

00483
lej. 2.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO

\$24512

LA EXPERIENCIA DE LA PLANIFICACION EN
PUERTO RICO: 1940-1964

\$300 349 P.

Tesis presentada como uno de los requisitos
para obtener el grado de:

DOCTOR EN ADMINISTRACION PUBLICA

por

Leonardo Santana Rabell

enero de 1981

- 00483 -
- 1981 -

\$ 650 Puerto Rico - CONDICIONES SOCIALES
\$ 650 Puerto Rico - CONDICIONES SOCIALES
\$ 650 Puerto Rico - Pol. y Econ.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

I N D I C E

PROLOGO	4
INTRODUCCION	8
CAPITULOS	
I. EL NUEVO TRATO Y LOS ORIGENES DE LA PLANIFICACION EN PUERTO RICO	21
1. Situación política económica y social: 1898-1930	22
2. El Nuevo trato y los programas de planificación	39
3. La Administración de Ayuda de Emergencia de --- Puerto Rico	48
4. El Plan Chardón y la Administración de Reconstruc- ción de Puerto Rico.	57
II. LA INSTITUCIONALIZACION DE LA PLANIFICACION Y EL CON- TEXTOS POLITICO	72
1. La designación de Rexford Guy Tuqwell como goberna- dor de Puerto Rico.	72
2. El ascenso al poder político colonial del Partido Popular Democrático	80
3. Tuqwell y su concepto de planificación	98
4. Creación y objetivos de la Junta de Planificación.	108
III. LA ETAPA INICIAL DEL FUNCIONAMIENTO DE LA JUNTA DE -- PLANIFICACION	120
1. Revisión de Proyectos.	128
2. Plano Regulador para el Desarrollo de Puerto Rico.	130
3. Planificación Fiscal.	135
4. Reglamentación Urbana.	143
5. Planificación Económica y Social	148
6. El Plan de Desarrollo para Puerto Rico	152

IV.	LA REORIENTACION DEL MODELO DE DESARROLLO Y LA TRANS- FORMACION IDEOLOGICA DEL PARTIDO POPULAR DEMOCRATICO...	169
1.	Aspectos Económicos	183
2.	Aspectos Políticos y sociales	195
V.	EVOLUCION Y EVALUACION DEL PROCESO DE PLANIFICACION (1950-1964)	223
1.	La Planificación Económica y el "Plan Perloff".	225
2.	La Junta de Planificación y el Programa de Asisten- cia Técnica (Punto Cuarto)	254
3.	Del Plano Regulador para el Desarrollo a los Pla-- nos Reguladores Esquemáticos.	262
4.	El Desarrollo de la "planificación adaptativa".	272
5.	Permisos de construcción y crecimiento urbano.	286
6.	La Primera Evaluación de la Junta de Planificación	297
7.	"Operación Serenidad" y el "Propósito de Puerto Ri- co": Tímidas expresiones de autocrítica	305
VI.	CONCLUSIONES	321
	BIBLIOGRAFIA	334
1.	Libros	335
2.	Artículos de Revistas	339
3.	Informes, Documentos y Publicaciones Oficiales	341
4.	Discursos y Periódicos	346
5.	Cartas y comunicaciones inéditas.	348

P R O L O G O

Las páginas que siguen cubren la historia de la plnificación en Puerto Rico desde 1940, año en que Luis Muñoz Marín y su Partido Popular Democrático ascienden y dominan la escena política del país hasta 1964 en que finaliza la gestión gubernamental muñocista. El centro de análisis es la Junta de Planificación de Puerto Rico, agencia central de planificación de la administración pública puertorriqueña. Se parte de la idea general de que la planificación no es una actividad completamente neutral y objetiva cuya aspiración principal es lograr los abstractos e idílicos objetivos del "desarrollo integral", tal como se desprende de muchos de los textos que dominaron la ideología y la práctica de la plnificación en latinoamérica durante la década de los sesentas y que todavía persisten en gran parte de nuestro medio académico. Por el contrario, consideramos que la planificación es uno de los instrumentos fundamentales en la actividad organizadora y racionalizadora del Estado, y que por lo tanto, está vinculada, directamente, con los intereses, aspiraciones y proyectos de las clases dominantes. De ahí que, su actividad esté relacionada con la conservación y funcionamiento del orden social prevalescente, esto es, con la reproducción de las relaciones capitalistas de producción.

Toda evaluación de las estructuras administrativas del Estado, en nuestro caso los organismos de planificación, tiene que realizarse tomando en consideración los complejos procesos políticos y económicos, las luchas de las diferentes clases y las coyunturas de las cuales brotan. Son estos elementos los que conforman el contexto para analizar y determinar, con mayor objetividad, los logros, fracasos y posibilidades de las estructuras administrativas en una formación social determinada. En este sentido, nuestra investigación tiene una doble finalidad, por un lado, pretende analizar la experiencia de la planificación en Puerto Rico, durante el periodo antes señalado, para ilustrar como los diversos planes de desarrollo y otros instrumentos de planificación que se formularon y ejecutaron en esa época sirvieron a diferentes propósitos y significados y que en última instancia, su función consistía en garantizar la cohesión, armonía, permanencia y "racionalización" del sistema colonial. De otra parte, intentamos evaluar el funcionamiento de la Junta de Planificación para demostrar el papel marginal de este organismo en el proceso de "guiar" las transformaciones sociales ocurridas en el país y reiterar con ello, las grandes limitaciones de la planificación en el modo de producción capitalista.

El producto de toda actividad intelectual es el resultado del esfuerzo y la colaboración de muchas personas e ins-

tituciones, que de una manera u otra influyen en la concreción del mismo. Resultaría imposible mencionarlas a todas, no obstante es propio destacar a las que más directamente colaboraron en la realización del trabajo. En primer lugar, deseo, constatar mi agradecimiento y aprecio al Dr. Omar Guerrero, quien con esmero y dedicación dirigió la investigación; a mis maestros de la Universidad Nacional Autónoma de México; Dr. Octavio Rodríguez Araujo, Dr. Lian Karp, Dr. Raúl Olmedo, Lic. Fernando Solana y Lic. Luis García Cárdenas, quienes desde diferentes perspectivas teóricas y metodológicas contribuyeron decididamente en mi formación académica e intelectual.

La investigación se concibió y desarrolló cuando me desempeñaba como especialista en planificación en la división de Análisis de Política Pública del Area de Planificación Económica y Social de la Junta de Planificación; a mis ex-compañeros de trabajo agradezco su constante apoyo y estímulo para finalizar este proyecto; a mis colegas del Seminario de Estudios Latinoamericanos (SELA), especialmente a los profesores Ramón Nenadić, Ruth M. Silva, Beauregard González, Mario Almonte, Andrés Cabán e Inés Quilés, quienes con sus atinados comentarios y observaciones orientaron, desde el inicio, todo el proceso de la investigación; a Elena M. Meléndez y Dorana Ramos, auxiliares de la Biblioteca de la Junta de Planificación y a Eduardo León, funcionario del Archivo General de

Puerto Rico, quienes me ayudaron con inusitado esmero en la no siempre agradable tarea de buscar y conseguir con prontitud los informes, cartas y documentos inéditos que nutrieron la obra; y a Alma Silva, quien realizó el engorroso trabajo de mecanografiar los manuscritos originales.

Finalmente dedico esta tesis a la memoria de mi padre Leonardo Santana Ortíz; a mi madre Carmen M. Rabell; a mis hermanas y a "lo más querido entre mis seres queridos", mi hija Tania Itzel.

I N T R O D U C C I O N

El problema de la importancia, significación y legitimidad de la planificación para el desarrollo económico y el progreso social es un tema que ha generado amplia discusión entre la comunidad académica y profesional latinoamericana. Desde las primeras proposiciones que, bajo la técnica supuestamente neutral y apolítica de la "programación" auspiciara tímidamente la CEPAL en la década de los cincuentas hasta lograr su máximo auge dado el beneplácito de la Alianza para el Progreso en la década de los sesentas, la planificación como teoría y práctica no ha dejado de ocupar un lugar relevante en el debate y análisis de los problemas que acosan a nuestra América.¹ Sin embargo, hoy día en algunos sectores académicos el concepto de planificación parece no tener la connotación reformadora y globalizante que la vinculaba a los cambios estructurales y las grandes transformaciones de otros tiempos. Inclusive, el concepto de planificación que se utilizó originalmente para designar ese proyecto histórico nacional de cambio social deliberado casi ha desaparecido de los documentos y de la nomenclatura

1 Véase: Aldo E. Solari, Rolando Franco y Joel Jutkowitz. Teoría, acción social y desarrollo en América Latina. México: Ed. Siglo XXI; 1976. págs. 579-624. En el capítulo XXI de esta obra los autores realizan una evaluación crítica de los problemas de la planificación en América Latina desde sus planteamientos iniciales influenciados por las ideas de Karl Mannheim hasta las concepciones actuales, que según ellos, se debaten entre dos extremos: un "enfoque unificado" que promulga la concepción unitaria y global del desarrollo mediante una planificación integral y un "enfoque operativo" cuya preocupación esencial es el corto plazo y su objetivo estratégico es el crecimiento del producto por habitante.

tura oficial, sustituyéndose por el término "planeación", cuya carga valorativa e ideológica parece ser menor por estar más directamente vinculado con el proceso interno de previsión en las empresas particulares. Lo mismo sucede con el término "planificador" que antes designaba al profesional dedicado a esta actividad y que hoy se le conoce con la clasificación casi peyorativa de "planeador", tal vez implicando con ello la verdadera función que desempeñan estos funcionarios de "deslizarse" por el complejo proceso de la planificación sin objetivos claros y definidos.²

En términos generales el concepto de planificación puede examinarse desde dos puntos de vista diferentes, pero complementarios. Por un lado, se puede designar con este concepto a la capacidad intrínseca que poseen los seres humanos para prever y diseñar una actividad antes de ponerla en ejecución. De otro lado, la planificación, como actividad ya no individual, sino social y colectiva, se puede visualizar además como la capacidad y posibilidad que posee el hombre, bajo

2 Un ejemplo de este cambio en la utilización de los conceptos se puede abstraer de las ponencias presentadas en el Simposio Internacional de Planeación para el Desarrollo celebrado en la Ciudad de México del 8 al 10 de septiembre de 1980. Llama la atención el hecho de que sólo el representante de Cuba utiliza el concepto de planificación o planificación central. Véase Comercio Exterior, Vol. 30, número 11 (noviembre de 1980) págs. 1182-1261. De acuerdo con el Diccionario Porrúa, México: Editorial Porrúa, 1980, planeador designa a un "avión que vuela sin motor arrastrado y lanzado al aire con algún mecanismo, o por deslizamiento en la ladera de un monte". pág. 580-581.

ciertas condiciones históricamente determinadas, de someter los procesos económicos a su propia voluntad. Así tenemos una doble perspectiva del concepto planificación. La cualidad particularmente humana de previsión y la categoría histórica vinculada a determinadas condiciones y procesos sociales.

La planificación como capacidad de previsión, es decir, de "ver bien el presente y el pasado" para proyectarse con "pasión" hacia el futuro,³ es ciertamente una cualidad exclusivamente humana. Sólo el hombre tiene la posibilidad, mediante su capacidad de abstracción, de conceptualizar el trabajo antes de realizarlo. Este proceso de prever, de anticiparse al futuro mediante el pensamiento abstracto es la característica fundamental que distingue el trabajo humano de la actividad básicamente instintiva de los animales. Como acertadamente lo señalara Marx:

...Una araña ejecuta operaciones que semejan las manipulaciones del tejedor y la construcción de los panales de las abejas podría avergonzarse, por su perfección, a más de un maestro de obras. Pero, hay algo en que el peor maestro de obras aventaja, desde luego, a la mejor abeja, y es el hecho de que, antes de ejecutar la construcción,

3 Vide el interesante concepto de "previsión" en Antonio Gramsci. Notas sobre Maquiavelo, sobre política y sobre el Estado Moderno. México: Juan Pablos Editor; 1975, pags. 62-65.

la proyecta en su cerebro...⁴

Es ese pensamiento conceptual la base de la planificación, sin él, la previsión resultaría absolutamente imposible. Desde esta óptica, la planificación es definida por algunos autores como un proceso racional que precede y orienta la ejecución de las decisiones. Así, para Gonzalo Mastner la idea central de la planificación es la racionalidad. El proceso de planificar, nos señala, implica "reducir el número de alternativas que se presentan a la acción a unas pocas, compatibles con los medios disponibles... es un proceso en virtud del cual la actitud racional que ya se ha adoptado, se transforma en actividad".⁵ En esta misma línea de pensamiento, Alejandro Rofman considera que la planificación se puede definir como:

...el conjunto de decisiones coherentes y articuladas que se adoptan en correspondencia con determinado curso de acción, el que ha sido seleccionado entre varias alternativas y concuerda con metas y objetivos previamente delimitados.⁶

4 Carlos Marx. El Capital. México. Fondo de Cultura Económica, 1968, Tomo I, pag. 130.

5 Gonzalo Martner. Planificación y Presupuesto por Programas. México; Editorial Siglo XXI, 1979, pag. 45.

6 Alejandro B. Rofman. "Resultados obtenidos en el proceso de planificación en América Latina!" Revista Interamericana de Planificación. Vol. X; núm.38 (junio, 1976) pags. 73-74. Otra definición similar de planificación es la siguiente: "formulación sistemática de un conjunto de decisiones, debidamente integrado, que determinan los propósitos de una empresa y los medios para lograrlos". Pedro Muñoz Amato. Introducción a la Administración Pública. México: Fondo de Cultura Económica, 1978, Tomo I, pag. 99. Ezequiel Ander-Egg define la planificación como "método y técnica de racionalización en el empleo de medios y recursos y en el proceso de toma de decisiones con el fin de alcanzar determinados objetivos a través de acciones a realizarse en un plazo determinado, se aplica o puede aplicarse a cualquier actividad, grupo de individuos o institución que quiere alcanzar determinados objetivos". Hacia una Metodología del Trabajo Social. Buenos Aires; Editorial ECRO; 1976.

De acuerdo con este primer acercamiento, el concepto de planificación designa a una cualidad humana que permite, a través del pensamiento abstracto, racionalizar el proceso de elección con el fin de alcanzar el logro de determinados objetivos en un plazo previamente fijado.

Ahora bien, cuando hablamos del concepto de planificación no nos referimos exclusivamente a esa capacidad humana individual de previsión en abstracto, sino además a una actividad colectiva, a un proyecto social que aspira someter las fuerzas materiales a su voluntad. Aquí, la planificación aparece como una categoría histórica que emerge de un modo y relaciones de producción determinados que pueden propiciar y garantizar efectivamente esa actividad. Desde esta perspectiva social, la planificación integral de la sociedad, en particular la regulación del sistema de producción y distribución de mercancías (planificación económica) teóricamente no puede darse en forma cabal, completa e integral en el modo de producción capitalista. En una sociedad de productores privados, movidos fundamentalmente por el lucro y el egoísmo personal, los procesos económicos se rigen en esencia por los mecanismos del mercado. Claro que en el capitalismo moderno el Estado interviene en la regulación del proceso económico mediante la utilización de diversos instrumentos de política fiscal, crediticia y monetaria tales como: exenciones, rebajas o elevación de impuestos en las ramas de la economía que se interesa o no desarrollar; subvenciones a determinados sectores de la población; ampliación o restricción del crédito bancario; control del comercio exterior y otros.⁷ Sin

⁷ Arturo Guillén. Planificación económica a la mexicana. México: Editorial Nuestro Tiempo, 1979; pag. 29.

embargo la función esencial del Estado capitalista no es sustituir el mercado como regulador de la economía sino garantizar la acumulación privada del capital. Es evidente que cuando el Estado capitalista tiene la necesidad de intervenir en el proceso económico no lo hace con el fin de eliminar, desplazar o sustituir el capital privado, sino que esta acción tiene el objetivo primordial, aunque no exclusivo, de coadyuvar a reproducir las relaciones de producción existentes y garantizar con ello el funcionamiento y perpetuidad del sistema capitalista.

Lo anterior no implica que en el capitalismo el Estado no busque mayor racionalidad en el funcionamiento global de la sociedad. Precisamente, la función de la administración pública como "actividad organizadora del Estado" es proveer la decisión política y la dirección administrativa para propiciar un desempeño más adecuado del aparato estatal a fin de garantizar la cohesión, estabilidad y armonía en la sociedad civil. Por ello es necesario indicar, inducir y persuadir a las unidades productivas particulares para alentar o no ciertas actividades económicas. La "planificación" económica en este sentido existe en el capitalismo, lo que sucede es que ahí la misma realidad objetiva de este modo de producción impide que la planificación se pueda realizar en la forma cabal, verdadera e integral que implica su propia esencia. La naturaleza de la planificación económica es pues contraria a la base económica del capitalismo, sin embargo la utilización por parte del Estado de algunos de sus mecanismos resulta útil y beneficioso para subsanar los defectos de una "economía libre". Al respecto Arturo Guillén concluye lo siguiente:

...La planificación indicativa, a pesar de sus grandes limitaciones, es un fenómeno objetivo que surge como consecuencia de la ineptitud del mercado libre para lograr tasas aceptables de crecimiento y una asignación adecuada de los recursos. Al mismo tiempo ha permitido coordinar mejor la actividad económica, al proporcionar a los empresarios privados mayores datos sobre las tendencias y expectativas en las diversas ramas económicas donde ellos pueden invertir. Conviene hacer notar que esta mejor coordinación, basada en el conocimiento anticipado de las probables condiciones del mercado global o sectorial no significa que el capitalismo haya alcanzado mayor racionalidad. En realidad... el interés de los países capitalistas en programar su desarrollo coincide con la etapa en que dichos países desperdician de diversas maneras una parte cada vez mayor de su excedente económico. No es exagerado afirmar, por paradójico que parezca, que la planificación indicativa es un intento de racionalizar el proceso mismo de irracionalidad.⁸

En el capitalismo, pues, el plan indica los sectores económicos que se deben desarrollar y los objetivos a alcanzar en determinados periodos. Ciertamente, no es obligatorio pero de todas maneras provee alguna coordinación y coherencia en la asignación de los recursos del Estado. Le ofrece así a los empresarios privados información más precisa sobre la tendencia de los diversos sectores económicos y paralelamente mayor seguridad y confianza en sus inversiones futuras.

Por lo anterior estamos de acuerdo con el profesor José L. Ceceña cuando concluye que tienen que coincidir las siguientes condiciones para que pueda efectuarse una verdadera planificación económica: la propiedad social de los medios de producción y el establecimiento de un sistema integrado de planifica-

⁸ Ibid.

ción económica nacional.⁹ Es conveniente señalar que la mera socialización de los medios de producción y la elaboración de un plan nacional económico a largo plazo, a partir del cual se formulen todos los demás planes, no garantiza automáticamente el éxito de la planificación; empero estos elementos son requisitos indispensables, ineludibles para someter las fuerzas del mercado a la racionalidad económica y a la voluntad del hombre. Como justamente los previera Engels en el siglo pasado: "la propiedad estatal de las fuerzas productivas no es la solución del conflicto, pero lleva ya en sí el medio formal, el mecanismo de la solución."¹⁰ Una vez asegurado el dominio sobre las fuerzas egoístas e individuales de la sociedad civil es factible formular planes de desarrollo globales e integrales para todas las esferas y actividades de la economía nacional. Por ello sostenemos que la planificación en su sentido social es una categoría histórica que nació con la Revolución Bolchevique de 1917 y se desarrolló dadas las nuevas condiciones creadas por el socialismo, especialmente con la formulación del primer plan quinquenal de la Unión Soviética.¹¹

9 Véase José Luis Ceceña. Introducción a la economía política de la planificación económica nacional. México: Fondo de Cultura Económica; 1978, pags. 29-81 y José Luis Ceceña, et. al. Planes sin planificación. México. Editorial Proceso, 1981, pags. 5-23.

10 Citado en Ibid. pag. 67 (subrayado en el original).

11 La idea de que la planificación surge con el socialismo es generalmente aceptado inclusive por aquellos escritores identificados con los enfoques tradicionales de la administración pública. Por ejemplo Pedro Muñoz A. sostiene que "la tendencia a formular planes globales de largo plazo y crear instituciones para tal propósito es una evolución de los últimos veinte años, cuyo ímpetu comenzó con el Primer Plan Quinquenal de 1928 de la Unión Soviética. A partir de la Segunda Guerra Mundial se extiende por casi toda Europa y también por algunos países de otras regiones, dejando de ser patrimonio exclusivo de los regímenes comunistas para lograr aceptación en los sistemas de capitalismo modificado". op. cit. pag. 101.

Hasta aquí hemos examinado, en forma muy general, los limitados alcances y posibilidades de la llamada planificación económica en los países capitalistas.¹² Conviene ahora destacar el aspecto político de la planificación y detectar los variados propósitos a los que pueden servir los planes y las diferentes funciones que estos desempeñan, especialmente en nuestras sociedades dependientes y subdesarrolladas.

La planificación, como intentaremos demostrar, no es un instrumento completamente neutral, racional y objetivo ya que tanto el proceso de formulación de los planes y estrategias como las subsiguientes fases de ejecución y control se insertan dentro de estructuras y relaciones de dominación (políticas) y de producción y apropiación (económicas) que determinan, en última instancia, su viabilidad y funcionamiento. El escenario incuestionable de la planificación es la política, es decir las luchas de las diversas clases y sectores sociales por alcanzar o mantener el dominio de las estructuras políticas del Estado. Como lo sugiere Octavio Ianni:

No hay duda de que la planificación gubernamental... comprende siempre y necesariamente (aunque en grado variable) condiciones y objetivos económicos, sociales, políticos y administrativos. De todos modos las dos instancias fundamentales de la planificación son la estructura económica y la estructura de poder. Pero los planificadores no tratan, en general, sino de las relaciones y procesos relativos a la estructura económica. Sin embargo, las relaciones y procesos políticos están siempre envueltos en la misma configuración. Por lo tanto, puede decirse que, en última instancia la planificación es un proceso que

12 Sobre el particular Leopoldo Solís nos señala que en el decenio 1970-1980 "las tres quintas partes de los países subdesarrollados que intentaron alcanzar tasas de crecimiento planeadas fracasaron en su propósito, entre ellos 5 países latinoamericanos. Solo dos naciones en desarrollo de América Latina cumplieron sus planes de crecimiento". "Perspectivas de la planeación", Comercio Exterior. Vol. 30, núm. 11 (nov. de 1980) pag. 1183.

comienza y termina en el ámbito de las relaciones y estructuras del poder.¹³

Posiblemente una de las causas de la llamada "crisis de la planificación" en América Latina se debe a las expectativas desmedidas puestas en la planificación como instrumento de racionalización y programación estatal sin considerar en su análisis las relaciones y estructuras de poder y las características particulares de los países en que se realizaba ese proceso. En relación a este problema Ricardo Cibotti y colaboradores sintetizaron las críticas más comunes formuladas a la planificación latinoamericana en los siguientes términos: a) la incapacidad de la planificación para conseguir las transformaciones del sistema económico y social que se postulaban en los planes de desarrollo y b) las características del sistema político y social de los países latinoamericanos que han sido incapaces de otorgarle suficiente poder a los organismos de planificación para enfrentarse a la situación de subdesarrollo.¹⁴

-
- 13 Octavio Ianni: Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970). 3a. edición; Río de Janeiro: Civilizacao Brasileira; 1979. págs. 309 y 310 (subrayado en el original). De acuerdo con Aldo E. Solari et. al. el enfoque y la metodología utilizado por Ianni establecen las bases para una "sociología de la planificación" op. cit., págs. 610-614.
- 14 Ricardo Cibotti, Arturo Nuñez del Prado y Pedro Sainz. "Evolución y perspectiva de los procesos de planificación en América Latina" en Eduardo García D'Acuña. La planificación del desarrollo en América Latina. México; Fondo de Cultura Económica. 1975. pag. 28. Marcos Kaplan considera que las causas de la "desilusión y apatía" son: a) un Estado comprometido con el status quo y no con el cambio; b) un modelo de desarrollo abstracto, formal e imitativo de occidente; c) naturaleza parcial y limitada de la planificación y d) marco jurídico y aparato administrativo inadecuado e ineficiente. "Aspectos políticos de la planificación en América Latina" Revista de la Sociedad Interamericana de Planificación. Vol. IV; Num. 15, (septiembre 1970) págs. 43-63.

De acuerdo con estos autores el punto nodal de ambas críticas consiste en adscribirle atributos a la planificación que no le son propios. En el primer caso, "la actitud y el fundamento de la crítica parten de suponer un mecanismo de planificación por encima del sistema político institucional y no como parte de él". Con respecto a la segunda crítica argumentan que no es razonable pensar que "unos mecanismos de planificación con escasa o nula experiencia inicial y dotados de poco personal, fueran capaces, aunque contaran con todo el poder, de resolver los profundos y reales problemas que se le plantearon al sistema socio-político"¹⁵ Más adelante los autores concluyen que:

...la planificación debe ante todo ubicarse en el contexto socio-político en que ha actuado y no fuera de él. Como muchos de sus defectos son propios del sistema que opera, mientras en éste no se creen ciertas condiciones mínimas no es posible esperar milagros de la planificación. Por otro lado, se aceptará que es ésta una disciplina en formación que en muchos aspectos está en pleno aprendizaje y que sólo en algunos campos posee una experiencia capaz de hacerla operativa. Sólo en este contexto deben entenderse los aspectos positivos y negativos que presenta el proceso de planificación en América Latina.¹⁶

Es evidente que la planificación es parte inseparable del sistema político. Eso es precisamente lo que trataremos de demostrar en este trabajo. No obstante, en el discurso de los autores notamos que en su defensa de la planificación cometen el error ideológico de sostener que ésta tiene como finalidad exclusiva la búsqueda de soluciones para atacar los males del subdesa

15 Ibid.

16 Ibid pag. 29.

rollo y proveerle mayor dinamismo a las economías latinoamericanas. Por eso consideran que si se establecieran "ciertas condiciones mínimas" en el sistema sociopolítico y se profesionalizara el personal técnico que se dedica a la tarea planificadora podríamos conseguir casi automáticamente los objetivos del desarrollo. Es decir, para los autores la planificación está ligada inexorablemente a la idea del progreso social, convirtiéndose así en el ansiado e idílico instrumento para lograr el "desarrollo integral" de nuestras sociedades capitalistas y dependientes.

Otro aspecto íntimamente relacionado con el anterior es el problema de la separación o falta de correspondencia entre la llamada "racionalidad técnica" de la planificación y la irracionalidad o "dísfuncionalidad" del sistema político y de la administración gubernamental para viabilizar su "implementación". Algunos autores consideran que existe una relación inadecuada entre los procesos eminentemente racionales y técnicos que caracterizan la elaboración y formulación de los planes del ambiente fundamentalmente "pragmático" e irracional del sistema político latinoamericano. Esta falta de concordancia entre las dos actividades ocasiona una falla en la ejecución de los planes lo cual ha llevado a la "crisis de planificación" o a la no instrumentación efectiva de los planes de desarrollo. El balance neto es un "superávit de planes y un déficit de ejecución". De acuerdo con Oscar Osjak esta situación se convierte en "el objeto central de los desvelos del planificador y del reformador administrativo, más persuadidos por la armonía de un universo cartesiano que por los meandros del pragmatismo político"¹⁷. El problema cardinal de la planificación radica entonces en que:

...pretende reedificar una realidad compleja mediante supuestos simplificadorios. Intenta adoptar una racionalidad ajustada a criterios técnicos allí donde el comportamiento se manifiesta en conflicto, negociación y compromiso. Cuando reconoce su impotencia, trata de aumentar su relevancia reduciendo sus pretensiones, aunque en cierto modo perdiendo en el intento su verdadera esencia"¹⁸

En virtud de la argumentación precedente la planificación en nuestro medio se reduce a su mínima expresión y se diluye en proposiciones intrascendentes e inefectivas. Mientras exista esta "disfuncionalidad" entre la racionalidad de la planificación y los conflictos y contradicciones del sistema político-administrativo no existirá posibilidad alguna de "implementar" planes de desarrollo económico y social en nuestras sociedades.

De manera análoga en el seminario sobre planificación realizado en Santiago de Chile del 6 al 14 de julio de 1965 bajo los auspicios del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, se concluía que si bien la planificación es fundamentalmente un instrumento de "racionalidad de políticas" su aplicación y eficiencia está determinada no solamente por la "calidad técnica" del proceso de planificación y de los propios profesionales de la planificación sino principalmente por las condiciones políticas y administrativas que conforman el proceso de adopción de decisiones.¹⁹ Los planificadores que participaron en es

17 Oscar Dslak. "Estado, planificación y burocracia: los procesos de implementación de políticas públicas en algunas experiencias latinoamericanas" Revista del Instituto Nacional de Administración Pública. México. Vigésimo quinto Aniversario (Julio de 1980) pag. 229.

18 Ibid, pag. 208.

19 Vide. ILPES. Discusiones sobre planificación. México: Editorial Siglo XXI, 1973, pag. 16-17.

te seminario llegaron también al acuerdo de que la planificación en su aspecto conceptual implicaba una "doble dinámica" Según ellos la planificación es un proceso que se presenta simultáneamente como un esfuerzo de "maximización de la racionalidad formal" y como un intento de "racionalidad material o sustantiva". En el primer aspecto la planificación significa la optimización entre medios y fines. La característica básica de este aspecto formal es la eficiencia en cuanto a la consecución de los fines propuestos con el menor costo posible. Es decir, implica exclusivamente una relación de costo-beneficio. Veamos:

...La cuantificación y el rigor de las técnicas instrumentales utilizadas para sugerir formas alternativas de lograr más rápidamente con menor costo los fines perseguidos constituyen las características principales del razonamiento planificador en lo formal. Un esfuerzo de este tipo procura ser neutro en cuanto a las metas de largo plazo. No caen en los horizontes intrínsecos del proceso formal de racionalidad las preguntas sobre el por qué, el para qué y el para quién de la planificación.²⁰

Lo anterior significa que para los participantes en este seminario, la planificación en su aspecto formal, no entra en consideraciones normativas referentes al "deben ser" de la sociedad que aspiramos. Aquí lo importante es el medio, mas no el fin; el dato y no el valor; lo empírico y no lo normativo.

No obstante, en su otro aspecto de "racionalidad sustantiva" el proceso de planificación busca participar en la formulación de los objetivos, finalidades y valores deseables para la sociedad. En este sentido la planificación constituye un medio para la determinación de los objetivos del desarrollo y de los

²⁰ ibid., pag. 28-29.

cambios necesarios para su consecución. A fin de cuentas se define al proceso de planificación como una "tentativa de lograr el máximo de racionalidad formal plus el máximo de racionalidad sustantiva".²¹

Es obviamente correcta la apreciación del ILPES de que todo proceso de planificación implica cálculo, previsión y diseño racional. Precisamente esa "racionalidad formal" es consustancial con el concepto y la categoría de la planificación. Sin embargo, estos elementos racionales o "formales", tanto en el conocimiento como en la realidad, están inmersos dentro de consideraciones valorativas e ideológicas, conformando una totalidad inseparable.

No cabe duda que en la planificación, como en toda ciencia social, la objetividad en el conocimiento consiste precisamente en la imposibilidad de escindir los elementos de objetividad y de valor. De ahí que en los planteamientos anteriores se asoma con cierta transparencia una tendencia neopositivista que consiste en separar, aunque sea sutilmente, lo "formal" (cálculo racional-objetivo) y lo "sustantivo" (valores, el por qué, para qué y para quién). Tal parece que existe un espacio en el proceso de planificación referido a los hechos o a la pericia técnica, en el cual los valores y la "irracionalidad" del proceso político-administrativo no interviene. Esto es cuestionable, pues sólo en una concepción positivista de la ciencia social se puede establecer con nitidez una dicotomía entre lo objetivo y lo subjetivo. Nosotros consideramos que tanto en el momento de

²¹ Ibid., pag. 29.

conocer como en el proceso de transformar la realidad los elementos subjetivos e ideológicos influyen e inciden en la práctica científica. Realmente no existe una escisión sino más bien una conjunción entre hechos y valor. Por eso consideramos que separar los elementos histórico-objetivos de los normativos en el concepto planificación es intentar despertar de nuevo el fantasma de la vieja dicotomía política-administración que caracterizó el período ortodoxo de la teoría de la Administración Pública. Además, en estos planteamientos se encuentran en forma encubierta la ideología tecnocrática de que para lograr éxito en la planificación la solución más factible sería incrementar la racionalidad política; o lo que es lo mismo hacer el sistema político más técnico y racional. Esto conduciría a un mundo eminentemente "cartesiano", donde el equilibrio y no la contradicción prevaleciera omnipotente en las relaciones sociales. El problema, de acuerdo con esta óptica, consiste en que en el sistema político predomina la pasión, las emociones sobre la razón y la armonía. La solución a esta disyuntiva consiste en incrementar los procesos racionales mediante una dosis mayor de tecnocracia. De ahí que algunos científicos sociales se lleguen a indignar porque no son los profesionales de la planificación quienes planifiquen sino que esta tarea le corresponde a los "legos", pero que por determinadas condiciones histórico-sociales poseen el poder político:

...los planificadores no planifican ni para la planificación ni para el cambio social... Quienes realmente tienen que agradecerle a la planificación un éxito total son aquellos que... detentan la mayor cuota de poder dentro de la sociedad, pues son los que efectiva y positivamente disponen de la capacidad de conducción del proceso histórico de acumulación. Se pla

nifica entonces, para los verdaderos y auténticos "planificadores" que distan de ser los profesionales de la planificación.²²

La formulación de planes, como actividad inserta en determinadas estructuras políticas y económicas no puede ser neutral, ni completamente racional u objetiva, por el contrario responde en última instancia, a los intereses de las clases dominantes y su funcionamiento está limitado y condicionado por las coyunturas políticas y económicas en que se formulan y ejecutan. Desde esta perspectiva el profesor Ianni nos demuestra las complejas relaciones existentes entre el Estado y la economía y a los múltiples y variados propósitos que puede servir la planificación en el modo de producción capitalista.²³ Por ejemplo, de acuerdo con este autor la política económica formulada y ejecutada en Brasil durante los años de 1930 a 1970 no fue siempre una política deliberada de desarrollo. A veces fue principalmente de estabilización económica; otras de armonización o integración de diversos sectores productivos y en ocasiones las inversiones y decisiones gubernamentales dependieron exclusivamente de las fuerzas del mercado sin ninguna dirección gubernamental. Por eso concluye que durante esos años la planificación estatal oscilaba en una especie de "movimiento pendular" entre una estrategia de capitalismo nacional (desarrollo nacionalista) y de capitalismo dependiente, aunque algunas veces ese movimiento parece haberse perturbado por una tercera tendencia que promulgaba una es

22 A. B. Rofman, loc. cit., pag. 90.

23 Octavio Ianni, Estado e planejamento... op. cit., pags. 301-313.

trategia de "desarrollo socialista". La importancia fundamental de su análisis consiste en demostrar que los objetivos de la planificación siempre se dirigen a mantener y consolidar unas determinadas relaciones de poder y garantizar el funcionamiento de la estructura económica de la sociedad:

En todos los niveles, pues, se revelan las relaciones entre lo político y lo económico. En especial, se manifiestan los contenidos políticos de las decisiones y acciones referentes a las actividades productivas. La verdad es que las actividades productivas resultan ininteligibles si no se explican las relaciones de producción por medio de las cuales se realizan. Es que los momentos de la realidad (el económico y el político) siempre están imbricados y se determinan mutuamente.²⁴

La formulación de planes en el capitalismo y en el subdesarrollo deja de ser simplemente un instrumento racional vinculado a un modelo o estrategia particular de desarrollo y se convierte en un proceso cuyos objetivos y posibilidades están determinados por los intereses de clases y de los grupos sociales que detentan el poder político. Por lo tanto, se puede afirmar que no existe una naturaleza intrínseca y "pura" de la planificación cuya finalidad sea el logro de los grandes principios normativos del "desarrollo integral". Lo que demuestra la realidad es que los planes adquieren diferentes funciones y significados tanto en el nivel económico como en el aspecto político e ideológico de acuerdo al contexto histórico y a las coyunturas políticas y sociales en que se formulan y ejecutan.

En este sentido la evaluación de los logros y fracasos de los organismos planificadores tienen que realizarse a la luz de

²⁴ ibid. pag. 307 (subrayado en el original).

las diferentes, y a veces contradictorias, políticas y estrategias formuladas y ejecutadas por los detentadores del poder estatal en las diversas coyunturas políticas. Se hace evidente entonces que sin tomar en consideración los aspectos políticos y sociales que enmarcan el proceso de planificación el análisis se torna en un fútil ejercicio formal y ahistórico.

En síntesis hemos querido demostrar que: a) la planificación en su sentido más general significa esa cualidad particularmente humana de prever y proyectarse hacia el futuro mediante el pensamiento conceptual; b) que la planificación económica como proyecto social nace y se desarrolla con el socialismo, en este sentido constituye una categoría histórica ligada necesariamente con ese modo de producción; c) que la propia esencia del capitalismo impide la realización en forma cabal e integral de la planificación económica, aquí el Estado mediante la elaboración de planes e instrumentos de política fiscal, presupuestaria, crediticia y monetaria induce y trata de persuadir el comportamiento de las unidades económicas particulares a fin de proveyerle mayor coherencia y racionalidad al funcionamiento global del sistema social; d) que los planes, programas y proyectos que se formulan y ejecutan no son totalmente neutrales ni objetivos dado que se insertan dentro de determinadas estructuras y procesos políticos e ideológicos; e) como corolario, no puede existir una planificación químicamente "pura", apolítica y valorativamente neutral cuya finalidad sea el logro de los idílicos principios normativos del "desarrollo integral" y la "unificación social"; f) los planes que se formulan en nuestras sociedades no sólo responden al objetivo del "crecimiento económico" sino

que éstos responden a diferentes intereses y motivaciones por lo cual también cumplen funciones políticas e ideológicas de estabilidad política y cohesión social y g) por lo tanto, el análisis y la evaluación de los organismos de planificación tiene que realizarse a la luz de las consideraciones anteriores, de otro modo el esfuerzo resultaría en un simple ejercicio formal y ahistórico carente de utilidad y validez científica.

Planteamiento del problema y estructura de la investigación.

La finalidad de esta investigación es analizar la experiencia de la planificación en Puerto Rico durante los años de 1940 a 1964. Se pretende demostrar como los diversos planes de desarrollo y otros instrumentos de planificación que se formularon y ejecutaron en esa época sirvieron a diferentes propósitos y significados y que en última instancia, su función consistió en garantizar la cohesión, armonía, permanencia y "racionalización" del sistema colonial. Simultáneamente, intentaremos evaluar el funcionamiento de la Junta de Planificación, agencia central de la administración pública puertorriqueña para detectar el papel desempeñado por ese organismo en la transformación económica, social y política del país en dicho periodo. Para ello, examinamos los objetivos, decisiones y realizaciones de la Junta de Planificación en el contexto de las estructuras y procesos políticos y económicos en que se produjeron.

Es conveniente señalar que en este trabajo nuestra intención no es diseñar esquemas conceptuales ni elaborar modelos prescriptivos al estilo de la tradición weberiana sobre la importancia significación y legitimidad de la planificación para el de-

sarrollo y el progreso social. Esta dimensión del problema ha sido tratado más o menos exhaustivamente por algunos investigadores latinoamericanos.²⁵ Más bien, nuestra intención es analizar lo que realmente ocurrió con la planificación en ese periodo tan estimulante y crítico de nuestra historia nacional.

Los trabajos que hasta el presente se han publicado sobre el proceso de planificación en Puerto Rico se pueden clasificar en tres grupos principales. En un primer plano se destacan las publicaciones del Dr. Rafael Picó, primer presidente de la Junta de Planificación y que ocupara ese puesto desde 1942 hasta 1955. En sus artículos el Dr. Picó sostiene invariablemente la tesis de que la Junta de Planificación fué el organismo gubernamental principalmente responsable de coordinar y dirigir el crecimiento económico y las transformaciones sociales ocurridas en el país y además que la planificación formulada y ejecutada por la Junta fue "integral y democrática".²⁶ Como es de esperarse la naturaleza de estos trabajos es fundamentalmente apologética y tienen un contenido más ideológico que científico; sin embargo, su lectura nos proporciona de una gran cantidad de información muy valiosa, producto de la experiencia de uno de los principales actores en este proceso. Gran parte de nuestra investigación está dirigida a refutar los planteamientos oficiales del Dr. Picó

25 Véase. Aldo E. Solari. et. al. op. cit. pags. 579-624.

26 Vide las siguientes obras de Rafael Picó: "Puerto Rico: Un ejemplo de la planificación integral". Revista PLERUS. Vol. VII, núm. 1 y 2 (junio-diciembre de 1974) pags. 25-57. "Los primeros años de la planificación en Puerto Rico" en ibid. pags. 1-24. Planificación y acción. San Juan: Banco Gubernamental de Fomento, 1962. 10 años de Planificación en Puerto Rico. San Juan: Servicio de Compras y Suministro. División de Hacienda; 1954. "La estrategia de la planificación en Puerto Rico". Revista Interamericana de Planificación. Vol. II, Núm. 7 (sept. 1968).

tratando de ubicar en su justa perspectiva el papel de la Junta de Planificación.

Por otro lado, en un segundo plano, se encuentran las evaluaciones de la estructura y funcionamiento de la Junta de Planificación realizadas por entidades externas al organismo planificador.²⁷ La característica común en estos estudios es que circunscriben primordialmente su análisis a la estructura administrativa y sus recomendaciones apenas rebasan las meras consideraciones sobre la reestructuración y transferencia de funciones y responsabilidades. En este sentido se señala que la Junta de Planificación no ha desempeñado de manera eficiente sus funciones principales de formular y diseñar políticas de "desarrollo integral" debido a que sus actividades se enmarcaron básicamente en los problemas relacionados con los aspectos físico-espaciales del desarrollo. Es decir, se afirma que en la Junta de Planificación se produjo un proceso de desplazamiento de objetivos mediante el cual las funciones "operacionales" sustituyeron y sobrepasaron a las funciones "sustantivas" o "cualitativas" de la planificación. Aquí es conveniente aclarar que en estas evalua

²⁷ Nos referimos en particular a las evaluaciones efectuadas por Lloyd Rodwin. The Puerto Rico Planning Board. An Evaluation. Confidential Report. s.d.p. (7 septiembre de 1956); Comité Asesor de Ciudadanos. Informe del Comité de Ciudadanos Asesores a la Junta de Planificación. San Juan (mayo de 1967); American Society of Planning Officials. Planning for Puerto Rico. Chicago, Ill. (december, 1968). También se puede ubicar dentro de este grupo el brillante trabajo realizado por Luis F. Negrón García y Tila Hormazabal. "La Ley de Planificación de Puerto Rico: Análisis de política pública". Revista Jurídica de la Universidad de Puerto Rico. Vol. XXXVIII; Núm. 3 (1969), pags. 415-497.

clones se describe con claridad y correctamente las manifestaciones externas y sintomáticas del fenómeno, empero el defecto medular en este tipo de análisis consiste en que se parte del supuesto implícito de que la planificación es un proceso que ocurre al margen de las estructuras del poder y del sistema económico en su conjunto y por ello el análisis se reduce a un simple problema de irracionalidad o "disfuncionalidad" en la estructura administrativa, típico de la metodología estructural-funcional que predomina en los círculos académicos de nuestro país.

Finalmente, se encuentra el análisis crítico desde la perspectiva de los economistas y planificadores universitarios.²⁸ Este grupo representado básicamente por José J. Villamil, Elías R. Gutiérrez, Rolando Castañeda y José Herrero cuestionan con seriedad y rigor la relevancia de la Junta de Planificación para el crecimiento económico señalando que su participación en ese proceso ha sido mínima dada la ineffectividad de los instrumentos de planificación y a su incapacidad manifiesta para elaborar "enfoques" o "teorías" adecuadas que puedan ser utilizadas para una interpretación certera de la realidad puertorriqueña. Muchos de los planteamientos que se encuentran aquí esbozados parecen acertados y de hecho algunos coinciden y se complementan con los nuestros. Sin embargo, es pertinente apuntar

²⁸ Vide. José J. Villamil. "Evaluación de la planificación en Puerto Rico." Revista de la Sociedad Interamericana de Planificación. Núm. 3 (septiembre de 1967) pags. 26-30; José J. Villamil y Elías Gutiérrez. "La planificación económica en Puerto Rico: un exámen crítico" en Eduardo D'Acuña. La planificación... op. cit. pags. 98-128; José A. Herrero y Rolando Castañeda. "La no planificación y la planificación de Puerto Rico a lo Picó: Algunos comentarios". Revista de Ciencias Sociales. Universidad de Puerto Rico. Vol. XV; núm. 1 (marzo de 1971) pags. 135-141.

algunas diferencias con respecto a nuestra investigación. En primer lugar, estos textos fueron redactados cuando el modelo de crecimiento económico se encontraba en franca decadencia y crisis. Sus planteamientos están dirigidos específicamente a demostrar las causas de ese fracaso y en su intento, caen en el error ideológico de atribuir el mismo a las fallas en el proceso de planificación, especialmente a la inadecuación de los "instrumentos" y "enfoques" formulados y realizados por el organismo planificador. Insinuado subterfugiamente con ello que una planificación integral y democrática hubiera logrado un desarrollo armónico y adecuado en el país. De ahí que notemos en estos autores una especie de "nostalgia" y decepción por la pérdida del "desarrollo integral" que se esfumó para siempre debido, en gran parte, al ineficiente funcionamiento de la Junta de Planificación y a su incapacidad y falta de responsabilidad en preparar y formular "instrumentos" adecuados de planificación. Nuestra perspectiva teórica y metodológica es distinta. No sólo intentaremos ilustrar la ineficacia de la Junta de Planificación, sino además demostrar a los diferentes propósitos y designios que sirvieron a los planes e "instrumentos" de planificación formulados y ejecutados en el periodo bajo estudio.

En segundo lugar, los trabajos de estos autores, por su naturaleza y objetivos (esencialmente artículos de revistas) no siempre pueden utilizar todos los datos disponibles para fortalecer su discusión. Nuestra investigación tiene la intención de aportar la mayor evidencia documental posible a esa discusión y tratar de detectar lo que efectivamente ocurrió con la experiencia de la planificación en general y con el organismo formal de

planificación en particular.

El estudio de la experiencia de la planificación ocurrida en Puerto Rico durante los años de 1940 a 1964 nos proporciona una gran oportunidad para examinar y corroborar nuestros presupuestos teóricos. Esto es así por dos razones principales. En primer lugar, con la creación de la Junta de Planificación de Puerto Rico en 1942 se estableció formalmente uno de los primeros organismos de planificación nacional en todo el hemisferio.²⁹ La misma se instituyó con el objetivo manifiesto de "guiar" el desarrollo económico, social y físico del país de modo "coordinado, adecuado y económico". Ciertamente, la institucionalización de la planificación en una situación colonial donde las decisiones políticas, económicas y administrativas fundamentales de la nación están determinadas por la metrópoli es razón suficiente para intentar detectar los múltiples y variados propósitos e intereses a los que puede servir la planificación en el modo de producción capitalista.

29. La formalización de las tareas de planificación en América Latina tiene su auge a fines de la década de los cincuentas y durante la década de los sesentas. Algunas de las primeras instituciones de planificación son: Comité Económico de Ministros, Chile (1939); Consejo Nacional de Coordinación Económica, Paraguay (1948); Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, Ecuador (1954); Consejo Nacional de Planificación Económica de la Presidencia de la República, Guatemala (1954); Oficina Central de Coordinación y Planificación, Venezuela (1958); Junta Central de Planificación, Cuba (1960). Para más información véase: ILPES. Experiencias y problemas de planificación en América Latina. México: Siglo XXI; 1974. pag. 30, cuadro núm 1. En México se aprobó la Ley Sobre Planeación General de la República en 1930. Se elaboró el primer plan sexenal en 1933 bajo la administración de Pascual Ortíz Rubio y durante la administración de Lázaro Cárdenas (1935-40) se formuló el segundo plan sexenal.

En segundo lugar, es ampliamente conocido que durante ese período se producen en el país significativos cambios sociales que, en muy poco tiempo, transforman la economía puertorriqueña de un capitalismo agrario de plantaciones azucareras a un capitalismo industrial con elevados ritmos de crecimiento económico. Este proceso de "modernización" se inició en los albores de la década del cuarenta cuando el Partido Popular Democrático (PPD), dirigido por Luis Muñoz Marín asciende al poder político.

En la política económica formulada y ejecutada durante esta época (1940-1964) se pueden distinguir claramente dos estrategias de desarrollo distintas y contradictorias. La primera (1940-1946) estuvo dirigida muy brevemente hacia el logro de una política que podríamos designar con reservas como de "desarrollo capitalista nacional"³⁰ cuyos pilares fundamentales consistían

³⁰ En términos concretos y precisos en el caso de Puerto Rico no se puede hablar propiamente de un desarrollo capitalista nacional dado que por su naturaleza colonial carece del elemento principal que conforma a este modelo: la existencia de un Estado nacional liberal y "desarrollista". Apesar de esta limitación decidimos utilizar este concepto en forma entrecomillada para denotar que estamos conscientes de ello y resaltar el hecho de que en ese momento los grupos dirigentes del país formulan una serie de políticas gubernamentales que coincidían con algunos de los supuestos ideológicos de este modelo. Estos supuestos eran los siguientes: a) el cambio de un desarrollo "hacia fuera" a un desarrollo "hacia adentro" ("desarrollo industrial inducido"); b) debilitamiento del poder de las oligarquías tradicionales dedicadas a la producción para el comercio exterior; c) democratización política y redistribución del ingreso; d) superación del retraso científico, tecnológico y cultural y e) conformación de una sociedad nacional independiente cuya expresión final sería un Estado "desarrollista" e interventor. Vide. Theotonio dos Santos. "La crisis de la teoría del desarrollo y las relaciones de dependencia en América Latina" en Helio Jaguaribe, et. al. La dependencia política-económica de América Latina. México: Siglo XXI; 1979 pags. 160-163.

en una creciente participación estatal en la economía, el impulso de la reforma agraria y el desarrollo de programas de justicia social para el campesinado y las masas trabajadoras. En esta estrategia la independencia política se visualizaba como la solución más viable para resolver el problema colonial.

La segunda estrategia se inició en forma abierta y oficial en 1947 y se caracteriza por la ampliación y desarrollo de un capitalismo dependiente. Sus postulados básicos descansaban principalmente en la máxima utilización de los recursos del país para estimular la inversión del capital extranjero (norteamericano), en el fomento de la industrialización ofreciendo como incentivo la mano de obra barata de los puertorriqueños y el "clima industrial" adecuado para los inversionistas. Como es fácil suponer con esta nueva estrategia tanto la reforma agraria como los programas de justicia social e independencia nacional quedaron relegados de los objetivos prioritarios de la gestión muñocista.

El indudable crecimiento de los indicadores económicos (especialmente del producto nacional por habitantes) que se produjo durante la década del cincuenta como resultado de la ejecución de esta estrategia de "industrialización por invitación", provocó que la experiencia puertorriqueña se intentara utilizar como modelo de desarrollo para otros países latinoamericanos. Así, la "revolución pacífica" que se produce en Puerto Rico mediante el programa conocido como "Operación Manos a la Obra" se convierte en el antecesor directo del llamado "milagro brasileño" y de muchos de los programas de "desarrollo planificado" que se formularon bajo los auspicios del Programa de Asistencia Técnica de

los Estados Unidos (Punto Cuarto) y de la Alianza para el Progreso.³¹ Sin lugar a dudas, mucha de la ideología desarrollista que se difundió por Latinoamérica en el período de la posguerra se elocubró tomando como demostración a nuestro país.

Por las razones antes señaladas nos pareció interesante tratar de establecer la relación entre el cambio social ocurrido en ese período y la existencia de un organismo de planificación a quien se le atribuyó la responsabilidad principal en la coordinación y ejecución de las políticas y estrategias de desarrollo y a su vez detectar la verdadera función de los diferentes planes e instrumentos de planificación que se formularon y ejecutaron. Para lograr este objetivo realizaremos una evaluación de las ejecutorias de la Junta de Planificación tomando en consideración las estructuras y procesos políticos en el que necesariamente se desenvuelve toda actividad planificadora.

Nuestra investigación comprende seis capítulos. En el primero se presenta un exámen de la situación política, económica y social de Puerto Rico desde la invasión norteamericana en 1898 hasta 1930 y paralelamente se trata de explicar los intentos iniciales de la planificación que se producen durante esa

31. Agustín Cueva sugiere que el "milagro puertorriqueño" es el antecedente del modelo puesto en marcha en Brasil durante la década del sesenta el cual consiste en la "creación deliberada de una nueva 'ventaja comparativa' que permita a la economía subdesarrollada 'superar' su falta de autodinamismo, insertándose en el sistema imperialista ya no sólo en calidad de productora de bienes primarios, más ahora también como proveedora de mano de obra barata (abaratada) para cierto tipo de actividades industriales que con ese flamante 'atractivo' empiezan a desplazarse desde el 'centro' hacia la 'periferia'... "Agustín Cueva. El desarrollo del capitalismo en América Latina, México: Editorial Siglo XXI; 1978. pags. 223-224 (subrayado en el original).

década. Se parte de la idea de que la planificación formalmente llega a nuestro país como resultado de la extensión de los programas "novotratistas" que se estaban experimentando en la metrópoli en el preciso momento en que las condiciones de miseria y explotación habían enardecido el sentimiento y la acción nacionalista y agudizado las demandas por justicia social de distintos sectores de la sociedad puertorriqueña. En este contexto se analiza la política del Nuevo Trato, especialmente los programas y proyectos de la Administración de Ayuda de Emergencia de Puerto Rico (PRERA), el Plan Chardón y la Administración de Reconstrucción de Puerto Rico (PRRA), su relación con los intereses políticos de los sectores liberales-reformistas en la colonia y su función para garantizar y mantener el funcionamiento del sistema colonial en medio de la crisis económica y política a que se enfrentaba.

El capítulo segundo aborda el problema de la institucionalización de la planificación y el contexto político en que se inserta. Se destacan dos hechos no casuales que son fundamentales para la planificación y el cambio social que se va a producir en la década del cuarenta. Estos son, la designación de Rexford G. Tuqwell como gobernador de la isla y el ascenso al poder político colonial del Partido Popular Democrático, en cuya plataforma política se expresaban las promesas de justicia social y reforma agraria. Dentro de este contexto histórico-social se discute la concepción tugwelliana de la planificación y la creación, objetivos y funciones asignadas a la Junta de Planificación.

La descripción y análisis del funcionamiento inicial de

la Junta de Planificación (1942-1949) es el objeto del tercer capítulo. Aquí se discute la estructura administrativa original de la Junta y los instrumentos de planificación que se crearon en este período tales como: el Reglamento de Revisión de Proyectos de Mejoras Permanentes; el Plano Regulador para el Desarrollo de Puerto Rico; el Programa Económico de Seis Años y los Reglamentos de Lotificación y Zonificación. Se destaca en esta parte un análisis de los componentes políticos, económicos e ideológicos del Plan de Desarrollo para Puerto Rico de 1944 preparado en forma independiente por la Junta de Planificación de Recursos Nacionales (Región XI) y publicado como el primer documento técnico de la Junta de Planificación. Intentaremos establecer las causas que impidieron su realización y demostrar además que durante ese período la formulación y ejecución de planes y estrategias de desarrollo económico eran actividades ajenas al funcionamiento de la agencia central de planificación.

En el capítulo cuarto presentamos nuestra interpretación de las causas que motivaron la reorientación de la estrategia de desarrollo a mediados de la década del cuarenta, de un somero intento de desarrollo "capitalista nacional" a un desarrollo capitalista dependiente. En el mismo explicamos las complicadas imbricaciones de los factores políticos y económicos, tanto internos como externos, que obligaron a las clases dirigentes del país a tomar esta decisión y el papel marginal del organismo planificador en ese proceso.

El capítulo quinto examina minuciosamente la evolución del proceso de planificación en Puerto Rico desde la centralización del poder ejecutivo en 1950 hasta el 1964 cuando finaliza

C A P I T U L O I

EL NUEVO TRATO Y LOS ORIGENES DE LA PLANIFICACION EN PUERTO RICO

Los intentos iniciales de la planificación en Puerto Rico se pueden ubicar históricamente en la década de 1930. Ciertamente, la gran crisis que padeció el sistema capitalista mundial en esta década, hizo imprescindible la adopción de una política de mayor intervención del poder estatal en el proceso económico. En los Estados Unidos la estrategia gubernamental a estos efectos se establece bajo la presidencia de Franklin Delano Roosevelt y es conocida popularmente como la política del "Nuevo Trato". Debido a la condición colonial de Puerto Rico y por las razones socio-políticas y económicas que explicaremos más adelante se extendieron a la Isla varios de los programas de auxilio, rehabilitación y recuperación económica que se experimentaban en la metrópoli. En estas circunstancias el poder metropolitano en contubernio con los sectores dirigentes de la colonia se encararon con la necesidad de establecer planes y programas con cierto grado de racionalidad como alternativa para mediatizar los graves problemas del país y asegurar la estabilidad política del sistema. Esta situación histórico-concreta determinó objetivamente, tanto la necesidad como el deseo de realizar algunos intentos de planificación. Sin embargo, antes de discutir estos primeros esbozos de planificación, es necesario describir y analizar el marco social, político y económico que le sirve de referencia.

1. Situación política, económica y social de Puerto Rico: 1898-1930.

En 1898 como consecuencia de la guerra Hípano-Cubana-Norteamericana, España es forzada a entregar a los Estados Unidos la isla de Puerto Rico y las demás que estaban bajo su soberanía en las Indias Occidentales, la Isla de Guam y las Filipinas.¹ Con la firma del Tratado de Paz, el 10 de diciembre de ese año, se extinguen los últimos vestigios de la dominación colonial española en América y formalmente emergen los Estados Unidos como nación imperialista.

A los pocos días del desembarco de las tropas invasoras en tierras puertorriqueñas se publicó la primera declaración de las supuestas intenciones del gobierno de los Estados Unidos con respecto a Puerto Rico. En esta proclama dirigida a todos los habitantes de la Isla, el comandante general Nelson A. Miles aseguraba que las fuerzas militares habían llegado:

...portando la bandera de la libertad...
Os tienden el brazo protector de una nación de hombres libres, cuyo poder supremo reside en la justicia y el sentimiento de humanidad con que trata a todos los que se acogen a su regazo... No hemos venido a hacer la guerra al pueblo de un país que por siglos ha estado oprimido; por el contrario, venimos a ofrecer protección, a fomentar vuestra prosperidad y a conferir las inmunidades y

1) Tratado de París. Artículo 2 en Documents on the Constitutional History of Puerto Rico, Washington, D.C.: Office of Puerto Rico s.f. pág. 47. De acuerdo con el Artículo 1 "España renuncia a todo derecho de soberanía y propiedad sobre Cuba". Las islas de Filipinas fueron entregadas por 20 millones de dólares (Artículo 3).

bendiciones de nuestro sistema liberal de gobierno ... Esta no es una guerra para desvastar, sino para brindar a quienes estén sujetos al dominio de las fuerzas militares y navales las ventajas de una civilización ilustrada.²

La proclama del General Miles fue acogida con entusiasmo por muchos de los dirigentes políticos puertorriqueños. Particularmente por los líderes autonomistas, representantes políticos de los intereses de los hacendados y terratenientes. Estos sectores habían logrado parcialmente la hegemonía política en las últimas décadas del colonialismo español, y veían en estas palabras el ansiado mercado para la exportación de sus productos, los cuales habían estado limitados por el control de los mecanismos de intercambio característico del sistema mercantilista español. Además, las palabras de esta proclama significaban para los artesanos y profesionales la promesa de un gobierno democrático y liberal con perspectivas de mayor libertad y autonomía.

Este periodo de "grata y hospitalaria" aceptación se esfumó con prontitud, tan pronto como los hacendados se percatan que la invasión norteamericana no sólo significaba un simple cambio de metrópoli, sino también una transformación profunda en las relaciones de producción. Como veremos, la invasión norteamericana aceleró vertiginosamente el proceso de transición de la formación social puertorriqueña de un incipiente capitalismo agrario, basa

2) Ibid pág. 55 La proclama fue emitida el 18 de julio de 1898 en la ciudad de Ponce.

do en un sistema económico de haciendas, en el cual persisten formas de dominio feudalizadas a un capitalismo dominado por las grandes plantaciones azucareras en donde las relaciones capitalistas de producción se presentan más nítidamente.

El profesor A.G. Quintero describe la situación de la siguiente forma:

La clase de hacendado reaccionó positivamente al llamado "cambio de soberanía" - al concebirse en esos términos: como un cambio de metrópoli. Sin embargo, este cambio...representó también un cambio en el tipo de relaciones coloniales. La invasión norteamericana del 98 marcó la transición de un colonialismo mercantilista a un colonialismo imperialista. (sic)³

La economía norteamericana se encontraba en franca expansión imperialista, y su interés primordial era la exportación de capital y el control, mediante las grandes corporaciones, de la producción agrícola de sus "territorios tropicales". En este sentido los intereses económicos de los hacendados se encontraban en abierto conflicto con los intereses de la clase dominante del poder metropolitano. De ahí la necesidad que tuvo la nueva metrópoli de establecer un régimen militar que garantizara efectivamente el predominio sobre el país. En efecto, el 18 de octubre, el Presidente McKinley nombró

3) A.G. Quintero "Conflictos de clase en la política colonial: Puerto Rico bajo España y bajo los Estados Unidos" en A.G. Quintero Conflictos de Clase y Política en Puerto Rico. Río Piedras, Editorial Huracán, 1976, pág. 33. Véase también a Edgardo A. Pratts Rivera. Discusiones en torno a la hacienda y la plantación azucarera en Puerto Rico. Tesis sometida para obtener el grado de Doctor en Ciencias Políticas. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional Autónoma de México. s.f. (inédita).

al Mayor General John F. Brooke para ocupar la gobernación de Puerto Rico.

Una de las primeras acciones del gobierno militar fue reestructurar el aparato estatal y "distanciar a los dueños de los medios de producción del proceso político-administrativo, proceso cuyo control en gran medida habían logrado los hacendados meses antes de la Invasión."⁴ De esta forma el antiguo gabinete se reemplazó por un poder ejecutivo, se le otorgó autoridad independiente a la judicatura y se introdujeron los recursos y procedimientos del sistema jurídico anglosajón. Así mismo, se organizó un nuevo cuerpo policiaco y se estructuró el sistema de instrucción pública siguiendo las normas y patrones norteamericanos.

La población de Puerto Rico de acuerdo al censo de 1899, era de 953,243 habitantes. De éstos, solamente el 5% había recibido una educación superior, mientras que el 83.5 % de la población era analfabeta.⁵ Para 1897, solamente habían unas 525 escuelas públicas en toda la Isla, las cuales podían atender a 21,773 alumnos. De ahí que casi 300 mil niños de edad escolar permanecían fuera de la escuela

4) Ibid.

5) United States War, Department, Office Director of Census of Porto Rico. Report on the Census of Porto Rico, 1899. Washington: Government Printing Office, 1900, página 164-65. De este total 472,261 eran varones y 490,982 mujeres. En términos raciales, 589,246 estaban catalogados como "blancos", 59,390 como "negros" 304,352 como "mestizos" y 75 como "chinos".

la.⁶

De acuerdo con L.J. Gould,⁷ los tres factores principales que afectaban la economía de Puerto Rico en ese momento eran los siguientes: la depresión agrícola, la pérdida de los mercados de exportación y los estragos del huracán del 8 de agosto de 1899. La guerra había menguado el crédito de los agricultores y dada la incertidumbre de la condición política de la Isla se les hacía difícil tramitar y conseguir el crédito necesario para aumentar y mejorar las cosechas.

Los clientes más importantes del mercado exterior de Puerto Rico eran España y Cuba. Como resultado de la invasión las exportaciones del país fueron clasificadas como extranjeras, aplicándosele las contribuciones tarifarias correspondientes. El café puertorriqueño, que entraba a Europa vía España y que estaba altamente cotizado por estos consumidores, prácticamente perdió su mercado. Igualmente sucedió con el tabaco y el ganado que se exportaba hacia Cuba. En muy poco tiempo, la agricultura puertorriqueña había perdido el mercado para sus cosechas. Finalmente, el huracán San Ciriaco arra

6) Ibid, pág. 73.

7) Lyman J. Gould, La Ley Foraker: Raíces de la Política Colonial de los Estados Unidos, Río Piedras: Editorial Universitaria, Universidad de Puerto Rico, págs. 99-112. Existen dos informes que aunque difieren sustancialmente en cuanto a sus recomendaciones políticas y percepción de la sociedad puertorriqueña, describen en detalle la situación socio-económica de la Isla a fines del siglo XIX. Estos son el informe del General W. Davis, "Report on Civil Affairs of Puerto Rico, 1899." United States War Department. Annual Report of the War Department for the Fiscal Year Ended June 30, 1899 y Henry K. Carroll, Report on the Island of Porto Rico: Its Population, Civil Government, Commerce, Industries, Productions, Roads, Tariff, and Currency with Recommendations, Washington: Government Printing Office, 1899.

zó con las cosechas del café, destruyó algunas centrales azucareras, casas, carreteras y puentes. La conjugación de todos estos factores indicaban claramente que la hegemonía económica y política de los hacendados era tan solo cuestión de tiempo.

El 12 de abril de 1900 el Congreso de los Estados Unidos aprobó la Ley Foraker, para "proveer temporalmente de rentas y gobierno civil para Puerto Rico".⁸ Al finalizar "la espléndida guerra" los norteamericanos eran los dueños de unos territorios poblado por gente "extraña", de cultura, idioma, experiencia político-administrativa e idiosincracia completamente diferente. Por eso consideraron necesario cambiar su política territorial. Como lo explica el profesor Maldonado-Denis:

...los territorios recién adquiridos deben tener un status político sui generis dentro de la Unión Norteamericana. No pueden ser estados porque no están preparados para ello. Ni territorios porque éste sería un paso hacia la estadidad federada. Por ende, deberán tener el carácter de meras "posesiones" o partes de Estados Unidos pero sin que ello pueda tomarse como indicio de una intención congresional de convertirlos en territorios incorporados o estados de la Unión.⁹

8) La Ley Foraker también se conoce como la "primera ley orgánica de Puerto Rico". El texto completo puede consultarse en Documents on the Constitutional History of Puerto Rico. op. cit. - págs. 64-80

9) Manuel Maldonado Denis. Puerto Rico: Una interpretación histórico-social. 4ta. edición. México: Editorial Siglo XXI; 1971. pág. 86

Por otro lado, el excedente de mercancías producidas en los Estados Unidos demandaban perentoriamente la búsqueda de nuevos mercados en el exterior. Los nuevos territorios proveían un excelente mercado potencial para sus mercancías y con gran rapidez el país se vió inundado de sus productos tanto alimenticios como duraderos. Simultáneamente, se inicia la invasión de capital extranjero. Así, desde fecha tan temprana como abril de 1900 ya se estaban organizando corporaciones para acaparar las tierras de caña de azúcar, tabaco y café. De igual manera los representantes de las grandes compañías ferroviarias, telegráficas y otras habían estado asediando al Congreso con el fin de obtener concesiones lucrativas en la Isla.¹⁰

Además, para el imperialismo era necesario proteger su mercado interno de la posible competencia de artículos y mano de obra barata provenientes de las colonias de ultramar. En este sentido, la ley Foraker tenía una doble motivación; la "protección" y el "precedente". El profesor Gould lo explica diafanamente de la siguiente manera:

Para garantizar la seguridad de los mercados norteamericanos y al mismo tiempo usufructuar beneficios que se esperaban del imperialismo era mandatorio que se estableciera el poder plenario del Congreso sobre los territorios, es decir, el colonialismo. Ello satisfacería las necesidades de "protección" permitiendo que los Estados Unidos establecieran tarifas entre la metrô--

10) Gordon K. Lewis. Puerto Rico: Libertad y poder en el Caribe. - Río Piedras: Editorial Edil Inc, 1970 págs. 120-121.

poli y las posesiones insulares. El "precedente figuraba... sencillamente porque Puerto Rico se convirtió en el vehículo para la decisión. Los temores norteamericanos no los habían suscitado Puerto Rico ni Hawaii, sino las Islas Filipinas... imposibilitados para legislar directamente para las Filipinas... tuvieron que establecer un precedente con Puerto Rico.¹¹

El "precedente" se establece y Puerto Rico quedó incluido dentro del régimen tarifario de los Estados Unidos. A toda mercancía importada de la Isla se le cobrarían los mismos derechos arancelarios, aduaneros y fiscales que por ley se exigían y recaudaban sobre los artículos importados a los Estados Unidos.¹²

Otra medida colonialista fue la imposición de la Ley de Cabotaje, mediante la cual se exige que el comercio exterior de Puerto Rico se realice exclusivamente en barcos de matrícula norteamericana y se paguen los fletes marítimos establecidos por ese país. Además, se implantó su sistema monetario y se devaluó el peso español en 60 centavos de dólar, lo cual provocó una situación de desesperación no sólo para los trabajadores, sino también para los hacendados que sintieron inmediatamente los efectos de la disminución del valor de sus propiedades. Finalmente, el Congreso se reservó la hegemonía política al establecer que todas las leyes federales que no fueran "localmente inaplicables" tendrían vigencia en Puerto Rico.¹³

12) Ley Foraker; Sección 2. Véase: Carmen Ramos de Santiago. El Gobierno de Puerto Rico. Río Piedras. Editorial Universitaria; 1970 págs. 67-70. De la misma forma se imponía un impuesto 15% (Tarifa Dingley) a toda mercancía que entrara a los Estados Unidos procedente de la Isla y viceversa. Esta disposición estuvo en efecto hasta el 10. de marzo de 1902 y luego se implantó el "comercio libre" entre ambos países.

13) Ley Foraker; Secciones 3, 9, 11 y 14.

Veamos ahora la superestructura jurídico-política que se establece con la Ley Foraker. El poder ejecutivo del país se le confiere a un gobernador designado por el Presidente de los Estados Unidos con el consejo y consentimiento del Senado.¹⁴ Su gabinete se va a componer de seis miembros: un secretario, un procurador general, un comisionado de educación, un comisionado del interior, un tesorero y un auditor.¹⁵ Todos ellos eran nombrados por el Presidente con el Consejo y consentimiento del Senado por un período de cuatro años. Estos, junto a otras cinco personas, nombrados de igual forma, constituirán el Consejo Ejecutivo (Cámara Alta) de la Asamblea Legislativa Insular. Se instaura además, una Cámara de Delegados, compuesta de 35 miembros de elección popular.

