho de un predio. En términos de la posesión lo que se dilucida es quien tiene el control de hecho de un predio, no quien en todo caso en un pleito plenario pudiera demostrar que tiene el mejor derecho a poseer. No había duda que los rescatadores eran poseedores de hecho y que, en todo caso, procedía, no un desahucio violento y unilateral, sino un proceso mediante el cual tuvieran su día en corte. El principio de política pública y jurídica que utilizó el Juez Cancio para fundamentar su deter-

⁶⁵ *Id.* en la pág. 53.

⁶⁶ Civ. Núm. 71-598 DCPR 1971.

⁶⁷ 31 LPRA §§ 1444, 1461 (1990 & Supl. 2008).

minación fue que conforme al propio CCPR y para salvaguardar el orden público, el gobierno tenía que recurrir primero al tribunal para evitar una confrontación en los actos de despojos.

Asimismo, en *Caballero* el tribunal resolvió que el hecho de que los habitantes de las estructuras informales estuvieran ocupando una propiedad *ilegalmente* no los despojaba de sus derechos civiles. Era evidente que el Juez vio claramente una política propietaria marcada, y porqué no decir limitada, por las protecciones a otros estados jurídicos (en este caso, posesorio). La propiedad y su protección se ve en contraparte con otros derechos que el ordenamiento ha creado para proteger así a otros intereses. Era claro que una situación de país en que había una crisis aguda de vivienda que motivaba a centenares de personas a transgredir el ordenamiento propietario y la propiedad privada –ya del gobierno, ya privada– para conseguir un techo, les favorecía una política jurídica que los protegiera como poseedores frente a los propietarios. La posesión, como derecho real, es entonces superior para quienes no logran acceder a la situación y protección propietaria.

La decisión de *Caballero* le dio a los ahora poseedores una especie de respiro de los desalojos forzosos, sin vista y de madrugada. Los rescates continuaban ante la crisis de vivienda y comenzó entonces la criminalización de las ocupaciones.⁶⁸ Años más tarde, sin embargo, en el caso de los rescatadores de Villa Pangola, la historia sería distinta. La secuela de casos conocidos como los casos *Amézquita*, diferenciarían una política preferente al dominio y de menosprecio de los derechos de los poseedores, con graves consecuencias para los rescatadores, es decir, para aquellos que carecían de vivienda y títulos de propiedad. Se trata del caso *Amézquita v. Hernández Colón*.⁶⁹

En *Amézquita* los residentes de Villa Pangola ocuparon unos terrenos propiedad de la Autoridad de Tierras. Para lograr el desahucio, la Autoridad solicitó acudió al tribunal local en busca de un interdicto posesorio. No obstante, el día antes de la vista pautada por el tribunal, personal de la Autoridad de Tierras, del Departamento de la Vivienda y de la policía fue a Villa Pangola para desalojar a los residentes. A pesar de que no contaban con orden judicial, arrasaron las propiedades con las pertenencias dentro. Por su parte, los rescatadores demandaron al Gobernador, aduciendo que se les habían violado derechos constitucionales ya que tenían derecho a un debido proceso de ley, a la igual protección de las leyes, e invocaron el derecho en contra de allanamientos sin orden y el derecho a la intimidad.

El pleito de los rescatadores se presentó en el tribunal de distrito federal y allí, siguiendo el precedente de *Caballero*, el Juez determinó que:

⁶⁸ COTTO MORALES, *supra* nota 54, en la pág. 72. Véase la Ley Núm. 6 de 10 de marzo de 1972, que produjo enmiendas al Código Penal en sus artículos 371 y 519 y establecía la entrada y ocupación en terrenos ajeno como delito grave, al igual que la incitación a hacerlo. La pena era de seis meses a dos años cárcel o multa de hasta \$1,500.

⁶⁹ *Amézquita v. Hernández Colón*, 378 F. Supp. 737 (1974).

[N]o le preocupaba en ese momento la ilegalidad de dichas invasiones, sino que debía limitarse a dos hechos básicos y probados Primero, que las varias casas y estructuras que conforman Villa Pangola o Villa Ibáñez pertenecen a los demandantes . . . y que algunas fueron destruidas . . . sin que mediara orden judicial.⁷⁰

Segundo, que se les violó el derecho a la privacidad, intimidad y al debido proceso debido a que funcionarios de gobierno se asomaron por las ventanas a ver si habían personas dentro, sin ninguna orden de allanamiento. Además, en esta decisión de distrito, al igual que en *Caballero*, el tribunal resolvió que la controversia medular no era a quién le pertenecía el terreno sino quien lo poseía. Una vez más se trató de la figura de la posesión versus la del dominio o propiedad. El tribunal concluyó que, en todo caso, el dueño verdadero tenía remedios disponibles en el CCPR pero que a esa etapa, la protección estaba garantizada para los poseedores a los que el CCPR protegía debido a la política pública de evitar la confrontación inherente de remover a las personas por la fuerza y unilateralmente de su posesión. Para evitar esto, el CCPR protege en su posesión a todo poseedor, incluso al de mala fe.

No obstante, el gobierno de PR apeló al Tribunal de Circuito de Boston. En su decisión, el Tribunal Apelativo en Boston⁷¹ revocó al Tribunal de Distrito y determinó que los residentes de Villa Pangola “sabían que no tenían ningún reclamo genuino a ocupar la tierra; de hecho, funcionarios del gobierno les habían pedido en dos ocasiones que se fueran voluntariamente. Ese hecho de por sí hace absurdo cualquier reclamo de que tenían una expectativa razonable de privacidad”.⁷² Sin aludir a la protección posesoria ni aquilatar entre la figura de la posesión y la del dominio, el tribunal apelativo dispuso que “los demandantes no tenían derecho legal a ocupar la tierra ni a construir estructuras en ella, los hechos consumados no podrían dar lugar a ninguna expectativa razonable de privacidad, aún si los demandantes fueran los dueños de las estructuras resultantes”.⁷³ Lejos de darle importancia a la protección posesoria, el Tribunal comparó en su sentencia la posible expectativa de los ocupantes con la de un ladrón de vehículo que lo roba con un rehén dentro.

Así, tanto por parte de los gobiernos que tuvieron en sus manos una de las crisis de vivienda más álgidas en PR como por parte de los tribunales, la respuesta fue mirar formalmente la protección propietaria y tratar violentamente y mediante la criminalización a aquellos y aquellas que quedaban fuera de la posibilidad de acceder al mercado de vivienda y a los que las políticas de vivienda pública tampoco les garantizaba un hogar. En determinados contextos sociales, para atender a este tipo de crisis, los gobiernos modifican las políticas normativas y

⁷⁰ *Id.* en la pág. 743 (traducción suplida).

⁷¹ *Amézquita v. Hernández Colón*, 518 F2d 8 (1975).

⁷² *Id.* en la pág. 11 (traducción suplida).

