

Tenencia de la tierra y asentamientos informales: algunas experiencias internacionales y sus lecciones para Puerto Rico

Este documento resume las presentaciones y discusiones que se dieron durante la conferencia. Fue redactado por Deepak Lamba-Nieves, Director de Investigaciones del Centro para una Nueva Economía (CNE). Las afirmaciones contenidas en el texto son las del relator y no reflejan, necesariamente, las opiniones de ningún participante particular en la conferencia ni las del CNE.

Presentaciones sobre experiencias internacionales

- Annette M. Kim, Catedrática Asociada, University of Southern California
- Enrique R. Silva, Director de Iniciativas Internacionales e Institucionales del Lincoln Institute of Land Policy

Annette Kim, Catedrática Asociada y Directora del Spatial Analysis Lab
Sol Price School of Public Policy, University of Southern California

Título de la presentación: “La planificación de ciudades inclusivas”

La profesora Kim comenzó su intervención destacando los puntos principales:

El conocimiento que tienen las comunidades es fundamental y debe incorporarse a los ejercicios de planificación y formulación de política pública. Con los adelantos de la tecnología y de las herramientas de planificación —en especial las que facilitan los ejercicios cartográficos y de teledetección— surge el peligro de que las comunidades marginadas se tornen invisibles, exacerbando así la desigualdad. En este contexto, incorporar el “conocimiento de la situación sobre el terreno” se convierte en una tarea importante y necesaria.

La profesora Kim expuso a la consideración del público unas ideas iniciales:

- Estar alertas a sesgos no intencionados cuando se emplea la tecnología para obtener información catastral.
- Las instituciones alternativas de tenencia de tierras pueden estimular las inversiones en el mercado de bienes raíces y su desarrollo.

A continuación, Kim presentó tres casos.

Caso 1: La Ciudad Ho Chi Minh y las imágenes satelitales

Las imágenes de los satélites ofrecen un importante medio inicial para tener un récord de la situación reciente sobre el terreno. En algunos casos, podría tratarse del único récord de lo que

sucede en el terreno. Los datos están disponibles comercialmente, pueden ofrecer una cobertura amplia, y los adelantos tecnológicos han agilizado la interpretación de las imágenes. Estas tienen un gran potencial para la investigación y el análisis, pero también existen inconvenientes.

Por ejemplo, las nubes dificultan tomar medidas precisas. Además, algunos accidentes geográficos característicos se pueden ver distintos en las imágenes satelitales. Hay distintas tipologías y materiales de construcción, de manera que hay mucha variación en las fotos de los satélites. Dadas estas restricciones, surge la necesidad de escoger entre la precisión del análisis y la conveniencia.

En su presentación, la profesora Kim mostró varias fotos satelitales de Ciudad Ho Chi Minh tomadas a lo largo del tiempo. Algunas partes de las imágenes parecen ser asentamientos: pixeles que por su brillo parecen indicar la presencia de estructuras de hormigón y desarrollos urbanos. Pero debido a su experiencia de años de trabajo de campo en Ciudad Ho Chi Minh, ella sabía que hay asentamientos urbanos que no están construidos en hormigón, por lo que no brillan en las imágenes satelitales ni se ven parecidas a las otras áreas desarrolladas. Este conocimiento clave le permitió determinar qué algoritmos diseñados para clasificar zonas construidas en las imágenes satelitales requerían ajustes para tomar en consideración la información adquirida por conocimiento del terreno.

Luego, ella comparó tres estudios y mapas distintos de Ciudad Ho Chi Minh, entre ellos el suyo, que produjeron tres resultados diferentes, basados en imágenes satelitales, sobre cómo iba progresando la expansión urbana. El análisis de Kim, basado en datos de satélites y trabajo de campo, mostraba que había más asentamientos informales en las zonas aledañas al río. Debido a que ella se concentró en la detección de asentamientos informales en la periferia, pudo identificar una mayor cantidad de ellos en sus mapas. Su análisis, en contraste con los otros estudios, le permitió señalar que los asentamientos informales con frecuencia ubican en zonas geográficamente vulnerables de Ciudad Ho Chi Minh: cerca del río y también más cerca de las carreteras.

El hecho de que tres equipos de investigación que estudiaban el mismo lugar casi al mismo tiempo produjeran mapas distintos es un hallazgo significativo que tiene importantes repercusiones de política pública. Los mapas son la base de los futuros ejercicios de planificación porque nos permiten determinar quién está ahí y necesita nuestra ayuda. Pero si algunas comunidades no aparecen en los mapas, si “faltan”, resulta fácil pasarlas por alto y no invertir en ellas. Casi siempre, estas comunidades que “faltan” son las más vulnerables.

La profesora Kim sostuvo que estos ejercicios analíticos y cartográficos se basan en presuposiciones, y que los sesgos y limitaciones del conocimiento que poseen los investigadores acerca del campo se insertan en sus algoritmos.

Los investigadores de los tres proyectos de cartografía tuvieron la oportunidad de reunirse a discutir las diferencias en los mapas que habían generado de Ciudad Ho Chi Minh. Ninguno de los equipos tenía intenciones ocultas, pero sí tenían motivaciones institucionales. Uno de los equipos quería mostrar solo datos de Vietnam basándose en ejercicios previos que habían realizado sobre el progreso de la expansión urbana en Estados Unidos. Otro equipo se centró en medir la expansión urbana, no en la identificación de detalles cruciales.

Kim señaló que las diferencias en las motivaciones e intereses institucionales subrayan los peligros de “cortar y pegar” metodologías analíticas y de traer expertos en paracaídas que realizan los mismos análisis dondequiera que van. En la medida en que se facilita el acceso a las imágenes satelitales y se automatizan los análisis, se producen más resultados pero, como indica el caso de Ciudad Ho Chi Minh, esto sucede a menudo a expensas de crear más marginación.

