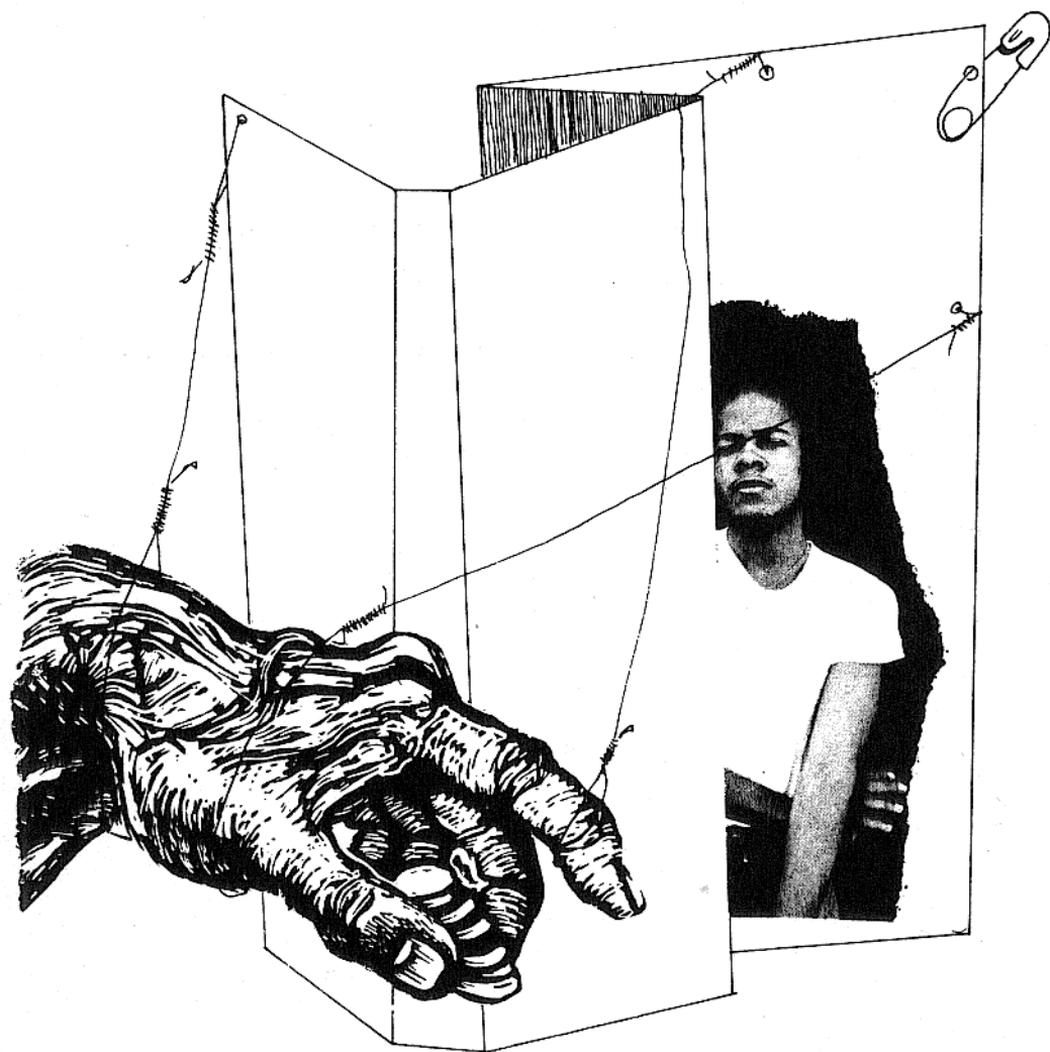


**la política de
distribución de tierras
en puerto rico.**



EL RETO DEL DESEMPLEO Y LA POLITICA DE DISTRIBUCION DE TIERRAS EN PUERTO RICO*

Por: Francisco Watlington-Linares

I. El Problema del Desempleo

Al igual que en la década del '30, la necesidad de trabajo productivo, ingreso de subsistencia y hogar seguro está adquiriendo dimensión explosiva en el Puerto Rico de hoy. En 1974, el "brain trust" del Gobernador Hernández Colón señala que:

El desempleo ha sido por mucho tiempo el síntoma más visible y doloroso de las fallas de la economía de Puerto Rico.

