

PERSPECTIVAS NECESARIAS en la Formulación de la Política Habitacional *

Por Myrna PRIETO**

I. Magnitud del problema

En Africa, Asia y América Latina cerca de la mitad de la población vive en condiciones de hacinamiento en viviendas dilapidadas o rudimentarias y faltas de las más esenciales normas sanitarias.¹ Evitar el deterioro del inventario existente de vivienda y construir suficientes unidades para alojar el incremento anual de población, exigiría en estos países la construcción de cerca de ocho y medio millones de viviendas para 1965, y diez y medio millones para el 1970. El Grupo Ad Hoc de Expertos en Vivienda y Desarrollo Urbano de las Naciones Unidas, determinó en 1962 que la población urbana de estos tres continentes casi se duplicaría entre 1961 y 1975.² Para lidiar con la escasez de vivienda existente en áreas

* Ponencia presentada en el Simposio sobre Vivienda y Ambiente en Puerto Rico auspiciado por la Asociación de Constructores de Hogares de Puerto Rico, del 24 al 28 de agosto de 1970 en San Juan, Puerto Rico.

** La planificadora Myrna Irizarry de Prieto es egresada de la Escuela Graduada de Planificación de la Universidad de Puerto Rico y labora actualmente en el Instituto de Derecho Urbano, de la Escuela de Derecho de la misma universidad. Es además consultora de la Junta de Planificación de Puerto Rico.

¹ *Report of the Ad Hoc Group of Experts on Housing and Urban Development*, Department of Economic and Social Affairs, United Nations, 1962, p. 2.

² *Ibid.*, pág. 4.

urbanas y con la demanda adicional, efecto del crecimiento poblacional, sería necesario cuadruplicar en quince años el inventario actual de vivienda. Este estimado no incluía provisiones para la reposición de viviendas a deteriorarse durante ese período.³

En Estados Unidos hace dos años el Presidente Johnson estimó que para 1968 se necesitaban veintiséis millones adicionales de unidades de vivienda. La Comisión Nacional sobre Desórdenes de Carácter Civil estimó necesario subsidiar seis millones de unidades; los veinte millones de viviendas restantes no recibirían subsidios gubernamentales. Para cumplir con este objetivo la industria de la vivienda tendría que duplicar su producción anual promedio pero carecía del financiamiento, de los recursos humanos y técnicos, y de la inclinación y la motivación para construir la clase de vivienda necesaria en la cantidad necesaria.⁴ Producir los seis millones de viviendas subsidiadas costaría al gobierno trece mil millones de dólares en diez años, o el equivalente del costo de la guerra en Vietnam por seis meses.⁵

En Puerto Rico, proveer de viviendas adecuadas a las familias que comprenden la clientela actual de la Corporación de Renovación Urbana y Vivienda y del Departamento de Agricultura, sin hacer proyecciones al futuro, costaría alrededor de tres mil millones,⁶ en función de 182 000⁷ viviendas inadecuadas y 420 000⁸ familias con ingresos menores al mínimo que requiere el mercado privado de vivienda.

La magnitud del problema aumenta en tasas cada vez más altas: el incremento poblacional natural y el incremento poblacional urbano, atados a un inventario al presente insuficiente, contribuyen a agravar un problema que es ya crítico tanto en términos de las unidades de viviendas como de las facilidades comunales y los servicios públicos correspondientes.⁹ Hay un exceso de recursos humanos sin medios correspondientes

³ *Ibid.*, pág. 9.

⁴ *American Builder*, Who Gives a Damn About Housing? Centennial Issue, November 1968, p. 25.

⁵ *Ibid.*, pág. 28.

⁶ Prieto, Claudio R., "El Concepto de Hogar Propio: Una Política Habitacional Contradictoria", *PLERUS*, junio de 1971, p. 47.

⁷ Junta de Planificación, *Programa económico de cuatro años*, años fiscales 1970-73, offset, enero de 1969, p. 142. Estudios realizados por la Corporación de Renovación Urbana y Vivienda (Plan de 10 años — Renovación Urbana y Vivienda, 1965, s.f., p. 18) indican 107,000 viviendas urbanas inadecuadas y 75,000 en la zona rural.

⁸ Prieto, Claudio R., *op. cit.*, p. 48.

⁹ Según el Negociado del Censo de los Estados Unidos, en el 1960 en Puerto Rico una de cada cinco viviendas no tenía luz, el 43 por ciento no tenía agua dentro de la casa, el 30 por ciento no tenía agua ni dentro ni afuera, el 63 por ciento no tenía inodoro. Es lógico suponer que la proporción correspondiente a las áreas rurales refleja un cuadro mucho más crítico en relación a la imagen de vivienda adecuada que los diferentes medios de comunicación y el propio gobierno transmite al país.

de empleo y un exceso de empleos sin el correspondiente nivel técnico de recursos humanos¹⁰ lo cual resulta en desempleo, en una gran proporción de la población concentrada en los niveles más bajos de ingreso¹¹ y en una menor productividad de la industria y un retraso en el desarrollo económico del país.¹²

Los dos factores principales que contribuyen al aumento en el costo de la vivienda son las políticas de terrenos que no corresponden a una economía de tipo industrial y que se traducen en altos costos de los servicios públicos y en verdadera escasez de terrenos para la expansión urbana, y la aplicación de técnicas de construcción que no corresponden al volumen de producción necesario en vista de la magnitud de la escasez de vivienda. Este incremento en el costo de la vivienda ocurre a una tasa superior a la de acceso de las familias al nivel de ingreso que les permita financiar la adquisición de vivienda en el mercado privado, y aún en el mercado especial subsidiado por el programa de Vivienda a Bajo Costo de la CRUV.¹³ Por ejemplo, en 1960 el 61 por ciento de las familias quedaba fuera del mercado privado de vivienda; en el 1970, es el 72 por ciento —un aumento de once por ciento en la zona metropolitana de San Juan. La cifra correspondiente a Puerto Rico en su totalidad es del 3 por ciento.¹⁴

El desfase entre el aumento en los costos y el aumento del ingreso personal se traduce en la incongruencia entre necesidad de vivienda y accesibilidad al mercado. Este desfase se agrava por el hecho de que los constructores se concentran en las viviendas de mayor costo posible o donde se concentra el poder adquisitivo. Ello crea una brecha aún mayor entre la vivienda disponible y la vivienda accesible.¹⁵ Esto explica parcialmente la alta proporción de las familias fuera del mercado privado, a

¹⁰ Según el Negociado del Censo de 1960 la escolaridad del puertorriqueño promedio era de 4.6 años de escuela mientras que el nivel de escolaridad que exige la industria es de 12 años. Las consecuencias del desfase entre el desarrollo de recursos humanos y el desarrollo tecnológico se traducen en desempleo; incluyendo el desempleo disfrazado, en pobreza, en arrabales, etc. Véase —Prieto, Claudio R. y Sánchez Víctor. *La Recolonización de Puerto Rico*, PLERUS, Vol. 4, Nº 2, diciembre de 1970, pp. 101-108.

Estudios realizados por la Junta de Planificación sobre pobreza y sobre desempleo indican que una gran proporción de nuestros jóvenes de edad escolar correspondiente al nivel de escuela superior está fuera de ésta y desempleada.

¹¹ Según datos suministrados en julio de 1969 por la División de Estudios y Análisis Socio-económico de la Junta de Planificación, la distribución del ingreso en el país es casi igual que en el 1940: el 10 por ciento inferior tiene el 1.6 por ciento del ingreso agregado; al 13 por ciento superior corresponde el 41 por ciento. En otras palabras, el grupo superior tiene ingresos veinte veces mayores que el grupo de ingresos inferiores para cubrir iguales necesidades.

¹² Prieto, Claudio R. y Sánchez, Víctor. *La Recolonización de Puerto*, op. cit., p. 104.

¹³ En Noruega los ingresos del 90 por ciento de las familias no les permite acceso al mercado privado de viviendas sin ayuda gubernamental, *Naciones Unidas*, op. cit., pág. 11.

¹⁴ Prieto, Claudio R., presente número de PLERUS, p. 52.

