

EL CONCEPTO DE "HOGAR PROPIO":

Una Política Habitacional Contradictoria*

Por Claudio R. PRIETO**

Planteamiento del problema

Dentro de las muchas acepciones del concepto de política pública, las aspiraciones populares, es decir, los valores predominantes en la sociedad, obtienen expresión de distintas maneras. El concepto de "hogar propio" es una de estas manifestaciones que, independientemente de su desarrollo histórico como valor de la sociedad puertorriqueña, encuentra amplia expresión de las más diversas maneras en la política pública sobre la vivienda. Pero junto con el concepto de "hogar propio" se reflejan también las inconsistencias que surgen del confrontamiento de las aspiraciones populares con la necesidad de un sistema de prioridades dentro del cual los distintos sectores compiten por la distribución de los recursos disponibles. Por ello, nada más inalcanzable en la experiencia de las últimas tres décadas que ese objetivo tan preciso y concretamente configurado en el discurso público y en la planificación gubernamental.

* Trabajo presentado al Seminario de Reglamentación de Vivienda de la Facultad de Derecho de la Universidad de Puerto Rico, 11 de agosto de 1969.

** Profesor de la Universidad de Puerto Rico; anteriormente ha desempeñado los cargos de Ayudante del Gobernador de Puerto Rico, Secretario auxiliar del Departamento de Instrucción Pública, y miembro de la Junta de Directores de la Corporación de Renovación Urbana y Vivienda de Puerto Rico.

Es preciso distinguir dos niveles de lo que podríamos llamar la política pública habitacional de Puerto Rico. Por un lado, las expresiones normativas del gobierno, las metas cualitativas y cuantitativas que sientan la Administración y la Corporación de Renovación Urbana y Vivienda, y la Junta de Planificación, principalmente. Por otro lado, la política latente que se infiere de las acciones específicas encaminadas manifiestamente a alcanzar esas metas. Es en función de estos dos niveles que encontramos una posible explicación del retraso sistemático de los logros frente a las metas. Planteada una política manifiesta de hogar propio universal, los instrumentos al servicio de esa política se quedan cortos; aún más, forman parte de un cuadro de rezago sistemático en que, por ejemplo, el inventario de viviendas que no alcanzan la norma mínima se ha quedado estable por lo menos durante los últimos 5 años, a pesar de las cuantiosas inversiones públicas y privadas.

La mecánica de esta desproporción entre metas, instrumentos y logros se basa en dos elementos. Primero —la adopción de una meta habitacional excesivamente optimista en función del ordenamiento jurídico y la realidad económica vigente. Segundo —una instrumentación dispersa y poco relacionada con la propia meta sentada. Concebida la vivienda como un servicio público— provisión de vivienda en función de la necesidad de las personas o familias— los instrumentos enderezados a ese fin actúan dentro de un marco económico en que la vivienda se financia y se transmite como un bien de capital. En una sociedad de recursos limitados como lo es la puertorriqueña, esta situación constituye un problema insoluble en los términos en que está planteado.

La escasez de terrenos en Puerto Rico —problema que se agrava según aumenta la población, se diversifica la economía y no cambian significativamente los actuales patrones de uso también incide directamente sobre el problema habitacional. El desparramo urbano no sólo consume terrenos a una velocidad acelerada; también sienta modelos sociales de metas y aspiraciones populares que tarde o temprano repercuten en la formulación de la política pública sobre la vivienda y, consiguientemente, sobre el precio de los terrenos.

Para atender adecuadamente estos problemas es preciso, antes que nada, desarrollar un modelo conceptual que permita integrar el cuadro habitacional a las demás variables que configuran la sociedad y la economía puertorriqueña. Probablemente se necesita también una re-estructuración de las entidades administrativas para que respondan a la realidad vigente.

La meta de hogar propio

Amplias y abundantes son las formulaciones de la política pública de hogar propio. Trascienden las líneas de partidos y han sido concretadas de manera específica tanto en las plataformas o programas de los partidos políticos —importantes indicadores de las imágenes sociales predominantes— como en los Mensajes del Gobernador a la Legislatura y en los documentos técnicos de la Junta de Planificación y de las agencias de vivienda. (El apéndice de este trabajo consiste de un muestrario de estas enunciaciones de la política pública habitacional.)

En síntesis, aunque no existe una política pública formalmente definida respecto al "hogar propio" como tal —al menos en el sentido de un plan cualitativo y cuantitativo de desarrollo al que la sociedad en general pueda atenerse— de las referidas manifestaciones se pueden aislar los siguientes elementos que dan forma a una imagen relativamente concreta:

1. Vivienda es habitación más solar.
2. La tenencia se concibe en términos de la propiedad tradicionalmente entendida para ambos elementos —habitación y solar.¹
3. La habitación ha de ser preponderantemente en términos de unidades unifamiliares.
4. La construcción ha de ser de hormigón u otro material igualmente "sólido".
5. Agrupación en términos de unidades urbanas estéticas y funcionales.
6. Las condiciones anteriores se ubican en función de la totalidad de la población.

Podría decirse que la imagen que surge de las manifestaciones de la política pública habitacional —en cuanto a sus metas globales— es la de la ya tradicional urbanización puertorriqueña tipificada en no poca medida por Santa Juanita, Levittown, Country Club y otras, es decir la topografía urbana propia de los proyectos que aprueba la Junta de Planificación y cuyo financiamiento se agencia principalmente a través de los programas de seguro de la F.H.A.

Los orígenes inmediatos de esta política datan de la época del Nuevo Trato, específicamente de su reflejo en Puerto Rico a través de la admi-

¹ Entendida con las restricciones que el derecho administrativo le ha ido imponiendo históricamente, i.e. reglamentos de zonificación, etc.

nistración del Partido Popular Democrático a partir de 1941. Matizada por la problemática típicamente rural de la institución del agregado, responde en primera instancia al concepto de reforma agraria y al ideal de dotar de un mínimo de seguridad y de medios de subsistencia a la población que vivía en esa situación en 1940.² No es que ésta fuera la única temática que dio forma en esa época a la política pública sobre la vivienda en Puerto Rico. Tampoco se trata de que no existieran antes programas de intervención gubernamental en el sector habitacional. De lo que se trata es de la coincidencia entre la necesidad de una seguridad económica que en el sector rural puertorriqueño encontraba expresión natural en el concepto de hogar propio, y los entonces incipientes programas de ayuda del gobierno de Estados Unidos enderezados al fomento de la industria de la construcción como medio de promover el empleo y la economía norteamericana en general.³

Este impulso inicial, junto al aprovechamiento del poderío económico que el gobierno federal pone a la disposición de Puerto Rico, y al acceso de un número cada año mayor de familias a los renglones de ingreso que les permiten financiar la adquisición en propiedad de la vivienda, llevan al desarrollo de un amplio mercado para la vivienda. En 1952, por ejemplo, la Junta de Planificación aprueba la construcción de 2,323 viviendas por el sector privado, 6,667 en 1956, 9,081 en 1961; y 17,400 en 1968.⁴ Esta curva de crecimiento arroja un total de aproximadamente 160,000 viviendas nuevas construidas por la empresa privada durante los 17 años comprendidos entre 1951 y 1968, en su inmensa mayoría conforme al patrón unifamiliar.⁵ Ello constituye la principal fuente de inspiración de la política pública por vía de las imágenes que la propia realidad circundante imprime sobre el cuadro de valores populares que tarde o temprano inciden sobre las formulaciones de política pública. Así, lo que comienza en 1940 como el aprovechamiento, para ayudar a resolver problemas fundamentales rurales, de los programas federales para el fomento de la industria de la construcción, se transforma durante las últimas décadas en una política pública sobre vivienda que se nutre del propio cambio logrado. Adviene a la sociedad puertorriqueña con un nuevo vigor el valor de la vivienda propia, reforzándose como directriz social a través del proceso político que da forma al proceso técnico de planificación y del des-

² Por ejemplo, el Título V de la Ley de Tierras de Puerto Rico, Ley número 26 de 1941, 28 LPRA §§ 551 y ss. y en lo que afecta a la vivienda del agricultor, el Título VI de esa misma ley, 28 LPRA §§ 581 y ss.