La emigración de los desempleados que voluntariamente (sic) han decidido marchar, ha constituido la válvula de escape que ha impedido que el desempleo adquiera proporciones catastróficas. (Talleres. . .1974:2)¹

Los asesores del Gobernador reconocen además que la válvula de escape se está cerrando, mientras se abre la de entrada de puertorriqueños que regresan y de extranjeros que no tienen a donde regresar (Talleres. . .1974)².

* Trabajo realizado bajo auspicios del Instituto Berstraesser, Friburgo, Alemania, y subvención de la Fundación Volkswagen.

Debido mayormente a la inmigración, la fuerza trabajadora está aumentando a razón de entre 30 y 40 mil personas por año (Talleres. . . 1974:71)³. Asumiendo un promedio de 2 a 3 trabajadores por familia, están llegando entre 10 y 20 mil familias cada año. Las que consiguen empleo, incluyendo un número desproporcional de extranjeros, lo logran desplazando un número comparable de antiguos residentes del país (Talleres. . . 1974:57-73)⁴. Si a esto se suma la desaparición anual de 20 mil empleos por la contracción de la economía,⁵ es probable que entre 15 y 30 mil familias se estén marginando totalmente de la fuerza trabajadora todos los años. Actualmente, cerca de un cuarto de millón de familias puertorriqueñas no tiene miembro alguno empleado (Dones Suárez, 1973).⁶

Muchas de las familias que carecen de empleo tampoco tienen hogar propio. Las invasiones de terrenos contribuyeron a reducir la presión por vivienda desde 1968 hasta que fueron reprimidas en 1973. Investigación sociológica revela la preponderancia de unidades familiares jóvenes (personas entre 25 y 34 años) provenientes de los centros urbanos mayores, notablemente de Nueva York y otras ciudades continentales (Rivera, s.f.). Todavía no ha habido invasiones considerables cuyo propósito primordial sea cultivar la tierra, aunque algunos invasores han establecido pequeños huertos y crianzas. La seguida contracción del mercado de empleo y la reducción eventual de los programas de asistencia social obligaría a muchas familias a ocupar tierras para proveerse subsistencia.

Por otro lado, la política agrícola que se ha venido siguiendo sin revisión conceptual por tantos años ha sido incapaz de aportar significativamente a la solución de nuestro problema social más apremiante, el desempleo. La agricultura es el único sector de la economía puertorriqueña en que la política pública reciente para su desarrollo ha proyectado un crecimiento negativo del empleo. (Talleres. . . 1974:82). Sin embargo, el Departamento de Agricultura está bajo creciente presión para producir un cambio radical de enfoque. Recientemente comenzó a manifestarse en esa agencia la tendencia de depender cada vez más de la distribución de fincas familiares pequeñas para el logro de sus aún limitados objetivos en la creación de empleos.

II. Un Programa al Margen de la Ley.

El Programa de Distribución de Tierras (PDT) fue establecido inicialmente como Programa de "Fincas Individuales", bajo el Título VI de la "Ley de Tierras

de 1941" (Ley Núm. 26 del 12 de abril de 1941). Con el Programa de "Fincas de Beneficio Proporcional" (Título IV) y de "Reinstalación de Agregados" el PDT (Título V) formaba parte de la Autoridad de Tierras de Puerto Rico, corporación pública implantada con fervor revolucionario por el Partido Popular Democrático al ser electo al poder por primera vez (Bagué, 1968).⁷ Realmente, el "Título VI" fue el logro más legítimo y a la vez efímero del agrarismo social-populista que tras más de veinte años de lucha llevó a la victoria a un partido fundado en la consigna de "pan, tierra y libertad" (Watlington, 1972).