¹⁵ American Builder, Who Gives a Damn about Housing?, Centennial Issue, November 1968, p. 29.

pesar de que la industria de la construcción ha producido en los dieciocho años comprendidos entre 1950 y 1968 un total de 166,742 viviendas nuevas, es decir, 9,263 unidades anuales en promedio.¹⁶

La construcción de viviendas clandestinas y las viviendas eliminadas por CRUV ascendieron entre 1960 y 1967 a 27,100 unidades, número de viviendas igual al que necesita sustituirse con unidades adecuadas. En términos únicamente de viviendas a reponer por año (3,871) y viviendas producidas por año (2,857), CRUV hubiera tenido que aumentar su producción anual en 1,014 unidades para neutralizar las que elimina y las que se producen clandestinamente en arrabales.¹⁷ Ciertamente, el aumento de trece por ciento en la proporción de viviendas urbanas adecuadas no puede trazarse significativamente al impacto de la obra gubernamental en la solución al problema de la vivienda. Con este ritmo de producción, meramente eliminar las 182,000 viviendas inadecuadas en el país hoy día, tomaría poco más de 60 años.¹⁸

En el período 1964-1968 la industria de la construcción produjo en promedio aproximadamente 16,000 unidades de vivienda por año y el gobierno cerca de 4,000. Si pudiéramos aplicar conjuntamente los esfuerzos privados y gubernamentales al sector de la vivienda subsidiada, ello equivaldría a aplicar seis veces lo que en promedio invirtió el gobierno del Estado Libre Asociado durante esos cinco años, sin incluir lo invertido por el gobierno de Estados Unidos.¹⁹

II. La naturaleza del problema

Diversos factores relativos a la producción y distribución de viviendas así como a la administración de ambos procesos, deben traducirse

¹⁶ Junta de Planificación, *Estadísticas sobre Construcción*, Tabla 1, p. 2.

¹⁷ ARUV, *Cambios en el Inventario de Viviendas en el Período 1960-1967*.

¹⁸ En Rusia la producción anual de viviendas ("large panel houses") aumentó de 7,000 en 1958 a 200,000 en 1962; el aumento en apartamentos construidos en 1962 sobre los construidos en 1953 es de alrededor del 217 por ciento; 50 millones de personas se realojaron en un período de cinco años en apartamentos con todos los servicios esenciales —esta cifra equivalía a una cuarta parte de la población del país. Durante esos cinco años se invirtió en viviendas el 23 por ciento del capital invertido en la economía nacional y 15 por ciento en estructuras para facilidades comerciales. Además se construyó en Moscú el equivalente de 251 escuelas; 108,280 lugares en instituciones para niños; se construyó o capacitó espacio para 17,344 camas en hospitales y 60,245 en policlínicas que atendían pacientes, 31 cines, 1,180 "public catering" y 1,476 tiendas. Estas cifras reflejan la capacidad del sector ruso de la construcción, págs. 16, 19 y 20 de *United Nations Report of the Study Tour of Building Technologists from Latin America, Asia and the Middle East to the Union of Soviet Socialist Republics*, July 1963.

¹⁹ Según la Tabla VI, pág. 3, de *Estadísticas sobre Construcción* de la Junta de Planificación, la inversión privada promedio durante los últimos cinco años aproximadamente ha sido seis veces mayor que la inversión gubernamental; es decir, \$206.18 millones privadas y \$155.1 gubernamentales.

en componentes de la política de vivienda si por política se entiende impartir dirección, controlar, frenar e introducir cambios en las variables de oferta y demanda que componen el mercado de vivienda. Algunos de estos factores son de naturaleza eminentemente económica; otros trascienden el sector de la vivienda ya que deben considerarse en todos los sectores del desarrollo de un país. En ambos casos las interrelaciones entre las tres clases de factores deben, normativamente, incluirse en una política racional de vivienda.

El aumento poblacional natural y la distribución de la población que produce el mayor aumento de la población urbana, en conjunción con las pocas destrezas técnicas de la población y la alta tecnificación de la industria, resulta en una gran proporción de la población con bajos ingresos y una alta tasa de desempleo. Nos referimos a ingresos bajos en relación a la distribución del ingreso en la población, y en especial, bajos en relación al costo de la vivienda. La secuencia descrita supone, para propósitos de una política de vivienda y desarrollo urbano, coordinación con políticas sobre: 1) el tamaño o el crecimiento poblacional (o la controversial necesidad de controlar la natalidad y hasta de la mortalidad si se quiere); 2) la movilidad y distribución geográfica de la población, lo cual incluye a su vez la política sobre la localización de industrias y otros agentes generadores de empleo así como de los medios de transporte; 3) la utilización y desarrollo de los recursos humanos (lo que en Puerto Rico supone coordinación por parte de la Junta de Planificación entre el Departamento del Trabajo, la Administración del Derecho al Trabajo, el Departamento de Instrucción Pública, el Consejo de Educación Superior, el Departamento de Agricultura, y ARUV; 4) el desarrollo de técnicas de producción en el país.

La coordinación aludida tendría, en el caso que nos ocupa, los propósitos siguientes: reducir la necesidad o demanda por vivienda controlando el tamaño de la población, aumentar la producción y la productividad y eliminar el desempleo, canalizar la población hacia los lugares donde sea más productiva la localización industrial y donde no se agrave la necesidad por vivienda adecuada o donde el mercado de vivienda pueda absorber el incremento en la demanda —todo ello a su vez conduciría a aumentar el ingreso familiar para reducir la brecha desfavorable entre éste y el costo de la vivienda.

La utilización del terreno a tono con patrones de uso pertinentes a economías de tipo agrario conduce a la sub-utilización de la tierra. Los patrones de desarrollo industrial excesivamente centralizados y la escasez de terrenos adecuados para expansión producen desarrollos urbanos desarticulados a la vez que especulación y altos costos del terreno. En el

caso de Puerto Rico, la relación entre el tamaño del país, sus recursos económicos productivos y la cantidad de población exigen una rigurosa política de terrenos que supedite el uso residencial al uso agrícola—aparte de las economías de escala en la prestación de servicios públicos, entre otras consideraciones. Abaratar el costo de la tierra es de vital importancia a la política de vivienda en Puerto Rico y debe reflejarse en la política sobre uso de terrenos. Si asumimos que la inversión que anualmente hace CRUV en vivienda de alquiler corresponde a los caseríos, la densidad sostenida por esta actividad de la agencia responde a la escasez de terrenos en forma adecuada, aunque es evidente que no corresponde a la imagen del hogar propio en vivienda y solar, que se proyecta como política pública y que se proyecta sostener mediante la construcción de viviendas unifamiliares de madera. La inversión anual de CRUV de cuatro dólares en vivienda de alquiler por cada dólar en vivienda “propia”, obedece a estas realidades que tiene que tomar en cuenta la política de terrenos.²⁰

El desarrollo de una política de terrenos que abarate el costo de los mismos y controle eficazmente su utilización —además de la creación de bancos gubernamentales para la adquisición masiva de terrenos— requiere coordinación con la política fiscal, la financiera, la de localización industrial, la de desarrollo de servicios públicos, de transportación y de desarrollo de viviendas.

La utilización de técnicas no industriales en la construcción se traduce en altos costos de producción de la unidad de vivienda. Ejemplos del rezago de esta industria son la producción de materiales a mano, la no utilización de módulos de construcción, la poca especialización de los diversos procesos o fases de la fabricación, la aplicación de mano de obra a la preparación de unidades indiscriminadamente, etc. También influyen en el costo ascendente de la vivienda factores tales como el costo del financiamiento, la naturaleza cíclica de la industria o el ritmo inestable de la construcción, la escasez de terrenos, la reglamentación inadecuada y el excesivo expedienteo burocrático. Tratar coordinadamente estos factores conduciría a ampliar la capacidad de producción de la industria. No obstante, algunos factores no son susceptibles de tratamiento de naturaleza económica o administrativa —requieren investigación, y desarrollo de técnicas y técnicos.

La escasez de capital para invertir en el desarrollo de viviendas requiere a su vez mecanismos para la canalización de fondos. La regulación del mercado de capital mediante la organización y dirección de la banca

²⁰ Prieto, Claudio R., *op. cit.*, pág. 54.

hipotecaria es esencial a la política de vivienda. Los países escandinavos se valen de bancos centrales de hipotecas, bancos postales, fondos de seguros, y de las cajas de pensiones. Estos bancos son organismos semi-públicos a los que el gobierno asigna directrices y operan con respaldo y garantías estatales.²¹ Además de medidas de crédito se necesitan medidas para canalizar el ahorro entre los que figuran la tenencia en propiedad como una de las más importantes y no únicamente para el sector de la población que puede disponer de ahorros. El pago de subsidios y la manipulación de las diversas fuentes de tributación también contribuyen a ampliar considerablemente los factores a considerar en la integración de políticas y en el establecimiento de prioridades para el desarrollo del país.