³ Por ejemplo, el National Housing Act de 1937, 48 Stat. 1246, 12 U.S. C. §§ 1701 et seq.

⁴ Junta de Planificación, *Estadísticas sobre construcción, 1951 a 1968*, mimeo, sin fecha, pp. 3, 4.

⁵ *Ibid.*, página 4.

arrollo del mercado de la construcción.⁶ La realidad circundante del desarrollo urbano coincide plenamente con las formulaciones de política pública —por más desarticuladas que éstas sean— y constituye el principal modelo del cual esta política se nutre para su expresión como directriz técnica gubernamental y como manifestación de los valores populares.

El obstáculo del costo

La tenencia en propiedad es elemento central del cuadro formal de la política de "hogar propio". Pero no se le puede desvincular de las demás características citadas, especialmente de la aspiración de universalidad. Lo que realmente da forma y caracteriza específicamente a la política pública sobre la vivienda en Puerto Rico es precisamente esta tesis de universalidad. Al convertirse en directriz manifiesta del gobierno, el abastecimiento de vivienda cobra carácter de servicio público. Lo que el sistema económico concibe como bien patrimonial, adquiere carácter de derecho en el sentido en que Hohfeld habla de "right-duty" en su artículo clásico de 1913.⁷ Es esta característica de universalidad que se postula a propósito de la propiedad de la vivienda, lo que choca con el sistema económico donde la vivienda es consecuencia de la disponibilidad de riqueza.

Los servicios públicos tradicionales —la educación, por ejemplo— están organizados en torno al concepto de necesidad. Generalmente su accesibilidad al público se basa en una obligatoriedad específica a que el estado ha venido a estar sujeto. En el caso de la educación, la base legal es de rango constitucional;⁸ y las metas que el ejecutivo se impone respecto a ello diferencian específicamente entre distintos tipos de "clientela", no sólo en función del continuo escolar —grados y asignaturas— sino también en función de elementos subsidiarios tales como becas, transpor-tación escolar, comedores escolares y otros servicios que viabilizan el contacto indispensable entre la estructura gubernamental y el ciudadano. Para sostener esta maquinaria el estado asigna una cantidad que aumenta aproximadamente al 10 por ciento anual y que para el año económico 1970 alcanza la cifra de aproximadamente \$223 millones.⁹ Pero todo el gasto

⁶ Según los estimados de la Junta de Planificación, la inversión en la construcción de viviendas privadas aumentó de \$25.6 a \$254.2 millones entre 1950 y 1966. (Junta de Planificación, *Plan general de desarrollo 1966-75*, diciembre de 1966, p. 57).

⁷ Hohfeld, W. N., *Fundamental Legal Conceptions as Applied in Judicial Reasoning*, 23 *Yale Law Journal*, 16, 3 et seq. (1913).

⁸ Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Artículo 2, Sección 5.

⁹ Negociado del Presupuesto, *Presupuesto para el año fiscal de 1970 que propone el Gobernador a la Asamblea Legislativa del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*, enero de 1969, sección 21, p. 3.

incurrido se dirige al pago de salarios y a la adquisición de bienes patrimoniales del Estado y de nadie más. El interés jurídico del ciudadano está dirigido a un servicio delimitado en función de variables de tiempo, espacio y personas conforme al programa de estudios que el gobierno diseña. No asiste al "cliente" otro derecho —ni espera del sistema otro servicio— que no sea la posibilidad de asistir a un sitio determinado (edificio escolar) un número de horas al día (horario escolar), durante cierto número de días al año (año académico), durante un número específico de años (límites de la edad escolar). Se trata en definitiva, de un derecho personal intransferible e inalienable.

Aunque el modelo del servicio escolar no es el único posible, ya que los sistemas de prestación varían según la naturaleza de las variables afectadas, es un buen ejemplo del concepto de universalidad dirigida a la "clientela" específica de la cual dimanar los valores significativos de cada variable considerada. Así, por ejemplo, el propio sistema escolar público define una clientela entre los 6 y 18 años de edad, y su elemento de universalidad se refiere a ese sector poblacional específico, sin mayores limitaciones para que el ciudadano opte al servicio.

No ocurre lo mismo con la vivienda concebida como servicio público universal con las características de casa-solar, unifamiliar, "sólida" y en propiedad. Se trata de un particular servicio público que incide sobre el sistema de propiedad de la sociedad entera. Mientras que en la actualidad el servicio escolar, por ejemplo, responde a la categoría de los derechos personales no-enajenables, el derecho a la vivienda concebido como derecho real implica la creación de riqueza para aquellos que no disponen del margen prestatario necesario para ubicarse dentro de los esquemas de financiamiento vigentes. Para aquellos que sí disponen de ese potencial económico, la situación no presenta mayores problemas que los de efectuar una inversión corriente de tipo hipotecario.

Conviene en este punto citar dos iluminadores párrafos del Programa Económico de Cuatro Años vigente:¹⁰

"Estudios realizados por la Administración de Renovación Urbana y Vivienda revelan, que a pesar de los esfuerzos realizados para resolver el problema de la vivienda en Puerto Rico, todavía hay cerca de 107,000 viviendas urbanas inadecuadas. De éstas, más de dos terceras partes se encuentran en las áreas metropolitanas de San Juan, Ponce y Mayagüez. Se estima que 8 de cada 10 de estas viviendas están en áreas de arrabal y sectores inundables.

¹⁰ Junta de Planificación, *Programa económico de cuatro años, años fiscales 1970-73, offset*, enero de 1969, p. 142.

"El problema se hace más crítico al determinarse que 9 de cada 10 familias que residen en viviendas inadecuadas no tienen los ingresos suficientes para adquirir las viviendas que construye la empresa privada. Esto significa que aproximadamente 95,000 familias necesitan amplia ayuda gubernamental para adquirir una vivienda. Se calcula además, que de éstas, alrededor de 27,000 familias tienen ingresos moderados (\$2,600 a \$5,000 anuales) que podrían ser elegibles para el programa de viviendas a bajo costo que desarrolla la Corporación [de Renovación Urbana y Vivienda]. Sin embargo, la gran mayoría de las familias (unas 68,000) tienen ingresos bajos y es hacia este grupo que van dirigidos principalmente los esfuerzos y la obra que desarrolla la Corporación [de Renovación Urbana y Vivienda]".

En ese mismo documento se dice que:

"...de un total de 298,000 viviendas en la zona rural unas 75,000 se consideran inadecuadas".¹¹

Aceptando las hipótesis implícitas en estos cálculos de la Junta (i.e., los estándares taxonómicos) se puede pensar que el actual déficit habitacional es de la magnitud de 182,000 viviendas urbanas y rurales.

¿Cuál es el costo asignable a este déficit en función del ordenamiento económico vigente? La Administración de Renovación Urbana y Vivienda calcula que asciende a \$ 1,700 millones, de los cuales \$ 430 millones se proponen financiar mediante la emisión de bonos para programas autoliquidables.¹² Esto es conforme a un estándar de "normas mínimas", puesto que los estimados según "normas razonables" y "normas superiores" ascienden a \$ 2,310 y a \$ 3,190 millones, respectivamente.¹³ Vale la pena recordar que estas cifras no incluyen el déficit rural apuntado antes. A base de las mismas "normas mínimas", es plausible calcular aproximadamente un 70 por ciento adicional por cuenta del déficit rural para un total **grosso modo** de \$ 2,890 millones, o sea, cerca de \$ 3.0 billones.

Si descontamos los \$ 430 millones que la Administración de Renovación Urbana y Vivienda adjudica a programas autoliquidables (i.e., el actual programa de viviendas a bajo costo) dirigidos a las familias de ingreso moderado que viven en viviendas inadecuadas y que tienen margen prestatario suficiente para acogerse al financiamiento que ofrece el

¹¹ *Ibid.*, p. 159.

¹² Corporación de Renovación Urbana y Vivienda, *Plan de 10 años — Renovación Urbana y Vivienda, 1965-75*, mimeo, sin fecha, p. 18.