De todas las medidas reformistas que comprendían la Ley de Tierras, la distribución de tierras en fincas de escala familiar suscitó la más decidida reacción de los intereses oligárquicos, y la del Gobernador designado por el Presidente de Estados Unidos (Watlington, 1972). La poderosa oposición al "minifundio" determinó que el Título VI quedara coartado desde sus comienzos a una expresión nominal y conceptualmente trunca. Con el tiempo el programa de fincas familiares se convirtió en medio para otorgar recompensas políticas y, a veces, castigos (mediante la expropiación de tierras).⁸ Administrativamente huérfano desde que se abandonó la reforma agraria, el programa rodó de hogar por mucho tiempo. En 1948 fue traspasado a la Administración de Programas Sociales y luego en 1966 al Departamento de Agricultura.

Finalmente, en 1973 fue creada en forma algo improvisada la Corporación para el Desarrollo Rural de Puerto Rico (CDR).⁹ Recogió dos programas de gobierno que habían estado marginados de la política agrícola dominante. El de fincas familiares sobrevivía como vestigio del reformismo agrario de 1941. La Comisión para el Mejoramiento de Comunidades Aisladas había sido creada *ad hoc* en 1960 más para mitigar una conciencia política, intranquila por el rezago extremo en que se encontraban muchas áreas de la ruralía que como resurgimiento de fervor agrarista.¹⁰ Bajo una corporación pública ambos programas tendrían mayor flexibilidad implementativa y capacidad de generar sus propios recursos fiscales. Específicamente, ampliaba el erario haciendo factible la utilización de fondos federales y privados (mediante delegación y emisión de bonos respectivamente) y el desarrollo de actividad empresarial.

Simultáneamente, al crearse la CDR varios programas orientados al desarrollo de la infraestructura económica de la ruralía fueron agrupados bajo una hermana Corporación para el Desarrollo Agrícola (CDA).¹¹ Entre estos figuran el programa de mercadeo, incluyendo los centros de acopio y mercados rurales, y el programa para el "fomento del desarrollo agrícola" de incentivos a empresas. El deslinde formal de dos corporaciones gemelas, una de enfoque

"social" y la otra de enfoque "económico" perpetuaba una diferenciación ya mitológica entre una agricultura familiar necesariamente marginal y una agricultura empresarial "eficiente".

El antiguo programa de fincas "individuales", luego "familiares", se convirtió en eje de la CDR. No obstante, el actual Programa de Distribución de Tierras (PDT) siguió siendo la Cenicienta denigrada de la política agro-rural. Aún la Ley que creó la Corporación en que juega el papel principal no hace referencia alguna a la deseabilidad de distribuir fincas o tierras. La exposición de motivos de dicha Ley omite mención del propósito que apareció, en el Proyecto del Senado Núm. 156 y que lee en parte:

...es menester proveer tierras a familias que ahora no las tienen, de modo que puedan establecer en ellas sus hogares permanentes y trabajarlas para proveerse un nivel de vida adecuado, bien sea con el ingreso que de ellas obtengan, o suplementándolo con el que puedan obtener de fuentes fuera de sus fincas.¹²

El Artículo 3 sobre política pública y objetivos de la Ley Núm. 63 de 1973, sin mencionar la distribución de tierras o la creación de nuevas fincas, declara en forma ambigua:

Artículo 3. El propósito de esta ley es promover el mejoramiento económico y social de la zona rural de Puerto Rico, proveyendo a sus residentes satisfacción a las necesidades propias de una vida digna, de forma que se pueda conservar en nuestros campos una población satisfecha y productiva. A tales fines la corporación podrá establecer, y estimular por todos los medios posibles a que otras personas establezcan, operaciones, programas, sistemas, mecanismos y facilidades necesarias y útiles para fomentar la agricultura en general y en especial la agricultura de tipo familiar y de la altura; estimular la producción de alimentos que se consumen en Puerto Rico; crear fuentes de empleo a los residentes de la zona rural y proveer a los integrantes de la ruralía expansión cultural, recreación y el disfrute de la vida moderna en forma comparable a su disfrute en la ciudad.¹³

La visión que se proyecta del desarrollo rural está a tono con la política

agro-comercial dominante. La retención de población del proyecto de ley original se convierte en "conservar... una población satisfecha y productiva". Así visto la despoblación viene a ser aceptable, casi deseable. La intención de Ley pone énfasis en el fomento empresarial: "... estimular por todos los medios posibles a que otras personas establezcan..." La creación de empleos se menciona en forma secundaria, supeditada a la producción de alimentos.