El poder judicial quedó integrado por un Tribunal Supremo con cinco jueces nombrados también por el Presidente y siete tribunales de distrito con jueces nombrados por el Gobernador. Para representar a Puerto Rico en el Congreso se creaba el cargo de Comisionado Residente, elegido por los votantes de la Isla cada dos años.¹⁶ Este comisionado tenía derecho a participar en los debates del Congreso norteamericano pero no se le concedió el derecho a votar en el mismo.

Con la aprobación de la Ley Foraker, los Estados Unidos refrendan -

14) Ibid.; Sección 17

15) Ibid.; Secciones 18 a la 25

16) Ibid., Sección 39

la gestión muñocista y se comienza a evidenciar la crisis del modelo de desarrollo adoptado. Asimismo, se evalúa el nuevo carácter que adopta la Junta de Planificación como el organismo "intermediario" entre el gobierno de Puerto Rico y las agencias federales (norteamericanas) para conseguir el financiamiento que permitirá realizar los programas gubernamentales del PPD y su importante función ideológica en la "racionalización" del modelo de desarrollo, tanto para la consolidación de la hegemonía interna de la clase dominante como para la exportación de la "Operación Manos a la Obra" a otros lugares, especialmente hacia los países latinoamericanos. Se analiza además, las consecuencias económicas y políticas del "Plan Perloff" y el proceso de desplazamiento de las funciones "sustantivas" por las actividades "operacionales" en el proceso de planificación.

formalmente la decisión del imperialismo.¹⁷ Las próximas tres décadas (1900-1930) se van a convertir en el escenario de la consolidación definitiva de la dominación que se inició con la penetración económica de las grandes corporaciones extranjeras, especialmente en el sector azucarero.

La producción de azúcar creció vertiginosamente después de la ocupación. En la última década del régimen español se producía un promedio anual de 57,000 toneladas de azúcar. Con la introducción del capital norteamericano en este sector, la producción aumentó a más de 200,000 en cinco años, diez años más tarde había aumentado a 350,000 y para 1930 había sobre pasado las 900,000 toneladas.¹⁸

La estructura económica se modificó rápidamente con la invasión del capital extranjero. Como rasgo distintivo, las plantaciones azucareras se convirtieron en la principal fuente de empleos e ingreso de

17) El 2 de marzo de 1917 el Congreso de Estados Unidos aprobó la Ley Jones que sustituyó a la Ley Foraker. No obstante, esta nueva Ley sólo incluía muy pocos cambios significativos a las relaciones económicas y políticas con la metrópoli. Mediante esta Ley se impuso la ciudadanía norteamericana a todos los puertorriqueños. Además, se promulgó una Carta de Derechos, se hizo electiva la Cámara Alta (senado) y a la mayoría de los jefes de departamento los podía nombrar el Gobernador con el consejo y consentimiento del Senado. No obstante, los puestos más importantes de la administración pública insular, como el Procurador General, el Comisionado de la Educación y el Auditor al igual que los jueces de la Corte Suprema seguirían siendo nombrados por el Presidente de los Estados Unidos. Véase el texto íntegro de la Ley Orgánica Jones en: Documents on the Constitutional... op.cit. págs. 81-112.

18) Harvey S. Perloff. Puerto Rico's Economic Future: A Study in Planned Development. Chicago, Ill.: The University of Chicago Press: 1950, pág. 28

de la economía. Del total de la tierra cultivable para 1939 el 41% estaba sembrado de caña de azúcar. Estas plantaciones generaban al rededor de 140,000 empleos en la fase de cultivo, 15,000 en la fase de elaboración y representaban el 51% del total del valor de la producción agrícola. Igualmente, la refinación del azúcar contribuía con el 35% del ingreso neto originado en la manufactura.¹⁹ Por otro lado, el desarrollo de la economía de plantaciones basada en las relaciones capitalistas de producción creó una nueva clase social: el proletariado agrícola.

Las inversiones totales de capital extranjero se calculaba en más de \$ 120 millones de dólares.²⁰ La penetración de capital se realizó en forma tan intensa en todos los sectores de la economía que para 1930 la concentración económica había alcanzado niveles insospechados en toda la estructura económica:

En el campo de los servicios de utilidad pública y de Bancos, el grado de propiedad ausentista por corporaciones americanas era de un 60%; en la industria tabacalera 80%; en la industria azucarera 60%; y en las líneas de vapores que operaban entre los puertos isleños y puertos continentales, casi 100%.²¹

Durante esta época cuatro grandes corporaciones norteamericanas, que operaban once centrales, producían alrededor de la mitad del

19) Antonio J. González, Economía Política de Puerto Rico. 3a. ed. San Juan: Editorial Cordillera, 1971. pág. 33

20) Harvey S. Perloff op. cit. pág. 28.

21) Gordon K. Lewis op. cit. pág. 121.

azúcar de Puerto Rico. La South Porto Rican Sugar Company producía aproximadamente un cuarto de millón de toneladas de azúcar al año y controlaba más de 50,000 acres en la región del suroeste de la Isla. La Central Aguirre Sugar Company controlaba cerca de 40,000 acres y producía más de 100,000 toneladas de azúcar en el sureste. En el extremo este de la Isla, la Fajardo Sugar Company producía aproximadamente 75,000 toneladas y la United Porto Rico Sugar Company 65,000 toneladas de azúcar y controlaba alrededor de 26,000 acres.²² En su conjunto, estas compañías se les llega a conocer como las "Cuatro Grandes", debido a que realmente eran las propietarias del territorio nacional.

Como es obvio suponer, las inversiones del capital extranjero provocaron la modificación radical de la estructura económica cuyo resultado final fue la desaparición de la economía de haciendas. De ahí que para inicios de la década del 1930 el sector de los hacendados estaba casi totalmente arruinado. Las condiciones económicas y sociales del campesinado, ahora convertido en proletariado agrícola, seguían siendo desastrosas; tal vez iguales o peores que en los últimos años del imperio español. Un autor ampliamente identificado con los valores "modernizantes" de la cultura norteamericana nos describe esta situación.

22) Thomas Mathews. La política Puertorriqueña y el Nuevo Trato, Río Piedras: Editorial Universitaria, 1970, págs. 14 y 15.

Aunque no contamos con datos comparables sobre jornales y desempleo durante la -- época española, parece probable que la - condición de las clases trabajadoras no mejoró sustancialmente durante los prime - ros 30 años de gobierno norteamericano. De hecho, puede haber empeorado... Además la expansión inexorable de los campos - de caña privaron a muchos pequeños agri - cultores y agregados de los predios don - de cultivaban una parte de sus propios - alimentos.²³

De acuerdo con un estudio realizado por la Institución Brookings, - para el 1926 los salarios en los diferentes sectores de la economía eran los siguientes: 75 centavos al día en las plantaciones de azú - car, 50 centavos en las plantaciones de café, 80 centavos en la de - tabaco y 8 centavos la hora en las plantaciones de frutas.²⁴ La - gran mayoría del proletariado rural eran "arrimados" de las grandes plantaciones que dependían de sus magros salarios para subsistir. - No eran dueños ni de las tierras ni de las cosechas que producían. Las estadísticas demuestran que cuatro de cada cinco campesinos no poseían tierras, ni eran propietarios de sus casas y muy pocos po - seían animales domésticos.²⁵

23) Henry Wells. La modernización de Puerto Rico Río Piedras: Edi - torial Universitaria; 1972, pág. 96

24) Víctor S. Clark, Ed. Porto Rico and its problems. Washington, - D.C.: The Brookings Institutions; 1930 pág. 21. Otro estudio de la época que analiza la situación económica y social desde un punto de vista crítico es: Bailey W. y Justine Whitfield - Diffie. Porto Rico: A Broken Pledge. Nueva York: The Vanguard Press, 1931. Vide. además el estudio de Earl S. Garver y Ernes - B. Fincher. Puerto Rico: Unsolved Problem. Elgin, Illinois: - Brethren Publishing House; 1945.

25) Ibid. pág. 13

El investigador del Instituto Brokins, Victor S. Clark con evidente subjetividad, describe de la siguiente forma la actitud que supuestamente asumía el campesino puertorriqueño ante su situación existencial:

En las casas de la montaña del jíbaro uno encuentra con demasiada frecuencia que la enfermedad y el sufrimiento son aceptados con un fatalismo impotente.

Hay un cierto grado de resignación ante el infortunio y una falta de sentimiento de clase que a un observador extranjero le es difícil de comprender. Esta sumisión pasiva de la comunidad rural quizás se explique por lo extendidas que están las enfermedades por la pobreza extrema y por el impacto terrible de los huracanes que se lo llevan todo y hacen parecer el esfuerzo y la ingenuidad humana como impotentes...²⁶

Al producirse la crisis del sistema capitalista mundial en 1929 - la condición económica social y política de la Isla llegó a sus límites permisibles. Dado el carácter de monocultivo de la economía y de su total dependencia del mercado de los Estados Unidos, el valor de sus exportaciones se redujo considerablemente.

El valor total de las exportaciones que ascendía a \$103.5 millones de dólares en 1928 se redujo a \$81.7 en 1929. El valor de las exportaciones de azúcar que en 1920 representaba el 65.6% del total-

26) Ibid. pág. 37 Los textos originales en inglés fueron traducidos en forma libre por el autor. Agradezco la colaboración de Mario Almonte y José Punsoda en esta tarea.

con \$ 98.9 millones, disminuyó a \$ 54.5 en 1928 y a \$ 35.2 millones en 1929.²⁷ Igualmente, el valor de la cosecha de tabaco se redujo de \$17.0 millones en 1928 a \$12.8 en 1929. La disminución más drástica ocurrió en las exportaciones del café. En esos mismos años, el valor de sus exportaciones se redujo de \$2.5 millones a solo \$459,000 dólares.

Con la depresión económica se agudizan las contradicciones de clases en la colonia. La creciente masa del proletariado agrícola de las plantaciones azucareras comienzan a demandar mejores salarios y condiciones de trabajo como se demuestra en la militante huelga cañera del 1934. Por otro lado, los hacendados y terratenientes, especialmente aquellos vinculados con la actividad cafetalera y tabacalera son liquidados como fuerza social de preeminencia en el sistema económico. Los pequeños agricultores de la caña de azúcar (colonos) también padecen agrememente los desmanes de las grandes corporaciones azucareras extranjeras.

En síntesis podemos afirmar que con la invasión del capital norteamericano y el sistema de dominio colonial impuesto por el imperialismo se eliminó, casi desde sus inicios, la posibilidad de desarrollo pleno de una burguesía nacional. Solamente los sectores más ricos de los terratenientes, vinculados a la industria azucare

27) Ibid. pág. 404

ra, logran sobrevivir como socios subordinados del capital norteamericano y se convierten en sus aliados incondicionales.

De otra parte, surge un nuevo sector de clase que se comenzó a gestar desde el primer tercio del presente siglo. Este sector va a estar vinculado a los profesionales y políticos liberales, los que de acuerdo a A.G. Quintero constituyen la "segunda generación de la antigua clase de los hacendados" que emerge cuando "la estructura social de haciendas comenzaba a derrumbarse y... cuando su clase había perdido su hegemonía política y económica, y que por lo tanto estaba en una posición secundaria en la jerarquía social, desarrollando una ideología radical y orientada al cambio.²⁸ Estos emergentes sectores medios y profesionales liberales se convertirán en los tecnócratas y burócratas que posteriormente ascenderán al poder político colonial.

La agitación política y la lucha de clases se agudiza en todo el país durante esta década. Las protestas y huelgas en las plantaciones azucareras se constituyen en una evidente amenaza para el capital extranjero y la dominación imperialista. Resurge el nacionalismo militante y el sentimiento patriótico como "alternativa de vida", cuya militancia y patriotismo parecer dar al traste con la interpretación sociológica de la "sumisión pasiva" y el "fatalismo impotente" de los sociólogos norteamericanos del Instituto Broo-

28) A. G. Quintero, "El Desarrollo de las Clases Sociales y los Conflictos Políticos en Puerto Rico" en Conflictos de clase... op.cit.; pág. 130.

kins. Dada esta situación y para mantener el predominio de su hegemonía económica y política el imperialismo decide reorientar su política colonial hacia Puerto Rico. La cohesión y estabilidad del sistema colonial se mantiene mediante la extensión de programas de ayuda y rehabilitación del Nuevo Trato y la búsqueda del apoyo político de los nuevos sectores "modernizantes". Es precisamente en este instante, cuando se manifiestan los primeros intentos de planificación en Puerto Rico. Ante la crisis económica y política las clases dirigentes de la metrópoli, con la abierta colaboración de los sectores liberales-reformistas de la colonia, promueven la implantación de una serie de programas y proyectos de recuperación económica cuyo objetivo subyacente era mantener y asegurar la estabilidad y cohesión del sistema colonial. Como veremos, esta negociación resultará mutuamente beneficiosa para garantizar los intereses de ambos sectores.

2. El Nuevo Trato y los programas de planificación

Con la promesa del "Nuevo Trato" en las elecciones de 1932, asciende al poder político de los Estados Unidos el Presidente Franklin Delano Roosevelt. La política económica del laissez-faire resultaba completamente inadecuada para enfrentarse a la gran crisis del sistema capitalista mundial. Era patente la necesidad de una participación más activa del aparato estatal en la búsqueda de la recuperación y estabilización de la economía.

Leo Huberman, en un análisis sobre el particular, sostiene que el

Nuevo Trato no constituyó una revolución en la economía norteamericana pero sí fue una revolución de ideas.²⁹ No fue una revolución económica puesto que el sistema de propiedad privada de los medios de producción permaneció inalterado y los cambios no propiciaron la sustitución, en la dominación política, de una clase social por otra. En este sentido el objetivo del Nuevo Trato era solamente "salvar" el sistema capitalista de la crisis que lo acechaba peligrosamente y mantener a la clase económicamente dominante en el poder político. Como lo señalara en su momento el propio Presidente Roosevelt.

Nadie cree en los E.U.A. más firmemente que yo en el sistema de los negocios privados, de la propiedad privada y de las ganancias privadas...Fue esta Administración la que salvó al sistema de la ganancia privada y de la libre empresa, después de haber sido arrastrado al borde de la ruina...³⁰

Ahora bien, las condiciones objetivas de la economía obligaron a la clase dirigente norteamericana a realizar un programa de intervención estatal que trajo como consecuencia una reorientación de los postulados ortodoxos de la doctrina del laissez-faire y con ello una concepción diferente del papel del Estado en la producción del sistema capitalista.³¹

29) Leo Huberman. Nosotros, el pueblo: Historia de los Estados Unidos. México: Editorial Nuestro Tiempo; 1977. Véase, especialmente los capítulos XV, XVI, XVII, XIX y XX (págs. 342, 469).

30) Ibid. pág. 361

31) Ibid. pág. 361-362

Los programas principales del Nuevo Trato estaban diseñados para proveer auxilio o ayuda a la clase trabajadora mediante la creación de nuevas oportunidades de trabajo impulsados por la construcción de proyectos públicos, escuelas, aeropuertos y transportes dirigidos por la Administración del Progreso del Trabajo -- (Works Progress Administration). A la misma vez, se creó el Consejo de Seguridad Social para administrar la legislación aprobada con la finalidad de proveer protección y seguridad social a los sectores marginados y desamparados de la sociedad norteamericana.

El Nuevo Trato estableció además, medidas dirigidas no sólo al auxilio de los trabajadores, si no a la recuperación económica y la reforma social. Así surge la Administración de Ajuste Agrícola para tratar de resolver el problema del excesivo rendimiento agrícola a precios sumamente bajos. A los fines de lograr la recuperación económica del sector industrial se crea la Ley Nacional de Recuperación, la Administración de Recuperación Nacional y otros programas diseñados para crear nuevas fuentes de trabajo e impulsar el desarrollo industrial y económico en forma eficiente y planificada.

En julio de 1933 como parte de la Ley Nacional de Recuperación Industrial, se crea en los Estados Unidos la Junta de Planificación Nacional (National Planning Board) con la función primordial

de estimular y coordinar los proyectos de planificación realizados como parte del programa de obras públicas federal y ajustar los a una planificación integral.³² Por primera vez en la historia de ese país se reconocía y establecía formalmente la necesidad de la planificación a nivel nacional.

Un año más tarde esta Junta fue sustituida por la Junta Nacional de Recursos (National Resources Board) cuya función fundamental era la de asesorar en política pública y planificación al Comité Nacional de Recursos, integrado por los Secretarios de Comercio, Guerra, Agricultura, Trabajo y de lo Interior. En 1939 la Junta fue transferida a la Oficina Ejecutiva del Presidente hasta su eliminación a mediados de la década del 1940.³³ Una vez pasada la crisis y fortalecido el sistema capitalista la función de la planificación fue perdiendo adeptos entre los políticos norteamericanos.

En Puerto Rico, contrario a los Estados Unidos, asciende al poder colonial, en las elecciones de 1932, la coalición de republicanos y socialistas que, contrario a lo que designan sus nombres, en ese momento, representaban los intereses de las centra-

32) Council of State Planning Agencies. History of State Planning: An Interpretative Commentary. State Planning Serie No. 1. Washington, D.C. 1977 (mimeografiado) pág. 135.

33) Ibid. pág. 136

les azucareras y el anexionismo.³⁴

Los otros partidos que disputaban el poder político en Puerto Rico eran el Partido Liberal, dirigido por Antonio R. Barceló y el Partido Nacionalista capitaneado por el Dr. Pedro Albizu Campos. En este momento, ambos abogaban por la independencia y soberanía nacional dado que sus intereses de clase eran contradictorios -- con la situación colonial.³⁵

34) Desde 1917 con la aprobación de la Ley Jones tanto la Cámara como el Senado Insular eran de elección popular. Desde esta fecha los partidos políticos de la Isla luchaban por el control de la Asamblea Legislativa, que era el único centro de poder político colonial. En 1932, el Partido Unión Republicana y el Socialista, aunque con plataformas políticas diferentes se unieron dada la lealtad que sentían hacia los Estados Unidos y a su tenaz oposición al movimiento independentista que había cobrado un auge extraordinario en la década del 1930.

El Partido Socialista se fundó en 1915 y desde sus inicios se caracterizó por su lucha en favor de los intereses de la emergente clase obrera (artesanos proletarizados y proletariado agrícola). No obstante, su estrategia política se desvió hasta caer en un craso economicismo y apoyo político a los invasores. Con su alianza en 1932 al Partido Republicano, tenaz defensor de los intereses norteamericanos en la Isla, abandona por completo su proyecto de un nuevo orden social y deja de ser una verdadera alternativa para la clase trabajadora. Para un análisis detallado véase: A.G. Quintero. "El desarrollo ..." op. cit.

35) Es menester apuntar que ambos partidos representaban los intereses políticos de los emergentes sectores medios y profesionales, de la burguesía criolla y de los sectores remanentes de los hacendados. El Partido Liberal, en la lucha política era el agente de las posiciones reformistas que oscilaban desde el colaboracionismo hasta el claro oportunismo. Por otro lado el Partido Nacionalista representaba a los sectores claramente antiimperialistas y más radicalizados de la burguesía criolla.

El Partido Liberal en la base de su programa político declaraba lo siguiente:

Que su propósito es demandar el inmediato reconocimiento de la soberanía de Puerto Rico y hacerla efectiva por los métodos - más rápidos, más prácticos y más directos, para establecer así la independencia absoluta de Puerto Rico en la confraternidad de las naciones.³⁶

Posiblemente, Luis Muñoz Marín fue una de las personas que más - influyó para ésta definición del Partido Liberal por la independencia como solución al problema de la situación política de la Isla. Este venía destacándose entre el sector "radical" del partido por sus ideas sobre la reforma económica y la independencia.

Desde una perspectiva anti-imperialista, el Partido Nacionalista declaraba que "bajo el duro yugo (sic) del coloniaje norteamericano, de una nación de propietarios, hemos pasado a ser una masa de peones, rica mina económica para la explotación del capital invasor". Y en su programa económico abogaba por el rescate del patrimonio nacional enajenado por el imperialismo y la restauración de una burguesía nacional terrateniente. A tal fin declaraba que:

1). Organizará a los obreros para que - puedan recabar de los intereses extranjeros o invasores la participación de las ganancias a que tienen derecho, asumiendo su dirección inmediata, poniendo hombres de talla, responsabilidad y

36) Citado de: Thomas Mathews. op.cit.p.36.

patriotismo para dirigirlos; 2) Procurará por todos los medios, que el peso fiscal recaiga sobre los no residentes, para destruir el latifundio y el absentismo y dividir la propiedad inmueble entre el mayor número de terratenientes...; 3) Deberá... revocar el efecto del cabotaje... 4) favorecerá exclusivamente el consumo de los frutos de la tierra y de industrias puertorriqueñas... 5) Fomentará la exportación... 6) Favorecerá exclusivamente los bancos nativos... 7) Procurará organizar las finanzas de tal forma... que los depósitos nacionales se hagan solo en sus bancos, y procurará liberar a su país de los empréstitos para que la agricultura, el comercio y la industria en manos de puertorriqueñas puedan resurgir patentes.³⁷

El Gobierno de Washington se ve obligado, por las razones señaladas, a estudiar la posibilidad de incluir a Puerto Rico en los programas del Nuevo Trato. No obstante, dada la abierta hostilidad y "actitud politiquera habitual" de la legislatura controlada por los coalicionistas y a la patriótica y abierta oposición del nacionalismo, se busca el apoyo de los sectores liberales-reformistas especialmente de Luis Muñoz Marín. En sus años juveniles Muñoz se había contactado con el círculo de intelectuales liberales de Nueva York y conocía a muchas personas que ahora se destacaban prominentemente en la administración del Nuevo Trato. El profesor Mathews nos describe esta experiencia:

37) Citado de: M. Maldonado Denis op.cit., pág. 112. Cr. J. Benjamin Torres, "El Nacionalismo en Puerto Rico: 1922-1936, apuntes, para su interpretación". Revista Puertorriqueña de Investigaciones Sociales (julio-diciembre de 1976) págs. 41-47.

La asociación con los planificadores y los economistas intelectuales del Nuevo Trato fue una experiencia fuerte para Muñoz Marín. Pudo discutir con el Presidente Roosevelt, con Hopkins, Wallace y Dern la labor del Nuevo Trato en relación con los problemas de Puerto Rico...

El Nuevo Trato buscaba la solución de éstos infortunios en la vida de la nación (E.U.); y como Puerto Rico era una región pequeña y aislado, cabía preguntarse si no es posible esbozar un solo plan abarcador de reconstrucción por la Isla en conjunto.³⁸

En 1934 Muñoz regresa a la Isla entusiasmado con la reforma económica que el imperio había prometido y decide colaborar pidiéndole a los puertorriqueños que abandonen toda "trivialidad política" - y que unan sus esfuerzos con el gobierno federal para resolver los apremiantes problemas que confrontaban tanto lo Estados Unidos como Puerto Rico.

En efecto, antes de salir para la Isla le escribió a la señora Roosevelt su apreciación sobre la nueva política de Estados Unidos y sus planes para la Isla y su confianza en el instrumento la planificación:

Hay en Puerto Rico una generación... que ha sido educada en los Estados Unidos. Está familiarizada y siente honda simpatía por la mejor expresión de la vida americana... no, desde luego, con el americanismo cien por ciento... Quiere luchar contra el hambre, no mediante mantengo sino con justicia social, operando dentro de una economía que debe ser autónoma y debe planificarse

38) Thomas Mathews op.cit.p. 153 Sobre las ideas del joven Muñoz véase: Carmelo Rosario Natal La Juventud de Luis Muñoz Marín: Vida y Pensamiento: 1898-1932. San Juan; 1976

hasta donde sea posible. Quiere romper el cerco del monopolio de la tierra y restituirla a la gente que la trabaja. Quiere diversificar las cosechas, cultivar alimentos, emancipar al pueblo de la constante amenaza de muerte por la acción del Congreso sobre el azúcar. Quiere fomentar el desarrollo industrial para ayudar a sostener nuestra relativamente enorme población. Quiere infundir dignidad y propósito a la acción política.³⁹

Así las cosas, establece como primera prioridad la reforma económica y social planificada "hasta donde sea posible" y decide relevar a segundo plano la cuestión sobre la independencia de Puerto Rico. Pensaba que con la colaboración de todos los sectores sociales y el apoyo del Nuevo Trato podría lograrse una rehabilitación económica que consideraba fundamental y prioritaria. Una vez alcanzado este objetivo se buscaría, posteriormente, la solución final al status político.⁴⁰ En esta forma, la política colaboracionista de Muñoz armonizó perfectamente con la ideología "novotratista" de los círculos de poder de Washington. Por eso, tanto la posición conservadora y reaccionaria de la coalición - como la "intransigencia" de los nacionalistas quedaban descartadas como obstáculos insalvables para la estrategia económica delineada por el imperialismo. Esto se demostrará palmariamente tan -

39) Ibid., pág. 155 (subrayado nuestro)

40) Muñoz había señalado privadamente que era defensor de la independencia pero que no impulsaría ese ideal a menos que se viera forzado a ello. En carta personal a Ruby Black le decía que: "Creemos en la independencia, pero no incitaremos a los Estados Unidos con ella a no ser que se nos fuerce a hacerlo... Nos oponemos a mendigar dinero del contribuyente americano y, por el contrario, reclamamos el derecho de tener nuestro propio arancel, eliminar las leyes de cabotaje y obtener el poder de regular la propiedad ausentista." Ibid. pág.36.

cerca como en 1936 con la brutal represión y encarcelamiento del liderato nacionalista, la desaparición de la escena política de la Unión Republicano-Socialista y el surgimiento en 1938 del nuevo Partido Popular Democrático.

3. La Administración de Ayuda de Emergencia de Puerto Rico

Es dentro de este marco político y social que se van a realizar los primeros intentos de planificación en Puerto Rico. El primer intento lo constituye la creación de la Administración de Ayuda de Emergencia de Puerto Rico (Puerto Rican Emergency Relief Administration, en adelante PRERA).

En agosto de 1933 la Administración Federal de Ayuda de Emergencia (Federal Emergency Relief Administration) hizo extensivo su programa a Puerto Rico y se creó la PRERA. Se designa para dirigir a este nuevo organismo al señor James Bourne, amigo íntimo del Presidente Roosevelt.

La PRERA fue principalmente una agencia de ayuda o auxilio económico directo para impulsar la actividad económica del país. Su propósito fundamental era activar la economía mediante la realización por parte del gobierno de obras y actividades vinculadas al proceso de producción económica.

Las actividades principales de la PRERA pueden resumirse de la

manera siguiente:⁴¹

- a) Amplio programa de obras públicas: Construcción de Carreteras, escuelas, hospitales puentes y otros edificios públicos.
- b) Programa Agrícola: Fomentar la siembra de comestibles y la provisión de ayuda para su protección, mejoramiento y rehabilitación.
- c) Movimiento Cooperativo: Patrocinar y fomentar cooperativas en las áreas rurales.
- d) Cooperativas de Artesanías: Patrocinar la producción y mercado de la artesanía.
- e) Otros Proyectos Industriales: Patrocinar la pesca y la confección de zapatos para propósitos experimentales.
- f) Trabajo femenino: Organización de talleres para la confección de ropa la cual sería distribuida como ayuda a la población.
- g) Actividades de beneficio público: Desarrollar programas de salud maternal, beneficencia para la niñez, salud mental, servi

41) Es conveniente señalar que a pesar de la explotación económica de la Isla, la única ayuda directa recibida del gobierno norteamericano hasta el verano de 1933 fueron los fondos de ayuda contra huracans ("hurricane relief grants") que totalizaron unos \$ 4 millones y préstamos a los productores agrícolas por \$6 millones de dólares. Véase H.S. Perloff op.cit.; pág. 31.

Para un análisis en detalle de las actividades y proyectos realizados por esta agencia federal véase el informe preliminar realizado por el consultor en planificación Earl Parker - Hanson para el Comité Nacional de Recursos: "Planning Problems and Activities in Puerto Rico" Preliminary Report to the Puerto Rico Reconstruction Administration and the National Resources Committee. San Juan: February 17, 1936. pág. 13 a 16. Además se puede consultar a Thomas Mathews. op. cit. págs. 131-133 y Earl Parker Hanson. Transformation: The story of Modern Puerto Rico New York: Simon and Schuster; 1955, págs. 64. 76.

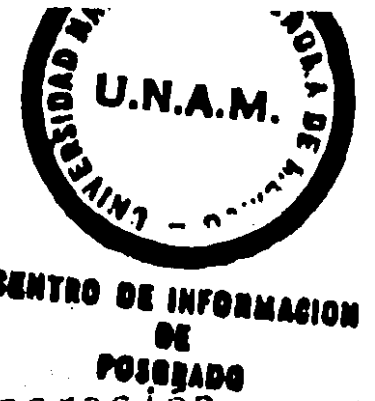
cio social, nutrición, economía doméstica y ayuda legal.

- h) Actividades Educativas: Organización de los maestros desempleados y otras personas elegibles para desarrollar un amplio programa de educación infantil y adulta, como suplemento al trabajo realizado por el Departamento de Instrucción Pública.
- i) Actividades de Salud Pública: Abrir y operar nuevos centros médicos y dispensarios públicos.
- j) Mejoramiento de Arrabales y Viviendas: Realizar esfuerzos para mejorar las viviendas tanto en las áreas urbanas como en las rurales.

Además de estas actividades, la PRERA intentó desarrollar un programa de planificación e investigación. Nos parece que estas investigaciones constituyen el primer esfuerzo efectuado por un organismo gubernamental para realizar... algún tipo de diagnóstico de la sociedad puertorriqueña y sus problemas. Algunas de las investigaciones efectuadas por esta agencia fueron las siguientes:-

- a) "Estudio sobre los efectos de la tarifa norteamericana sobre la economía puertorriqueña"; b) "Estudio preliminar de la transportación marítima"; c) "Estudio preliminar de los arrabales en San Juan, Ponce, Mayaguez y Humacao"; d) "Estudio sobre el costo mínimo de las dietas balanceadas para las familias pobres y e) "Estudio de los recursos mineros de Puerto Rico: oro, magnesio, cobre, estaño y otros minerales no-metálicos."⁴²

42) Preliminary Report... Ibid



No encontramos datos exactos sobre el total de gastos de operación de la PRERA hasta su eliminación en junio de 1936. No obstante, se estima que el 35% de la población puertorriqueña se beneficiaba de los subsidios directos e indirectos de los programas de esta agencia.⁴³ Por primera vez en el proceso de dominación colonial, el país recibía grandes erogaciones de fondos directamente del imperio. Esto obviamente, tenía la intención implícita de asegurar la permanencia del sistema colonial desviando la atención de las empobrecidas masas del problema político fundamental. Así, con la ayuda económica paternalista se pretendía cooptar la ideología y práctica independentista. Empero, para los sectores liberales-reformistas los objetivos, alcances y naturaleza de los programas de la PRERA no eran suficientes para satisfacer sus intereses políticos puesto que el "auxilio" del centro hegemónico no implicaba necesariamente la reforma de las estructuras coloniales.

En términos generales, el funcionamiento de la PRERA se afectó adversamente por dos problemas fundamentales. En primer lugar, la ideología y aspiraciones del programa no eran apoyadas políti-

43) G.K. Lewis *op.cit.*, pág. 169; E.P. Hanson nos señala que el gasto total ascendía a un promedio de un millón de dólares diarios. Véase *Preliminary Report...op.cit.* pág. 16, T. Mathews *op.cit.* pág. 133, indica que sólo en los primeros cuatro meses del 1933 la agencia recibió un total de \$ 770,000; David F. Ross. *The Long Uphill Path: A Historical Study of Puerto Rico's Program of Economic Development*. San Juan: Editorial Edil; 1976, pág. 31, apunta que en su corta vida la PRERA gastó fondos en el país a un promedio de un millón de dólares mensuales.

camente por la mayoría coalicionista que controlaba la legislatura colonial. De ahí que faltara la necesaria coordinación y el ambiente político-administrativo adecuado para impulsar y concretizar los proyectos. Además, la metrópoli reclutó al personal técnico y profesional de la PRERA de las filas del Partido Liberal ocasionando una asidua crítica de la mayoría coalicionista. Esta constante pugna por el control político de los fondos federales asignados a la PRERA y la lucha por la participación en el "barril de tocino", ocasionó la casi paralización de los programas y proyectos.

En segundo lugar, el grupo liberal reformista promotor de la "justicia económica inmediata" consideraba que la filosofía de la PRERA orientada hacia el auxilio económico, no era más que un programa acelerado de obras y mejoras públicas. La ayuda directa de los fondos federales se consideraba como un paliativo fugaz a los problemas del país; la solución tenía que fundamentarse en bases permanentes que garantizaran un "futuro decoroso" a los puertorriqueños. En síntesis, los liberales pensaban que el auxilio inmediato se debía sustituir por la "reconstrucción planificada", lo cual implicaba naturalmente la disminución del poder económico y político de las corporaciones extranjeras.

Estas ideas eran compartidas por algunos de los sectores más identificados y comprometidos con el Nuevo Trato en Washington. Más aún, existía una relativa concordancia entre la política económi-

ca novotratista y la necesidad de controlar la producción azucarrera y consecuentemente, una evidente contradicción con el latifundio y el monocultivo del azúcar.

Los formuladores del Nuevo Trato consideraban que la crisis económica del sector agrario en los estados se debía fundamentalmente a la sobreproducción de productos agrícolas. Al reducir la producción se esperaba el consiguiente aumento de los precios. Además, se estimaba que con esta medida los agricultores usarían las mejores tierras, lo que garantizaba mayor rendimiento por cuerda y la disponibilidad de tierras adicionales para diferentes cultivos.

La salvación de los granjeros constituía una fase muy importante en el programa de recuperación económica de los Estados Unidos. Como lo expresara el propio Roosevelt:

Hemos estado produciendo, lo que respecta a algunos cultivos, más de lo que podemos consumir o vender en un mercado mundial de depresión. La cura consiste en no producir tanto. Sin nuestra ayuda los granjeros no pueden juntarse y cortar la producción y el Proyecto de Ley Agrícola les proporciona un método de hacer descender su producción hasta un nivel razonable y obtener precios razonables por sus cosechas.⁴⁴

44) Citado por Leo Huberman. *op. cit.*, pág. 381.

Así el 12 de mayo de 1933 el Presidente aprueba la Ley de Ajuste Agrícola mediante la cual los granjeros norteamericanos se comprometen, voluntariamente, a firmar un acuerdo para reducir la producción. A todo agricultor que firmara un convenio para limitar la producción hasta una cantidad estipulada, el gobierno le entregará un subsidio. Al principio, los subsidios se ofrecieron sobre siete productos básicos: trigo, algodón, maíz, arroz, tabaco, leche y cerdos. Más adelante, se hizo extensivo al ganado vacuno, los cacahuates, el centeno, la cebada, el lino, la remolacha azucarera y la caña de azúcar.⁴⁵

La Ley de Ajuste Agrícola fue declarada inconstitucional por el Tribunal Supremo de los Estados Unidos en enero de 1936. No obstante, un mes después, el Presidente aprobó una nueva Ley (Ley de Conservación del Suelo y Distribución Interna de Lotes de Cultivo) que, bajo una forma distinta, enfatizaba la conservación del suelo y un uso más científico de la tierra.⁴⁶ Con esta nueva legislación el gobierno se comprometía a otorgar subsidios a los agricultores que sembraran frutos "conservadores del suelo" en vez de otros que condujesen a su agotamiento.

Estas medidas que se formulan en el centro hegemónico van a tener un efecto político y económico muy significativo en Puerto Rico, especialmente con la aprobación en 1934 de la Ley Jones-Costigan,

45) *Ibid.*, págs. 379

46) *Ibid.*, págs. 384-385

la cual hace extensivo a la Isla el control de la producción azucarera. Con dicha ley se establece un sistema de cuotas a la producción de azúcar del país permitido en el mercado norteamericano.⁴⁷

Este hecho causa conmoción entre los grandes productores de azúcar ya que en términos concretos cerca del 50% de la tierra cultivada se dedicaba a la caña de azúcar y 35% de toda la población agrícola dependía de la producción azucarera. Como parte de la instrumentación de la ley Jones-Costigan el Presidente Roosevelt, le encomendó a la Secretaría de Agricultura la elaboración de un plan azucarero para estabilizar la producción y fijar la cuota correspondiente que finalmente se establece en 803,000 toneladas.

Una de las personas que trabajó más activamente en la elaboración del plan azucarero para Puerto Rico fue el Sub-Secretario de Agricultura, Rexford Guy Tugwell. El Dr. Tugwell era uno de los miembros del "brain-trust" rooseveltiano y ferviente defensor del programa de ajuste agrícola y conservación de suelos. Este funcionario consideraba la posibilidad de "socializar" la industria azucarera al esbozar un programa de largo alcance para la Isla, cuyos -

47) Jones-Costigan Sugar Act. Title 7. U.S.C.A.; ss 608-611. En términos económicos la aplicabilidad de esta ley produjo grandes pérdidas en el ingreso interno y en la inestabilidad de la industria azucarera. El gobierno norteamericano para compensar la situación económica inicia el programa de ayuda federal directa que estamos analizando. Para un análisis de la industria azucarera véase: José A. Herrero, La mitología del azúcar un ensayo en historia económica de Puerto Rico: 1900-1970. Río Piedras. CEREP. Cuaderno Núm. 5; s.f. págs. 69 y ss. Vide. Junta de Salario Mínimo. La industria azucarera de caña en Puerto Rico. San Juan. Septiembre de 1942. (mimeografiado). págs. 34-40

aspectos principales eran los siguientes:

1. La posibilidad de socializar la industria azucarera en Puerto Rico y administrarla tanto económicamente como para beneficio de Puerto Rico en general, sobre líneas semejantes a las de las fincas colectivas de la Unión Soviética. Esto podría hacerse legalmente por medio de una corporación gubernamental.
2. El establecimiento de industrias domésticas livianas: botellas cemento, rayón, productos de celulosa, azúcar refinada, ron y muebles.
3. La posibilidad de promover, como una empresa comunal social, el cultivo de hortalizas...
4. La posibilidad de fomentar activamente el control de la población.
5. La posibilidad de promover activamente la pesquería, la silvicultura y el cultivo de productos como el algodón la quinina y el corcho.⁴⁸

Parecía que la política económica de la metrópoli coincidía con el proyecto del liderato liberal-reformista en la Isla. La coyuntura política se presentaba en forma favorable para iniciar el plan de reformismo económico. De hecho, los liberales más destacados se ilusionaron con una "economía totalmente planificada para Puerto Rico".⁴⁹

48) Rexford Guy Tugwell. Report on American Tropical Policy. Citado por T. Mathews ibid; pág. 165.

49) Cablegrama de Ruby Black a Luis Muñoz Marín. Citado en ibid; - pág. 158

Es así como se inicia un proceso que, sin alterar la condición colonial de la Isla, se intenta aminorar las consecuencias más ineficaces del sistema en vías de garantizar el predominio de su hegemonía en el país. La estrategia consistía en sustituir un sistema de explotación colonial clásico y "tradicional" por un "imperialismo ilustrado" y "modernizante" que como vemos se consolidará a partir de la década de 1940 con el ascenso al poder político colonial del Partido Popular Democrático.

4. El Plan Chardón y la Administración de Reconstrucción de Puerto Rico.

El segundo intento de planificación en el país constituye el Informe de la Comisión Puertorriqueña de Normas mejor conocido como el Plan Chardón que culmina con la instauración de la Administración de Reconstrucción de Puerto Rico (Puerto Rican Reconstruction Administration, en adelante PPRA).

Como resultado del ineficiente funcionamiento de la PRERA y de la estrategia política y económica que se estaba diseñando, en el verano de 1934 el Presidente Roosevelt designó una Comisión Puertorriqueña de Normas (Puerto Rican Policy Commission) con el propósito de preparar un informe sobre la problemática de la Isla y presentar las posibles soluciones a la misma. La Comisión quedó presidida por el Dr. Carlos Chardón, rector de la Universidad de Puerto Rico, el profesor universitario Rafael Hernández García y el Comi-

sionado de Agricultura Insular, Rafael Menéndez Ramos.⁵⁰ El informe, conocido como el Plan Chardón, recomendó un plan para realizar una completa rehabilitación de la economía puertorriqueña. Es éste el primer plan de desarrollo económico y social que se formula para Puerto Rico.

El Plan Chardón comienza identificando y analizando los problemas más urgentes de la Isla y destaca entre otros, los siguientes: - a) el exceso de población; b) el alto índice de desempleo; c) la concentración de las tierras por grandes latifundios "ausentistas"; d) la fuga de las riquezas producidas en la Isla; e) el monocultivo de la caña de azúcar que "se ha convertido en la casi exclusiva fuente de exportación"; f) disminución acelerada del cultivo de café; g) insuficiente producción de los alimentos básicos tales como papas, arroz, habichelas, carnes, etc.; h) escasez de industrias manufacturera para aminorar el desempleo i) la falta de facilidades de crédito a largo plazo y bajo interés.⁵¹

50) Véase: Puerto Rican Policy Commission. Report of the Puerto Rico Policy Commission (Chardón Plan). San Juan, June 14, 1934 (Mimeografiado). Un resumen de los aspectos más importantes de este informe aparece en: Adolfo Nones. "Breve descripción del Plan para la Reconstrucción Económica de Puerto Rico, conocido con el nombre de Plan Chardón". Revista de Obras Públicas. Vol. XII, No. 7 (julio 1935) págs. 975-982. Luis Muñoz Marín actuaba como asesor extraoficial de la Comisión y fue una de las personas claves en la confección del Plan Chardón. Véase: T. Mathews., op.cit. pág. 166 y Luis Muñoz Marín "Ciertas verdades históricas" El Mundo (San Juan, P.R.) 29 de mayo de 1979, pág. 9-A

51) Report of the... Ibid; págs. 1-27

A los fines de resolver estos problemas el Plan recomendaba las siguientes medidas:

A) Fomento de la Emigración.

De acuerdo al informe los problemas más graves de Puerto Rico eran el desempleo y el exceso de población. Para remediar esta situación se propone estimular la emigración como una medida "deseable y probablemente imperativa". Al respecto los planificadores señalaban que:

La emigración, sin embargo, podría convertirse en una condición indispensable en cualquier política adecuadamente coordinada para mejorar las condiciones económicas de Puerto Rico. Se deben explorar proyectos de colonización en áreas de baja densidad poblacional de países tropicales que presenten condiciones semejantes a Puerto Rico, no sólo en clima sino también en lengua, religión, raza, tradición y cultura.

Los emigrantes deberán poblar tierras adecuadas para la agricultura con el propósito de desarrollar fincas y no para ser explotados como jornaleros. Sería deseable que se trasladase también parte de la estructura comunal local, como los sacerdotes y ministros, maestros y trabajadores sociales, quienes serían conocidos por los emigrantes; además podría incluirse un supervisor general, natural de Puerto Rico, quien ostentaría por algún tiempo el rango de Oficial Consular del Gobierno de los Estados Unidos. La República Dominicana, Cuba, y Costa Rica se sugieren como países anfitriones...Venezuela y Brasil podrían ser incluidos también.⁵²

52) Ibid, pág. 6-7

b) El Plan de Reajuste Azucarero

Como habíamos señalado, la Ley Jones Costigan estableció un control a la producción azucarera. Para 1934 se proyectaba una producción total de aproximadamente 1,050,000 toneladas de azúcar. Dado que la cuota establecida para este producto se fijó en solamente 803,000 toneladas y el consumo interno ascendía a 77,000; se esperaba un excedente de producción de 170,000 toneladas. Esto en términos reales significaba una pérdida de \$8,500.00 (50 dólares por tonelada).

El recurso inmediato que se proponía en el Plan consistía en que los Estados Unidos compraran 100,000 toneladas de azúcar como "medida de emergencia" y, posteriormente, planificar la reducción de la producción mediante un plan de ajuste azucarero.

Este plan proponía entre otras cosas: 1) la adquisición de buenas tierras de producción cañera mediante la creación de una corporación pública; 2) adquirir y operar las centrales que poseían estas tierras; 3) permutar la buenas tierras, así adquiridas, por tierras marginales, dividiendo éstas en pequeñas granjas para ser distribuidas entre los obreros rurales que quedarán sin trabajo por la disminución del cultivo de caña; 4) dedicar estas tierras marginales a la producción de alimentos; 5) establecer en las tierras marginales pequeñas granjas agrícolas y la construcción de casas para los granjeros; 6) proveer educación y asesoramiento agrícola y 7) establecer cooperativas de producción y mercadeo.

c) Plan de Rehabilitación Rural.

Con la eliminación del monocultivo se pretendía reestructurar la economía mediante la diversificación de la agricultura. Entre las medidas se disponía elevar a 300,000 acres las fincas destinadas a la cosecha del café; aumentar la cosecha del tabaco; fomentar la producción de frutas citrosas y cocos y bosques.

d) Desarrollo Industrial.

El plan propone el desarrollo de industrias basadas en la manufactura de materias primas agrícolas producidas localmente y en la "mano de obra barata abundante". Se recomendaron las siguientes industrias: refinación de azúcar como la principal industria; desarrollo de fuerzas hidroeléctricas; enlatado y conservación de frutas y vegetales; establecer una fábrica de cemento, y otras de envase de carne de cerdo; fábricas de papel y rayón; de alimentos nitrogenados; de industrias derivadas del coco y fábricas de calzado.

e) Otras medidas del Plan de Reconstrucción.

Consistían en la extensión a la Isla de los beneficios de las agencias federales de créditos agrícolas; eliminación de la Ley de cabotaje y poderes para imponer tributos aduaneros; reducción de las contribuciones sobre la propiedad y aplicación de la Ley -

de 500 Acres.⁵³

Como puede observarse, el Plan Chardón estaba dirigido principalmente a eliminar el latifundio y el monocultivo aprovechándose de la política agraria vigente en Washington, sin romper con la relación colonial. De ahí que taxativamente se indique en el informe que "nuestro propósito ha sido atacar estos problemas en conexión con la política de producción azucarera de la Administración (del Presidente Roosevelt)... La oportunidad es única en nuestra historia".⁵⁴ Y además...

Las sugerencias y recomendaciones contenidas en este informe son predecidas sobre nuestra convicción de que los Estados Unidos, bajo la presente Administración, colocará en todo momento, el bienestar del pueblo de Puerto Rico sobre los intereses de grupos particulares, y que el único interés que debe ser reconocido...es el prestigio de la nación americana como un todo, en relación con el desarrollo de una política económica racional y justa en el Caribe.⁵⁵

53) Conjuntamente con la Ley Foraker, el congreso de los Estados Unidos aprobó la Resolución Conjunta Número 23 limitando la tenencia de tierras por una corporación en el territorio de Puerto Rico a un máximo de 500 acres. Esta ley nunca se había puesto en vigor dado que su objetivo real fue hacer que los terratenientes y hacendados españoles o extranjeros no norteamericanos residentes en Puerto Rico al comienzo de la dominación norteamericana, vendieran sus tierras o sintieran la amenaza de la expropiación inminente a las nuevas empresas norteamericanas que se habían organizado o estaban en proceso de organizarse en la Isla. Una vez completado el proceso de dominación económica por las grandes corporaciones azucareras norteamericanas la Ley de los 500 Acres se convirtió en letra muerta. Véase José A. Herrero. La Hitología... op.cit. pág. 34y55

54) Report of the Puerto Rico Policy Commission. Op. Cit. pág. 11. (subrayado nuestro)

55) Ibid. pág. 7

En su aspecto estrictamente formal, el Plan Chardón constituye uno de los mejores documentos técnicamente formulados en la historia de la planificación de Puerto Rico. En su aspecto técnico el Plan presenta: a) un diagnóstico de la realidad económica y social del país sustentada con suficiente evidencia cuantitativa; b) unos objetivos específicos para resolver los problemas más apremiantes; y c) una "metodología" dirigida a la consecución de esos objetivos.

En el Plan encontramos expresado implícitamente las aspiraciones de la burguesía criolla (colonos) de la "nueva generación" de políticos liberales que pretendía alcanzar la hegemonía política en la colonia y cuyo obstáculo más difícil lo constituían el latifundio y el monocultivo. Su posición política es pragmática y oportunista, tal vez reflejo de su origen de clase; aprovechar al máximo la coyuntura económica en la metrópoli para acabar con el latifundio extranjero y la oligarquía terrateniente anti-nacional y reconstruir la economía en la colonia, pero sin romper definitivamente con la relación colonial. Esto es así porque ellos sabían perfectamente que en última instancia la ejecución del plan, tal y como estaba concebido, dependía de las "buenas intenciones" y de las relaciones que se tuvieran con los círculos dirigentes de Washington. Un cambio en la política económica de la metrópoli representaba un nuevo acomodo político para lograr su ascenso en la estructura social y política de la colonia. De hecho, la concreción del Plan tal y como fue preparado y formulado originalmente no se realiza por una serie de problemas y pugnas políticas.⁵⁶

56) Para detalles sobre este particular véase: T. Mathews op. cit. 191 y ss.; H.P. Hanson. Transformation. op. cit.; págs. 135-171 y G.K. Lewis, op.cit. págs. 177-190

En primer lugar, se cuestionaron las fuentes para su financiamiento. Como se ha señalado, el Plan Chardón proponía el cambio basado en la redistribución de las tierras de los latifundios extranjeros y en el establecimiento de los controles y mecanismos adecuados para evitar en el futuro esta situación. La piedra angular del Plan lo constituía la creación de la corporación pública que iba a administrar el programa azucarero.

Los fondos para su instauración se obtendrían del impuesto existente sobre la elaboración de la venta del azúcar. De acuerdo con la Ley Jones-Costigan, el Secretario de Agricultura de los Estados Unidos podía utilizar ese impuesto para el beneficio de la agricultura de la colonia. Los adversarios al Plan Chardón consideraban sin embargo, que era ilegal financiar la propuesta corporación -- con dichos fondos. En efecto, la decisión del Tribunal Supremo de Estados Unidos favoreció esta última posición en el caso U.S. - vs. Butler, et al,⁵⁷ quedando en suspenso el financiamiento del programa.

Otro obstáculo decisivo lo constituyó la consecuente oposición - presentada por los intereses de las compañías extranjeras y por los representantes de la oligarquía, De hecho, la Asociación de Productores de Azúcar de Caña representada por su presidente Ramón Aboy Benítez y los señores Agripino Roig y R. A. Vive, intentaron sobornar al Subsecretaro

57) Thomas Mathews, ibid; pág. 235. Véase también la nota número 245 de la página 246 en ibid

rio de Agricultura, Dr. Rexford G. Tugwell ofreciéndole el puesto de "representante permanente de los productos de azúcar de Puerto Rico".⁵⁸

Por otra parte, los políticos coalicionistas, alegaban que la reconstrucción delineada por el Plan Chardón se iba a convertir en una agencia federal "supergubernamental" con poderes absolutos sobre la vida política del país en contra de los "genuinos intereses del pueblo expresados en las elecciones", ya que otorgaría el poder en forma velada a la minoría liberal.

No obstante, dado el apoyo a la reforma por los "novotratistas" en Washington y de los liberales criollos; a la condición objetiva de miseria y explotación del proletariado agrícola y de las otras clases y sectores de la sociedad; y a la persistente y militante acusación del nacionalismo, obligan a la metrópoli a adoptar una posición con respecto al Plan y la consiguiente rehabilitación de la economía en Puerto Rico. Esta era la mejor alternativa para garantizar la cohesión y funcionamiento del sistema colonial. Así, mediante la Orden Ejecutiva No. 7057 de mayo de 1935, se crea la PRRA con el propósito principal de "llevar a cabo un programa integral que no solo tome en consideración los problemas inmediatos mediante la provisión amplia de empleos sino que... se encomine hacia una corrección fundamental de los males económicos y sociales que abruma a la Isla y su gente".⁵⁹ En efecto, al

58) Ibid. pág. 191

59) Harold I. Ickes y Miles H. Fairbanks. Rehabilitation in Puerto Rico; An Outline Origins, Functions and Accomplishment of the Puerto Rican Reconstruction Administration. San Juan: Imprenta Venezuela, 1939, pág. 7

inaugurar la PRRA el Presidente Roosevelt expresó lo siguiente:

El programa de la Administración, intenta no solamente inmediata ayuda, sino permanente - reconstrucción para la Isla. A tales fines los proyectos que se contemplan buscarán asegurarle a cada persona en la Isla una posición de razonable independencia y seguridad. La economía de la Isla es, por supuesto, agrícola y la solución de sus problemas debe rá ser en términos de rehabilitación agrícola. Se buscará por lo tanto, asegurar para cada uno los frutos de su propio trabajo... Esto requerirá el establecimiento de muchas personas en pequeñas fincas. Se requerirá además, que a estos pequeños agricultores se les asignen facilidades adecuadas de procesamiento y distribución a un costo razo nable. Se buscará la diversificación de la producción agrícola con el fin de que la Isla pueda acercarse a una situación de auto sostenimiento...Estoy ansioso de que el Gobierno de los Estados Unidos pueda descargar sus responsabilidades hacia el pueblo de Puerto Rico.⁶⁰

El Dr. Ernest Gruening, como Director de la División de Territorios y Posesiones Insulares,⁶¹ toma la responsabilidad personal en la dirección y supervisión de la agencia y designa al Dr. Char-dón como su Administrador Regional.

60) Puerto Rican Reconstruction Administration. Annual Report. - June 30, 1939 (mimeografiado) pág. 1

61) En junio de 1934 el Presidente Roosevelt había transferido - la administración colonial de Puerto Rico del Departamento - de Guerra al de lo Interior. De esta forma se crea la nueva División de Territorios y Posesiones Insulares con la función de atender y coordinar los asuntos políticos y administrati-vos de la Isla.

Los logros más significativos en los seis años del funcionamiento de la PRRA se pueden resumir de la siguiente forma:⁶² la adquisición mediante expropiación de 4,322 acres propiedad de la compañía American Suppliers, dedicados a la siembra de tabaco en el distrito de Cayey, Aibonito y Comerío. Estos terrenos se dividieron en 500 fincas de 5 a 10 acres cada una.

En la región cafetalera se adquirieron las fincas Castañer y Llinas de 1,645 acres ubicadas en los municipios de Adjuntas y Lares. Estos terrenos se dividieron en 200 pequeñas fincas y se dedicaron al cultivo de diferentes productos. Igualmente, se adquirió la finca Zalduondo en Luquillo la cual tenía una extensión de 1,500 acres.

Para el año 1938-39 el programa de rehabilitación rural estaba utilizando más de 40,000 acres en diferentes proyectos agrícolas y se habían construido cerca de 2,080 viviendas de concreto a bajo costo.

Con relación al problema azucarero, la PRRA adquirió cerca de 10,000 acres y arrendó otros 8,000 de la Central Lafayette en los municipios de Arroyo, Patillas y Maunabo en el Sureste de la Isla.

62) Los datos sobre los logros alcanzados se obtuvieron de H.L. Ickes y M.H. Fairbanks. Rehabilitation... op.cit. PRRA. y Annual Report. Year ended June 30, 1940 (mimeografiado). Véase además la obra del Dr. Jaime Baque. "Movimientos de reforma agraria en Puerto Rico". Revista de Agricultura de Puerto Rico. Vol. 55; Número 1 y 2 (enero-diciembre de 1968) págs. 39-59 y David F. Ross. The Long Uphill... op.cit. págs. 31-39

En estos terrenos se construyó una refinería de azúcar donde se molía anualmente alrededor de 2,500 toneladas de caña. Estos terrenos fueron distribuidos a los campesinos en forma de cooperativas agrícolas e industriales.

Otro proyecto muy importante fue la adquisición de una fábrica de cemento en Guaynabo con capacidad de producción de mil barriles diarios. Para operar la misma se organizó la Corporación de Cemento de Puerto Rico (Puerto Rican Cement Corporation) de la cual el Gobernador era su presidente.

Al finalizar el año 1937-38 la PRRA había construído 216 escuelas urbanas y rurales; 88 dispensarios de salud y adquirido 22,127 acres de terreno para reforestación.

A pesar de la amplia gama de actividades realizadas por la PRRA, los resultados de su funcionamiento no fueron tan exitosos como el liderato político liberal esperaba. Una serie de factores contribuyeron a esta situación. Como señalamos anteriormente, obstáculos legales y financieros demoraron y limitaron el alcance del programa de reconstrucción. Rivalidades y pugnas personales condujeron a la deficiente administración de algunos proyectos.

La desconfianza del doctor Gruening en la capacidad y competencia profesional de los profesionales del país y su excesivo autoritarismo frustraron la iniciativa y motivación del talento puertorriqueño.

Por otro lado, la política local dificultó grandemente su funcionamiento. La mayoría coalicionista colaboró con los intereses azucareros y con la Cámara de Comercio para obstaculizar el programa. Igualmente, algunos liberales, intentaron convertir a la agencia en un refugio político-partidista, exacerbando la habitual politiquería entre los dos partidos coloniales.

En el verano de 1936 se realizó una purga de los empleados de la PRRA que culminó en el despido de todos los liberales de tendencia independentista. Este hecho que fue una respuesta anticipada al distanciamiento que estaba ocurriendo entre Gruening y los liberales reformistas locales, motivados por su descomunal y obstinado prejuicio antinacionalista,⁶³ ocasionó el éxodo masivo del personal identificado con los objetivos y fines de la agencia. De esta crisis la PRRA nunca pudo recuperarse.

Otras causas del parco funcionamiento de la PRRA nos la explica el profesor Mathews:

63) La actitud de la clase dirigente en Washington hacia el grupo liberal-reformista y sobre Puerto Rico en general cambió drásticamente a mediados de la década de 1930 cuando se incrementó la lucha frontal y revolucionaria del nacionalismo. La represión y persecución política abierta se manifestó diáfaramente luego que los nacionalistas "ajusticiaron" al director de la policía coronel Elisha Francis Riggs a quien le atribuyeron la responsabilidad por el asesinato de tres nacionalistas en la ciudad de Río Piedras. El proceso de represión contra el Partido Nacionalista culmina con el arresto y encarcelamiento de casi todo su liderato, incluyendo a su presidente, Pedro Albizu Campos. Para detalles sobre el clima de intolerancia y represión contra el nacionalismo durante los últimos años de esta década y véase: J. Benjamín Torres. El proceso judicial contra Albizu Campos. 2a. ed., San Juan: Editorial JELOFFE; 1979.

Las riendas de la PRRA estuvieron muy ceñidas en manos de los burócratas de Washington. Sólo en raras ocasiones se le confió a los puertorriqueños un cargo directivo y orientador de normas, razón por la cual éstos apenas sentían responsabilidad en el éxito o el fracaso de un programa del que no tenían mayor control... Treinta años de relativa negligencia y aún de explotación económica se corregirían en virtud de la planificación y la reglamentación gubernamental... Sin embargo, se sustituyó la desidia con el exceso administrativo. Se hizo evidente la idea de que había que vigilar, dirigir y regentar a los puertorriqueños.⁶⁴

Finalmente, cabe señalar que la PRRA, especialmente su división de Planes, constiuyó un intento para analizar problemas sociales y económicos inmediatos de la Isla y en fundamentar propuestas sobre datos empíricos. Las personas que allí trabajaron se convirtieron, posteriormente, en los planificadores y administradores bajo la gobernación de Tugwell y Muñoz durante la década de 1940.⁶⁵ En este sentido la PRRA sirvió de campo de entrenamiento para los futuros burócratas que luego dirigirán el aparato estatal de la colonia.

En síntesis, podemos afirmar que la planificación llega a Puerto Rico, curiosamente, como resultado de la situación colonial. La debacle del sistema capitalista mundial demandó cambios en la vie-

64) Op. Cit. pág. 318 (subrayado nuestro)

65) Véase Rafael Picó. "Puerto Rico: Un ejemplo de la planificación integral". Revista PLERUS. Vol. VII, núm. 1 y 2 (junio-diciembre de 1974). págs. 5-6. Entre otros se destacan además del propio Picó; Sol. L. Descartes, Rafael de J. Cordero y Antonio J. Colorado. Vide. Rafael Picó. "Los primeros años de la planificación en Puerto Rico". en Ibid. págs. 25-57.

ja política económica del laissez-faire y la consiguiente intervención estatal en el proceso económico. De ahí que el programa "novotratista" implantado en la metrópoli, se hizo extensivo al país en el preciso momento en que las condiciones objetivas de miseria y explotación habían incrementado el sentimiento y la acción independentista (nacionalista). La intención del Plan Chardón y los programas "novotratistas" es obvia: garantizar el mantenimiento y perpetuación de la colonia proveyendo la necesaria cohesión social a través del reformismo económico. Para ello se aprovechó la excelente coyuntura de que la política de control de la producción agraria formulada en la metrópoli no era contradictoria con la campaña antilatifundista desarrollada por la burguesía agraria (colonos) y otros sectores de la pequeña burguesía representados políticamente por los sectores reformistas del Partido Liberal (Muñoz y seguidores). Ese breve lapso de armonía de intereses se transformará, abruptamente, cuando el sector más politizado de esa clase, representados políticamente por el Partido Nacionalista, inicia una abierta, frontal y revolucionaria campaña antiimperialista.

Una vez eliminada física y políticamente la alternativa revolucionaria, quedó el camino expedito para continuar el proceso de reformismo económico con el ascenso al poder político colonial, en la próxima década, del Partido Popular Democrático.

C A P I T U L O I I

LA INSTITUCIONALIZACION DE LA PLANIFICACION Y EL CONTEXTO POLITICO.

La planificación como actividad formal e institucional del gobierno de Puerto Rico surge propiamente con la creación, a principios de la década de 1940, de la Junta de Planificación. En este momento histórico se configuran dos circunstancias no casuales que van a incidir en el sistema político-económico general del país y específicamente en el proceso de la planificación gubernamental. Los dos hechos a que nos referimos son: la designación de Rexford Guy Tugwell como gobernador y por ende representante de la metrópoli en Puerto Rico y el ascenso al poder político colonial del Partido Popular Democrático, dirigido por Luis Muñoz Marín. Ambas situaciones están estrechamente relacionadas y como veremos más adelante, van a tener una relevancia trascendental para nuestro estudio.

1. La designación de Rexford Guy Tugwell como gobernador de Puerto Rico.

El Dr. Tugwell llegó a Puerto Rico precedido de una gran reputación profesional, tanto en el campo académico como por su vasta experiencia en la administración pública. Sin lugar a dudas, fue el más capacitado de todos los gobernadores norteamer-

ricanos que tuvo la Isla.¹

Tugwell estudió economía en la Escuela Wharton de la Universidad de Pennsylvania donde obtuvo su doctorado en 1922. La primera parte de su carrera pública la dedicó a la docencia, desempeñándose como profesor de economía y ciencia política en las universidades de Pennsylvania, Washington y Columbia. Como habíamos apuntado, fue miembro del llamado "Consortio de Cerebros" (Brain Trust) que aconsejaba a Franklin D. Roosevelt en su campaña electoral para la presidencia de los Estados Unidos. De ahí que en los primeros años de la administración rooseveltiana, Tugwell se convirtió en uno de los asesores más influyentes de la presidencia. Posteriormente, ocupó los cargos de Secretario Auxiliar y Subsecretario de Agricultura donde tuvo la responsabilidad principal en la organización y desarrollo de la Administración de Repoblación (Resettlement Administration).²

1/ Para datos biográficos adicionales sobre Tugwell véase: Charles T. Goodsell. Administración de una Revolución: la Reforma del Poder Ejecutivo en Puerto Rico bajo el Gobernador Tugwell (1941-1946). Editorial Universitaria: Rio Piedras, 1967, págs. 27-29; Gordon K. Lewis, *op. cit.*, págs. 203-218; "Reflections: An Interview with Rexford G. Tugwell". The Center Magazine (sep-oct, 1978) págs. 68-76. Sobre su gestión en Puerto Rico véase además su libro autobiográfico: The Stricken Land: The Story of Puerto Rico. New York: Greenwood Press; 1946. Por ejemplo G.K. Lewis nos dice que: "Tugwell trajo al puerto (de gobernador) una serie de talentos que ningún predecesor pudiera haber igualado: eminencia académica, el íntimo conocimiento del funcionalismo (sic) de un gobierno moderno, reposada integridad, tenacidad de propósito, idealismo social, y vasta experiencia en una diversidad de importantes puestos administrativos en los negocios públicos americanos..." *op. cit.*, pág. 203.

2/ R.G. Tugwell. The Stricken Land..., *op. cit.*, pág. 21.

Los autores que han estudiado las transformaciones económicas y sociales que se inician en Puerto Rico durante la década de 1940, consideran que la designación de Tugwell y el ascenso al poder político colonial del Partido Popular Democrático fue pura "casualidad del destino" o una "venturosa coincidencia". Por ejemplo, Henry Wells alega que: "Así como la bonanza del impuesto del ron constituyó un golpe de suerte para los dirigentes del PPD, también lo fue el nombramiento de Rexford Guy Tugwell como gobernador..."³ y Gordon Lewis asegura que: "Fue una feliz circunstancia que la victoria popular coincidiera con la designación de Rexford Tugwell..."⁴

Nos parece que los procesos sociales, no se producen y menos se explican, en forma tan fortuita. Lo cierto es que para esta época, los programas del Nuevo Trato estaban perdiendo el apoyo de las clases dominantes de los Estados Unidos. La producción de armamentos y los demás preparativos que se estaban realizando para la inminente guerra mundial le proporcionó un impulso extraordinario a la economía norteamericana. Este hecho ayudó a resolver el problema del desempleo y aumentó en forma vertiginosa el producto nacional. Ni aún el programa más radical del Nuevo Trato podía compararse con esta nueva situación.

Debemos recordar, además, que la política novotratista fue desarrollada en un momento de crisis del sistema capitalis-

^{3/} Henry Wells, op. cit., pág. 146

^{4/} G. K. Lewis, op. cit., pág. 203

ta mundial. Desde sus inicios, se visualizó como un paliativo necesario y temporal mediante el cual el Estado auxiliaría por medio de subsidios y ayudas financieras al sector privado a incrementar la producción económica. Como vimos, nunca se planteó ni remotamente un cambio radical del modo y las relaciones de producción capitalista. El Nuevo Trato fue simplemente un cosmético, una alternativa pasajera para una economía en crisis. Aún así, los propulsores, diseñadores o simplemente defensores de esta política económica se convirtieron, súbitamente, en anatemas y parias a los ojos de la burguesía y de la clase dominante de los Estados Unidos.

Rexford Tugwell continuaba siendo un persistente defensor del Nuevo Trato, aún cuando este había perdido su momentum en la escena política norteamericana. De manera que cuando los programas novotratistas son desalentados por la administración federal es casi obligado a renunciar de su posición en el Departamento de Agricultura:

Ya había tenido suficiente del servicio al gobierno. Estaba bajo una gran presión... La prensa estaba encima de mí y sentía que era un estorbo para todas las cosas que quería ver que se hicieran, de modo que renuncié.⁵

Antes de ser designado gobernador de Puerto Rico, Tugwell había visitado la Isla y observando los problemas del latifundio y monocultivo.⁶ En diciembre de 1940 fue nombrado por

^{5/} "Reflections"... loc. cit., pág. 69

^{6/} Supra, págs. 55-56.

el Secretario del Estado, Harold Ickes para que coordinara una investigación sobre la aplicabilidad de la ley de los 500 acres.⁷ En esta ocasión, se relaciona con el liderato del PPD y expresa su simpatía con el programa de reforma agraria y económica que se iniciaba desde la legislatura colonial.

El nombramiento de Tugwell como gobernador del país tiene varias explicaciones. Por un lado tiene la intención implícita de alejarlo aún más de las posiciones claves en el gobierno de Washington. Como sugiere el profesor Lewis, "la gobernatura (sic) de Tugwell fue una etapa más en su gradual alejamiento de los centros decisivos del régimen rooseveltiano cuando ese régimen se desplazaba lenta, pero inexorablemente hacia la derecha política".⁸ Desde su punto de vista personal, la experiencia en Puerto Rico representaba, entre otras cosas, la ansiada oportunidad de poner en práctica no sólo sus ideas sobre planificación y administración pública, sino para demostrar que la política del Nuevo Trato podía realizarse exitosamente.⁹ De hecho, mucho tiempo después, señaló abiertamente que el trabajo realizado en Puerto Rico fue el que le dió la ma

7/ Véase el informe que rinde esta Comisión: R.G. Tugwell. Investigation into Administrative Responsibilities under the Five Hundred Acre Limitation on Land Holdings in the Organic Act for Puerto Rico to the Secretary of the Interior. San Juan: Bureau of Supplies, Printing and Transportation, September, 1941. Un interesante relato sobre este proceso se encuentra en Jaime Bagué. "Movimientos de Reforma..." loc. cit., págs. 83-114.

8/ G. K. Lewis, op. cit., pág. 175.

9/ Véase. R.G. Tugwell. The Place of Planning in Society: Seven Lectures on The Place of Planning in society with special reference to Puerto Rico, 2nd ed. Departamento de Hacienda Servicio de Compra y Suministros. División de Imprenta: San Juan, 1953, pág. 5-7.

por satisfacción personal en su carrera profesional debido a que aquí tuvo la oportunidad de reformar y reorganizar efectivamente la administración pública:

El gobierno de Puerto Rico estaba bastante abandonado. Era obsoleto. Esta situación me dio la oportunidad de reorganizarlo. Por supuesto que conté con el apoyo del grupo progresista que acababa de tomar el poder. Hasta esa fecha, un grupo de reaccionarios había tenido el control del gobierno. Ellos lo habían saqueado y manejado para su propio beneficio. Nosotros de tuvimos todo eso. Nosotros establecimos un sistema de presupuesto y de planificación. En resumen, nosotros reorganizamos las cosas...¹⁰

Ahora bien, hay que dejar claramente establecido que Tugwell no fue un simple administrador inteligente, concienzudo y políticamente neutral, cuyo interés exclusivo era la racionalización y eficiencia de la administración pública tal y como nos lo presenta los profesores Goodsell y Lugo Silva en sus respectivos libros sobre su gestión en Puerto Rico.¹¹ El gobernador Tugwell representaba el poder del gobierno imperial en la Isla y de hecho, era un norteamericano orgulloso de su país y defensor de la incorporación de Puerto Rico como estado de la unión americana.¹² Por lo tanto, comprendía cabalmente la importancia que desde el punto de vista económico, político y militar, representaba la Isla para los intereses del imperialismo y ob-

^{10/} "Reflections...", loc. cit., pág. 69.

^{11/} Goodsell, op. cit., Enrique Lugo Silva. The Tugwell Administration in Puerto Rico. Rio Piedras: Editorial Cultura, 1955. Véase además la crítica que realiza el Dr. Robert Aderson al libro de Goodsell. "Reseña del libro Administration of a Revolution". Revista de Ciencias Sociales, Vol. X, No. 4 (diciembre, 1966) págs. 489-492.