III. La estructura administrativa necesaria

Los Déficit

No se puede hablar de planificación integral sin haber desarrollado un modelo del mercado de vivienda que arroje luz sobre las interrelaciones apuntadas. Sin conocer las relaciones cuantificables de causa y efecto, y de insumo y producto, no se puede dirigir con efectividad el desarrollo de viviendas. Conociendo las causas se pueden diseñar estrategias preventivas y estrategias remediales. Únicamente conociendo en términos precisos²² la naturaleza del problema se pueden diseñar programas y conociendo, como dicen en derecho, "los hechos",²³ se pueden diseñar pro-

²¹ Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, Informe sobre la Gira de Estudio y Seminario sobre Organización y Funciones de los Organismos Nacionales Encargados de la Ejecución de los Programas de Vivienda, 1965.

²² La imprecisión de la información que recogen las agencias gubernamentales, la confiabilidad de los datos y la imposibilidad de utilizar conjuntamente los datos recogidos por diferentes organismos, es harto conocida por todos en Puerto Rico.

A modo de ejemplo véase la página 17 del informe de ARUV antes citado: el segundo párrafo indica como 49,000 el número de viviendas inadecuadas en el área metropolitana de San Juan, o el 45 por ciento del total existente en ese tipo de viviendas en todo Puerto Rico.

En el segundo párrafo de la página 13 se indica que hay 107,000 unidades urbanas inadecuadas. Si a ello sumamos las 75,000 viviendas rurales inadecuadas (según el Programa Económico de la Junta de Planificación 1970-73) el total de viviendas inadecuadas asciende a 182,000. Es evidente que el cuarenta y cinco por ciento de esta cifra es 81,900 unidades y no 49,000.

²³ El grupo Ad Hoc de Expertos en Vivienda y Desarrollo Urbano de las Naciones Unidas recomendó registrar y analizar la información indicada en las páginas 39 a 41 como necesaria para desarrollar programas de vivienda a largo y corto plazo integrados a los objetivos nacionales de desarrollo en sus dimensiones sociales y económicas. Por razones económicas y de otra índole podrá no ser factible remediar las deficiencias de información pero hasta que ello no ocurra definir el grado en que se puedan remediar los problemas no será posible. Es decir, la política pública no podrá definirse; los procesos políticos quedarán trunco en su desarrollo; los issues político-partidistas no podrán balancearse con argumentos racionales en el proceso de la toma de decisiones.

yectos. Este conocimiento es condición necesaria para la formulación de una política pública sobre la vivienda y el desarrollo urbano.

No negamos que se han desarrollado estudios o investigaciones, algunos de estos de gran valor, por ejemplo: el estudio sobre transportación para el área metropolitana de San Juan trasciende, respecto a la metodología desarrollada, sus méritos operacionales en el campo de lo aplicado y constituye un logro en el área de lo propiamente técnico. Como éste hay muchos otros. Ahora bien, se trata de esfuerzos aislados no integrables, que no se revisan con la regularidad necesaria para evitar su obsolescencia y prolongar su utilidad. De otra parte, a veces se engavetan o su utilidad se reduce a ocupar espacio en la biblioteca de una agencia. Generalmente se piensa que resulta meritorio cuando un estudio se conserva en una biblioteca para contribuir a la transmisión del conocimiento. No así en Puerto Rico, país en que la lectura no es tradición ni de estudiantes, ni de profesores, ni mucho menos de empleados públicos. De otra parte es necesario considerar, en el caso de aquellos estudios de poca utilización y de menor calidad, que el esfuerzo que los produce es de por sí de valor positivo.

Al presente carecemos de una unidad en la administración pública cuya función sea el registro, análisis y coordinación de información. Carecemos de mecanismos adecuados para registrar datos que informen o viabilicen la elaboración de políticas de desarrollo o que permitan planificar el desarrollo del país.

Carecemos además de las técnicas de la administración pública y de la planificación que exige el análisis indicado: el ejemplo más sencillo es la no utilización de computadoras electrónicas en análisis de costo-beneficio o de insumo-producto o en las correlaciones necesarias al análisis de sistemas en el desarrollo de políticas, programas o proyectos alternos.²⁴

La actitud hacia la investigación en el país es sumamente desfavorable. En las agencias públicas rumores de evaluación de programas conducen en ocasiones a planteamientos de confianza de parte de los directores de los programas a ser evaluados. En la propia Universidad de Puerto Rico no se entiende la investigación como función propiamente docente; la aportación que nuestro primer centro docente podría hacer a la solución de los problemas del desarrollo del país se entorpece a la luz del temor prevaleciente de ser clasificado en alguno de los extremos de la polarización política presente —típica no sólo de la Universidad, sino del país.

Los estudios realizados no se coordinan para economizar esfuerzos y

²⁴ Como ejemplo literal: la subutilización del Centro de Cómputos mecanizados del Departamento de Instrucción Pública.

para ampliar criterios —esto ocurre dentro de la Universidad y al nivel interagencial o al intra-agencial. Ni el Decanato de Estudios, ni el propio Consejo de Educación Superior, han sentado pautas para la coordinación de la investigación. Tampoco lo ha hecho la Junta de Planificación. El Instituto de Derecho Urbano de la Universidad de Puerto Rico es el único organismo profesional que a través de la investigación aplicada al desarrollo del país pretende lograr reformas curriculares para cumplir con la responsabilidad social de la profesión estableciendo oportunamente el primer programa graduado de Derecho en el país.

De otra parte, el personal técnico-profesional diestro en el sector de la vivienda y en otras áreas necesita desarrollarse, pero el sistema de personal del gobierno aparentemente corre contrario tanto a la retención del personal capacitado como al desarrollo del mismo.

Los Superávits

En ausencia de conocimientos que guíen las decisiones, frecuentemente éstas se hacen en base a supuestos o son sustituidas por "mitos". Y como todo mito ofrece seguridad en su explicación de la realidad, no se hacen más esfuerzos por conocerla. Ni tan siquiera se asumen como hipótesis a ser probadas. Sencillamente se creen como dogmas. A continuación algunos de estos mitos:

1. Desplazar familias de áreas de arrabal destruye la interacción social y el desarrollo de liderato se trunca; en fin, se destruye la estructura de una unidad de orden social, y esto es detrimental al desarrollo del país. Y es aún más negativo, por el hecho de que estas familias no se realojan voluntariamente.

¿Cómo se explica que en 1967 CRUV tenía en turno cerca de 63,000 solicitudes de familias que querían vivir en los caseríos? A estas familias nadie las obligaba a solicitar. Podrían escoger otras alternativas. De hecho la inmensa mayoría de ellas eran elegibles para solicitar viviendas o solares en otros programas de CRUV.

¿Cómo se explica la creciente movilidad geográfica del puertorriqueño, que en promedio cambia de vivienda una vez cada cinco años? Aceptamos que los puertorriqueños de mayores ingresos probablemente son los que más se mudan y que "inflan" este dato. Pero, ¿con qué frecuencia los puertorriqueños residentes de arrabales viajan entre Puerto Rico y Nueva York? Según Oscar Lewis, ello ocurre con no poca frecuencia.²⁵

²⁵ Lewis, Oscar. *La vida: A Puerto Rican Family in the Culture of Poverty — San Juan and New York* (New York: Random House, 1966).

¿Cómo se aplica esta hipótesis a los arrabales en que la interacción social dentro del área es mínima, según demuestran Caplow, Stryker y Wallace.²⁶ ¿No ocurre en algunas áreas de arrabal lo mismo que en algunas urbanizaciones públicas o privadas: que los residentes tienen interacción social principalmente con grupos fuera del área? ¿No nos acostumbramos con relativa facilidad al nuevo ambiente cada vez que nos mudamos? ¿Implica el mito que los residentes de arrabal tienen una baja capacidad de adaptación? ¿No se benefician de ninguna manera en los caseríos? ¿Evita la mudanza el desarrollo de liderato en la urbanización pública? ¿No hay ningún beneficio social o económico en la reurbanización de los terrenos en que ubicaba el arrabal trasladado?

Tal parece que se confunde la necesidad de revisar la reglamentación que rige a los beneficiarios de la vivienda pública, con implicaciones indeseables sobre la condición de necesitar de estos programas. De esto último nos ocuparemos más adelante. Nuevas perspectivas administrativas del gobierno de Estados Unidos tal vez procuren aclarar dicha confusión: la administración del Presidente Johnson estableció ayuda técnica para la administración de los caseríos por los residentes; recientemente el Secretario de HUD propuso legislación para vender las unidades de vivienda a los residentes de los caseríos mediante subsidios.²⁷

Cabe preguntarse cuál es el costo de desarrollar el programa de caseríos para el gobierno de Puerto Rico. Entiendo que al presente éste puede ser de cero. ¿No es mejor invertir en un programa federal cuyo producto permanecerá en el país, aún después que se deje de participar en éste? Y por último, ¿a qué consideraciones responde el hecho antes señalado, de que CRUV construye más unidades en este programa de alquiler, que en los programas que fomentan la propiedad de la vivienda; contrario a su propia expresión de política pública?

