



COM- PLEJ- DAD DE CATEGORÍA 4

¿Puerto Rico puede reconstruir y ser más resistente?

Por Patricia Alex

PUERTO RICO YA ESTABA EN LA CUERDA FLOJA cuando el huracán María llevó su destrucción, en septiembre de 2017. El territorio de EE.UU., que alberga 3 400 000 ciudadanos estadounidenses, estaba en bancarota y perdía población. Casi la mitad de las viviendas de la isla no cumplían con las normas, la red eléctrica era ineficaz, inestable y estaba en ruinas, y la economía rengueaba debido a la increíble deuda y los salarios públicos inflados.

El huracán masivo de categoría 4 tocó tierra en ese escenario, y dañó o destruyó la mayoría de las viviendas, inhabilitó las telecomunicaciones y diezmó la infraestructura en casi toda la isla. Gran parte de Puerto Rico estuvo sin electricidad durante más de seis meses, el servicio de telefonía celular era intermitente, y los residentes y líderes se quejaban de la escasa respuesta ante el desastre por parte del gobierno federal.

Un estudio de Harvard publicado en el *New England Journal of Medicine* estima que son al menos 4645 las muertes que se pueden relacionar con el huracán y sus consecuencias inmediatas. Este número es 70 veces superior al del cálculo oficial (Kishore et al., 2018).

Para mayo de 2018, la electricidad volvió para todos, salvo para unas 20 000 personas, aunque esto no es de fiar, y el gobierno federal anunció que Puerto Rico recibiría USD 18 500 millones del Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano de EE.UU. para reconstruir las viviendas y la infraestructura dañadas. Este subsidio es el más importante en la historia de la agencia, y se agregó a USD 1500 millones que ya había otorgado y más de USD 3000 millones asignados como respuesta para la recuperación por parte de otras entidades federales, como la Agencia Federal para el Manejo de Emergencias (FEMA) y el Cuerpo de Ingenieros del Ejército.

Rincón, el pueblo de la costa oeste, sufrió daños severos con el huracán María. Crédito: cestes001 (iStock/Getty Images Plus)

Pero este total no llega a los USD 94 400 millones que solicitó el gobernador Ricardo Rossello al gobierno federal para reconstruir la isla. Incluso meses después de que se realizaran reparaciones permanentes en los estados continentales castigados por el huracán, en la isla se seguían viendo toldos azules (que también tardaron en llegar) sobre los techos.

Al llegar la primavera de 2018, Puerto Rico trastabillaba para pasar de la etapa de asistencia y respuesta masiva a una de planificación de recuperación a mediano y largo plazo, incluso a la vera de una nueva temporada de huracanes. Pero ¿cómo será la recuperación en una isla que estaba tan vulnerable desde antes del desastre? ¿Cómo hará este territorio autónomo insolvente, que experimentó un éxodo de unos 20 000 residentes tras el huracán, para encarar las mejoras en la reestructuración de la deuda, la recaudación de impuestos, la planificación de uso del suelo, el control de inundaciones y la distribución energética?

Esta aún es una pregunta muy abierta. “Parece que el proceso de planificación no tiene un líder”, indicó Rubén Flores-Marzan, ex presidente de la junta de planificación de toda la isla, a un grupo reunido en el Centro de Estudios Puertorriqueños de Hunter College, en Manhattan, en una “cumbre

Seis meses después del huracán María, algunas secciones de Utuado, en el interior montañoso de la isla, no tenían electricidad. Crédito: Laura Galarza/Universidad Estatal de Montclair



diáspora” reciente para reconstruir la isla. “¿Quién está a cargo aquí?”.

La respuesta sigue resonando en la isla y en los corredores de poder de la tierra firme, mientras los grupos comunitarios, desarrolladores, financieros y funcionarios del gobierno compiten por influenciar el proceso y destacarse.

“En este momento, la falta de claridad es un problema importante”, dijo Robert B. Olshansky, profesor de planificación urbana y regional de la Universidad de Illinois, en Urbana-Champaign. “Es cierto que esperan volver a construir algo mejor. Eso incluye una red eléctrica más resistente, un nuevo código de construcción y mejoras en la gobernanza y la financiación pública, entre otros. . . . Estoy seguro de que se harán algunas mejoras, pero es demasiado pronto para decir cuáles serán”.

En *After Great Disasters: An In-depth Analysis of How Six Countries Managed Community Recovery (Después de grandes catástrofes: un análisis detallado de cómo seis países lograron recuperar su comunidad)*, publicado por el Instituto Lincoln, Olshansky y la coautora, Laurie A. Johnson, sugieren que la reconstrucción tras el desastre representa una oportunidad única para reparar viejos problemas (Johnson y Olshansky, 2017).

Por cierto, Puerto Rico, que carga con más de una década de desmejoramiento, necesita una gran reparación y un plan sólido de resistencia, dado que los efectos del cambio climático seguramente seguirán azotando la isla. Los meteorólogos de EE.UU. han anticipado una temporada activa de huracanes para 2018: se esperan hasta nueve.

