

Informe de política pública

Un año después de María: la tarea por delante



Sergio M. Marxuach
Director de Política Pública
Centro para una Nueva Economía

octubre de 2018

In Memoriam



No one speaks of them, and yet
they were avid to live;
they were more than the wind
which sometimes decides our fate...

They were charming and pure.

Who can guess their names
erased in cemeteries?
Those simple names of yesteryear
that they preferred

like a flower we prefer.

We love the new so much.
These striplings, certainly,
were newer than need be
to shatter a tomb.

—No One Speaks of Them,
Rainer Maria Rilke (1875 – 1926)

Agradecimientos



Me gustaría agradecer la ayuda y el apoyo del personal de CNE, sin el cual este documento no hubiera sido posible. Específicamente, quiero agradecer a Camelia Valldejuly, Nuria Ortiz, Rosanna Torres, Nydia Suarez y Ana Martel, por su arduo trabajo en este esfuerzo. Gracias a todos.

Sergio M. Marxuach

Introducción

Los humanos acostumbramos conmemorar los acontecimientos importantes de la vida, tales como nacimientos, graduaciones, bodas, jubilaciones, muertes y, en ocasiones, desastres naturales, a intervalos específicos de tiempo. Esta costumbre se observa en muchas naciones, culturas y sociedades, quizás como recuerdo atávico de cuando vivíamos en consonancia con los ritmos cíclicos de la naturaleza y sus estaciones.

Y así, nos encontramos a poco más de un año del día en que el huracán María sembró el caos en Puerto Rico y las Islas Vírgenes de EE. UU., desatando el poder de la naturaleza con una furia que no habíamos sentido en casi un siglo. Según los datos de la Agencia Federal para el Manejo de Emergencias (“FEMA”), a pocas horas de que el huracán María entrara en la Isla, 100 por ciento de los clientes de la Autoridad de Energía Eléctrica de Puerto Rico (“AEE”) habían perdido el servicio eléctrico; 80 por ciento de toda la infraestructura de la AEE estaba destruida; 80 por ciento de los clientes de la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados de Puerto Rico (“AAA”) habían perdido el servicio de agua; entre 80 y 85 por ciento de las torres de comunicación ya no operaban; cientos de millas de carreteras estaban cerradas al tránsito debido a deslizamientos de tierra, y varios puentes habían colapsado; los puertos marítimos y aeropuertos estaban cerrados y así permanecieron por al menos cinco días; y los teléfonos satelitales no funcionaban.¹

Además, 92% de los hospitales habían sido duramente golpeados; entre 23 y 31 millones de árboles habían sido destruidos o lastimados; cerca de 527,000 hogares habían reportado algún tipo de daño; miles de pequeñas y medianas empresas no pudieron operar durante meses y muchas tuvieron que cerrar; varios hoteles y complejos turísticos sufrieron daños graves; y la actividad económica, según estimada por el Índice de Actividad Económica, se redujo en cerca de 12% durante los tres meses inmediatamente posteriores al huracán.² Según cálculos de Moody’s Analytics, la reducción en el PIB real puede haber sido de hasta un 15% durante el último trimestre de 2017, y se perdieron unos 35,000 puestos de trabajo. Además, Moody’s calcula que el huracán María causó alrededor de \$80,000 millones en daños al ya debilitado acervo de capital nacional y por lo menos \$25,000 millones en producción perdida, lo que ha afectado adversamente el estado de situación de las familias y las empresas.³

Y todavía no hemos considerado el costo humano. Miles perdieron su vivienda o quedaron expuestos a condiciones poco seguras, al tiempo que decenas de miles migraron al continente. En cuanto a las víctimas, la cantidad de muertes ocasionadas por María ha sido tema de un debate político y científico virulento. La cantidad exacta no se conoce. Quizás nunca se conozca. Varios estudios calculan la cantidad de “muertes en exceso” relacionadas con la tormenta en cerca de 3,000 o más, víctimas cuyos nombres los conocen solo sus familias y, en algunos casos, solo Dios.⁴

¹ United States Government Accountability Office, *2017 Hurricanes and Wildfires: Initial Observations on the Federal Response and Key Recovery Challenges*, GAO-18-472, (Washington, DC: September 2018), pp. 29.

² Government of Puerto Rico, *Transformation and Innovation in the Wake of Devastation: An Economic and Disaster Recovery Plan for Puerto Rico*, (San Juan, PR: August 2018), pp. 41-44.

³ Bernard Yaros, *The Economics of Puerto Rico’s Post María Recovery*, Moody’s Analytics, September 2018, pp. 1-4.

⁴ Véase, entre otros, Nishant Kishore y Domingo Marqués, et. al., “Mortality in Puerto Rico after Hurricane María”, *The New England Journal of Medicine*, May 29, 2018; and Milken Institute School of Public Health, George Washington University, *Ascertainment of the Estimated Excess Mortality from Hurricane María in Puerto Rico*.

No obstante, si pensamos que cada vida cuenta, que cada vida perdida nos afecta a todos porque, en palabras de John Donne, “nadie es una isla, completo en sí mismo; cada uno es un pedazo del continente, una parte de la tierra firme”, entonces, no importa cuál sea la cifra real, es justo y apropiado que los vivos nos tomemos un instante, al cumplirse un año del azote de la tormenta, para detenernos y recordar a nuestros muertos antes de volver a cargar con el peso de los vivos, lo que Robert Penn-Warren llamó “la terrible responsabilidad del Tiempo”.⁵

Puerto Rico a un año de María

A un año de la tormenta, en la Isla se respira una especie de normalidad ansiosa. Toda la infraestructura crítica –electricidad, agua, telecomunicaciones, escuelas y hospitales– funciona. Todos debemos reconocer el enorme esfuerzo y trabajo arduo realizado, en ocasiones arriesgando la vida y la integridad física, para recoger millones de yardas cúbicas de escombros; reparar la red de distribución eléctrica y el sistema de tratamiento del agua; abrir las escuelas públicas, lo que permitió que los niños de 5 a 17 años –que no pudieron asistir a su institución educativa durante 78 días, en promedio– pudiesen terminar el año escolar;⁶ reconstruir las torres de telecomunicaciones; poner a los hospitales a funcionar; hacer reparaciones provisionales a las viviendas dañadas; resolver los retrasos de carga en los puertos y aeropuertos y abrir al tránsito las carreteras y puentes cerrados, entre un sinnúmero de otras actividades de respuesta ante la emergencia.

También es importante señalar que la economía de la Isla ya estaba en malas condiciones antes de la tormenta. Previo al huracán, el PIB se había reducido en cerca de 16% con respecto a su punto máximo en 2003, y el empleo y los precios de las viviendas habían caído en 18% y 28%, respectivamente.⁷ Por otra parte, la población había disminuido de aproximadamente 3.8 millones en 2004 a cerca de 3.3 millones justo antes de que azotara el huracán, una reducción de cerca de 13%.

Sin embargo, a un año de María podemos ver retoños aquí y allá. Las operaciones de manufactura se recuperaron bastante rápidamente, debido en parte a los sofisticados planes de continuidad de actividades de las compañías multinacionales que operan en Puerto Rico; la actividad turística muestra algunas señales de crecimiento, a pesar de que algunos de los principales hoteles y complejos turísticos de la Isla todavía están cerrados y llevando a cabo reparaciones; la actividad agrícola se está recuperando después de haber sufrido pérdidas calculadas en cerca de \$2,000 millones; y los servicios de telecomunicación móvil están operando casi al 100%.

La construcción y el comercio al detal todavía están un poco rezagados; la primera, debido principalmente al lento ritmo de desembolso de los fondos federales para la reconstrucción; y el sector detallista, que recientemente ha mostrado algunas señales de vida, se ha visto afectado por la cantidad de empresas pequeñas y medianas que cerraron después de la tormenta. Los investigadores del Banco de la Reserva Federal

⁵ John Donne, “Devotions Upon Emergent Occasions, XVII Meditation”, *The Major Works Including Songs and Sonnets and Sermons*, (Oxford University Press: Oxford, 2008), publicado originalmente en 1624, p. 344; and Robert Penn Warren, *All the King's Men*, (Harcourt: Orlando, Fla., 1996), originally published in 1946, p. 661.

⁶ Instituto Desarrollo Juventud and Estudios Técnicos, *Study About the Impact of Hurricane María on the Children in Puerto Rico*, September 17, 2018, p. 18.

⁷ Yaros, supra n. 3, at p. 1.

de Nueva York calculan que cerca de 27% de las pequeñas empresas de Puerto Rico estaban permanente o temporariamente cerradas nueve meses después de la tormenta.⁸ En términos generales, sin embargo, la economía comienza a mostrar el efecto rebote esperado después de una gran interrupción.⁹

Y sin embargo, al llegar al punto álgido de la temporada de huracanes de 2018, existe la sensación de que no todo está bien. La base económica sigue frágil y la mayoría de los retoños que vemos probablemente se deben al impacto de corto plazo de los fondos de recuperación que poco a poco comienzan a fluir en la economía. Más aún, el sistema eléctrico sigue inestable, la red de distribución de la Isla se sostiene con una urdimbre de parchos improvisados y el servicio no es confiable; la AAA recién informó que todavía necesita generadores eléctricos para operar las bombas de agua; mientras que 70 edificios que sirvieron de refugio durante el huracán María no estarán disponibles para la próxima tormenta debido al cierre de planteles públicos.