Es de notar que los que impulsan este mito no protestan cuando se desplazan familias (y se realojan en caseríos) porque se necesitan carreteras. De hecho, en 1967, de haberse la CRUV dedicado a realojar las familias que hubieran sido desplazadas de ponerse en vigor el plan de desarrollo de transportación todos los proyectos de renovación urbana se hubieran paralizado. La conducta indicada se explica tal vez porque el

²⁶ Caplow, Theodore; Stryker, Sheldon; y Wallace, Samuel E. *The Urban Ambience: A Study of San Juan, Puerto Rico* (Totowa, N. J.: The Bedminster Press, 1964).

²⁷ Esta propuesta aumentará el alquiler en un 20 a 25 por ciento del ingreso de los residentes. No conozco cómo esto afectará los inquilinos de los caseríos en Puerto Rico. La proporción del ingreso a pagarse en alquiler es relativamente alta si la comparamos con el 5 por ciento que se paga en los países con economías planificadas o dirigidas. Véase el mensaje del Secretario Romney que ocurrió durante la última sesión del Congreso de los Estados Unidos.

destinatario directo de la carretera es el pueblo en general (cualquiera que transite por ella) y en el caso de la renovación urbana es el nuevo residente, o comerciante o industrial que llega allí a virtud de su capacidad económica. Tal parece que no se reconoce que la organización de la actividad económica a través de la planificación urbana resultará de beneficio indirectamente al pueblo en general, al igual que en el caso del desplazamiento de familias por carreteras. También se beneficiarán las familias desplazadas ya que además de alojarse en viviendas adecuadas, el gobierno podrá invertir más en servicios para ellas. Por último, cabe preguntarse si la protesta por el desplazamiento de familias ocurriría en el caso de familias de altos ingresos —¿o es que se confunde **desplazamiento con desahucio?**

2. Otro mito popular es el papel de “los intocables” (como se llamaba en CRUV a “los federales”). Esta condición de inmutabilidad se adscribía también a la legislación y reglamentación federal y debido a ella, se le adscribe el rol del “malo” como en las películas de vaqueros y se le echa la culpa a ambos por disposiciones reglamentarias que no correspondan a la realidad puertorriqueña. En aras de la brevedad enumeraremos algunas experiencias y explicaciones sobre el particular:

a. La legislación cambia de año en año; la reglamentación que surge de la ley puede cambiarse con igual frecuencia. La reglamentación que surge de la discreción administrativa de la agencia está sujeta a cambios con mayor frecuencia. Cambios de orden constitucional son, para los efectos que nos ocupan, prácticamente imposibles.

b. Los cambios de orden reglamentario que se han sustanciado con pruebas racionales sólidas generalmente se obtienen: ejemplo de ello es la exención (“waiver”) que se obtuvo para Puerto Rico de que las familias a las que CRUV adquiría su vivienda no tuvieran que pagar alquiler a CRUV por la utilización de las mismas en tanto obtenían realojamiento por la agencia. La excepción ocurrió en base a una muestra que reflejó los ingresos bajos de las familias y el perjuicio para éstas de gastar en alquiler lo que pudieran emplear en el pronto pago de una vivienda de bajo costo o en otras necesidades básicas de la familia.

c. La reglamentación federal correspondiente al programa de renovación urbana provee para desarrollar normas mínimas de rehabilitación en proyectos de renovación urbana a tono con las características del mercado prevaleciente en la comunidad. Además, se provee ayuda técnica para desarrollar estos estándares, a prestarse por personal de la FHA, de solicitarlo CRUV. La práctica de la CRUV es utilizar unas normas estereotipadas, mimeografiadas, en todos los proyectos de renovación urbana —correspondan o no a las características del mercado en el lugar.

d. En 1964, en un proyecto que comprendía ayuda estatal y federal para que los residentes de una urbanización mínima completaran la construcción de las viviendas y se convirtiera en una urbanización con todos los servicios esenciales, surgió un conflicto entre el requisito federal de un plan de realojamiento para las familias que no pudieran mejorar su vivienda, y la promesa pública del Gobernador a los residentes en todas las "mínimas" de Puerto Rico de que ni el mismo gobierno los "sacaría" de su urbanización. La reglamentación federal sobre rehabilitación no incluía provisiones para lo que allí se quería hacer: la terminación de estructuras adecuadas pero incompletas, en lugar de la tradicional reparación de estructuras deficientes. En fin, el requisito federal del plan de realojamiento era contrario a una expresión de política pública del Gobernador de Puerto Rico. Diversos técnicos estatales y federales estimaron que una excepción en este caso (por ser un proyecto piloto cuyo propósito era obtener un medio de financiamiento y desarrollar los mecanismos para que todas las urbanizaciones mínimas se convirtieran en urbanizaciones comparables a las urbanizaciones privadas) era deseable y factible en base a argumentos de interpretación estatutaria y reglamentaria. Técnicos y directores de la agencia federal (HHFA) asistieron a una reunión citada para discutir el asunto, pero ni el director del programa, ni los jefes de las unidades administrativas de CRUV, asistieron. Resultado: rige hoy día en todo su vigor el requisito federal de realojar las familias que no puedan mejorar su vivienda, cuando la política pública del Estado Libre Asociado es que no se realoje a nadie de una urbanización mínima.

e. Tampoco prosperó la idea de celebrar reuniones de técnicos de ambas agencias para discutir la reglamentación federal e identificar posibles áreas de política en conflicto.

f. Igual que las agencias federales, la empresa privada, y en especial los bancos, juegan el papel del "malo". Sin embargo, la CRUV ha rechazado ayuda propuesta por dos empresas distintas, para desarrollar mecanismos de financiamientos para la construcción de viviendas y la adquisición del derecho de usufructo a utilizarse por los residentes de las urbanizaciones mínimas. El plan además de incorporar la participación de la empresa privada en el desarrollo de viviendas de interés social, utilizaba fondos de FNMA y liberaba los escasos fondos del Banco de la Vivienda para utilizarse en clientes adicionales. Esta tentativa fracasó debido a que el Banco de la Vivienda inició legislación, que se aprobó, enmendando la ley que creó la CRUV, la cual prohíbe a los usufructuarios enajenar el derecho de usufructo o hacer préstamos con bancos que no fueran el Banco de la Vivienda.

Entendemos que los técnicos y administradores en HUD, al igual que en agencias del ELA, en el desempeño responsable de sus tareas y como profesionales íntegros, no tratan de imponer normas que no son aceptables ni contribuyen a la solución del problema que tratan de resolver: el problema de la vivienda en Puerto Rico.

3. El mito del hogar en propiedad²⁸ como otorgante de dignidad a su propietario surge de la condición de agregado²⁹ de muchas de nuestras familias hace treinta años cuando en nuestra economía la propiedad de la tierra era el medio principal de poseer riqueza y seguridad. La condición de propietario otorgaba al terrateniente poder económico. El agregado carecía de ese poder por no tener terrenos en propiedad, en consecuencia se colocaba en relación al propietario de tierra en una posición dependiente. Por falta de poder o instrumentos para defender sus intereses, se creó una relación indigna por sus condiciones o características feudales donde el agregado era prácticamente el siervo del propietario de la tierra.

Para liberar al agregado de esta situación indigna, el gobierno le otorgó terrenos en usufructo; así el antes agregado no dependía más que del gobierno y podría edificar su vivienda y ser propietario de ella. Pero se creyó que la dignidad que se restituía al ahora usufructuario provenía de ser propietario de su casa. No se tuvo clara conciencia de lo que significaba este cambio de terrateniente.

Aún se cree que la tenencia en propiedad de la vivienda conlleva mayor dignidad que la vivienda en alquiler. La tenencia en propiedad conlleva beneficios de tipo económico al que la puede adquirir pero ni a ésta, ni a ninguna otra forma de tenencia se le puede adscribir la característica de "dignidad", como tampoco se le puede adscribir esa característica a ninguna vivienda en función de sus características estructurales o de su índice de adecuación. No es indigna una vivienda dilapidada en un arrabal, como no es más digna una familia por habitar una vivienda sanitaria y segura de su propiedad. La dignidad no la confiere la vivienda, la posee el hombre en función de su conducta. Lo que es indigno al hombre que reside en una vivienda inadecuada en un arrabal son las condiciones ambientales que le rodean y que truncan su desarrollo como ser humano. Y estas condiciones ambientales pueden lograrse con cualquier forma de tenencia, si tiene los instrumentos adecuados para defender sus intereses.