⁷³ *Id.* en la pág. 20 (traducción suplida).

propietarias para darle mayor protección a figuras como la posesión y los arrendamientos frente al señorío propietario y el dominio. La respuesta en ambas olas de ocupaciones de tierra (no se incluye aquí la discusión de lo ocurrido en la década del 80) fue la aplicación formal del derecho civil patrimonial protector del señorío propietario, mediante los procesos de desahucio, aún sin órdenes del tribunal. Para los ocupantes, rescatadores, se trataba de un asunto de derecho a la vivienda: “[l]os pobres son los que crean la riqueza, pero no tienen un lugar donde vivir decentemente. Nos vemos obligados a tomar estas medidas a ver si podemos cambiar estas leyes que son la opresión del pueblo pobre”.⁷⁴ En 1975, se aprobó la Ley núm. 132 de 1 de julio,⁷⁵ que atendió de manera fragmentada la situación y legalizó los rescates ocurridos antes de 1973, pero aún el asunto de la falta de vivienda y las raíces que la provocaban quedarían sin atender.⁷⁶ Esta Ley que a fin de cuentas reconoció la necesidad de legalizar las ocupaciones y comunidades informales tenía una serie de requisitos para reconocer títulos de propiedad. Vale la pena pasar revista sobre las políticas de la Ley y destacar cómo ésta de ninguna forma abordaba el tema de género.

La Ley núm. 132,⁷⁷ *supra*, según enmendada, autorizó a la Autoridad de Tierras, la Administración de Terrenos, el Departamento de Transportación de Obras Públicas, la Compañía de Fomento Industrial y la Administración de Servicios Generales a transferir gratuitamente el título de propiedad al Departamento de la Vivienda de aquellos predios de terrenos que enclavaban viviendas construidas por comunidades informales. La Ley definía como *ocupante* elegible a aquella familia que entró a poseer en o antes del 18 de enero de 1973 un solar o parte de éste en terrenos privados o pertenecientes a una agencia o instrumentalidad pública, sin estar autorizado por ellos y que por tolerancia del dueño se le permitió poseerlo. Esta definición excluía a las familias que estuvieran disfrutando de un solar bajo alguno de los programas ya establecidos por el Departamento de la Vivienda.

La primera enmienda surgió por la Ley núm. 10 de 20 de junio de 1978, para extender los beneficios de la misma a las familias que entraron a poseer un solar en o antes del 30 de junio de 1975 y amplió la definición para subsanar el tratamiento que se le daría a las familias que habitaban terrenos rescatados, pero que pasaron a ocupar el solar después de 30 de junio de 1975 mediante transferencia,

74 COTTO MORALES, *supra* nota 54, en la pág. 58.

75 17 LPRA §§ 751-763.

76 COTTO MORALES, *supra* nota 54, en la pág. 109. Tanto es así que esta ley de 1975 ha sido enmendada en un sinnúmero de ocasiones para atemperar la necesidad de otorgar títulos de propiedad a las comunidades informales que se asentaron en la ciudad, muchas de ellas en la ola de rescates de terreno reseñadas pero algunas incluso antes como parte del proceso de emigración del campo a la ciudad o producto de ocupaciones de terrenos posteriores a la década del 80.

77 Quiero dar crédito de este resumen normativo a la estudiante de derecho Ivelisse Rivera, quien me asistió en la preparación de un memorando de derecho sobre la trayectoria de enmiendas a esta Ley.

herencia, donación, permuta, cesión, compra o arrendamiento de la vivienda de quienes eran considerados ocupantes bajo la Ley 132 de 1975.⁷⁸ Veintiún años después, mediante la Ley núm. 353 de 22 de diciembre de 1999, se enmendó nuevamente la Ley núm. 132, con el fin de modificar los créditos que se utilizan para determinar el ingreso bruto ajustado para cualificar a familias ocupantes y extendió la definición de *ocupante* a una familia que entró a poseer en o antes del 31 de diciembre de 1998. Este cambio pudo haber traído consecuencias favorecedoras para familias encabezadas por madres solteras. En el 2004, mediante la Ley núm. 148 de 15 de junio de 2004, se modificaron nuevamente los créditos utilizados para determinar el ingreso bruto ajustado y se aumentó el ingreso máximo anual permitido a \$14,400 para la definición de familia de escasos recursos. Esta enmienda también extendió la definición de *ocupante* a una familia que entró a poseer en o antes del 31 de diciembre de 2002. También considera ocupante aquella familia que luego de esta fecha adquirió por transferencia, herencia, dotación, permuta, cesión o compra la vivienda que enclava en el solar de la persona que poseía anteriormente, así como la familia que ocupara la vivienda mediante arrendamiento.⁷⁹

El *Reglamento Para Conceder Títulos De Propiedad A Los Habitantes De Viviendas Enclavadas En Terrenos Ajenos Enmendado*, núm. 4007 de 1 de junio de 2000, implanta la Ley 132, *supra*, y recoge las disposiciones de elegibilidad y procedimientos para la concesión de títulos de propiedad. Un análisis y abordaje feminista de esta legislación y este reglamento requeriría contar con datos sobre el por ciento de mujeres necesitadas de vivienda en el país, tener claro las situaciones que las excluyen del acceso a vivienda asequible, y las condiciones, digamos por ejemplo, el ser víctima de violencia doméstica, que se agravan como consecuencia de que no hayan políticas que atiendan a la par estos asuntos.

Si miramos el Reglamento núm. 4007 que establece los requisitos para la elegibilidad de concesión de títulos de propiedad, nos habremos percatado que no contiene disposiciones especiales para atender el asunto de desventaja por condición de género que sufren las mujeres.⁸⁰ Los requisitos de elegibilidad son:

⁷⁸ Véase Exposición de motivos, Ley Núm. 10 de 20 de junio de 1978.

⁷⁹ 28 LPRA § 751(e).

⁸⁰ Aunque trunca en su implantación, un ejemplo de políticas propietarias y de acceso a la vivienda es la enmienda de 2005 de la ley federal Violence Against Women Act, 119 STAT. 2960 (2005), que atiende el tema del acceso a la vivienda para las mujeres víctimas de violencia doméstica con el fin de que puedan salir del ciclo de violencia. Para el 2007, en PR, así como otros estados de los Estados Unidos, no se había logrado implementar esta política pública. Un informe publicado por el Centro por el Derecho a la Vivienda y Contra los Desalojos –con sede en Ginebra, Suiza– traza un paralelo entre violencia sexista y acceso a la vivienda en tres países de América Latina: Colombia, Brasil y Argentina (2010). Véase Centre on Housing Rights and Evictions, *Un lugar en el mundo: El derecho a una vivienda adecuada como elemento esencial de una vida libre de violencia doméstica. Los casos de Argentina, Brasil y Colombia*. (disponible en

<http://www.cohre.org/store/attachments/100715%20Un%20lugar%20en%20el%20mundo%20Final.pdf>).

(1) ser ocupante de un solar y estar viviendo en la residencia enclavada en el mismo; (2) tener constituido en dicho solar su vivienda; (3) no poseer otra vivienda de ninguna índole; (3) estar residiendo en la vivienda en o antes del 31 de diciembre de 2002; (4) cumplir con la definición de familia de escasos recursos, de la Ley 132, según enmendada. Aunque estos requisitos no excluyen a las mujeres solteras, por ejemplo, no se establece directamente una política para favorecer directamente el tema de género.