El Gobierno ha actualizado sus planes de emergencia, pero, dada la reacción de los alcaldes y de los primeros intervinientes, no es para nada seguro que las agencias a cargo de ponerlos en vigor tengan la capacidad de hacerlo.¹⁰ Preocupa especialmente que el Gobierno no parece haber enfrentado en toda su magnitud los problemas logísticos en los puertos y aeropuertos que complicaron y retrasaron los esfuerzos de socorro después de María.

El estado de preparación de la infraestructura crítica que está en manos privadas, tales como hospitales e instalaciones de telecomunicación, se desconoce, debido a la falta de información disponible al público. Por otra parte, no se ven señales de que las comunidades de las zonas inundables hayan tomado medidas para mitigar el riesgo de inundación, y miles de viviendas por toda la Isla todavía tienen toldos azules por techo.

Esta sensación generalizada de fragilidad e inestabilidad quizás se resuma mejor en una carta del gobernador Ricardo Rosselló Nevares al presidente Trump, enviada a través del Sr. Thomas Von Essen, Administrador Regional de FEMA, Región II, con fecha de 30 de agosto de 2018. En esa carta, el gobernador solicita que a Puerto Rico se le exima de ciertos requisitos de pareo de fondos (cost sharing) para actividades relacionadas con el recogido de escombros ("Categoría A") y la implementación de medidas de protección en emergencias ("Categoría B"). Este asunto es importante porque el Gobierno de Puerto Rico atraviesa por un proceso de bancarrota y los requisitos de pareo podrían tener un efecto adverso sustancial sobre sus finanzas en el corto plazo.

Según la carta, "casi un año después del evento, la electricidad no ha sido completamente restablecida y el sistema todavía está muy susceptible a apagones ocasionados por eventos atmosféricos. El estado del sistema ocasiona una gran ansiedad a todas las familias y empresas de la Isla, lo que surte un efecto negativo en la economía...un impacto que se sigue sintiendo en toda la Isla todavía hoy y que se espera que dure muchos años."¹¹

⁸ Federal Reserve Bank of New York, *Puerto Rico Small Business and the 2017 Hurricanes*, p. 6.

⁹ *El estimado de las pérdidas sufridas por la agricultura proviene de: Government of Puerto Rico, Transformation and Innovation in the Wake of Devastation*, supra n. 2, at p. 43.

¹⁰ Inter News Service, "Alcaldes alegan municipios no cuentan con recursos para enfrentar tormenta", *El Vocero*, July 7, 2018; Marga Parés Arroyo, "Expertos urgen a prepararse por la fragilidad post-María", *El Nuevo Día*, 8 de julio de 2018.

¹¹ Governor Ricardo Rosselló Nevares, *Letter to President Donald Trump via Mr. Thomas Von Essen*, La Fortaleza, San Juan, PR, August 30, 2018, p. 3.

Más aún, “Puerto Rico continúa en fase de respuesta de emergencia con respecto a la restauración del servicio eléctrico, de agua y otros servicios críticos, y de recogido de escombros... Denegar esta petición implica que a un Puerto Rico que ya lleva una pesada carga fiscal se le requerirán recursos fiscales adicionales, lo que tendrá un impacto drástico sobre nuestra capacidad para completar cabalmente la respuesta de emergencia y llevar a su conclusión los proyectos de Categoría A y B que todavía están en curso.”¹²

Por último, “las dos tormentas crearon amenazas peligrosas a la salud y seguridad públicas –una situación que continúa vigente hoy...Casi todas las plantas de agua y de tratamiento de aguas residuales quedaron inoperantes, lo que tuvo como consecuencia la descarga de millones de galones de residuos sin tratar al medioambiente, algo que todavía estamos tratando de remediar. Más aún... la red de seguridad social se derrumbó y recursos básicos tales como agua limpia y potable, alimentos y medicinas se hicieron escasos y convirtieron la emergencia de la Isla en una crisis humanitaria”.¹³

Además de los daños que el huracán María infligió a la infraestructura física y a la actividad económica de Puerto Rico, también alteró las viejas redes sociales y de apoyo en toda la Isla. Cada calle, vecindario, comunidad, escuela, municipio y lugar de trabajo es un nodo donde convergen densos y diversos flujos de interacciones humanas. La interrupción de estas conexiones e interacciones con la familia y con parientes, vecinos, compañeros de clase y de trabajo genera ansiedad, estrés y otros problemas psicológicos que complican la ya difícil y estresante situación posdesastre, la que ha sido comparada al trastorno de estrés postraumático (o PTSD, por sus siglas en inglés).

Esta carga psicológica no debe descartarse a la ligera, pues constituye un reto importante al proceso de recuperación. En primer lugar, porque deben asignarse recursos –trabajadores sociales, sicólogos, siquiátras y otros profesionales de la salud mental–que ayuden a las personas que están sufriendo estos trastornos, algo que con frecuencia se pierde en la niebla burocrática que arropa todo después de un desastre.¹⁴ Pero también porque el estado de cosas anterior inevitablemente se convierte en el referente para la reconstrucción, algo que los economistas conductuales llaman el “efecto anclaje”.

En términos generales, la gente no desea una “nueva normalidad” después del desastre; quieren, en la mayoría de los casos, volver al viejo orden de cosas. Como han señalado Laurie Johnson y Robert Olshansky, después de un desastre

...hay una tensión entre el cambio y el regreso a la normalidad. [Como varios autores] han señalado, “Ya existe un plan de reconstrucción indeleblemente estampado en la percepción de cada residente: el plan de la ciudad antes del desastre. Los nuevos estudios, planes y diseños compiten con los viejos” (Haas, Kates, and Bowden 1977, 268). Empleando los casos de Chicago, Boston y Baltimore, Rosen (1986) demostró que después de los desastres el cambio es difícil, a pesar de las intenciones públicas de hacer mejoras, porque existen muchos actores clave con intereses inmobiliarios, redes complejas de incentivos insertadas en los mercados de bienes raíces, restricciones de naturaleza estructural y topográfica, y competencia entre numerosos intereses públicos y privados por el espacio urbano.¹⁵

¹² Id.

¹³ Id., pp.4-5.

¹⁴ Agencia EFE, “El Departamento de la Familia busca 200 trabajadores sociales”, *El Nuevo Día*, 10 de septiembre de 2018.

¹⁵ Laurie A. Johnson and Robert B. Olshansky, *After Great Disasters: How Six Countries Managed Community Recovery*, (Lincoln Institute of Land Policy: Cambridge, MA), 2016, pp. 8-9.

Es importante que los burócratas, planificadores y otros funcionarios del Gobierno que participan en la recuperación tengan en mente este efecto anclaje durante el proceso. Es fácil olvidar, en el período posterior a un desastre mayor, que las comunidades son sistemas complejos y “distintos segmentos de [una] comunidad se van a recuperar a ritmos distintos, [mientras] que otros podrían no recuperarse.”¹⁶ El Gobierno, por ende, tiene que manejar las expectativas a la vez que escucha y presta atención a las necesidades de cada comunidad.

Estamos tratando con personas que tienen un deseo natural, en muchos casos, de volver a “como eran las cosas antes”. Lamentablemente, eso podría no ser posible: la sola devastación física de una comunidad podría exigir su relocalización a otra parte; antiguos vecinos podrían haberse mudado a otros lugares en Puerto Rico; la viuda que solía vivir calle abajo quizás se mudó al continente a vivir con alguno de sus hijos; la tiendita de la esquina quizás haya quebrado; algunas familias quizás se hayan separado; amistades pueden haberse perdido; algunos estudiantes pueden haberse transferido a otras escuelas; los equipos de pequeñas ligas quizás se hayan desbandado; romances que comenzaban pueden haberse truncado; pequeños y grandes negocios pueden haber cerrado para siempre; y así por el estilo.

El punto importante es que el proceso de recuperación es difícil, complejo y, con frecuencia, doloroso. Puerto Rico no es un tablero en blanco en el que los funcionarios del Gobierno pueden mover personas, comunidades y edificios, como si fueran bloques de LEGO y figuritas de acción:

los desastres alteran los asentamientos humanos y sus efectos perduran en el tiempo. Contrario a la creencia popular, los desastres no son, sencillamente, sucesos instantáneos, sino perturbaciones a sistemas urbanos que reflejan problemas medioambientales, económicos y sociales antiguos. A su vez, exacerban esos problemas en los años siguientes al suceso.¹⁷

De ahí que, al llegar al primer aniversario del huracán María, la situación sobre el terreno en Puerto Rico sigue siendo muy compleja y extremadamente fluida. **Y aunque no debemos minimizar ni descartar el trabajo que se ha hecho desde el 21 de septiembre de 2017, tampoco debemos subestimar la magnitud de las tareas que tenemos por delante.**

El financiamiento de la reconstrucción

Al mirar al futuro, es claro que la reconstrucción de Puerto Rico será un trabajo arduo y prolongado. La extensión y la profundidad de la devastación nos deja sin aliento. Por ejemplo, una red de distribución eléctrica que tomó casi medio siglo construir quedó esencialmente destruida en menos de 24 horas. Y si bien la infraestructura física de la Isla no estaba en buen estado antes de la tormenta, –como han señalado varios funcionarios federales, entre ellos el presidente Trump–, también es cierto que el huracán María fue una de las tormentas más potentes de la que se tenga historia y hubiese dejado una destrucción masiva a su paso independientemente del estado de la infraestructura de Puerto Rico en el momento en que golpeó.