Hoy por hoy el inquilino de una vivienda tiene casi tanta protección

²⁸ Prieto, Claudio R., *op. cit.*, según expresiones de política pública el hogar en propiedad consiste de una vivienda unifamiliar.

²⁹ Véase la exposición de motivos de la Ley de Tierras, LPRA, Tít. 28.

gubernamental como el propietario. Una de las posibles excepciones es que no se reconocen sus derechos reales (en su valor monetario) en virtud de su contrato como inquilino cuando se expropia una vivienda no habitada por su dueño, contrario a las disposiciones al efecto en nuestro ordenamiento jurídico.

De otra parte actualmente existen otras formas de riqueza además de la posesión de terrenos —tales como la educación— y que producen igual o superior estado de independencia personal.³⁰

En vista de la progresiva escasez de terrenos urbanos, lo que exige desarrollos urbanos más densos, y en vista de la necesidad de terrenos para la agricultura y de la baja capacidad para adquirir viviendas de nuestras familias, será necesario erradicar este mito. El hogar se podrá fomentar en propiedad, el terreno no. No creo que se pueda continuar distribuyendo terrenos en usufructo gratuitos en Puerto Rico, no sólo porque la tierra constituye un bien escaso sino porque representa inversión adicional al reposeerlo en el futuro, para implementar mayores densidades, para propósitos de renovación o para la implementación de la política agrícola que requiere la consolidación de terrenos en fincas cuya producción en función de su tamaño sea económicamente viable.

4. El mito de la rehabilitación en su sitio de nuestros arrabales surge del desconocimiento de sus características, del costo de la "rehabilitación" y del efecto de la economía de las familias y del gobierno. Surge también de promesas de tipo político-partidistas. ¿Cuántos arrabales están ubicados en zonas inundables, en terrenos fangosos recobrables mediante relleno, y cuántos sufren los estragos de las marejadas? ¿Cuántos arrabales están localizados en montes cuyo subsuelo es rocoso, o en lomas? ¿Cuál es el costo para el gobierno de la canalización de ríos, de la construcción de diques, de rellenar terrenos? ¿En cuánto tiempo se puede construir en terreno rellenado, y construir en densidades mayores? ¿Es recobrabla la inversión de las familias para rehabilitar una vivienda de construcción original inadecuada? ¿Cuán costosa es la provisión de servicios públicos, la construcción de carreteras y edificaciones en lomas o en subsuelo rocoso? ¿Están ubicados los arrabales con las características descritas en áreas centrales aptas para uso residencial³¹ o el patrón normativo

³⁰ Reich, Charles A., *The New Property — The Yale Law Journal*, Vol. 73, April 1964, Number 5.

³¹ De ser aptas para uso residencial pueden considerarse diversos factores en las prioridades para la ocupación del área: las familias o personas relocalizadas ex-residentes del área, familias de ingresos bajos ex-residentes o no, ex-propietarios del área que deseen invertir para desarrollar las viviendas que requiere el plan de renovación, etc.

De no ser aptas para uso residencial y haber una gran necesidad por terrenos céntricos para residencias de familias de bajos ingresos podría pesarse el mayor beneficio para las

de las actividades urbanas exige un uso no residencial del terreno? Las contestaciones a estas preguntas confirmarán o negarán la validez del mito de la rehabilitación en su sitio.

Ejemplos de arrabales que reúnen estas condiciones son: Ciudad Modelo, Cerro de las Animas³² y la Perla.

El tratamiento de los terrenos del Caño mediante relleno necesita aproximadamente diez años para asentarse antes de poder construir, y probablemente se necesitarán columnas especiales de sostén, lo que contribuirá a aumentar significativamente el costo de la construcción. ¿Dónde residirán las familias mientras esperan? ¿Cuándo y cuántos podrán o querrán regresar al Caño? Estimamos que una gran porción de estos terrenos se dedicará a usos no residenciales debido a su proximidad al nuevo centro de San Juan, y a la necesidad de obtener el mayor ingreso posible de la venta de los terrenos para reducir al mínimo la porción del costo del proyecto o de las pérdidas incurridas a repartirse entre el gobierno federal y el estatal.

En base a los factores descritos es que nos explicamos el lento proceso de institucionalizar la planificación como procedimiento inherente a la buena administración pública. No podremos desarrollar la estructura administrativa necesaria para el desarrollo del país, sin 1) la necesidad de información o de data, ya sea mediante un sistema de registro adecuado o mediante la sistematización de la investigación y el análisis de la data; 2) la necesidad de desarrollar personal técnico especializado y técnicas eficientes de administración; y 3) la necesidad de superar apreciaciones intuitivas de factores comprendidos en los mitos.

Los fondos necesarios para la solución del problema de la vivienda podrán obtenerse una vez la estructura administrativa institucional se desarrolle.

IV. Ejemplos y consecuencias

A continuación, ejemplos específicos³³ que ilustran el efecto de los

familias: directamente residiendo mediante subsidios en estas áreas o indirectamente a través de los servicios adicionales que el gobierno podría prestarles, derivados de la mayor "rentabilidad" del terreno de dedicarse a otro uso. Ahora bien, tanto las familias de bajos ingresos o de altos ingresos que residan en estas áreas centrales deben cumplir con las densidades asignadas.

³² Cerro de las Animas en Aguadilla contiene el 80 por ciento de la población urbana —véase la Solicitud de Préstamo y Donativo del proyecto y Ciudad Modelo, según información suministrada en la solicitud de asistencia financiera al gobierno federal, comprende el 2.3 por ciento de la población del Area Metropolitana de San Juan o 22.500 personas.

³³ Problemas análogos no se elaboran dada la naturaleza de este trabajo. No obstante, cabe llamar la atención hacia algunos: en el área de la organización administrativa, la ubicación de

problemas administrativos relativos al establecimiento de condiciones³⁴ previas a la planificación para formular la política pública sobre vivienda y desarrollo urbano.

La política propuesta sobre usos de terrenos

El informe para discusión de la Junta de Planificación, **Política sobre usos de terrenos**, señala que los diferentes reglamentos deben ser efectivamente coordinados entre sí. Parece entender la necesidad de integración, pero sólo propone objetivos de tipo físico y para el orden social existente; pero no provee para el ordenamiento social necesario, en tanto las medidas no se refieren a la economía necesaria para el desarrollo del país. Estas medidas pueden introducirse en el informe indistintamente del nivel de planificación alcanzado, y a tono con la jurisdicción y funciones encomendadas por ley a la Junta de Planificación.³⁵ La política que el informe recomienda carece totalmente de medidas de tipo económico tales como: disposiciones sobre el financiamiento necesario para desarrollar proyectos que viabilicen la mayor intensidad en los usos que lo requieren; medidas tributarias o fiscales relativas a la recolección de fondos adicionales necesarios para sostener la inversión pública en la urbanización o redesarrollo de los terrenos urbanos; medidas tributarias sobre los terrenos en usos o intensidades no conformes; exención contributiva en estímulo de la intensidad máxima recomendada; la adquisición masiva de terrenos necesaria para reducir el costo de la vivienda; medidas relativas a la tenencia que se quiera estimular sobre la tierra, en especial para la consolidación de predios de terrenos agrícolas; medidas de estímulo en términos de las metas del sector agrícola. Es posible que la ausencia de medidas económicas obedezca a consideraciones de orden político-partidista y como consecuencia de no conocer el grado en que las relaciones entre los diversos factores influyen en los objetivos, y de desconocer la adecuación de cada una de estas medidas para instrumen-

funciones de igual nivel de planificación (aplicadas al desarrollo de política pública de vivienda y por ende de desarrollo urbano de jerarquía nacional) en agencias de diferente jerarquía administrativa: ARUV y la Junta de Planificación. Véase Prieto, Claudio R. Interferencias entre la Junta de Planificación y CRUV, 1970; las expectativas irreales que crea la política pública desvinculada de la realidad del país; la ineficiencia administrativa resultante de la excesiva burocratización y de la introducción de la política partidista en la administración pública.

³⁴ Véase Dror, Yehezkel. *Public Policy Making Reexamined*, San Francisco, California, Chandler Press, 1968, p. 8.

³⁵ Ley Núm. 213, de 1949, Ley de Planificación y Presupuesto de Puerto Rico; artículos 3, 6, 8.

tar cualitativa y cuantitativamente los objetivos que se persiguen en la política de usos de terrenos.