Caso 2: Transacciones de terrenos en Hanoi y Ciudad Ho Chi Minh

El segundo caso que presentó Kim también se basó en investigaciones realizadas en Vietnam dirigidas a identificar qué tipos de instituciones legales hacen falta para dar apoyo a los proyectos de construcción de viviendas y a los mercados inmobiliarios, estudiando la primera generación de promotores de bienes raíces en Hanoi y Ciudad Ho Chi Minh.

A principios de la década de 2000, analistas del mundo entero clasificaron a Vietnam como el peor lugar para invertir en bienes raíces. Pero durante sus visitas de campo, la profesora Kim vio un gran auge en el mercado inmobiliario. Esto la inspiró a profundizar más en la respuesta a una interrogante clave: ¿cómo es posible que surja un mercado inmobiliario dinámico en un lugar de tanto riesgo?

La profesora Kim identificó que para poder entrar en transacciones inmobiliarias, hacen faltan arreglos o instrumentos que ofrezcan un sentido de seguridad. Pero en un lugar como Vietnam, ¿de dónde proviene ese sentido de seguridad? Su análisis reveló que no provenía de un trozo de papel “mágico”, como por ejemplo un título de propiedad, sino de las instituciones sociales que dan sostén a ese trozo de papel y ofrecen conocimiento de lo que sucede en el terreno.

Como parte de su investigación, la profesora Kim obtuvo y examinó anuncios de periódico para determinar qué tipos de transacciones estaban sucediendo. Algunos de los anuncios decían, “tengo el título”, pero otros decían, “tengo documentación legal”. Entonces estudió cuánto más puede pedir uno si dice que tiene el título, que si tiene “documentación legal”.

Obtuvo resultados diferentes para Hanoi y Ciudad Ho Chi Minh, a pesar de que en ambos lugares rige la misma ley. Las diferencias tenían que ver con la economía política local.

El análisis de la profesora Kim indicaba que la clave en lo que concierne a la propiedad es quién hace que se cumplan tus derechos. Si existe un sistema de tribunales establecido, con tener documentación legal es suficiente. Sin embargo, en Vietnam tienen derechos de propiedad estables empleando otros mecanismos. Allí, la estabilidad política contribuye a que la gente se sienta bastante segura donde vive. Además, la estructura burocrática era tal que había funcionarios del gobierno por todas partes, algo parecido a policías de vecindario. Estos funcionarios, puesto que estaban en todas partes, conocían a todo el mundo.

En este contexto, si se tiene un recibo de pago de cuotas o un permiso de construcción, ese papel puede convertirse en “documentación legal” si tiene el respaldo de un funcionario del gobierno local y de los vecinos. Existía un nivel de seguridad provisto por un mecanismo local de validación.

Además, este era el mecanismo principal para velar por el cumplimiento de la ley en Ciudad Ho Chi Minh. Debido a la insuficiencia de jueces, de abogados inmobiliarios y a un retraso considerable en los casos, la vía legal formal no resultaba práctica para hacer cumplir la ley. El mecanismo alternativo ofrecía una solución a la resolución de disputas y la gran mayoría de las reclamaciones se resolvían en el vecindario. Pero en algunos casos, si no se estaba satisfecho con el resultado, las disputas sobre derechos de propiedad podían apelarse al nivel de barrio y de distrito y, en última instancia, a los tribunales de la ciudad.

¿Cómo se activa el título? Todo depende de la economía política. La ironía es que Ciudad Ho Chi Minh es menos respetuosa de las leyes que Hanoi, pero las normas y la discreción del gobierno local con relación a los derechos de propiedad promovieron las transacciones e inversiones en propiedades.

Lo esencial al diseñar un régimen de derechos de propiedad es preguntarse lo siguiente: ¿Están interactuando con el sustento de la gente? ¿Pueden interactuar con las instituciones existentes que velan por que se cumpla la ley? ¿Está generalizado y se entiende bien?

Caso 3: Un Fideicomiso de Tierras Comunitarias (o CLT, por sus siglas en inglés) --Los Rolland Curtis Gardens Apartments de Los Ángeles

En una zona urbana muy cara de Los Angeles, se estableció un CLT. Esto es algo poco común, puesto que la mayoría de los CLT se establecen en zonas rurales o en lugares en que el valor de la tierra es relativamente bajo. Para Kim, lo que llamaba la atención era que habían mantenido a todos los inquilinos originales en el lugar, y lo hicieron al comprar la tierra a su dueño original. En este caso, se juntaron dos entidades distintas con dos tipos diferentes de conocimiento: una alianza entre un promotor profesional de vivienda accesible y una organización comunitaria sin fines de lucro.

Esta organización sin fines de lucro llevó a cabo reuniones en español y promovió la participación, mientras que, por su parte, el promotor de vivienda accesible conocía las reglas y mecanismos del sector de desarrollo de unidades residenciales. Por ejemplo, los organizadores comunitarios tuvieron que enseñar a los residentes porqué una densidad mayor, y menos espacio de estacionamiento, resultaban necesarios para que el proyecto fuera accesible. También lidiaron con el espinoso problema de la segregación racial, dado que se trataba de un vecindario predominantemente latino con un historial de tensiones con la comunidad afroamericana.

La profesora Kim explicó que este caso demuestra que son necesarios los dos tipos de conocimiento: el conocimiento del terreno y el conocimiento de las instituciones.

Enrique R. Silva, Director de Iniciativas Internacionales e Institucionales del Lincoln Institute of Land Policy

Silva comenzó su exposición explicando la misión del Lincoln Institute of Land Policy (LILP), la que resumió como sigue: mejorar el diálogo en torno a las tierras y las políticas de utilización del suelo.

Su charla se centró en la regularización de las tierras y el financiamiento de la regularización de las tierras. Desde el comienzo, destacó que en el LILP un tema urgente es la idea del suelo servido o la disponibilidad de terrenos aptos para edificación —en lugar del problema de los títulos sobre las tierras—y explicó que existen maneras sustentables y justas de pagar por él.