Lamentablemente toda esta normativa y el análisis sociológico y socio-jurídico de las ocupaciones o rescates de tierra, no encuentran todavía un análisis con perspectiva de género o datos específicos que provean para promover una política jurídica que reconozca las necesidades particulares de las mujeres que no acceden a la formalidad de la vivienda privada y que en todo este proceso lideraron las tomas y ocupaciones de terreno al verse en la necesidad de conseguir vivienda para ellas y sus hijos. Sería necesario, desde el punto de vista jurídico, abundar en una perspectiva jurídica de género sobre estos temas. Lo que sí sabemos y con lo que contamos es con el testimonio y la certeza del protagonismo de las experiencias de mujeres rescatadoras de terreno que fueron claramente claves en estos procesos y a las que sin duda una política de protección posesoria o, como veremos más adelante, políticas jurídicas como las que en un momento privilegiaron a los arrendatarios de vivienda sobre el derecho absoluto del propietario, beneficia a las mujeres que están en la base de los grupos desaventajados.

Lo cierto es que cualquier análisis sobre la filosofía política propietaria o la política jurídica respecto al derecho de propiedad tendría que reconocer y tomar en cuenta que a pesar de la modernidad vertiginosa que PR alcanzó, producto de su proceso de industrialización y de la implantación del proyecto Manos a la Obra, el tema de la pobreza estructural sigue vigente.⁸¹ Al día de hoy aproximadamente el 48 por ciento de la población vive bajo los niveles de pobreza⁸² y la desigualdad alcanza niveles mucho más altos que en los EE. UU.⁸³ Es evidente, y así se reconoce, que el acceso a la propiedad privada es planteado como un tema medular en el desarrollo y las políticas que adopte un país en esta línea. En los EE. UU., y por ende en PR, el acceso a la vivienda ha estado vinculado al tema de la titularidad y se le ha dado prioridad a un imaginario donde vivienda es equivalente a tener el dominio o la propiedad de una casa o inmueble. Ahora bien, no empece a que el porcentaje de titularidad privada de viviendas ha aumentado,

⁸¹ Puerto Rico obtuvo tasas de crecimiento económico de entre 9% y 11% entre los años cincuenta hasta los ochenta. BERNARDO KLIKSBERG y MARCIA RIVERA, LA EXPERIENCIA DE PUERTO RICO EN LA LUCHA CONTRA LA POBREZA: ESTUDIO SOBRE EL IMPACTO DEL PROYECTO DE COMUNIDADES ESPECIALES 14 (2005).

⁸² De acuerdo con el Censo de población y vivienda de los Estados Unidos del 2000. KLIKSBERG & RIVERA, *supra* nota 81, en la pág. 14. El porcentaje estaría en 60% de no existir subvenciones del gobierno federal de los Estados Unidos.

⁸³ El 20% más rico recibe el 59.9 % del ingreso nacional y el 20% más pobre recibe el 1.7%.

esto no ha sido óbice para que muchas comunidades pobres sean desplazadas por las fuerzas del mercado y la gran mayoría aún no pueda acceder al mercado de viviendas.⁸⁴

En cuanto a las mujeres, un censo hecho por la Oficina de Comunidades Especiales⁸⁵ en el 2001 reveló que en PR existen aproximadamente 171,054 familias que viven en comunidades especiales y que no poseen títulos de propiedad.⁸⁶ El 35% de la población está constituido por menores de 19 años y el 17.7% por mayores de 60 años de edad. Es significativo además que el 38% de los hogares están encabezados por mujeres solas, 31% de las cuales son viudas.⁸⁷ Para el 2001, se identificaron 685 *comunidades especiales*, 147,980 personas en arrabales y 115,315 en invasiones.⁸⁸ En los arrabales la mayoría de las mujeres son jefas de familia o están solas y no son propietarias.⁸⁹ Más de la mitad de la población en éstos es femenina. La OCE llevó a cabo un Censo para producir el perfil socio-económico de cada una de las 686 comunidades.

La reseña de estos dos eventos en PR, la reforma agraria, la toma y ocupación de tierras, y una mirada rápida a la situación actual, son solo ejemplos de cómo podría aplicarse una metodología de análisis como la que propone Barlett. En los años cuarenta y en la implantación de la reforma agraria parece haber habido una política guiada por un pensamiento igualitario. Se reconoció la situación de desventaja de aquellos campesinos agregados que, por razones totalmente ajenas a su voluntad, permanecían en una situación de pobreza y de una especie de servidumbre a favor de los terratenientes e industrias azucareras. El Estado entendió la necesidad de aliviar esa desventaja adjudicándole propiedad mediante la re-distribución de parcelas. La adjudicación de propiedad era concebida como la forma de hacer libres a los trabajadores y agregados de la tierra, a los jíbaros.⁹⁰ Esta repartición de tierras y parcelas, sin duda, mejoró la situación de las mujeres, aunque todavía haría falta mucho más, incluyendo la reforma igualitaria del CCPR de 1976. No obstante, la mirada sobre estas políticas de

84 Véase *supra* nota 82.

85 Las comunidades especiales son aquéllas que están designadas como tal al amparo de la Ley para el Desarrollo Integral de las Comunidades Especiales de Puerto Rico de 1 de marzo de 2001, 21 LPRA § 962. Esta ley establece la política pública que regirá en estas comunidades, dirigida a facilitar medidas de autogestión y apoderamiento comunitario.

86 Linda Colón, *El Proyecto de la Oficina de Comunidades Especiales*, PERFIL DE LAS COMUNIDADES ESPECIALES (en preparación). Agradezco a la doctora Linda Colón por la gentileza y confianza de compartir conmigo estos datos que formarán parte de una próxima publicación de su autoría.

87 Linda Colón, *Los rescates de terrenos y las políticas gubernamentales*, REV. UMBRAL (1987) (*disponible en* <http://umbral.uprrp.edu/files/Los%20rescates%20de%20terreno%20y%20las%20políticas%20gubernamentales.pdf>).

88 Colón, *supra* nota 86, en la pág. 7.

89 *Id.*

90 Véase, JEREMY WALDRON, *THE RIGHT TO PRIVATE PROPERTY* (1990).

repartición de tierras tendría que hacerse incluyendo la pregunta por las mujeres.