^{12/} G. K. Lewis. op. cit.

viamente le asignaba prioridad en su gestión al problema de la "seguridad nacional". Su responsabilidad máxima consistía en mantener un clima de seguridad sosiego y estabilidad política en la situación de emergencia causada por la segunda guerra mundial. Ciertamente esta consideración estaba por encima de todas:

Mi deber como representante de mi país en Puerto Rico era conformar los asuntos civiles, si podía, de tal modo que las bases militares, que pronto deberían (antes de haberse terminado) resistir el choque de un ataque, no estuvieran aisladas en un ambiente general hostil...¹³

Además, Tugwell sabía que la explotación rampante del sistema capitalista colonial propiciaba una "peligrosa psicología proletaria".¹⁴ Por eso afirmaba que las condiciones materiales para una "guerra de clases" estaban dadas y se hacía evidente que en una situación de esta naturaleza los primeros que peligraban eran los extranjeros.¹⁵ El fantasma del nacionalismo revolucionario volvía a amenazar la seguridad en la colonia.

No cabe duda que los estrategas de Washington tenían presente que el movimiento reformista de Muñoz podía moverse peligrosamente hacia la independencia y como consecuencia perder su importante colonia en el Caribe. Además, la paupérrima situación del país no constituía el mejor ejemplo de la "buena ver-

^{13/} The Stricken Land., op. cit., pág. 148.

^{14/} Ibid., pág. 7.

^{15/} Ibid.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

ciudad" que propugnaba el imperio para los países latinoamericanos. Esto era una preocupación que se manifiesta transparentemente en el discurso inaugural del gobernador Tugwell el 19 de septiembre de 1942:

Puerto Rico es un buen terreno de experimentación para las intenciones de los americanos, yo estoy seguro que sus líderes realizan claramente su rol en el gran drama en que se desenvuelven. La Isla es, no sólo por su tamaño y localización el centro estratégico de toda el área del Caribe, si no que además, está unida culturalmente con otros americanos al sur y al norte. Si los puertorriqueños hicieran el intento, podrán ser los responsables de establecer esas instituciones de amistad internacional que rara vez han existido antes. Esto requiere una comprensión total y esfuerzo propio.¹⁶

Como se trasluce de este texto, se hacía perentorio el paso de un imperialismo arcaico y de visible explotación a otro, igualmente explotador, pero "ilustrado" y en armonía con los nuevos sectores políticos y sociales que ascendían a la legislatura colonial y que aspiraban al control de las estructuras políticas del país. Para ello, se comenzaba en forma "experimental", con una nueva fase de dominación colonial cuyo eje central consistía en la participación de los "nativos" más capaces en la administración pública. En este sentido, el gobernador Tugwell, con conocimiento de causa o no, se convertirá en el instrumental ideal y transitorio para sentar las bases de la nueva estrategia de dominación que se ejecutará completa-

16/ "Inaugural Address", en R.G. Tugwell. Puerto Rican Public Papers. San Juan: Service Office of the Government of Puerto Rico. Printing Division, 1945. págs. 10-11. (subrayado nuestro).

mente al finalizar la segunda guerra mundial. A nuestro juicio esta fue la razón principal para la designación de un ilustre e ilustrado profesor para gobernar la desolada y "azotada" isla del Caribe.

2. El ascenso al poder político colonial del Partido Popular Democrático (PPD).

El Partido Popular Democrático se crea oficialmente el 21 de julio de 1938 bajo el liderato máximo de Luis Muñoz Marín. Este nuevo partido va a recoger en su seno a los grupos y sectores sociales de la sociedad puertorriqueña que demandaban como sus aspiraciones prioritarias las siguientes medidas principales: expropiación y redistribución de la tierra, justicia social e independencia nacional como solución prospectiva al problema colonial.

La pauperización creciente del proletariado agrícola y de otros sectores sociales del país tenía sus orígenes en la rampante explotación capitalista colonial y a su secuela inmediata, el latifundio extranjero. Los beneficiarios exclusivos de esta situación eran obviamente, las grandes corporaciones azucareras extranjeras y la oligarquía terrateniente anti-nacional:

En Puerto Rico todos con excepción de las clases anti-nacionales sufrían decepciones, privaciones o pobreza. El capitalismo de plantaciones a través principalmente de su materialización empresarial en las corporaciones ausentistas, era responsable de estos procesos que se traducían, incluían o implicaban la miseria de los trabajadores, la quiebra de los hacendados, la pauperización de los campesinos de pequeña tenencia, las

degradaciones y humillaciones de los medianos y pequeños agricultores como pequeños colonos cañeros o cosecheros de tabaco hipotecados, el empleo inestable y el desempleo, la limitación en la participación económica del creciente sector profesional, la corrupción política y la amenaza a las libertades individuales y la desesperanza general.¹⁷

Como habíamos señalado en el capítulo precedente, con la intensa y extensa penetración del capital norteamericano se agotan las posibilidades materiales del desarrollo de una poderosa burguesía nacional vinculada a la ampliación y desarrollo del mercado interno.¹⁸ Los hacendados especialmente los vinculados a la actividad cafetalera y tabacalera habían sido liquidados como el sector económicamente dominante y la pequeña burguesía criolla no podía competir con la avalancha de mercancías importadas de los Estados Unidos. Además, carecían de la posibilidad y la capacidad productiva para orientar su mercancía hacia la metrópoli. De ahí que ante la imposibilidad de desarrollo y consolidación de una burguesía nacional, le corresponderá a los sectores medios y profesionales la tarea de dirigir la transformación del sistema colonial, latifundista y monoprodutor. Son precisamente, estos sectores en unión con la débil -

^{17/} A. G. Quintero. Bases sociales de la transformación ideológica del PPD. San Juan: Centro de Estudios de la Realidad Puertorriqueña. Cuaderno No. 6, noviembre, 1975. págs. 77-78.

^{18/} Véase: Emilio González Díaz. "El Estado y las clases dominantes en la situación colonial". Revista Mexicana de Sociología. Año XI, Vol. XI; No. 3, (jul-sep, 1978) págs. 1141-1152. Sobre esta temática véase: A.G. Quintero, Ibid., José J. Villamil. "El modelo puertorriqueño: los límites del crecimiento dependiente". Revista Interamericana de Planificación. Vol. X, No. 39, (sept., 1976), págs. 64-86.

burguesía criolla quienes se dan a la tarea de organizar el PPD, el cual se va a convertir en un amplio movimiento de masas pluriclasistas que dirigirá la transformación de la formación social puertorriqueña de un arcaico capitalismo agrario a un capitalismo industrial. En este sentido, el PPD se convierte en el instrumento para canalizar las aspiraciones de justicia social que demandaban las clases explotadas y las que estaban impedidas de ascenso social y económico en el sistema vigente. Eso explica la razón del casi inmediato apoyo del campesinado empobrecido; del proletariado agrícola y urbano (mediante el apoyo de la Confederación General de Trabajadores fundado el 31 de marzo de 1940); de los sectores medios y profesionales tales como maestros, abogados y médicos; de la *exigua* burguesía criolla (colonos y pequeños comerciantes) y de amplios sectores del nacionalismo.

En julio de 1940 se celebra la asamblea constituyente del P.P.D. y como resultado se aprueba un programa económico y social que recoge esta alianza de intereses y aspiraciones. En el *préambulo* del programa se señalaba que:

El Partido Popular Democrático comparece ante la conciencia del pueblo puertorriqueño y solemnemente declara que, al aspirar a recibir el mando público... se dispone a afrontar los graves problemas económicos que agobian a éste y que son causa y fundamento del estado de miseria y de inseguridad social que prevalece en Puerto Rico. Nuestro pueblo está sometido a un tremendo sistema de explotación económica que debe cesar inmediatamente. La democracia debe ser una realidad en Puerto Rico... solo mediante el ejercicio del poder público por los legítimos representantes de la democracía puertorriqueña puede cesar tal régimen de

explotación...

... El Partido Popular Democrático se dispone y compromete a afrontar los problemas públicos que se derivan de ese estado de explotación de aquellas medidas que resultan necesarias para garantizar la justicia del pueblo.¹⁹

Luego se exponen las áreas específicas de ese sistema de explotación y los programas que se iniciarán una vez obtenido el poder político. Veamos los puntos sobresalientes del proyecto político del P.P.D.:

1. "Cumplimiento estricto" de la ley de los 500 acres.
2. Impulsar legislación para asegurar que los agricultores de la caña reciban todos los beneficios de sus cosechas. "Si fuese necesario se declarará la molienda de caña y su transformación en azúcar, en industria de servicio público, reglamentando sus deberes hacia el agricultor y el trabajador y hacia los consumidores insulares de azúcar, para establecer una justa distribución de los beneficios de dicha actividad y una garantía de su funcionamiento permanente en beneficio de la comunidad puertorriqueña..."
3. Crear el "Banco del Pueblo" para ayudar a todas las actividades agrícolas e industriales del país.
4. Aprobar legislación "para que todos los agregados puedan adquirir sin costo alguno para ellos... un pedazo

^{19/} Partido Popular Democrático. Programa económico y social. Aprobado el 21 de julio de 1940. en Compilación de Programas: 1940 a 1960. s.l., s.f.

de tierra que sea la garantía de su libertad individual y la fuente de su razón ciudadana. El hombre que vive agregado contra su voluntad y resistiendo opresiones y coacciones, no es un hombre libre. La libertad más elemental del ser humano es la posesión del pedazo de tierra en la que clava los zocos de su hogar".

5. Proveer acceso de los "hijos de familias pobres" a la Universidad.
6. Protección y fomento de las industrias nativas.
7. Abordar el problema del absentismo con el fin de "eliminar totalmente sus funestas consecuencias, adoptando medidas suficientes y adecuadas para que se invierta en Puerto Rico el producto del trabajo y la propiedad puertorriqueña impidiendo que dicho producto emigre para ir a beneficiar lejanas comunidades con gran detrimento de la nuestra".
8. Gestionar que Puerto Rico sea librado de la ley de cabotaje "que encarece el flete del pasaje y aumenta el costo de la vida".²⁰

En cuanto al asunto de la condición política de la Isla (status) el partido decidió que ese asunto no estaba en controversia en las elecciones del 1940. Se argumentaba que lo fundamental en ese momento histórico era canalizar todas las energías del partido en la implantación de las reformas económi

^{20/} Ibid. págs. 2-18.

cas y sociales del programa y posteriormente discutir la cuestión del status. Además, consideraban que debido al peligro de la "inminente guerra" lo importante era la defensa de la democracia "(dado que)... la libertad de nuestro pueblo, sea bajo la independencia o bajo la estadidad, es inconcebible ahora sin el aseguramiento (sic) de la democracia en toda América".²¹

A pesar de lo anterior el liderato del partido, en voz de Muñoz, todavía afirmaba lo siguiente:

La cuestión del status político en lo que concierne al PPD no está en la discusión de la campaña electoral. Yo tengo como siempre mi convicción personal a favor de la independencia por medios pacíficos y amistad con los Estados Unidos...²²

En las elecciones generales de noviembre de 1940 el PPD logra vencer a los otros partidos coloniales. En el Senado obtiene la mayoría de un voto y empata con la Coalición en la Cámara de Representantes. Empero, llegó a un acuerdo político con los representantes electos por la Unificación Triparti

^{21/} Ibid., págs. 17 y 23.

^{22/} Citado por Luis Rieves Falcón. "El futuro ideológico del Partido Popular Democrático", en Diagnóstico de Puerto Rico. 2da. ed., Rio Piedras: Editorial Edil., Inc. 1972, pág. 242. (subrayado nuestro).

ta y así puede controlar la Asamblea Legislativa.²³

El primer asunto que se trató en la legislatura fue el problema de romper con el dominio de las corporaciones azucareras extranjeras mediante la reforma agraria. Esta tenía como instrumento básico la implantación de la ley de los 500 acres, cuya constitucionalidad había sido sostenida por el Tribunal Supremo de los Estados Unidos. Así las cosas, en abril de ese año se aprueba con grandes expectativas, la Ley de Tierras que en su extensa "Exposición de Motivos" declara que:

"... la tierra de Puerto Rico ha de ser considerada como fuente de vida, de dignidad y de libertad económica para los hombres y mujeres que la trabajan y se declara que es la política pública de El Pueblo de Puerto Rico que finalmente cada persona que trabaje la tierra sea dueña de esa tierra que le sostiene..."

Y más adelante se afirma:

Es evidente... que la concentración de tierras ha creado en esta Isla una situación social grave, poniendo la más valiosa fuente de riqueza bajo el dominio de grandes intereses entre los cuales descuellan los absentistas. La gran masa de agricultores y trabajadores sufre una si-

^{23/} De los 568,851 votos emitidos, el PPD obtuvo 214,857, el Partido Republicano 134,582, el Partido Socialista 87,841 lo que daba un total de 222,423 para la Coalición Republicano-Socialista. Dada esta mayoría la Coalición eligió al Comisionado Residente en Washington, Bolívar Pagán. La Unificación Tripartita obtuvo 130,299 y el Partido Agrícola Puro 1,272.

El PPD eligió 10 senadoras, 18 representantes y los alcaldes de 29 municipios. La Coalición eligió además del Comisionado Residente a 9 senadores, 13 representantes y los alcaldes de 37 municipios. La Unificación eligió tres representantes y los alcaldes de 11 municipios. Véase: Fernando Bayrón Toro. Elecciones y partidos políticos de Puerto Rico: 1809-1976. Mayaguez: Editorial Isla, Inc. 1970., pág. 197.

tuación desesperada, tendiendo los primeros a convertirse en simple peones y éstos en mendigos, viéndose miles de familias convertidas en "agregados", o sea, siervos sin derecho ni control alguno sobre el pedazo de tierra que da cabida a su hogar, mientras que el producto del trabajo de la inmensa mayoría del proletariado se convierte en gran parte en capital absentista en vez de transformarse en poder adquisitivo para el pueblo...²⁴

En virtud de esta ley se crea la Autoridad de Tierras, organismo encargado de proceder a la expropiación de las tierras poseídas por las corporaciones en exceso de los 500 acres. Las tierras adquiridas se repartirían de la siguiente manera: En primer lugar, parte de la tierra adquirida se distribuirá en pequeñas parcelas, con el expreso propósito de asegurarle una vivienda a las familias de los agregados; los cuales debían mover o construir su casa a los terrenos cedidos en un período de 120 días. En segundo lugar, parte de las tierras expropiadas se utilizarían para ubicar a familias en pequeñas fincas para ser explotadas económicamente. Estas fincas se traspasarán en venta condicionada a los agricultores interesados y con experiencia en la cosecha de algún producto.

Finalmente, otra parte de las tierras se destinarían a la creación de las "fincas de beneficio proporcional". Siguiendo las disposiciones de la ley, la Autoridad de Tierras expropia las tierras de las corporaciones, establece las fincas, contrata un administrador para cada una y provee el capital pa-

^{24/} Legislatura de Puerto Rico. Ley de Tierras. pág. 6, 14, 16.

ra iniciar su funcionamiento. Los trabajadores contratados perciben un salario por su fuerza de trabajo y una participación de los beneficios al finalizar el año. Es decir, después de cubrirse los gastos de operación y de separar una porción para las mejoras de la finca, el remanente se reparte entre los obreros en proporción al salario y las horas trabajadas.²⁵

Conjuntamente con la reforma agraria se planteó la necesidad de reformar y modernizar las estructuras administrativas del gobierno colonial. Hasta ese momento nadie se había preocupado por desarrollar nuevas instituciones administrativas y modernizar el aparato estatal para que funcionara con cierta efectividad y eficiencia. La "revolución" necesitaba de una estructura administrativa ágil y capaz. En esta tarea el Gobernador asume un papel muy importante. En uno de sus mensajes a la Asamblea Legislativa, Tugwell les decía a los "representantes del pueblo" lo siguiente:

El pueblo de Puerto Rico tiene aspiraciones. Sabe lo que quiere. Pero todo el mundo sabe que el gobierno carece de planes concretos y detallados para cumplir dichas aspiraciones y carece de medios para ajustar nuestro probables ingresos a las tareas por realizar... He ahí por qué... (es necesario) la maquinaria del gobierno para llevar a cabo la reforma, tenemos que esperar que se construya gran parte de dicha maquinaria. Nunca lograremos gran cosa con el programa de utilización de tierras ni ampliaremos nuestras industrias manufactureras por lo menos mediante la ayuda gubernamental hasta que no se lleve a cabo esta tarea.²⁶

^{25/} Véase los títulos IV, V y VI de la Ley de Tierras en Ibid.

^{26/} R.G. Tugwell. Puerto Rico Public... op. cit., pág. 47-48. Las investigaciones de Goodsell. op. cit., y Lugo Silva. Ibid. Tratan sobre las aportaciones de Tugwell a la administración pública puertorriqueña.

En síntesis, la tarea del P.P.D. (apoyada por la administración tugwelliana), es la construcción de un aparato estatal moderno y eficiente que tenga la posibilidad real y la capacidad administrativa para impulsar y concretizar su proyecto económico y político. Se experimenta en una primera fase, con un programa que podríamos designar como de "desarrollo capitalista nacional" cuyos elementos fundamentales eran los siguientes: a) la reforma agraria y lucha contra el dominio de las corporaciones azucareras extranjeras; b) la participación del Estado en el desarrollo económico a través de la creación de corporaciones públicas y empresas estatales; c) la creación y ampliación de la infraestructura económica mediante la "nacionalización" de los servicios públicos más urgentes; d) aprobación de una amplia legislación de protección y bienestar social y e) la diversificación agrícola y el fomento de la industrialización mediante la participación directa del Estado.

Así, para construir la infraestructura para el desarrollo y proveer un servicio público más eficiente se crearon las siguientes corporaciones públicas:²⁷

1. Autoridad de las Fuentes Fluviales (1941). - con el fin de producir, distribuir y administrar un sistema de energía eléctrica a nivel nacional.

^{27/} Para un esbozo de la legislación aprobada bajo la administración de Tugwell y el PPD (1941-46) véase. Enrique Lago Silva. Ibid. Apéndice I., págs. 151-158.

2. Servicios de Acueductos y Alcantarillados (1945) - Responsable de la construcción, administración y operación de los acueductos y alcantarillados sanitarios en la Isla.
3. Autoridad de Comunicaciones (1946) - Para operar y administrar el sistema telegráfico del país y posteriormente los teléfonos rurales.
4. Autoridad de Transporte de Puerto Rico (1942) - Responsable de ampliar y mejorar el servicio de transportación pública en el área metropolitana de San Juan.
5. Corporación de Industria de Prisiones (1946) - Para ayudar a la rehabilitación de los confinados en las instituciones correccionales y penales mediante empleos remunerados.

Se crearon también las siguientes instrumentalidades del Estado cuya finalidad era la expansión, diversificación y fomento de la producción económica agrícola e industrial:

1. Compañía de Fomento Industrial de Puerto Rico (1942) - Se creó con el objeto de estimular el desarrollo económico mediante la investigación sobre los recursos naturales, promover la inversión privada y adquirir y mejorar empresas industriales y comerciales del sector privado. A mediados de la década la Compañía de Fomento había adquirido y estaba administrando las siguientes empresas estatales:

- a. Corporación de Cemento (Puerto Rico Cement Corporation) - fundada por la PRRA y adquirida por la Compañía de Fomento Industrial en 1943. Su finalidad era la producción de cemento.
 - b. Corporación de Vidrio (Puerto Rico Glass Corporation) - empresa destinada a la producción de envases de cristal.
 - c. Corporación de pulpa y papel (Puerto Rico Pulp and Paper Corporation) - para fabricar envases de cartón.
 - d. Corporación de productos de arcilla (Puerto Rico Clay Products Corporation) - para fabricar artículos sanitarios.
 - e. Corporación de zapatos y cueros (Puerto Rico Shoe and Leather Corporation) - para fabricar y distribuir zapatos.
2. Banco de Fomento de Puerto Rico (1942) - Se constituyó en el banco central como depositario de fondos gubernamentales, negociando las ventas de bonos del gobierno y asumió la función de banco de inversiones, dedicándose principalmente a proyectos de fomento económico.
 3. Compañía Agrícola - Su función era el desarrollo de la agricultura mediante la experimentación con nuevas cosechas y métodos modernos de producción, elaboración y venta.

En cuanto a la legislación social se aprobaron varias leyes encaminadas a proveer bienestar y seguridad a los sectores marginados de la sociedad puertorriqueña. Entre otras se destacan las siguientes: la ley de salario mínimo, la ley de relaciones del trabajo y otra legislación obrera; prevención y eliminación de arrabales; provisión de mejores salarios y condiciones de trabajo a los maestros de escuela pública; facilidades de préstamos a los agricultores; cambios sustanciales a la ley de compensación por accidentes; construcción de hospitales y centros médicos en toda la Isla; enmiendas a la ley de contribuciones sobre ingresos; provisión de \$50,000 a la Universidad para becas a alumnos destacados; establecimiento de fincas para maestros, con el fin de estimular a este sector profesional a vivir y enseñar en la zona rural; amplio programa de construcción de viviendas públicas a bajo costo; rehabilitación de las Islas de Vieques y Culebra; establecimiento de un plan de clasificación y compensación para el servicio público; creación de la Junta de Libertad bajo Palabra; ley sobre alquileres razonables; establecimiento de un seguro contra los huracanes a la industria cafetalera; legislación para impulsar las asociaciones cooperativas y otras.²⁸

Este proceso de reforma político-administrativa va a traer como consecuencia el desarrollo de un aparato estatal poderoso y con ello el surgimiento de una burocracia modernizada (no basada en los conceptos tradicionales de patronazgo y nepo-

^{28/} Ibid.

tismo) y la formación de una "tecnestructura estatal" que se fortalecerá en las próximas décadas.²⁹ Las expectativas de movilidad social y económica y el consecuente poder político que se podía obtener de las nuevas estructuras administrativas del Estado son cada vez más notables y deseadas, especialmente para los sectores medios y profesionales. Para estos grupos, la empresa privada, dado el escaso desarrollo de las fuerzas productivas en el país, no ofrecía el incentivo adecuado ni la "mística" necesaria para satisfacer sus aspiraciones sociales y políticas. En este contexto, la participación en el control de las estructuras administrativas del Estado colonial se convierte en uno de los objetivos prioritarios de los dirigentes políticos y burocráticos. Las características comunes de estos jóvenes que posteriormente se convertirán en los dirigentes de la "revolución pacífica" puertorriqueña son las siguientes:

- a) un origen de clase similar; casi todos eran provenientes de antiguas familias hacendadas o de la pequeña burguesía comercial o profesional puertorriqueña;
- b) la mayoría poseían una buena preparación académica, en muchos casos orientados a las ciencias

^{29/} De acuerdo con Janni el concepto de tecnestructura es más amplio que el de tecnocracia puesto que incluye no sólo el conjunto de técnicos y especialistas que desarrollan la actividad planificadora sino además engloba a los organismos e instituciones que formulan, ejecutan y controlan la política económica del gobierno. De este modo la noción de "tecnestructura estatal" abarca los siguientes elementos y relaciones: "a) el vínculo entre la tecnocracia y los organismos de planificación; b) la utilización creciente de ciertas modalidades del pensamiento técnico-científico; c) el fortalecimiento del Poder Ejecutivo en detrimento del legislativo y de los principios de la "democracia representativa" y d) la sistemática vinculación recíproca entre las relaciones de dominación (políticas) y de apropiación (económicas)". Estado o Planeamiento... págs. 315-316.

sociales, y habían realizado parte o la totalidad de su educación formal en los Estados Unidos y c) compartían la ideología reformista del PPD, aunque algunos como Moscoso y Descartes provenían de familias vinculadas con la tradición republicana y anexionista.³⁰

De lo discutido anteriormente podemos concluir que tanto el ascenso al poder político en la colonia de un partido reformista, pluriclasista y de corte populista, como la designación de un norteamericano liberal-novotratista para gobernar la colonia constituyen dos factores esenciales para entender el futuro desarrollo histórico-social del país.

^{30/} Algunos de los miembros más destacados de esta nueva "elite" burocrática son: Rafael Picó. Proviene de una familia de terratenientes del municipio de Coamo. Es graduado de bachiller (licenciatura) en economía de la Universidad de Puerto Rico y de maestría y doctorado en geografía en la Universidad de Clark. Teodoro Moscoso. Descendiente de un acaudalado comerciante de Ponce, dueño de una cadena de farmacias. Se graduó de licenciatura en farmacia y química de la Universidad de Michigan. Roberto Sanchez Vilella. Su padre era un "próspero comerciante" de Ponce y unionista activo. Se graduó de ingeniería civil de la Universidad del Estado de Ohio en 1934. Jaime Benítez. Obtuvo su licenciatura en derecho en la Universidad de Georgetown y maestría en ciencia política en la Universidad de Chicago. Sol Luis Descartes. Es hijo de un acomodado abogado de Ponce, republicano y defensor de los Estados Unidos. Se graduó de licenciatura en economía de la Universidad de Puerto Rico y maestría en economía agrícola de la Universidad de Cornell (1934). Rafael de J. Cordero. Fue maestro de escuela superior y profesor universitario. Se graduó de maestría y doctorado en economía de la Universidad de Columbia, donde fue discípulo de Tagwell. Estos datos se obtuvieron de Henry Well. La modernización... op. cit., pág. 401-408 (nota al calce número 23) y C.F. Goodseel. Administración... op. cit., págs. 85-92.

En primer lugar, la posición política e ideológica similar sobre la expropiación y redistribución de la tierra fue fundamental para hacerle frente a las poderosas corporaciones extranjeras y a la oposición político conservadora, en el país. Nos parece que sin el apoyo oficial del gobernador Tugwell la reforma agraria no se hubiese iniciado con la seguridad y entusiasmo con que se hizo en los primeros años del gobierno del PPD. Como vimos, Tugwell había dirigido una exhaustiva investigación sobre la situación del latifundio antes de su designación como gobernador y en la misma recomendaba la implantación inmediata de la ley de los 500 acres. Para Tugwell, la reforma agraria posiblemente significaba la oportunidad para la realización de muchas de las políticas y programas de desarrollo agrícola que se habían frustrado en los Estados Unidos con el congelamiento de la política del Nuevo Trato. Por otro lado, para Muñoz Marín y su grupo, la expropiación y redistribución de tierras constituía el instrumento necesario para iniciar el resquebrajamiento del poder político de las clases dominantes que estaban vinculadas económicamente a las grandes centrales azucareras. No cabe duda que la reforma agraria, económica y administrativa estaba directamente relacionada con el debilitamiento del poder económico y político de los latifundistas y con la consiguiente consolidación del poder político del PPD.

En segundo lugar, Tugwell representaba el apoyo y medio adecuado para la realización de la aspiración inmediata de los dirigentes del PPD: el logro de cierta hegemonía interna mediante el control del aparato estatal colonial. Dadas las limitaciones

ciones del sistema colonial para el surgimiento y desarrollo de una burguesía nacional, el control del aparato estatal colonial se convierte en el objetivo para el ascenso social y económico de los sectores medios y profesionales y de la pequeña burguesía criolla que dirigían al PPD. No obstante, entre los miembros de ese partido se van a manifestar claros conflictos y contradicciones sobre la resolución definitiva del status político de la Isla. De ahí la omisión de esta controversia en las elecciones de ese año y en los subsiguientes. Las dos tendencias políticas que luchan en el seno del partido son: los sectores más progresistas que abogaban por la independencia nacional lo más pronto posible; y los sectores burocratizados que apoyaban las reformas autonómicas con mayores concesiones de gobierno propio. Su objetivo estratégico consistía en lograr el control de la administración pública del país con la elección del gobernador mediante voto popular. Como analizaremos más adelante, esta tendencia obtuvo finalmente el control del partido en su ya acelerada marcha hacia la contemporarización con el imperialismo. Paralelamente, los probados y reconocidos conocimientos de Tugwell sobre la teoría y la práctica de la administración pública y la administración gubernamental son de gran utilidad para el engranaje del aparato estatal de la colonia. De hecho, la racionalización, eficiencia y organización de la administración pública es la preocupación central del período tugwelliano (1941-46). De ahí el énfasis otorgado al organismo de planificación como el "poder directivo" y la "mente colectiva" que coordinará y dirigirá las diversas actividades del gobierno.

En tercer lugar, Tugwell fiel a su concepción de la dicotomía política-administración, se preocupa por reclutar para el servicio público a una serie de jóvenes puertorriqueños recientemente egresados de universidades norteamericanas y les encomienda tareas de gran responsabilidad, sin necesariamente considerar como criterio absoluto sus preferencias político-partidistas. Ciertamente es la primera vez que se intenta poner en práctica el "principio del mérito" en la selección y reclutamiento para ocupar un puesto en nuestra administración pública.

La ideología de la racionalización, la técnica, la eficiencia, la excelencia académica y la dedicación al servicio público refuerzan las aspiraciones políticas de los sectores medios y profesionales. De esta "escuela" emergerán los burocratas y tecnócratas que aceleradamente sustituirán a los "poetas" y "soñadores" de las esferas decisionales del partido gobernante. La formación de una "tecnestructura estatal" modernizada es una fase en el desarrollo del capitalismo puertorriqueño que se consolidará en las próximas décadas.

Finalmente, la designación de Tugwell representa una perspectiva de cambio en la política colonial de Estados Unidos hacia Puerto Rico. Su nombramiento inicia la política del disimulo, del "imperialismo ilustrado" que se implantará con todo vigor con las nuevas oportunidades de expansionismo que surgen al finalizar la segunda guerra mundial. Con esta etapa, se enfatiza la importancia estratégica, desde el punto de vista político, militar y económico que tiene la Isla de Puerto Rico, para garantizar los intereses norteamericanos en el área del Ca

ribe. De este modo, en los albores de la próxima década se inicia un amplio programa de propaganda de las bondades del "modelo puertorriqueño" y se pretende convertir al país en "vitri-
na" de la democracia y del desarrollo para latinoamérica. No es por pura casualidad entonces que la metrópoli haya seleccionado a un prominente planificador y profesor universitario como el último gobernador norteamericano de Puerto Rico.

3. Tugwell y su concepto de la planificación.

La concepción de R. G. Tugwell de la función planificadora se encuentra enmarcada dentro de su filosofía política y más específicamente en su conceptualización de la relación existente entre "la sociedad y su gobierno". Evidentemente su pensamiento político está influenciado por algunos de los postulados del neopositivismo, por elementos del "organicismo social" y por el movimiento en boga durante el primer tercio del presente siglo de la "gerencia científica". De hecho, Tugwell estaba completamente convencido de que la aplicación de los principios universales de la "ciencia de la administración", propuestos por Frederick W. Taylor, debían extenderse de las organizaciones industriales particulares a toda la sociedad, incluyendo la administración del aparato estatal.³¹

^{31/} C.T. Goodsell. *op. cit.*, pág. 161. Por ejemplo, en 1933 propuso la creación de una "Junta de Integración Industrial" compuesta de representantes del gobierno y la industria privada para reglamentar y planificar las inversiones, precios, salarios y condiciones de trabajo en los Estados Unidos.

Tugwell visualizaba a la sociedad como análoga a un organismo animal.³² Para él las sociedades humanas, constituyen las formas culminadas de la evolución del hombre, proceso continuo que se desarrolla desde los organismos más simples a los más complejos y diversificados. Por sus características biológicas, el hombre ha logrado desarrollar y obtener la supremacía sobre las demás especies de la naturaleza. Esto se debe, además, de las inherentes diferencias biológicas, a que el hombre ha desarrollado mayor "efectividad" en sus actividades sobre la naturaleza. Es decir, el hombre ha sido capaz de definir los objetivos que desea para la sociedad y de dirigir todos sus esfuerzos para la consecución de los mismos, administrando de este modo su progreso.

La sociedad humana de acuerdo a Tugwell constituye un "todo reconocible", no obstante sus partes que son coexistentes, no necesariamente se encuentran coordinadas. Cada parte realiza una función específica y especializada, pero para garantizar la continuidad y funcionamiento armónico del sistema social es imprescindible la función de coordinación y dirección de los diferentes organismos. Esta "función directiva", siguiendo su analogía organísmica, es realizada por el "centro", que en el hombre corresponde al cerebro y en la sociedad humana al gobierno. Tugwell señala que la función del gobierno es la de:

^{32/} R. G. Tugwell. The Place of Planning... págs. 17 y 55. Sobre la concepción tugwelliana de la planificación es fundamental examinar: la compilación de ensayos editados por Salvador M. Padilla, ed. Tugwell's Thoughts on Planning. Río Piedras: 1975. Véase además uno de sus últimos ensayos: R.G. Tugwell "Planning and Democracy". The Center Magazine (sep-oct, 1978) págs. 59-67.

... dirigir un todo formado de grupos, asociaciones, sociedades entremezclados y relacionados, de manera de ciertos objetivos que son comunes y necesarios para todos y que además son apoyados por la mayoría, sean alcanzados. Pero el gobierno debe ir más lejos de esto. Debe fomentar el estudio de la naturaleza, usar los descubrimientos más promisorios y mantener una política de progreso, todo esto además de sus deberes regulares de tomar decisiones, proteger los derechos de la minoría, evitar la explotación de los recursos, establecer las reglas para la competencia entre las empresas y demás cosas parecidas.³³

En la sociedad moderna el hombre se encuentra con grandes obstáculos para lograr el progreso y la armonía social. Resulta difícil "socializar" la creatividad de la mente humana, lo cual de acuerdo a Tugwell es necesario para afrontar los problemas sociales. De ahí que los esfuerzos individuales para el logro de las metas sociales deben canalizarse a través de una visión de conjunto de una "mente colectiva" (collective mind) que guíe la acción del gobierno:

El Centro al cual me he referido... es la mente colectiva. Y es evidente que en estos centros se desarrollan también los medios que reciben los impulsos ejecutivos, para referirlos a los depósitos de conocimientos y experiencias y para modificarlos y dirigirlos, de manera que se ajusten a las políticas públicas establecidas. Sin duda, todo esto es muy parecido a la función del cerebro humano...³⁴

Le corresponde, precisamente, a la agencia central de planificación gubernamental realizar la función de esa "mente

^{33/} R. G. Tugwell. The Place of Planning... op. cit., pág. 26.

^{34/} Ibid., pág. 23.

colectiva". Es decir, la tarea de la planificación consiste en organizar la "función de conjunto del gobierno" (conjunctive function of government) con los poderes suficientes que le permitan resumir e integrar los planes y programas de las diversas partes del todo. De este modo, Tugwell le atribuye a la planificación la función de sintetizar y guiar la acción gubernamental para promover el desarrollo de la sociedad.

El proceso de planificación según Tugwell es eminentemente científico y técnico. De ahí que la agencia de planificación debe estar separada del proceso político y de los tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) en que tradicionalmente se divide el funcionamiento del gobierno en el Estado moderno. Por lo tanto, la planificación como tal, debe constituirse en el "cuarto poder" o el "poder directivo" del gobierno.³⁵ La instauración del "cuarto poder" lo justificaba de la siguiente manera: a) el concepto de planificación integra los aspectos legislativos, ejecutivos y adjudicativos; y b) la planificación, en su función de "mente colectiva", trasciende los intereses y motivaciones particulares, por consiguiente, su ubicación en cualquiera de los poderes tradicionales del gobierno impedirían la necesaria independencia para alcanzar los objetivos generales de la sociedad. Veamos como lo expresa el propio Tugwell:

^{35/} Para una discusión teórica sobre el particular, véase los ensayos: "The Fourth Power" y "The Directive" en Salvador Padilla, op. cit.

... la agencia de planificación, tal como lo habíamos pensado no era claramente ni ejecutiva, ni legislativa, ni judicial; era algo de cada una de ellas.

Al realizar un plan de desarrollo o redactar reglamentos de zonificación podía llamarse legislativa, de acuerdo a la técnica estricta de la separación de poderes; al administrar el plan indicado cuánto debe hacerse, dónde y cuándo es ejecutiva y al decidir acerca de los derechos de los individuos sujetos al plan o al limitar o dirigir sus acciones es judicial. ¿Dónde entonces debe ubicarse en la estructura de gobierno? La respuesta parecía obvia. Debía intercalarse con todas las ramas gubernamentales como ellas están intercaladas entre sí...³⁶

A pesar de que Tugwell consideraba necesaria la independencia del organismo planificador señalaba que para garantizar la planificación democrática el "cuarto poder" debía estar subordinado, en última instancia, a los poderes políticos del Estado. En este sentido, le otorga a los poderes ejecutivo y legislativo la potestad de sancionar el proceso de planificación y la necesidad de supeditar sus recomendaciones a la definición del "deber ser", función que le corresponde a los "representantes del pueblo":

Es el destino a la agencia de planificación - apuntaba Tugwell - el aceptar, de aquellos que definen las aspiraciones generales del pueblo su definición de lo que debe ser; de precisar, concretar y hacer práctica esta definición; de mostrar cuán posible es implantarla - en formas alternativas si las hubiere - y someterlo a quienes tomen finalmente la decisión con las recomendaciones que estime pertinente. Cuando se le devuelva con las modificaciones que se les hicieran, sabias o no sabias, las estudiar

^{36/} R.G. Tugwell, The Place of Planning... op. cit., pág. 11.

rá y obedecerá el mandato de los representantes del pueblo.³⁷

A pesar de lo anterior, Tugwell insistía en que las consideraciones de "naturaleza política" debían mantenerse al margen de la ponderación técnica y profesional de la planificación. Esto era así, especialmente con relación a los legisladores, a los cuales no les tenía una alta estimación. De ahí que consideraba prudente establecer limitaciones y condiciones a la legislatura para que los planes y programas elaborados por la agencia planificadora no fueran revisados ni invalidados fácilmente por ella. Entendía que para garantizar el buen funcionamiento de la planificación era necesario: a) establecer una prohibición taxativa a la Asamblea Legislativa para realizar revisiones detalladas de los planes y reglamentos (Plan de Desarrollo, Reglamentos de Zonificación, Lotificación, Mapa Oficial, etc.) que confeccionase la agencia de planificación y b) establecer requisitos de clara mayoría (dos terceras partes o tres cuartas del total de los legisladores) para poder rechazar las proposiciones de la agencia central de planificación.³⁸ Con respecto a este particular la posición de Tugwell era consistente y clara. Todavía en 1958 al recordar sus esfuerzos por institucionalizar la planificación en Puerto Rico declaraba lo siguiente:

^{37/} ibid. pág. 25.

^{38/} ibid. pág. 8.

La verdad es que Mr. Bartlet y yo teníamos un buen concepto de las agencias de planificación. Y me temo también que además, pensábamos desfavorablemente de las legislaturas... Estas han sido guiadas por motivos ajenos al interés general, por lo cual desconfiábamos de ellas. De manera que nuestro deseo era sustituir, hasta donde fuera posible, los caprichos de los legisladores, por los instrumentos y juicios de los planificadores, es decir, queríamos hacer que las decisiones legislativas fueran más racionales tratando de que prestaran atención a un programa coordinado. Esto no es una confesión, pues todavía poseo los mismos puntos de vista. Los legisladores tienen una función; que ciertamente no es la de crear un plan económico y social integrado, ya que sobre el particular las legislaturas se encuentran incapacitadas por naturaleza y no es sabio pedirles que asuman tal deber.³⁹

En relación a la jurisdicción de la agencia planificadora, Tugwell consideraba que la misma debía tener carácter nacional. En el caso específico de Puerto Rico opinaba que esto debía tener jurisdicción sobre toda la Isla. Al respecto consideraba que el sistema de gobierno municipal existente en Puerto Rico era demasiado anacrónico e ineficiente como para confiarle la tarea de la planificación.⁴⁰

De acuerdo a Tugwell la función de coordinar e integrar las actividades del gobierno se concretizan mediante la formulación, preparación, adopción y ejecución de un Plan de Desarrollo que comprende dos aspectos fundamentales: el desarrollo físico y el desarrollo fiscal.⁴¹

^{39/} Ibid., pág. 10.

^{40/} Ibid., pág. 12.

^{41/} Ibid., pág. 8-16.

El instrumento principal para realizar la planificación física sería un Plano Regulador ("master Plan"), el cual indicaría con mapas, cartas y otros documentos, los usos del terreno, la ubicación de carreteras y otros elementos de planificación física. Este Plano Regulador sería la base para establecer el Mapa Oficial y los reglamentos de zonificación y lotificación y también se utilizaría como guía para establecer los criterios y prioridades en la preparación y revisión de los proyectos de mejoras permanentes de las agencias de gobierno.

Por otro lado, los instrumentos principales para realizar la planificación fiscal serían: un Presupuesto Anual y un Programa Económico de Seis Años. Estos dos instrumentos constituirían los mecanismos para coordinar e integrar el gasto público. Primeramente el Programa de Seis Años establecería las necesidades y directrices del sector público y luego se revisarían y se asignarían recursos de acuerdo a las circunstancias y necesidades inmediatas a través del presupuesto anual.

La concepción tugwelliana de la planificación se puede resumir de la siguiente forma:

1. La finalidad primordial de la planificación es integrar y coordinar las diferentes funciones de todas las partes del gobierno con la intención de guiar su desarrollo.
2. La planificación es un proceso técnico-racional y de neutralidad valorativa por lo cual debe estar separada del sistema político.

3. El funcionamiento y la efectividad de la planificación es asegurada si el organismo encargado de la misma se constituye en un "cuarto poder", independiente de los otros poderes tradicionales del gobierno.
4. El organismo de planificación debe tener jurisdicción nacional (incluyendo las áreas urbanas y rurales) y amplia autoridad para implantar sus planes y reglamentos.
5. La responsabilidad principal del organismo de planificación es la formulación, preparación y ejecución de un Plan de Desarrollo constituido por un plan espacial o físico (Plano Regulador) y un plan fiscal (Programa de Seis Años).

La cruda analogía organicista utilizada por Tugwell para enmarcar su concepción de la planificación es evidentemente ingenua y superficial. Suponer que la sociedad constituye un todo orgánico, donde las partes van a ser integrados armónicamente por una "mente colectiva", sin considerar las contradicciones y los conflictos de intereses existentes entre los diversos componentes de la misma, es simple formulismo ahistórico. De hecho, la concepción de la unidad orgánica excluye implícitamente el problema de la lucha de clases en la sociedad y hace aparecer a esta como algo ajeno de la estructura social. Por eso el énfasis en el orden, el progreso y la armonía social le impiden a Tugwell reconocer que la función de "integración" y "coordinación" asignada a la planificación responde a los intereses de ciertos sectores sociales, específicamente a las clases dominantes de la sociedad.

De igual forma sucede con el falso supuesto de la neutralidad valorativa y la preeminencia racional del proceso planificador. Actualmente se considera de por lo menos falta de realismo, el no vincular el proceso de planificación con las estructuras jurídico-política y económica de la sociedad. Es in cuestionable que la actividad realizada por los planificadores y burócratas, están insertadas dentro de las estructuras de poder del aparato estatal. De ahí que en la mayoría de los casos, el supuesto análisis técnico-racional de los planificadores está "contaminado" por las consideraciones de tipo político. Más aún, la concepción de que los políticos definen el bienestar general a través del "deber ser" y que la función de los planificadores es "precisar", "concretar" y "hacer práctica" esta definición es idealista e inaceptable. Es idealista porque desconoce la lucha de intereses antagónicos y contradictorios que ocurre en el seno de la sociedad civil y porque ese "deber ser" no necesariamente representa el interés general de la sociedad, si no más bien el interés específico de la clase o de algún sector de la clase dominante. Igualmente, es inaceptable desconocer el proceso dinámico y dialéctico que ocurre en la formulación y ejecución de las "políticas públicas" dentro del aparato estatal. Estas concepciones dirigen su pensamiento a considerar erróneamente que la agencia de planificación constituye un poder independiente de la estructura gubernamental y de los procesos políticos. Su experiencia en Puerto Rico le demostrará, en la práctica, la equivocación de éstos planteamientos.

4. Creación y objetivos de la Junta de Planificación.

La Junta de Planificación fue creada mediante la ley número 213 del 12 de mayo de 1942.⁴² La instauración de la Junta formaba parte del programa de reforma administrativa que impulsaron conjuntamente el gobernador Tugwell y el presidente del Senado y del Partido Popular, Luis Muñoz Marín. Como vimos, durante los años de 1941 a 1946 se formularon las bases legales y se crearon las instituciones estatales que impulsarían la estrategia de desarrollo. La Junta de Planificación se encargaría de coordinar los programas y proyectos de la "revolución" puertorriqueña.

La idea de la necesidad de crear una agencia planificadora en Puerto Rico fue originalmente tugwelliana. En el debate legislativo para la aprobación del proyecto de ley que instauraría la planificación, el senador conservador José Balseiro acusó a los líderes populares por la ignorancia de los alcances y motivaciones del mismo:

^{42/} Ley de Planificación, Urbanización y Zonificación de Puerto Rico, aprobada el 12 de mayo de 1942, según aparece reproducida en PLEBVS. Vol. VIII, Núms. 1 y 2 (junio-diciembre, 1974) págs. 109-125. Esta ley crea conjuntamente el Negociado del Presupuesto.

La ley 213 fué derogada en 1975 por la ley número 75 del 24 de junio de 1975, mejor conocida por la "Ley Orgánica de Planificación". Esta nueva legislación tiene el propósito de fortalecer las funciones relacionadas con la orientación de la integración de la "política pública para guiar el desarrollo integral de Puerto Rico".

La mayoría no tiene conocimientos de muchas de las partes del Plan que están sometiendo y no lo acertaban siquiera a explicar no solamente en su espíritu, si no también en su letra... Había que ver como se dispersaba la mayoría para consultarse sus miembros unos a los otros. Porque esa mayoría no sabía siquiera de qué se trataba en ese proyecto... Nosotros sabemos bien quién redactó este proyecto, lo redactó uno de los innumerables especialistas favorecidos por el Dr. Tugwell. No lo redactó ninguno de los hombres de la Mayoría en el Senado. Por eso aquí esta tarde no se sabía explicar ni el alcance ni el espíritu ni la letra de dicho proyecto porque los señores de la Mayoría no lo conocen. Aceptan y acatan.⁴³

Ciertamente, la institucionalización de la planificación era uno de los proyectos favoritos de Tugwell. Para la redacción del estatuto, el gobernador solicitó originalmente la colaboración de Alfred Bettman, uno de los más conocidos planificadores de los Estados Unidos y que en esos momentos se le conocía como el "padre de la zonificación" de su país, pues era de los propulsores más activos para la legalización de ese instrumento de planificación.⁴⁴

El proyecto preparado por Bettman no tuvo el apoyo ni la aprobación de Tugwell. Esto se debió a que su redacción y contenido estaba más en consonancia con la tradición norteameri

^{43/} Actas del Senado de Puerto Rico, según citado por Francisco Watlington Lirares. "Las Cabezas: Planificación de un área urbana en transición". Tesis presentada para obtener el grado de Maestro en Administración Pública. Universidad de Puerto Rico, 1967, pág. 4-5.

^{44/} Rafael Picó. "Puerto Rico un ejemplo de planificación integral". Revista PLERUS. loc. cit., pág. 18 y se repite en Rafael Picó. "La estrategia de la planificación en Puerto Rico". Revista Interamericana de Planificación, Vol. 11, Núm. 7, (Sept. 1968), pág. 50.

cana de la planificación local (municipal)⁴⁵ y a que el organismo planificador iba a estar ubicado en el poder ejecutivo y sujeto a la ratificación y a las enmiendas de la legislatura. Además se le concedía facultad para reglamentar los usos del terreno, pero no para preparar planes financieros.⁴⁶ Esto, obviamente estaba en contraposición con la concepción que tenía Tugwell de la función de la agencia planificadora y desistió de los servicios del Dr. Bettman. Para evitar discrepancias solicitó a la Junta Nacional de Planificación de Recursos que establecieron una oficina regional (Región XI) en la Isla. De esta forma recluta a su amigo y antiguo colaborador Frederick P. Barlett y redactan un nuevo proyecto de ley.⁴⁷

^{45/} Esta tradición se recoge en la Ley Modelo de Planificación que preparó un comité asesor del Departamento de Comercio de los Estados Unidos y cuya adopción fue recomendada a los diferentes estados. L.F. Hegrón y T. Hormazabal. "La Ley de Planificación de Puerto Rico. Análisis de Política Pública". Revista Jurídica de Puerto Rico. No. 3, Vol. 38 (1969), pág. 421.

^{46/} Un recuento sobre los detalles de esta situación se pueden encontrar en R.G. Tugwell. The place of planning... op. cit., pág. 12 y ss, R. Tugwell. The Stricken Land... op. cit., pág. 260 y ss. Se resume también en Goodsell. op. cit., págs. 164-171 y R. Picó. "Puerto Rico...", loc. cit., págs. 6-10.

^{47/} Sobre la redacción final del proyecto de ley existen diferentes versiones. Goodsell. op. cit., pág. 166 señala que Bartlett y Tugwell "sin consultar a nadie fuera de la Fortaleza, entre ambos redactaron un proyecto fundamentalmente distinto (al de Bettman)". Por otro lado Picó en "Puerto Rico..." ibid pág. 8 nos dice: "El proyecto de Bettman tuvo que ser completamente reescrito principalmente por Frederick P. Bartlett con la colaboración activa de Vicente Góigel Polanco, el portavoz de la mayoría Popular en el Senado en el 1942, el Dr. Antonio Fernós Isern... y muy importante... con la ayuda (de) Luis Muñoz Marín". El Dr. Fernós nos ofrece su versión en la siguiente forma... "fui nombrado en un comité político formado por tres personas (no mencionaré a las otras dos) pero todo el trabajo hube de realizarlo yo. Me encontré con un proyecto de ley que nadie entendía. Estaba escrito en un lenguaje tan oscuro que no tenía sentido... estaba muy mal traducido... Hube de hacer un informe a las autoridades del Partí

El estatuto que prepararon recogía las principales concepciones de Tugwell sobre la planificación: creaba una agencia de planificación a nivel central de jurisdicción nacional; le confería autoridad para reglamentar el uso de terreno, tanto en el área urbana como rurales; tenía la responsabilidad de preparar un programa económico y un plano regulador para el desarrollo del país; se creaba paralelamente a la Junta de Planificación un Negociado de Presupuesto; se proveyó para garantizar la "independencia" de la Junta y con el fin de protegerla de las influencias político-partidistas no se ubicó en ningún lugar de la estructura del gobierno.⁴⁸

Luego de una abierta oposición de los legisladores coalicionistas, el proyecto fue finalmente aprobado por la Asamblea Legislativa. No obstante, hay que señalar que el proyecto se modificó en algunos aspectos. En primer lugar, el ámbito de la planificación fue reducido a las áreas urbanas, excluyéndose de su jurisdicción las áreas rurales y agrícolas. Otro aspecto que se enmendó lo constituye la cuestión del "veto legislativo". Esto es para asegurar la independencia de la Junta, se disponía que los reglamentos y mapas aprobados por este organismo tendrían efecto inmediatamente. Los legisladores consideraron que

... do recomendando la aprobación del proyecto, pero eliminando de él ciertos aspectos que lo hacían demasiado atrevido... La opinión pública seguramente no lo hubiera aceptado in toto. Sin embargo tal como lo envié... se aprobó el proyecto. De modo que en cierta forma soy el padre de la ley original - si no el padre, el padrino de la ley original - que creó la Junta de Planificación. "La Planificación y la Política", PLERUS, loc. cit., pág. 92.

49/ Véase: Goodsell, op. cit., pág. 166-68.

esta disposición era contraria a los intereses del pueblo y eliminaron por completo esta cláusula, disponiendo que los reglamentos tendrían fuerza de ley "hasta tanto la Asamblea Legislativa tome acción sobre los mismos".⁴⁹ En tercer lugar, se eliminó una disposición para protegerse del poder ejecutivo, la cual consistía en la asignación automática de un porcentaje fijo del presupuesto y en su lugar, le concedieron una asignación permanente de \$100,000.⁵⁰

Al momento en que el proyecto llegó a sus manos para su firma, Tugwell se sentía decepcionado, especialmente por la intervención política en el proceso de planificación, y sintió deseos de vetarlo. En sus propias palabras:

Cuando la Ley emergió en su forma final de la última sesión legislativa, debo confesar que estaba muy desilusionado. Las disposiciones que me parecían que habían sido probadas como necesarias por la experiencia que había tenido en Nueva York, habían sido eliminadas por la legislatura a pesar de mi apremio y requiebro. La Junta no era independiente; no tenía un presupuesto protegido; todas las áreas rurales, a las cuales yo estaba esperando en extenderme, fueron excluidas; y todas las acciones de la Junta tenían que ser adoptadas por la legislatura para que fueran efectivas permanentemente. Me pareció un desastre. De hecho, me desvelé casi toda una noche escribiendo un agrio mensaje de veto. Era realmente una excelente disertación sobre la dirección caprichosa del gobierno. La Legislatura de Puerto Rico se había mostrado a ella misma que... era irresponsable, que no tenía ninguna concepción de las condiciones necesarias para la gran tarea de la reconstrucción en la cual esperamos entrar y que se había rechazado la confianza en el gobernador, la cual sentía que había ganado mediante mi cooperación con ellos...

^{49/} Ley de Planificación (213 del 12 de mayo de 1942) Artículo 19.
^{50/} Goodsell. pp. cit., pág. 169-70.

... Nunca envié el veto; y después de un momento, sin entusiasmo (weakly) firmé la ley. Mis recelos eran reales. Yo no pensaba que valía la pena que el gobierno planificara a menos que se protegiera la integridad del Plan, esto es, a menos que su totalidad... se pudiera mantener intacta. Esto se podía lograr, únicamente si se proveía que el Plan fuera efectivo sin el veto de la legislatura.⁵¹

De todos modos, el proyecto se convierte en ley y se crea la Junta de Planificación con el objetivo fundamental de:

... guiar el desarrollo de Puerto Rico de modo coordinado, adecuado y económico, el cual, de acuerdo con las actuales y futuras necesidades y los recursos humanos, físicos y económicos hubiere de fomentar en la mejor forma la salud, la seguridad, la moral, el orden, la convivencia, la prosperidad, la defensa, la cultura, la solidez económica y el bienestar general de los actuales y futuros habitantes y aquella eficiencia y economía en el proceso de desarrollo, en la distribución de población en el uso de las tierras y en las mejoras públicas que tiendan a crear condiciones favorables a tales fines.⁵²

A los fines de cumplir con su objetivo principal a la Junta se le asignaron funciones de asesoramiento, coordinación y reglamentación. Los instrumentos principales para "guiar" el desarrollo de Puerto Rico lo constituirían el Plano Regulador y el Programa Financiero de Seis Años. En el artículo 8 se señalaba explícitamente que:

... La Junta preparará y adoptará un Plano Regulador, el cual indicará con cualesquiera mapas, cartas y material explicativo que lo acompañen, las recomendaciones de la Junta para el Desarrollo de Puerto Rico...

^{51/} R.G. Fugwell. The Place... op. cit., pág. 14-15.

^{52/} Ley 213 de 1943. Artículo 3 (subrayado nuestro).

En el artículo 13 se estipulaba la naturaleza y objetivos del Programa Financiero:

... Con el fin de suministrar información y guía a las ramas ejecutiva y legislativa del Gobierno Insular en cuanto a los medios más efectivos y adecuados de lograr la realización de aquellas partes del Plano Regulador que traten a los gastos, tanto para mejoras capitales como para los gastos corrientes del Gobierno Insular, o para obtener el mayor beneficio social de dichos gastos, la junta (sic) preparará anualmente un programa económicos de seis (6) años.

Por otro lado, la función de reglamentación se ejercerá mediante la preparación, adopción y aplicación de normas y reglamentos que controlarían el crecimiento desarticulado de las zonas urbanas. A tales efectos, se le asignó la responsabilidad de preparar: a) reglamentos de zonificación de áreas urbanas (art. 9); b) reglamentos de lotificación de terrenos (art. 10); c) Mapas Oficiales de carreteras calles futuras (art. 11); d) la rehabilitación, eliminación o construcción de distritos de arrabales (art. 12); la expedición de permisos de construcción y uso de terrenos (art. 23) y f) la revisión de proyectos de mejoras permanentes (art. 22).

Como puede observarse, la Ley de Planificación incorporó bastante de la ideología Tugwelliana sobre la planificación y además fue el producto de la "transacción" política.⁵³ De ahí

^{53/} Al respecto Tugwell nos dice: "Estábamos adoptando un nuevo programa para Puerto Rico y él (Muñoz Marín) llegó a reconocer la necesidad del Negociado de Presupuesto y la Junta de Planificación como instrumentos, junto con otros, de ese programa. Y se ocupó de la aprobación de la correspondiente ley, aunque no exactamente como lo hubiésemos querido", The Place... p. 14.

que algunos de sus enunciados formales son muchas veces vagos e inconsistentes. En este sentido, los profesores Negrón y Hormazábal concluyen que:

La Ley... fue en definitiva una criatura híbrida: el borrador del proyecto... fue preparado por Bettman. Tugwell junto con Bartlett, usando ese mismo borrador, incorporaron en él sus conceptos modificándolo en parte. Así sometido a la Asamblea Legislativa, ésta lo alteró y enmendó produciéndose finalmente una ley inconsistente en cuanto a la naturaleza de las estructuras que establece en los distintos niveles... inconsistente asimismo en cuanto a la obligatoriedad..., restringida en su ámbito pues aún cuando considera una variedad de factores los proyectos únicamente en un plan físico y en un plan fiscal; insuficiente en su jurisdicción, pues excluyó las zonas agrícolas y rurales... dependiente del poder político... y limitada su efectividad en las funciones de asesoramiento, coordinación y control por estar su ámbito restringido a los aspectos físicos y fiscales.⁵⁴

Ciertamente, la ley de Planificación de 1942 carece de claridad en muchas de sus cláusulas y disposiciones. Sus orientaciones generales e instrumentos operacionales están limitados por la concepción filosófica y el proceso político en el cual se concibió originalmente. De ahí que el rasgo predominante en esa legislación es el control en la utilización de los terrenos y la coordinación de la política fiscal del Estado. No obstante, a nivel oficial se hace el reclamo de que la Junta de Planificación lleva a cabo una "planificación integral" y que su mi-

^{54/} L.F. Negrón y T. Hormazabal. "La Ley de Planificación... loc. cit., págs. 434-35. Este ensayo constituye el análisis más enjundioso sobre el estatuto que creó la Junta de Planificación. No obstante está limitado por su enfoque únicamente jurídico y formal de este proceso.

sión principal es la de coordinar y guiar el desarrollo de Puerto Rico. De hecho, en los documentos gubernamentales y en las expresiones de los dirigentes políticos y administrativos del país, se encuentra meridianamente claro esta concepción. Por ejemplo, en el primer boletín de divulgación sobre las funciones y actividades de la Junta, se contesta a la pregunta de por qué se consideró necesario crear ese organismo de la siguiente forma:

Se creyó deseable crear la Junta de Planificación porque nuestros legisladores llegaron a la conclusión de que para llevar adelante el vasto programa de desarrollo que se comenzaba a implementar (sic) era necesario establecer una agencia de asesoramiento, reglamentación y coordinación que orientara los programas de desarrollo... 55

En el informe anual para el año fiscal 1947-48 se comenta sobre el significado de la noción "guiar el desarrollo de Puerto Rico" relacionado con el objetivo de la Junta de Planificación:

... en la práctica significa, coordinar los trabajos de muchas agencias distintas dentro de las normas dispuestas por la Legislatura y el Gobernador y actuar como consejero principal del Gobernador en asuntos de desarrollo económico y social y en la determinación de una amplia política fiscal. 56

55/ "La Junta de Planificación de Puerto Rico". en Boletín de Divulgación Núm. 1. San Juan: Editorial del Departamento de Instrucción Pública; 1955. pág. 3.

56/ Junta de Planificación, Urbanización y Zonificación. Sexto Informe Anual: 1947-48. San Juan: Administración General de Su ministros. Oficina de Servicios. División de Imprenta, 1949; pág. 1. (subrayado nuestro).

De la misma forma el primer presidente de la Junta, Rafael Picó (1947-1955) al comentar sobre los objetivos y finalidades de la misma afirmaba que:

Como se ve, la nueva Ley contenía en esencia la planificación integral, lo que inglés se conoce por "comprehensive planning". Se trataba, pues, de planificación económica, social, fiscal y material o física. Era la primera vez que se proyectaba una planificación tan abarcadora en parte alguna del mundo, con la única excepción acaso de los países totalitarios, comunistas o fascistas, que usaron de la planificación integral, aunque naturalmente con fines antidemocráticos y malsanos. En Puerto Rico, se establecía este tipo de planificación integral por medio de la Asamblea Legislativa, en forma y con normas estrictamente democráticas.⁵⁷

Más adelante decía:

La posición de la planificación en Puerto Rico es casi única, ya que tenemos todos los instrumentos de la planificación integral en un solo organismo-planificación económica, social, financiera, fiscal, física, urbanística-ejercidos por el mismo organismo desde hace más de un cuarto de siglo. Puerto Rico es un buen ejemplo para muchos otros sitios que no han podido conseguir esta unidad de esfuerzos en la planificación integral.⁵⁸

^{57/} Rafael Picó. Planificación y acción. San Juan: Banco Gubernamental de Fomento, 1952. (subrayado nuestro).

^{58/} Rafael Picó. "La estrategia..." loc. cit., pág. 55. (subrayado nuestro).

Igualmente, otros expresidentes de la Junta de Planificación se expresaban sobre las funciones y realizaciones de la Junta. Ramón García Santiago (1960-1968) señalaba en 1966:

El enfoque de la planificación en Puerto Rico ha sido más abarcador que en otros países del mundo. Diferente a la planificación que se lleva a cabo en los estados y los municipios de nuestros asociados del Norte, nuestra planificación se extiende y fundamenta en aspectos socio-económicos. Contraria al tipo de planificación de la mayor parte de los países subdesarrollados incluyendo la América Latina, nuestra planificación está afectada por factores de naturaleza espacial. Esos factores espaciales se enlazan con los sociales y económicos para formular lo que llamamos 'Planificación integral'.⁵⁹

En 1975 Rafael Alonso (1973-1976) apuntaba que las cuatro funciones de la Junta son: (1) analizar y brindar asesoramiento al Gobernador y a la Asamblea Legislativa en cuanto a las políticas de desarrollo; (2) formular planes y programas de desarrollo a la luz de esas políticas; (3) establecer, instrumentar y aplicar normas y reglamentos sobre uso de terrenos y la construcción, y (4) proveer información básica para detectar continuamente efecto de esas políticas de desarrollo.⁶⁰

^{59/} Ramón García Santiago. "La situación actual y las Perspectivas de la planificación". PLEBUS. Vol. VIII; Núm. 1 y 2. (Junio-diciembre, 1974). pág. 65. (subrayado nuestro).

^{60/} Rafael Alonso Alonso. "Organización y funcionamiento actual de la Junta de Planificación". (Himeografiado) s.l.; s.f. pág. 1. (subrayado nuestro).

Como se desprende de las declaraciones precedentes el proceso y la técnica de planificación llegó a conceptualizarse oficialmente como uno de los instrumentos más importantes para el "desarrollo integral" de Puerto Rico. A la Junta de Planificación, como organismo central de planificación de la administración pública puertorriqueña, se le atribuyó la responsabilidad principal de orientar, coordinar y reglamentar el crecimiento físico y las transformaciones económicas y sociales que se esperaban con la realización del programa del PPD. Como veremos más adelante, lo anterior no fue más que la pura expresión ideológica de sus propios dirigentes que, deslumbrados por el crecimiento de los indicadores económicos causado por la política de "industrialización por invitación" y por la entrega de la nación a las inversiones extranjeras, vieron en ese crecimiento económico el efecto directo de la "planificación integral".

C A P I T U L O I I I

LA ETAPA INICIAL DEL FUNCIONAMIENTO DE LA JUNTA DE PLANIFICACION

La Junta de Planificación de Puerto Rico inició formalmente sus funciones el 10 de agosto de 1942 cuando el gobernador Tugwell designó al geógrafo Rafael Picó como Presidente de la misma. Este había obtenido el doctorado en geografía de la Universidad de Clark en Massachusetts en 1939 y al momento de su designación se desempeñaba como profesor de la Universidad de Puerto Rico.¹ Su tarea inicial consistió en la organización de la Junta, la elaboración de los planes de trabajo y la selección y reclutamiento del personal profesional y técnico que emprendería el trabajo de planificación. Cumplir con esta encomienda era evidentemente difícil desde el punto de vista técnico, pues ni siquiera la persona designada como presidente de la Junta tenía conocimientos sobre la técnica y el proceso de planificación. Al evocar estos días el doctor Picó manifestaba lo siguiente:

^{1/} El doctor Rafael Picó trabajó como asesor en varias agencias federales tales como: la PRRA y la Oficina del Censo. Además impartió clases y conferencias en la Northwestern University en Illinois y en la Catholic University of America en Washington, D.C. Durante los años 1943-46 fué director de la American Society of Planning Officials. Para detalles biográficos adicionales véase: C.T. Goodsell. *Administración...* op. cit., págs. 93-94.

Sencillamente, en 1942 en Puerto Rico no había nadie que hubiese estudiado planificación y eso incluía tanto al Presidente de la Junta como a los demás miembros de ese organismo. Recuerdo perfectamente que cuando el Gobernador Tugwell me llamó para nombrarme Presidente de la Junta de Planificación... me dijo más o menos estas palabras: "Mire, usted sabe muy poco de planificación, pero yo creo que usted puede aprender..." El Gobernador Tugwell tenía razón en que yo no era graduado de una escuela de planificación, no había ninguna en Puerto Rico y muy pocas en Estados Unidos para aquella época.²

De acuerdo con la Ley 213 del 12 de mayo de 1942 la Junta de Planificación quedaría compuesta por tres miembros nombrados por el Gobernador con el consejo y consentimiento del Senado por un período de seis años. Pasado algún tiempo, se designaron para completar la composición de la Junta al agrónomo Antonio Texidor y el arquitecto Santiago Iglesias, hijo.³

La organización de la agencia planificadora fue una tarea que al parecer estaba llena de entusiasmo. De hecho, existía evidencia indicativa de que, aún antes de recibir el nombramiento oficial de Presidente de la Junta de Planificación, el Dr. Picó había realizado gestiones para conseguir asesoramiento de expertos norteamericanos y latinoamericanos sobre la organización

^{2/} Rafael Picó. "Los primeros años de la planificación en Puerto Rico", Revista PLERUS, Vol. III, Núm. 1 y 2 (junio-diciembre, 1974), pág. 28.

^{3/} Antonio Texidor fue nombrado miembro de la Junta el 12 de noviembre de 1942. Al momento de su designación se desempeñaba como Presidente de la Asociación de Agrónomos de Puerto Rico y había sido director de la Junta de Educación Vocacional del Departamento de Instrucción Pública. Por su parte, Santiago Iglesias, hijo fue designado en febrero de 1943 y anteriormente ocupaba el puesto de Comisionado del Trabajo.

y actividades de las agencias de planificación.⁴

Un mes después de haberse creado la Junta, en septiembre de 1942, Picó solicita que una comisión de planificadores visite el país con el propósito de analizar los problemas relativos a la planificación en Puerto Rico y discutir un plan de trabajo tentativo.⁵ Esta "comisión visitadora" quedó integrada por los norteamericanos Ladislav Segoe y Lawrence M. Orton y por el mexicano Carlos Contreras.⁶ El programa que se preparó para ser discutido con estos planificadores incluía los siguientes puntos: a) El Plano Regulador (Master Plan); b) Programa de obras públicas para la post-guerra; c) Revisión de mejoras públicas; d) El programa financiero; e) el mapa oficial (plan de futuras calles y carreteras); f) Desarrollo urbano; - - - - g) Procedimientos organizativos y administrativos en las agencias de planificación.⁷ Como se puede observar de estos prime-

^{4/} Véase carta de Ruby Black a Rafael Picó del 16 de junio de 1942, Tarea 58-A-4; Cartapacio 1,478; Archivo General de Puerto Rico (en adelante citado como AGPR).

^{5/} Carta de Rafael Picó a John M. Clark (Coordinator for Interamerican Affairs, Department of Commerce of United States) del 11 de septiembre de 1942. Tarea 58-A-4; Cartapacio 1,478; AGPR.

^{6/} Ibid. Véase además. Annual Report of the Puerto Rico Planning, Urbanizing and Zoning Board. Fiscal 1942-43; San Juan: Insular Procurement Office. Printing Division; págs. 15-16.

^{7/} Véase "Tentative Program of Round-Table Discussion Commission of Planners", en la Carta de Rafael Picó a John M. Clark. op. cit., Información relacionada se encuentra en Tarea 58-A-4; Cartapacio 1,476 (Committee of Consultants to Advise the Puerto Rico Planning, Urbanizing and Zoning Board). AGPR.

ros documentos de la historia de la planificación en Puerto Rico, la preocupación fundamental de los planificadores puertorriqueños giraba alrededor de los aspectos físicos del desarrollo. Más adelante veremos que por diferentes razones, esta tendencia predominará en toda la vida institucional de la organización.

En octubre de 1942 el Presidente de la Junta de Planificación expresaba que las funciones principales de la Junta de Planificación eran las siguientes:

1. La planificación del desarrollo urbano en ciudades y pueblos.
2. Estudio y coordinación de obras públicas que envuelven construcción o compras de tierras.
3. El estudio de las finanzas insulares en forma global y la confección anual de un programa financiero de seis años como guía para los gastos e inversiones del pueblo de Puerto Rico.
4. La planificación del desarrollo económico e institucional de Puerto Rico, analizando sus recursos y las posibilidades de utilizarlos con más intensidad y eficiencia.⁸

De acuerdo con estas funciones la Junta se dividió en las siguientes seis áreas de trabajo que conformaron su estructura administrativa original.⁹

^{8/} Rafael Picó. La Nueva Junta de Planes. Discurso pronunciado ante la matrícula del Club de Leones de San Juan. 12 de agosto de 1942 (Himnografiado), pág. 2.

^{9/} Los datos sobre la estructura organizativa y funciones de las diferentes unidades se obtuvieron de: Annual Report: 1942-43. op. cit. págs. 17-18; 21; 23 y 25; y Tercer Informe Anual de la Junta de Planificación, Urbanización y Zonificación. Año Fiscal 1944-45. San Juan: Administración General de Suministros, Oficina de Servicios, División de Imprenta. 1946. págs. 15; 21; 36; 39; 49 y 56. El personal directivo en el primer

División de Desarrollo Urbano. A esta unidad se le encomendó la responsabilidad de preparar "planes integrales" sobre los diferentes servicios y facilidades necesarias para los residentes de las áreas urbanas de la Isla tales como: facilidades y servicios de salud, bienestar, educación, eliminación de arrabales y recreación.

División de Finanzas. La función delegada a esta división consistió en la preparación del Programa Financiero de Seis Años de acuerdo a lo dispuesto en la Sección 13 de la Ley 213 de 1942.. Además se le confió la responsabilidad de realizar estudios económicos sobre los problemas fiscales del gobierno de Puerto Rico.

División de Cartografía. A esta unidad se le asignó la labor de preparar y proveer, para las otras divisiones, la información básica relacionada con mapas, dibujos y otro material cartográfico necesario para realizar los trabajos de planificación.