Su intervención se enfocó en América Latina, donde las ciudades son muy desiguales e inseguras, en especial en lo que concierne a la tenencia de tierras. Según Silva, la inseguridad en torno a las tierras en América Latina es producto de las desigualdades en los costos y beneficios de la urbanización, más que de cualquier otra cosa.

Continuó explicando un problema muy común de las ciudades latinoamericanas. En determinados sectores, los dueños de las tierras quieren maximizar su uso, y construyen verticalmente, lo que densifica algunas partes de la ciudad. Ese incremento en densidad tiene un costo, en términos de congestión vehicular, presiones sobre la infraestructura básica y cosas por el estilo. Cuando los promotores densifican, obtienen rentas más altas. Pero otras partes de la ciudad no pueden obtener los mismos beneficios, sin embargo tienen que sobrellevar las cargas que se asocian con una mayor densidad. En consecuencia, es más importante determinar cómo se distribuyen los costos y los beneficios, y también quién gana y quién pierde.

Para el LILP, el meollo del asunto está en la inversión pública.

Silva pasó a discutir las raíces de la informalidad, la que no se puede interpretar meramente como una manifestación de la pobreza. En la mayoría de los casos, la informalidad en las ciudades latinoamericanas la causa la falta de suelo servido (con acceso a agua, electricidad y otras infraestructuras) a precios razonables y con una localización adecuada.

La informalidad tiende a surgir cuando no hay disponibles tierras que las personas de bajos ingresos puedan alquilar o donde pueden ubicar sus hogares. Cuando eso sucede, los necesitados van a donde sea que puedan ir. Si no hay disponible suelo servido, entonces no hay vivienda accesible porque no hay dónde construirla. De este modo surge un círculo vicioso. Silva expresó que la informalidad también la causan los regímenes de planificación, que históricamente han sido excluyentes. También se relaciona con múltiples debilidades institucionales relacionadas con las prácticas de tenencia de tierras y los mercados inmobiliarios.

Silva procedió a destacar algunos ejemplos positivos que está documentando el LILP, principalmente en Colombia y en Brasil:

La mayoría son casos en que el Gobierno de la ciudad y el Gobierno nacional reconocen las desigualdades existentes y están tratando de remediarlas. Están atacando estos problemas desde perspectivas pragmáticas, políticas y éticas. Con mucha frecuencia, comienzan a pensar y actuar creativamente porque necesitan los recursos fiscales para desarrollar nuevos proyectos y porque se

han percatado de que los programas de otorgación de título de propiedad no necesariamente conducen a mejoras socioeconómicas o a una mayor justicia.

Se observan muchas innovaciones en el nivel local porque los gobiernos se están dando cuenta poco a poco de que están dejando “dinero sobre la mesa” (no están obteniendo los beneficios completos) del proceso de urbanización.

Las investigaciones realizadas por el LILP a lo largo del tiempo muestran que los aumentos en el valor de los terrenos responden a acciones tomadas en el nivel local. Por ejemplo, convertir tierras de rurales a urbanas puede llevar a un aumento de precio de 400% (por metro cuadrado). Preparar la tierra para que se pueda construir en ella aumenta los valores en 80% y los cambios de zonificación pueden aumentar los valores en 100%. Estos aumentos pueden concebirse como una “plusvalía” que hace posible las inversiones locales y estatales, que las autoridades pueden aprovechar para mejorar las condiciones de vida de los residentes de zonas particulares o de la comunidad en general.

Luego, Silva pasó a plantear una interrogante clave: ¿por qué es importante obtener la plusvalía de los valores de las tierras?

La tierra es un recurso económico de la cual los gobiernos locales pocas veces sacan ventaja. Las inversiones realizadas para generar suelo servido pueden conducir a aumentos en los valores que, a su vez, pueden dedicarse a inversiones que mejoren la equidad en las ciudades y las comunidades. Además, es una práctica eficiente.

La captación de plusvalía por parte de los gobiernos locales no tiene que ver con quitar derechos a los propietarios sino de reconocer que el derecho a construir es un bien público que se le da al dueño de una propiedad.

La idea de capturar la plusvalía no es nueva, y existen muchos ejemplos en toda América Latina. Silva se centró en São Paulo, una ciudad que está usando los derechos de construcción para generar los recursos necesarios para financiar la expansión urbana, lo que incluye generar nuevas oportunidades para las comunidades informales.

En la década de 1970, los paulistas comenzaron a realizar intercambios con algunas ciudades europeas a fin de discutir el cobro de derechos de construcción a los promotores inmobiliarios, dada la pésima situación fiscal de la ciudad. De esos intercambios y experiencias iniciales surgió el concepto de “suelo creado” o “recuperación de plusvalía”. La idea básica es la siguiente: usted puede tener propiedad y usarla. Pero el derecho a construir, densificar o intensificar el uso de la tierra pertenece al sector público, porque este vela por el bien común. Es una idea que reconoce el impacto que puede tener el sector privado sobre el resto de la población. También toma en consideración que los planes maestros, que habían zonificado áreas específicas de la ciudad, tenían incorporadas inequidades puesto que ofrecían más oportunidades de generar rentas a algunos que a otros, en particular en zonas donde se permitían densidades más altas. Así, el concepto de “recuperación de plusvalía” también sirvió para corregir esas inequidades.

En São Paulo se estableció un coeficiente de aprovechamiento básico. Todo el mundo tiene el derecho a construir un piso. Si usted quiere construir más pisos, tiene que pagar derechos. Esos pagos de derechos ayudaron a crear un fondo especial de tierras que permitió a la ciudad invertir en mejoras locales y en otras zonas y proyectos.

