Universidad Metropolitana
Escuela de Asuntos Ambientales

Tel. 787 766-1717
Ext. 6412
Fax. 787 751-5540

PO Box 21150
San Juan, PR 00928-1150

www.suagm.edu/umet

12 de febrero de 2015

Plan. Luis García Pelatti
Presidente

Arq. Pedro Cardona
Vicepresidente
Junta de Planificación de Puerto Rico

María A. Juncos-Gautier, MSEM
Directora
Centro de Estudios para el Desarrollo Sustentable (CEDES)
Escuela de Asuntos Ambientales
Universidad Metropolitana

RE: Memorial del Plan de Uso de Terrenos (PUT): Guías de Ordenación del Territorio (Borrador para vista pública)

El Centro de Estudios para el Desarrollo Sustentable (CEDES) de la Universidad Metropolitana (UMET) apoya en un cien por ciento (100%) la iniciativa del Plan de Uso de Terrenos (PUT). Ordenar el territorio de forma congruente, bajo unos parámetros científicos, sin dejar de lado al sentido común, es medular para el desarrollo inteligente y sostenible de cualquier país de avanzada. Muchos de los problemas sociales, económicos y ambientales que Puerto Rico tiene hoy día son el resultado de un crecimiento suburbano desparramado, desconectado, fragmentado, injusto, ambientalmente insostenible, y que ha estado enfocado en la supremacía del auto privado como protagonista principal del paisaje construido, en desdén de los espacios comunes y de la escala humana que son esenciales para facilitar la urbanidad.

Luego de las vistas públicas la semana pasada, es de esperar que lo que se propone en el PUT todavía necesite *algunos* cambios en sus clasificaciones para atemperarlo a *algunas* iniciativas ya encaminadas —y que estén bien justificadas—, en algunos municipios. Ahora, esto no debe detener su aprobación final. En las oraciones anteriores destacamos las palabras algunas o algunos con relación a los cambios pues, en términos generales, y luego de leer el Memorial del PUT, concluimos que como herramienta para comenzar a manejar nuestro territorio desde una perspectiva holística físico-espacial, está bien elaborado. Es decir:

- Se usaron criterios científicos y la vez de sentido común para la clasificación integral del suelo.

- Se usaron los principios del buen urbanismo, conocidos como los principios del desarrollo inteligente o, en inglés, "Smart Growth" (página 5 del PUT y reflejados en los principios rectores, metas y objetivos del PUT, páginas 47-53). Son principios que usan países desarrollados y reconocidos mundialmente por sus bellas ciudades habitables y la calidad de vida.[1] Estos principios, con sus estrategias y ejemplos específicos para Puerto Rico, están descritos en el libro educativo que publicó el CEDES, *Hacia el desarrollo inteligente: 10 principios y 100 estrategias para Puerto Rico* (2009).

Debemos aclarar que no tenemos copia de los Planes de Ordenación Territorial (POT) de los municipios para comparar y emitir un juicio sobre los reclamos de los alcaldes con relación a las clasificaciones en sus ayuntamientos. La Junta de Planificación se debe reunir con ellos para evaluar sus reclamos antes de aprobar la versión final del PUT. En gran medida, para eso son las vistas públicas.

Ahora, los alcaldes deben poder justificar bien sus demandas. Nos preocupa la visión desconectada y fragmentada que puedan tener los alcaldes de nuestra realidad isleña, por estar, legítimamente, enfocada en las necesidades particulares de sus ayuntamientos. Muchas veces se nos olvida que Puerto Rico cabe en cualquiera de los Grandes Lagos que se encuentran entre Estados Unidos y Canadá. Nuestra isla cabe 9 veces en el lago Superior (31,700 mi2), el más grande, y 2 veces en el Ontario (7,340 mi2), el más pequeño de éstos. Y si nos comparamos con nuestras islas hermanas más cercanas que forman parte de las Antillas Mayores, cabemos

[1] Los principios del desarrollo inteligente son: 1. Combinemos los usos del terreno, 2. Incentivemos diseños de edificación compacta, 3. Ampliemos la gama de oportunidades y alternativas de vivienda, 4. Creemos comunidades peatonales, 5. Desarrollemos comunidades atractivas y distintivas con un fuerte sentido de pertenencia al lugar, 6. Preservemos espacios abiertos, terrenos agrícolas, y de belleza natural, y áreas ambientalmente críticas, 7. Dirijamos el desarrollo de los terrenos hacia comunidades existentes, 8. Brindemos una variedad de opciones de transportación, 9. Hagamos que las decisiones sean predecibles, justas y beneficiosas en cuanto a costos, 10. Propiciemos la colaboración de la comunidad y otros grupos interesados en la toma de decisiones.