... año de funcionamiento lo constituían las siguientes personas: Ciro Malatrasi; (abogado) Secretario y Asesor Legal; Frank T. Martocci (planificador), Jefe de División de Desarrollo Urbano; Roberto de Jesús Toro (economista) Jefe División de Finanzas; Carlos M. Passalacqua (ingeniero), Jefe División de Cartografía; Luis Basos Santos (economista), Jefe División de Industrias y Servicios Insulares y Arturo de la Cruz (contador público), Jefe División de Administración.

División de Industrias y Servicios Insulares. Se le encomendó a esta división la responsabilidad de preparar las secciones del Plano Regulador para el Desarrollo de Puerto Rico y además llevar a cabo investigaciones sobre recursos humanos y naturales; población y distribución en la agricultura, manufactura, minería y pesca; facilidades y servicios físicos (transportación, vivienda, edificios públicos y turismo); facilidades y servicios sociales (educación, salud, población, protección y recreación).

División de Administración. Realizar las funciones propias de la administración interna de la Junta tales como: presupuesto, administración de personal, mantenimiento, organización y métodos, etc.

Oficina del Secretario y Asesor Legal. La obligación de esta oficina consistía en asesorar a la Junta y a las diferentes divisiones sobre aspecto y efectos legales de la planificación; preparar los reglamentos de planificación y proyectos o anteproyectos de ley. Además era el custodio de las actas de las reuniones y vistas públicas que celebraba la Junta.

La Junta comenzó su funcionamiento en pleno auge de la segunda guerra mundial. Sus actividades iniciales naturalmente estarán condicionados por esta situación. La mayor prioridad se le asignó a la recopilación de datos e información de apoyo especialmente, a la preparación de mapas topográficos, de carreteras, de límites territoriales de los barrios y municipios y a la elaboración de planos de uso de terrenos urbanos y rurales.

Indiscutiblemente, la cartografía adquiere prioridad en la agenda de trabajo de la Junta.

El desempleo constituía uno de los problemas mas graves del país. Se estimaba que para julio de 1942 había aproximadamente 176,300 personas desempleadas.¹⁰ Para afrontar esta crisis la Asamblea Legislativa, inicia el Programa de Emergencia de Guerra. Este programa quedó bajo la dirección del Consejo Insular de Emergencia y se le asignó la responsabilidad principal de crear empleos mediante la construcción de obras públicas. La cantidad asignada inicialmente para desarrollar el programa fue de \$16 millones de dólares y se le confió a la Junta de Planificación la tarea de estudiar, evaluar y recomendar los proyectos solicitados por las diferentes agencias y municipios a los directores del Consejo Insular de Emergencia.¹¹

En los primeros seis meses solamente la Junta recibió un total de 999 proyectos de 97 agencias por un valor estimado de \$44.4 millones. De este total se recomendaron favorablemente el 61% de los mismos por un valor que ascendió a \$8.5 millones.¹² La experiencia adquirida en el Programa de Emergencia de Guerra fue muy significativa para el funcionamiento futuro de la Junta, ya que desde entonces ha venido revisando los proyectos de mejoras permanentes (capitales) de todas las agencias y municipios del sector público:

10/ Annual Report: 1942-43. op. cit., pág. 11.

11/ Ibid.

12/ Ibid; 12.

En esta función la Junta fue adquiriendo experiencia en evaluar proyectos de mejoras permanentes y de servicios públicos... Fue un verdadero bautismo de fuego para la Junta de Planificación y nos enseñó que, a pesar de la necesidad de una visión del futuro y de los planes de largo alcance, la Junta no podía convertirse en una "torre de marfil", aislada de los problemas de día a día del pueblo de Puerto Rico. Así nació la Junta de Planificación desde el principio afincada en todos nuestros problemas básicos, tanto en aquellos momentos de crisis como en los tiempos normales.¹³

El 1943 - fue en realidad el primer año de funcionamiento de la Junta. Durante este periodo se realizaron varias actividades de importancia como por ejemplo: se aprobó el Reglamento de Planificación Número 2 (Revisión de Proyectos de Mejoras Permanentes); se aprobaron las primeras dos partes del Plano Regulador para el Desarrollo de Puerto Rico, se preparó y presentó a la Asamblea Legislativa el primer Programa Económico de Seis Años, se inició el programa eliminación de arrabales y se comenzó a preparar el Mapa Oficial de Carreteras para Puerto Rico.¹⁴ Es conveniente analizar con más detenimiento estas actividades a los fines de precisar como se fueron perfilando las funciones y el papel de la Junta en el desarrollo de Puerto Rico..

^{13/} Rafael Picó. "Los primeros años..." loc. cit., pág. 26.

^{14/} Véase: Puerto Rico Planning, Urbanizing and Zoning Board. Second Annual Report: 1943-44. San Juan: Service Office of the Government; Printing Division; 1945. pág. 60. El Reglamento de Planificación Núm. 1 (Reglamento Interno) que cubre las actividades administrativas de la Junta fue aprobado el 29 de marzo de 1943.

Revisión de Proyectos

El 18. de agosto de 1943 la Junta aprobó el Reglamento de revisión de proyectos de mejoras permanentes. Este reglamento pretendía instrumentar la Ley de Planificación en cuanto al requerimiento de que la ubicación, naturaleza y extensión de todos los proyectos públicos de mejoras capitales tenían que desarrollarse de acuerdo con el propuesto Plano Regulador para el Desarrollo de Puerto Rico y a las normas y principios que estableciera la Junta. Por tal motivo todos estos proyectos eran sometidos a la Junta para su evaluación y aprobación antes de ser realizadas.¹⁵ En virtud de este sistema de revisión de proyectos, la Junta coordinaba las construcciones de los proyectos de mejoras capitales del gobierno.

Durante los años iniciales esta labor probablemente constituyó la actividad de mayor envergadura de la agencia. De hecho, con el fin de garantizar el cumplimiento efectivo de la misma se le solicitó al Consejo Ejecutivo de Puerto Rico que se enmendaran los artículos 3 y 7 de su reglamento para que todas las ordenanzas municipales fueran sometidas a la Junta de Planificación para su revisión y recomendación.¹⁶ Los alcaldes acos

^{15/} Véase Artículo 22 de la Ley 213 del 12 de mayo de 1942.

^{16/} Junta de Planificación, Urbanización y Zonificación de Puerto Rico. Quinto Informe Anual: Año Fiscal 1946-47. San Juan: Administración General y Suministros; 1948. pág. 4.

tumbados a construir sus obras públicas sin la autorización de ningún organismo central de planificación se mostraron renuentes a esta decisión y continuaron construyendo los edificios, carreteras y caminos sin la aprobación de la Junta. Esto obligó a que Picó se comunicara con el Auditor de Puerto Rico para solicitarle que no se autorizara ningún desembolso relacionado con mejoras permanentes sin la aprobación expresa de la Junta.¹⁷ De ahí en adelante, la coordinación de la revisión de proyectos de mejoras capitales mejoró considerablemente.

Durante los primeros cinco años de su funcionamiento, la Junta recibió un total de 3,294 proyectos de mejoras permanentes. De estos, se aprobaron 2,331 por un valor de \$97.1 millones,¹⁸ mientras que se rechazaron propuestas por un valor de aproximadamente \$16.0 millones. Al evaluar el resultado de este trabajo se señalaba lo siguiente:

El servicio que se ha prestado a El Pueblo de Puerto Rico a través de esta actividad puede también medirse tomando en consideración los proyectos rechazados por la Junta, porque representaban una inversión insegura de fondos públicos en proyectos que estaban en conflicto con otros proyectos, o con el plano regulador, o porque representaban también una duplicación de servicios, o porque no se ajustaban a las normas de planificación. De acuerdo con los archivos de la Junta, se rechazaron 774 proyectos a un costo estimado de \$15,983,406.95 en obras de mejoras permanentes que fueron economizados por esta acción, de

^{17/} Carta de Rafael Picó a Rafael de J. Cordero, 10 de julio de 1945. Tarea 58-A-4. Cartapacio 1,378. AGPR.

^{18/} Junta de Planificación... Quinto Informe Anual: 1946-47. pp. cit., pág. 8.

la Junta. Puede decirse que en esta función solamente, la Junta de Planificación economizó a El Pueblo de Puerto Rico más de 23 veces la suma global de todos sus presupuestos anuales, durante los últimos cinco años.¹⁹

Es claro que la lógica utilizada en la última oración es ostensiblemente simple y jactanciosa, no obstante en su conjunto nos da una idea de la preponderancia que los funcionarios del gobierno colonial le asignaron a la planificación, específicamente, a la fase de revisión de proyectos de obras públicas.

Plano Regulador para el Desarrollo de Puerto Rico

Como señalamos en el capítulo anterior, el artículo 8 de la Ley de Planificación disponía que la Junta tenía la responsabilidad ineludible de preparar y adoptar un Plano Regulador, el cual "indicará con cualesquiera mapas, cartas y material explicativo que le acompañen, las recomendaciones de la Junta para el desarrollo de Puerto Rico..."

De algunos documentos oficiales de la Junta de Planificación se desprende que formalmente se consideraba al Plano Regulador para el desarrollo de Puerto Rico como el mecanismo principal de la planificación. Se definía a este instrumento de la siguiente forma:

^{19/} Ibid.

El Plano Regulador para el Desarrollo de Puerto Rico es un plan general compuesto de una serie de documentos, mapas, cartas y otro material explicativo que contiene las recomendaciones de la Junta de Planificación en lo concerniente a las actividades que deben efectuarse por el Gobierno Insular y por los Municipios para mejorar la economía de Puerto Rico y para el bienestar de sus habitantes.²⁰

Como se trasluce de la definición, el Plano Regulador se visualizaba como un "plan general" para fomentar el desarrollo de la economía y el bienestar de la sociedad y ciertamente no se conceptualizaba como un documento exclusivo de desarrollo físico. De hecho esta definición se amplió posteriormente para designar al Plano Regulador como un documento fundamental en la "planificación integral":

El Plano Regulador para el Desarrollo de Puerto Rico es un documento básico de planificación integrada, que comprende el conjunto de planes donde se analizan y exponen los programas de desarrollo de las funciones gubernamentales así como los planes de regiones y otras subdivisiones de la Isla. El propósito del mismo es orientar y coordinar la acción gubernamental para el mejoramiento social y económico del país de suerte que dicha acción se implemente de la manera más efectiva posible para alcanzar el bienestar general de la comunidad.²¹

^{20/} Junta de Planificación, Urbanización y Zonificación de Puerto Rico. Plano Regulador para el Desarrollo de Puerto Rico: Lo Que Es y Por qué es Necesario. Boletín de Divulgación Número 7. Santurce. Diciembre, 1946 (pág. 7) (subrayado nuestro).

^{21/} Junta de Planificación. La Junta de Planificación de Puerto Rico. Boletín de Divulgación Número 1. San Juan: Editorial del Departamento de Instrucción Pública. 1955. pág. 20.

Sin embargo, como veremos más adelante, la Junta nunca se decidió y posiblemente tampoco tuvo la intención ni la capacidad de preparar y adoptar un plan general para el desarrollo económico, social y físico de Puerto Rico. Desde bien temprano en su vida institucional, comenzó a hacerse patente la falta de disposición y entendimiento en cuanto al contenido y objetivo del Plano Regulador para el Desarrollo de Puerto Rico.²²

A solo un año de haberse aprobado la Ley de Planificación, a instancias del gobernador Tugwell, se aprueban una serie de enmiendas a la misma que amplían el ámbito y la función de la Junta de Planificación: a) se eliminó el requerimiento de consideración y aprobación de la Asamblea Legislativa para entrar en vigor los reglamentos de la Junta de Planificación; b) se amplió la definición del Plano Regulador para incluir las áreas rurales y c) se le concede a la Junta la alternativa para

^{22/} La paradoja es grande pues mientras los documentos oficiales publican una cosa, el doctor Picó al dirigirse a los sectores medios y pequeño-burguesía del país declara otra. Por ejemplo al dirigirse al Club de Leones de Puerto Rico, al día siguiente de ser nombrado para presidir la Junta de Planificación, apuntaba que:

"... Se equivocan profundamente los que han creído ver en el nombre "Plano Regulador" un instrumento de reglamentación general, estilo regímenes totalitarios. El Plano Regulador que autoriza la Ley de Puerto Rico tipifica la planificación en una democracia. De por sí no tiene ni puede tener fuerza de ley... El Plano Regulador es solamente un concepto, una visión global de nuestro programa insular y su trayectoria futura, sugerido por un organismo del Gobierno Insular a la Junta de planificación". Rafael Picó. La nueva Junta de Planes, op. cit., pág. 56.

adoptar el Plano Regulador en su totalidad o por partes.²³

Esta última enmienda ^{se} no propuso con la finalidad de operacionalizar y agilizar la preparación y adopción del Plano Regulador. Sin embargo, la práctica resultante fue la formulación de planes de facilidades y servicios públicos desarticulados entre sí y sin una visión de conjunto.

El 17 de diciembre de 1943 se adoptó el Plano Regulador de Hospitales de Distritos como primera parte o sección del Plano Regulador para el Desarrollo de Puerto Rico. Luego, en marzo de 1944, se aprobó el Plano Regulador de Vías Públicas Principales para el Area Metropolitana de San Juan como la segunda sección del Plano Regulador. Posteriormente se prepararon y adoptaron las siguientes secciones: Plano Regulador de Carreteras Insulares y Municipales (aprobado el 10 de abril de 1946); Plano Regulador de Aeropuertos para Puerto Rico (aprobado el 26 de junio de 1946) y Plano Regulador de Comunidades Rurales (aprobado el 29 de febrero de 1951).

Como se desprende de la tarea realizada en la preparación de los planos reguladores (con la posible excepción del Plano Regulador de Comunidades Rurales) todos estaban orientados a la coordinación de la infraestructura y los servicios públicos. Esto es positivo y encomiable ya que hubo previsión y análisis en la formulación y diseño de estos planos, que cierta-

^{23/} Ley Número 155 del 14 de mayo de 1943.

tamente no fueron apreciados en su momento. Por ejemplo, en 1943 el Comisionado del Interior, Sergio Cuevas, le comunicó al Presidente de la Junta que no veía justificación para la construcción de amplias avenidas en el área metropolitana de San Juan:

No vemos justificación para establecer rutas expresas de 6 trochas y 2 calles marginales formando arterias de 44 metros de ancho para resolver el problema de tránsito en la zona metropolitana de San Juan para un futuro de 25 años que contempla esa Junta y mucho menos justificación para el número de ellas que se proyecta en el Plano Regulador...

Una ruta de 6 trochas de ancho con sus calles marginales es algo extraordinario, su costo es muy elevado y su uso está limitado justificadamente a ciudades muy populosas...²⁴

La propuesta original de la Junta no fue aprobada y hoy se reconoce que sus recomendaciones eran muy acertadas. No obstante, como se infiere de las cinco secciones del Plano Regulador preparadas hasta el 1951 la orientación general sobre los problemas de la planificación eran exclusivamente físico-espaciales y padecían de una crasa desvinculación con los aspectos económicos y sociales de la realidad puertorriqueña. Como explicamos más adelante, el concepto de Plano Regulador era el Desarrollo de Puerto Rico será sustituido en la década del 1950 por el término menos abarcador de "plano regulador esquemático" y más tarde eliminado definitivamente de la nomenclatura de la planificación puertorriqueña.

^{24/} Comunicación del señor Sergio Cuevas a Junta de Planificación sobre Plano Regulador de Vías Públicas para el Área Metropolitana de San Juan (13 de julio de 1943). Tarea 53-A-4. Cartapacio 1,466. A.G.P.R.

Planificación Fiscal

De acuerdo con la Ley de Planificación, la Junta debía preparar anualmente un Programa Económico de Seis Años comenzando con uno para los años económicos 1944-45 hasta 1949-50. El mismo debería incluir "descripciones de las mejoras permanentes y los gastos corrientes del Gobierno, incluyendo sus instrumentalidades y corporaciones gubernamentales, que se hayan propuesto y están pendientes, juntamente (sic) con los métodos que para costear los mismos, a su juicio, pueda llevar a cabo el Gobierno Insular, con la debida consideración a los intereses públicos y a las normas adecuadas de economía pública".²⁵ Este programa se sometía a vistas públicas y a revisión anual por parte de la Junta. Una vez aprobado, se enviaba al Gobernador, al Negociado del Presupuesto y a la Asamblea Legislativa con el propósito de que este último cuerpo pudiera adoptar la legislación para llevarlo a cabo. De este modo el Programa se convertía en un instrumento de asesoría en la formulación de la política fiscal del gobierno.

El Programa Económico debía ser preparado teniendo en consideración los planes y programas de todas las agencias del gobierno y después de haberse sometido a vistas públicas, donde se escuchara la opinión de la ciudadanía. Los elementos fundamentales del Programa consistían de un estimado de ingresos para seis años, incluyendo un análisis de la deuda pública, gastos co

^{25/} Artículo 13, Ley Número 213 del 12 de mayo de 1942. El Programa Económico fue preparado a base de un período de seis años hasta el año fiscal 1960-61 en que se produjo a cuatro años.

orientes, mejoras permanentes y aportaciones a las empresas de servicio público. Con este programa se esperaba obtener, en un solo documento, la información básica sobre la situación del país convirtiéndose así en un instrumento para formular la política económica.

El primer Programa Económico fue presentado a la Legislatura de Puerto Rico en marzo de 1944. El mismo incluía un programa de construcción para ser desarrollado en su mayor parte después de la guerra. Se proponían proyectos de mejoras permanentes valoradas en \$258 millones. De esta cifra se recomendaban \$125 millones para emplearse en mejoras públicas tales como escuelas, hospitales, sanatorios, bienestar público, y viviendas urbanas y rurales. Se calculaba que durante los seis años que cubría el programa anualmente más de 20,000 trabajadores hallarían empleo directamente a través de este plan. Se recomendaba además, que los restantes \$133 millones se invirtieran en el estímulo de la economía estableciendo industrias manufactureras, reformas a la tendencia de tierra, investigación agrícola, carreteras y desarrollo de fuerza hidroeléctrica.²⁶

La preparación de éste Programa requirió vencer algunos obstáculos. En primer lugar, la situación de guerra no era el momento más adecuado para iniciar la programación de las finan-

^{26/} Véase: Junta de Planificación Urbanización y Zonificación. Primer Programa de Seis Años: 1944-45 a 1950-60. Sometido a la Decimóquinta Asamblea Legislativa de Puerto Rico en su cuarta Legislatura Ordinaria. Santurce. 17 de marzo de 1944.

zas públicas. Resulta obvio que dicha situación impedía la provisión adecuada de los recursos del gobierno, especialmente los provenientes de los ingresos obtenidos por la transferencia de los impuestos al ron que se exportaba hacia los Estados Unidos. Igualmente la incertidumbre sobre la futura situación política del país limitaba la capacidad de los planificadores para prever el futuro. De hecho, en el prefacio de este documento se señalan estas limitaciones:

Se estima que Puerto Rico puede costear este programa, si los gastos de funcionamiento se mantienen a un nivel adecuado, si la participación federal en los diferentes programas continúa hasta el presente y si no hay cambios en las relaciones económicas con los Estados Unidos...

Resultan obvias las limitaciones inherentes a un programa económico a largo plazo, pues se trabaja, por fuerza, con acontecimientos futuros, algunos de ellos, bastante remotos... Además, la predicción de acontecimientos en el caso de Puerto Rico conlleva ciertas limitaciones especiales debido a nuestra insegura condición política. Quizás, el hecho más sorprendente, en cuanto a este programa económico no es que sea tan perfecto, si no que, a pesar de todo, haya podido formularse.²⁷

En segundo lugar, existía en la administración pública puertorriqueña una clara inexperiencia en cuanto a la realización de planes y proyectos en conjunto. Esta situación ocasionó, en algunos casos, la falta de interés y cooperación entre los diferentes jefes de departamentos y agencias para proveer la información y colaboración necesaria. En otros casos, originó disputas sobre la interferencia de la Junta con las funciones

^{27/} Ibid., pág. i-ii.

y competencias de otras agencias. Esto ocurrió, especialmente con el Negociado del Presupuesto, dado que las tareas de la Junta se sobreponían con las de ese Negociado por el hecho de que el primer año del programa financiero debería concordar con el presupuesto anual de gastos del gobierno. Se planteó entonces la cuestión de a quién le correspondía la facultad última en cuanto la determinación de las recomendaciones sobre la política fiscal, ya que la ley autorizaba a la Junta a hacer recomendaciones separadas sobre el presupuesto y a sometérselas a la legislatura como parte del programa.

Durante los primeros años, no se aclaró la controversia pero posteriormente se llegó a un acuerdo administrativo mediante el cual la Junta de Planificación formularía las políticas y recomendaciones sobre los gastos para mejoras capitales y el Negociado del Presupuesto haría lo propio en materia de gastos corrientes. Dado este pragmático acomodo en la división del trabajo, la función primaria y casi exclusiva del programa económico consistió en proyectar los gastos por conceptos de mejoras permanentes.²⁸

En tercer lugar, el programa no tenía el respaldo de algunos sectores de la burguesía criolla. Esto, a pesar de las evidentes limitaciones, tanto en el alcance como en los objetivos que se planteaban. Por ejemplo, la Cámara de Comercio de Puerto Rico lo rechazaba por constituir un intento de reglaman-

^{28/} Para más detalles véase: C. T. Goodsell. *Administración...*, op. cit., págs. 178-179.

tar la economía de libre empresa y porque su "propósito principal es la intensificación de la lucha de clases".²⁹

Por otro lado, el programa era epdosado favorablemente por planificadores y técnicos norteamericanos. Así, el arquitecto Sinon Breines afirmaba lo siguiente:

Desde el punto de vista estrictamente profesional el programa económico de Puerto Rico es el modelo más acabado de su clase que jamás, se haya producido en este hemisferio. En otros sentidos es aún más significativo. Refleja la realidad de las necesidades de la isla y su población y está cimentado en una base económica práctica.³⁰

Con mayor elogio el planificador Lawrence M. Orton, miembro de la Comisión Planificadora de Nueva York y asesor en la preparación del primer programa económico de la Junta expresa ba que:

Parecerá una sorpresa que parte de la planificación de más trascendencia que se está llevando a cabo en este hemisferio emana de la isla de Puerto Rico...

... este primer programa económico de la Junta de Planificación de Puerto Rico no solamente establece un récord por la amplitud de su contenido, si no que ofrece evidencia alentadora en cuanto a que los puertorriqueños están dispuestos a dar los pasos constructivos para el mejoramiento de las condiciones deplorables cuyo desarrollo se ha permitido allí. Como tal, tiene la simpatía y el interés de todos los americanos. Como cuestión de hecho no creo improbable que se repita en este caso la vieja historia del área rezagada señalando pautas inesperadamente a las comunidades más adelantadas.³¹

^{29/} Citado por Ibid. pág. 179.

^{30/} Citado por Junta de Planificación... Segundo Informe Anual: 1943-44... op. cit., pág. 65.

^{31/} Ibid.

Con el tiempo se estableció el siguiente procedimiento para la confección del Programa Financiero:

1. Las agencias sometían a la Junta un detalle de las actividades que se proponían realizar durante el próximo sexenio, con solicitudes de fondos para financiarlas, y explicaciones o justificaciones para dichas solicitudes.
2. Luego se celebraban vistas administrativas con las agencias para analizar y discutir sus solicitudes.
3. A base de la información recibida de las distintas agencias la Junta preparaba un proyecto del Programa Económico, que por iniciativa de la propia Junta se sometía a vista pública.
4. A la luz de lo que se expresaba en la vista pública, y de cualquier información adicional a la disposición de la Junta, ésta revisaba el proyecto, que luego iba al Gobernador como el Programa Económico Preliminar. Entonces se analizaba en detalle con el Gobernador y el Director del Presupuesto, sirviendo este análisis para la preparación del presupuesto que el Gobernador somete anualmente a la Asamblea Legislativa.
5. El Programa Económico preliminar se revisaba para ajustarlo a las recomendaciones que se incluían en el presupuesto, y se le sometía, ya revisado, a la Asamblea Legislativa conjuntamente con el documento presupuestario.^{32/}

^{32/} "La Junta de Planificación de Puerto Rico" en Boletín de Divulgación Núm. 1. op. cit.

3 Consideramos que el Programa Financiero constituyó un instrumento valioso para orientar el gasto público. De hecho, constituía el mejor instrumento de planificación que preparaba la Junta durante los primeros años. En el mismo se presentaba en forma bastante completa y detallada la programación de la inversión pública de las diferentes agencias y un cuadro de la capacidad financiera del Estado para su funcionamiento y priorización.

Un factor importante era que el gobernador Tugwell y luego Muñoz acostumbraban apoyar y utilizar el Programa para sus decisiones de inversión. De ahí que paulatinamente se fuera logrando mayor confianza y coordinación con las distintas agencias del sector público. Los programas, sin embargo, no incluían un cuadro tan completo de la programación de las corporaciones y empresas estatales. Sólo se presentaban los proyectos de mejoras capitales, sin mayor rigurosidad analítica. Posteriormente, además, el Programa fue convirtiéndose en un simple inventario de los programas de mejoras capitales y perdiendo mucha de su utilidad como instrumento de planificación fiscal. Otra limitación provenía de su propia naturaleza de documento de asesoramiento sin la debida "fuerza legal" para garantizar la ejecución de sus recomendaciones. Por último, el documento era visto con cierto recelo por los legisladores, ya que limitaba su capacidad para "planificar obras locales". Al respecto el Dr. Picó nos relata la siguiente anécdota:

En una de las reuniones de la Asamblea Legislativa que presidía el entonces Presidente del Senado, Don Luis Muñoz Marín, uno de los legisladores dirigiéndose a mí preguntó: ¿Por qué ustedes planifican todos los recursos económicos con que cuenta el Gobierno de Puerto Rico? ¿Por qué no dejan aunque sea un millón de dólares para nosotros planificar obras locales? Antes de que yo pudiese contestar, Don Luis Muñoz Marín... contestó por mí en estos términos: "No, compañero, este es un documento para nosotros estudiar y decidir. ¿Cómo le vamos a pedir a la Junta que nos aconseje sobre el total y después nosotros decidiremos sobre todo el programa..."³³

Varios años después, cuando el PPD había consolidado su poder en la administración de la colonia sucedió un incidente parecido, pero ahora entre un legislador y un funcionario de la Junta de Planificación. Reproducimos este hecho dado que es reiterativo de lo que estamos explicando y además porque refleja diáfamanamente la ideología que se había desarrollado entre la nueva "elite" tecnocrática y burocrática del país.

El 17 de mayo de 1954, Rafael Durand Manzanal, Jefe de la División de Finanzas y Plano Regulador compareció a la Comisión de Hacienda del Senado para deponer sobre la construcción de un número de salones escolares que se proponía construir el Departamento de Instrucción. El senador Ernesto Carrillo preguntó sobre la exclusión de la lista de un número de salones que él entendía deberían incluirse y preguntó si lo que se estaba haciendo "equivalía a legislar". El funcionario se molestó por el persistente interrogatorio y le escribió las siguientes palabras a su Jefe, el Dr. Picó:

^{33/} Rafael Pico. "Los Primeros Años..." *loc. cit.*, pág. 49.

... me parece que esto denota que es necesario reactivar la penosa labor de educación sobre la conveniencia del sistema de planificación no solamente a algunos de los honorables legisladores si no también a todo nuestro gobierno y nuestro pueblo. El que aún haya personas relacionadas íntimamente con el programa de gobierno que ataquen la planificación y otras instituciones sin los cuales posiblemente la obra de la Administración actual sería bastante parecida a las administraciones anteriores es indicio de que aún estamos atrasados en la brega educativa para que estos instrumentos constituyan un activo permanente para nuestro pueblo y no un accidente que desaparecería de no existir la unidad ideológica que caracteriza hoy a nuestro gobierno. Francamente no me explico como hay personas en posiciones fundamentales en este Gobierno que atacan obras que son las que dan prestigio y hasta cierto punto razón de ser a la administración actual... Me preocupo que esta magnífica obra pueda ser destruida en el futuro por personas que estén pensando en términos tan ignorantes de esta situación...³⁴

Aún con las limitaciones señaladas, el Programa Financiero constituía un instrumento de gran utilidad y proveía cierta racionalidad y orientación al gasto público, especialmente en lo relacionado con las inversiones públicas para proyectos de mejoras permanentes.

Reglamentación urbana

En el año fiscal 1944-45 se inicia formalmente la función de reglamentación urbana en la Junta de Planificación. En este año se pone en vigor el Reglamento de Lotificación (Reglamento de Planificación Número 3) y además se aceleran los traba

^{34/} Carta confidencial de Rafael Durand Manzanal a Rafael Picó, 17 de mayo de 1954. Tarea A-78-85. Lista 73-15. Partida 2, ASPR.

jos para formular el Reglamento de Zonificación y el Mapa Oficial.

La reglamentación urbana es aquella fase dentro de las actividades de la Junta de Planificación que tiene que ver con la preparación, adopción y aplicación de normas y reglamentos para garantizar que el desarrollo de zonas urbanas "ocurra en armonía con las necesidades, la conveniencia y el bienestar de los grandes conglomerados de población que trabajan y viven en ellas".³⁵

La Ley de Planificación disponía en el Artículo 10 que:

La Junta adoptará reglamentos que regirán la lotificación de terrenos en Puerto Rico. Dichos reglamentos podrán incluir en sus disposiciones aquellas que se refieran a la forma de desarrollo propuesto y usos de terrenos adyacentes a base del Plano Regulador de la Junta, de calles, luz aire y densidad de población, agua, avenamiento e instalación sanitaria; tamaño y forma de solares; reservas obligatorias de un área mínima para escuela, parques y otros fines públicos y para la extensión y modo como habrán de hacerse estas instalaciones, como condición previa para la aprobación de un plano de colindancias.³⁶

Y más adelante señalaba que:

... no se hará ninguna lotificación de terrenos y no se aceptará para registrarlo ningún edificio ni se venderá o arrendará ningún terreno en áreas urbanas o para urbanizaciones, ni se expedirá ningún permiso, excepto cuando y hasta donde se cumplan dichos reglamentos y hayan sido finalmente aprobados por la Junta.³⁷

^{35/} Junta de Planificación. La Junta de Planificación. Boletín de Divulgación Núm. 1. op. cit., pág. 34.

^{36/} Ley Número 213 del 12 de mayo de 1942.

^{37/} Ibid.

A los fines de cumplir ese mandato de ley, la Junta adoptó el Reglamento de Lotificación (Urbanización) el 16 de junio de 1944. Este instrumento de planificación reglamenta la división de terrenos dedicados a la construcción en el país. De ahora en adelante, las subdivisiones de terrenos deberán ajustarse a las disposiciones de este reglamento, excepto aquellas en que el predio menor sea de cinco cuerdas o más cuando se dediquen a fines agrícolas.

El objetivo original de este Reglamento era "asegurar que se establezcan ciertas medidas de higiene y comodidad que son necesarias para vivir dentro de normas adecuadas".³⁸ Por primera vez en Puerto Rico, se le exigía a los urbanizadores y constructores que se ajustaran a ciertas normas básicas de urbanización tales como: tamaño del área del solar; instalación de servicios de agua, luz y alcantarillados; pavimentación, dimensiones y trazado de calles y aceras e instalaciones de facilidades recreativas.

Hasta el 30 de junio de 1947 se habían presentado ante la consideración de la Junta 198 proyectos de urbanización. Se aprobaron solamente 50 planos de inscripción de dicho total; se crearon 3,800 nuevos solares que incluían la construcción de calles, aceras, alcantarillados, acueductos y la instalación del sistema de alumbrado eléctrico. Esto representaba una inversión de alrededor de \$2.6 millones. Con esta inversión de fon-

^{38/} Véase Junta de Planificación, Urbanización y Zonificación. Urbanización. Boletín de Divulgación Núm. 5. Santurce, febrero de 1946. pág. 5-6.

dos privados en mejoras de urbanizaciones indirectamente se relevó a los municipios de una obligación que tenían que asumir antes de que se adoptara la reglamentación sobre lotificación.³⁹

El Reglamento de Lotificación establecía como requisito que el 5% del área total de cada urbanización se dedicara a facilidades recreativas especialmente a parques de vecindad. La importancia de esta medida nos la describe el Dr. Picó de la siguiente manera:

Mediante el requerimiento de área para parques durante los años de mi incumbencia se consiguió que se reservasen 274 cuerdas en todas las urbanizaciones aprobadas por nosotros. Estos terrenos se valoraron en \$4,400.000 a pesar de que fueron obtenidos gratuitamente de los urbanizadores. Hoy día esos terrenos tienen un valor incalculable posiblemente 4 ó 5 veces mayor que el modesto estimado que se hizo hace más de 10 años.⁴⁰

En resumen, con la utilización del Reglamento de Lotificación, la Junta constataba lo siguiente:

1. Que los diferentes proyectos públicos o privados no confluyan con el Plano Regulador para el Desarrollo de Puerto Rico.
2. Que los terrenos a urbanizarse cumplan las necesidades del desarrollo económico, social y físico.
3. Que la lotificación sea compatible con el desarrollo de la vecindad donde ubican los terrenos a urbanizarse.

^{39/} Junta de Planificación, Quinto Informe Anual: 1947-47. pp. cit. pág. 6.

^{40/} Rafael Picó. "Los Primeros Años..." loc. cit. pág. 40.

4. Que la condición de los terrenos y su relación con los que los circundan no ocasionen desarrollos contrarios a la salud y el progreso de los futuros habitantes del proyecto.
5. Que el proyecto cumpla con los requisitos del Reglamento de Lotificación.⁴¹

La zonificación, otro de los instrumentos de reglamentación urbana se comenzó a utilizar en Puerto Rico desde el 1° de mayo de 1946. En esa fecha, la Junta adoptó el Reglamento de Zonificación (Reglamento de Planificación Número 4) y en junio de ese año adoptó el Mapa de Zonificación de San Juan y Santurce.⁴²

Por zonificación se entiende la clasificación de las áreas o sectores en términos de los usos permitidos en los terrenos o edificaciones dentro de cada distrito de zonificación. El mapa de zonificación señala, en detalle, los límites de los distritos de zonificación y en que terrenos se permiten diferentes usos, tales como: residenciales (de baja o alta densidad), comerciales, industriales y públicos. Paralelamente en 1946 se creó el Negociado de Permisos adscrito al Departamento de lo Interior cuya responsabilidad principal consistía en la administración o aplicación del Reglamento de Zonificación.

^{41/} Junta de Planificación. La Junta de Planificación. op. cit., pág. 36.

^{42/} Ibid. pág. 38.

Los reglamentos de lotificación y zonificación se formularon y adoptaron con la finalidad de evitar el desarrollo "caótico" de las áreas urbanas. Es por tal razón que una de las preocupaciones principales de la Junta fue la de colaborar con la Autoridad sobre Hogares en el programa de eliminación de arrabales. De hecho, en 1946 la Junta prohibió cualquier clase de desarrollo permanente en las zonas de arrabal hasta tanto no se pusiera en vigor un plan para el mejoramiento total de esos distritos.⁴³

El tercer instrumento de reglamentación urbana que se empezó a utilizar fue el Mapa Oficial de Puerto Rico. Este documento consistía de una serie de planos o mapas, en los cuales se establecían los trazados de las carreteras y calles existentes y las proyectadas. La utilización del mapa oficial le permitía a la Junta reservar los derechos de paso para construcción de las vías públicas trazadas e incluidas en el plano regulador sin la necesidad de adquirir inmediatamente las tierras. Esta acción le permitió grandes economías al sector público, ya que prohibía el desarrollo de proyectos y la construcción de edificios en los derechos de vía establecidos en el Mapa Oficial.

Planificación Económica y Social

La Junta de Planificación en su etapa inicial no realizó ninguna actividad de planificación económica y social. Su

^{43/} Rafael Picó. "Los Primeros Años..." loc. cit., pág. 42.

tarea se limitó a la realización de algunos estudios socioeconómicos y a la publicación de un plan de desarrollo de la Junta de Planificación de los Recursos Nacionales (JPRN).⁴⁴

Los estudios e investigaciones realizadas propiamente por la Junta relativos a este tipo de planificación fueron muy limitados. Se hicieron: 1) Estudios sobre la situación económica y social de 233 familias de agregados que fueron reinstalados por la Autoridad de Tierras bajo el Título V de la Ley de Tierras; 2) Estudio sobre la tierra que poseían las corporaciones y otras entidades en violación a la Ley de 500 Acres. El resultado de esta investigación demostró que las corporaciones poseían 264,191 cuerdas de tierra valoradas en \$60 millones de dólares en violación a dicha Ley; 3) En coordinación con la Compañía de Fomento se realizó un estudio sobre las necesidades de productos manufactureras. Este estudio serviría de base para determinar el establecimiento de nuevas industrias y la expansión de las existentes. Además, contribuyó a la realización de estudios sobre la exportación de la industria licorera con el propósito de determinar las causas del descenso de los ingresos del ron y proponer medidas tendientes a solucionar el problema.⁴⁵

^{44/} Frederick P. Bartlett, Louis Sturcke, Jr., Donald F. Griffin y Brandon Howell. A Development Plan for Puerto Rico. Planning, Urbanizing and Zoning Board. Technical Paper Núm. 1. Santóro. January, 1944.

^{45/} Junta de Planificación. Informe Anual: 1943-44, op. cit. pág. 60. Informe Anual: 1945-46, pág. 61. Informe Anual: 1944-45, pág. 54-55. Una tarea importante en este sentido fue la investigación realizada por un Comité designado por Buñoz y presidido por Picó para estudiar los aspectos económicos que "confrontaría el pueblo de Vieques al terminarse en junio (1943) las obras que lleva a cabo el Departamento de la Marina". Se recomendó un plan de acción para la recuperación económica. Véase información detallada en Tarea 53-A-4. Cartapacio 1387-3 AGPR y Carta de Luis Buñoz Marín a Rafael Picó (24 de diciembre de 1943) en Ibid.

Como señalamos en el capítulo anterior, cuando Tugwell fue designado gobernador de Puerto Rico "persuadió" a las autoridades del gobierno federal para que se ubicara en la Isla una oficina regional de la JPRN y así poder reclutar a su antiguo colaborador Frederick W. Bartlett. Esta oficina se estableció en 1941 y continuó en funcionamiento hasta el 1943 en que fue disuelta por el Congreso de los Estados Unidos. Su responsabilidad principal consistió en la realización de una serie de investigaciones sobre las condiciones económicas y sociales de Puerto Rico e Islas Virgenes y proponer posibles alternativas de desarrollo, una vez finalizada la segunda guerra mundial.

Al cesar las funciones de la JPRN el Plan de Desarrollo que se había formulado se encontraba en la etapa de borrador y no se llegó a publicar. La Junta de Planificación decidió publicarlo como un informe técnico pero bajo la responsabilidad exclusiva de sus autores.⁴⁶ Aunque este documento no es directamente el producto del trabajo de la Junta de Planificación ni representa la posición oficial de esta agencia, su análisis resulta interesante por varias razones. En primer lugar, hay que destacar que la Junta de Planificación le asignó gran importancia al documento como fuente de información y asesoramiento para el sector público y privado.

^{46/} Carta de Rafael Picó a Rexford G. Tugwell del 4 de enero de 1944 en Frederick W. Bartlett, et. al. A. Development Plan... op. cit., pág. iii.

Al momento de su presentación al Gobernador, Rafael Picó le indicaba lo siguiente:

El Plan de Desarrollo ha sido un esfuerzo cooperativo, pero como todos esos esfuerzos siempre hay ciertos detalles sobre los cuales se pueden tener opiniones diferentes. El esquema básico del plan es correcto y su clara representación del material debe ser útil para las agencias del gobierno y a las personas particulares interesadas en el pleno desarrollo de los recursos de la Isla.⁴⁷

Además, luego de casi veinticinco años de la publicación de este Plan, Picó lo recuerda como: "después del Plan Chardón, el primer documento completo de planificación integral producido en la historia de la planificación en Puerto Rico".⁴⁸

En segundo lugar, dadas las relaciones políticas y profesionales existentes entre el autor del Plan y el gobernador Tugwell, el documento es muy útil para entender la estrategia política y económica que ciertos sectores de la metrópoli tenían para Puerto Rico, en ese momento histórico, y compararla con el proyecto del liderato político local.

Finalmente, el análisis de este documento resulta sumamente útil para comparar la estrategia de desarrollo que se formuló en este plan y la que adoptó oficialmente el PPD a partir del 1947.

^{47/} Ibid. (subrayado nuestro).

^{48/} Rafael Picó. "La estrategia..." loc. cit., pág. 52.

El Plan de Desarrollo para Puerto Rico (1944).

El Plan de Desarrollo comienza analizando la situación económica y social de Puerto Rico. En el mismo se argumenta que el problema de la Isla radica en un "círculo vicioso" causado por los siguientes factores principales: aumento constante de la población, producción inadecuada de ingresos y deficiente distribución de la riqueza nacional. Se advierte que el origen de los problemas del país es económico, aunque el "desaliento" y la "apatía general" de la población son factores complementarios.⁴⁹

De acuerdo con los autores, el plan está formulado para encarar cualquiera de los factores causantes del "círculo vicioso" de la pobreza y establece que la responsabilidad principal para lograr un mejor nivel de vida debe recaer en los propios puertorriqueños. Por tal razón, se consideró necesario exponer la situación política del país y establecer los parámetros de autoridad y responsabilidad bajo los cuales se puede enfrentar responsablemente el problema del desarrollo. Este hecho indica desde el inicio, la imposibilidad de formular y ejecutar planes de desarrollo en una situación colonial. A tales fines se señala claramente que:

... existen unos problemas de responsabilidad mutua e intereses propios que se resolverían automáticamente ya sea con la independencia o con la estadidad; pero bajo el status indefinido en que se encuentra Puerto Rico, el problema de poderes y responsabilidades mutuas debe ser deter-

^{49/} Frederick Bartlett, et. al., A Development Plan for Puerto Rico, op. cit., págs. 7-10.

minado por la metrópoli... En términos generales es imposible planificar para cualquier área dependiente hasta que estas cuestiones hayan sido aclaradas. El problema del nivel de vida se resolvería más o menos automática e inconscientemente (sic) bajo la integración o independencia por la preferencia de la mayoría y los recursos locales; pero bajo condiciones coloniales, los niveles de vida dependen de las decisiones de la madre patria (sic).⁵⁰

Lo antes citado refleja que la incertidumbre sobre el status político constituye para los autores del plan, una variable que hace prácticamente imposible la planificación en el país. Dado este supuesto se procede a realizar un somero análisis de las posibles alternativas para resolver la situación política, rechazando la opción colonial.

El Plan establece que las soluciones factibles al problema del status son: la independencia, la integración a los Estados Unidos (estadidad) y lo que designan como la "federación voluntaria" (status de dominio).

En relación a la independencia se argumenta que las "personas más responsables interesadas en el desarrollo de Puerto Rico y sobre todos los mismos puertorriqueños, aparentemente quieren ver a Puerto Rico independiente y responsable de su propio futuro como sea posible".⁵¹ Sin embargo, advierten que en términos estrictamente económicos la independencia significaría una inmediata reducción en ayudas y gastos directos del gobierno

^{50/} Ibid., pág. 12. (subrayado nuestro)

^{51/} Ibid., pág. 10.

federal, la eliminación del "mercado libre" con los Estados Unidos, mientras que para la metrópoli la independencia constituiría una ventaja económica pues con ella se ahorrarían alrededor de \$63.5 millones de dólares.⁵² Se concluye así mismo que la estadidad traería algunas desventajas económicas tales como: el pago de contribuciones federales y la eliminación de exenciones especiales en cuestiones tarifarias. No obstante, se señala que en términos absolutos la mera concesión de la estadidad Puerto Rico "tendrá poco efecto sobre sus relaciones económicas con los Estados Unidos".⁵³

La otra alternativa para resolver el problema del status político que se discute en el Plan es el establecimiento de una "federación voluntaria" con los Estados Unidos. En virtud de este tipo de libre asociación, los Estados Unidos y Puerto Rico podrían entrar en una relación contractual que especificaría los deberes y derechos de cada socio como estados soberanos. Este acuerdo podría proveer para establecer un control tarifario autónomo sujeto a un trato preferencial y a la continuación de algunas formas de ayuda de los Estados Unidos a la Is la.⁵⁴ Además de la "obligación moral" de los Estados Unidos hacia Puerto Rico, este status tendría la ventaja de que:

^{52/} Ibid., pág. 11.

^{53/} Ibid., pág. 12.

^{54/} Ibid.

Puerto Rico podría planificar su propio futuro sin arriesgarse a una pérdida de ingreso, ya que entonces, la Isla sería responsable de ese futuro... Sería el propio Puerto Rico el único responsable de determinar si desea aumentar los niveles de vida existentes y de los medios disponibles para ello.⁵⁵

El objetivo general del Plan es lograr un "nivel de vida mínimo" para cada familia puertorriqueña que permita disfrutar de una buena educación, salud y otros beneficios sociales.⁵⁶ Para lograr este objetivo se analizan las siguientes cuatro estrategias posibles:⁵⁷

1. Recibir mayor ayuda del exterior.
2. Desarrollar los recursos de la Isla y expandir su producción al máximo posible aún con subsidios o protección económicas.
3. Ajustar los recursos y la población mediante la emigración, la educación o el control de la natalidad (particularmente a través de las dos últimas) de manera que el aumento en el nivel de vida pueda ser efectivo y corregir gradualmente el desequilibrio entre la población y los recursos.
4. Redistribución del ingreso existente.

La primera estrategia es rechazada de inmediato dado que contradice el supuesto fundamental del Plan de que Puerto Rico debe tratar de ser lo menos dependiente económicamente para po-

^{55/} Ibid.

^{56/} Ibid., págs. 13-14.

^{57/} Ibid., págs. 15 y ss.

der ser más independiente políticamente.⁵⁸

Asimismo se concluye que:

Ciertamente la continua dependencia de ayuda exterior... sólo puede agravar el problema porque no promueve las reformas, la expansión de recursos y el ajuste de la población necesarios al entorpecer el desarrollo de un sentido de responsabilidad y autosuficiencia que es un prerrequisito para alcanzar los otros objetivos. Este enfoque del problema por lo tanto, no es considerado excepto como una medida de emergencia de los tiempos de guerra.⁵⁹

La segunda estrategia que consiste en el aumento de la productividad de los recursos de la Isla (tierra, trabajo y capital) es el enfoque que se adopta en el Plan. Se señala que esta estrategia es la solución más "creadora" para el problema de Puerto Rico, puesto que esta es la forma "más natural y deseable de ajustar la población y los recursos".⁶⁰ Por lo tanto, el Plan se basa en el desarrollo de los siguientes recursos y facilidades:⁶¹

1. Agricultura y procesamiento de sus productos.

La Isla debe intensificar los usos de terrenos, aumentar la productividad agrícola utilizando métodos más eficaces, mejorar la tenencia de tierra y desarrollar nuevas cosechas. Todo esto requerirá de una mejor irrigación y utilización de agua.

^{58/} Ibid., pág. 15.

^{59/} Ibid.

^{60/} Ibid.

^{61/} Para detalles adicionales véase. Ibid., págs. 15 a 63.

De acuerdo con el plan la caña de azúcar deberá ser la mayor cosecha de nuestra agricultura, pero es obligatorio la inmediata diversificación de la misma mediante la siembra de otros productos tales como: algodón, frijoles (soya); cocos y el desarrollo de la ganadería.

2. Bosques

Se propone una utilización más intensiva de las áreas de bosques como posible recurso productivo y darle prioridad a los árboles de rápido crecimiento.

3. Minería

Se señala que la arena sílica, piedra caliza y la arcilla son comercialmente explotables y posiblemente también el manganeso y el hierro.

4. Pesca y productos derivados

Se subraya en el Plan que en Puerto Rico no existen áreas ricas de pesca, pero aún así se puede aumentar la explotación de esta actividad económica y estimular la pesca de agua dulce.

5. Infraestructura

En especial se enfatiza el desarrollo de la energía eléctrica y la ampliación de mejoramiento del sistema de comunicación. Con respecto al problema de la energía resulta interesante presentar las diversas alternativas que se proponían para su producción dada la actualidad de esta problemática en el Puerto Rico de hoy. El plan recomendaba la necesidad de realizar las siguientes investigaciones y determinar su viabilidad e implantación a los fines de aumentar y garantizar la generación de energía en toda la Isla:⁶²

- a. Instalación de turbinas de viento para generar electricidad en lugares cuidadosamente seleccionados.
- b. Reemplazar las unidades generatrices de baja presión con calderas más eficientes y turbinas de vapor para derivar más energía eléctrica del bagazo de la caña.
- c. Obtener energía de combustible derivado de productos agrícolas como por ejemplo, el alcohol etílico que se obtiene de la melaza de caña.
- d. Transformar la energía solar para usos domésticos tales como calentadores de agua y cocinas. Se señala que en el sur de Florida los calentadores de agua solares son comunes y que las características del clima de Puerto Rico son ideales para el desarrollo de la energía solar.

^{62/} Ibid., pág. 48.

6. Turismo

A este renglón no se le da mayor importancia, aunque se recomienda el mejoramiento de ciertas facilidades físicas y el desarrollo de la actividad cultural.

7. Industria y Comercio

Se propone desarrollar una cantidad de industrias basadas principalmente en la elaboración de productos derivados de la agricultura, especialmente de la caña de azúcar y se promueve la importancia de materia prima para ser procesada en el país tales como el algodón para la confección de telas y copra para la elaboración de aceite vegetal. Con estas medidas obviamente se perseguía minimizar la dependencia del exterior.

La tercera alternativa está estrechamente vinculada con la segunda, pero en esta se le da énfasis especial al logro del objetivo general mediante la búsqueda de un "equilibrio" entre los recursos humanos y la producción. A tales efectos, se indica que la expansión de la producción se logra mejorando la calidad de los recursos humanos a través de programas de salud, educación, vivienda, recreación y bienestar social. Este aumento en la producción por esta vía debe exceder al crecimiento poblacional por lo tanto existe la necesidad de establecer restricciones a su crecimiento. En el plan se mencionan como medidas para lograr este objetivo la emigración, la educación familiar y el control de la natalidad. La emigración "cuidadosamente progra

mada" hacia los Estados Unidos se considera como una posible alternativa, no obstante la educación y el control de la natalidad son las alternativas preferidas para ejecutar esta estrategia.⁶³

Finalmente, la cuarta estrategia de desarrollo referente a la redistribución del ingreso no es analizada detalladamente en el Plan debido a falta de información estadística y sus recomendaciones al respecto son vagas e incompletas. A tales efectos se indica en el Plan lo siguiente:

Se hace difícil analizar objetivamente esta cuarta posibilidad en Puerto Rico porque la data en la cual pueda basarse cualquier razonamiento verdadero simplemente no existe. Por ejemplo, no existe información confiable relacionada con el ingreso nacional de la Isla y absolutamente nada sobre el ingreso de los diferentes grupos sociales. Los datos que aquí se incluyen son presentados simplemente para estimular la investigación y permitir que cada cual llegue a sus propias conclusiones.⁶⁴

Sin lugar a dudas el Plan de Desarrollo que acabamos de esbozar realiza un diagnóstico de la sociedad puertorriqueña con alto grado de precisión y realismo. Su valor no sólo radica en lo enjundioso de su análisis, si no también en la viabilidad de sus recomendaciones para el desarrollo autónomo.

En términos generales, el plan tiene una falla en su conceptualización y orientación general que consiste en visualizar la sobrepoblación como la causa casi exclusiva del subdesarrollo. Por tal razón se considera la emigración y el control

^{63/} Ibid., págs. 64-65.

^{64/} Ibid., pág. 65.

de la natalidad como una de las alternativas para establecer el "balance" entre la población y los recursos existentes. Consideramos que esta posición en cierta manera constituye una exageración de la realidad ya que como hemos visto, la raíz de la pobreza y del subdesarrollo en Puerto Rico no se produce tanto por el exceso de nacimientos, si no en la relación colonial y en la injusta distribución de los recursos. La sobrepoblación puede ser un efecto del subdesarrollo, pero no su causa fundamental. Es correcto que un crecimiento más moderado de la población podría a corto plazo, aliviar las presiones del subdesarrollo, sin embargo, está comprobado que dicha variable, por sí sola, no es la que impulsa el crecimiento económico. Además, bajo ninguna circunstancia se puede aceptar responsablemente la tesis de justificar la emigración a un país extranjero, cultural y socialmente diferente, con el fin de aliviar las presiones del desempleo y la pobreza. Esta alternativa aunque es tratada en forma sutil y moderada, tanto en este Plan, como en el Plan Chardón, se convirtió posteriormente en política oficial del gobierno de Puerto Rico. El hecho de que durante la década del cuarenta emigraron hacia los Estados Unidos 150,000 puertorriqueños, mientras que 400,000 lo hicieron durante la década del cincuenta,⁶⁵ todo parece indicar que la emigración, que era un aspecto accesorio, no preferido por los autores del plan, se convirtió posteriormente en un elemento básico, en una "válvula de escape" para los problemas del país.

^{65/} Véase: Manuel Maldonado Dennis, "Ideología, neomalthusianismo y emigración" en *Hacia una interpretación...*, op. cit., págs. 89-114.

Otro aspecto interesante es el relacionado con la alternativa de la redistribución del ingreso nacional. Este aspecto que es fundamental en cualquier plan de desarrollo, no se analiza porque se carece de las estadísticas e información necesaria. Es sorprendente que después de describir el problema del latifundio, del sistema colonial y de la pobreza generalizada que padecía el país los autores se inhiben de analizar y formular recomendaciones específicas sobre la distribución por el simple hecho de que no se tiene la "suficiente información estadística". Por esta razón se analizan las deficiencias de los recursos productivos del país y se establecen medidas concretas para aumentar la productividad sin discutir los aspectos redistributivos. A la discusión y análisis del problema del desarrollo de los recursos y facilidades se le dedican 47 páginas del Plan, mientras que el tema de la redistribución del ingreso se le dedican sólo dos páginas. Nos parece que el problema del desarrollo no se puede tratar exclusivamente por el aumento de la productividad. Es necesario especificar quiénes van a ser los verdaderos beneficiarios del aumento de la producción y cómo se va a distribuir la riqueza que se genera del esfuerzo colectivo. Lamentablemente este aspecto no se discute en el Plan de Desarrollo.

Lo significativo y novedoso es que se rechaza la alternativa de la dependencia exterior y se le da énfasis a que la responsabilidad principal para su ejecución debe recaer sobre los propios puertorriqueños. Claro está que dicha posición responde a la situación de guerra en que se formula, sin embargo, por primera vez, se expresa la posibilidad y viabilidad de un de

desarrollo autónomo.

Es cierto que los formuladores del Plan, representantes en última instancia de los intereses de la metrópoli, no pueden llegar al extremo de argumentar a favor de la independencia, pero sí abogan por una "libre asociación" entre países soberanos. Como observamos anteriormente, el Plan es realista en cuanto a la relación entre el sistema colonial y la posibilidad de planificación en el país. No se puede planificar sin antes resolver el problema de la subordinación política.

En casi su totalidad el análisis y las recomendaciones del Plan coincidían completamente con los postulados programáticos y aspiraciones originales del PPD. Sabemos que los fines perseguidos por este partido eran especialmente la reforma agraria, la política social, el mejoramiento de los servicios públicos y la rehabilitación de la economía. Esto requería una activa intervención del Estado para establecer, organizar y administrar empresas y actividades económicas que fueran necesarias para implantar su proyecto de desarrollo. El Plan formulaba igualmente estos objetivos y proponía un desarrollo económico basado principalmente en el aumento de la productividad agrícola, pero buscando una integración y balance con los demás sectores de la actividad económica. A tal fin el primer punto que se analiza es el problema de la tenencia de tierra y su productividad y paralelamente la disminución de la dependencia externa. Asimismo se proponía mejorar el patrón de explotación y diversificación de la agricultura estimulando las cosechas de mayor ren-

dimiento y desarrollando las cosechas menores y los productos agropecuarios con el fin de impulsar la "sustitución de importaciones" de productos agrícolas.

Dada la íntima correspondencia entre el proyecto de desarrollo del grupo dirigente del país y de las recomendaciones del Plan cabe preguntarse ¿Por qué no se ejecutó? ¿Por qué permaneció olvidado en los archivos de la agencia planificadora? A continuación adelantamos nuestras observaciones al respecto.

En primer lugar, el Plan de Desarrollo representaba las posiciones novotratistas del grupo de planificadores y administradores norteamericanos que gobernaban el país y que encabezaba el gobernador Tugwell. Es cierto que originalmente las posiciones de Tugwell y Muñoz coincidían con respecto a la estrategia económica, no obstante al momento de la publicación del documento (1944) el PPD se estaba formulando un gradual, pero firme cambio de estrategia de desarrollo. Este cambio consistía básicamente en desalentar la participación directa del Estado en la actividad económica y paralelamente estimular la inversión extranjera mediante la exención contributiva y el fomento industrial. Este hecho lo discutiremos en detalle en el próximo capítulo, basta señalar por el momento que las condiciones materiales que sostenían la ideología novotratista ya había pasado del escenario político norteamericano. De ahí que toda intervención estatal y todo programa de reforma agraria o de nacionalización era un tema en el Congreso, máxime en los tiempos de guerra. En este sentido, desde el mismo día de su nacimiento, el Plan resultó

anacrónico para los intereses de Washington. El profesor Ross resume los inicios de estas discrepancias entre Tugwell y Muñoz de la siguiente manera:

El gobernador Tugwell estaba firme y enfáticamente opuesto a una clase de programa de desarrollo que dependiera primeramente del ofrecimiento de incentivos al capital y a la empresa privada. El no esperaba milagros de las empresas establecidas por el gobierno, tampoco le causaban preocupación las pérdidas financieras que estas estaban sufriendo. El no consideraba estas empresas como la única ni la mejor respuesta para los problemas de Puerto Rico; pero las favorecía como parte de la solución. No aceptaba la idea de vender a Puerto Rico, al igual que una nueva marca de detergente, a empresarios voraces. Muchos puertorriqueños compartían esta aversión, incluyendo a Muñoz. Pero aunque Muñoz había consentido en tragarse la desagradable medicina, el Gobernador Tugwell, a quien era más difícil convencer de su eficacia, rehusó.⁶⁶

Por eso cuando el gobernador Tugwell abandona el país en 1946 y el nuevo presidente Truman nombra al puertorriqueño Jesús T. Piñero para sustituirle se eliminan los últimos escollos para impulsar la nueva estrategia de desarrollo. En estas circunstancias, la política económica esbozada en el Plan, dejaba de tener relevancia y el consiguiente apoyo político necesario para su ejecución.

Esta es la razón principal por la cual el Plan de Desarrollo permaneció como "pieza de museo" en los archivos de la Junta de Planificación. No obstante, creemos que existió otra razón secundaria. El Plan no fue un producto oficial y exclusi-

^{66/} David F. Ross. The Long Uphill Path..., op. cit., pág. (subrayado nuestro).

vo de la Junta de Planificación. Este documento lo diseñó y formuló la JPRN y el único compromiso formal de la Junta fue con su publicación. Ciertamente el personal de la Junta colaboró en la recopilación de datos y en el análisis de algunas variables, no obstante el diseño de la estrategia, los objetivos y las alternativas para su ejecución fueron responsabilidad principal de la JPRN. Las referencias a los estudios, planes, mapas, indicadores y otros documentos producidos por la Junta de Planificación y que pudieron haberse utilizado en la elaboración del Plan son escasas, especialmente la información recopilada para la confección del Programa Económico y las estadísticas relativas a la revisión de proyectos de mejoras capitales. Al leer el Plan de Desarrollo y compararlo con la poca, pero valiosa información que tenía disponible la Junta, nos percatamos de la falta de coordinación y vinculación entre los autores del Plan y la agencia de planificación. La impresión manifiesta es que por un breve período existieron dos agencias de planificación en un mismo país; la JPRN y la Junta de Planificación. La JPRN tenía con responsabilidad aparente formular un plan de desarrollo para la Isla de acuerdo al pensamiento novotratista del gobernador Tugwell. La Junta de Planificación tenía otras prioridades. Esta situación finalizó cuando la JPRN fue abolida por el Congreso de los Estados Unidos en 1944.

En resumen podemos señalar que, en la etapa inicial de su funcionamiento, la orientación de los trabajos de la Junta de Planificación fueron dirigidos hacia los aspectos físicos del desarrollo. La constatación de lo anterior la podemos abstraer

del primer plan de trabajo que se preparó para discutirse con la Comisión Visitadora y de un análisis de los documentos producidos por esa agencia hasta que finaliza el período de la gobernación de Tugwell.

Una actividad que se destaca en esta etapa es la revisión de proyectos de mejoras capitales que se inició en forma experimental con el Programa de Emergencia de Guerra y que rápidamente se convirtió en una de las tareas de mayor envergadura y utilidad para la formulación de prioridades en la inversión pública. Paralelamente, el Programa Económico de Seis Años se fue convirtiendo, poco a poco, en un instrumento básico para presupuestar a largo plazo las finanzas públicas y otorgarle mayor racionalidad a los gastos e inversiones del Estado. A nuestro juicio, la preparación de estos documentos fueron los trabajos más significativos referentes a la coordinación de la actividad gubernamental que realizó la Junta de Planificación en sus primeros años.

Por otro lado hemos querido demostrar que la Junta no tenía una idea clara y consistente del significado del "Plano Regulador para el Desarrollo de Puerto Rico". No encontramos evidencia para concluir que la Junta tenía intención expresa de formular un "plan general" de desarrollo integrando aspectos económicos, sociales y físicos. Más bien la práctica predominante fue la confección de diferentes secciones del presupuesto "plan general" que comprendían exclusivamente aspectos físicos,

tales como: carreteras, aeropuertos y hospitales sin una visión de conjunto de la problemática socio-económica.

Finalmente, con la aprobación de los reglamentos de zonificación y lotificación, la reglamentación urbana y el control de los usos de terreno ("fase operacional") se van convirtiendo en la actividad prioritaria y predominante de la Junta. Mientras tanto, los trabajos relacionados con la planificación económica y social quedaron relegados a un plano secundario e intrascendente.

C A P I T U L O I V

LA REORIENTACION DEL MODELO DE DESARROLLO Y LA TRANSFORMACION IDEOLOGICA DEL PARTIDO POPULAR DEMOCRATICO

A partir de 1947 el PPD abandona oficial y definitivamente el proyecto de desarrollo "capitalista nacional" y adopta una nueva estrategia de desarrollo capitalista dependiente que se caracterizará, en lo económico, por el fomento de la industrialización mediante la provisión de amplias facilidades al capital norteamericano, especialmente la exención de impuestos, la oferta de mano de obra abaratada y la creación de un "clima" industrial adecuado y seguro para las inversiones extranjeras. Las razones para esta reorientación en el modelo de desarrollo se explica por una complicada trama de fuerzas sociales y luchas políticas internas y externas, donde el organismo de planificación tiene muy poca participación real y efectiva. Como veremos, no fue en la Junta sino a la Compañía de Fomento Industrial en quién recayó la tarea más importante de la formulación e instrumentación del programa de desarrollo.

En el aspecto político la nueva estrategia se caracterizó por la búsqueda de una "sociación" más estrecha con los Estados Unidos y consecuentemente por el abandono definitivo de la independencia como solución final a la situación del problema político. En esta parte de la investigación analiza

mos los elementos fundamentales de la nueva estrategia de desarrollo y los aspectos económicos y políticos que a nuestro juicio explican su adopción.

El primer elemento concreto en la reorientación de la estrategia de desarrollo lo constituyó la creación en febrero de 1945 del programa de Ayuda al Desarrollo Industrial en la Compañía de Fomento Industrial.¹ Este programa se estableció con la finalidad de proveerle a los capitalistas extranjeros una serie de servicios y facilidades para que instalaran sus industrias en el país. En su origen el beneficio principal de este programa consistió en la construcción de los edificios e instalaciones industriales por la Compañía para ser adquiridos o vendidos en condiciones muy ventajosas para los capitalistas. Posteriormente, los "incentivos" del programa se ampliaron para incluir lo siguiente: asesoramiento técnico gratuito sobre la ubicación y diseño de las fábricas; reclutamiento y adiestramiento de trabajadores y facilidades de préstamos, subsidios y otros tipos de ayuda para el financiamiento de las nuevas industrias. El director ejecutivo de la Compañía de Fomento justificaba estas concesiones de la siguiente manera:

1/ Para más detalles véase a David F. Roos. The Long Uphill Path... op. cit., págs. 84-88.

Aparte de las dificultades inherentes a la administración por el gobierno de empresas diversificadas en una economía dual, desde principios de 1945 los directores de la Compañía empezaron a percatarse de que los recursos del Gobierno de Puerto Rico eran de por sí insuficientes para resolver el problema que tenían por delante. Para dar una idea aproximada de la magnitud financiera del problema basta decir que los empleados creados directamente por las fábricas del gobierno costaban a razón de \$10,000 por empleo en gastos de capital, mientras el desempleo total alcanzaba a 125,000... Gastos de tal naturaleza no podían afrontarse a la vista del previsible descenso de los ingresos del ron... Por lo tanto la Compañía, empeñada en una política de atraer parte del capital expansivo de los Estados Unidos continentales, procuró que una pequeñísima parte de las gruesas sumas dedicadas allá a la expansión industrial se orientase hacia Puerto Rico. Este programa se llevaría a cabo mediante una serie de ayudas tales como edificios para alquilar a nuevas industrias, préstamos a largo plazo y con tipos de interés favorable y otros incentivos por el estilo.²

En septiembre de 1945 se inicia oficialmente el programa de Ayuda al Desarrollo Industrial y curiosamente, en ese mismo mes, la Compañía de Fomento Industrial estableció una oficina en la ciudad de Nueva York, con el propósito formal de ayudar a sus subsidiarias en los problemas de mercadeo y venta de sus productos en el mercado norteamericano. No obstante, la idea subyacente al inaugurar esta oficina fue la de comenzar una amplia campaña publicitaria en ese país a los fines de promover las ventajas que ofrecía la Isla para las inversiones norteamericanas. De hecho, sus primeros trabajos consistieron en la publicación y distribución de un folleto

2/ Teodoro Boscaso. El desarrollo industrial en Puerto Rico. San Juan. Administración de Fomento Económico. Sección de Impresos; 1953, págs. 5-6 (subrayado nuestro).

norteamericanas en el Caribe.⁵

Como podemos notar, tanto el programa de ayuda industrial como la campaña publicitaria presagiaban el cambio de estrategia que se estableció oficial y definitivamente en 1947. El cambio se inició en forma gradual y subrepticamente por una razón: el gobernador Tugwell en quien descansaba el poder ejecutivo, rechazaba el modelo de industrialización basado exclusivamente en las inversiones norteamericanas sin desarrollar igualmente la agricultura y estimular la producción local. No era un secreto para los dirigentes políticos y tecnócratas del país, especialmente para Moscoso, que Tugwell se oponía a esta estrategia de desarrollo. Esto quedó demostrado palmariamente cuando en 1944 vetó un proyecto de ley, aprobado por la legislatura, mediante el cual se concedía exención contributiva a las industrias que se establecieran en la Isla.⁶

El profesor Ross sostiene la tesis de que Tugwell desconocía los esfuerzos oficiales que los dirigentes del PPD estaban realizando para reorientar la política económica del país. Al realizar un análisis comparativo de los informes anuales de la Compañía de Fomento de los años 1946 y 1947 encontró que el informe de 1946 estaba dedicado a resaltar la importancia de las empresas operadas por el Estado y que se proyectaba construir en "San Felipe muy cercano" una fábrica de

5/ "Business Trend of Puerto Rico" en New York Herald Tribune (New York) 5 de diciembre de 1949. págs. 25-52.

6/ D. F. Ross. The Long... op. cit. Pág.

tela y otra para fabricar paneles de cartón. Sin embargo, en el informe correspondiente al año 1947 no aparece mencionado el proyecto de la fábrica de paneles y se sugiere la venta o arrendamiento de las empresas estatales.⁷ Nosotros poseemos evidencia de que el gobernador Tugwell tenía conocimiento oficial de las intenciones de los dirigentes coloniales. Por ejemplo en 1945 Teodoro Moscoso le escribió una extensa carta al gobernador en la que le indicaba la necesidad de estimular las inversiones de capital extranjero e insistía sobre la urgencia de proveer exención contributiva y protección a la inversión privada tal y como se estaban haciendo en Cuba, México y Guatemala:

Como usted sabe nuestra Compañía recientemente ha redoblado sus esfuerzos para industrializar a Puerto Rico al enfatizar el estímulo al capital privado de manera que las inversiones en las empresas industriales aumenten.

Con esto en mente, nuestra Junta de Directores ha asignado dinero y se ha puesto de acuerdo sobre un programa para atraer industriales privados y se está implantando una campaña para darle publicidad a este plan y a otras ventajas económicas que Puerto Rico ofrece a la industria...

... es necesario otorgar exención contributiva a las nuevas industrias cuando se estime conveniente...⁸

Por la forma en que se expresa Moscoso notamos que desde los inicios de su gestión administrativa venía propulsan

7/ Ibid. pág. 78.

8/ Carta de Teodoro Moscoso a Rexford G. Tugwell del 21 de noviembre de 1945. Carpeta 1516. Tarea 58-A-4. AGPR.

do la necesidad de la exención contributiva y el capital extranjero para fomentar la industrialización. Su decisión en este sentido se demuestra por el hecho de que tres años antes, el presidente de la Junta de Planificación mediante carta del 19 de agosto de 1943 le había indicado su inconformidad con este "método de ayuda a las industria nuevas":

Adjunto te incluyo copia de un artículo sobre el problema de Exención Contributiva a Industrias Nuevas. Como podrás apreciar el resultado del estudio en cuestión demuestra que este método de ayudar a las industrias nuevas es muy poco satisfactorio.⁹

Un análisis de la correspondencia oficial cursada entre Picó y Moscoso¹⁰ durante este importante período demuestra la tenacidad y audacia de este último para imponer sus criterios e impulsar los programas de la Compañía de Fomento sin menoscabo de otras consideraciones establecidas por la Junta de Planificación. Es interesante observar como las posiciones y requerimientos que representaba Moscoso van predominando en esta contienda intraburocrática hasta obtener preeminencia en los centros de decisión política. En términos generales Moscoso era un típico burgués que dirigía su corporación en un ambiente de competencia e individualismo. Lo primordial era Fomento y las demás instrumentalidades de la administración pú

- 9/ Carta de Rafael Picó a Feodoro Moscoso del 19 de agosto de 1943. Carpeta 1516. Tarea 58-A-4. (subrayado nuestro).
- 10/ Véase Tarea 58-A-4. Cartapacio 1516. AGPR. En este cartapacio se encuentra la correspondencia oficial entre la Junta de Planificación y la Compañía de Fomento Industrial desde el 8 de octubre de 1942 hasta el 30 de diciembre de 1946.

blica debían girar en torno a esta realidad. Así, se enfadaba cuando se le requería información adicional para decidir sobre la ubicación de una fábrica; se le tenía que advertir que las playas y las bellezas naturales del país son lugares públicos para el disfrute de todo el pueblo y no para el uso exclusivo del turismo; que las necesidades del país son diversas por lo cual se requiere un estudio detallado y minucioso para asignar prioridades.¹¹ En una ocasión Picó le sugiere la conveniencia de ubicar su agencia en un proyectado centro gubernamental en el cual se centralizarían la mayoría de las oficinas del gobierno. Moscoso se opone a esa idea porque consideraba que su agencia era diferente a las demás y que necesariamente debía operar en un "ambiente de negocios o fracasarían sus gestiones".¹²

En otra ocasión, Moscoso llegó al extremo de hacer cambiar la política de la Junta con referencia a la información al público y a la prensa. Veamos con más detalle este hecho. El 12 de diciembre de 1945, Moscoso le escribe en tono muy airado una carta al Presidente de Junta de Planificación protestando por una información publicada en la prensa del país sobre unas fábricas que la Compañía de Fomento se proponía construir en su pueblo de Ponce. En la misma le decía al Dr. Picó:

- 11/ Carta de Teodoro Moscoso a Rafael Picó del 5 de abril de 1945; Carta de Rafael Picó a Teodoro Moscoso del 7 de septiembre de 1945 y 28 de noviembre de 1945 en *Ibid.*
- 12/ Carta de Teodoro Moscoso a Rafael Picó del 14 de mayo de 1945. *Ibid.* Original en inglés.