El gobierno de São Paulo también desarrolló un mecanismo singular de financiamiento. Crearon un instrumento conocido como CEPAC —o certificados de potencial adicional de construcción— que les permitía subastar los derechos de construcción a través de la bolsa de valores de São Paulo. Esta innovación le permite al mercado establecer el costo del derecho a construir por encima del coeficiente de aprovechamiento básico. Los fondos recaudados de la venta de estos derechos de construcción entonces se usaron para financiar mejoras a la infraestructura de la ciudad. Según explicó Silva, los resultados han sido increíbles.

Con la venta de los CEPAC, la ciudad pudo permitir densidades más altas, construir nueva infraestructura, como el puente Octavio Frias Oliveira, y también financiar la construcción de nuevos complejos de vivienda para comunidades informales en el mismo sitio donde estaban localizadas.

Existen también varios retos. Entre ellos, la ignorancia con respecto al funcionamiento de los mercados inmobiliarios, los problemas ideológicos, la inercia burocrática y del gobierno, y los intereses particulares que se benefician del *statu quo*. Silva dejó claro que no se trata de una fórmula milagrosa sino de una herramienta clave. También sirve de complemento a un régimen de impuestos sobre las tierras bien diseñado. Además, existen consideraciones legales, en vista de que han surgido debates con respecto a si los regímenes de recuperación de plusvalía pueden considerarse incautaciones.

Silva terminó su intervención destacando el trabajo que está realizando el LILP en Puerto Rico con el Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Peña y los intercambios de conocimiento que están promoviendo.

Respuestas de los expertos locales

- Lyvia Rodríguez, Directora Ejecutiva, Proyecto ENLACE del Caño Martín Peña
- María Hernández, Profesora Adjunta, Clínica de Asistencia Legal de la Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico
- Edwin Quiles, Catedrático Retirado de Arquitectura y Director del Taller de Arquitectura y Urbanismo Comunitario

Lyvia Rodríguez, Directora Ejecutiva
Proyecto ENLACE del Caño Martín Peña

Durante su intervención, Rodríguez planteó algunos problemas centrales basándose en su experiencia con el Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Peña.

Comenzó resumiendo algunos de los puntos principales de las presentaciones de Kim y de Silva, tales como:

- La otorgación de títulos de propiedad versus la provisión de “suelo servido”
- La participación ciudadana y la generación de conocimiento al nivel del terreno
- La redistribución de la riqueza y los valores de la tierra

Según explicó Rodríguez, después del huracán María surgió un discurso popular, en especial entre quienes toman las decisiones de política pública, que identificaba la gravedad de los daños con la existencia de asentamientos informales y construcción informal. Este discurso prejuiciado pasaba por alto el hecho de que muchas unidades construidas con permisos formales o en asentamientos “regulares” también sufrieron daños significativos, especialmente en las zonas costeras.

Este discurso ha conducido a una tipología de la informalidad en Puerto Rico:

- Edificios o asentamientos construidos sin permisos, autoconstruidos o construidos sin la ayuda de ingenieros y arquitectos licenciados.
- Estructuras situadas en zonas de alto riesgo.
- La condición de vivir en hogares para los cuales no se tiene un título claro sobre la propiedad.

El problema de la titularidad adquirió prominencia como resultado del alto porcentaje de denegaciones de beneficios del programa de Ayuda Individual de FEMA. Estas se debieron en gran medida al hecho de que muchos residentes no pudieron presentar un título y reclamar la propiedad como suya. Esto ocurrió a pesar de que el marco jurídico de Puerto Rico claramente separa el derecho a la posesión y uso de la propiedad, de la posesión de un título de propiedad.

El discurso de la informalidad también se empleó para equiparar la informalidad con la ilegalidad. En este contexto, los funcionarios del Gobierno advirtieron que “se acabó el ay bendito” para quienes viven en unidades o asentamientos informales. Estos mismos argumentos se han planteado en discusiones en torno al uso de los fondos de recuperación y el problema de las relocalizaciones.

Rodríguez destacó el hecho de que Puerto Rico es un país desigual y que la desigualdad se manifiesta claramente en el espacio. Y si no reconocemos estas desigualdades, inevitablemente adoptaremos políticas que privilegian solo a quienes viven en espacios “formales”.

Los huracanes revelaron las vulnerabilidades creadas por nuestro modelo de desarrollo. Esto es importante señalarlo porque los procesos de planificación pasan por alto estas vulnerabilidades. Además, observamos el desarrollo de múltiples procesos de planificación. La Junta de Supervisión y Administración Financiera ha preparado un plan fiscal, también hemos preparado varios planes exigidos por las autoridades federales para propósitos de la recuperación, y estamos en medio de la elaboración y actualización de planes de mitigación al nivel municipal. Todos estos planes se están superponiendo a un marco de planificación ya existente. Pero todos estos planes parecen

divorciados unos de otros, y no están arraigados en el conocimiento local y la participación comunitaria que destacó la profesora Kim.

Estas distintas perspectivas están fomentando la idea de que la vivienda es una mercancía y no un derecho.

Sobre el tema de la tenencia de tierras, y dando seguimiento al punto discutido por Silva —de que lo más importante no es la tenencia, sino el suelo servido—, Rodríguez recordó el proceso que atravesaron los residentes del Caño Martín Peña hace varios años cuando sus tierras fueron tomadas por las autoridades locales, que querían deshacer el fideicomiso de tierras y promover los títulos individuales. En medio de este proceso, un residente de la comunidad comentó: “El título individual que me ofrecen no viene con un plan [como el fideicomiso de tierras]. No atiende las necesidades de infraestructura ni los problemas económicos y de equidad que enfrenta la comunidad”. Así, la preocupación principal de los residentes no era tener un pedazo de papel que probara propiedad, sino perder todo lo demás que el fideicomiso de tierras hace posible.