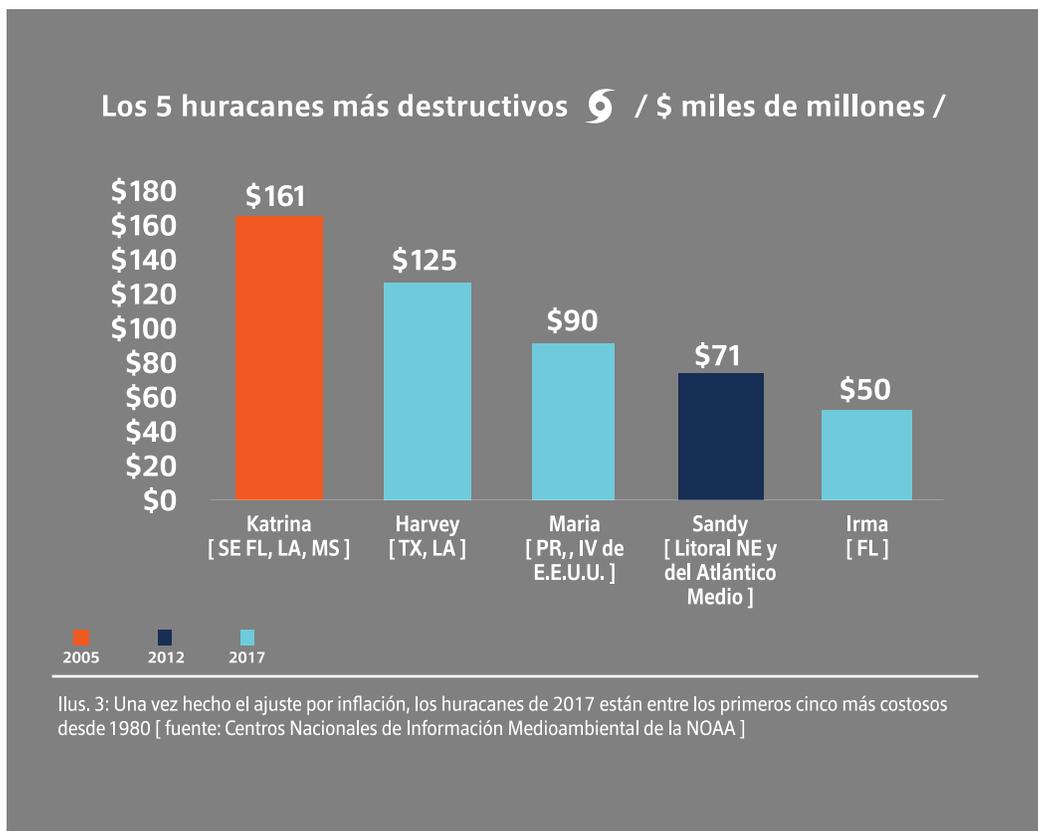
¹⁶ Id. at p. 9.

¹⁷ Robert Olshansky and Stephanie Chang, “Planning for Disaster Recovery: Emerging Research Needs and Challenges”, in *Progress in Planning*, Vol. 72 (2009), p. 208.

Además, si la condición de la infraestructura física de una jurisdicción antes de un desastre natural fuese considerada un factor determinante al decidir la elegibilidad para la asignación de fondos de socorro, entonces la mayoría de los estados de EE. UU. no reunirían los requisitos para ayuda alguna tras un desastre. Cada cuatro años, la Sociedad Americana de Ingenieros Civiles (“ASCE”, por sus siglas en inglés) publica un “report card” de la infraestructura de EE. UU. Esta tarjeta de notas describe la condición en que se encuentra la infraestructura del país asignándole calificaciones a base de la condición física y la inversión necesaria para mejorarla. **En su informe más reciente, publicado en 2017, la ASCE dio una nota general de D+ a la infraestructura de EE. UU., y la misma nota específicamente a la infraestructura de energía.**¹⁸

Este hecho no justifica ni excusa las décadas de administración negligente por parte de los funcionarios electos de Puerto Rico ni la falta de mantenimiento adecuado de la infraestructura de la Isla, pero sí cumple la función de poner en perspectiva la difícil situación de Puerto Rico a la luz de las dificultades que enfrentan muchos estados y municipios del continente en su lucha por mantener en buen estado su envejecida infraestructura física.

Y entonces, además de la magnitud del daño físico, está el problema del costo. FEMA, empleando un modelo diseñado por la NOAA, calcula que los daños totales suman cerca de \$90,000 millones en Puerto Rico y las Islas Vírgenes, mientras que el Gobierno de Puerto Rico estima los daños totales en alrededor de \$139,000 millones.¹⁹ Como se muestra en el cuadro, aunque usáramos el estimado más bajo, el huracán María todavía sería el tercero más destructivo desde 1980.



¹⁸ Véase American Society of Civil Engineers 2017 Infrastructure Report Card, disponible en <https://www.infrastructurereportcard.org>.

¹⁹ El estimado de FEMA está tomado de *2017 Hurricane Season FEMA After-Action Report*, (Washington, DC: July 12, 2018), p. 1; el estimado del Gobierno de Puerto Rico aparece en *Transformation and Innovation in the Wake of Devastation*, supra, n. 2, p. 159.

El Congreso ha autorizado cerca de \$120,000 millones para gastos de socorro relacionados con los huracanes de 2017 y los incendios forestales de California. De esa cantidad, alrededor de \$105,000 millones, o un 87%, fueron asignados a tres agencias: (1) el Departamento de Seguridad Nacional, mayormente para FEMA (\$50,700 millones); (2) el Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano (\$35,400 millones); y (3) el Departamento de la Defensa (\$18,600 millones).²⁰

Llegados a este punto podría ser útil, quizás, definir algunos conceptos relacionados con el presupuesto federal antes de proseguir con el análisis. Primero, un **proyecto de ley para autorización presupuestaria** (appropriation bill) es “legislación que provee la autoridad legal para obligar y gastar dinero del Tesoro”.²¹ Los proyectos de autorización presupuestaria por lo general especifican la cantidad, manera y propósito de los gastos que se están autorizando.

En el caso de ayuda para catástrofes, el Congreso puede autorizar fondos de diversas maneras. Por ejemplo, puede autorizar una suma de dinero a una agencia específica y dejar que la agencia decida cómo y dónde lo va a gastar, como suele suceder con las asignaciones para el Fondo de Ayuda en Casos de Desastre (DRF, por sus siglas en inglés) que administra FEMA; o puede autorizar el gasto de fondos a una jurisdicción específica, como en el caso de ciertos fondos para el programa Community Development Block Grant Disaster Relief que han sido autorizados específicamente a Puerto Rico.

Segundo, se da una **asignación** cuando el Congreso o una agencia del ejecutivo transfiere fondos de una cuenta global o primaria ya aprobada para financiar un fondo específico, por ejemplo, cuando FEMA transfiere fondos de la DRF global a una cuenta para financiar gastos relacionados específicamente con las actividades de ayuda para catástrofes en Puerto Rico.

Tercero, una **obligación** es un “compromiso definitivo que crea una responsabilidad legal del Gobierno para el pago de bienes y servicios ordenados o recibidos”. Y por último, un gasto “es una cantidad pagada por las agencias federales, en efectivo o el equivalente de efectivo, durante el año fiscal con el fin de liquidar obligaciones del Gobierno”.²²

En el caso del huracán María ha habido mucha confusión –quizás debido a que no se comprende la diferencia entre los cuatro conceptos expuestos arriba– en lo relativo a la cantidad de recursos que se han hecho disponibles a Puerto Rico para ayuda para catástrofes y para recuperación. Los estimados de los fondos **autorizados** a Puerto Rico para ayuda por desastres varían entre \$33,000 y \$45,000 millones. La variación se debe, mayormente, al trato que distintos analistas han dado a los fondos autorizados a través de proyectos de ley suplementarios pero asignados a programas no directamente relacionados con la ayuda para catástrofes; por ejemplo, \$4,800 millones en fondos de Medicaid; \$1,270 millones en asistencia nutricional; y varios miles de millones de Community Disaster Loans para reemplazar recaudos tributarios perdidos, el desembolso de los cuales está sujeto a determinadas condiciones.²³