A fin de cuentas, al estudiarse en conjunto la Ley Núm. 63, se advierte que ni la retención de población, menos aún la repoblación, forma parte esencial de su propósito. La creación de empleos en lugar de constituir el objeto primordial de la Ley se convierte en un beneficio marginal para los pocos que puedan quedar en el campo. Para ese remanente "satisfecho y productivo" la CDR proveerá "...el disfrute de la vida moderna" —como si se estuviera en la capital—. Esta perspectiva es, sin duda, congruente con el enfoque que en el pasado han aprobado las agencias agrícolas federales responsables de gran parte del financiamiento de los programas estatales (Watlington, 1975).¹⁴

En la Ley que creó la CDR no existen disposiciones explícitas sobre el rol que debe jugar la distribución de tierras como parte integral de la agencia o de una política pública de desarrollo rural. El programa para crear fincas familiares se rige, como antes de existir la Corporación, por un reglamento que en sus concepciones normativas es esencialmente el mismo de la década del '40. La escasa proyección que tuvo el "Título VI" a través de la mayor parte de una generación de existencia explica en parte su falta de actualización conceptual al paso de las cambiantes necesidades del país. El "Reglamento para distribución y operación de fincas otorgadas al amparo del Título VI de la Ley de Tierras" como en su más reciente versión aún se titula, en conjunción con ciertas leyes *ad hoc* de jurisdicción concurrente, encubre como harapo con parches de tela nueva la ausencia de una visión englobada de lo que debe ser el programa de fincas familiares.

Los criterios más importantes que el Reglamento establece son los referentes a la selección de candidatos a recibir fincas, y a las condiciones del usufructo, incluyendo disposiciones sobre su traspaso, cancelación, etc. Al organizarse la CDR se dispuso la preparación de un expediente de cada ocupante de finca que violaba las normas del usufructo a fin de reestablecer la conformidad, si preciso recurriendo a la evicción. Al completarse el informe se hizo patente que las violaciones se habían generalizado de tal modo que solo sería factible procesar los casos más flagrantes. Se decidió entonces revisar el Reglamento.¹⁵

A mediados de 1975 la CDR celebró una serie de reuniones al efecto de discutir posibles enmiendas. Participó el "staff" directivo de la oficina central, incluyendo su Director, abogado y coordinadores de programa, y el personal técnico y directivo, directores, subdirectores y supervisores, de los cinco centros u oficinas regionales en que está organizada la Corporación. Las reuniones se realizaron a puertas cerradas, limitándose la participación al círculo reducido de funcionarios de la misma agencia. No se invitó a técnicos de agencias afines ni se utilizaron los servicios de asesores expertos. Tampoco se pidió la colaboración de ciudadanos interesados o representativos de intereses rurales, en evidente violación de la disposición de Ley al efecto.¹⁶