Al explicar la lógica tras el establecimiento del Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Peña, Rodríguez afirmó que las comunidades entendían que tenían que resolver el problema de la tenencia de tierra pero también reconocían que estaban ubicados en tierras codiciadas, lo que significaba que un proceso de otorgación de títulos individuales conduciría inevitablemente al desplazamiento de los residentes. En lugar de proveer títulos individuales, buscaban mejorar la comunidad y la ciudad, e identificaron una alternativa. En lugar de basar su solución en una mentalidad mercantil, su enfoque se fundamentó en una mentalidad comunitaria que priorizaba la cohesión social.

Después de pasar por lo que las fuerzas del mercado pueden hacer mediante la gentrificación, analizaron distintas opciones y, mediante un proceso de consulta a toda la comunidad, decidieron crear un fideicomiso de la tierra. Tierras que antes eran propiedad del Estado pasarían a manos de la comunidad. El fideicomiso sacó del mercado parcelas de terreno, pero permitió que se apalancaran algunas parcelas que podían generar las rentas necesarias para realizar ciertas mejoras en la comunidad. Estos fondos no los podía proveer el Estado.

María Hernández, Profesora Adjunta

Clínica de Asistencia Legal de la Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico

Hernández comenzó sus comentarios destacando que el sector de la vivienda en Puerto Rico ha estado sufriendo desde hace años. a pesar de que existen leyes y políticas que han tratado de resolver el problema durante décadas.

Ella habla a partir de su experiencia como profesora en la Clínica de Asistencia Legal de la Universidad de Puerto Rico.

Hernández sostuvo que la gente valora el pedazo de papel, la documentación legal, pero que eso no impide que prueben cosas nuevas y sigan adelante. Como ejemplo, destacó dos casos.

El primero fue el de Villa Esperanza, una comunidad de 133 familias en el municipio de Toa Alta, donde solo 3 o 4 casas quedaron en pie luego del huracán María. Hernández afirmó que Villa Esperanza es ejemplo de gente que busca solución a su situación de vivienda, sin prestar mucha atención a los títulos legales o a los permisos de construcción. Se trata de una comunidad donde los residentes actúan siguiendo una lógica clara: “¿Cuál es mi prioridad? Necesito un lugar donde vivir, así que voy a construir una casa. La prioridad es asegurar que mi familia y yo tengamos un techo”.

La gente de Villa Esperanza se vio amenazada de desahucio de la tierra que ocupaban. Pero con la ayuda de la Clínica de Asistencia Legal de la UPR, llegaron a un acuerdo con la Autoridad de Tierras de Puerto Rico, que les permitía ocupar un pedazo de tierra que antes se usaba para propósitos agrícolas. Se trata del primer acuerdo de su tipo que haya sido firmado por la Autoridad de Tierras. Tienen un acuerdo de arrendamiento con derecho a compra de 28 cuerdas. Interesantemente, aunque todos los residentes tienen ingresos muy bajos, todos contribuyen \$2,000 anuales a una cuenta de la Autoridad de Tierras.

El segundo caso se enfocó en Las Cuevas, una comunidad que identificó tierras no ocupadas y construyó en ellas un asentamiento en el año 2000. Procedieron a segregar los terrenos legalmente y crearon una corporación, Vistas de Loíza, que les permitió comprarlos colectivamente. Pero después no sucedió más porque las compañías de agua y luz no llevaron sus servicios a los terrenos.

La comunidad se acercó a la Clínica con un problema legal: el título de sus tierras pertenecía a una corporación inactiva, que no estaba en regla (*good standing*). Revivir la corporación era un paso clave porque antes de seguir adelante quieren decidir si seguir operando como un colectivo o con títulos y como propietarios individuales. También exploran si mediante los Community Development Block Grants u otros mecanismos de financiamiento pueden llevar los servicios de agua y luz a sus tierras.

Hernández señaló que estos son dos excelentes ejemplos de gente valiente tomando decisiones fundamentales. Entonces preguntó: ¿cuántos de nosotros estamos dispuestos a entrar y ocupar tierras que no son nuestras, tierra ociosa, pero hacerlo de manera colectiva y con apoyo colectivo?

Con relación a los títulos de propiedad, Hernández afirmó que pueden tener algunas ventajas, pero cuando la prioridad es tener un techo, los papeles no importan mucho, como demuestran los ejemplos presentados.

Edwin Quiles, Profesor Retirado de Arquitectura
y Director del Taller de Arquitectura y Urbanismo Comunitario

Quiles comenzó su intervención señalando que en Puerto Rico se han presentado grandes ideas para solucionar los problemas de vivienda y de tierras pero que por muchas razones, pocas veces se

implementan. También afirmó que la conferencia **Blueprint** era una gran oportunidad para discutir la necesidad de documentar las experiencias que nos permiten mirar el futuro desde otra óptica.

La tarea por delante requiere pensamiento crítico, perspectiva histórica, respeto e imaginación. Requiere trabajo colectivo que incluya no solo a profesionales, al capital privado y al gobierno, sino a la gente de la calle, que son quienes más sufren de los errores cometidos en el pasado.

Para construir una ciudad nueva y tipos innovadores de vivienda hay que tener un pie en dos mundos: en las avenidas principales, pero también en los callejones y en los recovecos del centro de la ciudad. También hace falta un diálogo crítico.

Quiles sugirió que para encontrar soluciones innovadoras debemos examinar también los esfuerzos de las comunidades informales, sus propuestas. En ocasiones, construyen con materiales desechados, casi con nada, pero de manera muy creativa. Esas experiencias son un punto de partida importante. No debemos idealizarlas, pero debemos respetar los distintos enfoques puesto que hay muchos modelos y tipos de vivienda. Además, si miramos los ejemplos internacionales, podemos ampliar nuestros horizontes en torno a qué es una comunidad y qué es una vivienda.