¹³ *Ibid.*

Banco de la Vivienda,¹⁴ o a la banca privada, los restantes \$ 1,270 millones (\$ 2,159 si corregimos por el estimado para la zona rural) representan la creación de patrimonio para familias que no lo tienen, a través del concepto del derecho universal al "hogar propio".

Utilizando una proporción de aproximadamente 2.7 entre el precio de la vivienda y el ingreso anual de la familia, la Junta de Planificación estimó en 1965 que \$ 4,400 era el ingreso anual mínimo que necesitaba una familia para poder adquirir la vivienda más barata disponible en el mercado privado.¹⁵ Adoptando el ritmo de aumento en precio —5.4 por ciento anual— que dicha agencia postula, para 1969 el ingreso familiar mínimo necesario para optar el mercado privado de vivienda sería, en números redondos, de alrededor de \$ 5,500 anuales.¹⁶ Según los estimados de la propia Junta, ello significa que, en 1969, del 74 por ciento de las familias que tiene ingresos bajo \$ 5,500, aquéllas que residen en las 107,000 viviendas sub-estándar forman el grupo potencial sobre el cual deben incidir los programas de la Corporación de Renovación Urbana y Vivienda, y al cual se refiere el grueso del déficit financiero mencionado antes.

En síntesis, la política de propiedad universal de la vivienda, en su aspecto financiero, lleva a un déficit que, dependiendo del estándar que se utilice, oscila entre \$ 1.2 y cerca de \$ 3.0 billones en función de aproximadamente 182,000 viviendas inadecuadas y 420,000 familias con ingresos menores al mínimo que requiere el mercado privado de vivienda.¹⁷ La magnitud de esta cifra es quizá la mejor explicación del rezago de los logros frente a las metas de la política de "hogar propio" según manifestada públicamente por el gobierno durante las últimas tres décadas.

La necesidad de terrenos

Por otro lado, la definición de la propiedad universal de la vivienda en función de unidad familiar y solar, genera determinados requisitos de terrenos que cobran mayor significación conforme aumenta la población y se diversifican los usos industriales y comerciales. Hasta la fecha no existe un cuadro integrado de información sobre los terrenos que permita analizar las alternativas de desarrollo disponibles.

¹⁴ Conviene señalar que en la actualidad el Banco de la Vivienda limita su financiamiento para los compradores bajo el Programa de Vivienda a Bajo Costo a familias con ingreso *mínimo* de \$3,600 anuales. (Información suministrada al autor por la Oficina de Investigación de la Administración de Renovación Urbana y Vivienda, tomada de datos en elaboración, 1 de agosto de 1969.)

¹⁵ Junta de Planificación, *Plan general de desarrollo 1965-75, offset*, diciembre, 1966, pp. 66-77.

¹⁶ *Ibid.*, p. 66.

¹⁷ Estas cifras encajan con los \$17,500 a \$24,000 que la Junta de Directores de la Corporación de Renovación Urbana y Vivienda adoptó como estándar para el subsidio de precio de compra de vivienda en el mercado privado para familias cuya vivienda expropia dicha agencia en determinados proyectos de renovación urbana. (Minutas de la Junta de Directores, Corporación de Renovación Urbana y Vivienda, de 8 de julio de 1969.)

Tres posibles cuadros de información básica para el desarrollo de la más elemental política pública respecto al uso de los terrenos no existen en forma articulada:

1. Inventario de terrenos con arreglo a la capacidad para usos específicos y a las características de las zonas o predios.
2. Cuadro integrado de las necesidades de terrenos de cada sector de la economía.
3. Mapa de usos deseables de los terrenos conforme a las políticas de desarrollo industrial, habitacional, mercantil, etc.

Los estudios disponibles se dirigen principalmente a dos tipos de problemas que se analizan en forma inconexa:

1. La ocasional colisión entre las proyecciones planteadas para el sector agrícola y los patrones de usos no agrícolas de terrenos.
2. El alto y creciente costo de los terrenos como factor que retrasa el desarrollo de la política habitacional.

El sector agrícola ha sido objeto de amplio estudio. Incluso fue objeto de un Mensaje Especial del Gobernador a la Legislatura en 1966, basado en un extenso informe del Secretario de Agricultura, en el cual, dicho sea de paso, no se considera el problema habitacional rural.¹⁸ En síntesis, la preocupación principal en lo atinente a la política sobre el uso de los terrenos es la merma progresiva del cuerdaje dedicado a la producción agrícola; la preocupación por el rendimiento agrícola del terreno viene a consecuencia de esta merma. Ya en 1960 la Junta de Planificación se expresaba de esta forma en lo que respecta al cultivo de la caña:

"...en los últimos años se ha observado la tendencia a utilizar las pocas tierras susceptibles a la mecanización de la Isla en vez de caña, para usos urbanos y pastos para la ganadería de carne. Estos desplazamientos no parecen estar de acuerdo con prácticas para el mejor desenvolvimiento futuro del cultivo de caña y de la agricultura. Dado los recursos limitados agrícolas de la Isla, va a ser necesario evitar, si no se quiere perjudicar la agricultura, la expansión territorial de las áreas urbanas existentes y utilizar otras tierras que no sean mecanizables para pastos".¹⁹

¹⁸ Hernández Agosto, M. A., *Informe sobre la Agricultura de Puerto Rico: Situación y Posibilidades*, 53 Rev. de Agricultura de Puerto Rico, 1 y ss. (1966).

¹⁹ Junta de Planificación, *Puerto Rico — Características físicas, uso de terrenos y transpor-tación*, mimeo, sin fecha, pp. 39 y 40.

De igual forma, en el informe citado de 1966, el Secretario de Agricultura recomienda lo siguiente:

“...el Gobierno de Puerto Rico debe adoptar una política clara de que protegerá para uso agrícola los mejores terrenos que se presten a tal propósito. Al así hacerlo, debe haber una definición razonablemente clara de lo que constituyen terrenos de alto valor agrícola. Hecho esto, el Gobierno debe desarrollar los medios necesarios para poner en vigor tal política, considerando, entre otros, los siguientes: 1. Zonificación. 2. Incentivos especiales para mantener en uso agrícola los terrenos que de otra suerte pasarían a otros usos. 3. Adquisición por el Gobierno, cuando no se puede retener por medio de otros mecanismos. 4. Deben hacerse los esfuerzos necesarios para promover en forma positiva el uso urbano de aquellos terrenos de poco valor agrícola”.²⁰

El patrón de crecimiento de las zonas urbanas es una realidad que da fundamento al cuadro de competencia por terrenos que señalan los estudios del sector agrícola. Por ejemplo, entre 1950 y 1960 se retiraron más de 18,000 cuerdas de fincas agrícolas en el Area Metropolitana de San Juan a consecuencia de la expansión industrial y la construcción de más de 53,000 viviendas públicas y privadas.²¹ Análogos datos cita el Juez Santana Becerra hablando por el Tribunal Supremo de Puerto Rico en *Estado Libre Asociado v. Rosso*, 95 DPR 501 (1967), cuando hace suyos los estimados de la Autoridad de Terrenos de que entre 1960 y 1980 se necesitarán 28,720 cuerdas para la expansión urbana de la zona Metropolitana de San Juan, de las cuales 24,700 habrán de ser para viviendas. 95 DPR. 501,549 (1967).

No obstante esta realidad, aparentemente no existe un mecanismo integrador que permita ponderar las estrategias de desarrollo disponibles en función de la distribución específica del uso de los terrenos entre los sectores en competencia. En otras palabras, no existe el cuadro conceptual —ni la definición operacional de metas cualitativas y cuantitativas— que permita ponderar las exigencias de cada sector y modularlas conforme a lo que podríamos llamar la axiología del sistema social o la estrategia de productividad óptima para la economía globalmente concebida.

En lo que respecta al segundo elemento —el costo de los terrenos— la preocupación ha sido más específica pero igualmente desvinculada de

²⁰ Hernández Agosto, M. A., *Informe sobre la agricultura de Puerto Rico: Situación y Posibilidades*, 53 Rev. de Agricultura de Puerto Rico 19 (1966).

