



Apuntes para un marco de planificación y política pública para la vivienda en Puerto Rico

Raúl Santiago-Bartolomei
Investigador Asociado
Centro para una Nueva Economía

12 de octubre del 2018

Apuntes para un marco de planificación y política pública para la vivienda en Puerto Rico

Raúl Santiago Bartolomei
Investigador Asociado
Centro para una Nueva Economía

Puerto Rico ya ha entrado en plena etapa de reconstrucción luego de los embates de los huracanes Irma y María. Cerca de treinta mil millones de dólares en fondos federales han sido designados para trabajos posdesastre¹, de los cuales más de veinte mil millones de dólares corresponden a los fondos de “Community Development Block Grants – Disaster Recovery” (CDBG-DR) del Departamento Federal de Vivienda y Desarrollo Urbano (HUD, por sus siglas en inglés) y del programa de Asistencia Pública de la Agencia Federal para el Manejo de Emergencia (FEMA, por sus siglas en inglés). Así como las deficiencias de la infraestructura energética definieron la etapa de emergencia inmediatamente después de los huracanes, esta fase de recuperación y reconstrucción será definida primordialmente por las necesidades apremiantes de vivienda. No obstante, existe una fragmentación profunda entre diversas visiones e intereses para atender todo lo relacionado al tema de vivienda y la tenencia de la tierra— hasta más pronunciadas que las que se observan en el tema de energía eléctrica. Tales fisuras contribuyen a la falta de un marco abarcador de planificación y política pública que determine el camino a recorrer en el corto y largo plazo. Ante esta coyuntura, el Centro para una Nueva Economía (CNE) buscará complementar esfuerzos existentes para alcanzar una definición colectiva que nos sirva como mapa de ruta durante la reconstrucción.

La vivienda es un área de gran importancia para el desarrollo económico de cualquier país. En Puerto Rico, los gastos asociados a vivienda (como pagos de renta, hipoteca, luz, agua, etc.) alcanzaron, en promedio, un 40% del gasto total personal en el 2017². Además de esto, el mercado de vivienda, para bien o para mal, es un sostén imprescindible para el sistema financiero del país. Pero más importante que su rol en la economía de la isla, la vivienda provee la seguridad y base mínima necesaria para la reproducción material de las familias de Puerto Rico. De igual manera, es la unidad básica que define el tejido social de las comunidades. Por lo tanto, un marco abarcador de planificación y política pública debe partir, como mínimo, de los siguientes principios: (1) proveer vivienda digna, segura y asequible para todos, (2) desarrollar comunidades inclusivas, saludables y con oportunidades plenas de movilidad social, y (3) fomentar la participación de comunidades en todos los procesos de toma de decisiones. Obviar estas prioridades en la etapa de reconstrucción posdesastre sería un error craso.

Tengamos claro que esto no implica que el Gobierno de Puerto Rico no haya delineado estrategias para atender las necesidades de vivienda en la isla. Tanto el Plan de Acción aprobado por HUD para

¹ Es difícil identificar una cifra exacta de los fondos federales designados para la reconstrucción, pues los números presentados por distintas dependencias del Gobierno de Puerto Rico varían bastante. Esto se debe, en parte, a la inconsistencia y falta de celeridad del gobierno federal en designar y desembolsar tales fondos, y la práctica de algunas dependencias del Gobierno de Puerto Rico de incluir en sus estimados fondos no relacionados a la reconstrucción, incluyendo fondos para el Programa de Asistencia Nutricional (PAN) y Medicaid.

² Cálculos de la Junta de Planificación. (2018). Tabla 6 - Gastos de consumo personal por tipo principal de producto, a precios constantes de 1954: años fiscales. *Apéndice Estadístico del Informe Económico al Gobernador y a la Asamblea Legislativa*. Disponible en: <http://jp.pr.gov/Econom%3%ADa/Ap%3%AAndice>

acceder los fondos CDBG-DR³, como el Plan de Recuperación y Reconstrucción presentado al Congreso de Estados Unidos⁴ establecen varios puntos de acción como soluciones a una variedad de problemas de vivienda. El Gobierno de Puerto Rico identifica, correctamente, los problemas que surgen relacionados a la falta de titularidad en varias comunidades, las unidades de vivienda que han sufrido daños físicos⁵, la demanda por vivienda pública y asequible⁶, el aumento en desahucio luego de los huracanes⁷ y la falta de datos que permitan analizar y esbozar soluciones puntuales. Ante esto, el Gobierno de Puerto Rico propone llevar a cabo iniciativas de otorgación de títulos, reparación y reconstrucción de hogares, relocalizaciones en zonas inundables, construcción de nuevas unidades, rehabilitación de edificios abandonados y el desarrollo de un catastro actualizado y completo.