Quiles identificó tres asuntos claves que deben considerarse al diseñar una política de vivienda:

1. La autoconstrucción como contribución al desarrollo de la ciudad y las comunidades locales
2. La revitalización de las comunidades como estrategia en contra de la gentrificación
3. El desarrollo de nuevas comunidades cuando se hace necesario relocalizarlas

Con respecto al primer punto, Quiles destacó que el discurso popular ha demonizado la informalidad diciendo: eso no sirve y además no tienen permisos. Pero según algunos estimados, 53% de nuestra población vive en unidades informales. Apalancar la informalidad ha sido una estrategia de los pobres de Puerto Rico: ocupan solares abandonados y terrenos que no pertenecen a nadie, cerca de manglares. Con el tiempo, sus unidades provisionales se convierten en casas de hormigón.

Quienes viven en asentamientos informales aprenden de la tradición, la intuición y los errores. Pero a veces carecen del conocimiento técnico y científico que podría ayudarles a redondear su experiencia. Así que es necesario añadir la orientación profesional al conocimiento local. Quiles sugirió que, entre otras soluciones, podrían desarrollarse y promoverse programas de formación y de créditos especiales por la compra de buenos materiales de construcción para así apoyar los esfuerzos de construcción por esfuerzo propio.

Con respecto al segundo punto, Quiles señaló que la construcción de vivienda tiene que ir de la mano con la revitalización de las comunidades, de manera que se torne sustentable. Y la participación es fundamental en el proceso de diseño y producción.

Quiles trajo el ejemplo de un proyecto en el que participó con la comunidad Alto de Cabro en la década de 1990. Se trata de una comunidad que ha estado constantemente sometida a las presiones de la gentrificación por estar localizada cerca de los vecindarios pudientes de Miramar y

Condado en San Juan. Quiles explicó que, en aquél momento, la amenaza del desplazamiento sirvió para movilizar a una comunidad ya organizada, que solo procedería si se garantizaba la participación de los residentes.

Para elaborar una propuesta de autodesarrollo, la comunidad evaluó varios escenarios. Escogieron un enfoque de “desarrollo y conservación” que les permitiría desarrollar proyectos de vivienda mixta en solares bien situados y usar las ganancias para mejoras a otras partes de la comunidad.

Por lo general, la gentrificación llega a una comunidad como un buldócer, pero Quiles afirmó que no tiene que ser así. La comunidad existente puede entrar en diálogo con los nuevos inversionistas y vecinos. La gente y los proyectos nuevos pueden incorporarse mediante un diálogo con la comunidad, pero deben respetar las experiencias y la gente que ya habita ese espacio.

Con respecto al tercer y último punto, Quiles explicó que existen comunidades extremadamente vulnerables que tienen que ser relocalizadas, pero advirtió que también existen intereses en espera tras bastidores con el propósito de sacar ventaja de los desalojos para proponer nuevas oportunidades de desarrollo. Por ende, es imperativo que cualquier esfuerzo por relocalizar, revitalizar o desarrollar con conservación comience con un estudio del lugar o la comunidad, de manera tal que cualquier intervención se haga conforme a la historia, arquitectura y necesidades específicas de esa comunidad. En última instancia, el punto principal es fortalecer las comunidades. Producir vivienda es fundamental, pero esta tarea no puede separarse de la comunidad donde se va a construir.

Quiles explicó que en Alto del Cabro, por ejemplo, se creó una estructura, una oficina, donde quienes trabajaban por cuenta propia podían ser contactados y contratados para trabajar. Era una forma de regenerar la comunidad y encontrar maneras de construir vivienda a la vez que se apoyaba el desarrollo económico.

Quiles terminó afirmando que la provisión de vivienda debe entenderse como un proceso de aprendizaje y superación. “Siempre es un verbo, no un sustantivo. Siempre es hacer algo.”

Discusiones y sesiones de preguntas y respuestas

Raúl Santiago Bartolomei (RSB), quien moderó la sesión de discusión, planteó varios puntos para comenzar la discusión sobre el plan del Gobierno de Puerto Rico de reformar el catastro y basarse en otros ejercicios cartográficos durante el proceso de recuperación. Una preocupación central fue que se nota una tendencia a concebir y ejecutar estos esfuerzos como proyectos puramente tecnológicos.

María Hernández (MH) respondió que el proceso tiene que comenzar al nivel de la comunidad. Si la comunidad no participa, el proceso de cartografiado estará incompleto. Identificar quién vive dónde, y dónde están localizados requiere la participación de la comunidad.

Lyvia Rodríguez (LR) añadió que necesitamos comenzar por preguntarnos por qué se están impulsando estos proyectos específicos y cuáles son las metas. El Plan de Acción CDBG-DR establece que se usará un sistema de información geográfica para cartografiar los asentamientos informales. Cómo se use esa herramienta va a ser importante. Con respecto a la tenencia de tierras, hay sistemas y herramientas que usa el Gobierno que no necesariamente reflejan la realidad sobre el terreno. Lo que parece una parcela en una plataforma del Gobierno puede que no coincida con otro mapa estatal o con la experiencia a nivel del terreno.

Cuando hablamos de mapas, tenemos que reconocer, como señaló la profesora Kim, que se trata de instrumentos políticos. Quienquiera que diseñe la metodología tiene una agenda de lo que quiere lograr.

Edwin Quiles (EQ) sostuvo que los mapas deben convertirse en instrumentos cotidianos de las comunidades, y no solo en herramientas técnicas.

Annette Kim (AK) reiteró que los mapas son muy políticos. Trajo el ejemplo de los mapas de inundación y cómo sus límites pueden influir en la interpretación que hacemos del entorno físico y lo que significa “zona inundable”. Las corrientes de agua fluctúan, sin embargo, los mapas de inundación marcan límites fijos. Además, establecer a priori las medidas de mitigación puede impedir que se recojan datos para otras posibilidades.