12 veces en Cuba (42,426 mi2) y 8 veces en La Española (29,530 mi2). Basta con ver una foto de satélite de esta región del mundo para observar nuestro pequeño tamaño. Entonces, ¿cómo es posible que estemos pensando en un Puerto Rico dividido en 78 unidades territoriales autónomas para el uso del suelo? El sentido común nos dice que en un espacio territorial tan pequeño y densamente poblado (407.15 habitantes por km2) es poco racional e insostenible tomar decisiones relacionadas a la protección del paisaje rural, y las tierras de alto valor ecológico y agrícola en 78 pedacitos diferentes. La Tierra y los sistemas naturales no conocen de fronteras políticas, y esto es aún más obvio en territorios pequeños y aislados como las islas. Debemos ver a Puerto Rico como un todo y como lo que es: una isla pequeña con recursos limitados y una alta densidad poblacional. Esto no significa que los municipios no tengan derecho a decidir con más detalles (calificar) los usos específicos urbanos y rurales según las realidades y necesidades de su población. La unidad territorial municipal es importante para proveer los servicios directos y personalizados que los ciudadanos se merecen en el área dónde viven y trabajan. Para eso pagan sus impuestos. Sin embargo no podemos dividir a Puerto Rico en 78 pedacitos si queremos proteger de forma efectiva el paisaje rural y las tierras con alto valor ecológico y agrícola.

El PUT identifica 35,575 cuerdas aptas para desarrollo urbano. De éstas, ya 24,505 están en suelo urbano vacante y 18,450 en suelo urbanizable (páginas 74-77 del Memorial). Si los alcaldes quieren expandir sus áreas urbanas (i.e., suelo urbanizable, programado o no programado), antes se deben hacer estas preguntas:

1. ¿Cuáles son las tendencias demográficas de sus municipios? Las tendencias que el Censo nos ofrece indican que la población adulta está en aumento y los nacimientos, como la población más joven, están disminuyendo. ¿Qué tipo de infraestructura y servicios necesitan estos adultos? ¿Dónde es idóneo que vivan para su seguridad y para proveerles servicios adecuados a un costo razonable para el municipio?

2. ¿Tienen edificios o terrenos abandonados o sin uso en las áreas clasificadas como urbanas? ¿Han hecho un inventario de éstos? ¿Han evaluado la cantidad de comercios o viviendas que pueden desarrollar en estos espacios?

3. ¿Han evaluado los costos (lo que los economistas llaman "externalidades") que estas expansiones van a tener a mediano y largo plazo para el municipio y el bolsillo de los contribuyentes? (e.g., mantenimiento de la infraestructura {carreteras, tendido eléctrico, alcantarillado, instalaciones públicas, etc.} y del mobiliario urbano, mantenimiento de las áreas verdes, servicio de recogido de basura, seguridad, etc.). Parte de los problemas fiscales que tienen hoy los municipios y las agencias relacionadas a la infraestructura pública se debe a que sus ingresos no dan para cubrir el mantenimiento de la infraestructura y los servicios públicos de las grandes extensiones

suburbanas a lo largo y ancho del territorio. Estudios demuestran que proveer servicios públicos cuesta entre 50% a 100% más en áreas suburbanas desparramadas que en zonas urbanas más compactas (de hecho, el Memorial del PUT cita este dato en la página 41).

4. Las expansiones propuestas, ¿hacen que los ciudadanos que se muden a esa nueva urbanización estén condenados a depender en un 100% de la tenencia de un auto para moverse? ¿Tendrán estos ciudadanos acceso a comercios y servicios públicos cerca, ya sea a pie o en transporte colectivo?

5. Las expansiones propuestas, ¿van a impactar terrenos de alto valor agrícola o con el potencial de proveer un espacio para actividades agropecuarias? ¿Comprenden la magnitud del riesgo que enfrenta nuestra sociedad ante la falta de seguridad y soberanía alimentaria?