Durante muchas décadas, mientras el desarrollo del suelo en la infame expansión urbana descontrolada y las zonas rurales informales de Puerto Rico avanzaba a toda máquina, los planificadores solían ser ignorados. Ahora, esperan que los escuchen más. “De a poco, se van dando cuenta de que la planificación tiene mucho para ofrecer, y deberíamos ser parte de ese proceso”, explicó Carmen M. Concepción Rodríguez, del Centro de Investigaciones Sociales de la Universidad de Puerto Rico, en la cumbre de Hunter, mediante videoconferencia desde la isla.



Una camioneta y un grupo de casas dañados por una marejada ciclónica todavía están semisumergidos, medio año después del huracán María, en Mayagüez, en la costa oeste de Puerto Rico. Crédito: Natalie De La Rosa/Universidad Estatal de Montclair

Flores-Marzan, quien ahora es planificador en el pueblo Ware, Massachussets, espera que la isla también llame a sus exiliados mientras intenta recuperarse. Hoy, casi seis millones de puertorriqueños viven en tierra firme en Estados Unidos. “Es evidente dónde podrían lograr pequeñas victorias si involucraran a la diáspora, y no lo están haciendo”, dijo. Sin embargo, hay esperanza: “Debemos mantener la esperanza; de lo contrario, perderemos la isla”.

Primero, la electricidad

Lo primero que se debe hacer es restablecer la electricidad. La prolongada ausencia de energía ha tenido sus consecuencias en Puerto Rico: obstaculizó la recuperación y exacerbó la miseria previa. Especialmente en las zonas rurales, las personas se pasaron meses alimentando equipos médicos con generadores ruidosos y contaminantes, y transportaban agua de los arroyos porque casi la mitad del suministro de agua depende de la electricidad.

“No sé qué era peor, estar sin energía o que los generadores estuvieran encendidos toda la noche”, dijo Ruth Santiago, cuya vivienda de Salinas estuvo a oscuras durante siete semanas después de María. Dormía con una máscara para mitigar los gases del generador.

La red eléctrica de la isla estaba en problemas desde antes de la tormenta. Era antigua, vulnerable e ineficaz, y ya a principios de septiembre el

huracán Irma derribó una parte y dejó a oscuras a más de un millón de residentes. La Autoridad de Energía Eléctrica de Puerto Rico (AEE), ahogada en USD 9000 millones de deuda, buscaba licitaciones para reparar los daños, cuando, dos semanas después, llegó el huracán María, y prácticamente eliminó lo que quedaba de la infraestructura eléctrica en la isla.

Al igual que otros aspectos de la recuperación ante el desastre, la reconstrucción de la AEE se caracterizó por las decisiones cuestionables y los pasos en falso, como el contrato inicial de reparación por USD 300 millones, que pronto se canceló en medio de una polémica, con Whitefish Energy, una empresa de servicios públicos pequeña y sin experiencia de Montana.

Gran parte de la isla recibe energía de la AEE, cuyas plantas generadoras descomunales y oxidadas, ubicadas en el sur, funcionan con combustible fósil y dependen de postes, cables y transformadores antiguos para atravesar el interior montañoso y entregar energía a las zonas pobladas del norte, como San Juan. Es un sistema obsoleto y deficiente, pero se está “fortaleciendo” con más piezas de repuesto resistentes a huracanes, a medida que Puerto Rico vuelve a la luz.

En algunas zonas, como el pueblo de San Sebastián, los residentes y los funcionarios se cansaron de esperar a la AEE, y ellos mismos saltaron el servicio público: con un camión elevador, cambiaron los cables eléctricos del pueblo que estaban rotos. Por lo tanto, la



Un auto estacionado en una calle de montaña a medio reparar, en Utuado. Crédito: Laura Galarza/Universidad Estatal de Montclair



El huracán María destruyó muchas de las calles de Utuado, y las reparaciones incompletas generaron condiciones peligrosas de conducción. Crédito: Laura Galarza/Universidad Estatal de Montclair

integridad de la red reparada no está para nada garantizada.

El Departamento de Energía estima que se necesitarán USD 17 600 millones para reconstruir el sistema. Hasta hoy, se han invertido unos USD 2000 millones. Incluso cuando al comenzar la primavera ya se había restablecido la electricidad en más del 90 por ciento de la isla, Puerto Rico sufría apagones intermitentes, lo que acentuó la fragilidad de la red.

Además, el servicio es caro, alrededor del doble de lo que cuesta en el continente, dado que depende de combustibles fósiles que se deben importar. Pero la Ley Stafford de Ayuda por Desastre y Asistencia por Emergencia de 1988 solo autoriza a las agencias gubernamentales a restablecer un servicio público existente. Los escépticos dudan de que el plan propuesto por el gobernador de privatizar la AEE logre inyectar el capital necesario para mejorar drásticamente la eficacia del servicio. Por ahora, no parece probable que las fuentes renovables, como la solar y la eólica, reemplacen la red, incluso en una isla soleada del Caribe con vientos alisios durante todo el año, porque, para reemplazar el modo de transmisión de energía en toda la isla, se necesita una inversión pública importante. Puerto Rico está en bancarrota, y parece que Washington no desea aumentar la asistencia.