En repetidas ocasiones le he indicado la necesidad de que los asuntos de la Compañía de Fomento se traten en la forma más confidencial posible hasta tanto las circunstancias permitan darle adecuada publicidad... Ustedes en la Junta de Planes parecen no querer comprender que nosotros no somos una agencia de servicios que estamos en operaciones industriales competitivas; que los competidores están ansiosos de poner todos los obstáculos que puedan frente a nuestro programa... Por supuesto que el daño que se haya hecho difícilmente podrá repararse ahora en el caso de estas fábricas. Está demás tratar de cerrar la puerta del establo una vez se ha escapado el caballo...13

Al recibir esta carta, el Dr. Picó le comunica a Moscoso firmemente que las actuaciones de la Junta son públicas y que todo documento que se radica en la Junta constituye un "documento público accesible no tan solo a la prensa, sino a cualquier ciudadano que interese conocer la tramitación de proyectos... las resoluciones de la Junta y sus actas también por ley y reglamentación deben ser conocidas públicamente y notificarlas a diferentes funcionarios".¹⁴ Más adelante le indicaba:

...no veo que objeción pueda haber de que el público conozca los planes definitivos de esa Compañía a establecer una fábrica para la cual ya se ha escogido el sitio, se ha preparado los planos y solamente falta la aprobación de la Junta para empezar la construcción. Esta es una etapa ya tan final que dudo que ningún poder obstruccionista pueda detener los planes de la Compañía en esa etapa del proyecto.¹⁵

Pocos días después, Moscoso llama a Sol Luis Descar-

- 13/ Carta de Teodoro Moscoso a Rafael Picó del 14 de diciembre de 1945. Ibid.
- 14/ Carta de Rafael Picó a Teodoro Moscoso del 14 de diciembre de 1945. Ibid.
- 15/ Ibid.

tes, miembro asociado de la Junta, en "tono muy cordial y conciliador" para explicarle los problemas que le había ocasionado la publicación en El Mundo de unos artículos sobre algunos proyectos radicados por la Junta. Descartes, le ordenó a Rosendo Quesada, Subsecretario de la Junta, que "no trate de llamar la atención y... ocultar hasta donde sea posible los proyectos presentados por la Compañía de Fomento.¹⁶

El 15 de febrero de 1946, Picó le envía un memorando al personal directivo de la Junta en el que se retractaba de la política anterior:

...Para evitarle dificultades a la Compañía de Fomento, he decidido que la información sobre sus proyectos sea preparada a base de nuestras resoluciones en la propia Compañía de Fomento... Tan pronto la Junta apruebe un proyecto de la Compañía, la resolución debe ser enviada a la Sra. Paniagua, que preparará la nota de prensa y se remitirá conjuntamente por la Compañía de Fomento y por nosotros.¹⁷

Como se desprende de estos textos la política pública establecida por la Junta sobre la información al público de los proyectos radicados a esa Agencia se modificó para evitarle dificultades a la Compañía de Fomento en una cuestionable violación a la ley. Sin lugar a dudas, sus posiciones estaban logrando gran ascendencia e influencia en los centros de

^{16/} Memorando de Sol Luis Descartes a Rafael Picó del 8 de enero de 1946. Ibid.

^{17/} Memorando de Rafael Picó a Rosendo Quesada, Subsecretario de la Junta de Planificación, Francisco de Jesús, Jefe División de Finanzas, Telesforo Carero, Jefe División Urbana y R. Santos, Jefe de Industrias y Servicios. Asunto: Proyectos de la Compañía de Fomento. 15 de febrero de 1946, Ibid. (subrayado nuestro)

cisorios del gobierno. Estos datos nos sirven para ilustrar la ideología tecnocrática y "apolítica" que se estaba forjando en el seno del PPD. Moscoso es, por mucho, el ejemplo más ilustrativo de todos.

En 1946, con la renuncia de Tugwell formalmente se prepara el escenario para reorientar oficialmente y abiertamente el nuevo programa de "industrialización por invitación" mediante la aprobación, por el gobernador Piñero de la Ley de Incentivos Industriales de 1947.¹⁸

Las disposiciones básicas de esta Ley fueron las siguientes:

1. Se le otorgaba exención de pagar contribuciones sobre ingresos y propiedad por los próximos diez años a las empresas manufactureras que se establecieran para producir artículos que hubieran estado en producción comercial con anterioridad a 1947.

2. Se concedía la misma exención sobre propiedades que fuesen alquiladas a negocios exentos.

3. Se confería exención por un período de diez años de las contribuciones personales sobre ingresos a los dividendos que se pagasen a accionistas residentes en Puerto Rico de corporaciones que estuvieran exentas.

4. Estos beneficios contributivos se complementaban

^{18/} Ley Número 346 del 12 de mayo de 1947, sustituida por la Ley Número 184 del 13 de mayo de 1948.

con el hecho de que Puerto Rico no estaba sujeto a pagar contribuciones federales sobre ingresos.

En síntesis la ley autorizaba a las empresas privadas a solicitar una exención por diez años de las contribuciones sobre ingresos y sobre la propiedad, de impuestos internos sobre maquinaria y materia prima y de impuestos municipales sobre la propiedad, patentes y otros gravámenes. Estos beneficios se otorgaban cuando los inversionistas demostraran que estaban dispuestos a establecer nuevas industrias en Puerto Rico o a expandir la producción de determinados artículos que ya se fabricaban a escala comercial. Además se les exigía demostrar que sus planes de inversión no implicaba cerrar fábricas en los Estados Unidos.¹⁹

Desde el momento de la aprobación de la Ley de Incentivos Industriales la exención contributiva se convirtió en el "señuelo" básico para atraer el capital norteamericano e impulsar la industrialización. Sobre este instrumento, que permitía la extracción de enormes ganancias a las compañías norteamericanas se estableció el futuro modelo de crecimiento económico para Puerto Rico. El propio Roscoso después de diez años de haberse implantado este mecanismo lo justifica de la siguiente manera:

Nuestra experiencia nos enseña que este programa de exención contributiva constituye el medio más eficaz de despertar el interés de los industriales. Un estudio realizado recientemente demostró que el 80 por ciento de las firmas auspiciadas por Fomento que es-

^{19/} H. Wells. *La Modernización...* op. cit., pag. 154.

tán funcionando actualmente iniciaron las investigaciones sobre sus proyectos debido a algo que oyeron decir sobre la exención contributiva. Más aún el 40 por ciento de dichas firmas informaron que la exención contributiva había sido la consideración más importante al decidirse a establecerse en Puerto Rico.²⁰

Otro elemento complementario de la nueva estrategia lo constituyó la iniciación del sector turístico con la construcción del Hotel Caribe Hilton en 1949. Para esta época en Puerto Rico existían solamente dos hoteles de "primera categoría", por lo tanto era necesario la construcción de varios hoteles que ofrecieran las facilidades para hospedar a los industriales norteamericanos que se esperaban. La Compañía de Fomento se comprometió a financiar y construir el hotel, mientras que la empresa hotelera Hilton operaría el mismo. De ahí en adelante se continuó una intensa promoción del turismo. Como lo apunta Moscoso:

La Compañía se dio cuenta... que sin un liderato firme y la disposición de instalaciones modernas, el movimiento turístico crecería muy lentamente. Como resultado decidió comprometer una parte sustancial de sus recursos en la construcción del Hotel Caribe Hilton, decisión que afortunadamente contribuyó a posibilitar el efecto deseado. La expansión del programa de turismo requería al mismo tiempo la organización de una campaña de promoción con gastos aproximados de \$250,000 anuales.²¹

20/ Teodoro Moscoso. "El fomento industrial en Puerto Rico". Conferencia preparada para el Seminario de Planificación Económica celebrada bajo los auspicios de la Administración de Cooperación Interacional y el Departamento de Estado del Estado Libre Asociado de Puerto Rico con la cooperación de la Junta de Planificación y la Universidad de Puerto Rico. (octubre-noviembre de 1958). Hincografiado. pag. 22.

21/ Teodoro Moscoso. El desarrollo industrial... op. cit. pag. 7.

En 1949 visitaron a Puerto Rico 64,500 personas, las cuales gastaron un total de \$6.8 millones de dólares. Siete años más tarde esta cifra se había triplicado al ascender el número de visitantes a 187,321 que gastaron alrededor de \$28 millones. El número total de habitaciones disponibles en los nuevos hoteles había aumentado en el mismo período a 2,069.²²

En 1950 queda consumado el cambio de la política económica. Por un lado, se ejecuta la venta de las cinco empresas estatales y por otro se reestructura todo el programa de desarrollo industrial al crearse la Administración de Fomento Económico.

La Administración de Fomento Económico (AFE) se creó bajo la dirección de un Administrador con rango de miembro del gabinete. Al administrador se le encomendaron los poderes de la Junta de Directores de la Compañía de Fomento Industrial, la cual pasó a ser una corporación subsidiaria de la AFE. Igualmente, la Autoridad de Transporte que anteriormente funcionaba como una entidad autónoma fue adscrita a la AFE. En resumen la AFE quedó encargada de ejercer las funciones de promoción del ron, del turismo, de la promoción industrial, de ayuda y servicios industriales, de investigación industrial y la supervisión de la Compañía de Fomento y de la Autoridad de Transporte. Teodoro Moscoso continuó dirigiendo el programa

22/ Eliezer Curet Cuevas. El desarrollo económico de Puerto Rico: 1940 a 1972. op. cit., pag. 170.

de "Industrialización por invitación" como Administrador de la AFE.²³

Hemos explicado los elementos "visibles" y generales de la reorientación de la política económica. Sin embargo la explicación real responde a una intrincada relación de factores económicos y políticos que inciden durante este período en la formación social puertorriqueña. Veamos en primer lugar, los aspectos económicos externos e internos que a nuestro juicio explican este cambio y luego en la segunda sección del capítulo, analizaremos los factores políticos y sociales que completan nuestra visión del problema.

1. Aspectos económicos.

Al finalizar la segunda guerra mundial en agosto de 1945, la humanidad se divide en dos bloques antagónicos: por un lado el campo socialista bajo la hegemonía de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y de otra parte, el bloque capitalista, liderado por Estados Unidos. La hegemonía norteamericana sobre el campo capitalista creó "las últimas condiciones para la fase de integración monopólica mundial de este bloque".²⁴ De acuerdo a Theotonio Dos Santos las consecuencias económicas de la segunda guerra que consolidaron este proceso fueron las siguientes:

23/ Para detalles adicionales véase William H. Stead. Fomento: El desarrollo económico de Puerto Rico. México: Libreros Mexicanos Unidos, S. A. 1963. Las fábricas se vendieron de la siguiente forma: la fábrica de zapatos se vendió a la compañía norteamericana Joyce Inc. y las otras cuatro a las Empresas Ferré.

24/ Véase Venia Bambilra. El capitalismo dependiente latinoamericano, 2da. ed. México: Editorial Siglo XXI, 1975, pag. 85.

- a) La guerra permitió concentrar gran parte de los conocimientos tecnológicos producidos en esta época en manos de las grandes empresas y del gobierno norteamericano...
- b) La guerra permitió también un gran concentración de científicos en los Estados Unidos, quienes crean la posibilidad de un gran avance en la cultura científica y tecnológica...
- c) Todo esto está directamente relacionado con la aplicación directa de esta nueva tecnología en la producción que conduce a una gran ampliación de las unidades productivas y que está directamente correlacionada con la concentración financiera y económica que se había producido en las primeras décadas del siglo en Estados Unidos y que se acentuó excepcionalmente en este periodo.
- d) Estos cambios básicos en las fuerzas productivas elevaron a los Estados Unidos a un nuevo nivel de productividad muy superior al de sus aliados capitalistas. Sus efectos sobre la organización del trabajo, sobre el sistema de la propiedad capitalistas, sobre la administración empresarial, sobre las técnicas de venta, de publicidad, etc., además los efectos culturales... todos estos factores permiten a los Estados Unidos acumular en sus manos los elementos de dominio mundial...²⁵

Este proceso de expansión del capitalismo norteamericano a nivel mundial adquirirá un nuevo carácter con respecto al proceso de dominación de América Latina. La inversión norteamericana se orientará no sólo a la extracción de las materias primas y al control del mercado interno de los países latinoamericanos, sino también hacia la búsqueda de mayores beneficios mediante la inversión intensiva en el sector más "dinámico" de la economía: la manufactura. Como consecuencia de todo este nuevo proceso de dominación se van a producir una serie de cambios estructurales en la orientación y funcionamiento de las re-

^{25/} Theotonio Dos Santos... Importancia de la segunda guerra para la economía norteamericana, según citado por *ibid.*, pág. 86.

laciones entre el centro hegemónico y los países dependientes. Uno de los cambios más significativos fue el abandono, por las clases dominantes de algunos países latinoamericanos, del modelo de "desarrollo nacional autónomo" por una política de conciliación e integración con el centro hegemónico.²⁶ La penetración del capital es favorecido por las clases dominantes de los países dependientes y con su colaboración el imperialismo se extiende no sólo al control de la actividad económica, sino además a los aspectos políticos, sociales, culturales y militares de estas sociedades.

Es obvio que Puerto Rico, dada su condición de territorio colonial, formará parte de esta nueva estrategia de dominación imperialista. El propio Moscoso lo había señalado diáfanoamente al manifestar que su función en el programa de fomento consistió en procurar "que una pequeñísima parte de las gruesas sumas dedicadas allá (Estados Unidos) a la expansión industrial se orientase hacia Puerto Rico".²⁷

En ese momento el sector que ofrece mayores probabilidades de obtener niveles de rentabilidad más elevados en la colonia es el de la "industria de manufactura liviana" orienta

^{26/} Escapa a nuestro objetivo realizar un análisis detallado de este proceso en América Latina. Lo mencionamos sólo para ubicar el caso de Puerto Rico dentro del proceso de la expansión del capitalismo y del nuevo carácter de la dependencia, que se estaba dando en ese momento histórico y entender con mayor amplitud sus efectos sobre el objeto de nuestro estudio. Para detalles véase, *Ibid* págs. 96-133. La autora cita bibliografía complementaria en la nota 4 de la página 38.

^{27/} Véase nota 2. *supra* pág. 171.

da hacia el uso intensivo de la fuerza de trabajo tales como la industria textil y productos derivados. Este tipo de industria estaba perdiendo competitividad dentro del territorio norteamericano debido principalmente a la elevación de los salarios mínimos y a los altos costos de producción. De modo que la colonia ofrecía una buena oportunidad para la expansión de este sector puesto que las leyes de rentas internas del gobierno federal no eran aplicables al territorio puertorriqueño. Además, las condiciones de subdesarrollo y la existencia de un excedente de fuerza de trabajo permitía el reclutamiento de trabajadores por un salario sumamente bajo. Las clases dominantes y sus representantes políticos en el PPD atisbaron en esta nueva situación la oportunidad de desarrollar la industrialización en el país y aprueban la ley de exención contributiva. Como lo resume el profesor Maldonado Denis:

El tránsito de una economía agraria asentada sobre el monocultivo a otra predicada sobre el flujo de capitales concentrados en la manufactura, obedece no a una decisión de la débil burguesía puertorriqueña, sino a la necesidad imperialista de buscar enclaves de alta rentabilidad donde pueda establecerse aquellas empresas medianas pequeñas que no alcancen a competir con las gigantescas empresas multinacionales. Es esta la primera fase del proceso de industrialización, asentado en el predominio del capital variable sobre el capital constante y cuyo signo principal es la explotación de la mano de obra barata y abundante y el señuelo de la exención contributiva industrial.²³

Esta política económica es difícil de justificar ideológicamente por un partido que antes promulgaba un modelo de desar-

^{23/} Manuel Maldonado Denis. *Hacia una interpretación...* op. cit.

rollo "nacional" con justicia social, reforma agraria y la intervención directa del Estado en la actividad económica. Por eso, las declaraciones oficiales del liderato del PPD aparecen en forma contradictorias, confusas y repletas de demagogia política. Cuando el primer gobernador puertorriqueño electo por voto popular se dirigió por primera vez a la Asamblea Legislativa para explicarle su programa de gobierno les dijo lo siguiente:

En la industrialización debemos proseguir las actuales líneas de desarrollo cuyos frutos ya se van viendo. Continuaremos dando amplias oportunidades a industrias nuevas y preferiremos que sea la iniciativa privada la que las establezca y desarrolle... La exención contributiva... la actitud cooperadora del gobierno y del pueblo en general esos son los incentivos. El trabajo barato no es incentivo en el propósito de este gobierno... Los salarios de hambre no han de ser un incentivo en Puerto Rico a la industrialización... Corresponde decir también que querer que se fijen en una industria salarios más altos de los que esa industria produce para pagar favorece inconscientemente el que deje de haber salarios alguno en tal industria. El desempleo es salario más bajo que el más bajo de los salarios. 29

Como se puede observar para Muñoz los incentivos oficiales son la exención contributiva y la "actitud cooperadora" del gobierno. El otro aspecto, la mano de obra barata, se niega oficialmente como incentivo para atraer las inversiones extranjeras. No obstante, le advierte veladamente al movimiento obrero la necesidad de disminuir sus demandas por mejores salarios y condiciones de trabajo porque "el peor salario es ningún salario". Esto resulta ambiguo y oportunista. Sabemos que

29. Luis Muñoz Marín. Mensaje de la decimoséptima Asamblea Legislativa en su primera Asamblea Legislativa ordinaria (23 de febrero de 1949) en Los gobernadores Electos de Puerto Rico (1949-52). Río Piedras. Ed. COSEBI. 1975, pág. 26-27.

la actividad de esas industrias consistía en la elaboración de artículos que requerían la mayor participación del factor trabajo sobre la materia prima importada de Estados Unidos, exportando el producto final o semifinal nuevamente a dicho país. En el proceso de transformación se utilizaba maquinaria y el uso intensivo de mano de obra. Por lo tanto una de las razones para establecerse aquí tenía que ser, necesariamente, los salarios muy inferiores que se pagarían en la isla en contraste con los salarios mínimos federales que cada día iban en ascenso en Estados Unidos. Realmente resultaba embarazoso para un movimiento político supuestamente reformista, como había sido el PPD, adoptar una política diáfana y oficial sobre este incentivo.

Otro argumento de tipo económico que se ha esgrimido para justificar la reorientación del modelo o desarrollo es el supuesto fracaso económico de las empresas operadas por la Compañía de Fomento. Se argumentaba que las mismas perdían dinero en todas sus operaciones, excepto en la fábrica de cemento. El Administrador de la AFE analizaba la situación desde la siguiente perspectiva:

La administración de estas empresas nos proporcionó una experiencia interesante y constructiva. La planta de cemento protegida por el alto costo de los fletes sobre embarques del continente y por la escasez del producto en aquel mercado, resultó ser una operación consistentemente productiva y un factor que posibilitó el desarrollo físico del país. Las fábricas de cristal y cartón confrontaron dificultades inmediatamente después de terminarse la guerra, debido a la reducción sufrida en el mercado de rones en el continente. La fábrica de cristal había sido construida para suplir envases a la industria licorera...pero cuando el mercado se derrumbó la capacidad de aquella resultó temporalmente excesiva. La administración de la fábrica de cartón resultó económicamente improductiva debido a que su cartón

de yute no podía competir con el cartón importado del continente. El departamento de aparatos sanitarios de la fábrica de cerámica no pudo afrontar la competencia continental y por lo tanto su producción fue descontinuada. En 1948 la operación de la fábrica de zapatos resultó ser improductiva debido a que la diversidad de estilos requerida por el mercado local conllevaba frecuentes cambios y alteraciones en los procesos de producción.³⁰

Al presente, no se ha realizado un estudio exhaustivo sobre la verdadera situación financiera de las empresas del Estado al momento del cierre de las mismas y generalmente se acepta la tesis del "fracaso económico". El estudio más importante sobre el particular fue realizado por el Dr. Ross y éste, a pesar del tono elogioso de su libro a la política gubernamental, presenta serias reservas sobre la argumentación moscosiana del supuesto fracaso financiero de las empresas estatales. Al analizar los factores que influyeron para que las fábricas fueran vendidas al sector privado sugiere que el problema financiero no eran el único ni el más determinante de los factores que influyeron en la decisión final. Al respecto plantea lo siguiente:

El primero de estos factores es el hecho de que la Compañía estaba perdiendo dinero en sus operaciones manufactureras. Es cierto que no estaba perdiendo mucho debido a que las ganancias de la fábrica de cemento contrarrestaban las pérdidas en las otras fábricas; y muchos observadores incluyendo a Tugwell hubieran sugerido que los pérdidas netas no eran suficientes para constituir un peligro para la estabilidad financiera de la Compañía y que esto no negaba la posibilidad de su operación exitosa eventualmente. Después de todo un gran proporción de las empresas privadas pierden dinero en sus primeros años y en 1947 ninguna de las fábricas del gobierno habían estado en funcionamiento por mucho tiempo.³¹

^{30/} Teodoro Moscoso, El desarrollo industrial... op. cit. págs. 3-4.

^{31/} D.F. Ross, The Long Uphill... op. cit. pág. 82 (subrayado nuestro).

Más importante aún, para apoyar nuestra argumentación, es el resultado del informe del Auditor de Puerto Rico; Rafael de J. Cordero correspondiente al 30 de junio de 1946, el cual concluía que la Compañía de Fomento Industrial se encontraba en una "situación financiera muy sólida" (a very sound financial position). A esa fecha su capital ascendía a \$1,450.000 sin incluir como activos los fondos asignados por la Asamblea Legislativa para sus gastos de funcionamiento.³²

Otro dato interesante es un memorando "confidencial" que le envía Rafael Durand Manzanal a Carlos M. Passalacqua, Presidente Interino de la Junta de Planificación, en el cual le hace unas observaciones sobre la propuesta venta de las fábricas del gobierno. En el mismo indica que se "debe aprovechar cualquier oportunidad de vender por una suma razonable los subsidiarios de la Compañía de Fomento Industria. El 'policy' al efecto fue ya esbozado, "hace bastante tiempo"³³. No obstante, apunta que la suma por la cual se venderán estas fábricas debe ser objeto de un "análisis muy elaborado" y señalaba que para

^{32/} Puerto Rico Industrial Development Company, Audit Report for the Year ended June 30, 1946. Auditor of Puerto Rico, Audit Division. pág. 14. Se encuentra una copia de este informe en el cartapacio 1,511-1,518. Tarea 58-A-4. AGPR.

^{33/} Memorando confidencial de Rafael Durand Manzanal a Carlos M. Passalacqua de 11 de agosto de 1950. Asunto: Observaciones en torno a la propuesta venta de los subsidiarios de la Compañía de Fomento Industrial. AGPR. (subrayado en el original) pág. 1.

la transacción se debían aclarar estos puntos:

"¿Se ha intentado vender las fábricas de papel solamente...? ¿Se ha tomado en consideración el hecho de que la fábrica de cristal está empezando a hacer ganancias?...¿Se ha hecho un estudio concienzudo del precio de las fábricas. (De hecho la fábrica de cemento solamente puede hacer ganancias \$10,000,00 en alrededor de 7 años)... ¿Cuánto más recibiría el gobierno insular por concepto de contribuciones sobre ingresos y de la propiedad?... ¿Cómo compararía específicamente las ventajas de que el gobierno retenga las fábricas y los beneficios que derivaría de la transacción propuesta?".³⁴

Como se puede observar, al funcionario de la Junta no le preocupaba la venta de las fábricas de por sí, pues el "policy" ya se había tomado; no obstante llamaba la atención sobre el precio de la venta y la necesidad de un análisis más detallado y juicioso sobre tal decisión. Aún así, sus propias apreciaciones resultaban ambiguas y de limitada previsión económica. Por ejemplo, refiriéndose a la fábrica de cemento argumentaba de la siguiente manera:

...Pese a que la operación actual de la fábrica de cemento es sumamente lucrativa, las perspectivas a largo plazo del negocio no son muy esperanzadoras. Es evidente que el ciclo de construcción actual debe extenderse alrededor de una década más, después de cuyo período las operaciones de la fábrica y consecuentemente sus ganancias se verían considerablemente reducidas...³⁵

Realmente es inexplicable que un alto funcionario de la Junta de Planificación desconociera el efecto que en la cons-

^{34/} Ibid., pág. 3

^{35/} Ibid., pág. 2-3 (subrayado en el original)

trucción de la infraestructura iba a tener el programa de industrialización que se proyectaba; ni que tampoco previera el auge extraordinario que iba a tener el sector de la construcción como consecuencia de este programa. Además, es de conocimiento general que las fábricas de cemento y productos similares siempre son necesarias y productivas en cualquier país donde se inicia un proceso de industrialización. Si el Estado tenía el control y el monopolio de esta actividad, que era "sumamente lucrativa", no entendemos la urgencia que tenía por venderla, aunque fuera a un "precio razonable". Obviamente, las razones no eran estrictamente económicas ni financieras.

Dado lo anterior no podemos concluir que el factor financiero haya sido la causa determinante del cierre de operaciones de las empresas estatales. Ross argumenta que esto es "objetivamente cierto", no obstante señala que existen dos factores subjetivos que pesaron mucho en la decisión. Por un lado se encuentra el aspecto de la tremenda "decepción" ocasionada por las pérdidas de las fábricas de cristal y de cartón que eran las que se habían concebido con mayor entusiasmo y esperanza. Ante las grandes expectativas -dice Ross- un margen de ganancia normal se percibía subjetivamente como un rotundo fracaso. El otro factor subjetivo de acuerdo a Ross fue el acoso de la prensa reaccionaria sobre las operaciones de las fábricas exagerando sus pérdidas y criticando acerbamente el funcionamiento general del gobierno.³⁶

36/ D. F. Ross, *op. cit.*, pág. 82-83.

El factor subjetivo de la "decepción" es sumamente cuestionable precisamente por descansar en una apreciación subjetiva del autor. Nosotros consideramos que la Junta de Directores de la Compañía de Fomento tenía una idea más o menos clara de los problemas que confrontaban estas fábricas. El propio Moscoso al evaluar esta experiencia (como se infiere del texto de la nota al calce 31 de este capítulo) reconoce que el "fracaso" de estas fábricas se debió básicamente a la falta de previsión de los efectos del fin de la guerra en las exportaciones del ron hacia los Estados Unidos y más importante aún a la competencia de los productos extranjeros que dominaron el mercado interno, por carecer Puerto Rico de los mecanismos de protección tarifaria para controlar la penetración de los mismos. De modo que las razones objetivas del "fracaso" se conocían perfectamente, el argumento de las "grandes expectativas" es mera elucubración de la realidad.

El segundo factor subjetivo nos parece un poco más plausible. Ciertamente la campaña demagógica de la prensa del país especialmente del periódico El Mundo, aliado incondicional de los sectores más conservadores del país, comienza mucho antes de que el gobernador Tugwell y el PPD asumieran el programa de reforma económica y social, sus ataques libelosos que se multiplican vertiginosamente especialmente contra el Gobernador. Por ejemplo, prácticamente durante todo el año 1942 el periódico El Mundo "dirigió una campaña extraordinaria abierta contra Tugwell, publicando en forma destacada casi todos los días uno o más artículos sobre los últimos rumores y alegaciones

hostiles a su persona",³⁷ Esta campaña se prolongó en forma sistemática hasta el día de su renuncia el 29 de junio de 1946. Por ejemplo, en mayo de ese año un editorial de El Mundo se lamentaba de que mientras los Estados Unidos se desplazaba en la posguerra hacia una "reconversión" de la empresa privada, Puerto Rico se encaminaba en la dirección contraria, hacia un "socialismo obligatorio".³⁸ Es claro que la continua crítica reaccionaria tenía que influir en las actitudes y pensamientos del liderato popular que objetivamente, con gran celeridad, se movía hacia posiciones conservadoras.

Todo lo discutido anteriormente parece indicar que el abandono del proyecto de desarrollo "capitalista nacional" y la transformación ideológica del PPD respondió más a una reestructuración de las relaciones políticas y económicas entre la metrópoli y las clases dominantes de la colonia, producto de la nueva expansión imperialista del capital norteamericano, que a

37/ C. T. Goodsell. Administración... op. cit. pág. 37. Sobre la campaña anti-Tugwelliana. Véase también: E. Lugo Silva. The Tugwell's Administration... op. cit. pag. 135.

38/ Citado por Ibid. pág. 216. El gobernador Tugwell llevaba un archivo de las noticias y editoriales que salían sobre su administración en el periódico El Mundo. Se pueden consultar los resúmenes noticiosos correspondientes a los años 1941, 1942 y 1943 en Cartapacio 1, 184. Tarea 48-A-4. AGPR.

En junio de 1942 Tugwell escribió un manifiesto en contra de El Mundo. En algunas de sus partes decía "Nosotros acusamos a El Mundo de ser la punta de lanza de un esfuerzo concertado de las fuerzas reaccionarias para barrer con los adelantos sociales de la democracia de Puerto Rico. ... Nosotros acusamos a El Mundo de haber violado y continuar violando... las más elementales reglas de la ética periodística..."

... Nosotros acusamos a El Mundo de traicionar con esos motivos el interés público de Puerto Rico. Ibid., pág. 9-10. Es conveniente señalar que no tenemos evidencia de que este "manifiesto" se haya publicado en algún periódico del país.

un simple fracaso en el funcionamiento de las empresas estatales. Es claro que la amplia intervención estatal en la actividad económica, así como los programas de redistribución de la riqueza nacional y de la reforma agraria eran antagónicos con las nuevas circunstancias políticas y económicas de la posguerra. En este sentido la venta al sector privado de las fábricas del Estado en 1950 representa un acto de reafirmación y la garantía absoluta del alejamiento definitivo de la ideología y del proyecto de desarrollo que en la década anterior habían prometido los líderes populares.

2. Aspectos políticos y sociales

Se ha señalado que el PPD no constituía un partido ideológicamente monolítico. Su liderato provenía de distintas clases sociales que tenían diferentes aspiraciones en cuanto a los objetivos del desarrollo y a la solución final de la situación política del país. Las fuerzas sociales que apoyaban el programa del partido en 1940 eran fundamentalmente las siguientes: algunos sectores de la pequeña burguesía rural (colonos); amplios sectores del proletariado agrícola y del campesinado; sectores medios y profesionales y los sectores más alertas del escaso proletariado urbano. Todas estas fuerzas sociales estaban unidas por la promesa de la reforma agraria, la justicia social y la eliminación del sistema colonial imperante.

Hemos sostenido la tesis de que la designación de Tugwell para gobernar el país no fue una "feliz coincidencia" con el advenimiento al poder político del PPD.³⁹ Como veremos,

39/ Supra, capítulo III; pags. 74-90.

este nombramiento facilitó el desarrollo posterior de una nueva fase en las relaciones metrópoli-colonia: la etapa de colaboración y negociación con el imperialismo que le permitirá al PPD obtener algunas reformas al régimen colonial que le permitan cierta hegemonía local mediante el control del aparato estatal colonial. Ante el fracaso del efímero intento del desarrollo "capitalista nacional" y las "nuevas circunstancias" de la posguerra la única alternativa disponible y viable para el liderato popular era la asociación como "socios menores" del capital norteamericano. La designación de Tugwell representa un paso cualitativo hacia ese objetivo:

Desde un principio demostró Tugwell su disposición de cooperar con el partido Popular y facilitó que este partido asumiera control efectivo y completo del Gobierno. Al parecer, para asumir tal actitud traía el Gobernador Tugwell instrucciones superiores de las autoridades de Washington. Pues, en ocasión de un acto verificado el primero de septiembre de 1911, frente a la mansión solariega de Hyde Park del Presidente Franklin Roosevelt, este se refirió a Luis Muñoz Marín, presente en el acto, llamándole el Primer Ministro (Premier) de Puerto Rico. Aunque tal apelativo no encaja en el sistema norteamericano de gobierno en lo federal ni en lo estadual por ser tal designación propia en regímenes de sistemas parlamentarios de gobierno, las palabras del Presidente aludiendo a Luis Muñoz Marín tenían obvias connotaciones. En efecto, como el partido Popular, nunca anteriormente partido político alguno en Puerto Rico tuvo tan notorio apoyo del Gobernador norteamericano y de la Administración Federal para apoderarse plenamente del Gobierno Insular. El Gobernador Tugwell fue medio instrumental propicio para que el partido Popular asumiera pleno control de la administración insular, y para que este partido pudiera implantar sus normas de gobierno, que fortalecieron y afianzaron su poderío político. 40

40/ Bolívar Pagón. Historia de los partidos políticos puertorriqueños: 1898-1956. San Juan: Librería Campos. 1959. Tomo II; págs. 179-80 (subrayado nuestro).

Es claro que esta colaboración no implicaba el cese de la dominación económica, política y militar norteamericana. Más bien, el objetivo consistía en una reorientación del viejo y desprestigiado "colonialismo clásico" que hasta entonces caracterizaban las relaciones de dependencia entre Estados Unidos y Puerto Rico.

El apoyo del gobernador Tugwell a las medidas reformistas del PPD trae como consecuencia una abierta reacción de los sectores más conservadores de las clases dominantes. Según vimos, el grueso de la campaña difamatoria se dirigió contra Tugwell por ser considerado como el instigador principal de la "conspiración comunista" en el país. El profesor Lewis describe este proceso con mucha claridad:

La clase superior puertorriqueña repitió después de 1940 la estrategia usada por su contraparte continental después de 1932: la vil campaña de difamación personal contra el presidente fué repetida, en menor escala insular en forma de insolentes críticas al gobernador por todas las fuerzas de la reacción local -los franquistas, los intereses azucareros, los periódicos, las viejas familias ricas que se sentían guardianes de la tradición hispana-- y la clase mercantil urbana personificada en la Cámara de Comercio. Se les unieron... sus amigos republicanos del continente. En especial, la ocasión fue aprovechada por los viejos enemigos del gobernador en el Congreso -los senadores Taft y Vanderberg, los representantes Cole y Crawford- para continuar su larga vendetta contra él en su nuevo puesto.⁴¹

Sin embargo, es significativo el hecho de que a pesar de esta fuerte oposición a la gobernación de Tugwell y al programa del PPD, todos los partidos y tendencias políticas recha-

^{41/} Gordon K. Lewis. Puerto Rico: Libertad y Poder... op. cit. pág. 209.

zaban el sistema colonial vigente. Se inicia así un largo y tortuoso proceso por reformar las relaciones entre la metrópoli y la colonia. Las demandas políticas principales serán dirigidas a: a) obtener un grado mayor de gobierno propio; b) solucionar el problema del destino político del país y c) hacer electivo el cargo de gobernador.

La ideología y la práctica anticolonial se había generalizado tanto, que en 1943 por primera vez todos los partidos políticos hacen un alto en sus diferencias y se unen para suscribir una "Declaración de Derechos y Petición de Justicia" en la cual se le solicitaba al Congreso y al Presidente Roosevelt, como "cuestión de principio", la eliminación del sistema colonial:

Para que quede enteramente claro que lo que más adelante solicitamos envuelve una cuestión de principios y no envuelve controversias transitorias locales, dejamos sentado que algunos de los firmantes respaldan a la Administración del Gobernador Tugwell, mientras otros de los firmantes objetan a esa Administración. Lo que de aquí en adelante decimos nada tiene que ver con esa diferencia de criterios. En lo que de aquí en adelante declaramos, nuestras voluntades están absolutamente unidas. Declaramos nuestra convicción que el status político de Puerto Rico debe decidirse en consulta con, y por la voluntad de, el pueblo de Puerto Rico mismo. Declaramos nuestra convicción de que esto está enteramente de acuerdo con las razones básicas por las cuales se está peleando en la actual guerra, es parte fundamental del conjunto de principios que anima a los hombres libres en su determinación de luchar hasta la victoria definitiva y está consagrado por la afirmación anticolonial de la Presidencia de los Estados Unidos en la Carta del Atlántico.

Habida cuenta de esta verdad, solicitamos del Presidente y del Congreso de Estados Unidos que el status político de Puerto Rico sea decidido a la mayor brevedad, si fuere posible ahora mismo, en consulta con, y por el voto libre de, el pueblo de Puerto Rico. El Presidente y el Congreso pueden tener la certidumbre de que si por razones relacionadas con la mayor conducción de la guerra, consideran que esto se debe hacer al obier

nerse la victoria y estructurarse la paz, a esa fecha aguardaremos en espíritu de paciencia fraternal...⁴²

Como resultado, en febrero de este mismo año, la Asamblea Legislativa aprobó por unanimidad una Resolución Concurrente demandando al Presidente y al Congreso de los Estados Unidos la abolición "total y definitivamente" del sistema colonial imperante en la Isla, ya que ese era el "criterio unánime" de todos los sectores del pueblo puertorriqueño. En los incisos más importantes de esa histórica resolución se afirmaba:

... Que la Asamblea Legislativa de Puerto Rico, a nombre y en representación del pueblo de Puerto Rico, a través de esta Resolución Concurrente, plantea ante el Presidente y el Congreso de los Estados Unidos de América el derecho del pueblo de Puerto Rico a que termine el sistema colonial de gobierno y a decidir, en unas elecciones especiales libre y democráticas, su status político permanente por la libre voluntad del pueblo de Puerto Rico mismo a la mayor brevedad posible, si fuere factible inmediatamente...⁴³

De los textos citados se deduce claramente que en cuanto a los puertorriqueños se refería, la solución de su situación colonial nunca había estado tan cerca en ningún momento de su historia. Por primera vez, todos los sectores políticos: independentistas, estadistas (defensores de la anexión de Puerto Rico como un estado de la federación norteamericana) y autono-

^{42/} Declaración de Derechos y Petición de Justicia; según citado por Bolívar Pagán. Historia de los Partidos... op. cit. pág. 191. Esta declaración fue firmada por Luis Muñoz Marín, presidente del PPD, Celestino Iriarte, presidente del Partido Unión Republicana y José Ramírez Santibañez presidente del Partido Liberal. En esta declaración no figuró originalmente el presidente del Partido Socialista Lino Padrón Rivera, pero luego se adhirió a la misma. También la refrendó el Comité Conjunto Supremo de la Coalición.

^{43/} Ibid. págs. 192-93. (subrayado nuestro).

mistas, acordaban que para alcanzar sus aspiraciones era condición necesaria abolir el sistema colonial. En eso había unidad y consenso.

Mientras esto sucedía en la colonia, en Washington no se había decidido el nuevo carácter que tomaría el colonialismo. Esto lo expresa sin ambages el gobernador Tugwell:

El problema con la política presente (hacia Puerto Rico) es que realmente no es una política. Nadie puede decir, ni siquiera adivinar cuáles son las intenciones de los Estados Unidos hacia Puerto Rico. Por otro lado, es generalmente aceptado que el presente status no va a ser continuado. Esta es una situación ideal para crear agitación y discordia, ya que estimula a todos los intereses a pensar que la política aún no ha sido establecida... Resolvamos el problema del status de tal forma que el patriotismo de los puertorriqueños sea satisfecho y que la solución no pueda ser interpretada como no democrática y este odio y resentimiento se disipará...⁴⁴

Como se desprende de estas declaraciones y otras similares en el mismo texto,⁴⁵ la preocupación central de la metrópoli es la carencia de una "política colonial" definida con respecto a Puerto Rico. Esta perenne indefinición según Tugwell, crea malestar y resentimiento hacia los Estados Unidos, es necesario resolver este dilema, especialmente en el momento de gue-

^{44/} Rexford G. Tugwell, "Statement to the Chavez Sub-Committee of the Senate Committee on Territories and Insular Affairs" en R. G. Tugwell, Puerto Rican Public Papers op. cit. págs. 153-54. (subrayado nuestro).

^{45/} Ibid págs. 172-174, donde se indica la necesidad de reestructurar la política colonial hacia Puerto Rico. El autor señala que Puerto Rico es la única isla en el Caribe que mantiene relación política directa con los Estados Unidos y sin embargo sus problemas económicos y políticos se han mantenido igual por años. Para él esta situación no es un buen ejemplo de la política de "buena voluntad" de los norteamericanos con respecto a América Latina y el Caribe. Alega que se necesita una reorientación y la elección del gobernador por los propios puertorriqueños debe ser el primer paso lógico.

rra en que se necesita el apoyo de todos los sectores. Nos parece que es en este período (1941-45) cuando se origina el proceso de colaboración, negociación y cooptación del liderazgo político del P.P.D. Sabemos de la importancia político-militar que representa la Isla para la "seguridad nacional" de los Estados Unidos, especialmente para garantizar su hegemonía en la zona del Caribe. Obviamente, la alternativa de la independencia nacional no constituía la mejor opción para salvaguardar sus intereses económicos y militares:

Naturalmente, que tanto el PPD como el gobernador colonial al establecer esta fecunda colaboración-estaban meramente ofreciendo evidencia de un cambio de tónica en el régimen imperante. No será ya Winship ni Gore el encargado de supervisar los asuntos coloniales, si no un hombre ilustrado, un exprofesor universitario. Con Tugwell el colonialismo norteamericano entrará en la etapa del disimulo del guante de terciopelo -mientras todos se porten bien y no intenten cambiar el sistema... Y como partido dedicado a la preservación del sistema, el PPD desempeñaría en lo sucesivo... el papel de un aliado eficaz del poder metropolitano. 46

Ante la convulsión política en la colonia, el Congreso de los Estados Unidos decide realizar una investigación sobre "las condiciones económicas y sociales" del país. A tal fin llega a la Isla, en primer lugar, una comisión del Comité de Asuntos Insulares del Senado presidido por el senador de Nuevo México, Dennis Chávez. Posteriormente viene una representación del Comité de Asuntos Insulares de la Cámara de Representantes presidido por el congresista Carl Jasper Bell de Missou-

46/ Manuel Madonado Denis. Puerto Rico: Una Interpretación histórico-social. op. cit. pág. 148.

ri.⁴⁷ Al anunciar la llegada del Comité Chávez, el gobernador Tugwell le indica diáfananamente a los miembros de la Asamblea Legislativa de Puerto Rico que el objetivo de esta visita es "redefinir el colonialismo americano" y aceptar su responsabilidad con el pueblo colonizado:

Los miembros del Comité del Senado que están en camino a Puerto Rico, vienen con un espíritu diferente y con un propósito más generoso en mente: redefinir el colonialismo americano. Además de esto y específicamente, tiene como referencia investigar sobre ("they have as term of reference exploration into...") las condiciones sociales y económicas y buscar soluciones. Estoy seguro que ustedes pondrán todos sus recursos a su disposición como espero hacer lo yo; y que les recibirán como vienen, emisarios de una nación determinada a aceptar su responsabilidad hacia un pueblo dependiente.⁴⁸

Es significativo que tan solo a un mes de haberse emitido esta declaración, el presidente Roosevelt envió un mensaje especial al Congreso recomendando reformas a la Ley Jones (Ley Orgánica) para conceder a los puertorriqueños el derecho de elegir a su propio gobernador y "redefinir las funciones y poderes del gobierno federal y el gobierno de Puerto Rico, respectivamente".⁴⁹ Además, anunciaba la designación de un comité, com-

47/ El Comité Chávez llegó a Puerto Rico el 9 de febrero de 1943. El mismo no estaba integrado por los senadores Dennis Chávez, Hower T. Bone, Allen J. Ellender, Robert A. Taft y Ralph O. Brewster. El Comité Bell llegó en el mes de junio y lo componían Fred, L. Crawford, James Domenguez, Earl Le Compte, Dan R. McChesee, W. Sterling Cole y Carl Jasper Ball. Para detalles adicionales véase: E. Lugo Silva. The Tugwell Administration... op. cit. págs. 96-104.

48/ Rexford G. Tugwell, "Message to the Fifteenth Legislature", Third Regular Session" en Puerto Rican Public Papers. op. cit. pág. 138-139 (subrayado nuestro).

49/ Congressional Record, 78th Congress, 1st. Sess, March 9, 1943, pág. 1696, según reproducido por E. Lugo Silva. op. cit. Appendix II, pág. 159.

puesto por igual número de puertorriqueños y norteamericanos para estudiar el asunto y que le aconsejara sobre los cambios necesarios a dicha ley.⁵⁰

El Comité Asesor Presidencial estuvo reunido desde el 19 de julio hasta el 7 de agosto de 1943. Como resultado se redactó un anteproyecto de ley que incluía varias medidas interesantes: Se disponía la elección del gobernador desde 1944; le otorgaba poder al gobernador para nombrar a todos los miembros de su gabinete y a los jueces del Tribunal Supremo; limitaba el poder del Congreso para anular las leyes aprobadas por la Asamblea Legislativa de Puerto Rico; disponía que no se hicieran cambios en la Ley Orgánica sin la concurrencia del pueblo puertorriqueño; se creaba el cargo de Comisionado General en los Estados Unidos en Puerto Rico, con la encomienda de hacer ejecutar las leyes y coordinar las actividades federales en la Isla y se disponía que se nombrara un comité compuesto para aconsejar al Presidente y al Congreso sobre cambios futuros a la Ley.⁵¹

El anteproyecto preparado por el Comité Asesor fue aceptado por el Presidente y enviado al Congreso en septiembre de 1943. En una de las audiencias del Senado celebradas para

50/ El Comité Asesor Presidencial quedó integrado por Harold Ickes, Secretario de lo Interior (presidente); Abe Fortas, Rexford G. Tugwell y Robert A. McCowan, como representantes de los norteamericanos. En representación de Puerto Rico se designó a Luis Muñoz Marín, José Ramírez Santibañez, Celestino Iriarte y Martín Travieso. Véase Bolívar Pagán, op. cit., págs. 194-195 y Carmen Ramos de Santiago, El gobierno de Puerto Rico, op. cit., págs. 98-100.

51/ Ibid., pág. 98-99, véase también C. T. Goodsell, op. cit., págs. 69-74.

discutir este proyecto, Luis Muñoz Marín insistió en la necesidad de establecer "un proceso que conduzca a una solución definida" del problema de la condición política, pero curiosamente él no se decidió por ninguna de las alternativas. Veamos:

El pueblo de Puerto Rico está completo e inalterablemente opuesto a la continuación... del sistema colonial de gobierno. Que desee la estadidad, que desee la independencia, que desee otra cosa-quiero decir, esas no son las únicas dos formas de soberanía a mediados del siglo veinte- en todo caso quiere acabar con el sistema colonial adquiriendo algún tipo de soberanía, algún tipo de pleno gobierno propio interno que no sea revocable salvo por su propia iniciativa... No estoy seguro si vale la pena legislar sobre estas reformas si no obtenemos esta garantía, porque el Congreso tendrá la impresión de que ha resuelto un problema cuando no lo ha hecho y ello lo hará mucho más difícil de resolver más tarde.⁵² -

Efectivamente, el Congreso optó por no resolver el problema. El Senado aprobó la disposición concediendo el gobernador electivo pero suprimió las otras dos medidas de gobierno propio. Por ejemplo: retuvo el poder para anular cualquier legislación aprobada por la Legislatura de Puerto Rico y eliminó completamente la disposición sobre el consentimiento del pueblo puertorriqueño para alterar sus relaciones con los Estados Unidos. De modo que la garantía para la obtención de "pleno gobierno propio" se quedó al garete.

El proyecto con las reformas antes señaladas, fue sometido finalmente a la consideración de la Cámara de Representantes de Estados Unidos en febrero de 1944, pero esta no tomó acción alguna sobre el mismo. La sesión ordinaria del Congreso fi

^{52/} Citado por H. Wells. *La Modernización* op. cit., pág. 229.

nalizó y el proyecto nunca se convirtió en Ley. Esta acción frustró nuevamente los deseos de aquellos sectores que aspiraban a obtener mayor influencia en las decisiones políticas internas del país. También le demostró tácitamente que el Congreso no tenía intención de conceder mayores medidas de libertad política, excepto la de permitir la elección del gobernador.

Durante el mismo período el Senador Millard E. Tydings sometió un nuevo proyecto en el Senado norteamericano para concederle la independencia a Puerto Rico. En el mismo, se disponía que Puerto Rico era la única isla, obtenida por medio de la conquista en la guerra hispanoamericana que aún permanecía bajo la soberanía norteamericana y que como parte de la política de "buena vecindad" a este "pequeño y populoso" país debía otorgársele la oportunidad de obtener su independencia.⁵³ Sorpresivamente el proyecto Tydings recibió el endoso de la mayoría del liderazgo del PPD.

Los miembros del PPD en la legislatura con el apoyo de casi todos los alcaldes populares, le enviaron el siguiente mensaje:

Como miembros de la Legislatura de Puerto Rico, urgimos legislación autorizando a nuestro pueblo a decidir tan pronto sea posible el problema de nuestro status político permanente. Personalmente declaramos nuestro completo endoso a su proyecto de independencia, con enmiendas, disponiendo para el progresivo desarrollo de nuestra economía y el sostenimiento de razonables niveles de vida y de trabajo. La situación mundial sugiere que se actúe rápidamente. La aprobación del proyecto Tydings con las enmiendas sugeridas le haría justicia a Puerto Rico y fortalecería la posición de Estados Unidos como potencia de América.⁵⁴

53/ Carmen Ramos de Santiago, op. cit., p. 99.

54/ Según reproducido por Bolívar Pagan, op. cit., pág. 237.

A pesar de este apoyo general de los "representantes del pueblo puertorriqueño", el proyecto no fue aprobado por el Congreso. Empero esta coyuntura sirvió para agudizar las contradicciones en el seno del PPD. Por un lado se encontraba el sector dirigido por Luis Muñoz Marín que favorecía las reformas a la Ley Orgánica especialmente la del gobernador electivo y otras medidas autonómicas. Argumentaba que el compromiso fundamental del PPD era ejecutar el programa de reformas económicas y sociales prometido en la campaña electoral y luego discutir el problema de la situación política. Del lado opuesto, se encontraba la facción dirigida por Vicente Géigel Polanco y Francisco M. Susoni quienes favorecían la independencia inmediata.

Dada esta situación, el 15 de agosto de 1943 el sector independentista dentro del PPD funda el Congreso Pro Independencia. Los puntos más sobresalientes postulados en el mismo son los siguientes; a) luchar a favor de la independencia; b) presionar a Luis Muñoz Marín para que definiera su ambigua posición con relación a ésta y c) incluir la independencia en el programa del PPD como la única alternativa a la solución del problema colonial de Puerto Rico.

La Asamblea del PPD se celebró en agosto de 1944 y pronto se convirtió en el escenario de una abierta batalla entre ambos sectores. El sector independentista, que tenía mayoría entre los delegados, logra su objetivo con la nominación de Rafael Arjona Siaca para el cargo del Comisionado Residente. Muñoz se opone abiertamente y decide convertir la nominación de su candidato preferido Jesús T. Piñero en una cuestión de "confianza personal" y amenaza con renunciar al liderazgo del partido.

do si la Asamblea no aceptaba su candidato, sin mediar una votación formal. Ante esta clara intimidación, los delegados ceden a las demandas de su líder y eligen a Piñero por aclamación.⁵⁵ Se aprobó, además, una resolución reafirmando la posición de Muñoz de que para las elecciones de ese año no se plantearía la cuestión o la condición política y que un voto por el PPD no significaría un voto por la estadidad ni por la independencia ni por ninguna forma de status, sino por el programa de reforma económica que prometía cumplir el partido. Se señalaba además, que el pueblo tendría la oportunidad de expresar sus preferencias políticas en un plebiscito a celebrarse una vez finalizara la guerra.⁵⁶

En 1944 el PPD gana las elecciones por una abrumadora mayoría, obtuvo 383,280 votos frente a 208,516 de los restantes partidos combinados. Además, eligió al Comisionado Residente; 17 de los 19 senadores y 37 de los 39 representantes.⁵⁷ Con esta mayoría, casi absoluta, el PPD y su líder máximo Luis Muñoz Marín consolidaron su poder político. Por las próximas tres décadas el pensamiento vacilante muñocista predominará en las decisiones políticas más importantes del país.

55/ Para los detalles de esta importante asamblea, véase: Bolívar Pagón. op. cit. pág. 203 y ss. Olívio de Lieban Córdova, Siete años con Muñoz Marín: 1938-1945. San Juan: Ed. Esther, 1945 pág. 152-161. Robert W. Anderson, Party Politics in Puerto Rico. Stanford: Stanford University Press; 1965, págs. 97-98.

56/ Ibid. Véase además, Partido Popular Democrático. Programa Económico y Social 1944 (Aprobado el 19 de agosto de 1944) en Compilación de Programas 1940 a 1964. op. cit. pág. 22 y ss.

57/ C. Ramos de Santiago, op. cit. p. 101.

Las pugnas con el sector independentista continuaron durante todo este período. El climax de esta controversia ocurrió en febrero de 1945 cuando en una reunión conjunta del Consejo de Fundadores y el Comité Central del PPD se decide romper definitivamente con el Congreso Pro Independencia. En esta reunión se declara incompatible la condición de miembro de PPD y la de miembro del Congreso Pro Independencia y se le prohíbe tácitamente a los populares participar en sus actividades. Se dispone además en este acuerdo, el derecho de todo popular a defender y propulsar la Independencia de Puerto Rico así como cualquier otra forma de status político definitivo.⁵³

Al finalizar la segunda guerra mundial el antiguo imperio europeo se derrumba y la mayoría de los pueblos coloniales obtienen su liberación. Precisamente, ese proceso de liquidación del colonialismo a nivel internacional, unido a las demandas de casi todos los sectores de la sociedad puertorriqueña para solucionar el problema de la subordinación política, obligan al poder metropolitano a replantear su "política colonial" con respecto a Puerto Rico.

En octubre de 1945 el presidente Truman le dirigió un mensaje al Congreso de los Estados Unidos en el cual le señalaba lo siguiente:

La forma de gobierno actual en la Isla parece que no es satisfactoria para un gran número de sus habitantes. Diferentes grupos de personas en Puerto Rico están abogando por varios cambios en la política actual de gobierno. Los cambios propuestos incluyen diferentes alternativas: 1) el derecho de los puertorriqueños a ele-

(53) Solívar Pagán op. cit.

gir su propio gobernador con una amplia medida de gobierno propio local; 2) la estadidad para Puerto Rico; 3) completa independencia; y 4) una forma de gobierno de dominio.

Cada una de estas proposiciones están siendo propulsadas en la Isla y cada una tiene sus defensores. Se ha creado incertidumbre entre el pueblo sobre el futuro de Puerto Rico. Estas dudas deben ser aclaradas lo antes posible. A este fin recomiendo... que se apruebe legislación sometiendo varias alternativas al pueblo de Puerto Rico... Sin embargo... el Congreso no debe someter a los puertorriqueños ninguna propuesta que no esté dispuesto finalmente a convertirla en ley. 59

Como vemos la proposición de Truman al Congreso para solucionar el problema de Puerto Rico incluía no sólo las formas "clásicas" de independencia o estadidad, sino que ampliaba las posibilidades para una nueva forma de "gobierno propio local" que el Congreso estuviera dispuesto a aceptar y que resultara mutuamente conveniente, tanto para la nueva clase dirigente en el país como para el poder metropolitano. Es precisamente en este período que se van a originar las conversaciones y negociaciones que culminarán con la eventual creación del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

Resulta significativo y muy curioso el hecho de que el día antes de la renuncia de Tugwell (y casi un mes antes de que el presidente Truman designara a Jesús T. Piñero como el primer gobernador puertorriqueño) Muñoz publicara dos artículos en el periódico El Mundo donde expresa claramente las nuevas aspira-

59 -59/ Congressional Record, 79th Congress, 1st Sess, October 16, 1945, Presidential Message to Congress, segun reproducido por E. Legó Silva, op. cit., Appendix III, págs. 160-161 (subrayado nuestro).

ciones políticas del PPD.

En estos importantes artículos Muñoz manifestaba lo siguiente:

En mi reciente estadía en Washington, las observaciones y estudios que allí he podido hacer complementando (sic) mi largo y angustioso pensamiento sobre los riesgos y necesidades de la vida integral de nuestro pueblo, me conducen definitivamente a las siguientes conclusiones...

a) La Estadidad es imposible para la actual economía de Puerto Rico. Si de nuestra extrema pobreza tuviéramos que extraer cuarenta millones de contribuciones federales todos los años, no habría esperanza de poder resolver los problemas que hoy, sin esa extracción anual de riqueza, vamos resolviendo parcial y lentamente. Puede ser, además, que la Estadidad sea imposible desde el punto de vista de Estados Unidos. b) La Independencia, sin condiciones económicas especiales es también imposible. El cierre, inmediato o amenazado a plazo fijo arbitrario, del mercado libre de Estados Unidos produciría una destrucción rápida y fatal en nuestra vida económica que afectaría igualmente a sea totalmente al campesino más pobre y al capitalista más opulento.⁶⁰⁷

Más adelante resumía sus planteamientos de la siguiente manera:

A base de esto, resumamos: la Estadidad es actualmente imposible desde el punto de vista de Puerto Rico por razones económicas. La Independencia, sin las condiciones económicas especiales que necesita Puerto Rico es prácticamente seguro que no se pueden obtener simultáneamente con el título de Independencia. La relación política de gobierno entre Estados Unidos y Puerto Rico es sumamente indeseable. No así la relación económica. Hay que cambiar la situación política sin destruir las condiciones económicas que son absolutamente necesarias a la supervivencia del pueblo y a la de status político que se establezca porque ningún

⁶⁰⁷ Luis Muñoz Marín, "Nuevos caminos hacia viejos objetivos", *El Mundo* (23 y 29 de junio de 1946), reproducido por B. Pagan? op. cit. pág. 252. Una amplia justificación del cambio de su trayectoria política e ideológica se puede encontrar en: "Luis Muñoz Marín Gobernador de Puerto Rico, recuerda el desarrollo del pensamiento político sobre el status", Discurso pronunciado el día de Luis Muñoz Rivera 17 de julio de 1951 en Eugenio Fernández Méndez, *Crónicas de Puerto Rico*, Editorial Universitaria, Rio Piedras; 1969, pag. 627-649.

"status político puede sobrevivir si se destruye la economía en la cual funciona, Por circunstancias actualmente irremediables de la realidad geográfica-económica de Puerto Rico y de la política comercial internacional de Estados Unidos, estas relaciones políticas indeseables no pueden terminarse en ninguna forma clásica conocida, 61"

Finalmente le sugería al Congreso que:

...apruebe una ley estableciendo el gobierno local completo lo que hemos llamado el Pueblo Asociado de Puerto Rico, con plena autoridad democrática interna, que será irrevocable hasta que se hayan alcanzado dichos índices económicos fijados por la ley misma a base de un cuidadoso estudio. Cuando se hayan alcanzado dichos índices económicos -tales como, por ejemplo, ingresos per cápita, volumen de industrialización, ingresos mínimos por familia- el pueblo de Puerto Rico votará -y se acatará su decisión- si desea la estadidad o la independencia sin condiciones especiales. 62

Queda establecida, en estas manifestaciones, la expresión diáfana del cambio que se comenzaba a gestar con respecto a la futura organización política de Puerto Rico y su nuevo modelo de industrialización y crecimiento económico. Es claro que al rechazar la independencia como alternativa para resolver el problema colonial, se busca un nuevo acomodo jurídico-político que le permita a la clase dirigente del país beneficiarse de la penetración del capital extranjero, pero que a la misma vez le conceda cierto control en la dirección económica, social y política de la sociedad a través del aparato estatal colonial. Este control de la administración pública le facilitará el logro de cierta hegemonía local y mostrarse como los "redentores" del pueblo puertorriqueño.

Habíamos explicado anteriormente que la invasión nor-

61/ ibid., pág. 255 (subrayado nuestro).

62/ ibid., pág. 255-56.

teamericana aceleró el proceso de transición de la sociedad puertorriqueña de un incipiente capitalismo agrario a un capitalismo dominado por las grandes plantaciones azucareras. Se explicó, además que esta invasión produjo consecuentemente el dominio casi total del mercado nacional con una creciente invasión de productos norteamericanos. Todo esto imposibilitó el surgimiento y desarrollo de una burguesía nacional capaz de dirigir y concretizar el proyecto de un "capitalismo nacional". La clase llamada a dirigir este proyecto no existía o era sumamente débil; por lo tanto esta tarea le correspondió, a finales de la década del 1930 y principios de 1940, a los sectores medios que a través del movimiento reformista del PPD trataron de ejercer su dominación por vía del control del aparato estatal. No obstante, la inexistencia de una base económica y material que garantizara efectivamente ese control imposibilitó, en términos concretos, el proyecto de desarrollo "capitalista nacional".⁶³⁻³ Al mismo tiempo, dadas "las circunstancias actualmente irremediables de la política comercial internacional de Estados Unidos" (eufemismo muñocista para designar la expansión del capitalismo norteamericano de la pos-

63/ Cr. Emilio González Díaz, "El Estado y las clases dominantes en la situación colonial", *Revista Mexicana de Sociología*, Año XI; Vol. XI; Núm. 3 (Julio-septiembre de 1978) pág. 1145-1146. Sobre los diversos intentos de explicar la transformación ideológica del PPD, véase: A.G. Quintero-Rivera, "Bases sociales de la transformación ideológica del PPD", Centro de Estudio o la Realidad Puertorriqueña, Cuaderno #6. San Juan, P.R. noviembre de 1975 (mimeografiado); Gerardo Nayas Dávila, *La dialéctica del desarrollo nacional: el caso de Puerto Rico*, Río Piedras; Editorial Universitaria; 1978, págs. 87-108; Gordon K. Lewis, "Puerto Rico, Estudio de un caso de cambio en una región subdesarrollada" *La Torre* Año IV, Núm. 13 (enero-marzo 1956) págs. 147-150, Luis Rieves Falcón, "El futuro ideológico del Partido Popular Democrático" en *Diagnóstico de Puerto Rico*, 2da. ed. Río Piedras, Editorial Edil, Inc. 1972. págs. 239-268.

guerra) el proyecto de industrialización aparece como prácticamente irrealizable sin la "invitación" del capital norteamericano. Es decir, el proyecto de desarrollo autónomo que pretendía realizar el PPD en los inicios de la década del cuarenta era claramente antagónico e incompatible con el desarrollo y expansión del capitalismo americano de la posguerra. Esta "circunstancia irremediable" conjuntamente con la carencia de una base económica fuerte que garantizara la viabilidad de su proyecto de industrialización, obligan objetivamente a los dirigentes políticos del PPD a cambiar su estrategia. Es así como en su programa electoral para el 1948 ya se encuentran establecidas las bases para el futuro desarrollo industrial de Puerto Rico:

... El Partido Popular Democrático propulsará la industrialización de Puerto Rico como programa básico de su gobierno, concebida la industrialización como medio efectivo de aumentar sustancialmente la producción y propenderá a eliminar toda restricción que la coarte. Se mantendrán en vigor todas las leyes protectoras de nuevas industrias y se aprobarán las medidas que fueren necesarias para proveer consejo técnico, personal diestro y otras facilidades de iniciativa al capital puertorriqueño y de Estados Unidos deseosos de colaborar en este gran empeño de acrecentar nuestra producción.^{64/}

Hemos sostenido que, durante este período (1941-46) se da un proceso de "negociación" y cooptación entre la metrópoli y las clases dominantes en la colonia conveniente para ambas partes. En ese momento el poder metropolitano estaba sometido a una serie de presiones endógenas y exógenas. En el aspecto interno se encontraban: a) las demandas del PPD por lograr un

^{64/} Programa Económico y Social, 1948. Partido Popular Democrático. Compilación. op. cit., págs. 28-29 (subrayado nuestro).

mayor control del poder estatal a nivel local que se traducían inicialmente en la consecución del gobernador electivo y el con siguiente poder para controlar la burocracia colonial y

b) las presiones claramente anticoloniales representadas por el sector independentista del PPD, del recién fundado Partido Independentista Puertorriqueño y del sector nacionalista que demandaban la independencia absoluta e inmediata. Por otro lado, en el aspecto exógeno, el poder metropolitano se enfrentaba a todo el movimiento anticolonialista de la posguerra que tenía su "caja de resonancia" principal en las Naciones Unidas.

La conjunción de los factores mencionados provocaron una "negociación" con el liderato del PPD que culminará con una serie de reformas al régimen colonial, pero manteniendo intacto su control y dominación económica sobre el país. Estas palabras de Muñoz vertidas paradójicamente, en un acto en la conmemoración de la independencia de los Estados Unidos confirman lo anterior:

La idea de la Independencia es respetable. Pero, ¿A esa destrucción se le puede llamar Independencia? La idea de la Estadidad es respetable. Pero, ¿A ese desastre se le puede llamar un Estado de la gran Unión Americana? Quien lograra eso en Puerto Rico no sería un libertador; sería un esclavizador, un destructor de las múltiples sustancias de la libertad en la vida de los hombres y mujeres que componen nuestro pueblo; sería un aniquilador de toda esperanza de poderle añadir permanentemente la libertad política a las demás sustancias de la libertad del pueblo de Puerto Rico...

...Creo que el pueblo de Puerto Rico debe autorizar con sus votos la siguiente vestición ante el Congreso de Estados Unidos: que el Congreso de Estados Unidos por ley complete el gobierno propio en Puerto Rico hasta el punto en

que eso sea posible, sin ser Estado en la estructura constitucional de Estados Unidos. O sea, que se autorice al pueblo de Puerto Rico a hacer su propia constitución, en la misma forma en que se autoriza a los nuevos Estados: que las relaciones económicas entre Puerto Rico y Estados Unidos continúen básicamente como están ahora, corrigiendo el único defecto grave que queda, que es la prohibición de refinar en Puerto Rico todo el azúcar que se produce. Esto establecería hasta el punto máximo posible el gobierno propio que, a veces bajo el nombre de Autonomía, a veces bajo el nombre de Dominio, a veces bajo otros nombres, ha sido una de las soluciones que históricamente se han propulsado en Puerto Rico... 65

Así, el 5 de agosto de 1947 el Congreso norteamericano enmendó la Ley Jones para que los puertorriqueños eligieran su propio gobernador. Además, esta enmienda ampliaba el ámbito de control interno al facultar al gobernador electo a nombrar su propio procurador general y al comisionado de instrucción. Con esta reforma se centralizaba el poder ejecutivo en manos del gobernador colonial. Sin embargo, todavía el cargo de auditor y los jueces del Tribunal Supremo serían nombrados por el Presidente de los Estados Unidos.

En las elecciones de 1948, el PPD nominó a Luis Muñoz Marín para el cargo de gobernador, quien obtuvo más del 61% de los votos emitidos para este puesto. 66 El 2 de enero de 1949 cuando Muñoz asume el cargo como primer gobernador electo en la

65/ Según citado por Bolívar Pagón, op. cit., págs. 266-267. (subrayado en el original).

66/ El resultado de las elecciones de 1948 fue el siguiente: El PPD obtuvo 392,033 votos, el Partido Independentista 66,141; Partido Unión Republicana 88,189, Alianza Puertorriqueña 64,121, Partido Liberal Reformista 28,203. Carmen Ramos de Santiago. El gobierno de Puerto Rico, op. cit., pág. 105.

mayor control del poder estatal a nivel local que se traducían inicialmente en la consecución del gobernador electivo y el consiguiente poder para controlar la burocracia colonial y

b) las presiones claramente anticoloniales representadas por el sector independentista del PPD, del recién fundado Partido Independentista Puertorriqueño y del sector nacionalista que demandaban la independencia absoluta e inmediata. Por otro lado, en el aspecto exógeno, el poder metropolitano se enfrentaba a todo el movimiento anticolonialista de la posguerra que tenía su "caja de resonancia" principal en las Naciones Unidas.

La conjunción de los factores mencionados provocaron una "negociación" con el liderato del PPD que culminará con una serie de reformas al régimen colonial, pero manteniendo intacto su control y dominación económica sobre el país. Estas palabras de Muñoz vertidas paradójicamente, en un acto en la conmemoración de la independencia de los Estados Unidos confirman lo anterior:

La idea de la Independencia es respetable. Pero, ¿A esa destrucción se le puede llamar Independencia? La idea de la Estadidad es respetable. Pero, ¿A ese desastre se le puede llamar un Estado de la gran Unión Americana? Quien lograra eso en Puerto Rico no sería un libertador; sería un esclavizador, un destructor de las múltiples sustancias de la libertad en la vida de los hombres y mujeres que componen nuestro pueblo; sería un aniquilador de toda esperanza de poderle añadir permanentemente la libertad política a las demás sustancias de la libertad del pueblo de Puerto Rico...

...Creo que el pueblo de Puerto Rico debe autorizar con sus votos la siguiente vestición ante el Congreso de Estados Unidos: que el Congreso de Estados Unidos por ley complete el gobierno propio en Puerto Rico hasta el punto en

historia de Puerto Rico, se concretizó una de las aspiraciones del PPD, pero aún no se había establecido plenamente el control del aparato estatal colonial.

La fórmula que va a satisfacer las aspiraciones del PPD, así como la protección de los intereses económicos metropolitanos y su control efectivo sobre la vida del país es el establecimiento del Estado Libre Asociado.⁶⁷

El 3 de julio de 1950 el Congreso norteamericano aprueba la Ley Pública Número 600, "para proveer la organización de un gobierno constitucional por el pueblo de Puerto Rico". En ella se dispuso la celebración de un referéndum para que los electores votaran si aceptaban o no adoptar una Constitución redactada por los puertorriqueños. La misma pasaría luego al Presidente y al Congreso norteamericano, quienes revisarían si estaba de acuerdo con las disposiciones de esa Ley 600 y con la Constitución de Estados Unidos. En tal caso la aprobarían y entraría en vigor.⁶⁸ En esta ley además se dispuso que quedarían vigentes en Puerto Rico aquellas disposiciones de la Ley Jones que

67/ Un análisis de la estructura jurídico-política que se establece con el Estado Libre Asociado rebasa los objetivos de esta investigación. Para una exposición detallada sobre el particular véase la documentada obra de Antonio Fernós Isern. Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Antecedentes, creación y desarrollo hasta el presente. Editorial Universitaria, Río Piedras; 1974. Un enfoque crítico se encuentra en Vicente Géigel Polanco, La farsa del Estado Libre Asociado. Río Piedras; Editorial Edil; 1972, y Raúl Serrano Geys. "El marco constitucional del desarrollo económico de Puerto Rico: 1930-1974". Revista Jurídica, Vol. XLIII; Núm. 4 (1974) págs. 587-600.