6. ¿Fragmentan o limitan más el área de protección de un bosque, humedal, hábitat de vida silvestre, etc., que se extiende a través de varios municipios?

7. ¿Están en terrenos de alto riesgo de inundaciones o deslizamientos?

Desde mediados hasta finales de la década de 1970, hace ya 40 años, Puerto Rico debió haber tenido un PUT, según la Ley Orgánica de la Junta de Planificación de 1975. Pero la Junta de Planificación no cumplió con su deber ministerial. La lógica nos dice que Puerto Rico debió haber tenido un PUT antes de que se aprobara la Ley de Municipios Autónomos de 1991. Así los municipios tenían una guía clara para dirigir sus funciones y acciones de forma local sin perder de perspectiva los ecosistemas en la totalidad del territorio isleño. Los POTs de desarrollarían siguiendo las directrices más amplias de clasificación del PUT para toda la Isla. De hecho, cuatro años después, en 1995, se aprobó el documento *Objetivos y políticas públicas para el plan de uso de terrenos de Puerto Rico* al cual nadie le hizo caso. Así que dejaron que "pusieran la carreta delante de los bueyes". Ahora los municipios exigen que el PUT se atempere a sus POTs y no viceversa, como debe de ser, según la misma Ley de Municipios Autónomos y la Ley Núm. 550 de 2004 para el PUT (se explica en las páginas 93-94 del Memorial del PUT). Puerto Rico se ha convertido en un gran bizcocho que los ayuntamientos piden dividir en 78 pedacitos para consumirlo, aunque se continúe impactando y fragmentando el ecosistema isleño. Y, si en vez de querer el mismo tipo de proyectos de construcción y expansión en los 78 municipios, imitándose unos a otros (e.g., coliseos, centro de bellas artes, estadios deportivos, más carreteras y urbanizaciones de casas unifamiliares, centros comerciales igualitos unos a otros con los mismos restaurantes de comida rápida y megatiendas), ¿por qué mejor no se diferencian unos a otros siguiendo las particularidades culturales y del paisaje únicas de cada municipio para un desarrollo con resiliencia, local y pluralista? Los municipios con un por ciento

grande de terrenos de valor agrícola o ecológico pueden perseguir un desarrollo basado en la agricultura o el turismo ecológico y cultural. Un ejemplo exitoso de este desarrollo es Costa Rica. Recomendamos leer el libro de *The Geography of Nowhere: The Rise and Decline of America's Man-Made Landscape* (1993) de James Howard Kunstler.[2] El crecimiento suburbano y comercial fragmentado, desparramado, hecho en serie o sacado de un mismo molde sin ninguna estética que se ha dado en las últimas décadas en casi todo Puerto Rico es un clásico ejemplo de la "geografía de ninguna parte".

En términos generales, y sin entrar en detalles, estamos de acuerdo con:

- Los principios rectores, las metas y los objetivos del PUT. Tiene mucho sentido que hayan usado el documento *Objetivos y políticas públicas del plan de uso de terrenos de Puerto Rico* (1995) como base (páginas 47-53). Evaluar la historia y los trabajos realizados en años anteriores es importante.

- Las doce (12) Áreas Funcionales y la metodología usada para estas áreas (páginas 57-59). Es una manera lógica y estructurada de regionalizar el territorio para que unos municipios con mayor tamaño, población y actividad socioeconómica puedan servir de centros de enlace y apoyo para los municipios aledaños más pequeños, con menos población y actividad socioeconómica, pero con similitud geográfica y conexión vial. Las iniciativas mundiales de avanzada en la planificación para el desarrollo sostenible están dirigidas a fortalecer las economías locales con redes de apoyo regionales. Hay que *pensar globalmente, actuar localmente, pero planificar regionalmente*. Y ante la falta de gobiernos regionales el estado debe entonces planificar el territorio incorporando criterios regionales. [3]

- La metodología para la clasificación del territorio y los instrumentos (páginas 71-81).

- Las estrategias para la implantación, gestión, administración y seguimiento (página 91+).