Algunos dicen que también falta voluntad política. “Hay algo que se llama el cartel del petróleo. Alguien se está llevando dinero, y muchas de esas personas son muy influyentes”, dijo

Flores-Marzan, antiguo planificador de la isla.

Pero se están haciendo varios trabajos. Se otorgará una donación global federal de USD 750 000 a la Universidad de Puerto Rico para desarrollar un Programa de Innovación en Resiliencia, que buscará soluciones innovadoras para promover la generación y el almacenamiento de energía renovable en el hogar. La donación también financiará el estudio de medidas de resistencia, diseño de viviendas y métodos de construcción para toda la comunidad (Departamento de Salud de Puerto Rico, 2018).

Hace poco, la empresa farmacéutica AbbVie anunció una donación de USD 50 millones para que el grupo sin fines de lucro Direct Relief equipe a más de 60 centros de salud comunitarios y otros centros de asistencia médica con energía solar, y almacenamiento de baterías y generadores, y para otorgarles bombas motorizadas que podrían garantizar el suministro de agua potable. Además, el grupo trabajará durante los próximos tres años para reconstruir la destrozada cadena de suministros médicos y financiar programas de telemedicina en algunos hospitales y centros de salud.

Y hay otras iniciativas fundamentales más pequeñas pendientes. “Los municipios están cansados de esperar a la AEE, por lo que gran parte del impulso por lograr resistencia e independencia energética viene de ellos”, dijo Flores-Marzan.

Un grupo llamado Resilient Power Puerto Rico está juntando fondos para llevar microrredes

solares a la isla, y hace poco recibió un subsidio de USD 625 000 para llevar energía solar a 200 centros comunitarios.

Si la red de la AEE fallara, se podrían usar las microrredes para abastecer servicios esenciales, como bombas de agua y dispositivos médicos. “Estamos reconstruyendo en puntos fundamentales. No estamos desafiando ni reemplazando a la AEE”, dijo Jonathan Marvel, un arquitecto de Nueva York que lidera el grupo.

Con algunos fondos de organizaciones sin fines de lucro del continente, Santiago y sus vecinos de Salinas, que viven a la sombra del humo de dos plantas de la AEE, también están intentando planificar microrredes solares comunitarias que, al menos, puedan servir de respaldo para servicios esenciales, como bombear agua y encender dispositivos médicos, en caso de que falle la electricidad de la AEE.

“La AEE provee energía al 95 por ciento de la isla, pero queremos cambiar su modo de distribución. El modo en que lo hacía antes no es el mejor para el público”, dice Santiago, una abogada que vivió en el Bronx antes de regresar a Puerto Rico. “No es fácil desarrollar infraestructura energética a nivel comunitario, pero no tenemos otra opción. La red antigua no es fiable, nos está matando en el sur”.

Recuperarse durante la bancarrota

La crisis económica de Puerto Rico se cierne amenazante sobre cualquier planificación a largo plazo y cualquier intento de recuperación. Apenas cuatro meses antes del huracán María, el territorio autónomo declaró una forma de bancarrota, ya que luchaba contra una deuda de más de USD 74 000 millones y otros USD 49 000 millones en pagos de pensiones. La deuda total de USD 210 000 millones fue la bancarrota municipal más importante de Estados Unidos, y dejó atrás a los USD 18 000 millones que presentó Detroit en 2013.

La solvencia financiera, los problemas de liquidez y las medidas de austeridad impuestas en las reformas económicas y fiscales limitaron la capacidad del territorio de ofrecer servicios,

según informa Lourdes Germán, directora de Iniciativas internacionales y del instituto del Instituto Lincoln. “Esta dinámica acentuó muchísimo la crisis humanitaria que se intensificó antes del desastre y, evidentemente, continúa”, dijo.

A principios de la década de 1970, el gobierno de la isla se había hecho más dependiente de la financiación de la deuda, y esa crisis siguió avanzando durante décadas. Si bien los bonos que garantizaban esa deuda eran arriesgados, eran fáciles de vender porque estaban exentos de impuestos federales, estatales y locales, gracias a una cláusula de la ley federal de 1917 que, además, otorgaba a los puertorriqueños la ciudadanía estadounidense.

“Las personas que invertían en bonos de Puerto Rico no veían el riesgo crediticio. Solo veían que podrían obtener una tasa de interés más alta”, dijo Desmond Lachman, economista y miembro sénior del American Enterprise Institute (AEI). “Puerto Rico no tenía problemas con tomar dinero prestado. Hasta que empezó a tener problemas. Siguió tomando prestado hasta que terminó la fiesta, y ahora estamos en ese punto”.