68/ Cr: Manuel Fraga Iribarne. Las constituciones de Puerto Rico. Madrid; Edición Cultura Hispánica; 1953; págs. 482-485.

no fueran derogadas expresamente por ella y que se conocieran como "Ley de Relaciones Federales con Puerto Rico". De manera que la Ley 600 lo que realmente hizo fué separar de la legislación anterior (Ley Jones de 1917, según enmendada por la Ley de Gobernador Electivo) aquellas disposiciones que tenían que ver con la administración de los asuntos políticos internos de aquellos que expresaban el poder de soberanía del Congreso norteamericano sobre Puerto Rico, particularmente todo lo referente con el control económico y las relaciones internacionales. Asimismo mediante el estatuto de Relaciones Federales se ejerce control sobre: el comercio exterior, tarifas aduaneras, moneda, política de salarios, sistema de comunicaciones, servicio militar y defensa; naturalización y ciudadanía, emigración e inmigración, correos y otras áreas de la vida económica de Puerto Rico. Es obvio que con estas limitaciones la Ley 600 no alteraba la relación colonial de Puerto Rico. Esto claramente lo sabían tanto Muñoz como Antonio Fernós Isern. (Comisionado Residente en Washington) quienes asumían una posición ante el Congreso de que ningún cambio fundamental estaba ocurriendo, mientras que en el ^{país} país arguían que se estaba dando un paso "trascendental" por abolir el sistema colonial. Como lo describe con gran propiedad Vicente Gáigal Polanco:

El dato histórico es que el Gobernador y el Comisionado Residente admitieron ante los comités del Congreso que, con la Ley 600 Puerto Rico seguiría sujeto a la soberanía de Estados Unidos, tal como lo adquirió bajo el Tratado de París que preservaría las mismas relaciones existentes... que las disposiciones de la Ley Jones que estructuraban las relaciones continuarían en vigor bajo el nombre de Ley de Relaciones de Puerto Rico, que el Congreso podía seguir legislando para la isla y que la constitución

dad de gobierno propio bajo la Constitución no sería muy diferente... (de) la que existía bajo la Ley Jones. Eso se dijo en Washington. En Puerto Rico se dijo otra cosa: que con la Ley 600 se liquidó el coloniaje y desapareció nuestra inferioridad política, que quedó definitivamente resuelto el angustioso problema del status político y que bajo sus términos se hizo una constitución del pueblo libre en ejercicio de nuestra propia y natural soberanía.⁶⁹

A pesar de estas limitaciones, para las clases y sectores dominantes de Puerto Rico, el establecimiento del Estado Libre Asociado es de gran importancia toda vez que le permitía el control del aparato estatal y la consecución de alguna hegemonía local en asociación con el capital norteamericano. Al derrumbarse la posibilidad del desarrollo "capitalista nacional" ésta era la única opción a la cual podía aspirar el PPD.

Por otro lado, para los Estados Unidos, el "convenio" establecido con Puerto Rico le permite legitimizar su relación colonial no solamente creando la impresión de gobierno propio en sus súbditos, sino también en la comunidad internacional.⁷⁰ De hecho, como resultado de esta "constitución", en 1953, la ONU declaró a Puerto Rico "territorio de gobierno propio", exigiendo al gobierno norteamericano de someter informes sobre su situación económica y social a ese organismo internacional. Este nuevo pacto colonial será utilizado por ambas partes para dar por terminada la discusión sobre la situación colonial de la isla.

^{69/} Vicente Géigel Polanco, Op. cit., pág. 175.

^{70/} Véase: Emilio González Díaz, loc. cit., pág. 1149.

Otras medidas realizadas por el PPD para garantizar un control del aparato estatal colonial fueron los siguientes: la profesionalización del servicio público, la creación de una "burocracia responsable" y la reestructuración del poder ejecutivo.

Como se recordará, la reforma a la administración pública puertorriqueña se había iniciado con Jugwell. Desde que comenzó sus funciones en la gobernación desarrolló una insistente campaña sobre la importancia de la eficiencia administrativa y la racionalidad en el funcionamiento del aparato estatal. Así mismo, recalcó la necesidad de escoger al personal burocrático a base del "principio del mérito". Como resultado se inició una reorganización del servicio civil que culminó con la aprobación de la Ley de Personal de Puerto Rico, la cual estableció un sistema de mérito en el reclutamiento, clasificación y adiestramiento de la burocracia estatal.⁷¹ Al asumir la dirección del poder ejecutivo, Muñoz Marín propuso un proyecto de total reorganización de la administración pública puertorriqueña. El proyecto de ley creaba una comisión para estudiar la estructura del poder ejecutivo y formular las recomendaciones pertinentes.⁷²

⁷¹/ Para detalles sobre el particular véase C. T. Goodesell. *op. cit.* págs. 105-132.

⁷²/ Véase. Comisión de Reorganización. *Informe sobre la reorganización de la Rama Ejecutiva del Gobierno de Puerto Rico*. San Juan; octubre 17, 1949. También: Escuela de Administración Pública. *La reorganización de la Rama Ejecutiva*. Río Piedras. Universidad de Puerto Rico, 1951 y Henry Wells. "La reorganización administrativa en Puerto Rico". *Revista de Ciencias Sociales*. Universidad de Puerto Rico. Vol. I; Núm. 1 (marzo 1957) págs. 93-113.

La Comisión de Reorganización fue establecida en junio de 1949 y se nombró a los conocidos especialistas de la administración pública norteamericana James H. Rowe y Louis Brownlow para coordinar los trabajos de la misma. De esta forma se estableció una estructura administrativa similar al modelo de la administración pública que predominaba en el ambiente académico norteamericano. Según este modelo, la administración pública eficiente se caracterizaba por: una estructura jerárquica donde la autoridad está centralizada en el primer ejecutivo, quien coordina y controla la administración pública; las funciones administrativas se realizan por un número reducido de departamentos (secretarías); un funcionario dirige cada uno de los departamentos y es responsable ante el primer ejecutivo; las juntas y comisiones independientes son abolidas, a menos que tengan funciones judiciales o legislativas y sus funciones se transfieren a los departamentos o agencias ejecutivas de "línea"; asesoramiento al primer ejecutivo en asuntos de planificación, presupuesto y administración de personal para el mejor desempeño de sus funciones.^{73.}

El resultado de este proceso fue la centralización de la autoridad en el poder ejecutivo, lo cual le permitió al PPD la concentración, coordinación y control absoluto de las estructuras gubernamentales. Estas reformas a la administración pública crearon, además, las condiciones para el fortalecimiento y desarrollo de la "tecnestructura estatal" lo cual facilitará

^{73/} Ibid., págs. 93-94.

la preeminencia social de los sectores medios, profesionales, técnicos y burócratas vinculados al aparato estatal colonial. El Estado colonial se convierte así, en el instrumento para el ascenso social y económico de estos sectores sociales:

En conjunto, los jefes de los principales departamentos y agencias eran...hombres procedentes de la clase media o la clase media alta que ostentaban por lo menos un grado universitario y habían recibido parte de su instrucción formal en los Estados Unidos. La mayoría hablaba bien el inglés y poseía conocimientos nada superficiales de la cultura y de las instituciones norteamericanas. ..Como el mismo Muñoz, estos miembros de la élite administrativa se habían formado tanto en el medio cultural puertorriqueño tradicional como en el norteamericano moderno. Su largo contacto con la cultura norteamericana durante sus años escolares... intensificó su adhesión a la filosofía del bienestar de Muñoz Marín y su creencia de que una afiliación honesta y eficiente es deseable.⁷⁴

Por otro lado, el énfasis desmedido en el programa de "industrialización por invitación" y en la "batalla de la producción" provocaron la paralización de los programas de justicia social, la eliminación de la reforma agraria y la casi destrucción de la agricultura. Esto unido a una creciente política antisindical motivaron el alejamiento gradual de la clase obrera de las estructuras del partido. Por ejemplo, para 1956-60 del total de legisladores populares; 22 eran abogados, 12 agricultores, 11 hombres de negocios, 9 maestros, 10 de otras profesiones y sólo 4 obreros.⁷⁵ Como lo explica el profesor Nieves Falcón:

Los burócratas y los tecnócratas pasaron a definir y dominar el partido y con ellos trajeron el racionalismo mesurado que evita riesgos y trata de pisar en tierra se-

^{74/} H. Wells. La modernización, op. cit., pág. 288.

^{75/} Luis Nieves Falcón. "El futuro ideológico", op. cit., pags. 264-265.

gura antes de proceder... El liderazgo del partido, que comenzó como parte viva de la realidad del pueblo, perdió el contacto con ese mismo pueblo que le dió vida, que lo hacía crecer y lo nutría de capacidad creadora. Sus líderes se encastillaron y prefirieron recibir una visión diluída, estadística del pueblo a través de los burócratas, tecnócratas que piensan en esquemas perfectos "fool proof", olvidando los elementos humanos. El "average", el promedio se convirtió en la norma y las necesidades fundamentales pasaron desapercibidas.⁷⁶

Es dentro de esta compleja imbricación de factores económicos, políticos y sociales que podemos acercarnos a una explicación científica de la transformación política e ideológica del PPD y del cambio en la estrategia de desarrollo. En apretada síntesis, podemos afirmar que los elementos principales que explican esta reorientación son: a) la inexistencia de una burguesía nacional poderosa, en abierta contradicción con el imperialismo, capaz de proveer la base material necesaria que pudiera garantizar el éxito del proyecto de desarrollo "capitalista nacional". Al no existir la clase con la capacidad objetiva para dirigir un proyecto de esta naturaleza se derrumban estrepitosamente sus fundamentos políticos e ideológicos; b) paralelamente, la expansión del capital norteamericano de la posguerra acaba por destruir la ilusión de su implementación; c) al PPD, fuerza social que brota de la alianza de diferentes sectores y clases sociales, no le queda otra alternativa que asociarse en forma dependiente y subordinada al capital norteamericano y tratar de buscar mayor control del aparato estatal colonial como medida alterna para lograr cierta dirección (hegemonía local) de la sociedad puertorri-

^{76/} Ibid., pag. 266.

queña. La creación del Estado Libre Asociado, la centralización del poder ejecutivo y la consiguiente formación y desarrollo de una "tecnoestructura estatal" en manos del gobernador colonial culmina ese proceso.

Como se desprende de la discusión anterior, el organismo de planificación tuvo una participación marginal, intrascendente y sumamente discreta en la reorientación de la estrategia de desarrollo. Sabemos que el proceso de planificación comienza y termina en el ámbito de las estructuras y relaciones económicas y de poder. El funcionamiento de las estructuras administrativas no pueden rebasar esta realidad objetiva. Empero, llama la atención el hecho de que ni siquiera en el plano limitado del mero asesoramiento sobre las tendencias y los movimientos económicos que estaban ocurriendo en ese momento histórico tan crucial, encontramos la presencia de la Junta de Planificación. Su papel estuvo exclusivamente limitado a proveer cierta "racionalización" del gasto público y más aún a la reglamentación del uso de los terrenos y a la provisión de permisos de uso y construcción. Se trasluce del análisis realizado que las funciones asignadas a la Junta de Planificación para "guiar" el desarrollo del país fueron desplazadas por la Compañía de Fomento Industrial quien con gran celeridad se convirtió en la agencia de mayor prominencia en la "planificación" del desarrollo económico del país. No obstante, la función de la Junta va a ser importante en otro sentido, lo cual constituye el objeto del próximo capítulo.

C A P I T U L O V

EVOLUCION Y EVALUACION DEL PROCESO DE PLANIFICACION (1950-1964)

La reorganización del poder ejecutivo en 1950 originó varias modificaciones en la estructura y funcionamiento de la Junta de Planificación. En primer lugar, el Plan de Reorganización Número 11 adscribe la Junta de Planificación en la Oficina del Gobernador; transfiere al Negociado de Permiso del Departamento de lo Interior a la Junta y elimina la Junta de Apelaciones sobre Construcciones transfiriendo sus funciones a la agencia planificadora.¹

Anteriormente se indicó que la Junta de Planificación fue creada originalmente como una entidad autónoma dentro de la estructura gubernamental. Esto correspondía a la concepción tugwelliana del organismo planificador como un "cuarto poder", independiente de los otros poderes del Estado. No obstante, con el advenimiento y consolidación del poder político local en manos del PPD y el consiguiente ascenso a la gobernación de Muñoz, esta concepción idealista de la planificación quedó rebasada. Así, se incorporan a la Oficina del Gobernador la Junta de Planificación, el Negociado del Presupuesto y se transfieren todas las funciones relacionadas con el asesoramiento y coordinación de las actividades gubernamentales que anteriormente realizaba el Consejo Ejecutivo. Con esta nueva

¹ Véase: Comisión de Reorganización. Informe sobre la reorganización de la Rama Ejecutiva...op. cit. pp. 22-29.

estructuración del poder ejecutivo supuestamente se le confería a la Junta, una participación más efectiva en el proceso de formulación y diseño de políticas y estrategias de desarrollo.

En segundo lugar se aprobaron una serie de enmiendas a la Ley de Planificación (Ley 213 de 1942) para ajustar la misma a las disposiciones del Plan de reorganización y realizar algunos cambios en el funcionamiento de la Junta. Los cambios más importantes fueron los siguientes: Se eliminaron los términos de "urbanización y zonificación" en el nombre oficial de la agencia para ajustarlos a las disposiciones de la Ley 28 de 1949 que cambió el nombre de la Junta a: Junta de Planificación de Puerto Rico; los planos reguladores, mapas oficiales y reglamentos de zonificación serán aprobados por el Gobernador y su fecha de vigencia será determinada a partir de su aprobación; se autoriza el establecimiento de zonas de rehabilitación y renovación; se amplían los poderes de la Junta para intervenir en la reglamentación de anuncios; las calles en las nuevas urbanizaciones aprobadas por la Junta serán de uso público; las vistas de apelaciones y sobre casos de reconsideración podrán celebrarse ante un solo Miembro, pero la decisión final se tomará por mayoría de votos de la Junta; se permite la publicación en un periódico local; de un resumen de los reglamentos de planificación, en vez del texto completo como se requería anteriormente y se provee para que los proyectos de mejoras permanentes sean presentados a la Junta en forma de consulta antes de someterse en calidad de proyectos y así ahorrarle al gobierno gas.

tos en mapas oficiales.²

Finalmente, la Legislatura de Puerto Rico le asignó al presupuesto de la Junta dos partidas de \$50,000 cada una para la creación de una división de Planificación Económica y para la organización de una oficina que coordinara y dirigiera las actividades del Punto Cuarto en el país. Veamos estas nuevas funciones en el contexto en que se desarrollaron.

1. La planificación económica y el Plan Perloff.

La creación de la División de Economía el 1 de julio de 1950 constituyó un paso de avance en el proceso de planificación de Puerto Rico. Por primera vez se establece formalmente en la Junta una entidad cuyo objetivo manifiesto era el de estudiar y analizar las tendencias y desarrollos de la economía y proveer la información y recomendaciones sobre la formulación de políticas económicas y orientar los programas y estrategias de desarrollo.³

La tarea de organizar y dirigir esta División se le concedió al Dr. Harvey S. Perloff, quien había sido profesor y director de la Escuela de Planificación de la Universidad de Chi

² La Ley Núm. 388 del 11 de mayo 1950 enmienda el título y los artículos 1,2,4,6,7,8,9,11,14,18,19,20,22,24,27 y 28 de la Ley 213 del 1942.

³ Junta de Planificación. Noveno Informe Anual: 1950-51 San Juan: Departamento de Hacienda. División de Imprenta; 1952; pág. 22. Hay que señalar, sin embargo que la Administración de Fomento Económico permaneció con ciertas funciones propias de planificación económica. No es hasta el 1953 que se transfiere a la Junta de Planificación la responsabilidad de recopilar estadísticas tan fundamentales como: balanza de pago al exterior, ingreso nego, producto bruto e índice de negocios. (Ley Núm. 93 de 1953).

cago; profesor de economía de la Universidad de Puerto Rico y que recientemente había publicado un voluminoso estudio que encomiaba el acelerado crecimiento económico de Puerto Rico y la eficiente planificación de su desarrollo.⁴

Es conveniente abundar sobre la designación de Perloff, pues consideramos que fue el principal artífice del modelo de crecimiento económico que se experimentó en Puerto Rico y cuya "paternidad" aún no se le ha reconocido. Su obra se convirtió en lectura necesaria para la tecnocracia puertorriqueña y se difundió ampliamente en los círculos intelectuales y profesionales del país. De hecho, este trabajo fue traducido al español, sintetizado y simplificado en un pequeño libro para la divulgación popular a instancias de la Administración de Fomento Económico y del propio Gobernador. En el prefacio a esta publicación se puede leer lo siguiente:

Este folleto es un intento de sintetizar la obra del señor Perloff para hacerla asequible a mayor número de lectores...La idea de que esta obra se publique en esta forma está inspirada en el deseo expresado por el Gobernador de Puerto Rico, don Luis Muñoz Marín, en el mensaje que leyó ante las Cámaras Legislativas en el año pasado...⁵

Uno de los participantes en este proceso político, narra que desde 1945 el entonces presidente del Senado, Luis Muñoz Mar

⁴ Nos referimos a la obra: Puerto Rico's Economic Future: A Study in Planned Development. Chicago, Ill: The University of Chicago Press; 1950.

⁵ Harvey S. Perloff. El futuro económico de Puerto Rico: Condensación y revisión de la obra original Puerto Rico's Economic Future del mismo autor. (Condensación: Daisy O. Reck; Traducción: Antonio J. Colorado) San Juan: Departamento de Instrucción; pág. 1.

tin había constituido un grupo de colaboradores para analizar los problemas existentes en el país, realizar un inventario de los recursos disponibles y fijar metas y prioridades para planificar el desarrollo económico y social de Puerto Rico. Este grupo de tecnócratas estaba compuesto por: Rafael Picó, Presidente de la Junta de Planificación; Rafael de J. Cordero, Jefe de la Facultad de Economía de la Universidad de Puerto Rico; Jaime Benitez, Rector de la Universidad; Teodoro Moscoso, Administrador de la Compañía de Fomento Industrial; Sol Luis Descartes, Miembro de la Junta de Planificación y Cándido Oliveras, Presidente de la Junta de Salario Mínimo.⁶

Hos relata Oliveras que este grupo se reunió varias veces y recopiló gran cantidad de datos económicos y estadísticos, pero rápidamente se percataron que:

...era necesario encomendarle tales tareas a una persona de especial preparación y experiencia que pudiera dedicarle tiempo completo y no meramente las horas esporádicas que podían robarle a sus labores ordinarias un número de funcionarios públicos. Se le encomendó la responsabilidad de encontrar y contratar a un planificador competente para este propósito al Lic. Jaime Benitez, quien contrató al efecto al Dr. Harvey S. Perloff (sic)...

...Los estudios e investigaciones sobre los problemas económico-sociales de Puerto Rico y de los recursos económicos con que contaba el país, que llevó a cabo el Dr. Perloff...fueron objeto de análisis y discusión por parte de los miembros del grupo original así como de los jefes de departamentos y otros organismos del gobierno de Puerto Rico y luego publicados en forma de libro con el título de "Economic future of Puerto Rico."⁷

⁶ Cándido Oliveras. "La ampliación del ámbito de la planificación en Puerto Rico." Revista PIERUS. Vol. VIII; números 1 y 2 (junio a diciembre 1974) págs. 59-64. Véase datos biográficos sobre estas tecnócratas en Supra pág. 24, nota 30.

⁷ Ibid. págs. 60-61.

Si lo anterior es correcto nos vemos precisados a concluir que durante este periodo (1946-50) el Dr. Perloff se convirtió en el asesor económico principal para la elaboración de la nueva estrategia de crecimiento económico que se conocerá oficialmente como "Operación Manos a la Obra". Es decir la formulación de este programa en cuanto a sus aspectos técnicos y económicos recayó en Perloff y no en el organismo supuestamente establecido para ejercer esa función.

En febrero de 1950 el gobernador Muñoz en su mensaje anual a la Asamblea Legislativa anuncia oficialmente su nueva política económica:

El objetivo económico se expresa en lo que hemos llamado la Batalla de la Producción... Para dar esta batalla y ganarla no basta con tener voluntad... Tampoco basta con el desarrollo en marcha de las técnicas de las destrezas del trabajador, del saber-hacer... Teniendo todas estas cosas... todavía faltaría una más. Esta es la disposición firme y austera de sostener un concepto claro de prioridades en cuanto a las múltiples cosas que se quieren hacer y que hay que hacer por la mejor vida de este pueblo... La decisión que el pueblo de Puerto Rico tiene que tomar básicamente y que tiene que tomar en múltiples detalles en armonía con la decisión básica que haga es: como dividir su ingreso actual entre las cantidades que van a dedicarse de una parte a consumo - en la comunidad privada- y a servicios - en el gobierno- y de otra parte las cantidades que van a dedicarse a mejorar y estimular y cooperar con el aumento de la producción. Es decir, el dilema es entre invertir y gastar. Mientras más se gasta menos se invierte... Por eso hay que hacer voluntad para invertir lo más posible y gastar lo menos posible...⁸

⁸ Luis Muñoz Marín, Mensaje a la Decimoséptima Asamblea Legislativa en su segunda Legislatura Ordinaria (23 de febrero de 1950) en los Gobernadores Electos de Puerto Rico, op. cit. págs. 86-88.

Posterior a estas declaraciones se le asignan \$50,000 a la Junta de Planificación para establecer, a nivel formal, una división de planificación económica para "planificar" lo que ciertamente ya se había decidido:

Al Dr. Perloff se le requirió luego que organizara una División de Economía, dentro de la estructura administrativa de la Junta de Planificación de Puerto Rico, a cargo específicamente del estudio de las tendencias y acontecimientos en la economía del gobierno de Puerto Rico y la divulgación de información útil para formular la política económica de Puerto Rico. También le fueron encomendadas las funciones de establecer guías para los programas de desarrollo del país y coordinar la recopilación de estadísticas económicas en las distintas oficinas gubernamentales...⁹

El producto inicial de la División de Economía fue un informe que describía y evaluaba el crecimiento económico ocurrido en el país durante la década de 1940-50 y recomendaba un "programa de desarrollo económico acelerado" para la próxima década.¹⁰ Consideramos que el Plan Perloff constituyó la racionalización y justificación técnica de la reorientación de la estrategia

⁹ Cándido Oliveras, loc. cit. pág. 61.

¹⁰ Puerto Rico Planning Board. Economic Development of Puerto Rico: 1940-1950; 1951-1960. San Juan, Department of Finance, Govt. Service Office, Printing Division (febrero 1951). La División de Economía estaba compuesta por las siguientes personas: Dr. Harvey S. Perloff, Director; Cándido Oliveras, Director Auxiliar; Alexander Ganz, Experto en estadísticas; Britton Harris, consultor planificación económica; Joseph Grunwald, consultor en planificación económica. También colaboraron en la preparación de este informe: Wilfredo de Santiago, Stephen Axilrod, Estrella F. de Gonzalez; Angel M. London, Arcilia Rios, Irma H. Bahamonde. Por las razones señaladas también designamos este informe como el Plan Perloff.

de desarrollo económico que se inició abiertamente en 1947. Esto se desprende de las siguientes manifestaciones del propio presidente de la Junta de Planificación al referirse a la importancia de dicho informe:

Este documento...constituye un verdadero esfuerzo para resumir los logros de la primera década de la planificación y el desarrollo en Puerto Rico y después proyectarse hacia el futuro tratando de fijar metas y prioridades. El documento venía a ser la expresión de lo que más tarde se llamaría "Operación Manos a la Obra".¹¹

El informe de la División de Economía se divide en cuatro partes: 1) El desarrollo económico durante la década 1940-50: un repaso de la década; 2) Economía de movilización; 3) Objetivos y metas y 4) Un programa acelerado de desarrollo económico.

La primera parte es un recuento detallado de los diferentes aspectos y sectores de la economía desde 1940-1950. La misma está dividida en diez capítulos en los cuales se discuten los siguientes aspectos: la producción, los ingresos y el nivel de vida; el modelo de crecimiento económico; exportaciones e importaciones; tendencias de los precios; empleo y trabajo; el sector agrícola; el desarrollo industrial; comercio y servicios; el sistema bancario y crédito y el sector del gobierno.¹²

¹¹ Rafael Picó, "Los primeros años... los cit. pág. 51 (subrayado nuestro).

¹² Puerto Rico Planning Board, Economic Development of Puerto Rico: 1940-50-1951-1960. op. cit. Un análisis detallado de la economía puertorriqueña durante los años 1940 al 1950 tal y como se describe en este informe cubre los objetivos de la presente investigación. El lector interesado puede consultar las págs. 7-81 del mencionado estudio.

En el informe se señala que el valor de los bienes y servicios producidos en el país aumentó de \$277 millones de dólares en 1939-40 a \$772 millones en 1949-50, lo que representó un incremento de 180 por ciento en precios corrientes.¹³

La población aumentó de 1,869,255 en 2,210,703 en 1950. Durante ese mismo período la fuerza obrera tuvo un incremento de 624,000 a 786,800; los empleados de 512,200 a 684,800. De otro lado el desempleo disminuyó de 111,800 a 101,200 lo que representa una disminución de 17.9% a 12.8%. El ingreso per capita aumentó de \$121 a \$292 en precios corrientes y \$205 en precios constantes.¹⁴

Al comparar el crecimiento económico de Puerto Rico con otros países del mundo, medido en base al ingreso per capita, los autores señalan que:

El progreso de la economía puertorriqueña reflejado en el aumento de su ingreso per capita le ha dado a la población de la Isla un nivel de vida, aunque un poco alejado del obtenido por las naciones industrialmente más avanzadas, es comparable con el ingreso de las naciones más ricas no industrializadas... Es interesante observar que el ingreso per capita de Puerto Rico (en 1949) es casi exactamente igual al de Cuba cuatro veces más alto que el de República Dominicana, 2 1/2 veces más alto que el de México y sobre siete veces más grande que el de Haití.¹⁵

Y más adelante concluyen lo siguiente:

A pesar que la perspectiva de progreso económico en los últimos diez años es satisfactoria, la desigualdad entre los niveles de ingreso de la Isla y el

^{13/} Ibid. pág. 7. El aumento real en precios constantes de 1940 fue de 95 por ciento.

^{14/} Ibid. pág. 10.

^{15/} Ibid. pág. 14.

continente es muy grande. Los distintos índices económicos sugieren que el nivel de vida en Puerto Rico es cuatro veces menor que el de los Estados Unidos. En otras palabras Puerto Rico es todavía, por mucho, el área de mayor pobreza bajo la bandera norteamericana.¹⁶

Con respecto a la agricultura se señala que durante la década 1940-50 no hubo cambios estructurales de mayor importancia. El total de la producción agrícola se mantuvo más o menos al mismo nivel, pero con un marcado estancamiento en las industrias agrícolas principales: azúcar, café y tabaco. Por ejemplo la producción de azúcar y café permanecieron por debajo de los niveles alcanzados en 1940.¹⁷

El empleo total en la manufactura aumentó de 101,000 en 1946 a 134,000 en 1950; lo que representó un incremento de 33 por ciento en cuatro años. En ese período la industria principal era la de la aguja que empleaba un total de 79,000 trabajadores. El ingreso neto originado de la manufactura aumentó de \$26 millones en 1940 a \$74 millones en 1949. En general se concluye que: a) el capital privado tanto local como extranjero está renuente a invertir en la Isla, aún con la perspectiva de operaciones beneficiosas; b) se requiere la acción directa del gobierno para impulsar la industrialización; c) los trabajado

^{16/} Ibid. pág. 16. El ingreso per capita de los Estados Unidos para los años 1940 y 1949 era de \$575 y \$1,350 respectivamente. Durante el mismo período, el ingreso de Puerto Rico era de \$122 y \$319 dólares.

^{17/} Ibid. pág. 48.

res, gerentes y los empleados públicos puertorriqueños tienen gran capacidad para adquirir las destrezas y el "know-how" para administrar empresas industriales modernas; d) parece que son necesarios mayores incentivos financieros e impositivos para la promoción industrial; e) las industrias que se han trasladado a la Isla son de bajo capital, altamente movibles y de bajos salarios; f) es necesario realizar estudios sobre los costos relativos que representa invertir en Puerto Rico y desarrollar un programa para bajar los mismos y expandir los servicios esenciales a las industrias.¹⁸

Se destaca en este documento el aumento ocurrido en los gastos públicos durante la década 1940-50. De acuerdo a los autores este incremento se debió fundamentalmente a la expansión en las "funciones tradicionales del gobierno" (Administración y Servicios Sociales) que habían permanecido olvidadas durante mucho tiempo y a la ampliación de las actividades del Estado en funciones de promoción y desarrollo económico (Programas de Desarrollo de Recursos y Fomento Económico), según se describe en la siguiente tabla.

^{18/} Ibid. págs. 55-56; 61-62.

T A B L A I
 Clasificación Funcional de los Gastos del Sector Público
 1939-40; 1945-46 y 1949-50
 (en miles de dólares)

	1939-40	1945-46	1949-50
I. Administración y Servicios Sociales	<u>18 346</u>	<u>68 233</u>	<u>91 276</u>
1. Administración General	3 882	9 724	13 660
2. Seguridad Pública, Protección Corrección	2 080	4 747	8 231
3. Servicios de Salud Pública y Prevención Enfermedades	1 163	4 003	6 700
4. Hospitales e Instituciones	2 032	3 662	6 890
5. Sanidad y suministro de agua	319	2 435	965
6. Educación	7 332	16 472	33 147
7. Bienestar Público	425	6 877	8 044
8. Nutrición	303	5 673	6 267
9. Vivienda y eliminación de arrebales	115	1 746	4 073
10. Recreación y Parques	136	963	1 283
11. Relaciones Industriales y laborales	287	360	918
12. Relocalización Rural	-	8 112	559
13. Pensiones	147	672	539
14. Misceláneos	125	2 787	-
II. Programas de Desarrollo de Recursos y Fomento Económico	<u>6 739</u>	<u>20 357</u>	<u>22 506</u>
A. Desarrollo de Recursos Directos	<u>2 713</u>	<u>13 324</u>	<u>8 766</u>
1. Transportación exterior	690	181	1 676
2. Desarrollo agrícola y conservación de suelos	1 587	4 491	4 247
3. Desarrollo Industrial	19	8 323	2 144
4. Energía Eléctrica	60	287	591
5. Promoción del Comercio	407	42	103
B. Carreteras, Puentes y Comunicaciones	<u>3 976</u>	<u>7 033</u>	<u>13 740</u>
III. Facilidades Crediticias (Banco Gubernamental de Fomento)	-	<u>15 000</u>	-
IV. Servicio de la Deuda Pública	<u>2 501</u>	<u>2 060</u>	<u>1 202</u>
V. Contribuciones a Municipios	<u>380</u>	<u>990</u>	<u>1 220</u>
Total de Gastos y Contribuciones	<u>17 966</u>	<u>106 642</u>	<u>116 204</u>

Fuente: Puerto Rico Planning Board-Economic Development of Puerto Rico: 1940-1950-1951-1960, op. cit. pág. 71.

Como se desprende de la tabla 1 durante la década los gastos del sector público aumentaron en un 400 por ciento. No obstante, al finalizar la guerra se manifiesta una marcada tendencia en la reducción de estos gastos. Por ejemplo, el total de las erogaciones públicas ascendieron de \$18.0 millones en 1940 a \$106.6 millones en 1946, lo que representó un incremento de 280 por ciento. Sin embargo desde 1946 a 1950 la tasa de crecimiento fue de sólo 9 por ciento.

En la tabla 2 se presenta un resumen de los ingresos del gobierno desde 1940 a 1950. A pesar de que los datos de la misma son incompletos, se puede observar que los ingresos del gobierno se cuadruplicaron durante este periodo.

T A B L A 2

Ingresos del Gobierno de Puerto Rico: De 1939-40 a 1942-43 y 1944-46 a 1949-50
(en millones de dólares)

Año	Impuesto sobre la Propiedad	Contribución Sobre Ingresos	Impuestos sobre Contribución (Unidad Excluida)	Licencia de Vehículos de Motor y Conductores	Ingreso por Lotería	Misceláneos	Rentas Aduana de E.U.	Rentas Internas de E.U. (principalmente impuestos sobre rra)	Ayudas del Gob. Federal (grants-in-aid)	Total	Aumento del total de Ingresos 1939-40=100
1939-40	\$2.8	\$ 2.8	\$13.0	\$.8	\$.9	32.4	\$ 1.0	\$ 2.3	\$ 1.5	\$ 53.7	100
1940-41	2.7	2.8	15.3	.6	1.0	2.2	.8	4.5	2.1	32.0	134
1941-42	2.5	7.6	17.3	.6	1.1	2.4	2.1	13.9	7.2	54.7	195
1942-43	2.6	11.3	17.2	1.5	1.1	2.7	2.5	14.0	6.4	59.3	211
1944-46	3.2	19.1	29.6	1.4	1.8	3.8	3.4	15.3	5.8	101.4	369
1946-47	3.1	21.7	34.4	1.6	2.0	4.5	2.9	19.8	4.9	94.9	339
1947-48	3.4	31.0	37.2	2.2	2.8	7.5	2.6	3.0	6.5	96.2	347
1948-49	3.3	26.4	38.8	2.0	3.6	7.8	2.2	7.4	10.8	102.3	365
1949-50	3.4	29.0	42.8	2.3	3.7	8.4	2.4	9.6	11.3	111.8	406

Fuente: Puerto Rico Planning Board. Economic Development of Puerto Rico: 1940-50-1951-60, op. cit. pág. 79

En la segunda parte (Economía de movilización) el Plan Perloff analiza, brevemente, las tendencias de la economía norteamericana, la situación prevalescente y las perspectivas de la economía puertorriqueña bajo condiciones de movilización parcial debido a la guerra de Corea. En síntesis, se recomienda que dada la "íntima relación" existente entre la economía norteamericana y la puertorriqueña la continuación de la guerra traerá como resultado: a) un aumento en la demanda y los productos locales de exportación y con ello un incremento en el ingreso nacional; b) escasez de los materiales esenciales para impulsar actividades de desarrollo; c) necesidad de almacenar y ordenar por adelantado aquellos materiales que son necesarios y que van a escasear rápidamente y d) aumento en el costo de la vida.¹⁹

En la tercera parte (objetivos y metas) se exponen un conjunto de proyecciones sobre el crecimiento económico del país para la década subsiguiente (1951-60), especificando los objetivos y metas posibles en cuanto a producción, ingreso y ocupación para 1955 y 1960. El informe especifica que para 1940-50 hubo un crecimiento anual en el producto nacional bruto de 7% y predice un crecimiento anual de 11% para la década de 1950-60. El aumento anticipado del ingreso neto real fue del 81% entre los años 1950-1955 y 196% desde 1950 a 1960. Se proyectó además una tasa de crecimiento anual de la población de 1.4% para 1950-60, algo menor del 1.7% de 1940-50. Asimismo,

^{19/}

Véase *Ibid.* págs. 82-86.

se estimó que para 1960 la fuerza trabajadora ascendería a 905,000 y que se reduciría el desempleo de 13% en 1950 a 5% en 1960.

Finalmente, en la cuarta parte del documento (Un programa acelerado de desarrollo económico) se propone un orden de prioridades para la asignación de fondos públicos y se discuten los programas de acción requeridos para encauzar un desarrollo económico acelerado que permita la consecución de los objetivos y metas proyectadas. A tales fines se analizan las prioridades, se sugiere un programa de industrialización; de desarrollo agrícola; de educación vocacional y técnica; de desarrollo de infraestructura; política obrera y el financiamiento del programa de desarrollo.²¹

En el Plan se expresa que indiscutiblemente la década del 1940-1950 fue una de progreso y desarrollo para el país. Se distribuyeron bienes y servicios entre la población; se incrementó notablemente la educación y la salud y se elevó el nivel de vida en toda la población. Se alega que este crecimiento se debió principalmente a los esfuerzos realizados por el sector público y su política de desarrollo. No obstante, se indica que ha llegado el momento de iniciar numerosos esfuerzos para sostener y acelerar el ritmo de crecimiento económico. Por

^{20/} Para detalles sobre las proyecciones en los diferentes sectores económicos véase. *Ibid* págs. 80-103. Una enjudiosa crítica a estas proyecciones se encuentra en Arthur M. Okun, "Desarrollo económico de P.R. en la década del '50: proyecciones y realidad". *Revista de Ciencias Sociales*, Vol. V; Núm. 2; (junio de 1961). págs. 223-254.

^{21/} *Ibid.* págs. 104-147.

lo tanto urge establecer un nuevo sistema de prioridades para asignar más racionalmente los fondos públicos. De acuerdo al informe, estos se deben invertir en la expansión de la base productiva de la economía y en la creación de nuevas oportunidades de trabajo que en programas de servicios públicos y ayuda social. El sistema de prioridades sugerido fue el siguiente:

GRUPO PRIORITARIO I:

- Desarrollo industrial directo.
- Desarrollo agrícola directo (incluyendo irrigación y drenaje)
- Educación, especialmente primaria y vocacional
- Transportación externa (puertos, aérea y embarques)
- Energía eléctrica para uso industrial

GRUPO PRIORITARIO II:

- Carreteras vinculadas con la producción y centros de mercadeo y calles urbanas relacionadas con las transacciones comerciales
- Autobuses y transportación a los centros de desarrollo más importantes
- Teléfonos y otras comunicaciones
- Agua, alcantarillados y sanidad
- Medidas preventivas de salud y nutrición
- Servicios de protección y facilidades
- Relocalización y desarrollo de tierras para usos industriales

GRUPO PRIORITARIO III:

- Hospitales
- Relocalización rural
- Vivienda pública
- Electrificaciones rural
- Carreteras y facilidades de transportación no vinculadas al desarrollo.

GRUPO PRIORITARIO IV:

- Recreación, parques y plazas

- Bienestar público (ayuda pública, seguridad social, distribución de alimentos, instituciones, etc.)
- Pensiones

Como vemos la prioridad principal fue asignada al desarrollo directo del sector industrial y agrícola. Se consideró que estas funciones son las más importantes para aumentar los ingresos y la expansión económica a un ritmo acelerado. Además se concluía que:

Sin aumentos sustanciales en las facilidades y servicios abarcados por estas funciones, las oportunidades de promover y mejoras económicas reales en la Isla serían muy pequeñas. Además, si se retrasa la expansión de cualquiera de estas funciones, el desarrollo económico sería definitivamente obstaculizado y con mucha posibilidad se pararía completamente. 22

El informe de la División de Economía se sometió al Gobernador en febrero de 1951 y en su mensaje a la Asamblea Legislativa el 14 de marzo de ese año, Luis Muñoz Marín les decía a los legisladores:

Al dirigirme a ustedes en 1949 hablé de las normas de proceder siempre, no solamente a conciencia, sino a conciencia bien informada. Para tener nuestra disposición la mejor información posible se creó la División de Economía en la Junta de Planes (sic). Esta División ha preparado un informe en cuanto a los 10 años pasados y una proyección en cuanto a los 10 que ahora empiezan. Este estudio se lleva a cabo bajo la dirección de Harvey S. Perloff de la Universidad de Chicago, el año entrante la labor estará a cargo del economista puertorriqueño Cándido Oliveros... 23

22/ Ibid. pág. 107 (Subrayado en el texto original)

23/ Luis Muñoz Marín. Mensaje a la decimoctava Asamblea Legislativa en su tercera legislatura ordinaria. (14 de marzo 1951) en Los Gobernadores electos... op. cit. pág. 195.

El grueso de su mensaje, Muñoz lo dedicó a repasar los avances obtenidos por el PPD en la última década y a formular como política gubernamental el logro de los objetivos y metas para la década del 1960 según fueran proyectados en el informe de la División de Economía de la Junta de Planificación.

Más adelante el Gobernador reafirma su posición con respecto a la prioridad principal de su administración:

Las lecciones económicas de mayor alcance son: que hay que perfeccionar y mantener un estricto sentido de prioridades; que la justicia hecha sobre insuficiente producción es respetable pero ineficaz para hacer verdadero bienestar; que a la larga la única manera de llevar a su máximo y mantener los más altos objetivos sociales es logrando los más altos objetivos de la producción que los hacen posibles. Nuestros primeros esfuerzos al comenzar la década se dedicaron a la legislación que habría de repartir con más justicia lo muy poco que había para los puertorriqueños cada vez más numerosos. Pronto hubo que darle más pensamiento a producir. No se puede distribuir lo que no existe. Salvo la tierra, no existe en forma utilizable lo que no se produce... Caímos en la noble tentación de gastar más en el alivio del dolor de hoy e invertir menor en evitarlo un poco más tarde... 24

Entendemos que el Plan Perloff cumplió el cometido de formalizar y racionalizar el cambio en la orientación de la política económica que se encubrió en 1945, se "oficializó" con la aprobación de la ley de exención contributiva de 1947 y culminó en 1952 con la creación del ELA. Es dentro de estos parámetros históricos y políticos que debemos analizar el contenido del "sistema de prioridades" propuesto.

En primer lugar es claro que el aumento de la producti

vidad del trabajo humano constituye el elemento esencial para el proceso de crecimiento económico. Por ejemplo, Oscar Lange nos señala que el incremento de la productividad se puede conseguir de tres formas diferentes: mejorando la organización de las actividades económicas, mediante el progreso técnico de capital intensivo y acumulando parte del producto para invertirlo productivamente.²⁵ Estas tres maneras de incrementar la productividad no se dan en la realidad en forma separada, sino que están relacionadas y combinadas entre sí de acuerdo a las diferentes formas y manifestaciones de las sociedades humanas particulares. No obstante, lo referente a la inversión productiva ocupa el papel más destacado para la expansión de la base económica de una formación social. Ahora bien, la inversión (fracción del producto destinada a capitalizar la economía) es un producto histórico, tanto en su volumen como en su orientación y canalización dentro de una economía determinada. Partiendo de este hecho, la sublime evocación a la "Batalla de la producción" en el caso de Puerto Rico significaba el llamado irrestricto a la penetración de las inversiones extranjeras (norteamericana fundamentalmente) para promover la industrialización mediante la exención contributiva y la mano de obra barata. Esto provocará entre otras cosas, que al "excedente económico potencial" producido por las enormes ganancias del capital extranjero fuera canalizado consis-

^{25/} Citado por José Luis Cecón Cervantes, Super explotación, dependencia y desarrollo económico. México: Editorial Nuestro Tiempo, S. A., 1970, pág. 106.

tentemente hacia el exterior o apropiadas por empresas e instituciones financieras norteamericanas.

En resumen, la decisión adoptada por un crecimiento económico acelerado basado fundamentalmente en la inversión extranjera y en la producción de bienes destinados a la exportación, fomentó la dependencia económica, social, política y cultural con respecto a los Estados Unidos. Paralelamente se inició un proceso mediante el cual la política social original del PPD fue dependiendo de las transferencias y aportaciones de fondos provenientes de los Estados Unidos en lo que se puede designar como una "política estrictamente asistencial",²⁶ donde se exportaba el excedente económico, mientras que sumisamente se extendía la mano para recibir los fondos para diferentes programas sociales que ofrecía la metrópoli. Las repercusiones sociales y psicológicas en términos de la legitimación del sistema colonial fueron extraordinariamente eficientes.

Un estudio del proceso de crecimiento económico de Puerto Rico realizado por el profesor Jenaro Baquero demostró que, a pesar del crecimiento registrado en el ingreso neto

^{26/} Para una crítica del modelo de crecimiento económico utilizado en Puerto Rico, véase: José J. Villamil, "El modelo puertorriqueño: Los límites del crecimiento dependiente", *Revista Interamericana de Planificación*, Vol. X, Número 39, (Sept. de 1976) págs. 64-86.

y en el valor del capital (245%) lo que más se destacó en esos días fue la creciente magnitud de las inversiones extranjeras y la incapacidad de la economía para generar los ahorros internos suficientes que permitieran financiar los futuros incrementos del capital y reducir la alarmante dependencia externa.²⁷ En 1950 las inversiones extranjeras ascendían a \$324.8 millones; para 1961 esta cifra aumentó a \$1,723 millones lo que significó un 430% de aumento en solo doce años. Como se desprende de la siguiente tabla en 1961 el monto de la inversión exterior sobrepasó el ingreso neto por \$235 millones.

²⁷ Jenaro Baquero, "Magnitud y características de la inversión exterior en Puerto Rico", *Revista de Ciencias Sociales*, Vol. VIII, Núm. 1 (marzo 1964).

T A B L A No. 3

Cambios en Algunas Variables Económicas de Puerto Rico del 1947
al 1961 (A precios corrientes)
(Millones de Dólares)

	1947	1950	1961
1. Ingreso Neto	\$ 545.5	\$ 613.6	\$1 488.8
Índice	100.0	112.5	272.9
2. Valor Estimado del Capital*			
Total en Puerto Rico	1 155.1	1 471.1	3 921.0
Índice	100.0	119.05	245.01
3. Inversión Doméstica Bruta	87.0	110.6	387.3
Índice	100.0	127.1	445.2
4. Ahorros Locales Totales	42.8	51.7	266.3
Índice	100.0	120.8	622.2
5. Importación Neta de Capital			
Exterior	28.8	43.7	262.6
Índice	100.0	151.7	911.8
6. Exportaciones	272.8	329.4	953.0
Índice	100.0	120.7	349.3
7. Importaciones	399.5	434.2	1 230.4
Índice	100.0	108.7	308.0
8. Balance Comercial	126.8	104.8	277.4
9. Transferencias Unilaterales			
Netas	62.6	74.6	136.3
10. Déficit en Cuenta Corriente	64.9	37.6	127.4
11. Inversión Exterior Total		324.8	1 723.3
Índice		100	530.6

*Rafael de Jesús Toro, "El Crecimiento del Capital y el Aumento de la Producción en Puerto Rico 1947-1961 y 1975", *Revista de Economía y Estadística de Puerto Rico*, Vol. III Núm. 1. Su estimado está hecho a precios del 1954. Se convirtió a precios corrientes.

Fuente: Junta de Planificación, Negociado de Economía y Estadísticas. División de Cuentas Sociales.

Tomado de: Jenaro Baquero, "Magnitud, características de la inversión exterior en Puerto Rico", *Revista de Ciencias Sociales*, Vol. VIII Núm. 1 (marzo, 1964), pág. 6.

El hecho de que la inversión externa reflejara un crecimiento mayor sobre el ingreso neto implicaba que dicha inversión no se estaba usando para crear capacidad productiva a un ritmo que permitiese pagar el costo de esa inversión externa sin sacrificar el incremento futuro en el ingreso neto. Todo ello era indicativo de la urgente necesidad de incrementar el ahorro interno o acogerse irremediamente a la expectativa de que el gobierno norteamericano sostuviese, mediante pagos de transferencia, la capacidad de la isla para pagar el costo de la deuda pública. Un análisis reciente sobre esta situación concluye que:

...era indispensable para Puerto Rico generar ahorro interno en el lapso adecuado, es decir, entre 1959 y 1966. Este planteamiento se hizo en Puerto Rico pero no tuvo acogida en los círculos de decisión. Por el contrario, tanto la legislación insular como la federal permitieron que las utilidades del capital se remitiesen libres de impuestos y sin barreras al exterior. Ciertas disposiciones de la ley federal facilitaron de hecho un flujo extraordinario de capital líquido hacia Puerto Rico que nunca se cristalizó físicamente en maquinaria y equipo. Por el contrario se convirtió en un fabuloso monto especulativo que hoy se estima en más de 5,000 millones de dólares.²⁸

Y luego nos apunta lapidariamente lo siguiente:

La capacidad de la economía de Puerto Rico para retornar al auge económico que mostró en la década de 1960 ha desaparecido. La necesidad imperiosa de posponer el consumo presente en favor del consumo futuro no se comprendió en forma plena y la preferencia por el consumo inmediato

²⁸ /

Elías R. Gutiérrez, Víctor Sánchez y Pier L. Caldari. Inversión externa y riqueza nacional: ¿Da dilema? Buenos Aires: Ediciones S.F.A.P., 1979, pág. 132 (subrayado nuestro).

de un país que apenas se asomaba al umbral de un futuro menos miserable que el que había tenido que sufrir nubló el entendimiento de líderes cuyo poder estaba más que limitado. Ni los argumentos a favor de una política estricta para con el sector bancario ni las ideas dirigidas hacia un impuesto sobre el capital fueron políticamente aceptables.²⁹

Durante el periodo estudiado no sólo desapareció la capacidad para un crecimiento económico "autosostenido" sino que también se incrementaron los problemas de desigualdad y explotación de las masas trabajadoras.³⁰ De hecho para el 1953 el 60% de las familias más pobres del país recibió el 29% del ingreso total de las familias, mientras que diez años después este segmento de la población sólo recibió el 27%. Por otro lado, el 20% de las familias de ingreso intermedio que recibió el 20.5% del ingreso total en 1953 recibe el 21.5% en el 1963. Lo más significativo es el hecho de que el 20% de las familias más ricas de Puerto Rico que en 1953 recibieron el 50.5% de los ingresos, en 1963 recibió 51.5%, lo cual significa que la quinta parte de las familias ricas controlaban más de la mitad del ingreso total del país.³¹ De acuerdo con el profesor Morales Yordán en

^{29/} Ibid.

^{30/} Para un análisis detallado sobre el particular véase: las ponencias en primer y segundo Seminario sobre el problema de la pobreza en Puerto Rico auspiciado por la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Puerto Rico y que se reproducen en Revista de Administración Pública, Escuela de Administración Pública, Universidad de Puerto Rico. Vol. IV; Núm. 1 (Septiembre de 1971) y Vol. IX; Núm. 1 (Octubre de 1976).

^{31/} Jorge Morales Yordán, Desarrollo político y pobreza. op.cit. págs. 21-22.

el 1963 el estado de desigualdad en Puerto Rico era más grave que en Estados Unidos, ya que en nuestro país "la quinta parte de la sociedad controla el 51.5% de la riqueza, mientras que en los Estados Unidos...esa quinta parte tan sólo controlaba el 45.7% de la riqueza".³²

Todo lo anterior nos explica las razones de por qué las proyecciones del Plan Perloff hayan resultado un verdadero fiasco. Más significativo todavía es el hecho de que una evaluación de este informe se demostró que en términos porcentuales, la tasa de crecimiento económico de Puerto Rico durante la década de 1940-50 fue mayor que la registrada en 1950-60.

Veamos:

La División Económica (sic) especifica un 7% de crecimiento anual en el producto nacional bruto para 1940-50 y crecimiento anual mucho mayor para la década de 1950-60, un 11%. La información actual muestra un crecimiento anual para la década del 40 de un 5 2/3%. El crecimiento anual para 1950-55 fue del 5.2%, pero el producto nacional bruto creció con menor vigor desde 1955 a 1958 reduciendo la tasa de crecimiento entre 1950 y 1958 al 4.1%. Por lo tanto, el verdadero crecimiento desde 1950 ha estado por debajo de la década anterior en términos de porcentaje y ha sido bastante menor que la mitad de la tasa proyectada. Bajo cualquier norma la divergencia que puede haber entre lo que se ha realizado y la predicción del año 1951 debe considerarse como significativa.³³

Más adelante, Arthur O. Kun cuestiona lo siguiente:

A la luz de esta evidencia las proyecciones de la División Económica (sic) resultan excesivamente optimistas y es dable preguntarse si acaso la proyección de 1951 fue considerada como un esfuerzo serio por sus autores y lectores. Hay muchas

^{32/} Ibid. pág. 23

^{33/} Arthur H. Okun, "Desarrollo Económico de P.R. en la década del '50 proyecciones y realidad" loc. cit. pág. 223.

razones políticas del por qué una entidad pública pueda presentar un panorama color de rosa acerca de las potenciales (sic) de un crecimiento económico ...No obstante, no hay evidencia de que estos motivos políticos estuvieran presentes en el estudio del año 1951.³⁴

El análisis realizado hasta ahora demuestra que no sólo hubo factores políticos sino también económicos, internos y externos, para el cambio en la política económica y que obviamente no aparecen en forma explícita en el documento. Por eso sostenemos que el informe de la Junta de Planificación representa la formalización técnica de un complejo proceso político que se estaba elaborando desde mediados de la década del cuarenta.

Un aspecto curioso, que vale la pena discutir, es la discrepancia sobre el problema de las prioridades en la inversión pública que existía entre Teodoro Moscoso, Administrador de Fomento y Rafael Picó, Presidente de la Junta de Planificación: En el primer número de la Revista Fomento de Puerto Rico, el Dr. Picó y Rafael Durand Manzenal, Director de la División de Finanzas y Estudios Especiales de la Junta de Planificación, publican un artículo en el que abogan por "un plan científico de industrialización". De acuerdo a los autores este plan supone algo más que ayuda a las industrias en forma de arrendamiento de locales, exención contributiva y otras medidas relacionadas. El proceso de planificación debe coordinar "el plan de industrialización con el resto de las actividades públicas y algunas activi.

^{34/} Ibid. pág. 224.

dades privadas. Es por medio de esa coordinación que se trata de establecer entre las distintas actividades gubernamentales un "balance" que propenda a afirmar y desarrollar la base de nuestra economía, en armonía con los objetivos sociales de la actual administración. Es a través de esa coordinación ponderada de prioridades, que empiezan a adquirir sentido y forma el concepto del "clima industrial".³⁵ Señalan los autores que para atraer nuevas industrias hay que ofrecer un "clima industrial" adecuado mediante el mejoramiento de las facilidades de salud, educación, vivienda, recreo y otras facilidades físicas tales como comunicación, transportación y energía eléctrica.

Teodoro Moscoso enfrenta la "teoría" de Picó y Durand con la del economista asesor de Fomento, Donald J. O'Connor en el segundo número de la revista antes mencionada donde plantea la necesidad de reconocerle la más alta prioridad a la producción. El señor O'Connor sostiene que una economía de tipo "preindustrial", limitada en capital y recursos naturales y con un grave problema de población tiene que acelerar antes que nada el aumento de la producción. Luego de citar ampliamente a Muñoz, Perloff, Arthur Lewis, Albert Lepawsky, Christian L. Larsen y Milo Perkin, Moscoso concluye que:

Todo lo cual parece en apoyo de la tesis del artículo de O'Connor: que en Puerto Rico lo primer-

^{35/} Rafael Picó y Rafael Durand Menzanal, "Planificación de un clima industrial de Puerto Rico", según reproducido en Rafael Picó. Diez Años de Planificación... op. cit. págs. 117-121.

ro debe ser el fomento directo de la industria y la producción, porque solamente así impulsaremos el mejoramiento de los patrones de vida de la población.³⁶

Al leer el artículo de O'Connor que "aparentemente es contestación al nuestro", Durand le envía un memorando a Picó en el cual le señala lo siguiente:

Es evidente que O'Connor ha hiperbolizado nuestra tesis a un extremo que le facilite su argumentación. Quien fuera a seguir estrictamente su peculiar línea de razonamiento...concluirá que los gastos públicos deben dedicarse únicamente al desarrollo agrícola e industrial sin utilizar fondo alguno para los servicios esenciales al desarrollo económico y sin consideración alguna de un conjunto de prioridades y de un concepto de balance.³⁷

El 27 de febrero de 1952 Picó le envía una extensa carta a Teodoro Moscoso en la que le explica su "tesis" porque según él "no ha sido claramente interpretada":

El problema del desarrollo de la economía de Puerto Rico es peculiar y no sigue necesariamente las líneas del desarrollo de otras áreas atrasadas, mucho menos si se lo quiere aplicar el molde de la revolución industrial. Es muy evidente para nosotros que la producción viene primero. También es obvio que la producción, aunque viene primero, no viene por arte de magia. Si se acepta, como todos aceptamos, que la principal fuente de inversiones para nuestro desarrollo industrial es el mercado de capital de los Estados Unidos continentales, se hace necesario ajustar las premisas generales que apli

^{36/} Teodoro Moscoso. "En torno al tema de las prioridades" Revista de Fomento, Vol. 1; Núm. 2 (enero 1952) pág. 30.

^{37/} Memorando de Rafael Durand Manzanal a Rafael Picó. 16 de enero de 1952. Correspondencia General: 1950-52. Archivos de la Junta de Planificación de Puerto Rico. (AJPPR).

carían al desarrollo de otras áreas atrasadas que no tienen acceso a una gran fuente de inversiones.

La tesis nuestra es que no es suficiente, ni aún primordial para el gran desarrollo industrial que todos anhelamos, la inversión directa de fondos públicos en industrias. Es obvio que aún aceptando las recomendaciones de Fomento que implican, una inversión de \$10,000.000 al año por 10 años, nos quedaríamos cortos por más del doble (\$20,000,000 al año), para en ese periodo poder eliminar el desempleo por la vía de la industrialización. Me parece que la política de tratar de hacer toda la inversión industrial con nuestros fondos públicos, es política que se cambió hace ya cinco años, cuando se aprobó la presente ley de incentivos al capital privado...38

Más adelante le señala que:

Si es esa la situación, y necesitamos vitalmente, primordialmente, el capital de los Estados Unidos continentales, tenemos que proveerles un "clima" atractivo a ese capital. Parte de ese clima, acepto, es nuestra propia inversión de fondos públicos y privados. Importante también son las medidas con que favorecen la inversión de donde quiera que procedan. Finalmente, no podrás negar que parte esencialísima de ese clima es un ambiente de moderno progreso basado en los servicios esenciales que necesita toda industria: energía eléctrica, agua, transportación eficiente, obreros diestros y aquellos otros servicios de nuestro medio que hacen o harían a esta Isla un sitio saludable adecuado para los que estamos tratando de atraer...

Considero que es elemental y fundamental la premisa de que el desarrollo de las fuentes de producción viene primero. Me parece también elemental y básico que hay ciertos servicios, además de la educación, que son esenciales a esa producción. También es obvio que hay servicios que no son tan esenciales al desarrollo económico y que deben recibir un énfasis menor en nuestro programa. En síntesis el ideal es un programa bien balanceado ...¡Manos a la Obra! ...39

38/ Carta de Rafael Picó a Teodoro Boscoso, 27 de febrero de 1952. Correspondencia Gral.; 1950-52. AJPPR. (Subrayado en original)

39/ ibid.

Vemos que a pesar de la sutil diferencia con respecto a la inversión directa de fondos públicos para la industrialización, ninguno de los dos tecnócratas se preocupa por la naturaleza y origen de las inversiones extranjeras. Para Moscoso, lo primero es la producción, lo cual significa la concentración de los recursos del gobierno en el fomento de la "industrialización por invitación". El razonamiento de Picó, en cierta forma es más "realista" porque si se tiene disponible y seguro el "mercado de capital" norteamericano, lo prioritario sería crear un "clima industrial" adecuado que sea atractivo a dicho mercado y como resultado marginal a ese proceso de industrialización se desarrollarían los servicios esenciales a la comunidad. No obstante y como es de esperarse, ninguno de los dos se cuestionan que el fomento de la productividad basado en míseros salarios, exención contributiva y producción para la exportación no se iba a generar el suficiente ahorro nacional para financiar los servicios públicos y la justicia social que aspiraba el PPD. Por eso, cada día más se tuvo que depender de las ayudas y subvenciones de los Estados Unidos para sufragar estos costos, lo que a largo plazo, trajo como consecuencia una dependencia casi absoluta, no sólo al nivel económico sino también política, social, cultural y psicológica de los llamados fondos federales. Dada esta situación la ideología autonomista del PPD tiene que moverse inexorablemente hacia la "unión permanente" con los Estados Unidos, la contemporización y el sometimiento absoluto a los dictámenes de la metrópoli.

2. La Junta de Planificación y el Programa de Asistencia Técnica
(Punto Cuarto).

Hemos señalado que a partir de 1945 los Estados Unidos asumieron la hegemonía del campo capitalista. Inglaterra, Alemania, Japón, Francia, Italia, Holanda, Bélgica y otras naciones aliadas o enemigas de los Estados Unidos tuvieron que alinearse bajo el liderazgo de los norteamericanos. Al mismo tiempo el poderío militar de la Unión Soviética, el surgimiento del socialismo en algunos países de Europa Oriental y la victoria del socialismo en China (1949) presentaron un peligro militar y político para la hegemonía norteamericana. Es en ese contexto que se desarrolla la llamada "guerra fría" entre las dos superpotencias del planeta. Con la guerra fría los Estados Unidos inician una serie de programas y acuerdos políticos económicos, militares y culturales dirigidos a extender e intensificar su influencia a nivel mundial y a reducir, eliminar o controlar la ascendencia de partidos, movimientos, líderes o programas que tuviesen algún tipo de relación con la alternativa socialista o popular para resolver sus problemas nacionales.⁴⁰

El profesor Ianni nos enumera algunos de los acuerdos o acontecimientos de la política externa de los Estados Unidos que afectaron internamente las sociedades latinoamericanas en el período que estamos estudiando:

^{40/} Octavio Ianni, Sociología del Imperialismo. México: Editorial Septentas: 1974, pág. 23. Véase también O. Ianni. Imperialismo y Cultura de la violencia en América Latina, op. cit. págs. 67 y ss.

...Discurso de Winston Churchill, en Fulton, marzo de 1946, sobre las tareas mundiales de Estados Unidos; Doctrina Truman, Washington, marzo de 1947, sobre las responsabilidades políticas, económicas y militares de Estados Unidos para con los pueblos que ese país considerase amenazados por el totalitarismo; Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca o Defensa Hemisférica, Rio de Janeiro septiembre de 1947; Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA), Bogotá, mayo de 1948; Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá), Bogotá, mayo de 1948; Punto IV, para asistencia a los pueblos de las áreas subdesarrolladas, Washington, enero de 1949...41

Es dentro de esta nueva estrategia política norteamericana que Puerto Rico entra a formar parte del ámbito internacional al presentarse su modelo de crecimiento económico y su relación con los Estados Unidos como el mejor ejemplo de la política de "buena vecindad" para los países latinoamericanos. También durante esta década nuestra Isla se convertirá en la "vitrina de la democracia" y el "puente entre las dos culturas" del hemisferio.

El presidente Harry S. Truman en su discurso inaugural, el 20 de enero de 1949, anunció que los Estados Unidos debería iniciar un "nuevo y valiente programa para hacer asequible al mejoramiento y progreso de otras áreas poco desarrolladas los beneficios de nuestros adelantos científicos y progreso indus-

41/ O. Ianni. Sociología... op. cit. pág. 25.

trial."⁴² De esta manera surgió el programa de asistencia técnica, mejor conocido como "Programa del Punto Cuarto".

En febrero de ese año Muñoz visita a Washington y le ofrece a Truman la cooperación de Puerto Rico en la organización e instrumentación del programa para los becarios de América Latina. Inmediatamente visitaron la Isla altos funcionarios del Departamento de Estado norteamericano, entre ellos podemos destacar a: Williard L. Thorp, Secretario Auxiliar por Asuntos Económicos; Edward G. Miller, Secretario Auxiliar para Asuntos Latinoamericanos; Arthur Goldschmitt, Ayudante Especial del Secretario de lo Interior y Stephen P. Dorsey, Secretario Ejecutivo del Comité Interdepartamental sobre Cooperación Científica y Cultural.⁴³ La "oferta" del gobernador fue obviamente aceptada y se designa a la Junta de Planificación como la agencia oficial para organizar y coordinar todo lo relativo a este programa. Para facilitar su tarea, la Asamblea Legislativa le asignó la cantidad inicial de \$50,000. En esa ocasión el presidente de la Junta, Rafael Picó decía orgullosamente las siguientes palabras:

^{42/} Junta de Planificación. Octavo Informe Anual: 1949-50 op. cit. pág. 52-53. Este programa se conoce por "Punto Cuarto" debido a que en su mensaje inaugural, Truman dividió su política internacional en cuatro puntos o secciones. El punto cuarto de su mensaje lo dedicó al "programa de asistencia a las áreas poco desarrolladas". Véase el texto completo de este punto en O. Lanni. Estado e planeamiento, op. cit. págs. 143-144.

^{43/} Ibid. También visitaron la Isla en esa ocasión Samuel P. Hayes Ayudante del señor Thorp y Louis J. Balle, Ayudante del señor Miller.

Puerto Rico ha sido considerado un lugar propicio como centro de adiestramiento para el punto cuarto. En primer lugar porque ofrece un ejemplo excelente de la transición de un área poco desarrollada que ha vencido las vallas de sus limitados recursos naturales y alta densidad poblacional hasta alcanzar durante los últimos diez años mediante técnicas industriales y científicas una etapa de desarrollo intermedio... Segundo, su posición geográfica, cultura y bilingüismo hacen de la Isla un enlace natural entre las Américas. Finalmente, su firme creencia en los principios e instituciones democráticas, que ha culminado en la redacción de su propia Constitución como un Estado libre, firmemente asociado al resto de la Nación (EUA), acreditan la Isla como modelo o campo experimental donde ciudadanos de otros países poco desarrollados, empeñados en resolver problemas semejantes, puedan estudiar los métodos seguidos en Puerto Rico, para luego aplicar la experiencia adquirida en sus propios países. ⁴⁴

El programa del Punto Cuarto comenzó a funcionar como parte de la División de Finanzas y Estudios Especiales de la Junta de Planificación, pero a partir del 1 de mayo de 1951 se creó la Oficina del Punto Cuarto como una unidad federal supervisada por el Dr. Emilio Colón y dirigida por el Presidente de la Junta de Planificación. Desde sus inicios el programa se convirtió en

^{44/} Junta de Planificación. Décimo Informe Anual; 1951-52. San Juan. Departamento de Hacienda. División de Imprenta; 1953. pág. 35. En palabras semejantes Luis Muñoz Marín les decía a la Federación Americana del Trabajo: "Puerto Rico está en la frontera marina entre Norte y Sur América, en la frontera del idioma y la cultura de las dos grandes civilizaciones de las Américas; y siempre ha creído que le corresponde la tarea de promover entre ambas entendimiento y Buena voluntad... En cualquier momento encontrarán ustedes en Puerto Rico recibiendo adiestramiento... dos o trescientos jóvenes de ambos sexos procedentes de todo el mundo, especialmente de la América Latina, viendo como una comunidad no desarrollada económicamente afronta sus grandes problemas y como se ha desarrollado allí libre y amistosa relación entre las dos culturas del Nuevo Mundo..." La abolición de la miseria en América en una generación; Programas y notas de Puerto Rico. Discurso pronunciado el 23 de septiembre de 1954 ante la Convención Anual de la Federación Americana del Trabajo, celebrado en los Angeles, California, pág. 1.

un centro de adiestramiento y de propaganda para los estudiantes y visitantes de América Latina, no solo de los que venían bajo los auspicios del propio programa, sino también de otras organizaciones internacionales tales como: el programa de Cooperación Técnica de las Naciones Unidas; de la Comisión del Caribe y de la Agencia de Seguridad Mutua. Como se señala en un informe:

La Oficina del Punto Cuarto recibe a los becarios, les busca alojamiento, les prepara sus programas de adiestramiento y les ofrece un programa de orientación general. El programa de orientación precede al de adiestramiento e incluye un resumen breve sobre Puerto Rico, su historia, gente, modos de la vida, estructura de gobierno y su relación con los Estados Unidos, la evolución de nuestra historia de luchas y esfuerzos y nuestra democracia, así como los nuevos principios que han surgido en el interior.⁴⁵

Es interesante destacar que al ocurrir un cambio en la administración demócrata de los Estados Unidos y advenir a la presidencia el republicano Dwight D. Eisenhower, un funcionario de la Junta de Planificación es quien por primera vez llama la atención sobre la utilización de Puerto Rico para "mejorar las relaciones diplomáticas entre Estados Unidos y América Latina". En efecto, el 26 de noviembre de 1952 Rafael Durand Manzanal le escribe un memorando a Rafael Picó cuyo asunto es "Participación del ELA en las relaciones de la Nación (E.U.A.) con Latinoamérica". En el mismo advierte lo siguiente:

Me parece que la nueva administración republicana enfrente como uno de sus problemas diplomáticos el enigma de sus relaciones con Latino América en los que por razones históricas, media la posibilidad de que no sean las mejoras. El ELA ha venido cultivando con entusiasmo, dedicación y gran habilidad una relación de amistad y entendimiento con países Latino Americanos que a mi

45) Ibid; pag. 26

entender constituyen la fuente de relaciones diplomáticas... de la que la nueva administración republicana deberá depender fundamentalmente...⁴⁶

Más adelante sugiere que se le envíe un informe al nuevo Presidente detallando la participación de Puerto Rico en "el cultivo de las buenas relaciones" con América Latina y que para apoyar esa posición "deberán incluirse citas de las opiniones sobre Puerto Rico expresadas por estadistas de la talla de Figueres, Galo Plaza, Eurico Gaspar Dutra y Warren Austin".⁴⁷

El Dr. Picó envía copia de este documento a la Fortaleza (residencia oficial del Gobernador) y como resultado el Lic. Marco Rigau, Ayudante Especial del Gobernador le indica al Secretario de Estado, Roberto Sánchez Vilella que por instrucciones de Luis Muñoz Marín se prepare una "carta documentada" al Presidente Eisenhower y al Secretario John Foster Dulles donde se explique este asunto y que también se busquen "contactos" personales en el Departamento de Estado Federal. Rigau le sugiere además a Sánchez Vilella que "la carta documentada debe incluir algunos párrafos explicando la esencia del pacto bilateral ejecutado por la Ley 600 y las votaciones en Puerto Rico y explicando la existencia y naturaleza del ELA".⁴⁸

^{46/} Memorando de Rafael Durand Menzanal a Rafael Picó (26 de noviembre de 1952). Tarea A-78-85. Lista 78-15. Partida 3. AGPR.

^{47/} Ibid.

^{48/} Memorando de Marco Rigau a Roberto Sánchez Vilella (12 de diciembre de 1952). Tarea A-78-85. Lista 78-15. Partida 3. AGPR.

Como se desprende de estos documentos la Junta de Planificación también tuvo un papel destacado en propiciar e impulsar el andamiaje propagandístico que se preparó durante la eufórica década de 1950 para presentar el proceso de crecimiento económico del país como modelo a emular por otros países, especialmente los latinoamericanos. Es en este momento que se promueve sistemáticamente la experiencia puertorriqueña como ejemplo de progreso, modernización y de desarrollo planificado. De hecho, durante este periodo Rafael Picó es electo presidente de la Sociedad Americana de Funcionarios de Planificación y el personal técnico de la Junta participa en un sinnúmero de conferencias y actividades para explicar los avances de la planificación en el país. Es en esta época cuando se difunde y consolida el mito de la Junta de Planificación como "guía" del desarrollo de Puerto Rico.