²¹ Junta de Planificación, Puerto Rico — *Características físicas, uso de terrenos, transportación*, mimeo, sin fecha, p. 48.

las demás variables del sistema. Ya desde 1961 dos consultores de la Junta de Planificación, Mohinder Bahtia y Alvin Mayne, señalaban una posible etiología del problema del costo de los terrenos:

"...the Commonwealth is one of the most densely populated areas in the world. Yet, too much of the urban land adaptable to human settlements has been monopolized and kept unused by speculating landowners. This non-optimum utilization of the Commonwealth's most precious resource —land— has created artificial shortages. This practice of 'speculation' has caused land values to spiral upward at alarming rates. Rising land prices have also created serious financial problems for the Commonwealth Government and municipal governments in that undesirable urban expansions result from high cost, thus necessitating specialized approaches for providing basic public services such as public parks, roads, water, sewers, etc. As the price of land continues to increase, so too the overhead costs of industrial and commercial enterprises rise and the consumer is the inevitable bearer of the burden".²²

Entre 1950 y 1960 el precio promedio por metro cuadrado de terrenos urbanos en la Zona Metropolitana de San Juan se multiplicó por un factor de 400 por ciento, mientras que el de los terrenos urbanizables en Bayamón y Carolina, en los últimos cuatro años de esa década únicamente, ascendió en un 190 por ciento.²³ Una importante implicación de este incremento es que ocurre a un ritmo superior al del acceso de las familias a los renglones de ingreso que les permite financiar la adquisición de la vivienda en el mercado privado con arreglo a los elementos citados de la política habitacional manifiesta del estado. Anteriormente señalamos que la Junta de Planificación estima que la proporción entre el precio de la vivienda y el ingreso familiar anual es del orden de 2.7, según los patrones de financiamiento disponibles para comprar vivienda en el mercado privado.²⁴ Por otro lado, la Corporación de Renovación Urbana y Vivienda estima que \$ 19,000 es el precio mínimo obtenible en el mercado privado en la Zona Metropolitana de San Juan para la familia promedio en composición y necesidades.²⁵ Ello significa que en la Zona Metropolitana de San Juan la relación entre el precio de la vivienda y el ingreso familiar

²² Puerto Rico Planning Board, *Urban Land Policy for the Commonwealth of Puerto Rico*, offset, November, 1968, p. i.

²³ *Ibid.*, p. 14.

²⁴ Ver p. 48, *supra*.

²⁵ Ver nota 17, *supra*.

arroja la siguiente proporción de familias que quedan fuera del mercado privado, comparando 1960 con 1970:

ESTIMADO DE FAMILIAS CON INGRESO BAJO EL MINIMO REQUERIDO
PARA COMPRAR VIVIENDA SEGUN EL ESTANDAR MINIMO EN EL
MERCADO DE VIVIENDA PRIVADA, ZONA METROPOLITANA
DE SAN JUAN, 1960 Y 1970²⁶

Año	Precio de vivienda según el estándar mínimo (en dólares)	Ingreso familiar anual mínimo requerido (en dólares)	Número de familias bajo el ingreso mínimo requerido (000)	Por ciento de familias bajo el ingreso mínimo requerido (%)
1960	7 400	3 500	84	61
1970	19 000	7 000	139	72 ^{26 a}

Naturalmente, el número de familias bajo la norma económica resulta mayor que la que surgiría del inventario de vivienda inadecuada, pues en aquélla se incluyen las que ya han adquirido la vivienda en época en que podían participar en el mercado de la vivienda privada.

Si el ritmo de aumento en los renglones de la construcción (mano de obra, materiales, etc.) es de la magnitud de un 5.4 por ciento anual, no hay duda que la más que duplicación del costo de la vivienda mínima disponible en el mercado privado entre 1960 y 1970 se debe en no poca medida al alza en el precio de los terrenos. No obstante, la falta de integración entre los estimados de ingreso familiar de la Junta de Planificación y los de precio de vivienda de la Corporación de Renovación Urbana y Vivienda no permiten refinar los conceptos atinentes a las implicaciones sobre la política de uso de terrenos que surge de las necesidades de vivienda más allá de la política cualitativa sentada al crearse la Administración de Terrenos.²⁷

La inexistencia de una política articulada de uso de terrenos no quiere decir que de hecho no exista una política latente que se puede captar empíricamente, más o menos de la manera que un naturalista "descubre"

²⁶ Cifras tomadas del estudio citado en la nota 22, *supra*, pp. 9 y 19, excepto las cifras de la primera y segunda columnas para 1970, cuyo origen se explica en el texto.

^{26a} El por ciento que corresponde a todo Puerto Rico según el estimado de familias con un ingreso bajo \$7,000 anuales hecho por la Junta de Planificación proyectado a 1970 es del 84%. Comunicación personal de la División de Análisis Social al Autor, 4 de agosto de 1969.

²⁷ Ley número 13 de 16 de mayo de 1962, 23 LPRA §§ 311 y ss.

los esquemas de la evolución de las especies. Así, por ejemplo, las urbanizaciones privadas de la Zona Metropolitana de San Juan arrojan un promedio de 0.15 cuerdas por familia, es decir, alrededor de 600 metros cuadrados, incluyendo calles, parques y otros servicios públicos.²⁸ Ello implica un promedio de 6.7 familias por cuerda en el caso de urbanizaciones tales como Reparto Metropolitano, Villa Prades, Caparra Terrace y Extensión Los Angeles, con bajos requisitos de terrenos (9.1 familias por cuerda), y Dos Pinos, Villa Nevárez, University Gardens, San Francisco, Garden Hills y Magnolia, con requisitos relativamente más altos (3.4 familias por cuerda). Esta cifra promedio no surge únicamente de las preferencias del mercado privado. Los requisitos de la Junta de Planificación son también factor poderoso en determinar esta tendencia.

Las exigencias de terrenos para los proyectos multifamiliares de vivienda pública en la Zona Metropolitana de San Juan promedian 0.041 cuerdas por familia, o sea, una intensidad de uso de alrededor de 24.4 familias por cuerda.²⁹ Este mismo estimado es el que rige para proyectos privados multifamiliares.³⁰ Ello significa que las exigencias de terrenos de la política pública manifiesta de "hogar propio" son alrededor de 4 veces las de proyectos públicos y privados que se distinguen de ésta principalmente en ser multifamiliares:

Más allá de estimados globales como los de las Administración de Terrenos citados y el propósito difuso de abaratar el precio de los terrenos no existe política operacional definida en lo que respecta a una programación específica. En síntesis, se reconocen los siguientes factores:

1. Escasez de terrenos como condición crónica inalterable de Puerto Rico.
2. Competencia entre los usos agrícolas y no-agrícolas (i.e., vivienda, industria, servicios públicos, etc.) del terreno económicamente accesible.
3. Amplias necesidades que genera el sector habitacional en términos de superficie necesaria para la producción de vivienda conforme a la política sentada.
4. Necesidad de abaratar el precio de terrenos frente a la corriente contraria que produce el mercado, mediante instrumentos (la Administración de Terrenos) para la participación gubernamental en el mercado de terrenos (concepto de reserva de terrenos).

²⁸ Puerto Rico Planning Board, *Urban Land Policy for the Commonwealth of Puerto Rico*, *offset*, November, 1968, p. 28.

²⁹ *Ibid.*, p. 29.

³⁰ *Ibid.*

5. Necesidad de intensificar el uso de los terrenos (alza en las densidades de uso).

Fuera de lo anterior, no puede decirse que la política de "hogar propio" tenga un correlato operacional en cuanto a su reflejo en la política de uso de terrenos.

Instrumentación Gubernamental Ambigua

Extensa es la nómina de agencias gubernamentales que se ocupan de uno u otro aspecto de la política habitacional. Resultaría prolijo una enumeración de estas estructuras y de la legislación que les da base.³¹ Baste señalar que en mayor o menor grado todas dirigen su política manifiesta al fin de "hogar propio".