A pesar del concepto general, las garantías de Puerto Rico se siguen comerciando, incluso un año después de que la isla ingresó a la bancarrota de facto. La actividad financiera entre los inversionistas demuestra que el perfil de riesgo afecta la actividad de tarificación y comercio en las garantías, y genera nuevos patrones de interés inversor y segmentación. Germán afirma que estos factores influirán en la capacidad de la isla de atraer capital e inversión de afuera, y también sobre el costo del capital. “La actividad comercial continúa porque hay un segundo mercado. Los inversionistas observan estas garantías y riesgo de tarificación al evaluar el potencial de devoluciones. Por ejemplo, el abril pasado, Bloomberg informó que los bonos de Puerto Rico se destacaron por tener el mejor rendimiento en el mercado municipal de EE.UU. Así, fue la deuda denominada en dólares que más ganó en el mundo”, explicó.

Hoy, la deuda apoyada por impuestos representa el 55 por ciento del Producto Interno Bruto

de Puerto Rico, en contraste con el promedio del 2,67 por ciento en EE.UU., según los valores que la Junta de Supervisión y Administración Financiera de Puerto Rico publicó en abril. La isla se enfrenta a mercados de capital cada vez más volátiles y desafiantes, mientras continúa con su bancarrota, y las opiniones varían en lo que respecta a cuál es la mejor forma de resolver el callejón sin salida con los inversionistas.

Por su parte, Lachman, del AEI, es tajante. “La deuda se debe condonar a mayor escala. Eso es matemática básica”, dijo. “Los acreedores no incurrieron en diligencia debida cuando prestaron, entonces no veo motivos para sentirnos mal por ellos ni solicitar a los contribuyentes que paguen las cuentas cuando los acreedores también se equivocaron”.

El total de la deuda

Puerto Rico acumuló niveles insostenibles de deuda en forma de bonos de obligación general, que se respaldan con la plena fe y el crédito del gobierno territorial, y bonos pagaderos con

los ingresos, que se respaldan con fuentes de ingreso específicas, como tarifas o ciertos impuestos. La constitución del país ofrece garantías para los bonos de obligación general.

“El meollo del problema es la incapacidad de respaldar los bonos pagaderos de obligación general, que están sujetos a garantías constitucionales”, explicó Germán. “Y luego está el problema adicional de los bonos pagaderos con los ingresos, que emitieron un puñado de entidades públicas y cuasipúblicas de formas que no son sostenibles. En Puerto Rico, la deuda pagadera por ingresos públicos está garantizada por diversas fuentes de ingresos (por ejemplo, impuestos a la venta) que, de otro modo, se podrían haber utilizado para financiar las operaciones gubernamentales actuales. Esta combinación era una receta para el desastre”.

Contexto histórico

Los críticos culpan al sector público inflado, la mala administración y la corrupción, pero muchos creen que las raíces de la crisis se



Esta calle de Mayagüez, en la costa oeste de Puerto Rico, quedó sin reparar seis meses después de sufrir daños por la tormenta. Crédito: Natalie De La Rosa/Universidad Estatal de Montclair

remontan a la historia colonial de la isla. La relación con el gobierno federal ha tenido sus momentos de tensión desde que la antigua colonia española fue cedida a los Estados Unidos al concluir la guerra hispano-estadounidense, a fines del s. XIX.

Los puertorriqueños obtuvieron la ciudadanía estadounidense en 1917, justo a tiempo para entrar en las Fuerzas Armadas en la Primera Guerra Mundial. En 1920, la Ley Jones exigió que todos los bienes transportados entre puertos de EE.UU. se llevaran sobre barcos construidos y operados por estadounidenses, y que pertenecieran a dicha bandera. Debido a este mandato, los envíos por barco eran más costosos, en particular en Puerto Rico, donde gran parte de las mercancías deben ser importadas, incluso las que se necesitan para ayuda ante catástrofes.

En 1996, el gobierno federal inició una eliminación gradual de 10 años de la reducción de impuestos a las sociedades (sección 936 del código impositivo), diseñada para incentivar el crecimiento industrial en la isla. En la década siguiente, que terminó en 2006, según la Oficina de Estadísticas Laborales, Puerto Rico perdió el 40 por ciento de sus empleos industriales.

La base imponible de la isla se redujo, y el siguiente golpe llegó casi enseguida, con los albores de la Gran Recesión de 2008. El gobierno de Puerto Rico siguió tomando prestado para

cumplir con sus obligaciones, y gran parte de los ciudadanos que podían trabajar (los jóvenes y saludables) emigraron en masa a Estados Unidos continental.

Tras un pico de 3 800 000 residentes en 2004, la población de Puerto Rico se redujo a unos 3 400 000 el año pasado (Tabla 1), y se espera que pierda cerca de medio millón más hacia 2023, según la Junta de Supervisión y Administración Financiera para Puerto Rico (FOMB, 2018). La junta fue creada por el Congreso con la Ley para la Supervisión, Administración y Estabilidad Económica de Puerto Rico (PROMESA), firmada en junio de 2016.