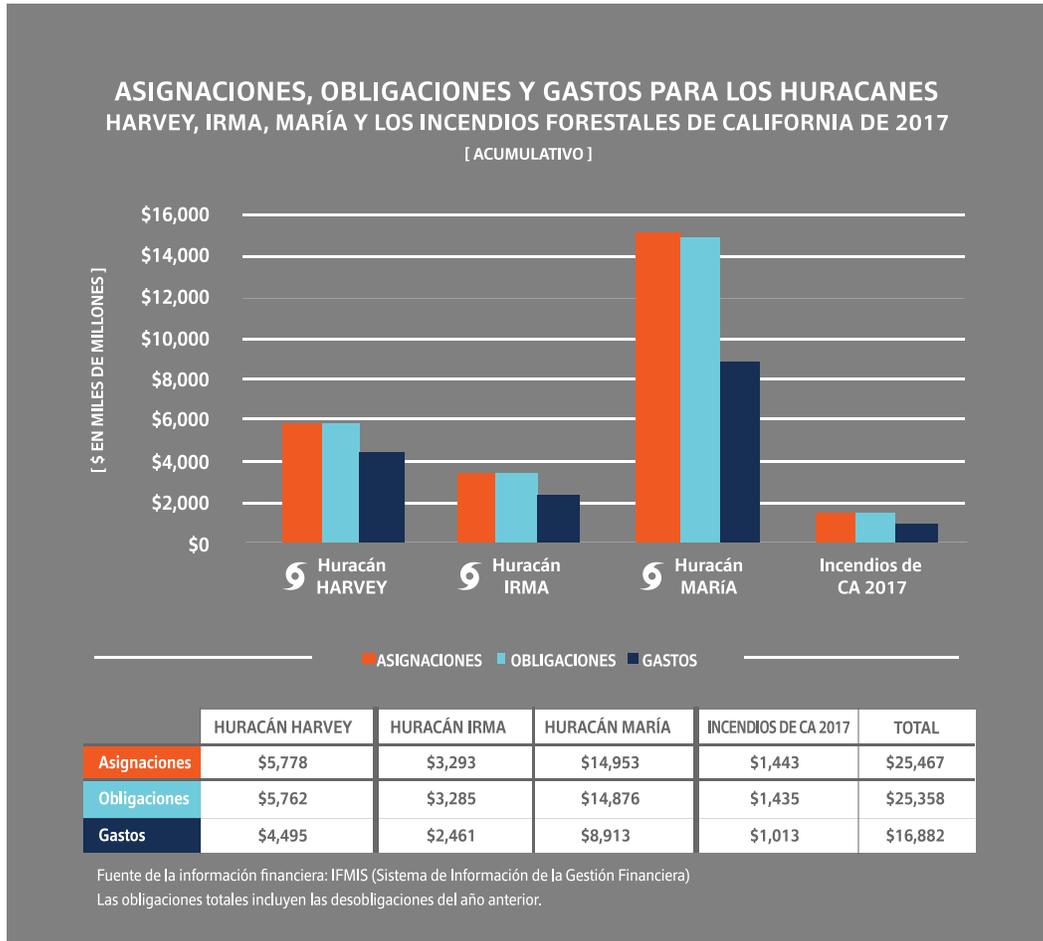
²⁰ GAO, *2017 Hurricanes and Wildfires*, supra n. 1, p. 75.

²¹ Walter J. Oleszek, Mark J. Oleszek, Elizabeth Rybicki and Bill Heniff, Jr., *Congressional Procedures and the Policy Process*, (Sage/CQ Press: Los Angeles, CA, 2016), 10th edition, p. 436.

²² GAO, *2017 Hurricanes and Wildfires*, supra n. 1, p. 76.

²³ Por otra parte, algunas agencias federales han recibido autorizaciones globales para ayuda para catástrofes, pero todavía no han distribuido los fondos entre Florida, Puerto Rico y Texas. Esta situación complica el cálculo de la cantidad de fondos que en realidad han sido autorizados para Puerto Rico.

Dada la estática en los datos sobre las autorizaciones presupuestarias, quizás resulte más útil mirar las asignaciones, obligaciones y gastos. Si bien es cierto que el Departamento de la Defensa, el Cuerpo de Ingenieros y el Departamento de la Vivienda todos han recibido autorizaciones presupuestarias significativas y han tenido un papel importante en la recuperación, vamos a enfocarnos en FEMA, que ha publicado los mejores datos disponibles acerca de los gastos relacionados con las actividades de ayuda tras el huracán María mediante los informes mensuales de gastos que rinde al Congreso.



Como se muestra en el cuadro anterior, y contrario a una percepción popular errada, **en términos absolutos** FEMA ha asignado y obligado más fondos del DRF a actividades relacionadas con el huracán María que para todas las actividades relacionadas con Harvey e Irma combinadas.

En lo que FEMA está a la zaga en el caso del huracán María ha sido en la proporción de gastos a obligaciones. Es decir, FEMA ha gastado una proporción mayor de los fondos obligados para el huracán Harvey (78%) y el huracán Irma (75%) que para el huracán María (60%). Estos datos dan base a los informes de que FEMA ha estado desembolsando los fondos en Puerto Rico lentamente, en particular los relacionados con ayuda individual, como veremos más adelante.

La composición de los gastos es igual de importante que la cantidad y el ritmo de los gastos: quizás hasta más importante. El cuadro que sigue, preparado por la Government Accountability Office (GAO), muestra la distribución de las obligaciones del DRF por programa y propósito para los huracanes de 2017 y los incendios forestales de California.

ILUSTRACIÓN 16 OBLIGACIONES REALES Y PROYECTADAS DE FONDOS PARA AYUDA EN CASOS DE DESASTRE PARA LOS HURACANES DE 2017 Y LOS INCENDIOS FORESTALES DE CALIFORNIA, POR PROGRAMA Y DESASTRE

OBLIGACIONES REALES Y PROYECTADAS POR CADA PROGRAMA COMO POR CIENTO DE LAS OBLIGACIONES TOTALES PARA ESE DESASTRE [EN MILLONES DE DÓLARES]

PROGRAMA Y PROPÓSITO

HURACÁN HARVEY HURACÁN IRMA HURACÁN MARÍA INCENDIOS DE CALIFORNIA

ASISTENCIA INDIVIDUAL

Presta ayuda financiera directa a las víctimas del desastre para los gastos necesarios y necesidades apremiantes que no pueden satisfacerse mediante seguros o préstamos a bajo interés de la Administración para Pequeños Negocios, tales como ayuda para vivienda temporera, ayuda psicológica, compensación por desempleo o gastos médicos.



ASIGNACIÓN DE MISIÓN

Órdenes de trabajo de la Administración para el Manejo de Emergencias (FEMA) que ordenan a otra agencia federal a usar la autoridad y recursos que les confiere la ley federal para ofrecer ayuda directa a los gobiernos estatales, locales, tribales y territoriales.



ASISTENCIA PÚBLICA

Presta ayuda financiera a los gobiernos estatales, tribales, territoriales y locales para actividades que incluyen el recogido de escombros; medidas de protección ante emergencias; y la reparación, reemplazo o restauración de instalaciones públicas que sufrieron daños por el desastre.



ADMINISTRACIÓN

Costos que incurre FEMA para brindar ayuda tras el desastre, incluyendo el salario y costos de viaje del personal que trabaja en el desastre, alquiler y gastos de seguridad asociados a los lugares donde se llevan a cabo operaciones de campo, y suministros y tecnología informática para el personal de campo, entre otras cosas.



MITIGACIÓN DE RIESGOS

Provee fondos a los gobiernos estatales, tribales, territoriales y locales, entre otras entidades, para ayudar a las comunidades a poner en vigor medidas de largo plazo que ayuden a reducir el riesgo potencial de daños futuros a las instalaciones.

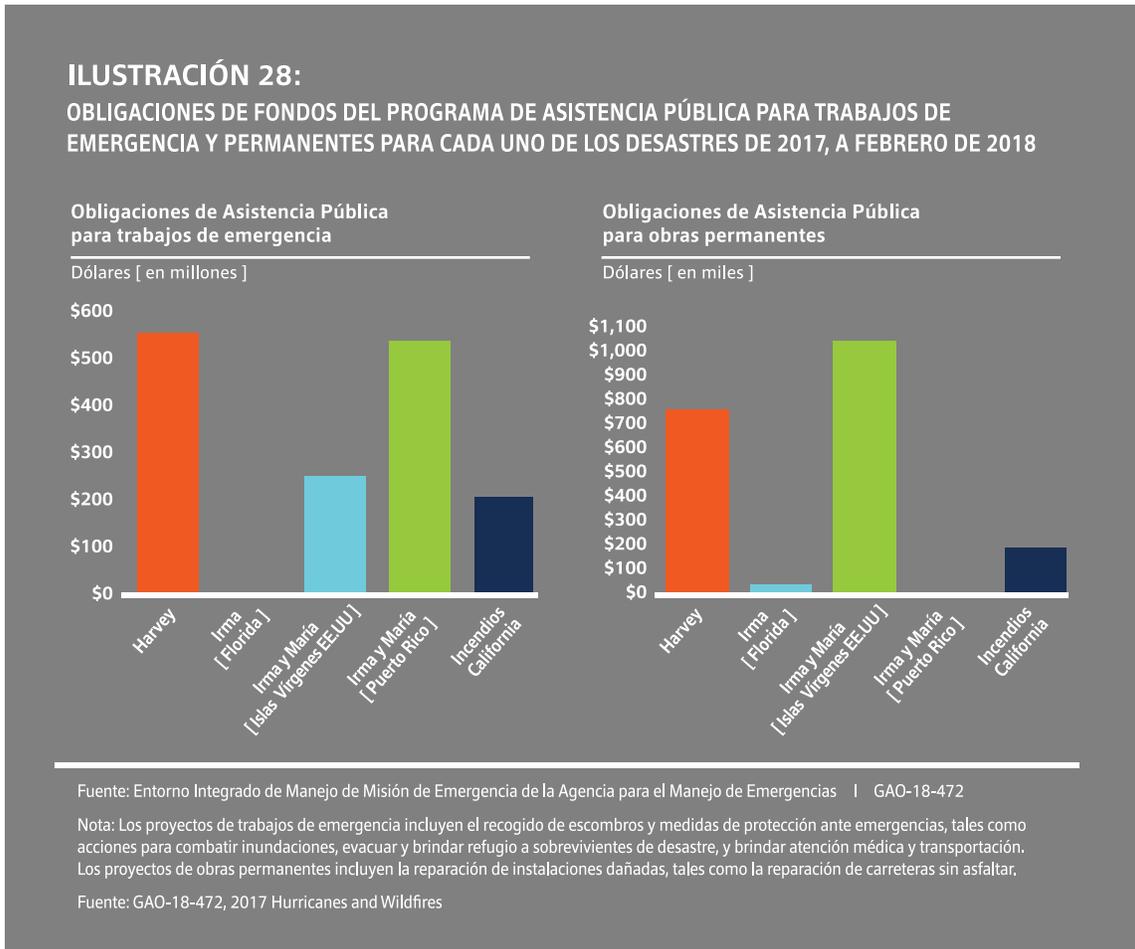


Fuente: Análisis del GAO de datos de FEMA – GAO-18-472

Nota: Estas cifras de costo reflejan las obligaciones incurridas hasta el 30 de abril de 2018 y las obligaciones proyectadas hasta el 30 de septiembre de 2018. Las obligaciones de misiones asignadas incluyen las obligaciones de Búsqueda y Rescate Urbano.