Somos conscientes de que la aprobación del PUT es el inicio para comenzar a reformar las políticas públicas que rigen el uso del suelo a nivel de país, y así hacer viable su implantación efectiva con integridad, justicia social y ambiental. El PUT, como herramienta de planificación, también es un documento dinámico que, según cambien los tiempos y las necesidades, puede ser modificado. Por eso es importante que, luego que el PUT se apruebe, sea respaldado por la legislación y la reglamentación correspondiente. El 29 de septiembre de 2012 se aprobó la Ley Núm. 276 para el Desarrollo Inteligente de la Infraestructura (anejo copia de la Ley). Según señalamos en las vistas públicas antes de que la aprobaran, la Ley, aunque tenía buenas

[2] Buen resumen sobre el autor y el libro en http://www.pps.org/reference/jhkunstler/.

[3] Duany, A., Plater-Zyberk E., Speck, J. (2010). *Suburban Nation: The Rise of Sprawl and the Decline of the American Dream.*

intenciones, era muy imprecisa, general, y no tenía sentido si no iba atada a un plan de uso de terrenos. Aun así, luego de varios meses la aprobaron y hoy, como era de esperar, es letra muerta. Esta ley pudiera ser enmendada o sustituida por una ley más sólida que acompañe al PUT para que los principios rectores, las metas, los objetivos, las clasificaciones, y las guías de ordenación e implantación propuestas en el Memorial (páginas 97-103) se conviertan en política pública para toda la Isla. De nada vale todo este esfuerzo para que una futura administración lo descarte por razones político-partidistas —o por cualquier otra razón de prioridades o creencias—, como la historia demuestra, y nos desalienta, cada cuatro años. Gran parte de los serios retos que enfrenta Puerto Rico en el siglo XXI son el resultado de la falta de buena gobernanza por los vaivenes político-partidistas de las últimas décadas que no permitieron la planificación a largo plazo.

Así que PUT o KPUT.[4] Este cuatrienio es, quizás, el último esfuerzo esperanzador para que tengamos un PUT. Espero que el gobernador de Puerto Rico y los líderes legislativos tengan la voluntad política —ante las presiones que puedan tener—, para hacer historia en la dirección correcta.

# # #

Anejo

[4] Del título de la revista *Entorno* del CAAPPR (Año 6, Vol. 1, Núm. 18, 2011) sobre la urgencia de elaborar y adoptar un PUT. Título **PUT-o-KPUT: Recomendaciones para un Plan de Uso de Terrenos.**

microjuris.com
Inteligencia Jurídica

Desarrollo Inteligente de la Infraestructura, Ley para el

Ley Núm. 276-2012
29 de septiembre de 2012

(P. del S. 1066)

Para crear la "Ley para el Desarrollo Inteligente de la Infraestructura en Puerto Rico"; disponer su política pública; establecer deberes y facultades; y para otros fines relacionados.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En los últimos 50 años son muchas las comunidades que se han caracterizado por el impacto del patrón de desarrollo desparramado, lo que ha provocado la búsqueda de alternativas a esta problemática. Una de ellas es el término "desarrollo inteligente", el cual proviene del concepto conocido en inglés como "smart growth", el cual se comenzó a utilizar en la década de los años 90. Muchos estados de la Nación Americana han basado sus políticas urbanísticas en este principio. Se trata de una serie de conceptos relacionados con el espacio público, el transporte y movilidad y el mejor uso de la tierra, entre otros aspectos.

Los diez principios básicos del movimiento "smart growth" son: 1) combinar los usos del terreno; 2) incentivar diseños de edificación compacta; 3) ampliar la gama de oportunidades y alternativas de vivienda; 4) crear comunidades peatonales; 5) desarrollar comunidades atractivas y distintivas que provoquen un fuerte sentido de pertenencia al lugar; 6) preservar los espacios abiertos, terrenos agrícolas, de belleza natural y áreas ambientalmente críticas; 7) fortalecer y dirigir el desarrollo de los terrenos hacia comunidades existentes; 8) proveer opciones de transportación; 9) hacer que las decisiones sobre desarrollo de los terrenos sean predecibles, justas y beneficiosas en cuanto a costos; y 10) propiciar la colaboración de la comunidad y grupos interesados en la toma de decisiones sobre el desarrollo de los terrenos.