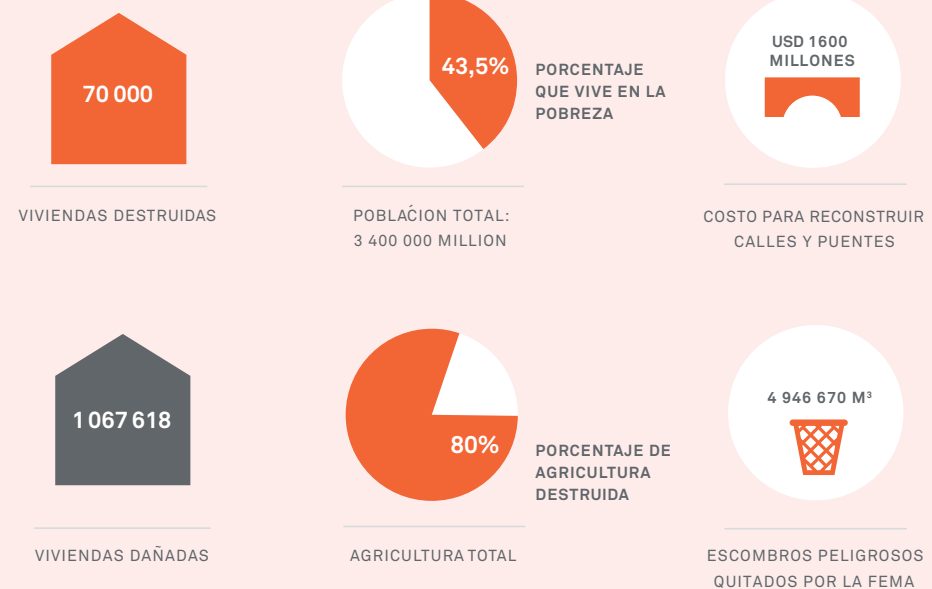
La junta de vigilancia pinta un panorama oscuro para la economía de la isla en el corto plazo: el 100 por ciento del Producto Nacional Bruto de este año vendrá de USD 62 000 millones de inversiones previstas para ayuda privada y pública ante desastres.

En abril, el comité aprobó una serie de medidas de austeridad que pretenden una “reforma estructural agresiva” en Puerto Rico, entre ellos, reducir los beneficios de los empleados que no se conocen en el continente, como bonos obligatorios para Navidad y permitir el empleo “a voluntad”. Otras recomendaciones son distender las leyes laborales e implementar una reforma de pensiones y beneficios sociales. Los críticos dicen que las “reformas” son punitivas y dependen

Tabla 1

Puerto Rico después de María en números

Fuente: PRDOH (2018).



de proyecciones de crecimiento poco realistas. Como política económica, dicen que las medidas de austeridad son lo último que necesita la isla mientras lucha por recuperarse.

“¿Se puede reconstruir bajo ese plan? No mucho”, dice Carlos Vargas-Ramos, director de políticas del Centro.

Pero los defensores dicen que es la mejor forma de tratar la crisis fiscal subyacente para que la isla pueda avanzar. “Desde el punto de vista de planificación de la comunidad, estamos en una encrucijada. . . . En este momento, la gran pregunta es: ¿qué sucederá con este gobierno y la deuda?”, dijo Federico Del Monte Garrido, planificador del gobierno, vicepresidente de la Sociedad Puertorriqueña de Planificación y participante de la cumbre en Hunter. “El punto principal es que debemos aceptar este plan fiscal”.

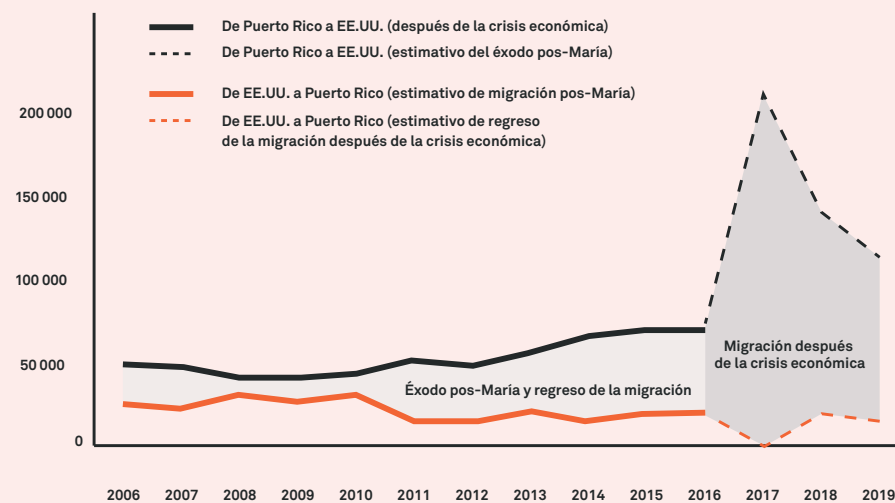
Un factor que empaña las posibilidades de la isla es la incoherencia de clasificación como territorio según las leyes de EE.UU. Algunas sentencias y políticas estadounidenses del pasado la han tratado como jurisdicción extranjera y la excluyeron de ciertas secciones del Código, según destaca Germán. “En parte, esto resultó muy difícil porque nuestras propias leyes no son claras. Por ejemplo, Puerto Rico no estaba autorizado a solicitar protección bajo la parte del código de bancarrota de EE.UU., capítulo 9, que ofrece apoyo a algunos gobiernos insolventes, y no queda claro por qué fue excluido. PROMESA intentó reparar algunos de estos problemas y ofrecer a Puerto Rico una solución similar al capítulo 9 para que pueda ajustar los problemas de deuda, que son el meollo de la insolvencia”.