Es importante señalar que la porción de fondos totales obligados para programas de ayuda individual a las víctimas del huracán María (17%) es significativamente más baja que la porción obligada para ayuda individual a las víctimas del huracán Harvey (47%) o el huracán Irma (32%). Esta proporción relativamente baja de obligaciones se explica en parte por el hecho de que muchas familias de Puerto Rico no tienen un título “claro” de la propiedad donde habitan. Sin prueba del título, no cumplen con los requisitos de ciertos programas de asistencia, como muestra el alto porcentaje de solicitudes denegadas por FEMA.

También es notable, como se muestra en el cuadro siguiente, que el gasto en ayuda pública para proyectos de obras permanentes en Puerto Rico es significativamente más bajo que el gasto en otras jurisdicciones:



Según la GAO, este rezago se debe mayormente a la solicitud del Gobierno de Puerto Rico de emplear procedimientos alternativos bajo la Sección 428 de la Ley Stafford para todos los proyectos grandes de obras permanentes bajo el programa de Asistencia Pública. Los procedimientos alternativos para obras permanentes:

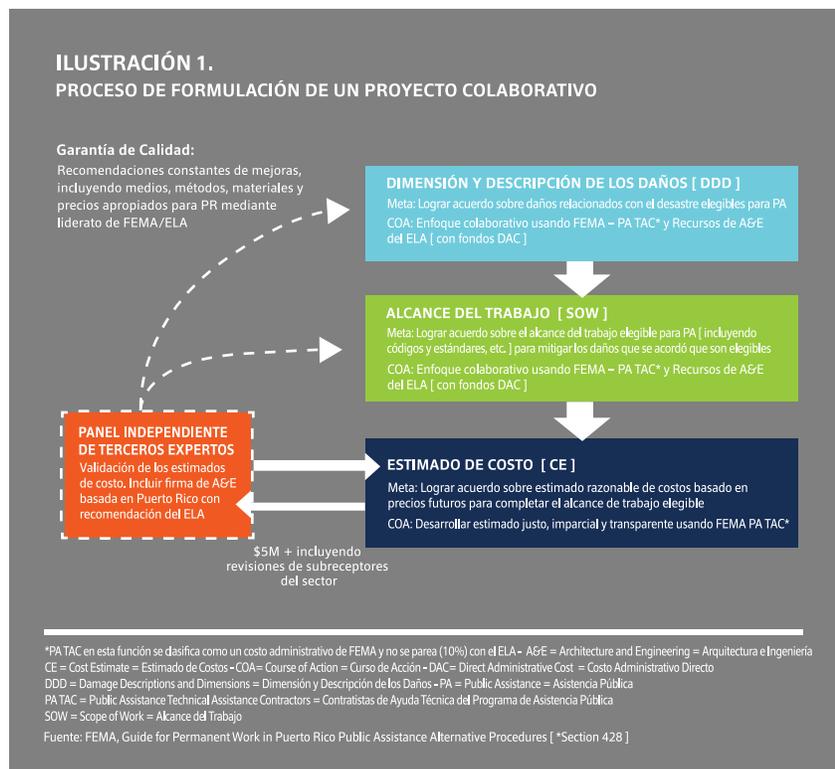
...están diseñados para ofrecer a las jurisdicciones más flexibilidad en la determinación de cómo, dónde y qué reconstruir, en especial después de daños significativos. Los solicitantes pueden escoger combinar múltiples instalaciones críticas y reconstruirlas de tal manera que resulte menos probable que sufran daños por desastres en el futuro. En 2013, FEMA comenzó un programa piloto para usar los procedimientos alternativos en el recogido de escombros y proyectos de obras permanentes de recuperación del huracán Sandy en Nueva York y Nueva Jersey. En abril de 2018, FEMA reportó que 29 por ciento de los proyectos de obras permanentes de Nueva York ahora se realizan bajo los procedimientos alternativos; es decir, cerca de \$8,600 millones. **No obstante, ningún estado o territorio ha usado los procedimientos alternativos para 100 por ciento de sus proyectos de obras permanentes. Según el Plan de recuperación económica y de desastres para Puerto Rico publicado en julio de 2018, el ELA estimó los costos de los proyectos de mejoras permanentes entre \$26,700 millones y \$37,400 millones.**²⁴

²⁴ GAO, 2017 Hurricanes and Wildfires, supra n. 1., en p. 18 (énfasis del autor).

Hacer uso de la opción que ofrece la Sección 428 de emplear procedimientos alternativos para todos los proyectos grandes de mejoras permanentes de Asistencia Pública significa que el proceso de recuperación de Puerto Rico fluirá según un calendario distinto al aplicable a otras jurisdicciones y supone tanto costos como beneficios para la Isla:

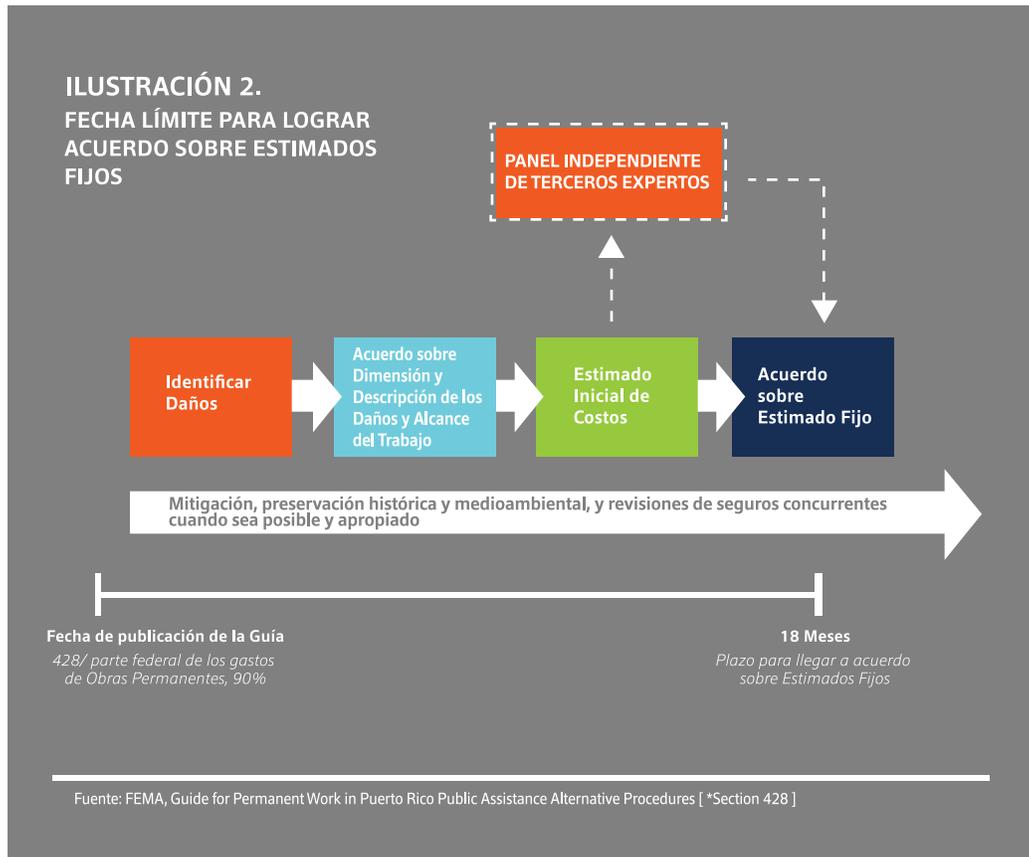
Según funcionarios de FEMA, en las Islas Vírgenes Estadounidenses y en los estados, la participación en el programa piloto de procedimientos alternativos para obras permanentes se dará en proyectos escogidos, a petición del solicitante... Añadieron que este enfoque ofrecerá la flexibilidad que Puerto Rico necesita para alcanzar sus metas de recuperación tras el desastre, a la vez que limita los riesgos en que incurre el Gobierno federal... **No obstante, no está claro si esta flexibilidad eliminará otros retos que se asocian con el programa de Asistencia Pública, tales como reducir los retrasos ocasionados por impugnaciones a las determinaciones de elegibilidad y el apoyo a una recuperación rápida...** aunque las actividades iniciales del programa piloto de procedimientos alternativos de Asistencia Pública podrían tomar más tiempo que los procedimientos ordinarios de Asistencia Pública, una vez se han alcanzado acuerdos sobre la formulación del proyecto (incluyendo cualquier medida de mitigación de peligros identificada) y los costos, la suma total del nivel de financiamiento acordado queda obligada y se pone a la disposición del receptor a un ritmo más rápido, ya que la cantidad total del proyecto se obliga desde el comienzo [se han omitido las notas al calce internas].²⁵

Para Puerto Rico, la ventaja de emplear estos procedimientos alternativos es que el dinero federal quedará obligado en su totalidad una vez exista acuerdo entre las partes con respecto al estimado de costos de un proyecto en particular. La desventaja es que, si el proyecto se pasa de presupuesto, le tocará al Gobierno de Puerto Rico, que atraviesa un proceso de bancarrota, financiar el exceso. Sin embargo, si hubiese algún ahorro, el Gobierno de Puerto Rico podría usar esos ahorros para otras actividades relacionadas con la recuperación. La ventaja para el Gobierno federal es que limita su exposición a la cantidad previamente acordada en base al estimado de costos.