Por otro lado, como adelantamos, el período de industrialización estuvo marcado por una política de corte utilitarista, cuya premisa principal era que mediante la industrialización se obtendría progreso y crecimiento económico a lo largo y ancho del país. Así, como nos explicaba Dietz, las medidas de justicia social adoptadas en la década anterior fueron puestas a un lado para dar pie a una política que daba prioridad a la ubicación de industrias y a la producción de empleos. Como bien señala Waldron, hay varios elementos reprochables de este utilitarismo (aunque Waldron no incluye un abordaje de género a la crítica): ¿Cómo justificamos que no todos y sólo algunos estén mejor? ¿Dónde quedan en esta ecuación las mujeres y su situación de ya desventaja? ¿Cómo se define mejoría, acaso bajo parámetros masculinos? ¿Mediante la obtención de un salario, que iría a parar al bolsillo de quien y al control de quien?⁹¹

Ya en la actualidad, las políticas de no intervención junto a una concepción propietaria casi absoluta de señorío propietario, imperan como discurso y en la toma de decisiones institucional y administrativa.⁹² Esto tiene consecuencias negativas para las comunidades con menos recursos económicos que, aunque propietarias, se enfrentan a las medidas utilitaristas de revitalización que no toman en cuenta ni sus valores comunitarios ni culturales ni los elementos de injusticia que representa su desplazamiento de la ciudad. Las mujeres, como consecuencia, una vez más son desplazadas, en este caso, del ámbito público.

A la luz de estos ejemplos procede que la pregunta por las mujeres la apliquemos a las filosofías y concepciones propietarias imperantes y veamos cómo éstas afectan e impactan negativamente a las mujeres. Pero más importante aún sería identificar diseños y mecanismos institucionales que provean para que las mujeres no solo accedan a la propiedad y el señorío propietario concebidos desde la masculinidad, sino que logren arreglos más justos para ellas y para la sociedad de la cual forman parte. Sobre este aspecto se plantea la necesidad de que la (re)distribución y acceso a la propiedad no sea exclusiva del ámbito material, sino que incorpore medidas para generar nuevas relaciones de poder, más allá de que formalmente las mujeres sean co-administradoras de la sociedad legal de bienes gananciales. Kymlicka, por ejemplo, reconoce que no es suficiente la redistribución de los recursos, sino que, además, hay que asegurar que los aventajados (en términos del abordaje feminista, el paradigma patriarcal) no tengan todo el poder de definir las relaciones, dando lugar a relaciones de dominación y

91 *Id.*

92 Las nociones propietarias del liberalismo conservador establecen: (1) que existe un derecho de no intervención del Estado que está ahí no para imponer restricciones o intervenir en la redistribución de la propiedad, sino para guardar que nadie interfiera con ese derecho; (2) que ese derecho de propiedad no enfrenta en ninguna o casi ninguna circunstancia, prioridades morales, como por ejemplo, valores comunitarios o medioambientales. Véase WILL KYMLICKA, *CONTEMPORARY POLITICAL PHILOSOPHY* 111-24 (2002).

servilismo.⁹³ Tomamos aquí lo expuesto por Iris Marion Young, en el sentido de que no es suficiente reconocer la injusticia en los patrones distributivos (propietarios, en nuestro caso), sino que también es importante identificar y evaluar las estructuras sociales, los procesos y las relaciones que producen y reproducen tales distribuciones.⁹⁴

III. EL ESQUEMA: UNA METODOLOGÍA PARA ANALIZAR EL DERECHO CIVIL CON PERSPECTIVA DE GÉNERO

Además de atender al asunto de la filosofía política que en determinado momento guíe al Estado y a la concepción propietaria que encamine la política pública, otro nivel importante de observación y análisis sería seguir de cerca la política jurídica propia del Derecho como tal, en este caso, el Derecho civil patrimonial, en específico los derechos reales o el derecho de propiedad. Así, siguiendo la metodología de Barlett, es decir, haciéndonos *la pregunta por las mujeres*, decidí (re)visitar el ya famoso ensayo metodológico del profesor Michel Godreau, conocido como *el Esquema*, con miras a revisar los planteamientos críticos que se le han hecho a esta rama del Derecho y ver de qué forma éstos contribuyen o quedan cortos al tema de las mujeres. En el Esquema, el profesor Godreau, mediante un abordaje que sigue los lineamientos de los teóricos críticos del derecho (*Critical Legal Studies*), nos ubica a los estudiosos y estudiosas del derecho civil patrimonial en la dirección de analizar controversias patrimoniales siguiendo un esquema que permitirá revelar las ideologías o los poderes que subyacen a las normas en esta área del Derecho. El Esquema parte de unas premisas y miradas al Derecho que nos permite, no solo organizar nuestros cursos de acuerdo con una mirada holística y crítica sino, además, llevar a cabo un análisis de las normas y la jurisprudencia que develan los esquemas de poder y las injusticias que éstas perpetúan. En el caso de los profesores y académicos del Derecho, se trata, al decir de Duncan Kennedy, de estar hiper-conscientes de que la educación jurídica, tal cual está estructurada, no es objetiva ni neutral sino que perpetúa los patrones de poder existentes.⁹⁵

Mediante el Esquema, Godreau presenta una serie de pasos para analizar las controversias de derecho civil patrimonial, específicamente aquellas contractuales y propietarias. Con el fin de que no caigamos en el error de analizar aisladamente el tema de género y de las mujeres como un criterio adicional que atendería solo a controversias propias y vistas desde el Derecho de familia o vinculadas a la figura matrimonial, entendemos que lo propio sería que en cada uno de los siete pasos que Godreau discute amplíemos sus supuestos teóricos y le añadamos

⁹³ *Id.* en la pág. 90.

⁹⁴ IRIS MARION YOUNG, JUSTICE AND THE POLITICS OF DIFFERENCE 241 (1990).

⁹⁵ Véase Duncan Kennedy, *Legal Education and the Reproduction of Hierarchy: A Polemic Against the System*, 32 J. Legal. Educ. 591 (1982).

transversalmente *la pregunta por las mujeres*, incluso con la idea de problematizar el Esquema mismo. Procede la discusión de cada uno de estos puntos, con miras a establecer unos lineamientos futuros para un análisis crítico-feminista del derecho de propiedad.

A. Identificación de los intereses jurídico-económicos en pugna e identificación de los valores subyacentes en las normas y evaluación de la protección jurídica vigente

Para Godreau es indispensable situar al Derecho como un instrumento político. Esto es, ubicar la norma en el contexto histórico en que fue promulgada pero, además, identificar los intereses socio-económicos en pugna al momento de promulgarse o enunciarse la norma. La premisa de la cual parte Godreau es que “la promulgación de una norma responde fundamentalmente a las necesidades y conveniencias de quienes tienen el poder para ponerlas en vigor”.⁹⁶ Así, es necesario situar toda controversia de derecho civil en el marco filosófico en el cual se ha configurado. En este sentido, Godreau nos recuerda que el CCPR responde a una filosofía política libertaria y, como consecuencia, individualista, en la que el Estado no debe intervenir con las voluntades de los individuos, es decir, donde prima la autonomía de la voluntad. El sujeto se concibe entonces como un sujeto libre, autónomo, que asume las consecuencias de todos sus pactos sin que el Estado tenga que intervenir, o que intervenga lo menos posible en sus relaciones patrimoniales. El CCPR es, pues, uno de los mecanismos del individualismo y del liberalismo económico, de la libre competencia y del mercado.