En lo que a la Corporación de Renovación Urbana y Vivienda respecta, resulta iluminador analizar el presupuesto de inversiones en función de la política manifiesta. Durante los últimos siete años, éste puede desglosarse de la manera siguiente:³²

DISTRIBUCION, EN MILLONES DE DOLARES, DEL PRESUPUESTO DE INVERSIONES DE LA CORPORACION DE RENOVACION URBANA Y VIVIENDA, POR FINALIDAD PROGRAMATICA, AÑOS ECONOMICOS 1964 a 1970

Programa	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
Vivienda de alquiler	32.01	23.59	28.21	46.77	34.04	52.95	74.11
Hogar propio	8.97	16.38	12.24	20.98	23.73	18.81	19.85
Total	40.98	39.97	40.45	67.75	57.77	71.76	93.96
Por ciento que corresponde a la vivienda de alquiler	78	59	70	69	59	74	79

Estas cifras señalan cómo el concepto patrimonial de la vivienda modifica la estrategia de inversiones y se logra una programación ajustada

³¹ Para una útil descripción de estos programas, véase: González, N. L., *Programas gubernamentales en torno al problema de la vivienda en Puerto Rico*, Escuela de Administración Pública, Universidad de Puerto Rico, mimeo, mayo 1966.

³² Información suministrada al autor por la División de Presupuesto de la Corporación de Renovación Urbana y Vivienda, tomada de los *Memoriales Explicativos de Obra Permanente* sometidos por dicha agencia a la Asamblea Legislativa en los años citados, 4 de agosto de 1969,

a los valores subyacentes del sistema económico y social. Como norma, alrededor de $\frac{3}{4}$ de la inversión es para proveer, no vivienda propia, sino lo que la propia política califica de un sustituto temporero.

La universalidad de la vivienda propia como política de un sistema en que la vivienda es a la vez bien de capital, plantea la necesidad de crear en un crecido número de familias la capacidad económica necesaria bien sea directamente (i.e., mediante subsidios directos) o indirectamente (i.e., mediante la ampliación de los márgenes del financiamiento disponible). Sujeta esta universalidad al desarrollo de la capacidad financiera en cada familia, y ante la magnitud del problema económico envuelto, surge la vivienda pública como solución que la doctrina califica de transitoria, fundamentándose en el peregrinaje clásico de arrabal-caserío-vivienda a bajo costo-vivienda en el mercado comercial. Ello significa que la universalidad de la propiedad de la vivienda está predicada como una función del incremento en la capacidad económica de la familia. Los esquemas de financiamiento —que, en última instancia, corresponden a las alternativas del mercado de inversiones por vía de las obligaciones hipotecarias— definen en función de capacidad económica el conjunto demográfico para el cual resulta realizable esa política habitacional.

El rol del estado resulta, pues, evidente. De un lado, promover las distintas maneras de acrecentar el margen prestatario familiar. De otro, proveer facilidades mínimas transitorias en lo que la familia desarrolla dicha capacidad. En el sentido de la política habitacional mencionada, ello significa que una vez la familia ingresa en el mercado de vivienda privada supra-estándar, cesa de ser preocupación del estado —al menos de las agencias que se ocupan directamente de la problemática habitacional. Sólo incide sobre ellas la reglamentación urbanística tipificada por las prácticas de la Junta de Planificación que, como hemos visto, no responden a una política pública articulada en que, por ejemplo, los usos de terrenos se manipulen con el déficit habitacional en mente.

Ello significa que la política manifiesta de la propiedad universal de la vivienda no tiene base propia en la planificación gubernamental. Depende de los programas de gobierno —y de la actividad general de la economía— para hacer factible esa imagen social para los que ascienden en la escala económica. La instrumentación de esa política se dirige preponderantemente a suplir unas facilidades concebidas como transitorias, que a la vez puedan servir de fomento al propio progreso económico por vía de los efectos beneficiosos del ambiente del caserío público. Por ello, el grueso de la programación de la CRUV se dirige precisamente al programa de vivienda pública: de los \$ 761.2 millones invertidos en construcción

hasta junio de 1969, \$ 613.5 millones —o sea el 81 por ciento— corresponde a la producción de vivienda para alquiler.³³

Podría argumentarse que parte de este desbalance de inversiones es un efecto del alto costo de la vivienda pública "federal", en contraste con los más modestos costos de los programas "estatales" de vivienda en propiedad. Evidentemente ello es cierto. También demuestra la influencia de la política pública del gobierno de Estados Unidos en lo que se refiere por lo menos dos puntos importantes: (1) las exigencias de construcción del gobierno federal, las que generan dichos costos elevados, y que se sufragan precisamente de fondos aprobados por ese gobierno; y (2) la ausencia de aportaciones federales para un tipo de vivienda intermedio —en lo que al costo al consumidor se refiere— entre la urbanización de clase media y la vivienda pública subordinada. No es este, sin embargo, el lugar para explorar esos dos factores del cuadro contradictorio de la política habitacional del Estado Libre Asociado.

El Programa de Vivienda a Bajo Costo representa un ensayo de llenar el vacío entre el mercado de vivienda privada y el caserío. Pareado con el financiamiento a través de bonos que administra el Banco de la Vivienda, compromete la buena fe fiscal del estado para proveer financiamiento a familias cuyo margen prestatario no les permite utilizar directamente las fuentes comerciales disponibles. En lo que a la Zona Metropolitana de San Juan respecta, ello significa una clientela potencial de todas las familias que viven en vivienda sub-estándar y que tiene ingresos anuales entre \$ 3,600 y \$ 7,000 aproximadamente.³⁴ En lo que al país en su totalidad respecta, los estimados de la Junta de Planificación, según señalamos antes, ubican esta cifra en alrededor de 27,000 familias.³⁵ En todo caso, el financiamiento a través de bonos implica un optimismo de parte del estado en que los márgenes de capacidad económica de estas familias responderán eventualmente de la deuda que la banca privada no ha buscado financiar directamente. Queda siempre el reducto de familias cuyos ingresos caen aún bajo el mínimo requerido por el Banco de la Vivienda. La Junta de Planificación estima que en 1969 asciende a aproximadamente 68,000 familias;³⁶ pero que estimados a base de los estándares de precio de la CRUV y de financiamiento del Banco de la Vivienda ubican, para la Zona

³³ Información suministrada al autor por la División de Estadísticas de la Corporación de Renovación Urbana y Vivienda, tomada de documentos de trabajo para la revisión periódica del *Memorial Explicativo de Obra Permanente* para 1970, 5 de agosto de 1969.

³⁴ Ver notas 14 y 26, *Supra*.

³⁵ Ver nota 10, *Supra*.

³⁶ *Ibid.*

Metropolitana de San Juan únicamente, lo fijan en más o menos 139,000 familias.³⁷

Debido al adelanto del alza en precios de la vivienda con respecto al incremento en el ingreso familiar, es posible que se acentúe el rezago de la realidad frente a la meta de "hogar propio" universal. Ello representa un incremento proporcional y absoluto de la clientela para los programas de vivienda pública y de vivienda a bajo costo, mayor para aquél que para éste, pues el límite del financiamiento que provee el Banco de la Vivienda depende, en última instancia, de los mismos factores que contribuyen al aumento en el ingreso familiar.

En síntesis, la instrumentación gubernamental de la política de "hogar propio" universal es subsidiaria de las políticas de desarrollo económico. La provisión de vivienda para las estratas más elevadas de la población es función del sector privado de la construcción. Concebida como un bien de capital, la vivienda objeto de la acción directa del estado es fundamentalmente contraria a la política pública manifiesta: alquiler frente a propiedad, unidades multifamiliares frente al modelo de casa-solar unifamiliar. Por otro lado, el alza de los precios de la vivienda —al cual el de los terrenos contribuye posiblemente más que ningún otro factor— pronostica una ampliación de la clientela del que ya es el programa más cuantioso de la principal agencia del estado dirigida a realizar las aspiraciones de la política pública manifiesta.