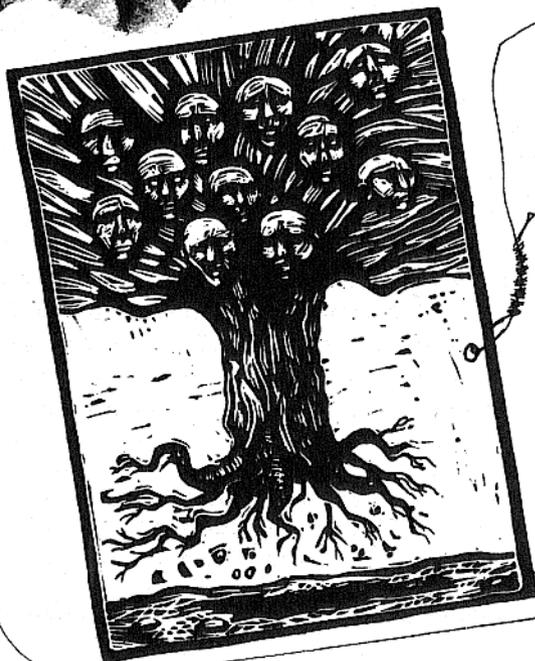
El temario de las reuniones giró en torno al problema de desviaciones de las normas de usufructo fijadas por el Reglamento. Las observaciones del personal de campo convergían en apuntar el incultivo de la tierra como la característica más común de las fincas del programa. Se estimó que sólo un 10% de las tierras eran aprovechadas, atribuyéndose el atraso en el pago de los cánones a la improductividad. Como violación más evidente se señaló la proliferación de viviendas y negocios no agrícolas. Se observó además que muchas fincas creadas por el programa estaban en tierras marginales para el cultivo. En otros casos carecían de la infraestructura mínima necesaria (agua, electricidad, caminos). Finalmente se mencionó la edad avanzada de gran parte de los usufructuarios.

Para decepción de algunos técnicos, las modificaciones que más tarde se hicieron al Reglamento fueron mínimas, de carácter esencialmente legalista. No se intentó buscar una interpretación integral de las irregularidades a la luz de cambios habidos en una generación y la dinámica social del Puerto Rico de hoy. La revisión se limitó mayormente a la inserción de algunas enmiendas para bregar con las incongruencias normativas del programa y la realidad. En ausencia de un Reglamento actualizado conceptualmente, los técnicos del programa seguirán, como en el pasado, recurriendo en la práctica a juicios subjetivos basados en su propia experiencia e interpretación personal de los propósitos legales del mismo.

III. ¿Tierras, Para Quién?

El propósito presumible del Programa de Distribución de Tierras, según se ha definido en el Reglamento original del "Título VI", aún vigente, es:

...promover...la formación de fincas que constituyan unidades económicas que permitan a las familias que las exploten agrícola-



mente un nivel de vida adecuado, de acuerdo con la política gubernamental de ingreso mínimo familiar. . . (Reglamento. . .s.f.)

La definición es a la vez precisa y lo suficientemente flexible para incorporar modificaciones conceptuales que respondan a los cambios sociológicos y tecnológicos que han habido desde que surgió el programa. Sin embargo, en la práctica administrativa se ha guardado sorprendente fidelidad a unos postulados operacionales que anotados o no al margen de lo establecido por Ley refuerzan una tradición limitante sobre sus objetivos específicos.

La marginación de la mayor parte de la población productiva del país de participación en el PDT es un buen ejemplo de cómo una política pública obsoleta pero firmemente institucionalizada distorsiona las prioridades sociales y desvirtua el esfuerzo gubernamental. El desempleo de la población joven y escolarizada ha estado aumentando consistentemente desde hace varios años y alcanza ya niveles alarmantes. No obstante, en la definición de clientela del programa y en la selección de sus beneficiarios prevalece un criterio de asistencia social que favorece una familia nuclear extensa y patriarcal.¹⁷

El modelo tradicional parte de un padre agricultor *bonafide* con un mínimo de escolarización y dispuesto al trabajo no importa su edad. Debe tener un hogar constituido por una mujer y el mayor número de hijos dependientes posible, preferiblemente varones de escolarización limitada. Esta interpretación aún prevalece a pesar de creciente evidencia de que la familia rural promedio en el Puerto Rico de hoy tiene menos de cuatro miembros. (Watlington, 1975 (b)). La actualización de esta visión nostálgica la expone un apologista reciente.