Lo anterior implica una opción valorativa favorecedora de la no-reglamentación de la propiedad y una política de no intervención con las dinámicas de acceso a la vivienda lo que, como vimos en la parte anterior de este artículo, tiene implicaciones para un acceso en equidad a la vivienda y la exclusión de grupos con menor acceso económico al esquema propietario. Como bien expone Godreau, la idea individualista que permea el CCPR es que “la mejor forma de configurar el desenvolvimiento de la vida social y económica es dejando que los individuos definan sus prerrogativas, escojan las actividades productivas que mejor les plazca, y, en fin, diseñen todo el esquema social y económico que ha de desenvolverse la convivencia, sin más intervención que el libre juego de la competencia entre los que ofrecen bienes y servicios a otros que supuestamente demandan esos bienes o servicios”.⁹⁷

Ahora bien, la pregunta que nos haríamos es si este cuestionamiento crítico al ordenamiento es suficiente para develar los intereses jurídico-económicos favorecidos por la norma. Ciertamente no lo es. Si rasgamos un poco más veremos que además de que este esquema favorece a ciertos intereses sobre otros, habría que añadir que, como bien ha señalado una de las feministas críticas más

⁹⁶ Godreau, *supra* nota 3, en la pág. 12.

⁹⁷ *Id.* en las págs. 19-20.

reconocidas, Catharine MacKinnon, guarda relación con una hegemonía masculina.⁹⁸ Para ella, el Estado es masculino y como consecuencia, el Derecho, el sistema legal trata a las mujeres (y por ende resuelve las controversias) de la misma forma en que los hombres tratan a las mujeres. Lo planteado por MacKinnon nos llevaría a decir que el estado liberal que está presente en el CCPR constituye un orden social de acuerdo con los intereses y los lentes masculinos. El diseño del esquema propietario y sus políticas jurídicas son en esencia masculinas y sólo a través de enmiendas y reformas recientes (e insuficientes) se ha logrado atajar el impacto de estos esquemas. Vale la pena citar algunos pasajes de MacKinnon que serían transferibles al analizar las controversias y políticas jurídicas propietarias:

Objectivist epistemology is the law of law. It ensures that the law will most reinforce existing distributions of power when it most closely adheres to its ideal of fairness. Like the science it emulates, this epistemological stance cannot see the social specificity of reflexion as method or its choice to embrace that which it reflects. Such law not only reflects a society in which men rule women; it rules in a male way insofar as 'the phallus means everything that sets itself up as a mirror.' Law, as words in power, writes society in state form and writes the state onto society. The rule form, which unites scientific knowledge with state control in its conception of what law is, institutionalizes the objective stance as jurisprudence.⁹⁹

Al analizar el derecho civil patrimonial como si la norma fuera una norma neutral desde el punto de vista de género o como si la forma en que se adjudican las controversias no tomara en cuenta el género, se invisibilizan y perpetúan las formas en que el Derecho refrenda muchas de las inequidades que sufren las mujeres, particularmente aquellas que han quedado fuera de las dinámicas y procesos del liberalismo económico. La premisa de que la norma y la adjudicación por parte del sistema legal es neutral respecto a los sujetos deja de lado, por otra parte, que las mujeres han sufrido discriminación, exclusión y marginación por el solo hecho de serlo. El no reconocimiento por parte del ordenamiento de esta situación hace que sea aún más difícil que las mujeres puedan obtener más y mejores remedios en equidad. Por eso, un ordenamiento que privilegie una concepción libertaria de la propiedad, como lo es aquella absoluta o del señorío propietario, en contraposición con una función social de la propiedad y un Estado que intervenga para hacer más accesible la propiedad a las mujeres, es un ordenamiento que entroniza su subordinación e inequidad. En términos de MacKinnon, si el CCPR invoca la autonomía de la voluntad como premisa y la libertad de explotación de la propiedad que se obtiene *legítimamente* bajo la filosofía lockeana, habrá partido de la premisa de que la sociedad es igualitaria en térmi-

⁹⁸ MacKinnon, *supra* nota 2, en la pág. 162.

⁹⁹ *Id.* en la pág. 163.

nos de género y que no existe inequidad para las mujeres. Esa premisa es la que habría que cuestionar:

The state is male jurisprudentially, meaning that it adopts the standpoint of male power on the relation between law and society. This stance is especially vivid in constitutional adjudication, thought legitimate to the degree it is neutral on the policy content of legislation. The foundation for its neutrality is the pervasive assumption that conditions that pertain among men on the basis of gender apply to women as well—that is, the assumption that sex inequality does not really exist in society. The Constitution—the constituting document of this state society—with its interpretations assumes that society, absent government intervention, is free and equal; that its laws, in general, reflect that; and that government need and should right only what government has previously wronged. This posture is structural to a constitution of abstinence: for example, ‘Congress shall make no law abridging the freedom of . . . speech.’ Those who have freedoms like equality, liberty, privacy, and speech socially keep them legally, free of governmental intrusion. No one who does not already have them socially is granted them legally.¹⁰⁰

Siguiendo este Esquema, correspondería entonces identificar y visibilizar en el ordenamiento civil patrimonial del CCPR no solo aquellas partes relativas a la institución matrimonial o familiar que inciden directa y expresamente sobre las mujeres sino, además, aquellos intereses que protege el Código desde su diseño mismo y que van en detrimento de la equidad de género.

B. Identificación de las normas aplicables

La identificación de la norma aplicable podría parecer un asunto fácil o incluso neutral. No es así. La identificación de la controversia y la normativa aplicable conlleva determinar la lupa mediante la cual se atenderá una controversia. La inclusión de cierta normativa siempre lleva consigo -como consecuencia- la exclusión de otra y esa exclusión, en el caso de grupos marginados, puede conllevar que su situación de exclusión y marginalidad no sea vista como relevante a la controversia.

Lo primero que Godreau señala es la importancia de tener claro los hechos y de estar hiper-conscientes de la forma en que los hechos se exponen y se construye una realidad fáctica particular. Sobre esto, Godreau deja claro que “[e]s quizás en la forma como se presentan los hechos donde reside la clave para ubicar a una determinada parte de un conflicto bajo el manto protector de una figura jurídica o de otra”.¹⁰¹ En una situación de hechos en que esté en controversia la interpretación de un contrato o la protección de un derecho real, bien pudiera hacerse parecer que no hay una controversia de género involucrada por lo que el caso parecería atenderse objetivamente y como si fuera cualquier otro en materia

100 *Id.*

101 Godreau, *supra* nota 3, en la pág. 32.

civil patrimonial. El asunto es que cuando de grupos marginados se trata, no estamos ante un caso como cualquier otro. Más bien, el Derecho, y sobre todo los y las adjudicadores deberían atender con ojos distintos ese caso. Este es el caso de las mujeres. Muchas veces el situar la controversia como si fuera un caso más de derecho civil o derecho penal, implica invisibilizar la situación de desventaja e inequidad que enfrentan las mujeres. Por eso, la construcción de los hechos dependerá de la norma seleccionada para atender el asunto y, por ende, el resultado. En el caso de las mujeres, una mirada masculina implica la invisibilización de las formas y patrones arraigados e institucionalizados mediante los cuales se discrimina contra ellas. De ahí que sea tan importante lo que Godreau plantea en este paso.