Las familias se reúnen en el extremo del paseo entablado roto, en Cabo Rojo. Crédito: Laura Galarza/Universidad Estatal de Montclair

Figura 1

Migración después de María desde Puerto Rico hacia Estados Unidos (de 2006 a 2016 y estimativos de 2017 a 2019).



Nota: Los estimativos mínimos duplican al número más bajo de migrantes registrados durante los tres años anteriores. Los estimativos máximos triplican al número más alto de migrantes registrados durante los tres años anteriores. Dado que los estimativos de la Encuesta sobre la Comunidad Estadounidense se basan en muestras aleatorias de la población, cuanto más bajos sean los números informados en la tabla, mayor es el margen de error de dichos estimativos.

Fuente: Encuesta sobre la Comunidad Estadounidense, varios años.

Tributación y uso del suelo

El comité también recomendó implementar iniciativas impositivas que, según muchos expertos, son esenciales para enderezar el barco. Entre ellas, crear un sistema de pago unificado, reducir los impuestos a las sociedades con el objetivo de incrementar la inversión, ampliar la base imponible y aumentar el cumplimiento.

Por supuesto, el desarrollo caótico del suelo de Puerto Rico ha llevado a un sistema azaroso de tributos inmobiliarios. En muchas zonas rurales, los terrenos se han heredado durante generaciones, y no hay papeles ni escrituras. Esta es una barrera para casi el 60 por ciento de los 1 100 000 solicitantes que pidieron ayuda a la FEMA, según la junta de vigilancia financiera.

Algunos estiman que casi la mitad de las 1 600 000 viviendas de Puerto Rico pueden haber sido construidas como “informales”. Este es un término general que incluye las subdivisiones ilegales. Comunidades enteras crecieron de esta forma, como Villa Hugo, un asentamiento improvisado con 6000 residentes que fueron obligados a abandonar su hogar durante un huracán anterior, que lleva el nombre de la comunidad.

La mayoría de las viviendas informales no tienen ningún tipo de seguro. Muchas no tienen dirección y no aparecen en el registro tributario. En muchas partes no existe una base imponible

equitativa (característica en las comunidades saludables). “No hicieron una labor muy buena al capitalizar el valor del suelo”, dijo George W. McCarthy, presidente y director ejecutivo del Instituto Lincoln. “Incluso no ejecutaron nada bien la recaudación de impuestos a la propiedad inmobiliaria”.

Indicó que, si Puerto Rico mejora los sistemas de registro del suelo, establece valores a las propiedades e impone los impuestos, puede asegurarse una fuente de ingresos importante necesaria para reconstruir.

La junta de vigilancia fiscal no encontró avilúos útiles para “decenas de miles” de propiedades en la isla, y estimó que se podrían recaudar más de USD 800 millones si se mejorara el cumplimiento, se registraran las propiedades que no están en los registros y se capturaran impuestos retroactivos.

El problema es crucial, dijo Flores-Marzan. “Es un problema inmenso y un asunto importante que se debe tratar ahora mismo”, indicó. “Muchos abogados de Puerto Rico (personas capaces de tratar el problema) deben estar desempleados ahora”.

Durante los próximos cinco años, el grupo sin fines de lucro Hábitat para la Humanidad Internacional, que construye viviendas y también recibió un subsidio de USD 50 millones de AbbVie,

se asociará a algunas familias para reparar y reconstruir viviendas y para tratar los temas de “tenencia de tierras” que han presentado grandes dificultades al recuperar las viviendas, según indica Bryan Thomas, director de relaciones públicas del grupo, que tiene base en Georgia. “Una gran parte de las viviendas fueron construidas sin un título definido, y eso ha causado muchos atrasos”, dijo Thomas. Dijo que Hábitat también trabajará con los funcionarios del gobierno para buscar formas de tratar el problema a nivel sistémico.

Thomas dijo que Hábitat se encuentra con problemas similares en muchos de los países menos desarrollados donde construye. “De muchas maneras, Puerto Rico es una especie de híbrido: es parte de EE.UU., pero no funciona con los mismos sistemas ni leyes”, dijo. Además, Hábitat planea capacitar a obreros de la construcción, dado que muchos se fueron de la isla a medida que la economía se derrumbaba.