²⁵ Id. at p. 56 (énfasis del autor). El 11 de abril de 2018, FEMA publicó la *Public Assistance Alternative Procedures (Section 428) Guide for Permanent Work* para guiar la recuperación del huracán María en Puerto Rico después de que el gobernador solicitara el uso de procedimientos alternativos en todos los proyectos grandes de obras permanentes debido a las circunstancias singulares del territorio (es decir, la magnitud de los impactos y las circunstancias fiscales de la Isla).

Es importante señalar que el proceso de llegar a un acuerdo sobre estimados de costo puede ser muy complejo y largo. Como muestra el cuadro que sigue, FEMA calcula que el tiempo para llegar a un acuerdo sobre un estimado fijo puede tomar hasta dieciocho meses *por proyecto*:



Resta por ver cómo la aplicación de los procedimientos alternativos de la Sección 428 afectarán la otorgación de contratos entre firmas de Puerto Rico y firmas del continente. Por un lado, la Sección 428 podría dar una ventaja a las firmas basadas en EE. UU. puesto que estas podrían tener más experiencia y recursos para cumplir con los requisitos de los proyectos otorgados según estos procedimientos. Por el otro, el calendario y la flexibilidad que ofrece la Sección 428 podrían brindar a las firmas locales una oportunidad de obtener una porción mayor de un contrato federal que de otra manera podrían no haber tenido.

La cantidad de dinero obligado para firmas locales es importante a la recuperación puesto que el gasto federal ofrecería un estímulo a la economía puertorriqueña al fluir por el sistema económico de la Isla. Mis colegas del Centro para una Nueva Economía publicaron hace poco un análisis de las compras federales relacionadas con el proceso de recuperación en Puerto Rico. Este análisis encontró que, a pesar de los requisitos estatutarios federales de contratación de firmas locales, solo diez por ciento de los contratos federales relacionados con la recuperación de Puerto Rico se han otorgado, hasta ahora, a firmas locales.²⁶

En resumen, un año después de María, los fondos federales de ayuda para catástrofes están fluyendo a Puerto Rico, pero a un ritmo menor de lo que muchos, entre ellos algunos funcionarios del Gobierno, quisieran y la cantidad total autorizada o asignada a Puerto Rico hasta el momento está significativamente por debajo del cálculo que hizo FEMA de los \$90,000 millones necesarios para la reconstrucción.²⁷

Retos a la reconstrucción

Además de la magnitud de la tarea por delante y de las dificultades de obtener fondos suficientes, Puerto Rico enfrenta otros retos a su reconstrucción, algunos de los cuales son peculiares a la Isla, mientras que otros son comunes a la mayoría de las situaciones posteriores a un desastre.

Comenzando con los primeros, es evidente que el estatus político subordinado –que algunos llamarían colonial– de Puerto Rico ha sido un obstáculo al proceso de recuperación. Ni país soberano ni estado de la unión, Puerto Rico no tiene autoridad para negociar tratados internacionales, no tiene acceso a financiamiento de emergencia de parte de las instituciones multilaterales, no tiene instrumentos de política monetaria, posee pocas herramientas de política fiscal, una representación nominal en el Congreso, y el Tribunal Supremo de EE. UU. ha decidido que la Constitución permite que el Congreso discrimine contra Puerto Rico en la aplicación de los programas federales siempre y cuando exista una “base racional” para hacerlo.

La base legal de la peculiar situación política de Puerto Rico se encuentra en el Artículo IV, Sección 3 de la Constitución de Estados Unidos (conocido como la “Cláusula Territorial”), que otorga al Congreso el poder de disponer de los territorios y formular todas sus normas y reglamentos. El Tribunal Supremo de EE. UU. interpretó por primera vez esta cláusula en relación con Puerto Rico en los *casos insulares*, una serie de casos decididos previo a los casos de derechos civiles que crearon una distinción entre “territorios incorporados” (es decir, territorios que estaban destinados a convertirse en estados de la unión) y “territorios no incorporados” (es decir, territorios no destinados a convertirse en parte de la unión).

Lamentablemente, un análisis completo de la relación política entre Estados Unidos y Puerto Rico queda fuera del ámbito de este artículo. Pero para nuestros propósitos, los puntos importantes son los siguientes:

(1) Los *casos insulares*, el primero de los cuales se decidió poco después de que la decisión de *Plessy v. Ferguson* validara la constitucionalidad del régimen Jim Crow de discriminación racial (“separados pero iguales”), aún se consideran jurisprudencia válida y aplicable por el Tribunal Supremo de EE. UU.;

(2) estos casos sostenían que solo las secciones “fundamentales” de la Constitución de EE. UU. aplicaban a los territorios no incorporados porque, como expresó el Tribunal en *Downes v. Bidwell*, 182 U.S. 244 (1901): los puertorriqueños eran una “raza incivilizada” no apta para “la administración del Gobierno y de la justicia, de acuerdo con principios anglosajones”, entre otras justificaciones de política pública explícitamente racistas que hoy sacudirían la conciencia de la mayoría, aunque quizás no de todos, los estadounidenses; y

(3) después de 120 años de dominación de EE. UU., Puerto Rico permanece en un estado de limbo político y legal, una especie de mundo al revés, donde la doctrina de “separados y desiguales” es la *lex terrae*; el principio de “un hombre, un voto”, se convierte en “un hombre, cero voto”; y el discriminación abierta contra una “minoría insular y discreta” es la ley.²⁸

²⁶ Deepak Lamba-Nieves y Raul Santiago-Bartolomei, *Transformando la recuperación en crecimiento local: contrataciones federales en el período posdesastre*, Centro para una Nueva Economía, septiembre 2018.

²⁷ La situación con respecto a los fondos del Community Development Block Grant for Disaster Recovery (“CDBG-DR”) es muy similar. El 9 de febrero de 2018, HUD publicó un aviso con las guías para el uso de parte de los \$1,500 millones de fondos CDBG-DR (Véase Notice 83-FR-5844) y el plan de acción requerido por esa reglamentación no fue aprobado hasta agosto de 2018. Luego, el 14 de agosto de 2018, HUD publicó otro aviso para la utilización de \$8,200 millones de fondos CDBG-DR adicionales (Véase Notice-83-FR-40314). El Gobierno de Puerto Rico trabaja en este momento en el plan de acción para el uso de esos \$8,200 millones adicionales.

²⁸ Véase, por ejemplo, Juan R. Torruella, *The Supreme Court and Puerto Rico: The Doctrine of Separate and Unequal*, (Editorial de la Universidad de Puerto Rico: Río Piedras, PR, 1988); José Trías Monge, *Puerto Rico: The Trials of the Oldest Colony in the World*, (Yale University Press: New Haven, CT, 1997); y Efrén Rivera Ramos, *American Colonialism in Puerto Rico: The Judicial and Social Legacy*, (Markus Wiener Publishers: Princeton, NJ, 2009).

Dado este ambiguo y francamente extraño estado de cosas, no debe sorprender que algunos funcionarios federales, debido a la indiferencia, la ignorancia o quizás pura intolerancia, no hayan actuado con la diligencia requerida para suplir una ayuda adecuada a Puerto Rico antes, durante y después del huracán María.

Más aún, la falta de representación plena en el Congreso presenta un obstáculo a la obtención de fondos para las actividades de recuperación del desastre en Puerto Rico. Esto es especialmente preocupante dado que el plan de reconstrucción del Gobierno fue sometido al Congreso sin identificar la fuente de financiamiento para \$45,000 millones, de \$139,000 millones en gastos totales presuntamente necesarios para la reconstrucción.

Segundo, en junio de 2016, el Congreso, actuando en virtud de la Cláusula Territorial, promulgó la Puerto Rico Oversight, Management and Economic Stability Act ("PROMESA"). Esta ley creó un régimen de bancarrota territorial que consiste, a grandes rasgos, de dos elementos: (1) el establecimiento de una junta de supervisión con amplios poderes para imponer la disciplina fiscal en el territorio, en este caso, Puerto Rico; y (2) un proceso supervisado por el tribunal para el ajuste ordenado de las deudas y obligaciones del territorio. Este enfoque dual a la bancarrota territorial es lo que el Juez Torruella llama el "experimento PROMESA" en un reciente artículo publicado en el *Harvard Law Review*.²⁹ Un experimento legal impuesto al cuerpo político puertorriqueño que es posible gracias a la condición territorial de la Isla.

En general, los orígenes del experimento PROMESA se remontan al establecimiento de juntas de control fiscal por parte de los Gobiernos estatales para manejar las crisis financieras de ciudades, municipios y condados, en particular en los casos de la Ciudad de Nueva York, Filadelfia, Washington, DC y Detroit, entre otras jurisdicciones.

Estas juntas por lo general asumen la función de desarrollo de la política fiscal y financiera de las ciudades o municipios, con el objetivo de tomar "decisiones difíciles desde el punto de vista político" pero necesarias para salir de la crisis que los políticos democráticamente electos no están dispuestos a tomar, o no son capaces de tomar. No es necesario decir que estas juntas son extremadamente impopulares y con frecuencia se les acusa de prácticas antidemocráticas.

En términos específicos, podemos apuntar a los escritos de dos juristas: Clayton Gillette, de la Escuela de Derecho de New York University, y David Skeel, de la Escuela de Derecho de la Universidad de Pensilvania, actualmente miembro de la Junta de Supervisión y Administración Financiera para Puerto Rico (en adelante, "la Junta").