Tomemos por ejemplo el caso *Vélez Cordero v. Medina*.¹⁰² En este caso Don Agustín adquirió en el año 1919 un predio de terreno por permuta con otro privativo suyo. Don Agustín estaba casado para esa fecha con Doña Generosa. En el 1924, se disolvió el matrimonio. Doña Generosa quedó con el uso y disfrute de la finca para sí y los hijos habidos en el matrimonio, hasta su fallecimiento en mayo de 1963. En junio de ese año en que murió Doña Generosa, treinta y nueve años después de que Doña Generosa hubiera estado viviendo la finca luego de divorciada, Don Agustín vende la finca a terceros. Con motivo de esta venta, la sucesión de Doña Generosa alegó que Doña Generosa poseyó la finca en concepto de dueña, quieta, pública y pacíficamente por más de 30 años, razón por la cual adquirió por prescripción extraordinaria.

En este caso el Tribunal Supremo concluye que a pesar de que Doña Generosa poseyó la finca por más de 30 años luego del divorcio y que llevaba a cabo gestiones propias de quien tiene el dominio de un inmueble –si bien pudo haber cumplido con los requisitos de prescripción adquisitiva y obtener el bien para sí– ésta para los fines de su posesión nunca dejó de ser la esposa de Don Agustín y poseer en tal capacidad. No hay datos en la opinión que discutan la distinción que implicaba por parte de ella, ya como divorciada, poseer la finca, vivirla y administrarla en su carácter de dueña. Parecería ser que su pasado de esposa siempre la perseguiría. Los hechos y los fundamentos en dicha opinión están de tal forma expuestos que invisibilizan prácticamente una controversia de género. Doña Generosa siempre fue la esposa y aún cuando de haberse tratado de otro sujeto de derecho, probablemente se hubiese consumado la usucapión del terreno, a 39 años del divorcio, en el caso de ella parecía imposible salir de su identidad de esposa.

C. Identificación del interés favorecido en la norma y en torno a los efectos de cada solución que podría tener la aplicación de las distintas alternativas interpretativas de la norma

Godreau menciona varios ejemplos en los que es evidente el interés económico que en una sociedad de mercado el ordenamiento busca proteger. Algunos ejemplos son el interés del dueño del suelo sobre el que construye en heredad ajena y la figura de la accesión, el interés del propietario frente al arrendatario (depende de quien sea el arrendatario),¹⁰³ del propietario frente al poseedor y las diferencias en protección entre el usufructuario y el arrendatario.¹⁰⁴ Nótese cómo el imaginario del propietario es masculino y pocas o ninguna vez se alude a la propietaria o la poseedora, quedando de esta manera en la construcción social de quien tiene el dominio, una imagen masculina.

Tanto en el análisis de las figuras jurídicas como en el de la jurisprudencia, es necesario entender cuáles son los intereses jurídicos favorecidos tanto para visibilizar el poder a través del Derecho como para proponer cambios de legislación y reformas profundas que en temas no necesariamente vinculados a asuntos de género, pasan desapercibidos, aún cuando tienen mucho impacto sobre ciertos grupos de interés.

En el caso de las mujeres, como vimos, el tema de acceso a la vivienda se facilita o no en la medida en que se cuenta con políticas públicas dirigidas a mitigar y paliar las dificultades estructurales que las mujeres enfrentan y la discriminación por género que ocurre producto de los diseños institucionales. El diseño de las políticas propietarias tendría que tomar en cuenta lo que vimos en términos de las dificultades de las mujeres para acceder al mercado de la propiedad y que, aún cuando la obtienen, las dinámicas de mercado o las políticas de expropiación, las desplazan de sus comunidades. De ahí que sea vital entender que para fines de las mujeres una política que proteja más a los propietarios que a los poseedores y a los dueños más que a los arrendatarios y arrendatarias, así como que no provea alternativas para quienes construyeron en suelo ajeno, no es neutral desde el punto de vista de las preguntas por las mujeres.

Dos ejemplos muestran esta distinción. Recordemos los casos de *Caballero y Amézquita* contra los rescatadores de terreno. En *Caballero y Amézquita*, ambos en el tribunal de distrito federal, se recalcó la importancia de la protección posesoria para todo poseedor, incluso para el de mala fe. La protección posesoria y una política jurídica que entendiera la importancia de la posesión de hecho, obviamente hacía una diferencia para mujeres como Ada Rivera, que siendo rescatadoras de terreno, se enfrentaban a la posibilidad de que el Estado irrumpiera violentamente en sus comunidades informales a quemar y arrasar sus viviendas

¹⁰³ Godreau señala cómo, cuando se trata de un arrendatario corporativo como las corporaciones azucareras, las decisiones de los tribunales favorecieron a éstos en lugar de a los dueños de inmuebles. Véase Godreau, *supra* nota 3, en las págs. 26-27.

¹⁰⁴ *Id.* en la pág. 28.

en horas de la madrugada. Esto contrastó con la protección del señorío propietario del Estado que el Tribunal de Circuito de Boston le dio al gobierno y la poca atención a la figura de la posesión en revocación de *Amézquita*.

La figura de la posesión es sumamente importante en ordenamientos que quieren proteger a los y las personas que tienen el control de hecho de la tierra, la trabajan y la ocupan. Los largos términos que establece el CCPR para la prescripción adquisitiva de quien posee la propiedad de otros (10 años entre presentes y 20 entre ausentes cuando existe buena fe; 30 años para la posesión de mala fe), es muestra de una política decimonónica que protegía a los terratenientes a expensas de quien a pesar de no ser dueño, trabajaba la tierra. La protección posesoria, por otra parte, busca proteger el estado de cosas al momento en que se amenaza la posesión de otros y permite que se acuda a mecanismos judiciales, como el interdicto posesorio, para que quien ostenta la posesión tenga su día en corte.

Así, no hay duda de que una política pública favorecedora del derecho de posesión sobre el derecho de dominio o propiedad resulta mucho más cónsona para atender los problemas de desigualdad y discriminación contra las mujeres. Siendo las mujeres las más pobres, las más desplazadas y las constantemente discriminadas, sobre todo en el ámbito patrimonial, el reconocimiento de *la posesión* resulta de vital importancia.