La Oficina del Punto Cuarto se estableció en mayo de 1950 y para junio de 1954 se le había dado adiestramiento y orientación a 1,341 becarios o visitantes de diferentes países en las siguientes áreas: administración pública, planificación, salud pública, medicina tropical, vivienda, servicio civil, electrificación, relaciones obreros, ciencias domésticas, cooperativas, desarrollo industrial y agrícola, servicios sociales y otras actividades.⁴⁹ Este rotundo éxito motivó que el señor Harold E. Stassen, director de la Administración de Operaciones Extranjeras

^{49/} Junta de Planificación. Duodécimo Informe Anual; Año Fiscal 1953-54. San Juan: Departamento de Hacienda, División de Imprenta, 1954, pág. 66. En este informe se destacaba el hecho de que en este año todos los países latinoamericanos participaron en el programa, "correspondiendo a Hispanoamérica la proporción mayor de becarios y observadores con 275, comparado con un total de 177 procedentes de las posesiones inglesas, francesas y holandesas en el área del Caribe y 143 procedentes de otros países del mundo." Ibid, pág. 79.

del Programa de Cooperación Técnica le escribiera a Muñoz lo siguiente:

Estoy hondamente impresionado con la aportación que Puerto Rico ha estado haciendo a este aspecto de la política exterior de los Estados Unidos y aprecio profundamente el interés y el liderazgo que usted le ha dedicado personalmente a esta actividad. Como usted indica, Puerto Rico... es una viva demostración de los méritos del enfoque democrático en el mejoramiento de las normas de su pueblo...⁵⁰

El 1 de julio de 1954 el gobierno consideró que la Oficina del Punto Cuarto debería trasladarse al Departamento de Estado, ya que esta es realmente la "Agencia encargada de los asuntos de carácter internacional del ELA."⁵¹ El escenario estaba preparado para que los programas de "intercambio cultural" se ampliaran y profundizaran y en la gestión de promover la "vitrina" también se unen el Departamento de Instrucción, la Universidad de Puerto Rico, especialmente la Escuela de Administración Pública y el Instituto de Relaciones del Trabajo. Se incorporan además a este "caso colonial" figuras de relevancia internacional;

...participan también escritores y artistas que a su rápido paso por nuestra isla descubren un nuevo Dorado. Así, por ejemplo, Julián Marías... esporádicamente abandona el enlutado lugar de Madrid... para concurrir a nuestra patria portando el mensaje aleccionador de quien desearía para su España un arreglo institucional similar al que existe entre Borinquen y la metrópoli. El cellista catalán Pablo Casals... aparece dando el peso de un prestigio artístico a los anuncios

^{50/} Carta de Harold E. Stassen a Luis Muñoz Marín, según reproducción en ibid., pág. 77. (Subrayado nuestro).

^{51/} ibid.

de las agencias que le venden el "clima industrial" propicio a los inversionistas norteamericanos...Celebran también...la izquierda democrática latinoamericana, pero particularmente...Rómulo Betancourt y José Figueres... Y como era de esperarse los liberales norteamericanos desde el ex-vicepresidente Humphrey hasta el economista John Kenneth Galbraith, son parte integrante de la celebración de la "revolución" pacífica habida en Puerto Rico bajo la batuta de Muñoz Marín...52

En fin, es dentro de este contexto que el Estado Libre Asociado de Puerto Rico le sirve de apoyo y "vitrina" a la diplomacia norteamericana con respecto a América Latina. Ciertamente no fue por designios del destino que en 1962 el presidente Kennedy designará al funcionario más identificado con el programa de industrialización "por invitación", Teodoro Moscoso como el coordinador de los Estados Unidos en la Alianza para el Progreso.

3. Del Plano Regulador para el Desarrollo a los Planos Reguladores Esquemáticos

Una de las responsabilidades principales asignadas a la Junta de Planificación fue la preparación y adopción del "Plano Regulador para el Desarrollo de Puerto Rico". La última sección de este Plano Regulador que preparó y adoptó la Junta y aprobó oficialmente el Gobernador fue el Plano Regulador de Comunidades Rurales el 21 de febrero de 1951. La Junta nunca más se preocupó por proponer nuevas secciones del Plano Regulador, aunque se continuaba señalando en las publicaciones oficiales

52/ Manuel Maldonado Denis, Puerto Rico: una interpretación... op. cit. págs. 202-203.

que esta era la función principal de dicha agencia. El objetivo de esta parte de la investigación es auscultar las razones del sistemático alejamiento de la Junta de su función primordial.

Anteriormente discutíamos el problema de las prioridades para la inversión pública y vimos como la clase dirigente del país decidió destinar los recursos del Estado a la "batalla de la producción" mediante la promoción de las inversiones extranjeras, la exención contributiva y los bajos salarios. La consecuencia de esta acción fue la extrema dependencia en las ayudas y subvenciones federales para la provisión de los servicios públicos. La Junta de Planificación participó activamente en este proceso, especialmente en los programas de eliminación de arrabales, renovación urbana y construcción de viviendas y carreños públicos (urbanizaciones públicas).

Es conveniente señalar, que el concepto de planificación central o nacional, que oficialmente se estaba llevando a cabo en Puerto Rico, era ajeno a la tradición norteamericana. Con la eliminación de la política económica del Nuevo Trato también se desvaneció la idea de la necesidad de la planificación nacional y estatal de la mente de los dirigentes políticos norteamericanos. De ahí que en el 1945 más de 3/5 partes de las 47 agencias originales de planificación estatal habían desaparecido o no eran reconocibles como tales.⁵³

53/ Véase: Alan Walter Steiss. *A framework for Planning in State Government*. Chicago, Ill; The Council of State Governments; 1968. págs. 15-33 y Harold F. Wise. *History of State Planning: An Interpretative Commentary*. Washington, D. C.; The Council of State Planning Agencies; 1977.

Paralelo a este proceso se fue desarrollando un gran interés por la planificación local especialmente en la revisión de proyectos de obras públicas municipales.

En 1949 el Congreso de los Estados Unidos aprobó la Ley Federal de Hogares, la cual proveía ayuda financiera a los estados y municipios para la eliminación de arrabales y renovación urbana.⁵⁴

Con el propósito de aprobar fondos federales en la construcción de viviendas públicas, el Título I de dicha Ley disponía, como "requisito indispensable", la formulación de planos reguladores urbanos. Para la agencia federal estos planos eran la evidencia de que se estaba planificando la renovación del área donde la construcción de un proyecto era solicitado. Es decir, para la construcción de cada caserío se tenía que someter un plano regulador urbano de cada municipio que se pensaba desarrollar. Esta disposición comenzaría a funcionar dos años después de haberse aprobado dicha Ley.

La Autoridad Sobre Hogares de Puerto Rico había construido 25 nuevos caseríos en 22 ciudades con un total de 8,433 viviendas,⁵⁵ pero todavía no se había cumplido con el requisito

^{54/} Housing Act of 1949, Public Law 171: 81st. Congress, U.S.A.

^{55/} Junta de Planificación. Informe Anual: Año Fiscal 1952-53. Departamento de Hacienda, División de Imprenta; 1954 pág. 15. La construcción de viviendas adecuadas y la eliminación de arrabales habían sido promesas del PPD y estaban en su agenda inicial de prioridades. De hecho, en los años de 1938 a 1941 se construyeron 12 caseríos públicos con un total de 2,113 viviendas para familias de ingresos bajos. En el período de guerra se paralizó la construcción, pero al liberarse las restricciones sobre el uso de materiales críticos se reanudo la construcción de viviendas sufragadas con fondos del gobierno local. Para junio de 1951 se habían provisto 2,350 viviendas adicionales y 2,947 dólares. Autoridad Sobre Hogares de Puerto Rico. Vigésimo Informe Anual: 1954-58. (micrografado), s.l.; s.f., pág. 12.

de los planos reguladores urbanos que estipulaba el Título I de la Ley Federal de Hogares. Aparentemente se le encomendó a la Junta de Planificación resolver este problema.

Los técnicos y funcionarios de la Junta se percataron de que con los recursos humanos y financieros disponibles la preparación de estos planos era imposible y por supuesto peligraría el financiamiento y la ubicación de las familias en los caseríos construidos por la Autoridad. Para acelerar la aprobación de los proyectos se "inventó" un procedimiento mediante el cual el plano regulador urbano se prepararía en tres etapas: esquemático, preliminar y final.⁵⁶ Este proceso fue aceptado por los oficiales de la agencia federal en Puerto Rico y con ello nació el novedoso y pragmático "plano regulador esquemático" que a la larga sustituirá el concepto más abarcador de "Plano Regulador para el Desarrollo de Puerto Rico".

De acuerdo con este arreglo administrativo temporero, pero que con el uso y la costumbre adquirió categoría de permanencia, el plano regulador esquemático consistiría de un "bosquejo" que indique en forma general las recomendaciones preliminares en cuanto a la mejor utilización de los terrenos urbanos, así como sugerencias (sic) para el mejoramiento del sistema rural y de otros servicios públicos".⁵⁷ Por otro lado, el plano

^{56/} Watlington Linares. Las Cabezas... op. cit., pág. 17.

^{57/} Junta de Planificación. Informe Anual; Año Fiscal 1952-53. op. cit., pág. 15 (subrayado nuestro).

regulador preliminar "es el estudio técnico detallado de un pueblo o ciudad en cuanto a factores, tales como condiciones físicas, industrias, actividades comerciales, usos públicos, economía, población futura, expansión urbana y otros".⁵⁸ Por último, el plano regulador final "es el documento a ser adoptado por la Junta de Planificación que contiene las recomendaciones para el mejor y adecuado desarrollo para un área urbana."⁵⁹

Con esta flexibilidad administrativa durante el año fiscal 1952-53 se lograron terminar 11 planos reguladores esquemáticos, un plano regulador preliminar y el plano regulador esquemático para el Area Metropolitana de San Juan. Dada esta extraordinaria diligencia en el proceso de "planificación" física y urbana se logró cumplir con el requisito de la agencia federal para la aprobación de los caseríos públicos. Veamos como se reconoce este hecho en una publicación oficial:

...Estos planos más los planos reguladores esquemáticos de Ponce y Mayaguez preparado en años anteriores y los seis correspondientes al Area Metropolitana de San Juan, hacen un total de 19. Su mándole el plano regulador preliminar para Aibonito tenemos entonces 20 pueblos con planos reguladores de entre los 22 donde habían caseríos públicos próximos a terminarse.

Esta labor en planos reguladores ha permitido al Gobierno Estatal de Puerto Rico utilizar al máximo los beneficios del Título I de la Ley Ha

^{58/} Ibid (subrayado nuestro).

^{59/} Junta de Planificación, Duodécimo Informe Anual: Año Fiscal 1953-54. San Juan: Departamento de Hacienda, División de Imprenta 1954, pág. 31. (subrayado nuestro).

cional de Hogares para la eliminación de arrabales, ya que en los demás pueblos, donde actualmente se construyen caseríos, por ser pequeños no será posible llevar a cabo proyectos de esta naturaleza.⁶⁰

Como se desprende de lo discutido, el plano regulador esquemático es simplemente un "bosquejo" preliminar para usos de terrenos y ubicación de facilidades públicas. No constituye un análisis de la realidad socio-económica y urbana de la comunidad ni provee objetivos ni recomendaciones a largo o mediano plazo sobre el futuro desarrollo de la ciudad o pueblo al cual va dirigido. Tampoco contiene recomendaciones sobre la integración de esas comunidades con las áreas o regiones adyacentes ni con el futuro desarrollo físico-espacial del país. Los planos reguladores esquemáticos son simplemente un "arreglo administrativo", el cual facilitaba y cumplía con un requisito formal en la obtención de financiamiento para la vivienda pública y estimular el sector de la construcción en el país. De hecho este cambio en la filosofía y conceptualización del Plano Regulador para el Desarrollo de Puerto Rico se hizo en crasa violación del espíritu del Artículo 8 de la Ley de Planificación, el cual disponía para una visión integral en el proceso de la formulación del plano regulador. No es hasta el 1964 que se enmienda este artículo y se legaliza esta práctica.⁶¹

^{60/} Junta de Planificación, Informe Anual 1952-53 op. cit., pág. 15. Los primeros 11 planos reguladores esquemáticos que se prepararon fueron para los siguientes municipios: Añasco, Arecibo, Arroyo, Cabo Rojo, Caguas, Maguabo, Sabana Grande, Utuado, Vega Baja, Toa Alta y Yabucoa. El plano regulador preliminar correspondió al municipio de Aibonito.

^{61/} Ley Número 116 del 9 de junio de 1964.

Además el plano regulador esquemático se convirtió en un instrumento útil y práctico pues le permitía a la Junta preparar terrenos y aplicar medidas administrativas temporales, sin cumplir formalmente con el requisito de vista pública y participación ciudadana que disponía el Artículo 16 de la Ley de Planificación. Igualmente, se desprende del trabajo realizado con relación a la elaboración de los planos reguladores que el objetivo subyacente era dejarlos en esa etapa del proceso, pues de los 20 planos reguladores que se prepararon durante el periodo para igual número de ciudades y pueblos, 19 permanecieron en la etapa de "esquemático" y sólo uno pasó a la etapa "preliminar". Así para el 1959 se habían preparado los planos reguladores urbanos para todos los municipios del país. De los 76 planos reguladores preparados, 73 correspondían a la etapa de "esquemáticos" y solo tres eran "preliminares". No tenemos evidencia indicativa de que algunos de estos planos reguladores esquemáticos o preliminares hayan sido adoptados oficialmente por la Junta para convertirse en "finales".

Como parte de las recomendaciones del informe Rodwin la Junta decidió revisar su procedimiento en la formulación y preparación de los planos reguladores.⁶² A tales fines el presidente de la Junta, Cándido Oliveras, designó un Comité Inter-

^{62/} Para detalles sobre el informe Rodwin véase la sección 6 de este capítulo.

agencial para estudiar este proceso.⁶³ Luego de varias reuniones y discusiones el Comité recomendó un procedimiento de descentralización en la preparación de los planos reguladores. Esto significaba que las diferentes agencias tendrían la responsabilidad principal en la preparación de sus planos reguladores para sus respectivas funciones y la Junta coordinaría todo el proceso además de proveerle un marco general de referencia y asesoramiento técnico. El procedimiento establecido fue el siguiente:⁶⁴

1. La Junta de Planificación estudiaría las necesidades generales del país y recomendaría las políticas de desarrollo y sus necesidades futuras en términos generales para la Isla y sus regiones.

2. Las diferentes agencias gubernamentales tendrían a su cargo la preparación de los planos reguladores de sus respectivas funciones o de su revisión si este ya había sido preparado, en estrecha colaboración con la Junta.

^{63/} Cándido Oliveras sustituyó al Dr. Picó el 16 de mayo de 1955 y ocupó la presidencia de la Junta hasta el 15 de mayo de 1960. Ramón García Santiago ocupó la presidencia desde el 1 de agosto de 1960 hasta el 30 de diciembre de 1968. Junta de Planificación, Decimoséptimo Informe Anual: Año Fiscal 1958-59, (copia al carbón) 15 noviembre de 1960, pág. 27. El Comité Interagencial fue designado en agosto de 1958 y comenzó sus funciones en abril de 1959. Este comité estaba compuesto por los directores de las oficinas de planificación o programación de las distintas agencias del gobierno y funcionarios de la Junta de Planificación.

^{64/} Ibid., pág. 28.

3. Se designaría un planificador, en representación de la Junta, para cada una de las grandes funciones del gobierno quien actuaría como coordinador y a la vez ayudaría a las agencias en las actividades relacionadas con los aspectos técnicos en la programación de los planos reguladores.

Nos parece que el procedimiento adoptado y la propuesta descentralización constituyó un paso de avance para mejorar el proceso de planificación. Es obvio que cada entidad tiene un conocimiento más específico de sus problemas y se encuentran mejores preparados para esbozar objetivos y diseñar estrategias sobre sus respectivas funciones. La Junta, con una visión más global de la situación del país, sería el organismo que integraría y coordinaría los diferentes planes y programas con el Plano Regulador para el Desarrollo. No obstante, la evidencia que tenemos a nuestra disposición nos demuestra que este procedimiento solo fue utilizado en el año siguiente, cuando se trabajó en la preparación del Plano Regulador de Facilidades y Servicios Rurales, pero prontamente fue olvidado.⁶⁵ De hecho, nueve años más tarde se señalaba categóricamente y con sobrada razón que "no creemos necesario ni aconsejable que sea la Junta de Planificación la que prepare por sí sola los planes maestros de las distintas agencias".⁶⁶ Lo cual indica la incapacidad

65/ Junta de Planificación. Quincuésimo Informe Anual: 1959-60. (copia dactilografiada), s.f. págs. 22-24.

66/ Comité de Ciudadanos Acosor a la Junta de Planificación de Puerto Rico. Estudio sobre dilaciones en el Area de Cooperaciones de la Junta de Planificación de Puerto Rico. San Juan. Xeroografiado, mayo de 1967, pág. 36.

que tuvo el organismo planificador para descentralizar sus funciones y para coordinar sus actividades con las diferentes entidades gubernamentales.

En 1961 la Junta se plantea de nuevo el problema de la preparación de los planos reguladores y en una encomiable autocrítica apuntaba lo siguiente:

...Hasta junio de 1960 la Junta había preparado planos reguladores urbanos para San Juan y el resto de los municipios de Puerto Rico, casi todos en la etapa esquemática. A esa fecha todos estos planos estaban en gran parte obsoletos debido a que no se les mantuvo al día. Se habían preparado, además, estudios sobre áreas específicas como aeropuertos, hospitales, carreteras y comunidades rurales... Ninguno...estaba al día debido al tiempo y atención que la solución de los asuntos operacionales requerían de la Junta..67

Es significativo y sorprendente esta autocrítica. En primer lugar es significativa porque confirma nuestra hipótesis de que la preparación de los planos reguladores urbanos no era más que un requisito formal para obtener financiamiento para los proyectos de renovación urbana. Por eso no era importante ni su aplicación, actualización o evaluación y a esto responde que "casi todos" permanecieron en la etapa esquemática. Es sorprendente, además porque, lo que antes se conocía como secciones del Plano Regulador para el Desarrollo de Puerto Rico, ahora se designa como "estudios sobre áreas específicas". De lo cual se infiere que no formaban parte integrante de un plano regulador general para todo el país.

^{67/} Junta de Planificación. Informe Anual: 1960-61, s.d.p., 11 de septiembre de 1961. pág. 11 (subrayado nuestro).

Por todo lo anterior nos vemos precisados a concluir que la Junta nunca cumplió con el objetivo expresado en el artículo 8 de la Ley de Planificación que consiste en preparar y adoptar un plano regulador para el desarrollo económico social y físico del país. Después de 22 años de funcionamiento, que es el período que cubre nuestra investigación, el balance neto con respecto a la preparación y adopción de planos reguladores es el siguiente: preparación y adopción de cinco secciones o partes del Plano Regulador para el Desarrollo de Puerto Rico (tarea que se paralizó desde el 1951 por las razones señaladas); preparación de 73 "bósquejos" de recomendaciones generales y su mamente incompletas sobre usos de terrenos urbanos para igual número de municipios y tres estudios detallados (pero no en forma final) sobre la expansión urbana de igual número de área incluyendo el Area Metropolitana de San Juan. No hay duda de que este balance arroja un saldo negativo y de crasa ineficiencia en cuanto al cumplimiento de lo que entendemos era su tarea básica y primordial.

4. El Desarrollo de la "Planificación Adaptativa"

A mediados de la década de 1950 cuando comienza la preparación de los planes reguladores esquemáticos se inicia claramente una nueva etapa en el funcionamiento de la Junta de Planificación. Esta fase se va a caracterizar por una total pasividad con respecto al cumplimiento en su papel de "guía" del desarrollo y la adopción de una postura de "adaptación" y mediación en el cumplimiento de los nuevos requisitos exigidos

por los cambios en la legislación federal.⁶⁸ Este proceso de dependencia y acomodo de los trabajos, actividades, decisiones y orientaciones de la Junta de Planificación con respecto a las estipulaciones de la legislación federal para recibir los donativos y ayudas del gobierno norteamericano se va a acelerar durante la década del sesenta y formará parte integral del funcionamiento de esta agencia. Como veremos, esto traerá como consecuencia que los criterios, alternativas y decisiones sobre el proceso planificador van a estar determinados por los parámetros establecidos en el centro hegemónico y no por las necesidades económicas, políticas, sociales y técnicas del país. En primer lugar, esta situación va a responder a la naturaleza claramente colonial del Estado Libre Asociado y en segundo lugar al proceso de creciente centralización del sistema federal norteamericano.

Durante la década del 1960 se produce en los Estados Unidos la continua y persistente intervención del gobierno federal de los estados y de los gobiernos municipales y locales. El instrumento de mayor efectividad en este proceso de control e intervención fueron las aportaciones, ayudas y donaciones del gobierno federal para financiar diferentes programas y proyectos de desarrollo urbano y regional. Los aspectos más significativos de este proceso en lo concerniente a la planificación fueron

^{68/} El concepto de "planificación adaptativa" lo hemos tomado de J.J. Villamil y Elías R. Gutiérrez. "La Planificación económica en Puerto Rico: un examen crítico" en Eduardo García D. Acuña. La planificación del desarrollo en América Latina. op. cit. págs. 98-128.

las enmiendas a la Ley Federal de Viviendas de 1954 y 1959; los programas de donativos para proyectos específicos de planificación ("grant-in-aid-programs" y "building blocks"); programas de salud; recreación; acción comunal; ayudas para planificación del desarrollo económico; ciudades modelos y otros programas que proliferaron durante la década.⁶⁹

En 1954 el Congreso aprueba una nueva legislación de vivienda que cambia el concepto de renovación urbana anterior y que provee bajo el Título VII; Sección 701 donativos (planning grants) para ser administrados por los estados con el fin de facilitar los programas de planificación en las comunidades pequeñas (25,000 habitantes); en las áreas metropolitanas y en las agencias de planificación regional.⁷⁰

^{69/} Para un detalle sobre la legislación federal y su efecto sobre las agencias de planificación en los Estados Unidos véase: Council of State Planning Agencies, History of State Planning: An Interpretative Commentary, op. cit. págs. 14-20. Durante los años de 1959-69 el número total de programas para ayuda federal a los estados de la unión americana ascendió a 561 y la ayuda a los estados y gobiernos locales por este concepto aumentó de \$6 billones a \$20 billones durante ese periodo.

^{70/} Federal Housing Act, Public Law 83-560; 83rd Congress, U. S.A. Véase Title I and Title VII (Section 701). Antes de aprobarse esta ley la Junta había contratado a William H. Ludlow, Consultor en planificación urbana para dirigir y desarrollar un programa de desarrollo urbano que se llevaría a cabo bajo las disposiciones de la Ley Federal de Hogares. Ludlow renunció el 4 de mayo de 1954, pero ciertamente ya había cumplido su cometido en capacitar a los técnicos de la Junta sobre los nuevos beneficios y estipulaciones de la legislación federal.

La nueva Ley orientó las actividades de las diferentes agencias de planificación estatales más allá de sus responsabilidades básicas de planificar a nivel estatal. Como resultado resurge en los Estados Unidos el interés por la planificación local, especialmente por la planificación de las ciudades, ya que el programa de renovación urbana federal requirió que todos los proyectos fueran consistentes con la planificación local de las ciudades.⁷¹ Veamos el efecto de esta nueva legislación federal sobre el proceso de planificación de Puerto Rico.

En primer lugar, la legislación requiere que se desarrolle un programa de renovación, rehabilitación o de eliminación de arrabales antes de aprobarse cualquier préstamo o bonificación por parte de los Estados Unidos para proyectos de viviendas y que los mismos se construirán exclusivamente con el fin de alojar a las familias que sean desplazadas de esa zona. Así como primer paso en la consideración o proyectos de rehabilitación o renovación urbana, se exigió como requisito indispensable la preparación de un "Programa Factible" de renovación urbana para Puerto Rico y programas factibles ("Workable Programs") para cada comunidad donde se planeaba realizar proyectos de eliminación o rehabilitación de áreas. A la Junta de Planificación se le asignó la tarea de preparar estos "programas factibles", con el objeto específico de que la Autoridad sobre Hogares de Puerto Rico pudiera cumplir con ese requisito formal de la legislación federal y obtener con mayor cele

^{71/} Harold F. Wise. History of State Planning, op.cit. pág. 14.

ridad los donativos y préstamos disponibles para el financiamiento de la vivienda pública y el desarrollo de los programas de renovación urbana.

Estos "programas factibles" deberán garantizar entre otras cosas:

1. Que se ha de detener el crecimiento de los arrabales existentes y la formación de nuevos arrabales.
2. Que se aprobarán y se harán cumplir códigos y ordenanzas de construcción que prescriban requisitos mínimos de sanidad, saneamiento y seguridad.
3. Que habrán facilidades para alojar a las familias desplazadas.⁷²

En resumen, la nueva filosofía de la Ley es que el gobierno federal no cooperará económicamente con ninguna comunidad a menos que se muestre que la misma está preparada para enfrentarse con el problema de sus arrabales y áreas decadentes. La responsabilidad principal quedaba pues en manos de la localidad. Ese interés por la planificación local de las autoridades federales explica en primer lugar, el surgimiento y creación de las Comisiones Locales de Planificación en Puerto Rico y en segundo lugar la creación en la Junta de una entidad burocrática para preparar los "programas factibles" de renovación urbana.

^{72/} Autoridad sobre Hogares de Puerto Rico, 16to Informe Anual: 1953-54, s.l.; s.f. págs. 131-132 (micrografado).

Como señalamos anteriormente, la Ley de Planificación original incluyó en el Artículo 27 una disposición general y ambigua para la creación de comisiones locales de planificación. Sabemos que la inclusión de este artículo era contradictorio con la conceptualización tugwelliana de un sistema de planificación de estructura centralizada a nivel nacional. Obviamente, este artículo fue incluido como una medida de "transacción" con los líderes políticos locales. La prueba de ello es que en sus doce años de funcionamiento la Junta nunca se había preocupado por crear estas comisiones locales ni reglamentar su funcionamiento, más bien la tendencia predominante había sido hacia la centralización de todas las actividades y procesos de la planificación gubernamental.⁷³

Ciertamente, no es hasta que el Congreso norteamericano enmienda la Ley Federal de Viviendas en 1954 y se incluyen disposiciones sobre la necesidad de estimular la planificación local y se ofrecen donativos bajo la sección 701 del Título VII, que se comienza a pensar en la planificación local en el país. A tales efectos, en marzo de 1954 la Junta realiza un estudio sobre la viabilidad y necesidad de impulsar un programa de planificación local; el 4 de junio la Legislatura aprueba una Ley para reglamentar el funcionamiento de dichas comisiones; el 7 de julio la Junta prepara y adopta el mencionado reglamento y

^{73/} Véase; Luis F. Negrán García y T. Hormazabal "La Ley de Planificación: un análisis de política pública", loc. cit. págs. 466-481.

al día siguiente es aprobado por Muñoz.⁷⁴

Es realmente insólito observar tanta celeridad en los trámites burocráticos de la Junta. En sólo cuatro meses se completa un proceso tan intrincado que había permanecido estacionario por doce años. Sin embargo, el interés real no descansaba en la genuina idea de incrementar en forma efectiva el proceso de planificación local, ni en estimular la participación popular democrática de las comunidades municipales en ese proceso. De hecho a las comisiones locales no se le concedieron poderes ni controles para garantizarles, a los municipios, participación efectiva en el proceso decisonal sobre las determinaciones que les afectaban directamente.

En un estudio realizado sobre el particular se concluye que el Reglamento aprobado por la Junta no le concede a las comisiones locales la más mínima participación en el proceso de planificación:

...las Comisiones están supervisadas y controladas en el ejercicio de sus funciones por la Junta de Planificación: son creadas y reglamentadas por esta; la Junta les indica como celebrar sus reuniones y el orden de los asuntos a tratarse, además de tener que ser notificada con anticipación de las reuniones extraordinarias que celebren, así como la fecha y asuntos a tratarse; las Comisiones tienen que enviarle

⁷⁴ Junta de Planificación. El Programa de planificación local, (mimeografiado), marzo, 1954; Ley Núm. 49 del 4 de junio de 1954; Luis F. Regrón. "La Ley de Planificación..." ibid. pág. 475 (nota al calce número 134). Reglamento de Planificación Local (Reglamento de Planificación Núm. 3) fue aprobado y promulgado por el Gobernador el 8 de julio de 1954, aunque entró en vigor el 7 de agosto de ese año.

copia de las actas de todas sus reuniones; tienen que informarle con anticipación a la fecha y asunto de las vistas públicas que celebran por propia iniciativa; la Junta aprueba el Reglamento Interno y nombra la mayoría de los miembros de las Comisiones; funcionarios y técnicos de la Junta podrán participar en las reuniones de la Comisión y cuando la Junta le delegue la celebración de vistas públicas se reserva el derecho de estar representada y es su representante el que explicará al público el asunto objeto de las vistas. 75

Más aún, antes de que se aprobara esta restrictiva reglamentación, el estudio original recomendaba mucha "cautela" en la ejecución de un programa de planificación local. Al respecto se señalaba que:

...Debe imperar una nota de cautela en el esfuerzo por llevar la planificación a nivel local. Se trata de una actividad nueva cuyos beneficios sociales podrán ser inconmensurables. Pero por relacionarse a un esfuerzo de coordinar las actividades de dos jurisdicciones o centros de poder llevar consigo la semilla de su propia destrucción en tanto en cuanto el instrumento administrativo llamado a llevar a cabo esa coordinación tendrá que depender para su éxito del poder de convencer más que del poder de obligar. 76

En la práctica se le concedió finalmente a las Comisiones Locales de Planificación la función de "revisar", según dispone la legislación federal y la Resolución Conjunta de la Asamblea Legislativa,¹⁷ los Programas Factibles de Renovación

^{15/} Luis F. Megrón, Ibid., págs. 478-79.

^{16/} Junta de Planificación, El programa de planificación local, op. cit., págs. 55-56.

^{17/} Resolución Conjunta Número 1 del 11 de octubre de 1954.

Urbana de las diferentes localidades y "asesorar" a la Junta en cuanto a problemas urbanos tales como: ubicación de caseríos, vigilancia para prevenir arrabales; revisión de mejoras de municipios y barrios, ubicación de solares de escuelas. El proceso de organizar estas Comisiones se inició rápidamente y para el 30 de junio de 1955 ya estaban funcionando 19 en todo el país.⁷⁸

La preparación de los programas factibles de renovación urbana siguió un proceso similar de inusitada rapidez y en su confección y tramitación. La mencionada Resolución Conjunta Número 1 de 1954 le asignó fondos adicionales a la Junta de Planificación para la preparación de estos programas. En diciembre de 1954 se había creado la Sección de Renovación Urbana dentro de la División de Estudios Urbanos del Negociado de Urbanismo. Al finalizar el año fiscal 1954-55 se habían preparado el programa factible de renovación urbana para toda la Isla y los programas de 12 municipios. Estos programas locales fueron aprobados por la Junta y endosados por las Comisiones Locales correspondientes. En el informe anual 1954-55 se destaca la labor realizada por la Sección de Renovación Urbana de la siguiente forma:

La diligencia y prontitud con que se prepararon estos programas factibles hizo posible que Puerto Rico obtuyese 5,000 unidades de vivienda de las 35,000 que asignara el Congreso de los Estados Unidos. El 6 de junio de 1955 se recibió notificación del Sr. Albert M. Cole, Administrador de la Agencia de Financiamiento de Viviendas

^{78/} Junta de Planificación, Décimotercer Informe Anual; Año Fiscal 1954-55. San Juan. Departamento de Hacienda, División de Imprenta; 1955. pág. 60.

y Hogares, aprobando los programas para las municipalidades de Arecibo, Bayamón, Caguas, Cayey, Guayama, Humacao, Juncos, Mayaguez, Ponce, San Juan, San Germán y San Sebastián. Esta aprobación significaba que estos municipios eran elegibles para los diferentes tipos de ayuda federal relativos a programas de renovación urbana, según las disposiciones de la nueva Ley Federal Sobre Hogares de 1954.⁷⁹

Las actividades de la Junta de Planificación continuaron en esta dirección y desde 1954 a 1958 se habían preparado 48 programas factibles y organizado más de 60 Comisiones Locales de Planificación alrededor de la Isla. Como resultado el total de viviendas asignadas a Puerto Rico por el gobierno federal ascendió a 33,800 y se desarrollaron 55 proyectos de renovación urbana.⁸⁰

Otros programas que ejemplifican la función mediadora y "adaptativa" que asumió la Junta durante la década del 1960 fueron el Programa de Rehabilitación de Areas y el Programa Acelerado de Obras Públicas.

El Programa de Rehabilitación de Areas fue creado mediante la Ley Pública 87-27 aprobada por el Presidente de los Estados Unidos el 1 de mayo de 1961. Este programa tenía la finalidad de crear empleo permanente en áreas designadas como de desempleo "crónico y persistente" por el Secretario de Comercio de los Estados Unidos. Mediante esta legislación las dife

^{79/} Ibid, pág. 32.

^{80/} Junta de Planificación, 16^{to} Informe Anual: Año fiscal 1957-58. Santurce; s.l.; s.f. págs. 20y33.

rentes áreas podrían beneficiarse de lo siguiente: a) préstamos a individuos y a entidades privadas bajo el desarrollo de proyectos industriales, comerciales y turísticos; b) préstamos y donaciones para el desarrollo de facilidades públicas; c) asistencia técnica para el estudio de los recursos existentes en el área para el desarrollo de nuevas industrias o empresas; d) adiestramiento y readiestramiento para la fuerza trabajadora desempleada y subempleada y e) compensación a desempleos y subempleos que estén en proceso de adiestramiento y readiestramiento.⁸¹

Con el propósito de obtener algunos de estos beneficios la legislación federal requería que se preparase un "programa de desarrollo económico" para el área urbana que lo solicitara. El mismo tenía que ser aprobado por la Administración de Rehabilitación de Areas del Departamento de Comercio Federal. El "programa de desarrollo económico" teóricamente consistía en un plan de acción de las comunidades afectadas mediante el cual se proyecta para el desarrollo económico del área en forma "ordenada e integral".

La Junta de Planificación fue designada por el gobernador Muñoz Marín como la agencia coordinadora de este programa. Inmediatamente se prepararon los programas de desarrollo para las áreas urbanas de 24 municipios y se organizaron los "comités de residentes de la comunidad" que exigía la legislación

^{81/} Ibid.

federal. Para el año 1964 ya se habían preparado los programas de las 76 municipalidades del país. Además, se aprobó durante ese año nueve solicitudes de préstamos por un valor de \$9 millones para diferentes proyectos.⁸²

El Programa Acelerado de Obras Públicas fue establecido mediante la Ley Pública 87-658 del 14 de septiembre de 1962.⁸³ El propósito de esta ley era acelerar la construcción de obras públicas en aquellas áreas y comunidades que se caracterizaban por altos índices de desempleo y subempleo. De este modo, se intentaba convertir dichas áreas en lugares donde se pudieran residir y trabajar mediante el mejoramiento de los servicios básicos y provisión de más fuentes de empleos.

Este programa se diferencia del anterior en que los empleos que se desean generar no tienen que ser de naturaleza "permanente". De acuerdo con las disposiciones de la ley, bajo este programa el gobierno norteamericano podía aportar hasta 50 por ciento (y en algunos casos hasta el 75%), del costo de construcción del proyecto. Los criterios de elegibilidad eran que la comunidad tuviera un desempleo del seis por ciento de la fuerza obrera. Dada esta situación todos los municipios de la Isla calificaban y casi de inmediato la Asamblea Legislativa asignó la cantidad de \$4.5 millones para facilitar el pareamiento de los fondos requeridos por la legislación federal.⁸⁴

^{82/} Junta de Planificación, Informe Anual: 1963-64, s.d.p. 1 de octubre de 1964, pág. 19.

^{83/} Informe Anual: 1962-63, op. cit., pág. 19.

^{84/} Véase: Resolución Conjunta Número 3 de la Cámara de Representantes y el Senado de Puerto Rico del 3 de diciembre de 1962.

La Junta de Planificación también fue designada como la agencia coordinadora de este programa. Su trabajo consistía en demostrarle a la Administración de Facilidades a la Comunidad de la Agencia Federal de Financiamiento de Viviendas y Hogares (Housing and Home Finance Agency) que los proyectos a construirse cumplían con los siguientes requisitos: que podía ser iniciado en un periodo de tiempo razonable (dentro de los 120 días de la petición de fondos); que llenaba una necesidad pública, básica; que una parte substancial (aproximadamente el 51 por ciento) podía ser terminada dentro de los doce meses después de iniciado; que contribuía significativamente a reducir el desempleo local (no menos del 20 por ciento del costo del proyecto debe utilizarse en mano de obra) y que no era inconsistente en el plan de desarrollo del área.⁸⁵

Así para el 30 de junio de 1963 la Junta había procesado 612 solicitudes para proyectos de obras públicas por un valor de \$68.2 millones. De estos se habían aprobado 207 proyectos por un valor de \$23.0 millones de los cuales el gobierno de los Estados Unidos aportó \$14.5 millones y Puerto Rico \$8.5 millones. Al finalizar el año fiscal 1963-64, se habían procesado desde que se inició el programa, un total de 1,235 solicitudes por un valor de \$136.2 millones.⁸⁶

^{85/} Informe Anual; 1962-63, op. cit., pág. 19.

^{86/} Datos obtenidos de *Ibid* e Informe Anual 1963-64, op. cit. pág. 20.

Sin lugar a dudas que en términos de agencia "mediadora" para la obtención de fondos y donativos del gobierno de los Estados Unidos, la Junta cumplió su cometido eficientemente. No obstante, nos preguntamos si realmente es esa la función de una agencia planificadora que supuestamente tiene la encomienda de "guiar el desarrollo económico, social y físico en forma adecuada y económica". Nos parece que la forma apresurada en la preparación de estos documentos; la falta de vinculación entre los elementos físicos y socioeconómicos; la ausencia de una visión integral y de largo alcance con respecto al futuro desarrollo del país y sobre todo el oportunismo manifiesto en ese tipo de funcionamiento administrativo convirtieron a la Junta en un simple recurso del Estado para formalizar y obtener los fondos disponibles en Washington para la renovación urbana y la construcción de proyectos de obras públicas. Como se desprende claramente de la primera evaluación realizada del funcionamiento de la Junta de Planificación en 1956:

...Preparados tan apresuradamente estos (programas factibles) difícilmente pueden inspirar confianza por sus análisis precipitados y sus ásperas suposiciones (rough assumptions). No existe una cuidadosa base económica en los estudios para apoyar los estimados de uso de terrenos... la realidad es que los planos reguladores, mapas de zonificación y los "programas factibles" se estan produciendo en una forma frenética debido a que la Autoridad Sobre Hogares de Puerto Rico requiere estos "instrumentos" como condición preliminar para obtener donativos federales (federal grants) para los programas de renovación urbana. El principal objeto de la Junta es evitar una tardanza en estos programas. 86

87/ Lloyd Rodwin: The Puerto Rico Planning Board: An Evaluation Confidential Report, 7 September 1956, s.d.p., págs. 27-28 (subrayado nuestro).

Lo mismo puede decirse ocho años más tarde, de los "programas de desarrollo económico" para las áreas urbanas y de los municipios preparados bajo el Programa de Rehabilitación de Áreas y de la evaluación de los proyectos de obras públicas preparados para el Programa Acelerado de Obras Públicas. No obstante, a pesar de esta temprana advertencia, la Junta continuó con su "frenético" afán de producir ese tipo de "instrumentos" de planificación urbana. Como resultado de esta situación, los enfoques, problemas, tendencias e inclusive la metodología del proceso de planificación eran determinados y orientados por factores ajenos a nuestra realidad nacional. La agencia planificadora se convirtió así en una estructura burocrática cuyo interés inmediato era la preparación de unos documentos irrelevantes, pero necesarios, sumamente incompletos, sin orientación de propósito a largo alcance, sin vinculación con una totalidad social y sin perspectivas de la ejecución de sus planes y programas. Nos parece que estas funciones ad hoc asignadas a la Junta inician un proceso que culminará con el reconocimiento de su irrelevancia en el proceso de "guiar" el desarrollo del país y la aceptación de una función mediadora y "adaptativa" a los criterios y patrones establecidos en el centro hegemónico.

5. Permisos de construcción y crecimiento urbano.

En la década del 1950 el sector de la construcción cobra un auge extraordinario debido, entre otras cosas, al desarrollo de la industrialización; la expansión de los programas de renovación urbana y el consiguiente aumento de la inversión en la

construcción de viviendas y al impulso de los proyectos de mejoras capitales para la creación y mejoramiento de la infraestructura económica. Esta situación objetiva trae como consecuencia que, de ahora en adelante, la función de aplicación y administración de reglamentos (la "fase operacional") se convierta en la actividad principal y más ostensible de la Junta de Planificación. De hecho, con el transcurso del tiempo la ciudadanía va a identificar a la agencia planificadora con la exclusiva función de expedición de permisos de uso y construcción.

Anteriormente habíamos señalado que el Negociado de Permisos fue creado en el Departamento de lo Interior en el 1946, pero como resultado de la reorganización del poder ejecutivo en 1950, fue adscrito a la Junta de Planificación como una de sus unidades administrativas. Al Negociado de Permisos se le asignaron las siguientes funciones: a) emitir permisos de construcción y de uso para terrenos y edificios y b) hacer cumplir el Reglamento de Zonificación y las otras leyes y reglamentos relacionadas con cualquier tipo de construcción que se haga en el país.⁸⁸

Desde 1946 hasta el 30 de junio de 1951 el número de permisos de construcción concedidos para usos residenciales, comerciales, industriales y otras obras públicas o privadas ascendieron a alrededor de 25,000 con un valor total estimado de \$216.1 millones. La siguiente tabla nos demuestra el movimiento de esta actividad desde el año 1951 hasta el 1965.

⁸⁸ / Junta de Planificación: Informe Anual: 1950-51, pág. 13.

T A B L A No. 4

Número de permisos de construcción y valor de las construcciones autorizadas por la Junta de Planificación desde 1951-52 hasta 1964-65 (millones de dólares)

<u>Año fiscal</u>	<u>Número de Permisos</u>	<u>Valor de las Construcciones</u>
1951-52	5,718	\$ 53.0
1952-53	6,862	48.0
1953-54	8,020	56.2
1955-56	7,830	74.3
1956-57	8,105	92.2
1957-58	7,928	88.4
1958-59	8,676	135.5
1959-60	9,423	131.9
1960-61	9,642	138.1
1961-62	11,360	195.5
1962-63	13,095	174.0
1963-64	14,091	207.6
1964-65	13,047	225.9
	<u>131,611</u>	<u>\$ 1,676.1</u>

Fuente: Junta de Planificación: Informes anuales de 1951-52 a 1964-65

En febrero de 1953 el gobernador Muñoz designó un Comité para estudiar el funcionamiento del Negociado de Permisos y recomendar cambios y mejoras en la expedición de permisos de construcción y de uso. El Comité quedó constituido por el Senador Luis Hegrón López, el representante Arcilio Alvarado, el Secretario de Obras Públicas, Roberto Sánchez Vilella y Rafael Picó. Las recomendaciones principales del Comité fueron las siguientes:⁸⁹

1. Hacer menos estrictos o eliminar los permisos en las zonas rurales.
2. Limitar los permisos requeridos en las carreteras a las carreteras más importantes.
3. No requerir planos para obras pequeñas.
4. Liberalizar los requerimientos en lo que se refiere a obras en el interior de las residencias.
5. Aménorar los requisitos para las residencias en los solares residenciales en los cuales se debe ser lo más liberal posible para que el ciudadano se sienta "libre en su propia casa".
6. Tratar de solucionar los problemas de los "ciudadanos humildes" que quieran construir, reconstruir o ampliar sus residencias.
7. Mayor difusión de los planos modelos que ofrecía gratuitamente el Negociado de Permisos para construcciones con un valor menor de \$4,000.
8. Reducir al mínimo el tiempo que tardaba el trámite, tanto de los permisos de construcción como de los permisos de uso.

^{89/} Junta de Planificación, Informe Anual: 1952-53, op.cit. pág. 36.

9. Facilitar los trámites administrativos para conseguir los permisos en el Negociado de Permisos.
10. Ampliar la información y publicidad en todo lo concerniente a los permisos.

Otra actividad íntimamente relacionada con el sector de la construcción fue la preparación y adopción del Reglamento de Edificación (Reglamento de Planificación Número 7).⁹⁰ La preparación de este reglamento le fue encomendada a la Junta por la Ley 168 de 1949. Desde esa fecha se inicia su preparación pero no fue hasta el 26 de mayo de 1952 que se tiene el primer borrador para someterlo a vistas públicas. La Junta estudió las recomendaciones y se reunió con representantes del sector público y privado y preparó otro documento que se sometió a una segunda vista pública el 22 de junio de 1953. Finalmente el 13 de agosto de 1954 el Gobernador aprobó el Reglamento de Edificación. El propósito de este Reglamento es:

Proteger en la mejor forma la seguridad, salud, comodidad y bienestar de los ocupantes de las edificaciones, de sus vecinos y de la comunidad en general mediante requisitos que garanticen en los edificios y estructuras la solidez estructural, estabilidad, salubridad, luz y ventilación adecuados y la protección de la vida y la

^{90/} La Junta había aceptado previamente el Reglamento de Zonas Antiguas e Históricas (Reglamento de Planificación Núm 5) que entró en vigor el 25 de abril de 1951. Este reglamento tiene el propósito de conservar para el desarrollo cultural y turístico, aquellas zonas que por su característica e historia constituyen valores históricos que ameritan ser preservados en su "espíritu y conformación orgánica". También se había aprobado el Reglamento de Planificación Núm. 16 sobre el "Uso y Fijación de Rótulos y Anuncios en las Carreteras de Puerto Rico" el 30 de diciembre de 1953.

propiedad contra incendios y otros riesgos incidentales a la construcción, modificación, reconstrucción, traslado, demolición y uso de los mismos.⁹¹

Con la adopción del reglamento de Edificación, la Junta logra centralizar y simplificar considerablemente el proceso de otorgar permisos para la edificación ya que incluye en un solo reglamento la mayoría de los requisitos y normas que antes exigían diferentes agencias tales como: el Departamento de Salud, el Servicio Insular de Bomberos, el Departamento del Trabajo, la Autoridad de Fuentes Fluviales y el Fondo del Seguro del Estado.

Paralelamente con el desarrollo del sector de la construcción se produce durante la década del cincuenta un espectacular crecimiento y expansión de las áreas urbanas, especialmente del área metropolitana de San Juan. Dada la incapacidad de la Junta de Planificación en preparar y adoptar un plano regulador para intentar orientar las presiones y contradicciones generadas por el desarrollo de las fuerzas productivas se produjo un crecimiento urbano desarticulado cuyas características más visibles eran las siguientes: excesivo crecimiento horizontal (desparramiento urbano); concentración de la actividad económica, social y cultural en la región de San Juan; la absorción constante de los terrenos llanos y de gran potencial agrícola para usos residenciales, industriales y comerciales; encarecimiento y especulación de terrenos; encarecimiento en la dota-

^{91/} Junta de Planificación, Boletín de divulgación Número 1, op. cit., pág. 44.

ción de servicios públicos y de la infraestructura de apoyo para las nuevas zonas urbanas y congestión de tránsito.⁹² Tal era la magnitud del problema, que el 11 de julio de 1961, el presidente de la Junta, Ramón García Santiago, con el respaldo del gobernador Muñoz, anunció que la agencia suspendería la expedición de permisos de construcción para nuevas urbanizaciones en el área metropolitana de San Juan hasta tanto se elaborase una "solución global" y una "evaluación general" para remediar los defectos del crecimiento urbano desarticulado. Ciertamente esta es la primera vez en la historia de la Junta de Planificación que se tomaba una acción de esta naturaleza para tratar de controlar y evaluar el crecimiento urbano y encauzar su desarrollo en forma más ordenada y coordinada.⁹³ Para evitar un colapso en el sector de la construcción, la Junta autorizó el procesamiento de los proyectos de vivienda que habían sobrepasado la etapa de desarrollo preliminar y congelar temporariamente la expedición de los demás permisos.

^{92/} Un análisis sobre estos problemas se pueden encontrar en: Carlos A. Bas y Aníbal Sepúlveda, "El desarrollo urbano de San Juan y la planificación urbana en Puerto Rico". Revista Interamericana de San Juan. Vol. XI; Núm. 43 (septiembre de 1977) págs. 112-144. Estos autores concluyen que "En ausencia de criterios y de instrumentos para guiar y moldear el desarrollo urbano de San Juan, la acción de la Junta de Planificación ha sido ampliamente superada por las fuerzas del mercado. La reglamentación sobre zonificación y subdivisión de terrenos en el contexto de un crecimiento poblacional incontrolado y dentro de un proceso de concentración progresiva del empleo del país se convierte en un arma de juguete. Máxime cuando esos reglamentos no han respondido a un plan integral de uso del suelo y menos aún a un plan de desarrollo integral del país". Ibid. pág. 138.

^{93/} Un examen exhaustivo sobre este proceso se encuentra en: Federico A. Condero, "Operación Metro: A Case study of the power structure in action and the crisis in the planning process in Puerto Rico". Revista Jurídica de la Universidad de Puerto Rico. Vol. XXXII, Núm. 3 (1963) págs. 353-404.

Sin lugar a dudas a esta actividad se le otorgó la máxima prioridad en la agenda de trabajo de la Junta de Planificación. Por ejemplo, se consiguió un donativo de \$743,000 del gobierno norteamericano y se le asignaron \$297,000 adicionales al presupuesto funcional de la agencia para realizar los estudios pertinentes.⁹⁴ No obstante, a pesar del entusiasmo y de los recursos disponibles, para diciembre de 1961, todavía la Junta no había elaborado la "solución global" para enfrentarse a los problemas del crecimiento urbano en la zona metropolitana de San Juan. Una serie de factores políticos y técnicos impidieron que el propuesto plan general se preparara y adoptara según se había propuesto originalmente. Entre estos podemos mencionar los siguientes: pugnas y falta de consenso entre los miembros de la Junta, escasez de personal capacitado para realizar este tipo de encomienda, divergencias entre distintos grupos dentro del PPD, presiones de los constructores y urbanizadores y de otros grupos de interés, incluyendo los efectos que esta decisión estaba causando a la estructura económica.⁹⁵ En lugar del ansiado "plan general", la Junta de Planificación adoptó en febrero de 1962, la resolución P-147 que aprueba en principio unas "guías" para el desarrollo del área metropolitana de San Juan.⁹⁶ En esta resolución la Junta presentó los resultados preliminares de la evaluación que había realizado y unos princi

^{94/} Ibid, pág. 367,

^{95/} En Ibid, págs. 364, y ss. se discute en detalle estos problemas.

^{96/} Junta de Planificación, Resolución P-147, "Evaluación del crecimiento y guías generales para el desarrollo del área metropolitana de San Juan". 15 de febrero de 1962.

pios generales para la aprobación de desarrollos residenciales.

De acuerdo con la evaluación preliminar realizada por la Junta durante la década del 1950 al 1960, la población del área metropolitana de San Juan aumentó en un 27% mientras que en el resto de la Isla permaneció igual. Esa población constituía el 28% de la población total del país. En esta área se originó cerca de la mitad del ingreso neto de Puerto Rico. Además, de cada 100 nuevos empleos no agrícolas creados en la década; el área metropolitana absorbió 57. Se notaba igualmente una concentración en esta área de las familias de mayores ingresos del país. En 1960 vivían en este sector el 49% de las familias que tenían ingresos superiores a los \$2,000 mensuales.⁹⁷

En el área metropolitana de San Juan se construyó durante 1950 a 1960 alrededor del 70% de todas las viviendas autorizadas para Puerto Rico. Asimismo ocurrió con la concentración de automóviles y otros bienes duraderos. De todas las personas que poseían automóviles, el 50% vivían en el área metropolitana. De los hogares con refrigeradores, el 42% estaba en el área metropolitana de San Juan. En los casos de los hogares con lavadoras y televisores, la concentración era de 55% y 50%, respectivamente.⁹⁸

A base de esta evaluación preliminar, la Junta recomendó:
a) establecer un "claro y firme propósito de producir un cambio

^{97/} Ibid., págs. 3 y 4.

^{98/} Ibid., pág. 4.

en los enfoques, criterios y normas para guiar con mayor efectividad el crecimiento futuro del área metropolitana de San Juan"; b) completar la evaluación iniciada a los fines de "establecer relaciones adecuadas entre la utilización del terreno para usos residenciales, industriales, comerciales y demás usos urbanos, así como también la relación de estos con el sistema de vías públicas y de transportación" y c) establecer "un período de transición" en tanto se cumpla la evaluación y se adopten formalmente nuevas normas para el desarrollo urbano. Este período se extendería desde el 15 de febrero hasta la adopción de dichas normas en los "próximos meses".⁹⁹

El procedimiento utilizado para la aprobación de estas guías fue criticado por haber violado el "debido proceso de ley" ya que a pesar de que alteraban los patrones que hasta el momento habían regido la urbanización de terreno para usos residenciales, no se sometió a vistas públicas ni se consideró la opinión de la ciudadanía.¹⁰⁰ Además las "nuevas guías" no eran "el plan general" para evaluar el desarrollo urbano que con tanta euforia se había anunciado en junio 1961. De hecho, el profesor Cordero sugiere que estas "guías" constituirían so-

^{99/} Ibid., pág. 8.

^{100/} Véase: Luis F. Regrón García. "La planificación urbana en Puerto Rico y el debido proceso de Ley" Revista Jurídica de la Universidad de Puerto Rico, Vol. En parte esta situación provocó la renuncia del miembro de la Junta, Santiago Iglesias quien se opuso fuertemente a la aprobación de las guías, véase: Federico Cordero, loc. cit., pág. 383.

solamente unas normas de vecindad que en esencia fueron tomadas directamente de un libro que se había publicado en Estados Unidos en 1939 y del estudio preparado por el arquitecto Eduardo Barañano en 1956.¹⁰¹

En junio de 1962 la Asamblea Legislativa aprobó una Ley que autorizaba a la Junta de Planificación a requerir facilidades vecinales en los desarrollos de urbanizaciones.¹⁰²

Se dispuso en el Artículo 2 de la referida ley que la Junta de Planificación no aprobará ningún desarrollo de urbanización si no son provistas por el proponente o por el gobierno las siguientes facilidades vecinales: escuelas elementales, bibliotecas, centros culturales, desarrollo de las áreas de parque para uso de niños y adultos y edificios comerciales. Finalmente, de acuerdo con esta ley la Junta preparó y adoptó el Reglamento sobre Facilidades Vecinales el 9 de mayo de 1963.¹⁰³

De todo este proceso se desprende un claro desplazamiento de objetivos. Esto es así ya que la Junta originalmente se planteó la posibilidad de evaluar y presentar un "plan general" para evitar el desparramamiento y las graves consecuencias del crecimiento urbano desarticulado e inarmónico de San Juan. Se reconoció en principio que la Junta a pesar de los instrumentos de zonificación y lotificación de terrenos, no pudo controlar

^{101/} Ibid, Se refiere al libro de Clarence Arthur Perry, *Boussing for the Machine Age*, New York: Russell Foundation; 1939 y Eduardo Barañano, *Plan regional del área metropolitana de San Juan*, s.d.p. 1956.

^{102/} Ley Número 25 del 3 de junio de 1962.

^{103/} Junta de Planificación, *Reglamento Sobre Facilidades Vecinales* (Reglamento de Planificación Núm. 9) Junio 1963.

este crecimiento ni presentar alternativas viables y efectivas. Como vimos, en lugar del estudio y evaluación integral del problema, la Junta se limitó a preparar unas "guías generales" y reglamentación para establecer facilidades vecinales en los desarrollos residenciales que, aunque meritorias y necesarias para la mejor convivencia en los nuevos proyectos, no representaban una solución global ni real al problema de la expansión urbana. De esta forma la Junta desperdició la oportunidad de controlar las tendencias evidentes de desarticulación y desparramamiento urbano en San Juan. Nuevamente la falta de instrumentos adecuados de planificación física y de poderes para ejecutarlos, eliminaron la posibilidad de enfrentarse con efectividad a los problemas del crecimiento urbano.

6. La primera evaluación de la Junta de Planificación

En 1956 el presidente de la Junta de Planificación, Cándido Oliveras contrató los servicios del Dr. Lloyd Rodwin, profesor del Instituto Tecnológico de Massachussetts para realizar una evaluación de la estructura y funcionamiento de la Junta y determinar los problemas que habían impedido una coordinación y dirección más eficiente de la planificación socio-económica y física de Puerto Rico.

El Dr. Rodwin encontró que las críticas fundamentales que se le hacían a la Junta de Planificación eran básicamente las siguientes:¹⁰⁴

a) El tiempo que tarda la Junta en procesar y tomar una

^{104/} Lloyd Rodwin, The Puerto Rican Planning Board: An Evaluation, op. cit., págs. 3 y 4.

decisión final sobre los proyectos de mejoras capitales, tanto públicos como privados es excesivo. Igualmente sucede con las demás tareas "operacionales" tales como: la preparación y adopción de mapas de zonificación, mapas oficiales (de carreteras) y los planos reguladores preliminares (asumimos que Rodwin no menciona los planos reguladores finales porque la Junta nunca decidió superar la etapa preliminar de estos planos).

b) La negligencia de la Junta para realizar sus responsabilidades propias de planificación: planificación general (over-all planning) y coordinación de los programas de planificación y desarrollo.

c) El "corto-circuito" existente entre la planificación física y económica (no menciona la planificación social, ya que considera que esta actividad era inexistente en la Junta de Planificación).

El autor del informe encontró que la agencia planificadora tenía asignada una serie de responsabilidades operacionales y otras básicas de planificación que no estaban bien distribuidas y que descansaban excesivamente en la Junta propia. Al momento de la evaluación las funciones de la Junta incluían la preparación de un informe económico semestral y otro anual al Gobernador sobre la situación general de la economía del país y la de Estados Unidos;¹⁰⁵ preparar el Programa Financiero de

^{105/} Desde la creación de la División de Economía en 1950 una de las funciones principales de la Junta consistió en la preparación de un informe económico que describía el estado de la producción, ingreso, empleo, inmigración, balanza de pagos, deuda pública y otros aspectos. En 1954 se creó el Negociado de Economía y Estadísticas cuya fun

Seis Años; revisar los programas de mejoras permanentes (públicos y privados); preparar los planos reguladores, de zonificación, mapas oficiales y los programas factibles; responsabilidad para servir como Junta de Apelaciones en todas las quejas contra las decisiones del Negociado de Permisos. Además, el Presidente de la Junta era el jefe administrativo de la Agencia, miembro del gabinete y el principal asesor del gobernador en asuntos económicos y financieros.

Como resultado de esta excesiva centralización de funciones "operacionales", las actividades "sustantivas" de planificación se habían descuidado grandemente. Así, no existía vinculación entre los planos reguladores y el programa financiero; los informes económicos y los datos estadísticos no eran utilizados por las otras unidades y se carecía de una concepción integral del desarrollo. En resumen la Junta no estaba realizando sus funciones en una forma adecuada:

La Junta está tan cargada de grandes responsabilidades operaciones que quizás le está dando inadecuada atención a su trabajo de establecer metas y prioridades; de preparar planes o estimular y ayudar a otras agencias y departamentos a desarrollar personal y programas propuestos por los departamentos operacionales, evaluar las implicaciones de estos programas; de llenar

... ción era preparar un informe económico semestral preliminar sobre la situación económica del país en los primeros seis meses del año y un informe al finalizar el año. Posteriormente se eliminó la práctica de los informes semestrales y se continuó con el informe anual hasta nuestros días. El Negociado tenía también la función de servir como centro de información estadística y económica del gobierno.

lagunas o áreas descuidadas en el proceso de planificación: en breve, de ejercer su papel de liderazgo, coordinación y revisión de la planificación para la Isla.¹⁰⁶

Para resolver estos problemas, Rodwin recomendó los siguientes cambios en la estructura administrativa de la Junta:¹⁰⁷

1. Crear un puesto de Ayudante Administrativo o Vicepresidente Ejecutivo para dirigir y coordinar las responsabilidades administrativas del Presidente y de la Junta.

2. Crear una Comisión de Apelaciones sobre Permisos de Construcción que funciones en forma autónoma de la Junta y cuyo objetivo sea decidir en todas las apelaciones de las decisiones del Negociado de Permisos.

3. Establecer un Negociado de Revisión, Coordinación y Estudios de Planificación compuesto de cuatro secciones responsables de: a) diseñar una política de desarrollo integral y revisar los planos reguladores de los municipios y las regiones metropolitanas; b) estimular y ayudar a las diferentes agencias gubernamentales a desarrollar planos de desarrollo para sus respectivas funciones; c) desarrollar la planificación social y preparar un informe social anual donde se relacionen los logros

^{106/} Lloyd Rodwin. *op. cit.*, pág. 4.

^{107/} Véase: *Ibid.*, págs. 43-58.

económicos con un programa de planificación social y d) desarrollar presupuestos de capital municipales y regionales con el fin de integrar los aspectos físicos, económicos y sociales del desarrollo.¹⁰⁸

El informe Rodón es de gran importancia dado que con gran honestidad se señalan los graves problemas del proceso de planificación en la Junta: la falta de una visión de conjunto, la ineficacia de los instrumentos de planificación, el predominio de las actividades operacionales sobre las funciones propias de planificación, la necesidad de vincular los aspectos físicos, económicos y sociales, la ausencia de base analítica y esfuerzo crítico en los programas financieros e informes económicos. Sin embargo, la limitación regular de estudio radica en que circunscribe el problema del proceso de planificación a la simple irracionalidad de la estructura administrativa, como si las entidades gubernamentales funcionaran dentro de un vacío histórico, social, económico y político. Por eso la reestructuración que propone, aunque formalmente meritoria, distó mucho de resolver los problemas del proceso planificador.

^{108/} La estructura administrativa de la Junta quedó constituida de la siguiente forma: la Junta propia; Oficina del Secretario; Oficina de Apelaciones, Oficina Ejecutiva del Presidente, Oficina de Planificación Local, Oficina de Relaciones Públicas, Oficina de Servicios Administrativos; División Legal; Negociado de Programación de Obras Públicas; Negociado de Planificación Integral; Negociado de Urbanismo; Negociado de Revisión de Proyectos; Negociado de Demografía y Estadísticas y Negociado de Permisos. Además, se designó al señor Carlos M. Alvarado para ocupar el nuevo cargo de Vicepresidente de la Junta de Planificación. Junta de Planificación. 16to. Informe Anual: 1957-58. Santurce. s.l.l.; s.l. págs. 172.

En 1960 el gobernador Muñoz, designó a Ramón García Santiago como nuevo presidente de la Junta de Planificación. Una de las primeras gestiones de García Santiago fue realizar una evaluación del funcionamiento de la Junta. Al respecto argumentaba que:

...La atención necesaria a los asuntos relacionados con el crecimiento y el desarrollo habían absorbido casi totalmente la capacidad técnica de la Junta, llevándola a desatender la responsabilidad de mantener la visión de conjunto que es imprescindible para lograr un crecimiento armónico y a tono con el mejor interés público... 109

Para lograr el antiguo objetivo del "crecimiento armónico" entre el desarrollo económico y social y el desarrollo físico se realizaron una serie de cambios a la estructura administrativa de la Junta. Para ello se consideró indispensable separar las funciones "operacionales" de aquellas consideradas como de "planificación" propiamente. Así se deslindaron claramente tres áreas de acción: área de planificación, área de operaciones y área de gerencia. Veamos la nueva estructura administrativa de la Junta. 110

Área de Planificación.

En esta área se agruparon aquellas unidades responsables de la realización de los estudios sociales, físicos y económicos que servirán de base a la "planificación integral". Esta área se subdividió en los siguientes negociados: a) Negociado de Análisis Económico y Social, el cual tiene a su cargo toda aquella

109/ Junta de Planificación. Informe Anual: 1960-61. s.d.p., 11 de septiembre de 1961. pág. 4.

110/ ibid., pág. 5.

actividad que envuelva estudios económicos y sociales y sirve como la principal fuente de estadísticas socio-económicas;

b) Negociado de Programación de Obras Públicas, su función es preparar el Programa Económico de Seis Años y el análisis de las obras públicas en desarrollo y en construcción y c) Negociado de Planos Reguladores. A este Negociado se le encomendó la función de preparar los planos reguladores urbanos que realizaba el Negociado de Urbanismo y las funciones del anterior Negociado de Planificación Regional (el cual había sustituido al Negociado de Planificación Integral que recomendó el estudio de Rodwin). La función de este nuevo negociado consistió en preparar, revisar y adoptar los planos reguladores urbanos y regionales.

Area de Operaciones

En esta área se integraron los siguientes negociados:

a) Negociado de Permisos, el cual otorga permisos de construcción y uso y tiene la responsabilidad de hacer cumplir las leyes y reglamentos sobre edificaciones; b) Negociado de Revisión de Proyectos, cuya función es revisar los planos y supervisar la construcción de urbanizaciones, estudiar proyectos simples de lotificaciones y recomendar las mejoras requeridas; revisar consultas y proyectos de obras públicas y llevar a cabo estudios especiales relacionados con normas, diseños y costos de proyectos y c) Negociado de Desarrollo y Uso de Terrenos, tiene a su cargo el planeamiento de uso de terrenos entre la etapa de planificación propiamente y la preparación de los desarrollos preliminares para proyectos residenciales, industriales, comerciales, turísticos y recreativos; y velar por la utilización adecuada de

de los terrenos mediante la aplicación de reglamentos y mapas de zonificación.

Area de Gerencia.

Comprende las siguientes unidades: a) Oficina de Asuntos Administrativos, cuya responsabilidad es la administración de presupuesto, personal, contabilidad, compras, pagos, correo, archivos y otros servicios auxiliares, b) Oficina de Relaciones Públicas, cuya encomienda es mantener al público informado sobre los diferentes programas y actividades que realiza la Junta y c) Oficina de Orientación, que tiene a su cargo el programa de quejas.

Como se desprende de la nueva estructura administrativa, la misma tiene como objeto manifiesto el de lograr una mejor coordinación entre el análisis económico social y la planificación física. Se destaca en esta reorganización la importancia otorgada a las funciones relacionadas con la formulación de "política pública" para orientar el "desarrollo integral" del país sobre las funciones "operacionales" relacionadas con la administración y ejecución de reglamentos. También es importante la separación de la supervisión directa de la Junta de las funciones "administrativas". Sin lugar a dudas, esta nueva estructura integra varias de las críticas que se le venían haciendo, en forma aislada, al funcionamiento de la Junta y complementa las recomendaciones del Informe Rodwin. No obstante, como apuntáramos anteriormente, la mera reestructuración y transferencias de funciones no es suficiente para enfrentarse eficientemente al

complejo proceso de planificación.

7. La "Operación Serenidad" y el "Propósito de Puerto Rico: Tímidas expresiones de autocrítica"

Para mediados de la década del cincuenta se empiezan a manifestar los primeros efectos no anticipados de la "operación manos a la obra" y el gobernador Muñoz propone un nuevo arreglo conceptual que designa como "operación serenidad". En ocasión en que se dirigía a los estudiantes graduados de la Universidad de Harvard, Muñoz declaraba que el pueblo de Puerto Rico le había confiado a sus dirigentes tres tareas fundamentales: "luchar para abolir la pobreza, trabajar en la creación y el desarrollo de una forma dinámica de libertad política y aspirar a una buena manera de vivir a un modo de vida en que la energía generada para abolir la pobreza sirva para profundizar la libertad humana que esa abolición debe traer, en vez de conturbarla y sumirla en la confusión".¹¹¹ La primera tarea fue designada como "operación manos a la obra", la segunda "operación Estado Libre Asociado" y propone que se designe a la tercera como "operación serenidad".

Ante el rápido desarrollo de las fuerzas productivas y la incapacidad manifiesta del sistema planificador para orientar el crecimiento económico, social y físico, se propone esta nueva utopía que consiste en "mantenerse bondadoso y tranquilo mientras se disfruta de los recursos de la civilización moderna". Para Muñoz, la "operación serenidad":

^{111/} Luis Muñoz Harín, "Discurso pronunciado en la Universidad de Harvard en la tarde del día de graduación el 16 de junio de 1955" (mimografiado) pág. 2.

...se propone dar alguna forma de dominio efectivo al espíritu humano sobre el proceso económico...Aspira a traducir a la realidad altos objetivos de la vida terrenal del hombre, a hacer los familiares y sencillos en la vida cotidiana de la comunidad...La serenidad podría definirse como el hábito de ver el mundo como una totalidad, la sociedad viviente de hombres, fuerzas y hechos, en la cual cada uno como individuo inserta su vida...Una sociedad en la cual la "Operación Serenidad" tenga éxito usará de su fuerza económica progresivamente para la ampliación de la libertad, del conocimiento y de la imaginación comprensiva, más bien que para una rápida multiplicación de artículos y la febril búsqueda de una vertiginosa multiplicación de demandas. 112

Como se desprende de lo anterior la "serenidad" consiste en buscar cierto control a las desenfrenadas fuerzas del mercado y aspirar a objetivos que sobrepasen la mera adquisición de artículos de consumo. De acuerdo con Muñoz el objetivo final de su política gubernamental sigue siendo la eliminación de la "pobreza tradicional", pero considera necesario "cobrar conciencia de un nuevo tipo de pobreza: aquella en la que el enfiembrecido deseo sobrepasa la febril producción a fin de inventar nuevos deseos que para muchos quedan insatisfechos".¹¹³ Es claro que con esta conceptualización se manifiesta una tímida evaluación del proceso de crecimiento no sólo a base de los índices de producción por habitante sino en términos de los efectos "disfuncionales" que ese proceso estaba causando en los valores,

^{112/} Ibid, págs. 5 y 6.