En Puerto Rico se ha aprobado legislación cónsona con el concepto de "desarrollo inteligente". La Ley Núm. 212-2002, según enmendada, conocida como "Ley para la Revitalización de los Centros Urbanos", se aprobó con el objetivo de incentivar el desarrollo de los cascos urbanos de los municipios. Además, la Ley Núm. 209-2004, según enmendada, conocida como "Ley de la Corporación para la Revitalización de los Centros Urbanos y Areas Urbanas", adscrita al Departamento de la Vivienda, permite diseñar, tramitar, coordinar e implantar planes para la revitalización de los centros urbanos, áreas urbanas y áreas especiales de desarrollo urbano, establecidas en los Planes de Uso de Terrenos de Puerto Rico. De otra parte, la Ley Núm. 267-2004, según enmendada, conocida como "Ley sobre Política Pública de Desarrollo Sostenible", establece como política pública la utilización de medidas prácticas para dirigir a Puerto Rico hacia el logro de un desarrollo sostenible. Por otro lado, la Ley Núm. 550-2004, según enmendada, conocida como "Ley para el Plan de Uso de Terrenos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico", declara como política pública promover la elaboración del Plan de Uso de Terrenos de Puerto Rico, como instrumento principal en la planificación que propicie el desarrollo sustentable de Puerto Rico y el aprovechamiento óptimo de los terrenos, basado en un enfoque integral.

microjuris.com
Inteligencia Jurídica

No obstante, toda la legislación citada, en la publicación *Getting to Smart Growth: 100 Policies for Implementation* de la *Smart Growth Network,* se reconoció que las políticas solas y los acercamientos aislados son el obstáculo mayor para alcanzar un desarrollo inteligente y transformar una comunidad. Por lo tanto, las políticas tienen que ser implantadas en combinación unas con otras, dentro de una base principal y amplia: el desarrollo inteligente.

Es esencial aunar esfuerzos que propicien este tipo de desarrollo, tales como los realizados por el Centro de Estudios para el Desarrollo Sustentable de la Escuela de Asuntos Ambientales de la Universidad Metropolitana de Puerto Rico. Entre sus aportaciones, se destaca la adaptación para Puerto Rico de la publicación *Getting to Smart Growth: 100 Policies for Implementation*, lo que representa un valiosísimo recurso para diversos sectores.

Esta Asamblea Legislativa considera necesario y meritorio propiciar y facilitar el éxito en Puerto Rico del concepto "desarrollo inteligente". Esta Ley permitirá que se continúe aprobando legislación cónsona con dicho desarrollo para beneficio de las generaciones presentes y futuras.

DECRÉTASE POR LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE PUERTO RICO:

Artículo 1.- Título

Esta Ley se conocerá y podrá citarse como "Ley para el Desarrollo Inteligente de la Infraestructura en Puerto Rico".

Artículo 2.- Definiciones

Para efectos de esta Ley, los siguientes términos tendrán el significado que sigue a continuación:

a) Agencia de infraestructura- Significa la Junta de Planificación, la Oficina de Gerencia de Permisos, el Departamento de Transportación y Obras Públicas, el Departamento de la Vivienda, la Autoridad de Edificios Públicos, la Autoridad para el Financiamiento de la Infraestructura, la Autoridad de Energía Eléctrica y la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados, así como cualquier entidad u organismo gubernamental que esté adscrita a éstas, así como cualquier otra agencia con ingerencia en el desarrollo de infraestructura en Puerto Rico.

b) Desarrollo inteligente- Es el concepto que recoge en estrategias específicas, las mejores prácticas de planificación y desarrollo urbano bajo los siguientes principios: combinar los usos del terreno; incentivar diseños de edificación compacta; ampliar la gama de oportunidades y alternativas de vivienda; crear comunidades peatonales; desarrollar comunidades atractivas y distintivas que provoquen un fuerte sentido de pertenencia al lugar; preservar los espacios abiertos, terrenos agrícolas, de belleza natural y áreas ambientalmente críticas; fortalecer y dirigir el desarrollo de los terrenos hacia comunidades existentes; proveer opciones de transportación; hacer que las decisiones sobre desarrollo de los terrenos sean predecibles, justas y beneficiosas en cuanto a costos; y propiciar la colaboración de la comunidad y grupos interesados en la toma de decisiones sobre el desarrollo de los terrenos.