RSB trajo otro punto a la discusión, relacionado con los arreglos no tradicionales de tenencia y de transacción de tierras que han sido diseñados por las comunidades y otras entidades. Un esfuerzo masivo de otorgación de títulos, según propone el Gobierno local, puede permitir algo de estandarización, pero también puede ocasionar conflictos con comunidades que buscan la propiedad colectiva, por ejemplo. Las formas alternativas de tenencia requieren organización y educación, pero ¿qué necesita aprender el Estado para que puedan prosperar otros arreglos de propiedad?

MH explicó que los fideicomisos de tierras tienen estructuras y reglas claras. Los derechos de superficie son derechos reales. Existe un marco claramente codificado que explica lo que una persona usa en términos de la tierra.

LR explicó que en las comunidades del Caño Martín Peña el proceso de otorgamiento de títulos de propiedad se convirtió en un instrumento. Lo que los residentes del Caño querían era que no los desplazaran, y los títulos de propiedad individuales facilitarían precisamente eso. El tema del “¿título para qué?” comenzó a guiar la conversación. Esto es importante porque su fideicomiso de tierras no debe copiarse tal cual, dado que cada contexto tiene sus propias particularidades. En su caso, se diseñó un proceso particular y unas estructuras específicas a partir de las necesidades de los residentes.

EQ afirmó que una consideración importante es que no todos los solares tienen una forma regular, y no todos los vecindarios tienen geometrías regulares. Existe un orden, incluso en lugares que parecen desorganizados, pero hay que caminar por las comunidades para descifrarlo.

ES comentó que no se trata solo de consultar a la comunidad, sino también de identificar las garantías requeridas por la comunidad. Además, donde existe innovación, existen riesgos. Tenemos que determinar cuál es la tolerancia para el riesgo que tiene la comunidad. Con los riesgos vienen los conflictos, así que es necesario identificar de qué manera se pueden resolver los conflictos. Tenemos que definir los espacios donde estos conflictos se van a atender y resolver. Estos procesos son onerosos, pero no debemos permitir que predomine la tendencia a la inercia que reina en el Gobierno o que se paraliquen debido a su complejidad.

LR también señaló que estamos en un proceso de recuperación y que existe la sensación de que tenemos que movernos rápidamente. Pero quienes más prisa tienen son las personas que han estado viviendo bajo un toldo azul durante 16 meses y sienten que no hay más alternativa que construirse sus propias soluciones. Además, otros afirman que debido a que tenemos prisa, no hay espacio para la participación. Por ende, tenemos que redefinir lo que queremos decir con “planificar con participación”. Hay veces que no necesitamos todos los datos o los mejores expertos en los momentos iniciales. Hay maneras de planificar que incluyen la acción y la reflexión de la comunidad. El Plan del Caño Martín Peña fue aprobado cinco o seis años después de haber sido producido pero, en el camino, y después de más de 700 actividades comunitarias, los residentes participaron en numerosos ejercicios de planificación que les permitieron ver resultados e imaginarse y trabajar hacia un conjunto distinto de resultados. Necesitamos resolver cómo preparar estos planes de acción con participación de la comunidad pero de manera expedita.

RSB comentó sobre los argumentos morales que usualmente surgen en algunos sectores para proyectar la informalidad como invasiones ilegales de tierras sin considerar los factores estructurales que llevan al surgimiento de los asentamientos informales. También añadió que el Estado necesita nuevos instrumentos para atender la informalidad, entre ellos una revisión de los impuestos sobre la propiedad y sobre las tierras, por ejemplo, para comenzar a enfrentar algunos de estos factores estructurales.

MH añadió que unas 40,000 unidades de vivienda han sido reaseídas en la Isla, lo que equivale a más de 100,000 personas desplazadas de sus hogares. Algo sucedió en el sistema de apoyo de estas personas que perdieron sus hogares. ¿Puede el Estado seguirle la pista a estas personas y encontrarlas? El problema de vivienda va más allá de lo que sucedió durante el huracán María. Los fondos CDBG-DR ayudan con la catástrofe, pero nuestro desastre en todo lo relacionado con la vivienda es mucho mayor, así que nuestros esfuerzos de planificación tienen que ir más allá de los problemas posteriores al desastre.

LR explicó que Puerto Rico ha realizado algunos esfuerzos de captación de plusvalía, y mencionó el fallido programa de Transferencia de Derechos de Desarrollo que se estableció en el municipio de San Juan. Tenemos que observar y aprender de estos ejemplos. También hay numerosos municipios que han desarrollado programas innovadores pero las fronteras administrativas a veces impiden que saquen toda la ventaja posible de sus esfuerzos, así que tenemos que comenzar a discutir los enfoques regionales también.

Como ejemplo concreto, ella mencionó que el proyecto del Caño Martín Peña impactará a 8 municipios diferentes, pero no existen instrumentos que permitan que los municipios que se

beneficiarán, principalmente por medio de un aumento en el valor de los terrenos, participen de la captación de plusvalía que hará viable a largo plazo el proyecto del Caño.

Sesión de preguntas y respuestas

Basándose en una serie de asuntos relacionados con los mecanismos de captación de plusvalía, o de financiamiento mediante aumentos en los impuestos (o TIF, por sus siglas en inglés), el papel de las ONG y las tendencias demográficas, ES comentó que en América Latina, una de las razones principales de los altos costos de la tierra es la falta de suelos servidos. Hay una mayor demanda debido a una falta de suelos servidos. Muchos municipios piensan que es costoso proveer suelos servidos pero es más costoso rehabilitar que proveer carreteras y servicio de agua. En Boston, el alto costo de la tierra está relacionado con una estricta regulación de la densidad, lo que dificulta la generación de plusvalía.

Sobre la función de las ONG, ES explicó que estas podrían tener un papel clave en la administración de las unidades de vivienda. Los constructores no conocen mucho de gerencia, así que esa función la pueden cumplir las ONG. Los TIF funcionan si el sistema de contribuciones sobre la propiedad funciona; si no, entonces los TIF tampoco funcionan. No es una herramienta mala, pero es importante tomar en cuenta los contextos en que funciona.