En un escrito titulado muy acertadamente *Dictatorships for Democracy: Takeovers of Financially Failed Cities*, publicado en 2014, el profesor Gillette sostiene que juntas de control con poderes casi dictatoriales, entre ellos los de coaccionar o sustituir la autoridad de los funcionarios locales electos, podrían ser el medio más eficaz de enfrentar las deficiencias y consecuencias de la política normal.

Los modelos menos contenciosos de juntas de control les permiten exigir que se cumpla con planes financieros y presupuestos diseñados al margen del proceso ordinario de gobernanza local. Una bibliografía sustancial sugiere que algunas formas específicas de gobernanza municipal pueden promover la estabilidad fiscal. El modelo más contencioso que propongo aquí busca aprovechar esa bibliografía y permitiría, por ende, que la junta de control realizara una reestructuración amplia de la gobernanza para librar a la localidad de un patrón arraigado de toma de decisiones costosas y desfragmentadas. El incremento en el déficit de democracia que crea este tipo de autoridad ciertamente plantea ciertos riesgos, pero las limitaciones temporales a las juntas de control y la

²⁹ Juan R. Torruella, Commentary, *Why Puerto Rico Does Not Need Further Experimentation with its Future: A Reply to the Notion of "Territorial Federalism,"* 131 *Harvard Law Review Forum*, Vol. 65 (2018), p. 93.

posibilidad de que se hagan enmiendas a la carta municipal significan que cualquier reestructuración debe recibir, en última instancia, al menos la aprobación implícita de los residentes del lugar.³⁰

A esto le siguió la publicación conjunta, con el profesor Skeel, de *Governance Reform and the Judicial Role in Municipal Bankruptcy*, en donde los autores sostienen que los procedimientos de bancarrota municipal no deben limitarse a la reestructuración de la deuda, sino que debe reformarse también la estructura de gobernanza del deudor puesto que, desde su punto de vista, las dificultades fiscales son por lo general resultado de una disfunción en la gobernanza. Además, mantienen que según la reforma de la gobernanza empresarial es un componente importante de la reestructuración corporativa bajo el Capítulo 11 de la Ley de Quiebras, es más importante aún en el caso de una ciudad o municipio en problemas, puesto que una ciudad en dificultades “no puede ser liquidada ni se pueden transferir los derechos de propiedad de unas partes interesadas a otras”.³¹

Por último, el 15 de marzo de 2016 publicaron un documento titulado “A Two-Step Plan for Puerto Rico”, que bosquejaba los elementos principales de lo que a la larga llegaría a conocerse como PROMESA.³² Según el profesor Skeel en una entrevista con la revista *The Nation*, lo que el Congreso “hizo se parece bastante a lo que estábamos proponiendo”.³³

Entre otras cosas, PROMESA impone una fuerte junta de supervisión y administración fiscal al Gobierno democráticamente electo de Puerto Rico. La Junta tiene amplios poderes sobre las políticas fiscales y económicas de Puerto Rico, incluido el poder, bajo ciertas circunstancias, de imponer un plan fiscal de cinco años, decir la última palabra sobre el presupuesto anual, requerir al Gobierno de Puerto Rico que ponga en vigor sus recomendaciones aunque previamente haya objetado a ellas, y tiene la autoridad de tomar las medidas que estime necesarias para impedir que se pongan en vigor o ejecuten ciertos contratos, órdenes ejecutivas y hasta ciertas leyes o reglamentaciones.³⁴

Además, cuando el Congreso promulgó la “Further Additional Supplemental Appropriations for Disaster Relief Requirements Act” en febrero de 2018, le concedió a la Junta más autoridad en lo relativo a la supervisión de fondos autorizados para el proceso de recuperación, incluida la autoridad para revisar y certificar el plan de recuperación diseñado por el Gobierno de Puerto Rico y el poder de revisar los contratos de más de \$10,000,000 relacionados con la recuperación. **Esta concesión de poder adicional plantea un reto a la recuperación porque (1) confiere a un cuerpo no elegido de tecnócratas el derecho a intervenir en el proceso de recuperación de Puerto Rico; (2) la relación entre el Gobierno de Puerto Rico y la Junta ha sido antagónica; y (3) la Junta no posee la capacidad, pericia ni recursos para ejecutar con éxito este mandato del Congreso.**

³⁰ Clayton P. Gillette, *Dictatorships for Democracy: Takeovers of Financially Failed Cities*, (2014), *New York University Law and Economics Working Papers*, Paper 369, p. 80-81.

³¹ Clayton P. Gillette and David A. Skeel, *Governance Reform and the Judicial Role in Municipal Bankruptcy*, *Yale Law Journal*, Vol. 125: 1150-1237, 2016.

³² Clayton P. Gillette and David A. Skeel, “A Two-Step Plan for Puerto Rico” (2016). *Faculty Scholarship*. Paper 1621. http://scholarship.law.upenn.edu/faculty_scholarship/1621.

³³ Simon Davis-Cohen, “Meet the Legal Theorists Behind the Financial Takeover of Puerto Rico”, *The Nation*, October 31, 2017, <https://www.thenation.com/article/meet-the-legal-theorists-behind-the-financial-takeover-of-puerto-rico/>.

³⁴ El concepto criptofascista de suspender el estado de derecho o los procesos normales de la democracia *a fin de salvar a la democracia de sí misma* no es precisamente nuevo. Véase, por ejemplo, el libro de 1921 del jurista alemán Carl Schmitt, *From the Origin of the Modern Concept of Sovereignty to Proletarian Class Struggle*, (Polity Press: Cambridge, UK, 2018); y Giorgio Agamben, *State of Exception*, (University of Chicago Press, Chicago, Illinois, 2005), parte de su serie *Homo Sacer* acerca de la historia política de Occidente, desde Atenas hasta Auschwitz.

Para complicar más aún las cosas, el Gobierno de Puerto Rico se declaró en quiebra bajo los términos del proceso establecido por PROMESA en mayo de 2017. Esta declaración de quiebra presenta varios retos al proceso de recuperación. Primero, la Junta no electa representa al Gobierno de Puerto Rico en el proceso de quiebra y se le requiere que certifique tanto el Plan Fiscal del Gobierno y su presupuesto anual, como el eventual Plan de Ajuste con los acreedores de Puerto Rico.

Segundo, hasta donde sabemos, Puerto Rico es la única jurisdicción que ha atravesado, simultáneamente, por (a) un proceso de bancarrota supervisado por un tribunal; (b) una recesión económica de doce años; (c) una crisis fiscal y de deuda; (d) la imposición de una junta de control no electa; y (e) un proceso de recuperación a gran escala después de un inmenso desastre natural.

Por último, la Junta favorece la imposición de políticas de austeridad que debilitan la capacidad del Gobierno de Puerto Rico para ejecutar complicadas políticas públicas, precisamente en el momento en que necesita poner en vigor un complejo programa de recuperación de una catástrofe en coordinación cercana con el Gobierno federal.

Esta concatenación de eventos desafortunados plantea problemas de política pública extremadamente complejos. Por ejemplo, ¿cómo puede el Gobierno de Puerto Rico impedir que los bonistas y otros especuladores se beneficien de los fondos autorizados para la recuperación? ¿Podría FEMA o cualquier otra de las agencias federales requerir o imponer controles más estrictos sobre la obligación y gasto de fondos de ayuda para catástrofes porque Puerto Rico está en bancarrota? ¿Hay alguna circunstancia en que resulte apropiado poner en vigor políticas de austeridad durante un proceso de recuperación que por su naturaleza misma está plagado de complejidades e incertidumbre? ¿En qué punto del proceso de otorgación de contratos puede intervenir la Junta para “revisarlos”? Estas y otras preguntas igualmente difíciles sirven de telón de fondo al tránsito de Puerto Rico por la ruta de la recuperación y la reconstrucción.