La limitación descrita ocurre además, debido a que la separación o disgregación de los aspectos sociales, económicos y físicos de un problema —necesaria para la conceptualización que ocurre en el proceso de análisis del problema —se proyecta a su tratamiento operacional y aún a la formulación de políticas. En consecuencia, se trata separadamente, por aspectos, la planificación de la solución a los problemas. Por ello surgen erróneamente la planificación física, la planificación económica y la planificación social como entes autónomos e independientes. Y decimos erróneamente porque la proyección de este esquema epistemológico al ámbito operacional sólo conduce a soluciones fragmentadas y parciales de los problemas a los que se aplica, y que por demás implica la negación de la teoría y el análisis de sistemas.

En resumen, no se trata de diferentes realidades a las que aplican diferentes tipos de planificación —se trata de diferentes aspectos de una realidad, y ésta debe atenderse en forma y perspectiva integral: mediante la planificación.³⁶

El Programa Graduado de Planificación de la Universidad de Puerto Rico reconoció la necesidad de eliminar los “apellidos” de la disciplina, reconoció la necesidad de integrarla en su nuevo currículo.³⁷ Las agencias gubernamentales deben hacer otro tanto.

El informe para discusión, **Política sobre usos de terrenos** indica que “miles de familias” parecen condenadas a seguir viviendo por muchos años en míseros arrabales³⁸ y reconoce que “nuevas técnicas de reglamentación se imponen”,³⁹ pero no incorpora los elementos económicos necesarios en la solución del problema de la vivienda. Está desconectado de la solución a este problema a pesar del importante rol del uso residencial. Es probable que esto sea consecuencia de que no se ha expresado formalmente una política de vivienda que pueda traducirse en sus elementos al nivel operacional de la reglamentación, a la cual se pueda inte-

³⁶ No obstante, las medidas que comprendan una política o un plan para la atención de un problema específico pueden ser de carácter económico, físico o social. Esta política debe poder incluir una relación de medidas que por las interrelaciones entre éstas, sea la más adecuada al tratamiento de un problema particular.

³⁷ El currículo desarrollado ha sido reconocido como uno de los más adelantados en Estados Unidos. Este se fundamenta tanto en aspectos teóricos como en aspectos técnicos de la disciplina en su aplicación, en los planos de lo académico y de la práctica profesional. Esta integración no excluye la especialización en un área en cualquiera de estos planos y provee los conocimientos y técnicas fundamentales a la disciplina que capacita al egresado para aplicarlos en cualquier situación a la que se enfrente.

³⁸ Introducción, página xv, *ibid.*

³⁹ *Ibid.*, pág. xvi.

grar la política que nos ocupa, y que se refiera a la política implícita en la obra de gobierno que no está diseñada para resolver el problema de la vivienda. Entendemos que la reglamentación de los usos de la tierra debe ocurrir **a posteriori** de la formulación de los objetivos sentados en la política de vivienda para poder servir mejor de instrumento a estos objetivos. Este reglamento sobre los usos del terreno deberá revisarse en lo que respecta a la política de vivienda, en atención a que la reglamentación ocurre como un derivado de algo que se tiene que reglamentar.

La política sobre usos de terrenos contiene en forma implícita concepciones equivocadas sobre la función de la planificación, sobre la naturaleza de los procesos urbanos y de la reglamentación, y sobre el rol de la Junta de Planificación como agente de desarrollo. Se dice que el proceso de desarrollo físico de Puerto Rico ha adquirido impulso propio—fuerza que responde primordialmente a las tendencias económicas más allá del control de los reglamentos de uso del terreno.⁴⁰ Entendemos que la función de la Junta de Planificación de acuerdo al mandato legislativo es la de guiar el desarrollo del país en base a un sinnúmero de objetivos. Guiar o conducir el desarrollo del país incluye guiar y controlar esas tendencias económicas.⁴¹

Aunque los instrumentos que provee la ley son de orden “físico” y responden al entendimiento de la planificación física prevaleciente en la época, su naturaleza no excluye su aplicación al control de las tendencias de la economía. Por otra parte, declarar que las tendencias económicas están fuera de alcance de los reglamentos de uso del terreno implica entender que el terreno en sus usos, no tiene connotaciones de orden económico. Declarar que la reglamentación sólo brega con detalles de los objetivos económicos, sociales y físicos del país que “aunque importantes, no determinan ni la naturaleza de las fuerzas de desarrollo, ni el momento apropiado en que se van a poner en operación”⁴² supone: 1) que la reglamentación no es un instrumento de control o factor determinante del objeto al cual se aplica y consecuencia del propósito al que responde; y (2) que no hay relación de causa y efecto, que no hay interrelación entre las fuerzas del desarrollo, entre los factores integrantes de los objetivos de desarrollo del país o entre estos objetivos.

La política sobre usos de la tierra expone que el desarrollo urbano depende del patrón de tenencia (y en especial de que los terrenos sean de propiedad privada), en grado tal que “se tendrá que sacrificar la polí-

⁴⁰ *Ibid.*, pág. xxi.

⁴¹ Ley de Planificación y Presupuesto de Puerto Rico, Ley Núm. 213, artículo 9, LPRA, Título 27.

⁴² Introducción, *op. cit.*, pág. xxi.

tica contra el desparramamiento en previsión de las dificultades con que se confrontarán los proyectistas para obtener terrenos",⁴³ aún cuando evitar el desparramamiento es el objetivo en torno al cual gira la estructura del reglamento propuesto. Se olvida la Junta de Planificación de la capacidad del Estado para expropiar con fines de utilidad pública, instrumento esencial al funcionamiento de la rama ejecutiva o política del gobierno y en especial al de la Administración de Terrenos y al de CRUV. La propiedad privada y el mercado de terrenos no son intocables por el gobierno y el desarrollo de un país no puede supeditarse a esta concepción equivocada —especialmente en relación al problema de la vivienda, problema en que figuran prominentemente las dos variables económicas. Lo que de hecho es intocable y a lo que nuestro sistema de gobierno está comprometido plenamente a respetar, es el derecho constitucional⁴⁴ de los que poseen derechos reales (incluyendo las relaciones de propiedad) a que reciban una justa compensación en caso de que se les expropie y mediante el debido procedimiento de ley. Estamos comprometidos a respetar el valor monetario de las diferentes relaciones con las tierras que en derecho se otorga a los participantes de esas relaciones y en especial atención a que este valor monetario forma parte del patrimonio de la persona. Y este haber patrimonial es uno de los instrumentos que poseen los ciudadanos para participar en los procesos económicos del país.

Las urbanizaciones mínimas

Para una evaluación detallada de nuestra política de vivienda no sólo es necesario conocer la legislación y la reglamentación que atañe a nuestros programas y a los programas de asistencia federal, sino también analizar en forma comparada la concreción operacional de los valores que la legislación encarna, ya que de ambas cosas consiste la política pública.

El derecho es también objeto de planificación a la vez que sujeto activo en esta actividad. En las relaciones de propiedad presentes en Puerto Rico predomina un sistema dual de tenencia: el que auspicia el gobierno en sus programas y el privado. El primero está en clara desventaja o desigualdad respecto del segundo debido a que el sistema económico-social se basa en la propiedad, y en los programas del gobierno ésta se limita o no existe.

⁴³ *Ibid.*, págs. 6 y 7.

⁴⁴ Constitución de Estados Unidos, Quinta Enmienda; Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Artículo II, Sec. 9.

El programa de urbanizaciones mínimas responde al supuesto de que las condiciones de vida de las familias pobres destinadas a residir en arrabales se mejorarían únicamente proveyendo solares de tamaño adecuado en urbanizaciones debidamente planificadas aunque le faltasen los servicios esenciales. Estos se proveerían luego por los municipios, por el estado o por las corporaciones públicas cuando se obtuvieran los recursos necesarios. La medida se consideró de carácter preventivo y transitorio; la solución, de emergencia.⁴⁵

El estatuto implica que estas familias serán trasladadas a las urbanizaciones, incluyendo la vivienda en el caso de que pueda mejorarse. La vivienda se supone deteriorada. La Administración de Programas Sociales prepararía un reglamento o código de conducta, limitando el uso y disposición de los solares, observándose el derecho de desahuciar o requerir la devolución y desocupación de cualquier solar cedido por motivos de violaciones o infracciones al reglamento. Limitaciones sobre normas de conducta al igual que la especulación, se logran mediante el control del título de propiedad por el gobierno.

Todos los solares distribuidos por Programas Sociales se otorgaron en usufructo gratuito, a perpetuidad y de carácter hereditario al igual que las parcelas del Título V de la Ley de Tierras de 1941. Algunas de las disposiciones del reglamento se adoptan íntegras del reglamento de las parcelas y de la Ley de Tierras, redactadas doce años antes. Todavía permanecen igual. Casi treinta años, en especial los últimos treinta años transcurridos en Puerto Rico, son sumamente significativos en relación a ingresos, aumento poblacional, migración, movilidad, empleo y valor de la tierra.