¿Qué se puede hacer en contextos en que no hay crecimiento y no existen presiones demográficas? Esto no significa que no es posible diseñar otras medidas de captación de plusvalía. Podrían diseñarse herramientas más sencillas. El principio tras la captación de plusvalía no depende de un desarrollo y crecimiento constantes. Debemos considerar cuándo es el mejor momento para implementar estas medidas: ¿cuando aumenta el crecimiento o cuando se reduce? ¿Cómo implantamos estas medidas sin ahuyentar las inversiones? Esta pregunta también se la plantean las personas que viven en el *rustbelt* de Estados Unidos.

Trabajamos en un sistema de mercado en que el principio básico es: ¿cuál es el uso mejor y más rentable de la tierra? En ocasiones el uso mejor y más rentable no es la vivienda social, de modo que es necesario tomar decisiones políticas. Un ejemplo son los CLT, en que se decide conscientemente tomar tierras para usos que no son el mejor desde el punto de vista económico, pero que priorizan las necesidades sociales. Eso es parte de un proceso político en el que se establecen prioridades con respecto a los valores que, como sociedad, queremos apoyar.

AK añadió que tenemos que ir más allá de los temas de la renovación y la edificación, hay que trascender los problemas de la construcción. También se trata de encontrar los lugares adecuados. Debemos pensar sobre los sitios donde se ubicará vivienda y si son accesibles desde el punto de vista de las oportunidades económicas. En un mecanismo de mercado, esto es difícil, pero se trata de un problema fundamental.

MH comentó que los CLT tienen a su disposición métodos de recuperación de plusvalía: el “valor recuperado” o la “fórmula de reventa”. En el Fideicomiso del Caño, cuando se vende una propiedad, hay mecanismos para recuperar y reinvertir parte del aumento en valor que no es atribuible a acciones de los residentes. A los residentes que participan se les explica que así opera el Fideicomiso. Pero la motivación tras este proceso es distinta de la lógica usual del mercado, en que la gente trata de hacer mucho dinero de la venta de su propiedad.

EQ afirmó que en Puerto Rico, aunque no hay presiones para urbanizar, hay comunidades amenazadas con el desalojo por inversionistas que quieren dar paso a otros usos del terreno. Existen numerosos inversionistas en el Condado y en el Viejo San Juan que están comprando muchas propiedades, de modo que debemos estar atentos.

Otras preguntas del público tenían que ver con el hecho de que hay muchos espacios físicos que están en peligro debido a deslizamientos o a inundaciones costeras. El escenario empeora cuando añadimos la amenaza del cambio climático. Dada esta situación, ¿qué curso de acción se debe seguir al lidiar con estas comunidades? Además, a los conferenciantes internacionales se les preguntó sobre posibles mecanismos de planificación y coordinación que den resultado en lugares que tienen complejas estructuras de poder y de toma de decisiones.

Con respecto al cambio climático, LR afirmó que estos problemas no están siendo atendidos con equidad. Por un lado, preocupa hacer mejoras en unidades ubicadas en zonas inundables —por lo general comunidades pobres— usando fondos federales, pero a la vez el Gobierno permite que se construyan propiedades de lujo en zonas con el mismo riesgo de inundación. Pero eso no significa que no debemos ocuparnos del asunto. En las comunidades del Caño, más de 700 familias han sido relocalizadas. Se mudaron sin protestar porque la comunidad misma tomó las decisiones mediante un proceso abierto y participativo. Tenemos que hacernos preguntas difíciles en relación con las relocalizaciones, pero tenemos que hacerlo de manera responsable y justa, sin apoyar políticas que dicen que ciertas comunidades tienen que ceder los espacios que otros desean.

En este país tenemos muchos planes que terminan engavetados, pero en esta ocasión los planes vienen acompañados de dinero. En ese sentido, estos planes y estos fondos tienen el potencial de verdaderamente cambiar el país que queremos construir. Por ende, es un buen momento para reflexionar si queremos un país más justo. Por esto estas conversaciones son cruciales.

EQ reiteró que la participación es fundamental en la relocalización de comunidades afectadas por el cambio climático.

MH sostuvo que hay algunas comunidades en alto riesgo. Pero al trabajar con sus necesidades, tenemos que proceder con sensibilidad. Las personas que viven en estas comunidades son quienes mejor conocen a sus comunidades, de modo que no es justo que una comunidad se entere por la radio sobre un proyecto grande de mitigación en su vecindario, o de unas relocalizaciones, el mismo día en que comienzan.

ES explicó que Boston es un buen ejemplo de planificación en estructuras complejas. La reinención de la zona costera de Boston requirió coordinación con las autoridades federales, estatales y locales.

Aunque los resultados no fueron todos positivos, existe la idea de que la coordinación es fundamental. Cada 15 años más o menos surge una discusión en torno a la gobernanza metropolitana en la que se destaca el hecho de que las distintas estructuras administrativas dependen unas de otras.

Otro buen ejemplo es el caso de Cuenca, en Ecuador. En Cuenca, tenían que renovar la infraestructura de la ciudad, pero no había los fondos. Así que tomaron préstamos que se repagarían con contribuciones por mejoras. El éxito de esta experiencia llevó al establecimiento de un programa nacional que permitía que otros municipios emitieran deuda respaldada por el banco nacional para renovar la infraestructura. Los municipios que desearan participar debían tener sus libros de contabilidad en orden y varios cumplieron y a la larga lograron realizar mejoras importantes. Las reconstrucciones de Corea y de Japón también requirieron muchos niveles de coordinación y sirven como ejemplos interesantes.

AK explicó que el punto fundamental es que no debemos “cortar y pegar” soluciones. La clave son las soluciones a la medida. Esto requiere conocimiento proveniente de la base y conocimiento de quienes toman las decisiones de política pública, y entonces traducir las soluciones para que funcionen en un lugar específico.