Conclusión

Al examinar el componente de "hogar propio" de la política pública habitacional de Puerto Rico, se destacan dos características importantes del proceso de formación de esa política: Primero, las imágenes populares que informan la política y que, a través de la realidad circundante (lograda en función de la subida en los niveles de ingreso y la facilitación de mecanismos de financiamiento por la F.H.A.), refuerza la propia política pública. Segundo, la programación gubernamental que manifiestamente se dirige a ese ideal como cuestión de servicio público, pero que sus niveles técnicos carece de los instrumentos conceptuales necesarios para desarrollar un plan viable a largo plazo donde se optimicen las estrategias disponibles.

³⁷ Ver nota 26, *supra*. Naturalmente éste es un cálculo máximo, pues no incluye la proporción de esas familias que poseen vivienda estándar en propiedad, información que no está accesible en la Junta de Planificación ni en la Administración de Renovación Urbana y Vivienda.

Las variables principales que dificultan tanto la definición de políticas alternativas como la consecución de un curso óptimo de acción son el financiamiento y la política de terrenos.

Vista la vivienda como bien de capital, su universalización es a la larga una función del acceso de las familias al mercado comercial. Esta universalización no es posible si nos atenemos a las políticas de financiamiento vigentes; sencillamente la productividad de las inversiones en otros sectores desalienta el mercado de obligaciones hipotecarias de familias con escasos recursos. La acción concertada del Banco de la Vivienda y la Corporación de Renovación Urbana y Vivienda se dirige a los grupos intermedios en lo que a capacidad de financiamiento se refiere, mediante el programa de viviendas a bajo costo. Definida esta clientela como la que tiene recursos suficientes para acogerse al más liberal esquema de financiamiento del estado, siempre queda fuera un número de familias que no alcanzan ni a este mínimo. Es importante considerar que el ritmo de aumento en el precio de la vivienda en el mercado comercial es más rápido que el ritmo de aumento en la capacidad financiera de las familias, por lo que esta clientela es de esperar que aumente en la rama superior de las familias con ingresos intermedios. Dentro de la actual política de operaciones del Banco de la Vivienda, esta desproporción conlleva una elevación de los requisitos mínimos en cuanto a capacidad económica de las familias que deseen acogerse al programa de vivienda a bajo costo y al consiguiente prejuicio en contra de las familias de menores ingresos.

La política de vivienda pública presupone un incremento sostenido en el ingreso familiar como base de la mecánica que el estado concibe que llevará oportunamente a realizar la meta de "hogar propio" universal. Pero la desproporción entre el alza en los precios y el incremento en el ingreso familiar llevará a un incremento proporcional en las familias fuera del alcance del financiamiento comercial y del Banco de la Vivienda, y por ende un aumento en la población que la política habitacional ubica en vivienda pública de alquiler. Ello significa una proporción creciente del esfuerzo gubernamental dirigido a esa vivienda —con el consiguiente atraso en la meta de hogar propio.

El encarecimiento de los terrenos es probablemente el principal factor en el encarecimiento de la vivienda que obstaculiza la realización de la política de "hogar propio". Aquí es donde más resalta la ausencia de un cuadro integrado de política, pues los mecanismos de abaratamiento del estado resultan (i.e., el concepto de "reserva") manifiestamente insuficientes frente a las fuerzas del mercado. Ello significa, no sólo la necesidad de alternativas más vigorosas, sino la necesidad de una política de maximización del uso de los terrenos como elemento trascendente en las políticas sectoriales como la habitacional y la agrícola.

APENDICE

MUESTRARIO DE MANIFESTACIONES SOBRE LA POLITICA PUBLICA DE "HOGAR PROPIO"; PROGRAMA DE LOS PARTIDOS POLITICOS, MENSAJES DEL GOBERNADOR A LA LEGISLATURA, PROGRAMAS ECONOMICOS DE LA JUNTA DE PLANIFICACION Y ALGUNOS DOCUMENTOS DE LA CORPORACION DE RENOVACION URBANA Y VIVIENDA

1. Programas de los partidos políticos

La libertad más elemental del ser humano es la posesión del pedazo de tierra en la que clava los zocos de su hogar. Esta libertad, para los que la necesiten y la deseen, será garantizada por el Partido Popular Democrático. (Partido Popular Democrático, 1940)

En San Juan y en otras poblaciones donde el pueblo, agobiado por el desempleo, se ha visto obligado a construir sus hogares en terrenos públicos, debe otorgársele título sobre el terreno en que estén construidos estos hogares a los dueños de las casas construidas en tales terrenos. (PPD, 1940)

Aspectos esenciales en este programa son: ...hacer que la tierra se convierta en una fuente de vida, de dignidad y de libertad económica para los hombres y las mujeres que la trabajan y afrontar el problema de las miles de familias de agregados que no tienen donde asentar sus viviendas; la exención contributiva del hogar seguro valorado en menos de mil dólares; el programa de construcción de viviendas para familias obreras y de recursos limitados y la consiguiente eliminación de arrabales... (PPD, 1944)

El Partido Popular Democrático continuará desarrollando con todos los recursos disponibles el programa de eliminación de arrabales y construcción de viviendas para familias pobres y de recursos limitados. (PPD, 1948)

Continuaremos desarrollando el programa de viviendas a bajo costo, el programa de ayuda al campesinado en la construcción de su propia casa

por su propio esfuerzo, y continuaremos la progresiva eliminación de arrabales. (PPD, 1952)

El P.P.D., durante su gestión gubernativa ha dado altísima prioridad al mejoramiento de la vivienda mediante un programa de construcciones resistentes e higiénicas como elemento esencial de la seguridad y bienestar de la familia puertorriqueña. El reciente huracán Santa Clara ha demostrado cómo la edificación con materiales resistentes, en las zonas urbanas y rurales bajo nuestro programa ha protegido a sus moradores contra la inclemencia y el desamparo. El P.P.D. continuará con el máximo vigor sus programas de mejoramiento de la vivienda e intensificando su ayuda al campesino y al obrero en la construcción de su propia casa por esfuerzo propio. Con incansable esfuerzo, el P.P.D. buscará nuevos medios para que el mayor número de familias sean dueñas de su propio hogar, mediante una adquisición a largos y cómodos plazos. (PPD, 1956)

Lo que falta por hacer para realizar plenamente la filosofía de vivienda y hogar que anima al P.P.D. es lo siguiente: liberalizar, en cooperación con las agencias federales, la reglamentación de las urbanizaciones públicas, cosa que ya se ha comenzado; completar el programa de casas de ayuda mutua de cemento en los campos; continuar cooperando con la empresa privada en el desarrollo de casas para la venta a familias que puedan ser de cuatro a cinco mil dólares de manera que las familias que, bajo las reglamentaciones federales, dejen de calificar para vivir en las urbanizaciones públicas, puedan pasar a adquirir su propia vivienda sin que el desembolso mensual de pagos que deban hacer a la F.H.A. sea sustancialmente mayor que la renta que venían pagando en las urbanizaciones públicas; ampliar la política pública sobre cooperativas de hogares por las familias en ayuda mutua. Se establecerá la política pública de indagar las familias que por el aumento de sus ingresos se aproximan al momento en que deberán abandonar, según las reglamentaciones, las urbanizaciones públicas, y se organizarán cooperativas para la construcción de hogares para estas familias, de modo que al mudarse de la urbanización pública lo hagan a sus propios hogares. (PPD, 1960)

Oportunidad para cada familia puertorriqueña de llegar a tener hogar propio. (PPD, 1964)

Oportunidad para cada familia puertorriqueña de llegar a tener hogar propio, sin la preocupación de la deuda hipotecaria en casos de muerte o incapacidad del jefe. (PPD, 1968)

Es el propósito de nuestra política pública lograr el objetivo de que todas las familias puedan tener su hogar propio de acuerdo con las condiciones ambientales propias de su desarrollo y bienestar. (Partido Nuevo Progresista, 1968)