Hace tres años se habían distribuido aproximadamente 10,000 solares en urbanizaciones mínimas; 67,171 parcelas de Título V, 1,615 parcelas-fincas de Título VI, para un total de 78,776 familias y un cuerdaje aproximado de 134,676 cuerdas.⁴⁶ Indicamos la información sobre otros dos programas en tanto es significativa debido a que las familias participantes poseen terrenos otorgados en usufructo y las condiciones son idénticas o muy similares.

Las disposiciones reglamentarias del programa presentan en general

⁴⁵ Véase Exposición de Motivos de la Resolución Conjunta Núm. 104 del 1º de julio de 1953.

⁴⁶ Hoy día ello abarca no menos de 160,000 personas o poco menos de un tercio de los votantes; o cerca de una octava parte de la población del país, o una cuarta parte de la familia puertorriqueña. Para el cuerdaje se utilizó el promedio de las cabidas en los extremos multiplicado por el número de fincas individuales ya que esta información no se encuentra totalizada.

diferentes áreas de problemas; en particular, se resumen a continuación las más significativas.⁴⁷

La elección libre entre un apartamento en un caserío (alquiler) y un solar en usufructo es ventajosa para los clientes de CRUV. No obstante, esta elección no se enfoca en base a criterios racionales para la distribución de un bien escaso. Es decir, de fomentarse la vivienda unifamiliar nos parece más adecuado otorgar preferencia a las familias en expansión con niños sobre las familias en contracción, y a las familias de tamaño considerable sobre las familias de tamaño reducido. Deben diseñarse criterios para establecer prioridades entre los participantes. De otra parte, la distribución de terrenos para vivienda debe seguir directrices sobre usos del terreno, y en especial sobre densidades, más a tono con la realidad puertorriqueña. Ahora bien, estas directrices deben ponerse en vigor en **toda** la población y no sólo en el sector que participa de los programas de vivienda del gobierno.

No observar normas de buena conducta, moral o sanidad conlleva la pérdida del derecho de usufructo y la confiscación de la vivienda propiedad del usufructuario. ¿Se exige la observación de estas normas a las familias que adquieren viviendas en proyectos o urbanizaciones privadas? A los residentes de las urbanizaciones mínimas se les penaliza dos veces por faltas de esta índole. Si alteran la paz, también pierden su vivienda; si crían cerdos, contrario a los reglamentos de sanidad, también pierden la vivienda. ¿Por qué se exige más a estas familias? Es de notar que estas familias poseen escasos recursos y no han tenido las oportunidades sociales o las ventajas de las familias de clase media por lo cual la crianza de animales tiene un sentido vital, la eliminación de desperdicios no tiene tanto sentido en base a criterios de higiene, y las alteraciones a la paz tienen mayor probabilidad de ocurrir y de ser vistas con ojos más tolerantes.

De otra parte, la confiscación o la pérdida de la vivienda por estas "faltas" no contribuye a solucionar el problema de la vivienda.

Las violaciones a las disposiciones y obligaciones y las infracciones a las reglas y reglamentos futuros, producen la rescisión del contrato y la confiscación de la propiedad sin declaración o trámite judicial y sin compensación a persona alguna por ningún concepto. ¿Está dentro de las normas de derecho vigentes incluir en un contrato una cláusula de adhesión a disposiciones de reglamentación futuras desconocidas y sobre las que no se participa en forma alguna en su adopción y que vengan de tiempo en tiempo?

⁴⁷ Para un análisis más amplio de estos problemas véase Myrna Prieto, "Las Urbanizaciones Mínimas: un Programa y un Problema", mimeografiado, 1969.

Las restricciones al uso del solar a residencial y a la ocupación de la vivienda únicamente por su familia resultan en restricciones de uso mayores que las de la Junta de Planificación. Es decir, hay familias en urbanizaciones privadas que pueden construir segundas plantas a sus viviendas para alquiler pero las familias en urbanizaciones mínimas en solares con igual zonificación que las primeras no pueden construir una segunda planta, alquilarla y aumentar sus ingresos de este modo. Ello resulta en que no pueden solicitar cambios a usos más intensos en la zonificación del solar y lucrarse del aumento en valor de la propiedad como ocurre en las urbanizaciones privadas.

La restricción de ocupación de la vivienda por sólo la familia del usufructuario según relacionada en la solicitud, o que pasen a formar parte de ésta como aumento natural, resulta a veces en que el usufructuario tiene que incurrir en gastos a los cuales no está sujeto el residente de urbanizaciones privadas que puede traer a sus padres a vivir con él —o al hermano o al sobrino necesitado de ayuda. Estas familias tienen la alternativa de traer a los padres, o familiares o amigos a vivir en su casa y exponerse a la confiscación de su vivienda y a la pérdida de su derecho de usufructo, o de incurrir en gastos sufragando una segunda vivienda.

La adopción de niños no constituye un aumento **natural** de la familia, en consecuencia la ocupación de la vivienda por hijos adoptivos expone a la familia a la confiscación de la vivienda. Es decir, se restringe a estas familias la adopción de hijos. Esto no ocurre a ningún otro sector de la población puertorriqueña al igual que la disposición que prohíbe tener huéspedes o acoger a otros familiares. ¿Por qué se restringe la vida social-familiar de estas familias? ¿Qué razones operan para restringir la ayuda que estas familias pobres pueden facilitarse unas a otras?

Los componentes del valor en el mercado de un solar cuando está otorgado en usufructo son el valor del derecho de usufructo (el interés del usufructuario en la propiedad) y el valor de la nuda propiedad (el interés en la propiedad que retiene el que otorgó el usufructo). En consecuencia, para el gobierno adquirir la propiedad plena de un solar dado en usufructo a una persona, sólo tiene que adquirir el valor del derecho de usufructo puesto que la nuda propiedad ya le pertenece. Igualmente, en caso de vender al usufructuario, solamente venderá el valor de la nuda propiedad puesto que el valor del derecho de usufructo ya pertenece al usufructuario.

En solares cedidos en usufructo, a perpetuidad, gratuitamente y transmisibles por herencia, el valor de la nuda propiedad se acerca a cero ya que la persona que posee el título de propiedad no podrá disponer libremente de la misma mientras el usufructuario o sus herederos tengan el derecho de usufructo. A mayor tiempo para que el propietario pueda li-

brarla, menor será el valor de la nuda propiedad y mayor será el valor del derecho de usufructo.

En los usufructos a perpetuidad y hereditarios, los tasadores opinan que el valor de la nuda propiedad es aproximadamente cero; es decir, el valor del derecho de usufructo es casi igual al valor en el mercado del solar.

El Banco de la Vivienda ha establecido como condición para conceder préstamos a los usufructuarios de las urbanizaciones mínimas la firma de un nuevo contrato de usufructo. Este contrato no contiene los mismos términos del anterior puesto que el tiempo por el cual se concede el usufructo es por un período indeterminado —a ser determinado o definido por CRUV— en vez de ser a perpetuidad. La determinación que haga CRUV puede equivaler a la pérdida del valor en el mercado del solar por el usufructuario, el que podría encontrarse con que le corresponde (por ejemplo) el 5% de este valor en vez del 99.99% —o cualquier porcentaje del valor en el mercado menor del 99.99% según tenga a bien determinar la CRUV. El usufructuario no está consciente de este cambio y de la pérdida que conlleva cuando firma el impresionante contrato que sustituirá la sencilla tarjeta con que se le otorgó el usufructo.

En relación al valor del derecho de usufructo, ocurrió en CRUV —agencia que hace años determinó vender el título de propiedad a los usufructuarios de las mínimas— que le vendieron a algunos usufructuarios la nuda propiedad, no por casi nada, sino por poco menos que el valor del solar en el mercado. Es decir, se cobró a estas familias por valor del solar que ya poseían debido a que el valor del derecho de usufructo equivale a casi el valor en el mercado del solar. Esta situación ha ocurrido no sólo con la venta de solares sino con la venta de fracciones de solar al ocurrir cambios en la lotificación de la urbanización como consecuencia de proyectos de renovación urbana.

Se propuso incluir a las urbanizaciones mínimas en la ley N° 35 del 14 de junio de 1969 en que se otorga el título de propiedad a los usufructuarios de Título V que lo soliciten en un período de cinco años, pero esto no ocurrió. En consecuencia, las disposiciones y sanciones que nos ocupan siguen en vigor, tanto para los usufructuarios de Título V que no soliciten el título de propiedad como para los usufructuarios de las urbanizaciones mínimas. Las disposiciones en ambos casos son idénticas. Los problemas señalados se hubieran obviado de haberse incluido a estas familias en la ley y de las mismas solicitar el título.