En el proceso de búsqueda de derecho comparado advine con una sentencia del Tribunal Constitucional colombiano que alude precisamente al tema y reconoce -al amparo de la Constitución colombiana de 1991- *la posesión* como un derecho fundamental.¹⁰⁵ Pero más allá del reconocimiento de la posesión como tal, el caso merece reseñarse porque se trataba de una mujer a quien se amenazaba con ser desahuciada por una hermana de su ex-pareja fallecida, es decir, la ahora sucesora única de la casa en que esta mujer convivió con el fallecido por más de 20 años, sin estar casada. El Tribunal le da una importancia extraordinaria al derecho de posesión de la mujer en riesgo a ser desplazada. La sentencia es un gran ejemplo en que el Tribunal adopta un análisis de género en su interpretación del derecho y, claro está, al amparo de una Constitución que reconoce como derechos fundamentales la no discriminación y los derechos sociales y económicos. Sobre la significación del trabajo de la mujer en la relación de pareja de hecho, la Corte dispuso:

[E]l sentenciador parece creer que los únicos aportes a una sociedad de hecho deben ser dinero o bienes relevantes en el mercado, con lo cual descarta de plano el denominado aporte de industria. Seguramente por eso se abstuvo de considerar por un momento siquiera si el trabajo doméstico de la concubina tuvo o no significación económica suficiente para reconocerle, con todas sus consecuencias, la calidad de socio. . . . el desconocimiento del trabajo doméstico de la peticionaria involucrado en la amenaza de despojo, sin debido proceso, del

105 Alviar García, *supra* nota 13, en las págs. 487-508 (citando Sentencia T-494 de 1992 (Corte Constitucional de Colombia)).

inmueble en que ella habita hoy, adquirido y mejorado progresivamente durante la unión de hecho y como fruto del esfuerzo conjunto de los concubinos, viola abiertamente los derechos constitucionales de igualdad, debido proceso y no discriminación en contra de la mujer.¹⁰⁶

Y respecto a la posesión como derecho fundamental, estimó:

No es infundado afirmar que en la actual coyuntura colombiana la posesión es un derecho fundamental. Tiene conexión íntima con el derecho de propiedad, la cual constituye en opinión de esta Corte uno de los criterios específicos para la determinación de esa categoría jurídica abierta que es el derecho constitucional fundamental. La ontología y especificidad de la relación posesoria y sus consecuencias económicas y sociales son de tal relevancia en el seno de la comunidad y para el logro de sus altos fines, que esta Corte reconoce que la posesión tiene, igualmente, entidad autónoma de tales características y relevancia que ella es hoy, por sí sola, con todas sus consecuencias, un derecho constitucional fundamental de carácter económico y social.

Constituye violación del debido proceso, el hecho de que la peticionaria, por no ser parte, no pudiera controvertir debidamente las decisiones tomadas en el juicio sucesorio en contra de sus intereses o derechos. En otras palabras, no podía ser oída ni vencida en juicio para defender su posesión u otras pretensiones. No podía disponer de mecanismos para proteger sus derechos fundamentales, o sea, ejercer en debida forma el derecho a la defensa, pilar fundamental del debido proceso.¹⁰⁷

Este es sólo un ejemplo de cómo la protección posesoria representaba un aspecto fundamental para la situación de una mujer que no estaba casada y para la cual el derecho sucesoral y propietario en su versión más clásica posiblemente no disponía de un remedio justo y en equidad.

Para las mujeres que, como vimos, forman un gran por ciento de la población bajo niveles de pobreza, políticas como lo fue en su día aquella que protegía y favorecía los arrendamientos, podían encontrar en el derecho civil patrimonial mecanismos para paliar sus desigualdades y aspirar a mayor equidad. En su momento, la Ley de Alquileres Razonables,¹⁰⁸ estableció una política de protección a los arrendatarios y las arrendatarias a quienes el dueño del bien arrendado no podía desahuciar sin justa causa.¹⁰⁹ No obstante, esta legislación se derogó e incluso se ha aprobado legislación para facilitar los desahucios por parte de los

¹⁰⁶ *Id.* en las págs. 329-31.

¹⁰⁷ *Id.* (Sentencia T-494 (1992 M.P. Ciro Angarita Barón, T-078 de 1993 M.P. Jaime Sanin Greiffenstein, entre otras.)).

¹⁰⁸ Este tipo de legislación respondió en su momento a un reconocimiento de que gran parte de la población no accedía a obtener la propiedad de su vivienda y era a través de arrendamientos que podían obtener vivienda.

¹⁰⁹ Ley de Alquileres Razonables, 17 LPRA §§ 181-198. Sobre este tema, véase a Godreau, *supra* nota 3, en la pág. 27.

dueños de propiedad.¹¹⁰ Habría que analizar el impacto que ha tenido en las mujeres el haber facilitado el proceso para llevar a cabo los desahucios, así como la falta de protección para los arrendatarios y las arrendatarias. Por ejemplo, una nota reciente en el periódico el New York Times aludía a cómo son cada vez más las mujeres negras quienes son las afectadas por las acciones de desahucios.¹¹¹ Este tipo de análisis urge y la pregunta por las mujeres ayudaría, en términos metodológicos, a visibilizar la no-neutralidad de las normas del CCPR en cuanto a género.

En una sociedad en que existe una crisis estructural de vivienda que deja a muchos sectores sin la posibilidad de acceder a ésta, en que cada vez se abren más las brechas de la desigualdad y existe pobreza estructural, los diseños institucionales y figuras jurídicas deben revisarse para atajar la crisis y favorecer directamente a aquellos y aquellas que quedan excluidos de los bienes primarios y necesarios.

D. Análisis constitucional y en torno a la adecuación histórica de las normas aplicables

El profesor Godreau hace hincapié en la importancia de que las normas y figuras del CCPR se analicen a la luz del ordenamiento constitucional, que después de todo data de más de 50 años después de la aprobación del primero.¹¹² Habría que apuntar a lo difícil que se hace hoy en día los contornos entre lo que se nombra como derecho privado en contraposición al derecho público. Lo cierto es que la construcción de esa distinción pierde cada vez más efectividad y en ocasiones sirve solo para, mediante categorías, invisibilizar las dinámicas de poder que se sustentan entre el ordenamiento *público* y el *privado*. Coincidimos con Godreau en la necesidad de que las normas y controversias de derecho civil patrimonial sean vistas y analizadas a la luz del desarrollo y de la teoría constitucional, sobre todo cuando están en juego derechos socio-económicos. Asimismo, en el caso de la discriminación contra las mujeres sería importante hacer patente el vínculo entre éstas y el andamiaje propietario, así como en las políticas de acceso a la vivienda y en aquellas áreas en las que se espera del Estado no solo una no-intervención con las libertades ciudadanas sino, además, una acción positiva por parte del Estado para garantizar derechos y necesidades partiendo de premisas igualitarias. Así, por ejemplo, enfocando en el derecho de propiedad, una lectura constitucional de la propiedad con una función social, beneficiaría sin duda a las mujeres y las acercaría mucho más a parámetros igualitarios y de equidad que las favorezcan. Por otro lado, tratándose en la actualidad del

¹¹⁰ Ley Núm. 129 de 27 de septiembre de 2007.

¹¹¹ Erik Eckholm, *A Sight All Too Familiar in Poor Neighborhoods*, 19 de febrero de 2010, <http://www.nytimes.com/2010/02/19/us/19evict.html?sq=eviction%20black%20women&st=cse&scp=1&pagewanted=print>.