Nos comprometemos a implantar las siguientes medidas inmediatas: se creará un plan vigoroso de saneamiento de áreas decadentes y de arrabal, adoptando acción de emergencia para hacerlo adecuado a la vivienda, se establecerá un plan de rehabilitación de áreas de arrabal para evitar la mudanza de las familias fuera del ámbito de su actual vivienda; se proveerán espacios dentro de las zonas integradas a la comunidad y no aisladas para la relocalización de familias; se proveerán las facilidades necesarias para financiar la compra de hogares de familias de bajos ingresos; se proveerán títulos de propiedad a las familias que tienen hogares en terrenos del gobierno; se establecerán medidas de servicios sociales para integrar a la comunidad los núcleos poblacionales que habitan las viviendas públicas y se gestionará la venta a sus moradores de los apartamentos de la vivienda que integre todos los servicios y atenciones que las familias puertorriqueñas necesitan en la solución de sus problemas; se protegerá con legislación pertinente los intereses de los ciudadanos en la adquisición de su hogar, proporcionándole los servicios indispensables al disfrute de su vivienda y la fiscalización adecuada que garantice la calidad de su construcción. (PNP, 1968)

Se compromete a acelerar y ampliar los programas de viviendas para todas las familias que adolecen de un hogar propio, especialmente las de ingresos bajos y moderados que no encuentran medios en el sector privado. También promete acelerar los medios para que la ciudadanía se provea de un hogar seguro hasta donde sea posible por sus propios esfuerzos. Para esto se propone ampliar los programas de Hogar Seguro del gobierno y conseguir que los costos de la vivienda en el sector privado se mantengan dentro de los límites razonables. Estimulará la venta de las viviendas en los caseríos a los inquilinos y fomentará la organización de cooperativas de administración para hacer responsables a los residentes del manejo de los establecimientos. Creará medio para coordinar mejor los programas de viviendas con los de otras agencias públicas y ampliar el seguro de garantías de hipoteca del Banco de Vivienda. (Partido del Pueblo, 1968)

"Para satisfacer el elemento de seguridad en la posesión del hogar a que todo ser humano tiene derecho, se dará el título de propiedad sobre el terreno, a las personas que habitan en las zonas de arrabal, cuando dichos terrenos fueren del gobierno. En aquellos casos en que la vivienda radique en terrenos de propiedad privada, el gobierno adquirirá dichos terrenos para ser vendidos a sus moradores, mediante un sistema de pagos a largo plazo". (Partido Independentista Puertorriqueño, 1968)

"Los caseríos pertenecientes a la CRUV serán vendidos a, y operados por cooperativas de inquilinos, por una cantidad que no exceda del costo de la propiedad, cantidad a pagarse por los inquilinos en un período de

tiempo no menor de 20 años o en forma tal que los plazos mensuales a pagarse no excedan del canon razonable de arrendamiento que debería pagar cada inquilino". (Partido Independentista Puertorriqueño, 1968)

2. Mensajes del Gobernador a la Legislatura

"Veo en la cumbre de un pueblo albergado en viviendas, muy pocas de extremo lujo, ninguna de arrabal o de choza destartada". (1952)

"Uno de los factores que más dificultan la política pública y el deseo de cada familia en Puerto Rico de llegar a ser dueña de su propio hogar, es el valor en continuo incremento de la tierra disponible para urbanizar y el alto precio que las instituciones bancarias cobran por los trámites de financiamiento de hogares. Si se pudiera encontrar un modo de evitar el fraude, se podría imponer una contribución progresiva a cobrarse en el momento de la venta de las urbanizaciones, tasando el producto de esa contribución al comprador final de un hogar en tales tierras. De este modo la sociedad participaría en el aumento en el valor de la tierra, que no lo crea ningún individuo sino la sociedad mismo, dedicando ese aumento al propósito social de facilitar y abaratar la adquisición de viviendas a todas las familias de Puerto Rico". (1960)

"Cada familia debe llegar a ser dueña de su propio hogar. Las urbanizaciones públicas son transitorias, salvo para los que deseen habitarlas permanentemente y cualifiquen para ello, o para los que inevitablemente, y en bien público, hay que trasladar a otras viviendas para abrir calles, avenidas, establecer parques, escuelas, bibliotecas, centros comunales. Toda zona que sea rehabilitable, debe rehabilitarse en su sitio, preservándose la comunidad de familias que en ella conviven y agregándole los beneficios de salud, transporte, cultura, orden, crédito para mejorar el hogar, sin destruirla o dispersarla como comunidad humana... Al facilitar la construcción de hogares a precios moderados que puedan venderse en condiciones adecuadas de pago a todas las familias que los necesiten, la justicia requiere que, independientemente de los valores comerciales que alcancen los terrenos en las ciudades, no resulte privilegio de pocos el poder tener su casa en los sitios agradables, accesibles, convenientes, de las ciudades". (1964)

"Nuestra filosofía de vivienda está fundada en varios criterios básicos:

1. Cada familia debe llegar a ser dueña de su propio hogar.
2. Las urbanizaciones públicas constituyen un medio transitorio de realojo.

3. Las áreas decadentes deben rehabilitarse en su sitio, cuando las condiciones ambientales permitan preservar la comunidad de familias que en ellas conviven.

4. Debemos facilitar los medios para la construcción de hogares a precios moderados, de forma que las familias de escasos recursos puedan hacerse de sus viviendas, independientemente de los valores comerciales de los terrenos, en sitios buenos, accesibles y convenientes, igual que las familias de altos ingresos.

5. Toda familia debe tener la oportunidad de escoger libremente la vivienda o solar que mejor se ajuste a sus preferencias y medios". (1965)

"Uno de los propósitos de nuestro gobierno es un hogar propio para toda familia puertorriqueña... De acuerdo con los estudios de la CRUV el 30% de las viviendas en la zona urbana son inadecuadas... Para que las familias de escasos ingresos puedan reconstruir sus casas, propulsaremos un 'Programa de Rehabilitación' en su sitio; para hacer posible lo siguiente: mantener intactas las unidades sociales ya establecidas en comunidad, y mejorar las condiciones físicas ambientales en que viven estos compatriotas. El Gobierno se propone, además, acelerar el plan de venta de las unidades de viviendas en las urbanizaciones públicas". (1969)

3. Programas económicos de la Junta de Planificación

"El aumento de los niveles de ingreso ha permitido que un número cada día mayor de familias adquieran su propia vivienda. A pesar de este progreso, muchas familias ocupan todavía viviendas inadecuadas. El Estado ha asumido la responsabilidad de llevar a cabo aquellos programas que son necesarios para proveer viviendas adecuadas, en un ambiente apropiado, a las familias de ingresos reducidos. Estas familias generalmente no pueden adquirir viviendas de las que construye la industria privada mediante financiamiento a largo plazo, con hipotecas garantizadas por la Administración Federal de Hogares". (1969)

"En 1963, alrededor de tres cuartas partes de las viviendas estaban ocupadas por sus propios dueños, en comparación con el 65% en 1950, lo cual supone un paso de avance, aunque corto, hacia el objetivo de que cada familia, que así lo desee posea su propio hogar. Tanto en el Área Metropolitana como en el resto de la Isla, se manifiesta una tendencia ascendente en la tenencia de viviendas por parte de sus dueños, siendo el área fuera de la región metropolitana de San Juan, la que tiene mayor proporción de viviendas ocupadas por sus dueños". (1965)

“La filosofía que enmarca las actividades que ha venido desarrollando el E.L.A. para ampliar las facilidades de vivienda para familias de limitados ingresos está fundamentada principalmente en los siguientes criterios

a. Cada familia debe llegar a ser dueña de su propio hogar.

b. Las urbanizaciones públicas constituyen medidas transitorias de re-alojo excepto para aquellas familias que deseen habitarlas permanentemente y cualifiquen para ello o para aquéllas que inevitablemente, y en bien público, haya que trasladar para permitir el desarrollo de obras para servicios públicos como calles, avenidas, parques, escuelas y otros.

c. Las áreas decadentes o en deterioro deben rehabilitarse en su sitio cuando las condiciones ambientales permitan preservar la comunidad de familias que en ellas convive. La rehabilitación de estas zonas conlleva proveer los servicios de salud, transporte, cultura, orden y crédito para mejorarlas como comunidades humanas.