El problema es que el agregado de estas estrategias, independientemente de lo sensatas que puedan parecer cada una, no constituye un marco abarcador de planificación y de política pública para la vivienda en Puerto Rico. Tampoco se definieron tomando en cuenta las voces e ideas comunitarias. Sin establecer los mecanismos y principios que establezcan las interconexiones entre estas iniciativas, las acciones delineadas por el gobierno a duras penas alcanzan a ser un catálogo de ideas. Por otro lado, a pesar de que tanto el Plan de Acción como el Plan de Recuperación y Reconstrucción describen la propuesta de relocalización de hogares en zonas inundables como una última alternativa ante la inviabilidad de mitigar riesgos, esto contrasta con afirmaciones destacadas en la prensa, donde la relocalización se describe como una solución permanente a la informalidad⁸. Tales enunciados han desatado diversas reacciones, todas justificadas, en las que se ha expresado serias preocupaciones sobre la posibilidad de que estos esfuerzos resulten en desplazamientos, haciendo eco de la experiencia de las relocalizaciones forzadas de décadas anteriores en varios asentamientos informales de la isla.

En respuesta al vacío dejado por el Gobierno de Puerto Rico en materia de planificación y política pública, el sector cívico ha desarrollado varias iniciativas orientadas a atender áreas particulares relacionadas a la vivienda. La Red de Fundaciones ha comenzado un proyecto de carácter urgente

³ Departamento de Vivienda de Puerto Rico. (2018). *Plan de acción para la recuperación ante desastres*. Disponible en: http://www.cdbg-dr.pr.gov/wp-content/uploads/2018/09/Plan_de_Accion_Enmienda_por_Comentario.pdf

⁴ Gobierno de Puerto Rico. (2018). *Transformation and Innovation in the Wake of Devastation: An Economic and Disaster Recovery Plan for Puerto Rico*. Disponible en: <http://www.p3.pr.gov/assets/pr-transformation-innovation-plan-congressional-submission-080818.pdf>

⁵ Partiendo de las solicitudes para el programa de Asistencia Individual de FEMA, el Departamento de Vivienda de Puerto Rico estipula en el Plan de Acción que más de un millón de hogares en Puerto Rico sufrieron daños por los huracanes Irma y María.

⁶ En el Plan de Acción del Departamento de Vivienda se estima que la lista de espera para vivienda pública y vales para vivienda de alquiler de Sección 8 de HUD supera las 25,000 y 7,500 personas, respectivamente.

⁷ La firma V2A estima que cerca de 4,300 hogares están en peligro de ser ejecutadas por los bancos. Ver: <http://www.v2-a.com/news-detail/128-116-a-wave-of-foreclosed-properties-is-coming-sooner-or-later-how-is-the-real-estate-market-going-to-react/>

⁸ Ver O'Leary & Chiriguayo (2018). *Puerto Rico governor says to people in informal housing "It's time to go"*. Marketplace: <https://www.marketplace.org/2018/04/27/economy/economics-disaster/seven-months-after-hurricane-maria-uncertain-future-lies-ahead>. También ver Kusisto & Campo-Flores (2018). *Puerto Rico to Hurricane-Hit Homeowners: Move If You Want Aid*. Wall Street Journal: https://www.wsj.com/articles/puerto-rico-to-hurricane-hit-homeowners-move-if-you-want-aid-1537176602?mod=hp_lead_pos6

para atender la falta de tenencia a corto plazo. Boys and Girls Club y Habitat for Humanity tienen en agenda varios programas para la reparación de vivienda, mientras que varias organizaciones comunitarias procuran lo mismo desde la auto-ayuda. Ayuda Legal Puerto Rico ha provisto servicios y elaborado estrategias para asegurar que las familias que carezcan de título de propiedad puedan acceder las ayudas de FEMA, y coaliciones como la Jornada de Participación Comunitaria CDBG-DR están canalizando la participación comunitaria en el proceso de evaluación del Plan de Acción para los fondos CDBG-DR y monitoreando sus usos. El Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Peña sigue siendo un referente de titularidad colectiva para atender la falta de tenencia. Reimagina Puerto Rico publicó un informe dedicado al tema de vivienda, producto de un esfuerzo exhaustivo de consulta pública, donde se identifican acciones de prioridad para la recuperación y reconstrucción. Cada una de estas iniciativas ha resultado ser imprescindible para procurar necesidades particulares, y se debe lograr traducirlas en componentes primordiales del marco abarcador de planificación y política pública que aún queda por definirse.

Lo cierto es que los impactos de los huracanes Irma y María se suman a varios problemas de vivienda que se han ido acumulando por años. El problema de tenencia y titularidad de tierra se ha ido agravando durante décadas, dado que la economía de Puerto Rico, aún en sus mejores años, no ha asegurado oportunidades económicas ni producido suficientes hogares para gran parte de la población. Esto ha desembocado en una segregación socioeconómica que inevitablemente crea serios obstáculos para la movilidad social y aumenta la posibilidades de desplazamiento en las comunidades pobres e informales. La crisis inmobiliaria y financiera que atravesó (y sigue atravesando) Puerto Rico desde mediados de los 2000 ha resultado en un disloque de mercado donde hay un excedente de vivienda a precios de mercado y una demanda insatisfecha de vivienda asequible, como lo demuestra la gran cantidad de unidades vacantes⁹, el alto número de desahucios y las largas listas de espera para acceder a vivienda pública y vales del Programa Sección 8. Por último, el gran número de hogares ubicados en zonas inundables¹⁰, el bajo número de viviendas aseguradas,¹¹ y la construcción inadecuada y en incumplimiento con los códigos de construcción,¹² han dejado en estado vulnerable a cientos de miles de familias.