McCarthy dijo que Puerto Rico también podría beneficiarse con la creación de más autoridades de bancos de tierras públicos, para intentar resolver la situación de decenas de miles de propiedades abandonadas. Estos mecanismos ayudaron a reconstruir en Japón y Alemania tras la Segunda Guerra Mundial y, más recientemente, en Detroit.

Los bancos de tierra agrupan y reúnen las propiedades y luego diseñan usos más efectivos. Pueden promover el desarrollo económico si promueven los préstamos y subsidios en una zona. La Autoridad pública del Banco de Tierras de Detroit posee unas 100 000 propiedades en la ciudad; gran parte de ellas estaban en ejecución hipotecaria.

Cuando llegó María, Puerto Rico ya estaba en medio de una crisis de ejecuciones: los índices triplicaban a los del continente. Decenas de miles de propiedades fueron abandonadas, y los planificadores estiman que hay 40 000 propiedades vacías solo en la zona de San Juan. San Juan creó un banco de tierras para Santurce, el vecindario con mayor densidad de población, en 2016 (Vélez, 2016).

Además, deberá demoler o reasignar cientos de edificios de escuelas. Un cuarto de las escuelas de la isla se cerraron debido al éxodo al continente. Esta primavera, el departamento de educación del territorio anunció planes para cerrar otras 265. De este modo, Puerto Rico tendría un tercio menos de escuelas de las que había al comenzar el año académico 2017–2018, y esto podría acelerar aún más la emigración (Mazzei, 2018).

“No veo una forma de avanzar, a menos que puedan racionalizar el uso del suelo”, dijo McCarthy. “Todo depende del liderazgo efectivo. Se necesitará a alguien carismático y visionario”.

Pero el camino a seguir no está para nada despejado. “Todo en Puerto Rico se hizo muy complicado. Se percibe un ambiente de anarquía”, contó David J. Carrasquillo-Medrano, presidente de la Sociedad Puertorriqueña de Planificación, en un panel de la reciente “cumbre diáspora” en Manhattan. “El relato del gobierno es que Puerto Rico es una hoja en blanco, y uno puede ir a hacer lo que quiera”, dijo en relación con el coqueteo a los desarrolladores. “En Puerto Rico, no es que no tengamos planificación, sino que no hay una regulación inmobiliaria”.

Una casa dañada por la tormenta en Adjuntas, un pueblo de apenas 20 000 habitantes en el interior de la isla. Crédito: Babeé García/Universidad Estatal de Montclair



Cabo Rojo, el pueblo turístico al sudoeste de Puerto Rico, se vio obligado a defenderse solo después de la tormenta, ya que el gobierno federal y el de Puerto Rico se demoraron en atenderlos. Crédito: Laura Galarza/Universidad Estatal de Montclair

Vivienda, infraestructura y el regreso de los cruceros

Muchos planificadores están muy preocupados de que la desesperación y la conveniencia venganzan a las planificaciones que ya comenzaron y boicoteen la reconstrucción innovadora. La zonificación y la planificación varían en la isla. Del Monte Garrido dijo que gran parte de la reconstrucción en zonas más pobres fue improvisada. Flores-Marzan dijo que hay códigos de zonificación y planos en 30 de 78 municipios de toda la isla, pero a veces falta la ejecución, ya que la planificación es regional.

En 2011, Puerto Rico adoptó un código de edificios uniformes por el cual las estructuras se debían construir para soportar vientos de hasta 230 km/h. Pero la mayoría de las viviendas de la isla son informales y fueron construidas antes del código.

Hasta la fecha, son pocos los planes concretos para las viviendas nuevas; hay un “plan de acción” bosquejado por el gobierno federal cuando otorgó los subsidios Community Development Block Grant, que es más bien una declaración de necesidad que un plan. Las etiquetas de precios para la reparación de la isla indican valores altísimos: USD 375 millones para quitar escombros, USD 1500 millones para reparar y reconstruir calles y puentes, USD 8000 millones para los edificios públicos.

Puerto Rico es pobre: antes de la tormenta, el 43,5 por ciento de la población vivía por debajo de la línea de pobreza. La isla alberga la segunda autoridad de viviendas sociales más grande de EE.UU., con más de 55 000 unidades en 340 propiedades. Más de un cuarto de las unidades

sufrieron daños, y las primeras denuncias de daños sumaron USD 119 millones, solo en viviendas sociales.

En total, la tormenta dañó un millón de viviendas; 472 000 sufrieron “daños importantes” y 70 000 se destruyeron por completo, según las estimaciones del gobierno. El plan de acción federal preliminar estima que, para construir obras de mayor resistencia, se podrían necesitar USD 34 300 millones.

La financiación de fundaciones y organizaciones sin fines de lucro podría resultar importante. Algunos grupos, como la Comisión Asesora para un Puerto Rico Resiliente, respaldada por las fundaciones Rockefeller y Ford, han estado trabajando con grupos comunitarios para valuar los daños y buscar soluciones sustentables. Además, Rockefeller ha respaldado una campaña en toda la isla para que el público se involucre, llamada ReImagina Puerto Rico. Aun así, muchos se sienten ignorados por la respuesta federal tardía y la gran confusión después de María.