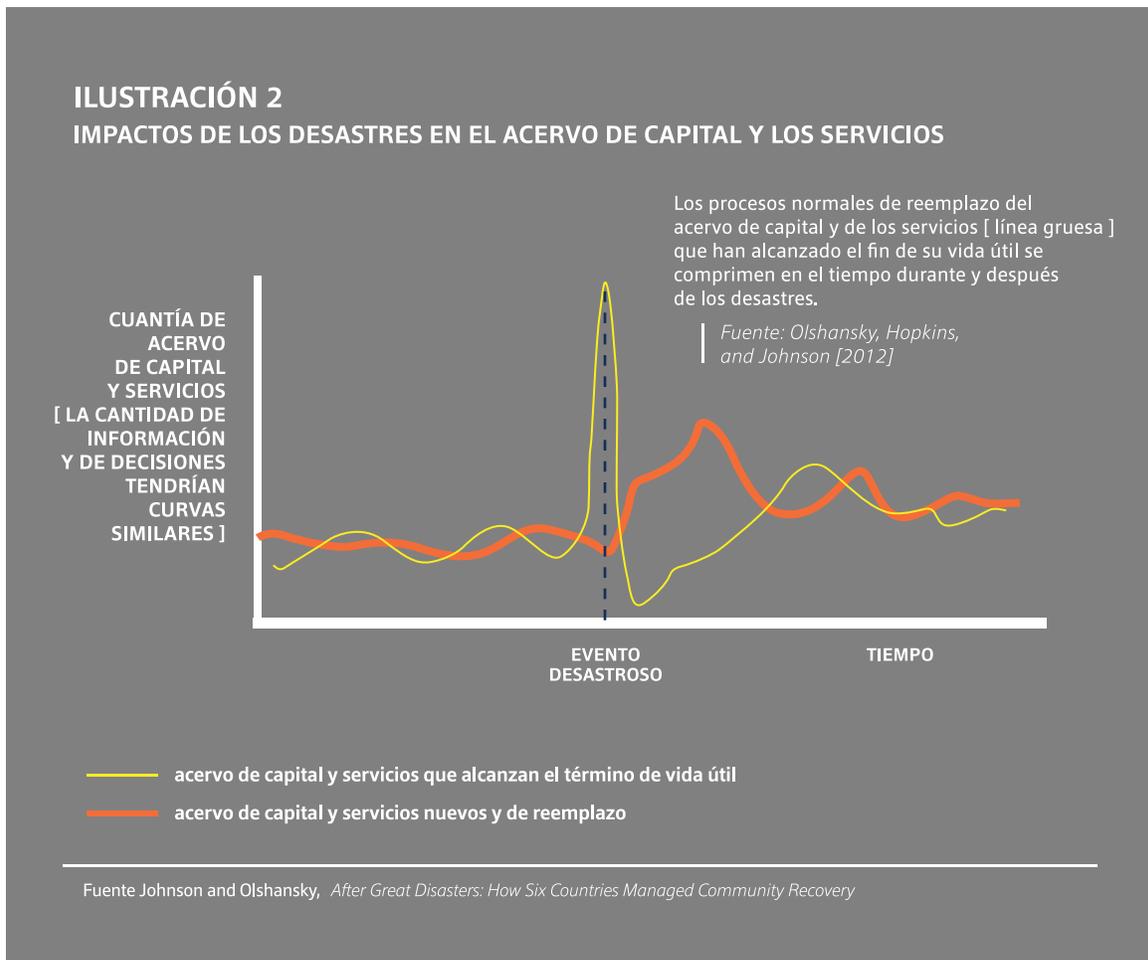
Además de estos retos, que son peculiares de Puerto Rico, la Isla enfrenta otros tipos de retos que son comunes en la mayoría de las jurisdicciones, si no en todas, después de un desastre.

Primero, según Robert Olshansky (y otros) la clave para comprender las dificultades que se asocian a la recuperación tras un desastre es que el proceso de planificación para la recuperación ocurre en condiciones de “compresión temporal”. Esto significa que

la planificación tras un desastre es una versión acelerada de la planificación normal, que se desarrolla más rápidamente que la velocidad de flujo de la mayor parte de la información básica de la que depende regularmente la planificación. En consecuencia, ninguno de los participantes sabe a ciencia cierta lo que hacen los demás, ni cómo su propia actividad encaja en el panorama general (porque nadie entiende todavía el panorama general). En estas circunstancias, la participación ciudadana es particularmente difícil de lograr. Luego, los planificadores enfrentan un dilema: sabemos que la participación ciudadana es crucial al éxito de la recuperación, pero tenemos poca orientación acerca de cómo adaptar el conocimiento actual sobre procesos participatorios al entorno veloz del posdesastre.³⁵

³⁵ Olshansky and Chang, *Planning for Disaster Recovery: Emerging Research Needs and Challenges*, supra n. 17, at p. 208.

Más aún, según se muestra en el cuadro siguiente, “el tiempo se comprime de manera desigual en los diversos sistemas físicos, sociales, económicos e institucionales de las comunidades. El mundo de la recuperación tras un desastre se convierte en un mundo diferente, en el que la comunidad no funciona igual que en tiempos normales o en lugares normales”.³⁶



La compresión temporal y la disfunción de la comunidad generan, a su vez, presiones económicas, políticas y sociales para que el Gobierno comience el proceso de recuperación lo antes posible; con frecuencia, como se mencionó arriba, sin suficiente información, suficiente planificación, o consulta adecuada con las comunidades afectadas. En la mayoría de los casos, los Gobiernos tratan de llenar este vacío de información y capacidad contratando a grandes firmas de consultoría multinacionales que ofrecen soluciones estándar o prefabricadas.

El problema de política pública surge cuando las soluciones enlatadas de los consultores inevitablemente chocan con la realidad en el terreno y los políticos proceden a no hacerles caso, entrando en vez en un delicado juego de pies político. Innes y Booher encuentran que en la mayoría de las situaciones los políticos y los burócratas usan el trabajo de estos consultores para “encubrir al liderato político, que escoge proyectos diseñados para repartir la riqueza entre el electorado”.³⁷

³⁶ Johnson and Olshansky, *After Great Disasters: How Six Countries Managed Community Recovery*, supra n. 15, at p. 11.

³⁷ Judith E. Innes and David E. Booher, *Planning with Complexity: An introduction to Collaborative Rationality for Public Policy*, (Routledge: London, UK, 2018), 2nd edition, p. 20.

De este modo, se desarrolla una extraña dinámica en la que los consultores pretenden producir “las soluciones” y los políticos pretenden “prestarles atención”. Convenientemente, los consultores eluden la culpa porque las medidas tomadas no se ajustaban a sus recomendaciones, mientras que los políticos no pueden asumir la culpa por las políticas fracasadas porque usaron “asesoramiento experto”. Los perdedores, desde luego, son las víctimas del desastre y sus comunidades, que obtienen: (1) proyectos grandes y resplandecientes que no satisfacen sus necesidades reales, o (b) nada en absoluto, porque no pertenecen a un grupo políticamente favorecido. En ambos casos, los viejos problemas de la comunidad quedan sin resolver y la recuperación se retrasa.

Puerto Rico también tendrá que enfrentar problemas relacionados con una variante de la “maldición de los recursos” durante el proceso de recuperación. Como sucede con frecuencia después de los desastres naturales, han aparecido en Puerto Rico una multiplicidad de fundaciones y numerosas ONG. La mayoría viene con las mejores intenciones y ofrecen conocimiento valioso y recursos monetarios. Otras, sin embargo, –quizás una pequeña minoría– solo se interesan por obtener una porción de los dólares de la recuperación, y les importa poco Puerto Rico y su gente. Esto no supone una argumentación a favor de rechazar toda la ayuda de las fundaciones y las ONG, sino más bien una advertencia a las autoridades gubernamentales, alcaldes y líderes comunitarios sobre los riesgos que entraña asociarse con la organización equivocada. Los roles y responsabilidades deben estar claramente establecidas, preferiblemente por escrito, antes de entrar en sociedad con una ONG multinacional o del continente.

Además, incluso en el mejor de los casos, es necesario coordinar con cuidado el trabajo de las organizaciones del “tercer sector” por varias razones.

Primero, las ONG, aunque útiles en el corto plazo, raras veces ofrecen soluciones estructurales a viejos problemas que existían antes del desastre y que solo salen a la luz durante el período posdesastre. En este sentido, su ayuda podría servir solo para perpetuar la pobreza, la marginación y las políticas discriminatorias existentes antes del desastre.

Segundo, con frecuencia las ONG traen a su propio equipo de expertos y de trabajadores voluntarios, lo que tiene como resultado que se produce muy poca o ninguna transferencia de conocimiento a las comunidades locales.

Por último, no importa cuán bien intencionada o cuán buena sea su reputación, la mayoría de las ONG conocen muy poco o nada las condiciones locales. Su curva de aprendizaje podría ser empinada y esta falta de conocimiento choca con las presiones de llevar la ayuda al terreno lo antes posible. El resultado es, en la mayoría de los casos, que las intervenciones de las ONG empeoran la situación en el terreno en vez de mejorarlas, como presuntamente pretendían.

De nuevo, el punto no es rechazar toda la ayuda de las ONG; muchas de estas organizaciones, después de todo, han demostrado ser útiles en numerosas situaciones difíciles tras un desastre. El punto, más bien, es tener cuidado al diseñar y estructurar los acuerdos de colaboración con estas organizaciones a fin de evitar la duplicación de esfuerzos, la implementación de soluciones mal concebidas y efectos materiales adversos en las comunidades locales.

Conclusión

Al Puerto Rico conmemorar el primer año del impacto del huracán María, pausamos para llorar a nuestros muertos y hacer balance del arduo trabajo que hemos hecho desde entonces. Mirando al futuro, buscamos comprender la magnitud de la tarea y los retos que tenemos por delante. Obtener fondos suficientes para el esfuerzo de reconstrucción empleando mayormente procedimientos alternativos que no han sido puestos a prueba; manejar las actividades de recuperación en un contexto colonial, bajo la supervisión de un Gobierno federal a menudo indiferente y una junta de supervisión no electa, mientras el Gobierno de la Isla se somete a un proceso de bancarrota; y planificar la recuperación en tiempo comprimido, en un entorno político muy complejo, mientras los buitres del desastre vuelan inquietantemente sobre nosotros, son algunos de los retos que enfrentamos. Sin embargo, mirando hacia el futuro, quizás la tarea pendiente más importante de Puerto Rico sea la reconstrucción de los lazos sociales, familiares y comunitarios destrozados por el huracán María.

El Centro para una Nueva Economía (CNE) es un think-tank independiente sin afiliación político-partidista que aboga por el desarrollo de una nueva economía para Puerto Rico. Fundado en 1998, CNE produce investigación y análisis riguroso de política pública y es una de las voces más creíbles e influyentes en la discusión sobre la economía de Puerto Rico. CNE está organizado como una entidad sin fines de lucro 501(c)(3) y no solicita ni acepta fondos del gobierno. CNE depende exclusivamente de subvenciones de individuos, instituciones privadas y fundaciones filantrópicas.