Queda evidenciado, por lo tanto, que los problemas relacionados a tenencia, asequibilidad y vivienda segura no son mutuamente excluyentes, sino que se entrelazan. Ante este contexto, cualquier esfuerzo de recuperación y reconstrucción en el área de vivienda no se puede desentender de los problemas estructurales acumulados desde antes de los impactos de los huracanes y deben partir de principios programáticos claros.

⁹ En la más reciente Encuesta a la Comunidad de Puerto Rico, el Negociado del Censo Federal estima que más de 300,000 unidades de vivienda se encuentran vacantes y están fuera del mercado de vivienda comercial y de alquiler. No obstante, estas cifras son estimados—no se pueden considerar como un inventario—por lo que aún se desconoce su habitabilidad, titularidad, y si están ubicadas fuera de zonas inundables.

¹⁰ FEMA y la Junta de Planificación estiman que más de 200,000 propiedades están ubicadas en zonas inundables. Ver Caribbean Business (2018). *Junta de Planificación y FEMA estiman que existen 200,000 residencias en zonas inundables* en: <https://cb.pr/junta-de-planificacion-y-fema-estiman-que-existen-200000-residencias-en-zonas-inundables/>

¹¹ Según el Plan de Acción del Departamento de Vivienda, los huracanes Irma y María impactaron 1,067,618 unidades de vivienda. De esas, 150,907 (14%) tenían seguro privado y 3,991 (0.38%) tenían seguro de inundación.

¹² En el Plan de Acción del Departamento de Vivienda se afirma que entre un 45% a 55% de los hogares en Puerto Rico fueron construidos informalmente.

En materia de tenencia de tierra, esto conlleva reconocer los factores que inciden en la falta de titularidad, las redes de apoyo que generan y sostienen las comunidades—y que peligrarían si atraviesan un proceso rígido de “formalización”—las posibilidades de desarrollo comunitario y movilidad social, y la segregación socioeconómica. Atender problemas de tenencia de tierra requiere cambios en: el régimen de titularidad, cómo se concibe y atiende la pobreza, y definir soluciones que mejoren las posibilidades de desarrollo, pero que no conlleven desplazamientos ni comprometer las identidades y redes comunitarias. También requiere explorar la posibilidad de implementar distintos modelos de tenencia (ej. colectiva, vivienda cooperativa, etc.)

Sobre la falta de vivienda asequible, es importante destacar que este asunto abarca mucho más que determinar cuál es el precio de una casa. La asequibilidad guarda una relación directa con otros problemas comunes en el desarrollo urbano, y que comparte con la falta de tenencia, incluyendo la segregación y concentración de pobreza, acceso geográfico a oportunidades económicas, la gentrificación y las amenazas de desplazamientos. Tomando esto en cuenta, promover expandir el inventario de vivienda asequible requiere establecer una estrategia clara de desarrollo urbano dirigido a la densificación, que facilite el acceso a empleos y servicios esenciales, que asegure la asequibilidad a largo plazo y evite los desahucios, la gentrificación y los desplazamientos de comunidades.

Por último, procurar la vivienda segura implica discutir qué factores sociales, económicos y geográficos inciden sobre la vulnerabilidad de los hogares, cómo se deben atender, qué posibilidades de mitigación existen y cómo llevar a cabo relocalizaciones de manera sensible, de ser necesarias. Más aún, las estrategias a adoptarse deben estar orientadas a incrementar la capacidad adaptativa ante el cambio climático.

Enfocar la etapa de reconstrucción en atender necesidades particulares de vivienda sin una visión abarcadora es comparable a la colocación de parchos en carreteras seriamente deterioradas; es un proceso que aparenta mejorar una situación precaria, pero su consecuencia real es promulgar un falso sentido de seguridad. Postergar la elaboración de un marco de planificación y política pública para la vivienda en Puerto Rico deja inalterada una fisura estructural que resultará en nuevas vulnerabilidades de cara al próximo desastre.

Por tal motivo, el CNE, a través de la iniciativa “Blueprint”, buscará proveer una plataforma de intercambio de conocimiento e información y entablar una serie de diálogos que agrupen distintos sectores, para establecer enlaces claros entre estrategias que atienden las necesidades de tenencia, asequibilidad y vivienda segura. Esperamos poder mitigar la fragmentación de esfuerzos y definir un boceto colectivo de lo que debe constituir un marco programático de vivienda en Puerto Rico.