La finca familiar ideal sería aquella en que el padre, curtido en los afanes de la tierra y sin que haya tenido el honor de conocer a la Señora Universidad, trabaje hombro con hombro con el hijo que sí fue a la universidad y adquirió allí las nuevas destrezas que reclama la agricultura moderna. La experiencia del padre y las destrezas técnicas del hijo se combinarán para hacer producir mejor a nuestra tierra. (Badillo, 1976)

Entre las enmiendas de 1975 al Reglamento del "Título VI" se destaca la que reconoce la mayoría de edad de las personas entre 18 y 21 años.¹⁸ A la vez se condiciona e implícitamente limita su participación:

El candidato no deberá tener más de cincuenta años (50) de edad ni

menos de veintiuno (21). El Secretario de Agricultura podrá hacer excepción de este requisito en casos de aspirantes de más de cincuenta (50) años *y de aspirantes entre los 18 y 21 años, siempre y cuando hubieran sido emancipados plenamente en las formas que dispone el Código Civil de Puerto Rico. En ambos casos deberán tomarse las medidas especiales necesarias para asegurar la explotación eficiente de la finca.* (Enmienda subrayada por el investigador). (Reglamento, s.f., Art. IV, 2)

Se podrá apreciar que hasta que se hizo la enmienda se prohibía específicamente la selección de candidatos menores de 21 años aunque a los mayores de 50 se le permitía hacerlo mediante dispensa. En la práctica administrativa la mayoría de las personas entre los 21 y 25 años también quedan descalificadas de obtener fincas por normas escritas y no escritas que, tomadas en conjunto, constituyen una inicua barrera generacional. Consecuentemente el grupo trabajador más adiestrable, adaptable y dinámico de la población no logra siquiera la participación proporcional que le correspondería.

Algunas restricciones reglamentarias que son discriminatorias en un sentido más amplio inciden más agudamente contra los jóvenes. Los empleados no son elegibles "...a menos que renuncien a sus puestos con anterioridad al otorgamiento del contrato" (Reglamento. . . , Art. s.f., IV. 2). También se exige que el solicitante sea "jefe de familia", o tenga dependientes, y que tenga experiencia práctica, o adiestramiento formal de no menos de un año, en agricultura. (Reglamento. . . Art. IV, 1.3) Una vez obtiene la finca se le prohíbe trabajar fuera de la misma, aún a tiempo parcial o durante un período de transición (Reglamento. . . s.f., Art. IV, 6).¹⁹ El candidato debe ser persona "de buena reputación moral" (Reglamento. . . s.f., Art. IV, 5).

En la práctica la aplicación del Reglamento ha sido bastante acomodaticia, especialmente respecto a situaciones *de facto*. Sin embargo, en la selección de nuevos participantes la evidencia disponible sugiere una generalizada discriminación tácita contra la juventud fundamentada en un consenso administrativo sobre las finalidades del Programa. Aunque, por ejemplo, a personas de bastante edad se les reconoce la unión matrimonial consensual, a los jóvenes se les exige prueba de casamiento legal.²⁰ Es probable que tampoco se reconozca el derecho a los jóvenes de formar familias extendidas por afinidad.²¹

Hasta la fecha las prioridades del Programa han excluido virtualmente a los matrimonios jóvenes sin hijos o con pocos hijos, condición inevitable en vista de

que la mayor frecuencia de matrimonios en este país ocurre en el grupo de edad de 20 a 24 años (Puerto Rico, 1974). La disponibilidad de medios contraceptivos, además tiende a demorar y limitar la paternidad responsable en términos de cierta solvencia económica, en contraste a la norma de otros tiempos.

La edad que prevalece entre los jefes de familia beneficiarios del programa es bastante avanzada. Dos de cada tres tienen más de 50 años de edad (Watlington, 1975 (b)). En una generación anterior un número grande de hijos garantizaba la mano de obra necesaria para el cultivo de la finca, pero el modelo ha perdido su validez. El deterioro de la base agro-económica de la estructura familiar tradicional coincide con la reorientación de aspiraciones resultante de la escolarización universal y la comunicación masiva. Los jóvenes tienden a terminar su dependencia directa en la adolescencia aunque sigan viviendo en el hogar paterno (Watlington, 1975 (b)). Una de las fallas más serias del programa actual es que no existen normas para el traspaso de fincas de padre para hijo.²² La gerontocracia ha resultado en comunidades de ancianos de escasa producción agrícola.