“Yo represento al pueblo, y nadie nos está escuchando. Todavía nos dicen que murieron 64 personas, y fueron más de 1000”, dijo el Reverendo José Antonio Oquendo, cada vez más perturbado durante un debate en la cumbre de Hunter. Oquendo es un cura católico de la diócesis de Caguas, y sus parroquianos no tuvieron electricidad ni agua potable durante seis meses. “En la isla decimos que nos llevará 10 años restablecernos”.

Carrasquillo-Medrano, quien preside la Sociedad Puertorriqueña de Planificación, dijo que faltan demasiados datos, como mapas precisos de inundación, como para tomar decisiones



de planificación informadas. Y advierte sobre el apuro por construir, en vez de rehabilitar viviendas. “No necesitamos viviendas nuevas; tenemos 326 000 unidades vacías en la isla”.

La mayoría de los planificadores concuerdan con que es probable que se deban reubicar las comunidades de las zonas particularmente vulnerables a las inundaciones y los aludes de lodo que azotaron al interior montañoso y las tierras bajas costeras de la isla, de 56 km por 160 km. Según el gobierno, cuando llegó María, se inundaron más de 50 ríos y 60 cuencas.

La agricultura prácticamente desapareció y la industria flaquea, pero el turismo está repuntando. Puerto Rico reactivó el funcionamiento de los cruceros apenas dos semanas y media después del huracán María, y se esperan 1 700 000 pasajeros para la temporada 2018-2019, según los pronósticos incluidos en el plan de acción del gobierno federal. Este verano, se espera alcanzar los números previos a María en el aeropuerto Luis Muñoz Marín. Y la mayoría de los hoteles reabrieron sus puertas; el gobierno estima que el sector del turismo ha gastado o planificado USD 1900 millones en nuevos desarrollos y renovaciones.

McCarthy apunta a los servicios estimables de Puerto Rico (después de todo, es una isla del Caribe), y dijo que tal vez la isla puede observar a Nueva Orleans y Detroit, que se han estabilizado o incluso remontado ante la crisis y la desgracia. “No es que Puerto Rico quedará vacío por mucho tiempo. La pregunta es: ¿quién lo desarrollará?”, dijo McCarthy. “¿Se puede construir una economía próspera allí, más allá del turismo?”.

En la cumbre de Manhattan de esta primavera, los panelistas y los asistentes parecían encojerse ante el trabajo que hay por delante. “Aún necesitamos mucha información. Todavía está la sensación de enormidad de la labor que nos espera”, dijo Vargas-Ramos, de Hunter College. “Llevará décadas reconstruir Puerto Rico, por lo que necesitamos pensar a corto, mediano y largo plazo”. □

Patricia Alex es jefa de Silk City Communications, que se especializa en escribir y editar para organizaciones sin fines de lucro. Es periodista de periódicos y editora del norte de Nueva Jersey.

REFERENCIAS

Brown, Nick. 2018. “Special Report: In Puerto Rico, a Housing Crisis US Storm Aid Won’t Resolve.” Reuters, 6 de febrero de 2018.

FOMB (Junta de Supervisión y Administración Financiera para Puerto Rico). 2018. “New Fiscal Plan for Puerto Rico: Restoring Growth and Prosperity.” Puerto Rico: Junta de Supervisión y Administración Financiera para Puerto Rico (abril).

Kishore, Nishant, Domingo Marqués, Ayesha Mahmud, Mathew V. Kiang, Irmay Rodríguez, Arlan Fuller, Peggy Ebner, Cecilia Sorensen, Fabio Racy, Jay Lemery, Leslie Maas, Jennifer Leaning, Rafael A. Irizarry, Satchit Balsari y Caroline O. Buckee. 2018. “Mortality in Puerto Rico after Hurricane Maria.” Artículo especial, *New England Journal of Medicine*, 29 de mayo de 2018. DOI: 10.1056/NEJMsa1803972.

Johnson, Laurie A. y Robert B. Olshansky. 2017. *After Great Disasters: An In-Depth Analysis of How Six Countries Managed Community Recovery*. Cambridge, MA: Instituto Lincoln de Políticas de Suelo.

Mazzei, Patricia. 2018. “Puerto Rico’s Schools Are in Tumult, and Not Just Because of Hurricane Maria.” *New York Times*, 1 de junio de 2018.

PRDOH (Departamento de Vivienda de Puerto Rico). 2018. “Puerto Rico Disaster Recovery Action Plan for the Use of CDBG-DR Funds in Response to 2017 Hurricanes Irma and Maria.” Borrador para comentarios públicos. San Juan, Puerto Rico: Departamento de Vivienda, gobierno de Puerto Rico (10 de mayo).

Vélez, Eva Lloréns. 2016. “San Juan Creates Community Land Bank.” *Caribbean Business*, octubre de 2016.