¹¹² Godreau, *supra* nota 3, en la pág. 41.

caso en que muchas mujeres de comunidades desaventajadas que obtuvieron títulos de propiedad se enfrentan al poder de expropiación del Estado, sería indispensable que a la hora de examinar constitucionalmente el poder de expropiación -tanto en términos del requisito de fin público como el de la determinación de justa compensación- los y las intérpretes de nuestra Constitución adopten una lectura igualitarista que cobije y reconozca el caso de las mujeres como sujetos de derecho desaventajadas y discriminadas a través del tiempo. Una adjudicación e interpretación formalista o que no tome en cuenta el tema de género corre el riesgo de lo ocurrido en el caso *Morales y Benet v. Junta Local de Inscripciones*.¹¹³ En *Morales*, resuelto en 1924, Mariana Morales Bernard, tabaquera, residente de Puerta de Tierra en San Juan y mayor de edad, fue a la Junta Local de Inscripciones y Elecciones del Primer Precinto de San Juan para inscribirse para votar en las elecciones generales de ese año. La Junta de Inscripciones se negó a inscribirla porque era mujer y la Ley establecía que solo eran hábiles para votar los varones mayores de edad. Mariana presentó una demanda contra la Junta y el caso fue para su adjudicación al Tribunal Supremo de PR. Alegó que dicha disposición era inconstitucional y contraria a la enmienda XIX de la Constitución que prohibía negar el derecho al voto por razón de sexo. La opinión del Tribunal Supremo fue emitida por el Juez del Toro que, negándose a hacer una adecuación histórica y constitucional para el caso de las mujeres y sus derechos constitucionales razonó:

La ley local es como sigue: "Todo varón, ciudadano de los Estados Unidos, . . . deberá votar . . ."

La ley decretada por la Asamblea Legislativa de Puerto Rico y aprobada por el Gobernador, exige, pues, como una condición para votar que sea varón el elector, excluyendo, por tanto, a la mujer.

¿Qué dispone el Acta Orgánica? Dice así:

"Artículo 35. --En las primeras elecciones que se celebren de acuerdo con esta Ley, los electores capacitados serán aquellos que tengan las condiciones de electores con arreglo a la ley actual. Después de esas elecciones los electores deberán ser ciudadanos de los Estados Unidos, que hayan cumplido veintiún años de edad, y tengan las demás condiciones que se prescribieren por la Asamblea Legislativa de Puerto Rico; Disponiéndose, que no se impondrá ni exigirá en ningún tiempo a ningún elector condición alguna que envuelva la posesión de propiedad."

La ley del Congreso es clara. Con excepción de los requisitos de ser ciudadano de los Estados Unidos y de haber cumplido la edad de veintiún años que ella misma fija y de la prohibición de imponer condición alguna que envuelva la posesión de propiedad, deja enteramente a la Asamblea Legislativa de Puerto Rico la facultad de prescribir las otras condiciones. Y ya hemos visto el uso que la Asamblea hizo de su facultad.¹¹⁴

¹¹³ 33 DPR 79 (1924).

¹¹⁴ *Id.* en la pág. 81.

Basado en ese fundamento, el Juez del Toro determinó que las mujeres no podían votar. Determinó que el derecho al sufragio no era un derecho personal fundamental y se circunscribió a lo establecido en la ley, sin hacer interpretación alguna del ordenamiento constitucional que amparaba a las mujeres: “[n]o habiendo llegado aún el momento en que la ley reconozca a la mujer el derecho a votar en esta Isla, las peticiones de mandamus deben ser declaradas sin lugar”.¹¹⁵ Como vemos, la adjudicación formalista del Derecho es también una forma de legitimar e invisibilizar la discriminación por género.

Lo expuesto es solo un ejemplo de cómo mediante una metodología como el Esquema, incluyendo *la pregunta por las mujeres*, pueden abordarse diferentes ramas del derecho con una concepción crítica de género que visibilice en cada aspecto del Derecho, como éste privilegia un ordenamiento y, por ende, una sociedad excluyente y discriminatoria para las mujeres y otros grupos, por razón de sus constructos de género. En este caso, el análisis lo hicimos con algunos aspectos del ordenamiento propietario en tanto la propiedad y el derecho civil (patri)monial, enmarca las dinámicas de poder en una sociedad liberal.

CONCLUSIONES

No hay duda de la necesidad de que, desde una perspectiva feminista, se haga un examen exhaustivo de las políticas propietarias y filosófico-políticas en PR con el fin de indagar cómo las normas y arreglos institucionales perpetúan la situación de desigualdad e inequidad que confrontan las mujeres. Así, enfatizamos que tal y como señalaba Iris Marion Young, cualquier intento de proponer nuevas relaciones de poder que repercutan en mayor justicia, igualdad y equidad para las mujeres, tendría que reconceptualizar las dinámicas de poder y para esto sería necesario, entre otras cosas, visibilizar las formas en que el Derecho, las políticas jurídicas y los diseños institucionales refrendan y normalizan lo contrario. En este artículo expusimos algunos ejemplos de esto último, particularmente reseñando las políticas adoptadas en la década del 40 de reforma agraria y de repartición de tierra, y los problemas de acceso a la vivienda que provocaron la ola de ocupaciones o rescates de terreno. Las respuestas desde el Estado y las concepciones de la propiedad que prevalecían en cada uno de estos escenarios, tuvieron implicaciones y significaron diferencias para las mujeres. Estas implicaciones solo se podrán visibilizar si aplicamos lo que Barlett identifica como una metodología que nos provea para hacer *la pregunta por las mujeres*. El Esquema diseñado por el profesor de derecho Michel Godreau para atender a las controversias de derecho civil patrimonial es una excelente mecanismo para deconstruir el ordenamiento del CCPR en materia propietaria. No obstante, es indispensable que a ese análisis le incorporemos un abordaje de género que, más allá de atender los asuntos y controversias surgidas en regímenes de derecho privado como el matrimonio, seamos capaces de identificar, cómo el derecho civil patri-

¹¹⁵ *Id.* en la pág. 88.

monial y los arreglos propietarios están atravesados por concepciones masculinas y, como tal, excluyen y discriminan contra las mujeres, manteniéndolas en desventaja.

Al aplicar esta metodología al análisis de las filosofías y figuras jurídicas propietarias, podríamos preliminarmente concluir que las políticas guiadas por un Estado libertario de no intervención junto a una concepción propietaria casi absoluta (de señorío propietario), han tenido consecuencias negativas para las mujeres que, en términos amplios, enfrentan de manera más significativa el impacto de problemas estructurales como la desigualdad, la pobreza y la carencia de necesidades básicas como el acceso a la vivienda. Las mujeres, como consecuencia, una vez más son desplazadas, en este caso, del ámbito público. Lo mismo ocurre con la predilección por parte del ordenamiento y el fortalecimiento de supuestos de hecho conforme a las figuras jurídicas como el dominio, en contraposición con la posesión y la protección del dueño en detrimento de los derechos, digamos, de una arrendataria.

A la luz de los ejemplos y controversias propietarias aquí expuestas, procede que *la pregunta por las mujeres* la apliquemos de manera constante y transversalmente a las filosofías y concepciones propietarias imperantes y veamos cómo éstas afectan e impactan negativamente a las mujeres. Pero, sobre todo, el propósito de estas metodologías sería identificar diseños y mecanismos institucionales que provean para que las mujeres no solo accedan a la propiedad concebida desde la masculinidad y el señorío propietario, sino que logren arreglos institucionales y jurídicos más justos para ellas y para la sociedad de la cual forman parte.