En el caso de que los herederos de un usufructuario no se pongan de acuerdo sobre quién ocupará la vivienda (de haber más de un jefe de

familia entre ellos) no tienen el recurso de resolver el problema por medio de los tribunales. Tampoco pueden vender el derecho de usufructo; éste revierte a la CRUV. Pueden vender la vivienda a una familia elegible por el valor tasado o CRUV la adquiere pagando el costo de construcción al momento de la reposición. En ambos casos se priva a la familia de ganancias que son legítimas para las familias que no participan en estos programas. Ello resulta particularmente injusto cuando se trata de las familias más necesitadas del país y, dentro de este grupo, aquellas que se han esforzado por acumular capital. En el caso de ser la CRUV la adquirente, la agencia se expone a perder dinero ya que podría darse el caso en que el valor en el mercado de una estructura deteriorada fuese menor que su costo de construcción.

La ley N° 89 del 26 de junio de 1964 en su inciso 9 y la sección a) del reglamento limitan la libre elección de medios de financiamiento que el usufructuario puede utilizar, lo cual no se limita a ningún otro ciudadano. Esta disposición resulta en pérdidas o en gastos excesivos por estas familias pobres ya que no pueden utilizar, por ejemplo, los préstamos de la Administración de Hogares del Agricultor (Farmer's Home Administration) que tienen una tasa de interés más baja que la del Banco de la Vivienda, o de otros programas de seguros de hipotecas auspiciados por la Administración Federal de Hogares, o por otros programas del Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano de Estados Unidos. Resta indicar que una violación a esta restricción de financiamiento también conlleva como sanción la confiscación, sin compensación y sin declaración judicial, del derecho de usufructo, de la vivienda y de las mejoras.

Problemas internos similares plagan otros programas de vivienda del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, en especial aquellos que otorgan usufructos. Los usufructuarios del programa de fincas de beneficio proporcional del Título VI de la Ley de Tierras, por ejemplo, pagan al estado el costo de las tierras para obtener un usufructo vitalicio que hereda uno de sus hijos si se dedica a la agricultura.

¿Qué implicaciones tienen los problemas apuntados en las instituciones tradicionales del derecho, en la abogacía, en la estructura legal del país? ¿A cuáles problemas es relevante la igual protección de las leyes, el debido procedimiento de ley y el derecho a la privacidad? Estas interrogantes atañen tanto a los derechos reales como al derecho de familia; tanto al derecho mercantil como a sucesiones y a contratos. El ámbito es sumamente amplio, el entretejido de principios complejo.

V. El enfoque necesario

Se necesita una estructura de gobierno administrativamente adecuada para la formulación de una política de vivienda. Pero también —y quizás más importante— necesitamos un nuevo enfoque de la vivienda. Esta nueva perspectiva debe integrar tanto los aspectos económicos como los aspectos sociales. La ausencia de esta perspectiva es causa directa de los problemas que apuntáramos en el ejemplo de las “mínimas”, y que resultan en una marginación aún mayor de las familias de bajos ingresos, clientes del gobierno, de los beneficios del desarrollo económico del país. En consecuencia, se conserva la estructura social existente contribuyendo a fijar estas familias en el nivel bajo de ingresos en que están ubicadas, contrario a la política gubernamental de lograr una distribución equitativa del ingreso.

El análisis del enfoque necesario requiere distinguir entre la distribución de la vivienda como un servicio público y su distribución como bien de capital —ya que fundamentalmente el problema del enfoque de la vivienda reside en la confusión sobre la naturaleza de los servicios sociales.

En Puerto Rico reconocemos la necesidad de intervención gubernamental para desarrollar el país a la vez que se resuelven los complejos problemas que surgen a consecuencia del propio desarrollo. También se reconoce la necesidad de la mayoría de la población puertorriqueña por servicios tales como la educación, la salud y la vivienda. Se han establecido otros servicios o medidas de asistencia tales como el seguro social, la compensación por desempleo, otros fondos de retiro, la asistencia legal, etc. Se han establecido las agencias administrativas necesarias, algunas de alta jerarquía burocrática. El sistema tributario posibilita la prestación de estos servicios. Por medio de este sistema redistribuimos el ingreso.

El objetivo de todo esto es lograr la participación de todos los puertorriqueños en los procesos necesarios al desarrollo del país —y lograr su participación efectiva en los beneficios del desarrollo. Estos servicios no se prestan por caridad, se prestan en aras de la justicia social y porque se reconocen y se aceptan como condiciones necesarias a la dignidad del ser humano como persona. No obstante, en Puerto Rico estas condiciones no se reconocen como derechos exigibles, como derechos de rango constitucional, con la excepción de la educación. La sección de la Constitución del Estado Libre Asociado que reconocía a la vivienda como derecho, se eliminó porque no fue aceptada por el Congreso de los Estados Unidos.⁴⁸

Esta acción del Congreso obedeció, probablemente, a la imposibilidad

⁴⁸ Artículo II, Sec. 20, Constitución del Estado Libre Asociado, desaprobada por el Congreso de Estados Unidos, PL 477, de 3 de julio de 1952, 66 Stat 327.

de proveer de viviendas a la proporción del país que las necesita, sin mayor intervención gubernamental en los procesos económicos, o sin planificar central e integralmente el ordenamiento necesario al desarrollo nacional —y a que Estados Unidos carecía de los instrumentos jurídicos para hacerlo.

Si la estructura jurídica puertorriqueña reconociera a la vivienda como derecho, estaría actuando a tono con las ramas políticas del gobierno que han recogido las expectativas del pueblo en la promesa de hogar propio y los han elevado al rango de política pública —sin tomar en cuenta el momento en que su realización será posible —ya que esta acción ha generado una actitud que las califica como un verdadero derecho.

La imposición de restricciones a la transmisión de derechos reales otorgados mediante viviendas de interés social, es decir, la limitación de la transmisión de la vivienda como bien de capital, labora en contra de la solvencia económica del beneficiario de este servicio gubernamental. Sin embargo, no hubo oposición cuando se crearon mecanismos por ley para regalar el título de propiedad de los terrenos en usufructo, ya que el pueblo apoyó esta promesa en las pasadas elecciones, a pesar de que nos parece percibir resistencia a que se regalen viviendas. Se alega que regalarlas a personas que no tienen ingresos suficientes para adquirirlas, transformaría a estas personas en vagas y en parásitos sociales. No obstante, no se hacen los mismos alegatos respecto a recibir educación gratuitamente. Este servicio social no transforma en vagos ni en parásitos sociales a los que lo reciben, aun cuando tiene su equivalente patrimonial reconocido.

Tanto la vivienda como la educación propenden al desarrollo potencial del hombre, ambas cuestan dinero al Estado (de hecho el costo de educar un médico es mayor que el costo de una vivienda promedio) y ambas representan un valor o un medio de hacerse de capital al que los recibe. En el caso de la vivienda este capital se recibe a través de todos sus significados en el mercado de vivienda; en el caso de la educación a través de su significado en el mercado de empleos.

A través del empleo, el receptor de la educación puede acumular más capital potencialmente que el receptor de la vivienda, ya que ésta deprecia y se deteriora en menos tiempo de lo que el receptor de la educación puede trabajar. De la vivienda puede disfrutar y beneficiarse directamente el núcleo familiar; de la educación sólo disfruta en forma directa el que la recibe.

No necesitamos elaborar más esta comparación para entender la similitud entre ambas cosas: como servicios y como medios de adquirir capital.

Ahora bien, tal vez la resistencia se debe a que en la educación el receptor participa activamente mediante su esfuerzo debido a que la educación no puede recibirse de otro modo. Ello no ocurre por necesidad en el caso de la vivienda. No podemos por ello dejar de distribuir viviendas de interés social en base a que la familia no participa en el proceso de lograrla —ya que se estaría supeditando su necesidad por vivienda a la naturaleza de la vivienda como objeto de distribución.

Todos los programas de vivienda, tanto los nuestros como los de Estados Unidos, no son otra cosa que subsidios al ingreso familiar para hacerles asequibles las viviendas. En algunos casos el subsidio ocurre en referencia a las familias, en otros casos ocurre a través de subsidio a la industria de la construcción con igual propósito social. La consideración de la vivienda como servicio social es el mecanismo que permitirá la distribución necesaria del ingreso para eliminar las condiciones de habitación que impiden el desarrollo máximo de nuestro haber potencial como individuos y como pueblo.