d. Facilitar los medios para la construcción de hogares a precios moderados de forma que las familias de escasos recursos puedan hacerse de sus viviendas, independientemente de los valores comerciales de los terrenos, en sitios buenos, accesibles y convenientes igual que las familias de altos ingresos.

e. Toda familia debe tener la oportunidad de escoger libremente la vivienda o solar que mejor se ajuste a sus preferencias y medios económicos”. (1966)

“El costo de la vivienda va en aumento constante, haciendo más difícil para las familias de escasos recursos, adquirir su propia vivienda. Estas familias cada día dependen más del gobierno para satisfacer esta necesidad básica... La demanda por nuevas viviendas es impulsada por los aumentos poblacionales y por las nuevas familias constituidas”. (1968)

“Los programas de vivienda van encaminados a lograr el objetivo del Estado Libre Asociado de que cada familia posea hogar propio”. (1968)

“La CRUV, en colaboración con el Gobierno Federal y los municipios, implementa un programa de vivienda pública. Este programa va dirigido a proveer habitación en urbanizaciones públicas con el propósito de realojar familias de escasos recursos que no tienen los medios económicos para obtener vivienda propia. El programa considera que la vivienda pública es una medida transitoria mientras las familias mejoran su condición económica y pueden adquirir su propia vivienda mediante otros programas y facilidades que ofrece la propia Corporación o la empresa privada”. (1969)

4. Documentos de la Corporación de Renovación Urbana y Vivienda

"Fue necesario crear una institución gubernamental que financiara la construcción de viviendas de bajo costo para satisfacer las necesidades de aquellas familias de ingresos moderados que deseaban poseer un hogar pero que no podían adquirirlo a los costos prevalecientes en el mercado privado y bajo las condiciones de financiamiento disponibles. Se creó el Banco de la Vivienda como subsidiario de la CRUV, con autoridad para prestar dinero, con o sin garantía, a cualquier persona y organización cuando tales préstamos sean con el propósito de construir, mejorar, rehabilitar o ampliar una casa de bajo costo tal como la define la Ley, con la condición de que ésta sea destinada o se haya de destinar a vivienda". (CRUV Informa, 1964)

"La Asamblea Legislativa aprobó la ley número 82 de junio 26, 1964, que autorizó a la CRUV a emitir bonos por \$15.000,000 para financiar el costo de 2,500 viviendas de bajo costo para ser vendidas a familias de ingresos moderados según las define la Ley". (CRUV Informa, 1964)

"El 26 de junio de 1964 la Asamblea Legislativa aprobó la Ley No. 104 que autoriza a la CRUV a crear un Plan de Ahorros entre las familias residentes en las urbanizaciones públicas, y establece una aportación por parte del E.L.A. a favor de las familias que se acojan al plan". (CRUV Informa, 1964)

"Se considera un derecho esencial de toda familia puertorriqueña habitar en un hogar propio, que aunque modesto, sea seguro, higiénico y en un ambiente apropiado. Tal es la filosofía que anima una política pública de mejoramiento acelerado en la condición de la vivienda urbana en Puerto Rico... Los aspectos sobresalientes de El Propósito, que fundamentan la orientación de la obra de renovación urbana y vivienda, son los siguientes:

"1. Cada familia puertorriqueña debe tener oportunidad de ser dueño de su propio hogar, si así lo prefiere, en un ambiente adecuado.

"2. Las viviendas en las urbanizaciones públicas se consideran una solución transitoria al problema habitacional, hasta tanto las familias progresan económicamente y están en condiciones de tener un hogar propio.

"3. Los arrabales deben rehabilitarse en su sitio siempre que sea factible. Se eliminarán solamente aquéllos que no sean susceptibles de mejoramiento en su sitio o cuya localización se considere vital para algún fin público. Debe hacerse un esfuerzo máximo por mejorar los arrabales, descubrir y conservar sus bondades y valores y corregir sus limitaciones ambientales y aspectos negativos, permitiendo al mayor número de familias po-

sible el disfrutar de un hogar y un ambiente adecuado en la misma vecindad". (CRUV, **Plan de 10 años Renovación Urbana y Vivienda: 1965-75**)

"La CRUV, corporación pública creada por la Ley Número 88 de junio de 1957, tiene la misión de lograr uno de los postulados fundamentales del Propósito de Puerto Rico: el que cada familia puertorriqueña sea dueña de su propio hogar en un ambiente adecuado para el mejor disfrute de una vida sana, tranquila, y provechosa. Para alcanzar esto, la Corporación se rige por la siguiente política pública:

1. Las urbanizaciones públicas se consideran un albergue transitorio.
2. Se proveerá financiamiento al alcance de las familias de ingresos bajos y moderados para la adquisición, construcción, reconstrucción y ampliación de viviendas en las zonas rurales y urbanas.
3. Se proveerán distintos tipos de viviendas y solares para que las familias puedan seleccionar las viviendas de su preferencia de acuerdo con sus recursos económicos.
4. Se estimulará la construcción de viviendas a bajo costo por la empresa privada o por el esfuerzo conjunto entre ésta y el gobierno.
5. Mediante la acción coordinada del gobierno, entidades cívicas y los propios residentes, se proveerán en todas las urbanizaciones públicas los servicios socio-educativos y recreativos necesarios para una mejor vida comunal.
6. Se evitará la construcción de urbanizaciones públicas de gran tamaño y se desarrollarán pequeños proyectos en diferentes áreas de la zona urbana.
7. Se rehabilitarán los arrabales en su sitio cuando las condiciones ambientales y los mejores usos del terreno así lo permitan". (CRUV, Informe anual 1965)

"La filosofía de los programas de renovación urbana y vivienda puede resumirse como el objetivo del gobierno de que todas las familias puertorriqueñas puedan disfrutar de mejores viviendas en mejores comunidades. A tenor con esta filosofía, se ha establecido la siguiente política pública:

1. Ofrecer a cada familia puertorriqueña la oportunidad de ser dueña de su propio hogar, si así lo prefiere, en un ambiente adecuado.
2. Considerar las urbanizaciones públicas como una medida transitoria de realojo, hasta tanto las familias adquieran la capacidad económica necesaria para hacerse dueñas de su propio hogar.
3. Rehabilitar los arrabales cuando las condiciones ambientales y los mejores usos del terreno así lo permitan.

4. Fomentar en aquellos arrabales a no ser eliminados o rehabilitados en un futuro cercano, obras de mejoramiento ambiental que faciliten los servicios apropiados para aminorar las condiciones infrahumanas características del arrabal.

5. Dar la oportunidad a las familias desplazadas de proyectos de renovación urbana a escoger libremente entre diferentes tipos de vivienda y solares, como medida de realojo, al renovarse un arrabal.

6. Coordinar y fomentar la construcción de viviendas a bajo costo, mediante diferentes medios y proveer financiamiento especial para la construcción, ampliación o mejoras para viviendas.

7. Fomentar la coordinación de servicios socioeducativos en las urbanizaciones públicas y en los arrabales, mediante acción conjunta del Gobierno, de las entidades cívicas y de los propios residentes.

El Programa de Desarrollo de Vivienda Pública Federal intenta llegar a todas las ciudades y pueblos de la Isla donde las necesidades de vivienda hacen imperativo la creación de facilidades transitorias que permitan a las familias que residen en condiciones infrahumanas moverse a una vivienda que ofrezca seguridad, condiciones higiénicas deseables y un ambiente de convivencia que les estimule a progresar hasta la consecución de su objetivo final: el hogar propio... En un proyecto de rehabilitación en su sitio algunas familias pueden permanecer en el área, pero otras tienen que ser realojadas fuera del vecindario. Las que permanecen en el lugar pueden adquirir el solar donde ubicar su vivienda y reciben asistencia técnica y facilidades de financiamiento a través del Banco de la Vivienda u otras instituciones financieras... Todo proyecto de renovación urbana conlleva un plan de realojo para las familias afectadas. Estas pueden escoger libremente entre los diferentes tipos de vivienda y solares, tomando en cuenta su ingreso, tamaño familiar, necesidades y preferencias". (CRUV, Informe anual, 1966)