microjuris.com
Inteligencia Jurídica

Artículo 3.- Política Pública

Será política pública del Gobierno de Puerto Rico fomentar el desarrollo inteligente de la Isla, reduciendo los costos innecesarios, el desparramiento urbano y la pérdida de espacios abiertos. Para lograrlo, se maximizarán los beneficios sociales, económicos y ambientales en la infraestructura y se facilitará el financiamiento y desarrollo de nuevos y existentes proyectos de transportación, alcantarillado, educación, vivienda y otros servicios públicos que sean compatibles con el desarrollo inteligente. Además, se redimirán los esfuerzos hacia el redesarrollo de edificios y terrenos industriales, abandonados o sin uso, en o cerca de las áreas urbanas.

Artículo 4.- Criterios

Toda agencia de infraestructura del Gobierno de Puerto Rico o sus municipios dará prioridad a proyectos que: 1) fomenten el uso y mantenimiento de la infraestructura existente; y 2) estén situados en zonas designadas para desarrollo en los Planes de Uso de Terrenos y estén a tenor con lo dispuesto en el Plan Integral de Desarrollo Estratégico Sostenible (PIDES-PR). Además, deberá aprobar, construir, mejorar o financiar proyectos de infraestructura consistentes con los siguientes criterios:

a) El proyecto protege, preserva y mejora los recursos del Gobierno, incluyendo la tierra agrícola, los bosques, las aguas subterráneas, calidad del aire, recreación y espacio abierto, áreas escénicas, históricas y arquitectónicas.

b) Fomenta los usos mixtos en la tierra.

c) Fomenta el desarrollo compacto, entiéndase el uso óptimo del terreno, dejando la menor huella de construcción.

d) Mejora la belleza en los espacios públicos.

e) Enfatiza el desarrollo de viviendas compactas y de usos mixtos, integrados a zonas comerciales existentes, a los centros urbanos y cerca de instalaciones de transportación colectiva.

f) Fomenta la integración de todos los grupos sociales, en términos de edad y condición económica.

g) Reduce la dependencia del automóvil y fomenta la transportación pública.

h) Fomenta la colaboración intersectorial para que sea transparente, justa y costo efectivo, de manera tal que todos los sectores interesados se beneficien.

i) Fomenta el uso de fuentes de energía renovable.

Artículo 5.- Prohibición

microjuris.com
Inteligencia Jurídica

Ninguna agencia de infraestructura aprobará o financiará proyectos nuevos o existentes de infraestructura, a menos que éstos sean consistentes con al menos tres (3) de los criterios del Artículo 4 de esta Ley. Será responsabilidad del secretario, jefe o director ejecutivo de la agencia de infraestructura, estatal o municipal, comprobar que el proyecto sea factible y compatible con los criterios, en la mayor medida posible.

Artículo 6.- Excepción

No obstante lo dispuesto en el Artículo 5 de esta Ley, si el proyecto de infraestructura no satisface todos los criterios porque se considere imposible o incompatible, previo análisis a esos efectos, se incluirá una declaración de justificación que evidencie tal circunstancia.

Artículo 7.- Supervisión

La Junta de Planificación de Puerto Rico será la agencia supervisora de las ejecutorias y desarrollo de la Coalición Multisectorial, producto del Plan Integral de Desarrollo Estratégico Sostenible (PIDES- PR) y deberá preparar un informe anual que deberá contener, sin limitarse a:

1) estrategias y planes de trabajo de las agencias de infraestructura;

2) logros alcanzados y/o dificultades encontradas; y

3) recomendaciones que redunden en beneficio de la política pública de esta Ley.

Artículo 8.- Reglamentación

La Junta de Planificación de Puerto Rico deberá elaborar las guías generales y básicas que servirán de marco para la implantación del desarrollo inteligente en las agencias de infraestructura y para la Coalición Multisectorial. Además, deberá aprobar aquellas normas y reglamentos convenientes y necesarios para llevar a cabo los propósitos de esta Ley.

Artículo 9.- Vigencia

Esta Ley entrará en vigor noventa (90) días después de que se apruebe el Plan de Uso de Terrenos de Puerto Rico; no obstante, no aplicará a los proyectos de infraestructura que estén debidamente aprobados o estén ante la consideración de las agencias al momento de entrar en vigor.