^{113/} Ibid.

actitudes, normas y patrones de comportamiento de la sociedad. En estas declaraciones se expresa una preocupación por los llamados "aspectos cualitativos" del desarrollo que obviamente contrastan con las manifestaciones exclusivamente cuantitativas de finales de la década del cuarenta. Es interesante destacar que uno de los efectos adversos del crecimiento económico que Muñoz critica más acervadamente en este discurso es la creciente tendencia hacia el consumerismo voráz e insensato. Al respecto se preguntaba lo siguiente:

...¿Están las actitudes y hábitos que generalmente se asocian con la alta productividad moderna inexorablemente trabados con las actitudes y modalidades de un consumo limitado de cosas materiales? ¿Puede una cultura ser deficiente en cuanto a la producción al par que sabia y moderada en lo que toca al consumo? ¿Puede producir febrilmente y consumir con serenidad?... 114

El llamado a la "serenidad" causó preocupación entre algunos sectores del liderato político y administrativo del país. Sin embargo, el mismo no pasó la etapa de la mera enunciación de los buenos deseos. De hecho, desconocemos de algún intento oficial por instrumentalizar en programas concretos de acción esta expresión de política gubernamental. Uno de ellos fue la propuesta congelación de los permisos de construcción de nuevos proyectos de urbanizaciones residenciales para evitar el crecimiento desordenado de San Juan, pero como vimos, los objetivos se desplazaron inmediatamente y la solución presentada distó mucho de los fines propuestos.

Dadas las evidentes muestras del germen de la crisis, en enero de 1961, Muñoz designó un Comité de Ciudadanos para recibir los testimonios de la ciudadanía en torno a la forma en que se podría mejorar el funcionamiento del gobierno y la calidad de sus servicios.¹¹⁵ Este hecho es muy interesante y significativo pues es la primera vez que la administración pública puertorriqueña, formalmente se dispone a recibir los insumos de la población para supuestamente tomar las medidas necesarias a fin de remediar la situación existente. El Comité celebró varias vistas públicas en San Juan, Ponce y Mayaguez. Participaron en las mismas 94 personas, además de que 45 ciudadanos sometieron por escrito sus recomendaciones y sugerencias.¹¹⁶

En el informe se resumen las diferentes declaraciones de estas personas y se recomienda la acción a seguir en los distintos casos. Algunos de los problemas presentados ante el Comité fueron: el abandono total de la agricultura por parte del gobierno y los graves problemas que confrontaba este sector, especialmente la industria del azúcar y el café; la necesidad de crear un Departamento de Bienestar Público; la creciente delincuencia juvenil; la falta de facilidades recreativas; la necesidad de

^{115/} Véase: Informe del Comité de Ciudadanos al Honorable Gobernador del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. San Juan. 28 de abril de 1961. (mimeografiado). El Comité estaba compuesto por Roberto H. Todd, Jr. Presidente, Enrique Campos del Toro, Martín Traviésio, Bernardo Méndez y Marco A. Rigau.

^{116/} Ibid., pág. 2.

ayudar las "industrias nativas"; la necesidad de reformar la relación política de Puerto Rico con Estados Unidos y otros.¹¹⁷

Una de las conclusiones más interesantes del Comité fue que "la falla principal en el funcionamiento del gobierno es la falla en el sistema de planificación acompañada de cierto escape de la realidad circundante actual y futura".¹¹⁸ Se reconoce la dificultad de planificar en una sociedad que está sufriendo una "radical transformación" social, pero concluyen que no se ha realizado los esfuerzos necesarios para desarrollar una planificación democrática y con acertada previsión del porvenir. De acuerdo con los miembros del Comité, la planificación realizada en el país no ha tomado en cuenta "al ser humano", sus necesidades, sus anhelos y aspiraciones". Se argumentaba que se le dió preferencia a las "cosas materiales", olvidando el "destino" del ser humano. En síntesis se concluyó que:

^{117/} Ibid., págs. 5-20, 21-26, 27-30, 40-41, 45-48 y 53-54. El problema del status político recibió atención especial de parte de los integrantes del Comité. En un comentario sobre el particular el Lic. Enrique Campos del Toro señalaba que "Puerto Rico podrá acelerar su desarrollo económico, social y cultural si el Congreso de Estados Unidos eliminara de la estructura política del Estado Libre Asociado los vestigios de colonialismo que heredamos del regimen que precedió a la Reforma constitucional que entró en vigor en 1952... En verdad creemos, que el Estado Libre Asociado necesita más agilidad para que esté a tono con los tiempos que vivimos... Nos preocupa... el hecho de que Puerto Rico, teniendo madurez política, social y cultural necesaria, no disfrute en este momento de aquellas libertades que es acreedor y que necesita para formar un destino mejor. Consideramos que mientras estas libertades estén en manos ajenas nuestra personalidad de pueblo continuará indefinida e incompleta". Apéndice sobre el Status Político de Puerto Rico. Ibid., pág. 1 y 2.

^{118/} Ibid., pág. 2.

En la planificación de nuestros recursos y valores falta madurez, previsión, coordinación y cierta filosofía de valores y cierto sentido de realidad y de la visión del porvenir. Se nota además la ausencia de los valores psicológicos y la seguridad en lo que intentamos hacer para confrontarnos con el futuro. Si esa...planificación adolece de defectos como se indicó a través de casi todos los testimonios recibidos por el Comité durante las vistas públicas celebradas, creemos que no es con palabras que hemos de corregir esos defectos, sino estudiando las causas debemos proceder a su erradicación inmediata. 119

Como se trasluce de este texto para las personas que participaron en las vistas del Comité de Ciudadanos, el defecto mayor en el funcionamiento de la estructura gubernamental es la incapacidad del organismo planificador en proveerle orientación y coordinación a las diferentes actividades del sector público y la inadecuada participación de la ciudadanía en los procesos y decisiones gubernamentales. Asimismo, causó alarma el hecho de que careciera de una orientación filosófica y una visión clara y coherente sobre el futuro de nuestro país. Ciertamente sin una perspectiva y unos objetos claros y concretos de la sociedad no puede realizarse ningún tipo de planificación. Esto era obviamente imposible en una situación colonial, cada día más dependiente de las decisiones y políticas formuladas en la metrópoli.

Tal vez por esta razón en su postrer mensaje a la Asamblea Legislativa el 11 de febrero de 1964, el gobernador Muñoz presentó los objetivos básicos para la sociedad puertorriqueña.

119/ Ibid., pág. 43.

En esta última declaración de política gubernamental propuso un nuevo concepto: el "Propósito de Puerto Rico" el cual definió como un conjunto de seis metas con el lema de que "lo que se de be hacer se puede hacer",¹²⁰ Muñoz argumentaba que el "Propósito de Puerto Rico" debería trascender las líneas político-partidista y convertirse en un "esfuerzo colectivo" del pueblo puertorriqueño. En este mensaje insiste nuevamente sobre el problema del consumo y el apego a la "abundancia material":

El Propósito Puertorriqueño no puede ser el mero progreso económico, porque Puerto Rico, si ya a ser el Puerto Rico que queremos y respetamos, no ha de tener solo hambre de consumo, sino también sed de justicia, arte, ciencia, comprensión y buena convivencia humana. No ha de conformarse con la abundancia material sin la excelencia moral y espiritual...¹²¹

Procede entonces a enumerar los seis objetivos fundamentales "al propósito de nuestro pueblo":

1. Plena educación, en cantidad, en calidad, en profundidad.
2. Máxima salud, con sustancial igualdad para todos en lo que respecta a la calidad de la ciencia que se aplique a su preservación.
3. Hogar propio para cada familia.

^{120/} Luis Muñoz Marín, Mensaje a la cuarta Asamblea Legislativa de Puerto Rico en su cuarta sesión ordinaria, San Juan: Departamento de Instrucción Pública, 11 de febrero de 1964, pág. 11.

^{121/} Ibid.

4. Balance entre lo rural y lo urbano y desarrollo ordenado de las ciudades,

5. Creciente proporción de la economía puertorriqueña en manos de hijos del país.

6. Abolición de la pobreza extrema.¹²²

Con respecto al primer punto, Muñoz señaló que la educación tiene la mayor importancia porque "la calidad de la educación... es lo que hace la diferencia entre una civilización mediocre y una civilización de excelencia."¹²³ Apunta que la educación en el país carece de una "guía básica" y que el objetivo educativo debe ser que "no haya un niño sin escuela"; que "no se acepte como inexorable el dilema entre la educación de masas y la educación de excelencia" y que la educación se conciba como un "proceso vital que no termina en la escuela ni en la universidad".¹²⁴

En cuanto a la salud el ideal es "no meramente reducir al mínimo la mortalidad sino elevar al máximo la vitalidad"¹²⁵ y que los servicios médicos estén al alcance de todos los puertorriqueños.

Sobre el problema de la vivienda el objetivo que se estableció fue lograr que cada familia puertorriqueña fuera dueña de su propio hogar. Así se propuso que las urbanizaciones públicas

^{122/} Ibid.

^{123/} Ibid., pág. 12.

^{124/} Ibid., pág. 13.

^{125/} Ibid., pág. 14.

(caseríos) eran transitorias y toda área de decadencia urbana debía renovarse en su sitio.

Con respecto al cuarto punto, Muñoz exclamó:

Queremos ciudades vivibles, no gigantescos almacenes de gente. Queremos ciudades que sean hogares de convivencia y no meros mecanismos de producción y comercio durante el día y meros dormitorios durante la noche... No queremos convertir a nuestro país en una enorme ciudad de piedra con algunas manchas verdes de parques y sembrados, ni en una jungla de hormigón... Queremos preservar un sano equilibrio entre la ciudad y el campo llevando a la zona rural el máximo de cultivo y desarrollando el máximo de servicios para que el campo sea no solamente cultivado sino culto...¹²⁶

Igualmente, aboga porque los poderes de la Junta de Planificación debían fortalecerse para que el crecimiento y ordenación de las ciudades corresponda al interés público y no a las motivaciones del "determinismo económico". Además, aboga porque los poderes de la Junta estén "ampliamente refrendados por un sistema eficaz de audiencias públicas, y por una costumbre en el público de usar ese sistema".¹²⁷

En relación al quinto punto se afirma que en todo país siempre existe capital del exterior y "no es objetable que así sea", pero se debe aspirar a que llegue el día en que la mayor parte del capital responda en las decisiones de los residentes

^{126/} *ibid.*, pág. 16.

^{127/} *ibid.*, pág. 17.

del país:

Se me hace difícil concebir que un pueblo consciente de sí mismo no tenga el propósito de que su empresa privada económica lleguen a predominar las decisiones de sus residentes, de los que son parte del propósito colectivo del país.¹²⁸

Finalmente Muñoz señala las siguientes metas para abolir la pobreza extrema: a) ingreso mínimo anual para una familia de cinco personas de \$1,925; b) suplirle la diferencia a cada familia cuyo ingreso esté debajo de ese mínimo, provveyendo trabajo en obras especiales; c) establecer un seguro de trabajo; d) establecer paga, en el caso de los jóvenes, para estudio y entrenamiento y e) las familias que no tengan personas aptas para trabajo o estudio seguirían protegidos por un programa de asistencia económica.¹²⁹

No cabe duda que tanto el llamado a la "serenidad" como los objetivos del "Propósito de Puerto Rico" constituyen expresiones de inquietud sobre el cauce tomado por el patrón de crecimiento que se había adoptado. Si comparamos las postreras declaraciones de política estatal del gobernador Muñoz con el sistema de prioridades establecido en los albores de la década del 1950 nos percatamos del cambio de énfasis en algunos aspectos fundamentales. De ahí, la enunciaci3n sobre el desbalance entre el capital nacional y el extranjero, la convivencia de fomentar el ahorro interno y reducir la dependencia. Igualmente, se destaca

^{128/} Ibid., pág. 19.

^{129/} Ibid., pág. 20.

la emotiva evocación para "humanizar" las ciudades y crear un balance entre lo rural y lo urbano en contraste con el sistema prioritario establecido al principio de la década cuando ni siquiera se hablaba de la necesidad de parques y facilidades recreativas en nuestras ciudades. Asimismo, contrasta la prioridad que se le otorga a la excelencia y orientación filosófica de la educación con los criterios puramente cuantitativos y vocacionales de los primeros años. Llama la atención además, el nuevo énfasis en los "aspectos sociales" del desarrollo tales como: salud, educación, bienestar social, "hogar propio" y otros que habían quedado completamente relegados por la "operación manos a la obra". Nos parece que en las últimas palabras oficiales de Muñoz hay una especie de quebranto y decepción por el resultado visible de su obra. No obstante, sus recomendaciones son sumamente tímidas y no llegan a rebasar los límites de las buenas expresiones características de un discurso político. Sus palabras no pueden superar esta etapa puesto que para esa fecha tanto el PPD como la clase que este representaba, desde hacía tiempo habían dejado de ser la alternativa para la dependencia y la explotación colonial de Puerto Rico. De hecho, después del retiro político de Muñoz se desata una pugna interna dentro del PPD que culmina en su división y derrota en las elecciones de 1968. Un nuevo partido (Partido Nuevo Progresista) asimilista y conservador asciende al poder político colonial. Con este cambio en la administración colonial los objetivos expresados en "El Propósito de Puerto Rico" quedaron olvidados y relegados

de la escena política puertorriqueña.¹³⁰ La ideología contemporizadora y oportunista del "estadolibrismo" y del capitalismo "asociado" comenzaba a cosechar el fruto que se sembró a mediados de la década del cuarenta.

De lo discutido en este capítulo podemos abstraer algunas consideraciones:

En primer lugar, el papel desempeñado por la Junta de Planificación en el diseño y formulación de las políticas y estrategias del crecimiento económico que ocurre en Puerto Rico a fines de la década del cuarenta es marginal y accesorio. Esto se debe, en parte, a que la preocupación por la planificación económica en la agencia planificadora surge cuando esas políticas y estrategias hacía tiempo que se habían formulado y se estaban adoptando por diferentes organismos gubernamentales, especialmente por la Administración de Fomento Económico. De ahí que la Junta como tal, nunca fue "guía" del desarrollo, sino que por el contrario se mantuvo a la retaguardia de este proceso:

^{130/} La Asamblea Legislativa mediante la Resolución Conjunta Núm. 11 del 26 de mayo de 1965 estableció una Comisión compuesta por Samuel R. Quiñones, Aquedo Mojica, Luis Muñoz Marín, Benjamín Ortiz, Luis Hegrón López, Leopoldo Figueroa y Miguel A. García Méndez para estudiar el "Propósito de Puerto Rico" y establecer un programa para su ejecución. Esta comisión rindió su informe tres años más tarde, pero poco después el PPD perdió las elecciones y el informe permaneció en la Legislatura como reliquia de museo. Vide. Comisión para el Estudio del Propósito de Puerto Rico. Informe a la Asamblea Legislativa, 21 de mayo de 1968.

No obstante, en ese momento histórico determinado, la Junta cumplió un papel sumamente importante en el aspecto ideológico y en la racionalización del modelo de crecimiento seleccionado, tanto para la consolidación de la hegemonía interna de la clase dominante como para la exportación de la "operación manos a la obra" a otros lugares, especialmente hacia los países latinoamericanos.

La creación de una división de planificación económica en la estructura administrativa de la Junta de Planificación con la encomienda específica de preparar un plan cuyas orientaciones teóricas y recomendaciones de política económica ya estaban decididas es clara evidencia de que la pretensión subyacente en todo este proceso consistía en "racionalizar" y legitimizar la ejecución de dicha decisión. Con el enérgico llamado a la "batalla de la producción" y el establecimiento de un nuevo sistema de prioridades más "racional y eficiente", se pretendía enmascarar y justificar la transición del abortado modelo de desarrollo capitalista "nacional" a un nuevo modelo de crecimiento económico dependiente basado en la penetración del capital extranjero y en el estímulo de una política de mayor integración con respecto a la metrópoli en el cual la independencia, reforma agraria, redistribución de la riqueza e intervención estatal quedaban totalmente descartados. Dado el crecimiento, durante esa década, del producto nacional mediante la inserción de la "industrialización por invitación", la experiencia de Puerto Rico fue hábilmente utilizada como ejemplo de un país que en poco tiempo supera el atraso económico y "despega" vertiginosamente hacia elevados niveles de "modernización", producto de un desar-

rollo económico y social planificado con la ayuda y "desinteresada" colaboración de los Estados Unidos. En estas circunstancias se hiperboliza y mitifica el papel de la agencia planificadora, y se presenta como la orientadora y "guía" de un desarrollo "racional y armónico" digno de la más encomiable emulación. Por eso es que el Programa de Asistencia Técnica de los Estados Unidos se ubica en esta agencia y se utiliza como "escuela" para que los tecnócratas de la Junta de Planificación expliquen a los estudiantes y visitantes extranjeros, especialmente de Latinoamérica, las técnicas y los conocimientos más modernos en la planificación del desarrollo. Claro que, conjuntamente con ello se explicaban las bondades consubstanciales de la nueva asociación con los Estados Unidos y los beneficios de la importación de su capital para estimular el crecimiento económico. Posteriormente, la Alianza para el Progreso recogerá muchos de los principios ideológicos del desarrollismo que se cultivaron y experimentaron en suelo puertorriqueño. Así, en el "milagro puertorriqueño" encontramos el antecedente, en escala reducida, de los otros "milagros" que se dieron en nuestra América.

En segundo lugar, la política económica que se adoptó tuvo como consecuencia directa que el excedente económico se canalizara hacia el exterior, anulando casi toda posibilidad de aumentar los niveles de ahorro para continuar con los programas, ya prácticamente paralizados, de justicia. Por lo tanto, cada día más, el PPD tuvo que depender de la nueva legislación federal para obtener donativos y subsidios que pudieran financiar estos servicios. Se desarrolla así una política "asistencial" me-

diante la cual el Estado para ejecutar sus programas sociales, depende cada vez más de los programas que se inician en los Estados Unidos y que en virtud del Congreso se hacen extensivos a la Isla. En esta coyuntura la Junta de Planificación entra en una nueva etapa y se convierte en una especie de "intermediaria" entre las agencias federales y el gobierno de Puerto Rico para cabildear y obtener los fondos para algunos programas y proyectos que exigían requisitos formales de planificación. Este es el caso de los programas de renovación urbana y vivienda, construcción de obras públicas y planificación local que discutimos anteriormente. En su interés por conseguir el financiamiento, la Junta se dio a la tarea de preparar una serie de "instrumentos" de planificación tentativos y esquemáticos cuyo objetivo verdadero era cumplir con el requisito estipulado en los manuales de las agencias federales. En este proceso se olvidan los objetivos y metas generales y actividades principales del organismo planificador. La urgencia, la necesidad y el apego desmedido a esta función pragmática provocan que algunos de los mandatos legales fundamentales de la agencia sean desatendidos y olvidados totalmente; tal es el caso de la negligencia en preparar el Plano Regulador para el Desarrollo de Puerto Rico.

En tercer lugar, el crecimiento ocurrido durante la década del cincuenta en el sector de la construcción y la consiguiente expansión urbana trajo como consecuencia que las actividades de la Junta se dirigieran más a la "fase operacional", es decir a la administración de los reglamentos de zonificación, lotificación y al otorgamiento de permisos de uso y construcción. Pero,

ni siquiera, en este aspecto la Junta logra realizar una labor meritoria. El crecimiento en forma desparramada y desarticulada de las ciudades especialmente del área metropolitana de San Juan, el consumo insensato de terrenos con grandes potencialidades agrícolas para establecer industrias y residencias y el desmesurado encarecimiento de los mismos son evidencia incuestionable de la falta de instrumentos de planificación física adecuados y eficientes.

Finalmente, el solemne pero tímido llamado a la "serenidad" y la fijación de objetivos de gran trascendencia para en cierta medida reorientar los efectos disfuncionales de la "operación manos a la obra", carecieron del apoyo y de la coyuntura política adecuada para que se tradujeran en acciones gubernamentales concretas y efectivas. Es que ciertamente los organismos de planificación, como instrumentos fundamentales en la actividad organizadora del Estado, no pueden desvincularse de los intereses, aspiraciones y objetivos políticos de las clases dominantes; en nuestro caso particular de los intereses político-económicos de la metrópoli y de sus "asociados" en la colonia.

C A P Í T U L O VI C O N C L U S I O N E S

La planificación no es un instrumento completamente neutral y objetivo cuyas decisiones y realizaciones son ajenas al proceso histórico-social en que se desenvuelve. Lo cierto es que tanto la formulación como la ejecución de los diferentes planes y estrategias de desarrollo se insertan dentro de estructuras y relaciones económicas y políticas las cuales determinan, en última instancia, su carácter, naturaleza y funcionamiento. De ahí que la evaluación de los organismos de planificación resulta formal y ahistórica si se realiza al margen del contexto en el cual los detentadores del poder estatal formulan y ejecutan las distintas políticas económicas y sociales. Es dentro de este marco de referencia que analizamos la experiencia de la planificación en Puerto Rico y más específicamente el papel desempeñado por la Junta de Planificación en las transformaciones sociales, económicas y políticas ocurridas en ese país durante los años de 1940 a 1964.

Los antecedentes de la planificación en Puerto Rico se pueden ubicar históricamente en los albores de la turbulenta década del treinta y se producen como resultado de la coyuntura creada por la gran crisis del sistema capitalista mundial. En ese momento las contradicciones económicas y políticas entre los diferentes sectores de la sociedad puertorriqueña y el sistema de explotación latifundista de las plantaciones azucareras, impuesto por el imperialismo norteamericano, se estaban agudizando en forma acelerada. Las condiciones objetivas de explotación co

lonial y la miseria generalizada de la población abonaron el terreno para el imponente mensaje del nacionalismo albizuista. Así, la agitación política y la lucha de clases se acrecenta poniendo en peligro la hegemonía política del imperialismo. Ante esta situación de evidente inestabilidad, las clases dirigentes de la metrópoli, en conturbenio con los sectores liberales-reformistas del país, deciden reorientar su "política colonial" y extienden a Puerto Rico algunos de los programas de ayuda y rehabilitación económica del Nuevo Trato.

Esta estrategia, obviamente fue utilizada para satisfacer algunas de las demandas del sector liberal y simultáneamente eliminar la oposición revolucionaria e "intransigente" del nacionalismo. Una vez cooptado dicho sector y eliminado política y físicamente el nacionalismo revolucionario, se promueve un plan masivo de ayuda y rehabilitación de la economía colonial que se concretiza en los programas y proyectos de la PRERA y la PRRA. El plan de recuperación económica que se formula (Plan Chardón) para orientar esta estrategia tiene la finalidad subyacente de mantener y garantizar la perpetuación del sistema colonial. En este plan se recogen las aspiraciones políticas de la endeble burguesía criolla y de los sectores medios que percibían en el latifundio extranjero y en la oligarquía terrateniente antinacional y reaccionaria los obstáculos más difíciles para su ascenso en la estructura económica y social del país. La posición de estos sectores sociales es pragmática y oportunista ya que consiste en aprovechar la política económica y novotratista que se estaba experimentando en la metrópoli (especialmente la legislación relacionada con el control de la producción azucarera) para impulsar su proyecto reformista en la colonia.

El plan fracasó principalmente porque su realización dependía de las "buenas intenciones" de la metrópoli y porque en ese momento, las estructuras políticas del país (el poder legislativo y algunas posiciones en la administración pública) estaban controladas por los sectores más reaccionarios y conservadores, vinculados a los intereses de las plantaciones azucareras que sistemáticamente se oponían a cualquier intento de reforma. No cabe duda ; que la falta de correspondencia y consenso entre la política económica de la metrópoli y sus atláteres en la colonia propiciaron el fracaso del experimento novotratista.

De otra parte, la crisis del capitalismo impulsó, además la creación de un amplio movimiento de masas que aglutinaba en su seno a las clases y sectores sociales que demandaban cambios significativos en el sistema colonial. Es así como se configura el PPD cuyos postulados iniciales de expropiación y retribución de la tierra, justicia social e independencia nacional como solución prospectiva al problema del status atraen a grandes sectores de la sociedad puer torriqueña.

El ascenso al poder político colonial del PPD fue seguido por la designación de Rexford G. Tugwell como gobernador de la isla. Estas dos circunstancias ciertamente no causales, son significativas para comprender el futuro desarrollo político del país. El apoyo político del gobernador Tugwell a la reforma agraria y al programa de reforma social del PPD fue fundamental para enfrentarse a las corporaciones extranjeras e iniciar el resquebrajamiento del poder político y económico de los sectores tradicionalmente vinculados a ellas. Precisamente la consolidación del poder político del PPD estaba directamente relacionado con el debilitamiento de estos sectores sociales.

El plan fracasó principalmente porque su realización dependía de las "buenas intenciones" de la metrópoli y porque en ese momento, las estructuras políticas del país (el poder legislativo y algunas posiciones en la administración pública) estaban controladas por los sectores más reaccionarios y conservadores, vinculados a los intereses de las plantaciones azucareras que sistemáticamente se oponían a cualquier intento de reforma. No cabe duda ; que la falta de correspondencia y consenso entre la política económica de la metrópoli y sus atláteres en la colonia propiciaron el fracaso del experimento novotratista.

De otra parte, la crisis del capitalismo impulsó, además la creación de un amplio movimiento de masas que aglutinaba en su seno a las clases y sectores sociales que demandaban cambios significativos en el sistema colonial. Es así como se configura el PPD cuyos postulados iniciales de expropiación y retribución de la tierra, justicia social e independencia nacional como solución prospectiva al problema del status atraen a grandes sectores de la sociedad puer torriqueña.

El ascenso al poder político colonial del PPD fue seguido por la designación de Rexford G. Tugwell como gobernador de la isla. Estas dos circunstancias ciertamente no causales, son significativas para comprender el futuro desarrollo político del país. El apoyo político del gobernador Tugwell a la reforma agraria y al programa de reforma social del PPD fue fundamental para enfrentarse a las corporaciones extranjeras e iniciar el resquebrajamiento del poder político y económico de los sectores tradicionalmente vinculados a ellas. Precisamente la consolidación del poder político del PPD estaba directamente relacionado con el debilitamiento de estos sectores sociales.

El decidido apoyo de Tugwell al programa del PPD tiene su explicación en primera instancia, a la urgente necesidad de la metrópoli en garantizar cierto grado de cohesión, estabilidad y seguridad en la explosiva colonia, máxime en la situación de guerra que afrontaba los Estados Unidos. Era evidente la importancia estratégico-militar de la colonia para defender y mantener sus intereses en el área del Caribe. Por lo tanto, la misión principal del gobernador imperial consistía en evitar o minimizar la agudización de las contradicciones internas y proveer alguna cohesión y unidad "nacional". Por otro lado, no podemos olvidar que Tugwell representa al colonizador ilustrado y paternalista que percibe en la colonia la ansiada oportunidad para plasmar sus ideas de reformador social y de ferviente "cruzado liberal" que se frustraron inexorablemente con la decadencia del Nuevo Trato.

La colaboración entre el binomio Tugwell-Muñoz fue fundamental en varios aspectos. En primer lugar, desde el punto de vista del PPD, Tugwell representa un aliado para la concretización de la aspiración política de sus dirigentes: la consolidación de su hegemonía local mediante el control del aparato estatal colonial. A su vez los probados y reconocidos conocimientos de Tugwell sobre la teoría y la práctica de la administración pública y la planificación gubernamental son de gran utilidad para la organización y mejor funcionamiento del aparato estatal. De hecho, la racionalización, eficiencia y reforma administrativa se convierten en la preocupación central de la gestión Tugwelliana (1941-1946). Paralelamente, bajo sus auspicios se inicia el reclutamiento de una serie de jóvenes puertorriqueños egresados

de universidades norteamericanas para ocupar los nuevos puestos en la burocracia gubernamental. La ideología de la racionalización, la eficiencia, la excelencia académica y la dedicación al servicio público que se desarrolla bajo su administración, refuerzan las aspiraciones de ascenso social y político de los sectores medios y profesionales. De aquí emergerán los tecnócratas, burócratas y "pragmáticos" que aceleradamente dominarán las esferas decisionales del PPD. Finalmente, la designación de Tugwell representa un cambio en la política colonial de Estados Unidos hacia Puerto Rico. Con su nombramiento se inaugura la política del "disimulo" del "imperialismo" ilustrado que se implantará en forma consistente y estructurada al finalizar la segunda guerra mundial. Ciertamente no fue casual que la metrópoli haya seleccionado a un ilustrado planificador y profesor universitario como el último gobernador norteamericano del país.

El Plan de desarrollo de 1944 formulado y preparado por la JPRN recoge las aspiraciones del proyecto reformista de la administración tugwelliana. En lo político recomienda la posibilidad de establecer una "federación voluntaria" con la metrópoli. Mediante esta asociación se establecería un control tarifario autónomo sujeto a un trato comercial preferencial y a la continuación de algunas formas de ayuda de los Estados Unidos a la Isla. En el aspecto económico el Plan rechaza la alternativa de la dependencia y propone un desarrollo económico autónomo basado en el aumento de la productividad agrícola y en la integración de los distintos sectores de la actividad económica. El primer punto que se analiza en el Plan es el problema de la tenencia de tierra

y la necesidad de aumentar su productividad. Se propone un programa para mejorar el patrón de explotación y diversificación de la agricultura y la necesidad de fomentar la "sustitución de importaciones". Además de la reforma agraria, el Plan proponía un amplio programa para el desarrollo y mejoramiento de la infraestructura y de los servicios públicos del país. Para ello se postulaba como requisito indispensable la activa intervención y participación del Estado en el desarrollo económico.

En casi su totalidad las orientaciones y recomendaciones del Plan de Desarrollo de 1944 corresponden con el programa político y económico del PPD. Sus medidas no se realizaron principalmente porque al momento de su publicación el PPD se estaba formulando un gradual pero firme cambio en su estrategia de desarrollo. Ciertamente es que al principio las posiciones de Tugwell y Muñoz sobre la estrategia de desarrollo que se esbozaba en el Plan coincidían, empero a mediados de la década del cuarenta, la ideología que permeaba las orientaciones económicas y políticas del Plan hacía tiempo que habían desaparecido del escenario político norteamericano. Desde el punto de vista del Congreso la intervención estatal, la reforma agraria, la expropiación y aún la autonomía política eran conceptos anacrónicos, "disfuncionales" y políticamente peligrosos para garantizar su predominio en Puerto Rico. Las condiciones materiales y políticas para la ejecución del Plan desaparecieron y con ellas también se esfumaron las utópicas pretensiones tugwellianas de establecer un pequeño Nuevo Trato en Puerto Rico. Ante esta situación, a la Junta de Planificación que había publicado el Plan como su primer "documento

técnico", no le queda otra opción que archivarlo como un ejemplo más de los muchos planes elaborados y no realizados en la historia de la planificación latinoamericana.

El cambio en la estrategia de desarrollo se explica además por una compleja imbricación de factores internos y externos. Como elemento fundamental se destaca el hecho de que la invasión norteamericana a fines del siglo pasado había derrumbado las posibilidades para el pleno desarrollo de una burguesía nacional. Por eso es que cuando se plantea el proyecto de desarrollo "capitalista nacional" no es una burguesía nacional quien lo elabora y dirige; más bien esta tarea le correspondió a los sectores medios y profesionales que se aglutinaron alrededor del PPD. De modo que la inexistencia de una base material real para garantizar la concretización de esta estrategia, así como las nuevas circunstancias creadas por la expansión imperialista y el papel hegemónico que asumen los Estados Unidos en la posguerra, obligan a los ambivalentes dirigentes del PPD a abandonar el proyecto de "desarrollo capitalista nacional". Es decir el proyecto se abandona dado que objetivamente se carecía de una base material que lo sustentara y por que resultaba completamente antagónico e incompatible con la expansión del capitalismo norteamericano y al nuevo carácter que asumía ese país en la escena internacional.

La nueva política económica que se formulan los dirigentes coloniales correspondiente a esta nueva situación consistirá en utilizar los recursos del Estado para fomentar la inversión de capital norteamericano en la industrialización del país.

Los elementos claves de esta estrategia van a ser los siguientes: exención contributiva a las nuevas industrias; desarrollo de un amplio programa de ayuda y facilidades a los empresarios extranjeros; la promoción de un "clima industrial" adecuado y la consiguiente estabilidad política y el fomento del turismo.

Dada esta situación a las clases dominantes del país no le queda otra alternativa que buscar algunas reformas de corte autonomista que le permitan participar de la dirección de la sociedad mediante el control del aparato estatal colonial. Se promueve así un nuevo acomodo jurídico político que le permita beneficiarse como "socios menores" e "intermediarios" del capital extranjero y a la vez lograr alguna hegemonía local.

La consecución del gobernador electivo y el derecho a controlar la burocracia colonial se convierten en la nueva bandera de lucha del PPD. No hay que olvidar que éste todavía disponía de algunos elementos para negociar con la metrópoli. En primer lugar, debe destacarse que el descontento de las masas por el sistema colonial imperante era prácticamente unánime. El apoyo popular al proyecto Tydings de independencia y la histórica Declaración de Derechos y Petición de Justicia de la Asamblea Legislativa son ejemplos elocuentes de este descontento. En segundo lugar, era evidente que el movimiento anticolonialista de la posguerra ejercía cierta presión internacional a los Estados Unidos. La conjunción de estos factores promueven una negociación con el PPD que se traducen en algunas reformas de carácter autonomista al régimen colonial, pero manteniendo intacto e inalienable su control y dominación económica sobre el país. La instauración

de la "colonia perfumada" se inicia con la salida de Tugwell y la designación en su lugar de un puertorriqueño (Jesús T. Piñero); se desarrolla con la aprobación de la ley del gobernador electivo que permite el ascenso de Muñoz como el primer gobernador electo de Puerto Rico y posteriormente se consolida con la creación del Estado Libre Asociado que culmina este tortuoso proceso.

Mientras esto sucedía, la Junta de Planificación se mantenía al margen del proceso político-económico. En la primera etapa de su funcionamiento (1942-1949) las actividades de la Junta se encaminaron casi exclusivamente a la reglamentación físico-espacial obviando su función en el diseño de políticas y estrategias de desarrollo económico. De hecho, el Plan de Desarrollo de 1944 fue preparado por una agencia federal ajena de la Junta de Planificación y ni aún en su estructura administrativa original se creó una unidad de planificación económica. Como vimos, durante los primeros años existían realmente dos agencias de planificación en una misma formación social. La JPRN cuya responsabilidad consistía en la formulación del proyecto de desarrollo neoyotratista del gobernador Tugwell y la Junta de Planificación a quien se le asignaron las tareas de reglamentación física y de coordinación y programación del gasto y la inversión pública. Además, del estudio realizado se desprende que la Junta de Planificación nunca tuvo una idea clara y consistente sobre el significado e importancia del instrumento de planificación más importante que creaba la ley: el Plano Regulador para el Desarrollo de Puerto Rico. Este instrumento que supuestamente pretendía establecer un "plan general" de desarrollo nunca fue elaborado.

La práctica dominante consistió en la preparación de diferentes secciones que comprendían aspectos de la infraestructura económica (carreteras, aeropuertos y hospitales) sin una visión de conjunto de la problemática socio-económica del país.

Por otro lado, cuando el PPD logra obtener el control y la dirección del aparato estatal colonial con la reorganización del poder ejecutivo y la creación del ELA, la Junta de Planificación desempeñó un papel destacado en la legitimación y racionalización del régimen y del modelo de desarrollo capitalista dependiente seleccionado. Esto se demuestra en el informe preparado en 1951 (Plan Perloff) cuyas orientaciones y recomendaciones formalizan la "industrialización por invitación" y el programa "operación manos a la obra" que se inicia y desarrolla aceleradamente durante esa época. Aquí la agencia de planificación cumple un papel que es simultáneamente ideológico y racionalizador del sistema. Es ideológico porque cumple la función de justificar y exagerar las "bondades" del modelo de desarrollo tanto para lograr el mayor grado de cohesión interna como para la exportación del mismo a otros países latinoamericanos. Los programas de adiestramiento que se diseñaron y ejecutaron en la Junta de Planificación bajo los auspicios del Punto Cuarto para demostrar los beneficios del "desarrollo planificado" en asociación con el capital norteamericano es evidencia incontrovertible de la función ideológica y mistificadora que cumplió la agencia planificadora. La Junta cumplió también una función racionalizadora y sistematizadora porque con el Plan Perloff se estableció un orden de prioridades que dirigía la inversión estatal y las actividades de conjunto de la administración pública.

ca. El estricto cumplimiento de los objetivos del plan garantizó el éxito inicial del programa de industrialización. Sin embargo, la euforia de los primeros años y el deslumbramiento por el rápido crecimiento de los indicadores económicos y la "modernización" del país enmascararon los efectos "disfuncionales" a largo plazo de la continua canalización del excedente económico hacia el exterior. La decisión adoptada por un crecimiento económico acelerado basado casi exclusivamente en la inversión extranjera y en la producción de bienes destinados a la exportación agudizaron la desnacionalización de la economía y la completa dependencia e integración económica, política y cultural a los Estados Unidos. Con ello se desvanecieron las posibilidades objetivas para una mayor autonomía política y por el contrario la economía del país se fue convirtiendo en una extensión de la norteamericana. Esto explica palmariamente el rotundo fracaso de las "promisorias" proyecciones del Plan Perloff. Consecuentemente, los programas y la política social del PPD tuvieron que depender de las aportaciones, donativos y subsidios de la legislación social que formulaba el Congreso norteamericano para su territorio. En forma execrable se exportaba el excedente económico y se entregaba el país al imperialismo, mientras que con gran satisfacción se mendigaba las ayudas federales que por decreto del Congreso se extendían a la Isla. Las funestas consecuencias de este proceso de ganflexión para la legitimización del régimen colonial todavía persisten en grandes sectores de la sociedad puertorriqueña.

Es en este momento que la Junta de Planificación adopta

un nuevo papel: se convierte en el principal agente de mediación entre el gobierno de Puerto Rico y las agencias federales para cabildear y obtener los fondos de los programas que exigían requisitos formales de "racionalización". En vías de conseguir el financiamiento de estos proyectos la Junta comienza a preparar una serie de "instrumentos" y "planes" de desarrollo esquemáticos, tentativos, incompletos e incongruentes entre sí, cuya finalidad exclusiva consistía en recibir el endoso y la aprobación de las agencias federales. De esta manera el proceso de la formulación de objetivos y metas generales se olvida y la planificación se convierte en una actividad apegada meramente a lo inmediato y rutinario. En vez de "guiar" el desarrollo de modo "coordinado adecuado y económico" como le asignaba su estatuto, el organismo planificador tuvo necesaria y objetivamente que adaptarse y mantenerse a la saga del proceso político y económico que le circundaba. Esta realidad explica parcialmente el hecho de que cuando se manifiestan los primeros síntomas de la crisis del modelo de desarrollo y se emiten los llamados a la "serenidad" y al "propósito puertorriqueño" la Junta de Planificación no se encuentra capacitada para presentar alguna evaluación crítica ni remedios alternativos a la situación prevaleciente. Ante la imposibilidad de realizar las tareas "sustantivas" de la planificación, la Junta se dedicó con exclusividad a su función "operacional": la preparación y ejecución de reglamentos de zonificación, lotificación, edificación y la expedición de permisos de usos y construcción. Empero, como demostramos en esta investigación, ni aún en esa fase específica, la Junta de

Planificación pudo realizar un trabajo aceptable. Ciertamente, el funcionamiento del organismo planificador no podía rebasar los parámetros objetivos y condicionantes impuestos por el sistema capitalista y colonial en que se insertaba.

B I B L I O G R A F I A

A. Libros

1. Anderson, Robert W. Party Politics in Puerto Rico. Stanford: Stanford University, Press; 1965.
2. Bailey W. y Justine W. Diffie. Porto Rico: A Broken Pledge. Nueva York: The Vanguard Press; 1931.
3. Bambilra, Vania. El capitalismo dependiente latinoamericano. 2da. ed. México: Editorial Siglo XXI; 1975.
4. Barrañano, Eduardo. Plan regional del área metropolitana de San Juan. s.d.p.; 1956.
5. Bayron Toro, Fernando. Elecciones y partidos políticos de Puerto Rico: Mayaguez: Editorial Isla, Inc.; 1970.
6. Bettelheim, Charles. Problemas teóricos y prácticos de la planificación. Madrid: Editorial Tecnos; 1971.
7. Ceceña Cervantes, José Luis. Introducción a la economía política de la planificación. México: Fondo de Cultura Económica; 1975.
8. Superexplotación, dependencia y desarrollo económico. México: Editorial Nuestro Tiempo, S. A.; 1970.
9. Cibotti R. y Enrique Sierra. El sector público en la planificación del desarrollo. Textos ILPES: Ed. Siglo XXI; México, 1970.
10. Clark, Víctor S., ed. Porto Rico and its Problems. Washington, D.C. the Brookings Institution; 1930.
11. Córdova de Lieban, Olivio. Siete años con Muñoz Marín. 1938-1945. San Juan: Ed. Esther; 1945.
12. Corporación de Servicios Bibliotecarios. Los gobernadores electos de Puerto Rico. Río Piedras: Editorial COSABI Vol. I (Luis Muñoz Marín: 1949-1952); 1975.
13. Council of State Planning Agencies. History of State Planning: An Interpretative Commentary. State Planning Serie No. 1 Washington, D. C.; 1977.
14. Cueva, Agustín. El desarrollo del capitalismo en América Latina. México: Editorial Siglo XXI; 1978.

15. Davis, W. "Report on Civil Affairs of Puerto Rico, 1899". United States War Department. Annual Report of the War Department for the Fiscal Years ended, June 30, 1899.
16. Documents on the Constitutional History of Puerto Rico. Washington, D.C.: Office of Puerto Rico; s.f.
17. Escuela de Administración Pública. La reorganización de la Rama Ejecutiva Río Piedras: Universidad de Puerto Rico; 1951.
18. Fernández Méndez, Eugenio. Crónicas de Puerto Rico. Río Piedras: Editorial Universitaria; 1969.
19. Fernós Isern, Antonio. Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Madrid: Edición Cultura Hispánica; 1953.
20. Fraga Iribarne, Manuel. Las constituciones de Puerto Rico. Madrid: Edición Cultura Hispánica; 1953.
21. García d'Acuña, Eduardo, ed. La Planificación del desarrollo en América Latina. Fondo de Cultura Económica: México; 1974.
22. Garver Earl S. y Fincher, Ernst B. Puerto Rico: Unsolved Problem. Elgin, Illinois: Brethren Publishing House; 1945.
23. Geigel Polanco, Vicente. Bases, naturaleza y caracteres de la legislación social. San Juan: 1944.
24. La farsa del Estado Libre Asociado. Río Piedras: Editorial Ed. 1; 1972.
25. Godschalk, David R. ed. Planning in America: Learning from Turbulence. Washington: American Institute of Planners; 1974.
26. González, Antonio J. Economía política de Puerto Rico. 3a. ed. San Juan: Editorial Cordillera; 1971.
27. Goodsell, Charles T. Administración de una revolución: La reforma del poder ejecutivo en Puerto Rico bajo el Gobernador Tugwell (1941-1946). Río Piedras: Editorial Universitaria; 1967.
28. Gould, Lyman J. La Ley Foraker; Raíces de la política colonial de los Estados Unidos. Río Piedras: Editorial Universitaria, Universidad de Puerto Rico; 197 .
29. Guillen, Arturo. Planificación económica a la mexicana. 2da. edición México: Editorial Nuestro Tiempo; 1976.

30. Gutiérrez Elías, R., Sánchez Víctor y Caldari, Pier L. Inversión externa y riqueza nacional ¿Un dilema? Buenos Aires: Ediciones S. I. A. P.; 1970.
31. Herrero, José A. La mitología del azúcar: un ensayo en historia económica de Puerto Rico: 1900-1970. Río Piedras: CEREP; Cuaderno Núm. 5; s. f.
32. Huberman, Leo. Nosotros, el pueblo: Historia de los Estados Unidos. México: Editorial Nuestro Tiempo; 1977.
33. Ianni, Octavio. Estado e planejamento económico no Brasil (1930-1970) 3a. edición, Río de Janeiro: Civilizacao Brasileira; 1979.
34. _____ . La formación del Estado populista en América Latina. México: Serie Popular Era; 1975.
35. _____ . Sociología del imperialismo. México: Editorial Septentas; 1974.
36. Ickes, Harold I. y Fairbanks, Miles H. Rehabilitation in Puerto Rican Reconstruction Administration. San Juan: Imprenta Venezuela; 1939.
37. ILPES Discusiones sobre Planificación. México; Editorial Siglo XXI; 1973.
38. _____ . Experiencias y problemas de la planificación en América Latina. México: Ed. Siglo XXI; 1974.
39. Lange, Oskar. Ensayos sobre planificación económica. Barcelona: Ediciones Ariel; 1970.
40. Lewis, Gordon K. Puerto Rico: Libertad y poder en el Caribe. Río Piedras; Editorial Ed: I Inc.; 1970.
41. Lugo Silva, Enrique. The Tugwell Administration in Puerto Rico. Río Piedras: Editorial Cultura; 1955.
42. Mindlin Lafer, Betty. ed. Planejamiento no Brasil. Sao Paulo: Editora Perspectiva; 1975.
43. Maldonado Denis, Manuel. Puerto Rico: Una Interpretación histórico-social. 4ta. edición. México: Editorial Siglo XXI; 1971.
44. Mathews, Thomas. La política puertorriqueña y el Nuevo Trato. Río Piedras: Editorial Universitaria, 1970.
45. Matus, Carlos. Estrategia y plan 2da. edición. México: Editorial Siglo XXI; 1978.

46. Moscoso, Teodoro. El desarrollo industrial en Puerto Rico. San Juan: Administración de Fomento Económico. Sección de Impresos; 1953.
47. Navas Dávila, Gerardo. La dialéctica del desarrollo nacional: el caso de Puerto Rico. Río Piedras: Editorial Universitaria; 1978.
48. Newman, Philip C. ed. Planning for Puerto Rico. Facultad de Ciencias Sociales Departamento de Economía. Universidad de Puerto Rico; 1945.
49. Nieves Falcón, Luis. Diagnóstico de Puerto Rico 2da. ed., Río Piedras: Editorial Edil, Inc.; 1972.
50. Padilla, Salvador, editor. Tugwell's Thoughts on Planning. Río Piedras: University of Puerto Rico Press; 1975.
51. Pagán, Bolívar. Historia de los partidos políticos puertorriqueños 1898-1956. San Juan: Librería Campos. Tomo II; 1959.
52. Parker Hanson, Earl. Transformation: The Story of Modern Puerto Rico. New York: Simon and Schuster; 1955.
53. Partido Popular Democrático; Compilación de Programas: 1940 a 1960. s. l.; s. f.
54. Perloff, Harvey S. Puerto Rico's Economic Future: A Study in Planned Development. Chicago, Ill.: The University of Chicago Press; 1950.
55. Picó, Rafael. 10 años de planificación en Puerto Rico. San Juan: Servicio de Compras y Suministro. División de Hacienda; 1954.
56. . Planificación y Acción. San Juan: Banco Gubernamental de Fomento; 1962.
57. Pratt Rivera, Edgardo. Discusiones en Torno a la hacienda y la plantación azucarera de Puerto Rico. Tesis sometida para obtener el grado de Doctor en Ciencia Política. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional Autónoma de México: s.f. (inédita).
58. Quintero, A. G. Bases sociales de la transformación ideológica del PPD. San Juan: Centro de Estudios de la Realidad Puertorriqueña. Cuaderno Núm. 6; noviembre; 1975.
59. . Conflictos de clase y política en Puerto Rico. Río Piedras: Edición Huracán; 1976.
60. Ramos de Santiago, Carmen. El Gobierno de Puerto Rico. Río Piedras: Editorial Universitaria; 1970.

61. Ross, David F. The Long Uphill Path: A Historical Study of Puerto Rico's Program of Economic Development. San Juan: Editorial Edil; 1976.
62. Sánchez Tarniella, Andrés. La economía de Puerto Rico: Etapas en su desarrollo. Río Piedras: Ediciones Bayoán, 1976.
63. Solari, Aldo E. y Jutkowitz, Joel. Teoría, acción social y desarrollo en América Latina. México: Ed. Siglo XXI; 1976.
64. Stead, William H. Fomento: El desarrollo económico de Puerto Rico. México: Libreros Mexicanos Unidos, S. A.; 1963.
65. Steiss, Alan Walter. A Framework for Planning in State Government. Chicago, Ill: The Council of State Government; 1968.
66. Torres, Benjamín J. El proceso judicial contra Albizus Campos. 2da. edición San Juan: Editorial JELOFE; 1979.
67. Tugwell, Rexford G. Investigation into Administrative Responsibilities Under the Five Hundred Acre limitation on Land Holdings in the Organic Act for Puerto Rico to the Secretary of the Interior. San Juan: Bureau of Supplies, Printing and transportation. september; 1941.
68. . Puerto Rico Public Papers. San Juan: Gobierno de Puerto Rico; 1945.
69. . The Place of Planning in Society. Puerto Rico Planning Board: San Juan, P. R.; 1958.
70. . The Stricken Land: The Story of Puerto Rico. Garden City: Doubleday; 1947.
71. Waterson, Albert. Planificación del desarrollo: Lecciones de la experiencia. Fondo de Cultura Económica: México; 1969
72. Watlington Linares, Francisco. Las Cabezas: Planificación de un área urbana en transición Tesis presentada para obtener el grado de maestro en administración pública. Universidad Puerto Rico; 1967.
73. Wells Henry. La Modernización de Puerto Rico. Río Piedras: Editorial Universitaria; 1972.
74. Wise, Harold F. History of State Planning: An Interpretative Commentary. Washington, D. C.: The Council of State Planning Agencies; 1977.

B. Artículos de Revistas

1. Anderson, Robert. "Reseña del libro Administration of a Revolution" Revista de Ciencias Sociales. Universidad de Puerto Rico. Vol. X; Núm. 4 (diciembre 1966) pag. 489-492.
2. Andreu Iglesias, César. "Análisis histórico de los factores determinantes en la política de desarrollo económico en Puerto Rico a partir de la década del 1930". Revista Jurídica, Universidad de Puerto Rico. Vol. XLIII; Núm. 4 (1974) pags. 561-575.
3. Bas, Carlos A. y Sepúlveda, Anibal. "El desarrollo urbano de San Juan y la planificación urbana en Puerto Rico". Revista Interamericana de Planificación. Vol. XI; Núm. 43 (septiembre de 1977) pags. 112-144.
4. Baqué, Jaime. "Movimientos de Reforma agraria en Puerto Rico", Revista de Agricultura de Puerto Rico. Vol. 55; Número 1 y 2 (enero-diciembre de 1968).
5. Baquero, Jenaro. "Magnitud y características de la inversión exterior en Puerto Rico". Revista de Ciencias Sociales. Universidad de Puerto Rico. Vol. VIII; Núm. 1 (marzo 1964) pags. 5-13.
6. Cohen, Jerome B. "Tugwell's Task in Puerto Rico". Current History. Vol. 1: Núm. 2 (october, 1941) pags. 177-182.
7. Cordero, Federico. "Operación Metro: Case Study of the Power Structure in Action and the Crisis in the Planning Process in Puerto Rico" Revista Jurídica de la Universidad de Puerto Rico. Vol. XXXII; Núm. 3 (1963) pags. 353-404.
8. García Santiago, Ramón. "La situación actual y las perspectivas de la planificación". PLERUS. Vol. VIII; Núm. 1 y 2 (junio-diciembre, 1974) pags. 65-78.
9. Herrero, José A. y Castañeda, Rolando. "La no planificación y la planificación de Puerto Rico a lo Picó: Algunos comentarios". Revista de Ciencias Sociales. Universidad de Puerto Rico. Vol. XV; Núm. 1 (marzo 1971) pags. 135-141.
10. Kaplan, Marcos. "Aspectos políticos de la planificación en América Latina". Revista de la Sociedad Interamericana de planificación. Vol. IV; Núm. 15 (septiembre 1970) pags. 43-63.
11. Lewis, Gordon K. "Puerto Rico: estudio de un caso de cambio en una región subdesarrollada". La Torre. Año IV; Núm. 13 (enero-marzo, 1956).

12. Nayas Dáyila, Gerardo y Ortíz, Hermenegildo. "Planificación: La Junta cambió muy lentamente". Avance, Año 2, Núm. 57 (20 de agosto de 1973) págs. 36-43.
13. Nazario, Hiram. "El problema de la relevancia en el estudio de la administración pública en Puerto Rico". Revista de Administración Pública. Vol. V Núm. 1 (marzo, 1972) págs. 73-89.
14. Negrón García, Luis P. y Tila Hormazabal. "La Ley de Planificación de Puerto Rico: Análisis de Política Pública". Revista Jurídica de la UPR. Núm. 3, vol. XXXVIII. (1969) págs. 415-497.
15. Nones, Adolfo. "Breve descripción del Plan para la Reconstrucción Económica de Puerto Rico; conocido con el nombre de Plan Chardón". Revista de Obras Públicas. Vol. XII; Núm. 7 (julio, 1935) págs. 975-982.
16. Okun, Arthur M. "Desarrollo económico de Puerto Rico en la década del 50: Proyecciones y realidad". Revista de Ciencias Sociales. Vol. V; Núm. 2 (junio, 1961) pág. 223-254.
17. Oliveras, Cándido. "La ampliación del ámbito de la planificación en Puerto Rico". Revista PLERUS. Vol. VIII; Núm. 1 y 2 (junio a diciembre 1974) págs. 59-64.
18. Picó, Rafael. "Los Primeros años de la planificación en Puerto Rico". PLERUS. Vol. VIII, Núm. 1 y 2 (junio-diciembre de 1974) págs. 25-57.
19. . "Puerto Rico: un ejemplo de la planificación integral". Revista PLERUS. Vol. VII; Núm. 1 y 2 (junio-diciembre, 1974) págs. 1-24.
20. Rofman, Alejandro B. "Resultados obtenidos en el proceso de planificación en América Latina". Revista Interamericana de Planificación. Vol. X; Núm. 38 (junio 1976) págs. 78-95.
21. Serrano Geys, Raúl. "El marco constitucional del desarrollo económico de Puerto Rico: 1930-1974". Revista Jurídica. Vol. XLIII; Núm. 4 (1974) págs. 587-600.
22. Torres, Benjamín J. "El nacionalismo en Puerto Rico: 1922-1936, apuntes para su interpretación". Revista Puertorriqueña de Investigaciones Sociales. (julio-diciembre de 1976).
23. Tugwell, R. G. "Fuel of Magnificence: The case of Puerto Rico". Confluence, IV (october, 1955) págs. 266-291.

24. Tugwell, R.G. "Planning and Democracy". The Center Magazine (september-october, 1978). págs. 59-67.
25. Villamil, José J. "El modelo puertorriqueño: los límites del crecimiento dependiente". Revista Interamericana de planificación. Vol. X, Núm. 39 (septiembre, 1976) págs. 64-86.
26. . "Evaluación de la planificación en Puerto Rico". Revista de la Sociedad Interamericana de Planificación. Núm. 3 (septiembre de 1967) págs. 26-30.
27. . "Puerto Rico: una interpretación". Revista de Administración Pública. Vol. V; Núm. 1 (marzo, 1972) págs. 91-103.
28. Wells, Henry. "La reorganización administrativa en Puerto Rico". Revista de Ciencias Sociales. Universidad de Puerto Rico. Vol. I; Núm. 1 (marzo, 1957). págs. 93-113.

C. Informes, Documentos y Publicaciones Oficiales.

1. Autoridad Sobre Hogares de Puerto Rico. 16^{to}. Informe Anual: 1953-54 s.l.; s.f.
2. Autoridad Sobre Hogares de Puerto Rico. Vigésimo Informe Anual: 1957-58. s.l.; s.f. (mimeografiado).
3. Bartlett, Frederick P., Storke Louis, Jr. Griffin, Donald F. y Howell, Brandon. A Development Plan for Puerto Rico. Planning Urbanizing and Zoning Board. Technical Paper Number 1. Santurce. January, 1944.
4. Comisión para el Estudio del Propósito de Puerto Rico. Informe a la Asamblea Legislativa. 21 de mayo de 1963.
5. Comisión Reorganización. Informe sobre la reorganización de la Rama Ejecutiva del Gobierno de Puerto Rico. San Juan (17 de octubre de 1949).
6. Comité Asesor de Ciudadanos. Informe del Comité de Ciudadanos Asesores a la Junta de Planificación. San Juan (mayo, 1967).
7. Comité de Ciudadanos Asesor a la Junta de Planificación de Puerto Rico. Estudio sobre dilaciones en el Area de Operaciones de la Junta de Planificación.
8. Hanson Parker, Earl. "Planning Activities in Puerto Rico". Preliminary Report to the Puerto Rico Reconstruction Administration and the National Resources Committee. San Juan: February 17, 1936.
9. Informe del Comité de Ciudadanos al Honorable Gobernador

- del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. San Juan. 28 de abril de 1961 (mimeografiado).
10. Junta de Planificación. Comisiones Locales de Planificación. Boletín de Divulgación Núm. 13. Santurce, 1959.
 11. Commonwealth of Puerto Rico Workable Program for Urban Renewal. Sección I. Santurce, January 1955.
 12. El programa de planificación local. San Juan. marzo de 1954. (mimeografiado).
 13. Informe Anual: 1949-50. San Juan. Department of Finance; Government Service Office. Printing Division; 1951.
 14. Noveno Informe Anual Año Fiscal 1950-51. San Juan. Departamento de Hacienda, División de Imprenta; 1952.
 15. 10^{mo} Informe Anual: 1951-52, San Juan. Departamento de Hacienda. División de Imprenta; 1953.
 16. Undécimo Informe Anual 1952-53. San Juan. Departamento de Hacienda. Oficina de Servicios del Gobernador. División de Imprenta; 1954.
 17. Duodécimo Informe Anual Año Fiscal 1953-54. San Juan: Departamento de Hacienda. Oficina de Servicios del Gobernador. División de Imprenta; 1954.
 18. Decimotercer Informe Anual; Año Fiscal 1954-55. San Juan: Departamento de Hacienda; 1955.
 19. 14th Annual Report 1955-56. San Juan; Departamento de Educación; 1957.
 20. Informe Anual 1956-57; San Juan: Departamento de Hacienda. Servicios de Compra y Suministro. División de Imprenta; 1958.
 21. 16th Informe Anual: Año Fiscal 1957-58. Santurce; s.d.p.; s.f.
 22. Decimoséptimo Informe Anual Año Fiscal 1958-59. (copia al carbón) 15 de noviembre de 1960.
 23. Decimoctavo Informe Anual 1959-60. (copia al carbón) s.f.
 24. Informe Anual 1960-61. s.d.p. (11 de septiembre de 1961).
 25. Informe Anual: 1961-62. s.d.p. (2 de

- octubre de 1962).
26. Junta de Planificación. Informe Anual: 1962-63 s.d.p.; s.f.
 27. Informe Anual: 1963-64 s.d.p. (1 de octubre de 1961).
 28. Informe Anual: 1964-65 s.d.p. (5 de octubre de 1965).
 29. Informe Económico al Gobernador 1950-51.
 30. Informe Económico al Gobernador 1951-52.
 31. Informe Económico al Gobernador 1952-53.
 32. Informe Económico al Gobernador 1960-61.
 33. Informe Económico al Gobernador 1963-64.
 34. Boletín de Divulgación Núm. 1. San Juan: Editorial del Departamento de Instrucción Pública: 1955.
 35. Reglamento de Planificación Núm. 1 (Reglamento Interno) Primera Revisión. 8 de enero de 1951.
 36. Reglamento de Planificación Núm. 2 (Reglas de Procedimientos para la presentación de proyectos de mejoras y usos de terrenos y propiedades públicas). 24 de febrero de 1956.
 37. Reglamento de Planificación Núm. 3 (Reglamento de Lotificación). Segunda Revisión. Imprenta de Servicios. 26 de marzo de 1954.
 38. Reglamento de Planificación Núm. 4 (Reglamento de Zonificación). Imprenta de Servicios. 13 de agosto de 1955.
 39. Reglamento de Planificación Núm. 5 (Reglamento de Zonas Antiguas e Históricas). 25 de abril de 1951.
 40. Reglamento de Planificación Núm. 6 (Reglamento sobre Uso y Fijación de Anuncios en las Carreteras de Puerto Rico) 30 de diciembre de 1953.
 41. Reglamento de Planificación Núm. 7

- (Reglamento de Edificación). Imprenta de Servicios. 13 de agosto de 1954.
42. Junta de Planificación. Reglamento de Planificación Núm. 8 (Reglamento de Planificación Local). Primera Revisión 23 de octubre de 1958.
43. . Reglamento de Planificación Núm. 9 (Reglamento de Facilidades Vecinales). 9 de marzo de 1963.
44. . Reglamento de Planificación Núm. 10 (Reglamento sobre Conservación de Edificios) 27 de septiembre de 1963.
45. . Resolución P-147 (Evaluación del Crecimiento y guías generales para el desarrollo del Area Metropolitana de San Juan) 15 de febrero de 1962).
46. Junta de Planificación, Urbanización y Zonificación. Tercer Informe Anual Año Fiscal 1944-45. San Juan: Administración General de Suministros. Oficina de Servicios, División de Imprenta; 1946.
47. . Cuarto Informe Anual: Año Fiscal 1945-46. San Juan: Administración General de Suministro. Oficina de Servicios. División de Imprenta; 1947.
48. . Quinto Informe Anual: Año Fiscal 1946-47. San Juan: Administración General de Suministro Oficina de Servicios; División de Imprenta; 1948.
49. . Sexto Informe Anual: 1947-48. San Juan: Administración General de Suministros. Oficina de Servicios. División de Imprenta; 1949.
50. . Informe Anual Año Fiscal 1948-49. San Juan: Administración General de Suministro. Oficina de Servicios. División de Imprenta; 1950.
51. . Plano Regulador para el Desarrollo de Puerto Rico. (P.R.-35 Sistema General de Carreteras) abril 1946.
52. . Plano Regulador para el Desarrollo de Puerto Rico. P.R.4 (Aeropuerto para Puerto Rico) 1946.
53. . Plano Regulador para el Desarrollo de Puerto Rico. (P.R.-5 Comunidades Rurales) febrero de 1952.
54. . Primer Programa de Seis Años: 1944-49-50. 17 de marzo de 1944.
55. . Segundo Programa Económico de Seis

- Años para los Años Fiscales 1945-46 a 1950-51. 21 de febrero de 1945.
56. Tercer Programa Económico de Seis Años para los Fiscales 1946-47 a 1951-52. febrero de 1946.
57. Cuarto Programa Económico de Seis Años: 1947-48 a 1952-53. 26 de marzo de 1947.
58. Sexto Programa Económico de Seis Años para los Años Fiscales 1949-50 a 1954-55. marzo de 1949.
59. Junta de Salario Mínimo. La industria azucarera de caña en Puerto Rico. San Juan septiembre de 1942 (mimeografiado).
60. Puerto Rico Industrial Development Company. Audit Report for the Year ended June 30, 1946. Auditor of Puerto Rico. Audit Division; 1946.
61. Puerto Rico Planning Board. Economic Development of Puerto Rico: 1940-1950; 1951-1960. San Juan; Department of Finance Government Service Office; Printing Division (febrero, 1951)
62. Puerto Rico Planning, Urbanizing and Zoning Board. Annual Report: 1942-43 Submitted to the Governor of Puerto Rico. San Juan: Insular Procurement Office. Printing Division; 1943.
63. Insular Procurement Office: Second Annual Report: 1943-44. San Juan; Service Office of the Government; Printing Division; 1945
64. Puerto Rican Policy Commission. Report of the Puerto Rican Policy Commission (Charlón Plan). San Juan, P.R. June 14, 1934.
65. Puerto Rican Reconstruction Administration. Annual Report. June 30, 1939 (mimeografiado).
66. Rodwin, Lloyd. The Puerto Rico Planning Board: An Evaluation. Confidential s.d.p. 7 septiembre 1956.
67. United States. Congress. House of Representative. Committee on Insular Affairs. Investigation of Political, Economic and Social conditions in P.R. 79th congress. 1st session House Report. No. 479; Washington, D.C. 1945.
68. United States, Congress. Senate. Committee on Territories and Insular Affairs. Economic and Social Conditions in P.R. Hearings Before the 78th. Congress pursuant to S. Res. 26, Part II (March 22-April 12, May 5, 1943).
69. United States. War Department. Office Director of Census of Porto Rico. Report on the Census of Porto Rico, 1899.

Washington: Government Printing Office; 1900.

D. Discursos y Periódicos

1. Bliss, Peggy Ann. "Muñoz, Tugwell formed success formula for P.R.". The San Juan Star. (San Juan, P.R.). July 23, 1979. Pág. 1 y 12.
2. Combas Guerra, Eliseo. "En recuerdo de Rexford Guy Tugwell". El Mundo (San Juan, P.R.). 14 de septiembre de 1979. pág. 9-A.
3. Dorvillier, William J. "So Much to Remember". The San Juan Star. (San Juan, P.R.). July 31, 1979. pág. 21.
4. Fridman, Robert. "Rexford G. Tugwell dies, governor of P.R. 1941-46". The San Juan Star. (San Juan). July 23, 1979. pág. 1 y 12.
5. García Santiago, Ramón. HUD'S Contribution to Puerto Rico's Urban Development. Presentation by Planning Board Chairman at the Planning Week Banquet held in honor of Dr. Robert C. Weaver, Secretary and Attorney José E. Febres Silva, Regional Administrator of the Department of Housing and Urban Development of the United States on August 14th, 1968.
6. Hansen, Millard. "Rexford Tugwell: Privilege to know" The San Juan Star. (San Juan, P.R.). July 31, 1979. pág. 19.
7. Laguerre, Enrique A. "Hojas Libres: Fallas de Urbanización" El Mundo (San Juan, P.R.). 10. de febrero de 1979. pág. 7-A.
9. "Hojas Libres: Planificación II". El Mundo (San Juan, P.R.). 22 de Enero de 1979. pág. 7-A.
10. "Hojas Libres: Planificación III". El Mundo (San Juan, P.R.). 3 de febrero de 1979. pág. 7-A.
11. Maldonado, A.W. "La obra y la ironía de Tugwell". El Mundo (San Juan, P.R.). 25 de Julio de 1979, pág. 9-A.
12. Moscoso, Teodoro. "El fomento industrial en Puerto Rico". Conferencia preparada para el Seminario de Planificación Económica celebrada bajo los auspicios de la Administración de Cooperación Internacional y el Departamento de Estado del Estado Libre Asociado de Puerto Rico con la Cooperación de la Junta de Planificación y la Universidad de Puerto Rico. (Octubre - Noviembre de 1958). Micrografado.
13. "Un discurso y una aclaración". Discurso pronunciado en la asamblea de la Conferencia General de Trabajadores el 9 de septiembre de 1950. San Juan: AFE. 1950.

14. Muñoz Marín, Luis, "Ciertas verdades históricas". El Mundo (San Juan P.R.). 29 de Mayo de 1979. pág. 9-A.
15. . Discurso pronunciado en la Universidad de Harvard en la tarde del día de graduación el 16 de junio de 1956. (Mimeografiado).
16. . "La abolición de la miseria en América en una generación: Programas y metas de Puerto Rico". Discurso pronunciado el 23 de Septiembre de 1954 ante la convención anual de la Federación Americana del Trabajo celebrada en los Angeles, California.
17. . "Las funciones de la planificación económica desde el punto de vista del primer ejecutivo". Discurso pronunciado en el acto inaugural del Seminario de Planificación Económica celebrado en San Juan del 27 de Octubre al 28 de Noviembre de 1958 bajo los auspicios de la AID y el Departamento de Estado del ELA con la cooperación de la Junta de Planificación y la Universidad de Puerto Rico.
18. . "Mensaje a la cuarta Asamblea Legislativa de Puerto Rico en su cuarta sesión ordinaria. San Juan: Departamento de Instrucción Pública. 11 de Febrero de 1964.
19. . "Nuevos caminos hacia viejos objetivos" El Mundo (28 y 29 de Junio de 1946).
20. Picó, Rafael. "Carta abierta a Enrique Laguerre". El Mundo (San Juan, P.R.). 9 de Febrero de 1979. pág. 7-A.
21. . "Importancia de la planificación para el desarrollo económico". Conferencia dictada en la Facultad de Economía de la Universidad Central de Quito, Ecuador (24 de febrero de 1955).
22. . "La nueva Junta de Planes". Discurso pronunciado ante la matrícula del Club de Leones de San Juan. 12 de Agosto de 1942. (Mimeografiado).
23. . "Los instrumentos de la planificación en Puerto Rico." Ponencia presentada ante la IV Reunión del Congreso Interamericano de Municipios, Montevideo, Uruguay (20-28 de Febrero de 1953).
24. Ortíz Quiñones, Hermenegildo. "Crisis en la planificación". El Mundo. (San Juan, P.R.). 24 de Marzo de 1979. pág. 9-A.

E. Cartas y Comunicaciones Inéditas

I. Archivo General de Puerto Rico. Tarea 58-A-4

Carta de Ruby Black a Rafael Picó, 16 de Junio de 1942. Cartapacio 1,478.

Carta de Rafael Picó a John M. Clark, 11 de Septiembre de 1941. Cartapacio 1,478.

Correspondencia con el "Committe of Consultants to Advise The Puerto Rico Planning, Urbanizing and Zoning Board. Cartapacio 1,476.

Carta de Rafael Picó a Rafael de J. Cordero, 10 de Julio de 1945. Cartapacio 1,378.

Comunicación del Sr. Sergio Cuevas a la Junta de Planificación sobre el Plano Regulador de Vías Públicas para el Area Metropolitana de San Juan, 13 de Julio de 1942. Cartapacio 1,466.

Carta de Teodoro Moscoso a Rexford G. Tuqwell, 21 de noviembre de 1945. Cartapacio 1,516.

Carta de Teodoro Moscoso a Rafael Picó, 5 de Abril de 1945. Cartapacio 1,516.

Carta de Rafael Picó a Teodoro Moscoso, 7 de Septiembre de 1945. Cartapacio 1,516.

Carta de Rafael Picó a Teodoro Moscoso, 28 de Noviembre de 1945. Cartapacio 1,516.

Carta de Teodoro Moscoso a Rafael Picó, 14 de mayo de 1945. Cartapacio 1,516.

Carta de Teodoro Moscoso a Rafael Picó 14 de Diciembre de 1945.
Cartapacio 1,516.

Memorándum de Sol Luis Descartes a Rafael Picó, 8 de Enero de
1946. Cartapacio 1,516.

Memorándum de Rafael Picó al personal de la Junta de Planifica-
ción, 15 de Febrero de 1946. Cartapacio 1,516.

Audit Report for the year ended June 20, 1976 for the Puerto Rico
Industrial Department Company. Cartapacios 1,511 y 1,518.

2. Archivo General de Puerto Rico. Tarea A-78-85

Carta de Rafael Durand Manzanal a Rafael Picó, 17 de mayo de 1954.
Lista 78-15 Partida 7.

Memorándum de Rafael Durand Manzanal a Rafael Picó, 26 de noviem-
bre de 1952 Lista 78-15 Partida 3.

Memorándum de Marco Rigau a Roberto Sánchez Vilella, 12 de di-
ciembre de 1952 Lista 78-15 Partida 3.

3. Archivo de la Junta de Planificación.

Memorando de Rafael Durand Manzanal a Rafael Picó, 16 de Enero
de 1952. Correspondencia General: 1950-52.

Carta de Rafael Picó a Teodoro Moscoso, 27 de Febrero de 1952.
Correspondencia General: 1950-52.