La más insidiosa de las restricciones contra la población adulta joven es la penalización progresiva de la escolaridad y la destreza vocacional. El Programa de Distribución de Tierras presume, como norma operacional no escrita, que quien tenga oficio de destreza, profesión o alto nivel de escolaridad no puede interesarle seriamente la agricultura.²³ Cuando el enfoque del programa era el de proveer medios de subsistencia a familias rurales que no tenían otra alternativa este criterio simplista tenía cierta utilidad. Hoy día, sin embargo, resulta claramente perjudicial al interés público.

La siguiente tabla presenta desconcertante evidencia de que la empleabilidad del trabajador puertorriqueño guarda relación inversa con el grado de escolarización que ha alcanzado.²⁴ Debe advertirse que el desempleo real a niveles de mayor escolarización es todavía comparativamente menor que a niveles inferiores. No obstante, la escolarización universal de los jóvenes ha logrado que un 45% de la fuerza trabajadora haya completado no menos de 12 años de escuela, en contraste con un 32% en 1967. A continuación se compara el desempleo por años de escolarización para dos años que enmarcan tentativamente un período de cambio en tendencias.

Identificar y medir el desempleo real en la población joven escolarizada sería una tarea muy compleja. Al aumentar la escolarización parece aumentar la movilidad sico-social y geográfica. Por un lado la falta de oportunidades dentro del sistema produce diversas formas de marginación socio-cultural popularmente

**DISTRIBUCION PORCENTUAL
DESEMPLEO POR GRADO DE ESCOLARIZACION EN PUERTO RICO
(Años Fiscales de 1967 y 1973)**

Años de Escuela	%		Cambio %
	1967	1973	
Ninguno	9	5	-55%
1 a 6	39	33	- 8.5%
7 a 11	30	40	30%
12	18	26	30%
13 y más	1	7	600%

Fuente: Datos del Negociado de Planificación Social, Junta de Planificación y cómputos adicionales.

conocidas como "dropiarse".²⁵ Sus manifestaciones incluyen desde el subempleo y dependencia económica del estado hasta el ingreso en las contraculturas y la subcultura de la drogadicción. Por otro lado, los más escolarizados, acuciados por el influjo de extranjeros y retirantes similarmente capacitados, se ven forzados a reducir su nivel de aspiraciones o a emigrar, con la consiguiente pérdida de talento autóctono y el desperdicio de los recursos invertidos en su preparación.

En resumen, la escolarización progresiva de la población en combinación con la inmigración masiva de personas también muy escolarizadas ha transformado radicalmente la fuerza trabajadora de Puerto Rico. El peso de la crisis de desempleo actual recae desigualmente sobre el recurso humano más valioso del país, la población adulta joven y escolarizada. El subempleo, desempleo y marginación de la gente más capacitada no puede seguirse considerando como un mero "...desbalance existente ante (sic) la preparación y preferencia de las personas desempleadas y las necesidades de la economía (Hernández 1975:11). El gobierno difícilmente puede darle la espalda a una fuerza trabajadora por cuya "preparación y preferencia" vocacional es en gran medida responsable, y en la que ha invertido el grueso de los recursos fiscales del país durante muchos años.

Cuando el Gobernador Hernández Colón anunció en su Mensaje del 3 de marzo de 1975 que:

—para una mejor utilización de la tierra compraremos 35,000

cuerdas de terreno y las distribuiremos a jóvenes y otros deseosos de participar en esta campaña afirmativa de desarrollo agrícola (Hernández, 1975: 17),

se produjo un auge sorpresivo de solicitudes en las oficinas de la CDR. Este investigador intentó analizar las características de edad y escolaridad de los solicitantes. Recopiló al efecto datos de una muestra de 130 solicitudes radicadas en o referidas a las oficinas (centros) de la CDR en Cidra y Comerío. Pronto se hizo evidente que las restricciones administrativas del PDT limitarían significativamente la utilidad del análisis. La práctica administrativa parece favorecer el reducir a un mínimo las solicitudes "que no cualifican" al procesar las mismas.²⁶ Así se explica, por ejemplo, porqué no aparecieron en la muestra solicitudes de personas con 21 años o menos de edad. Predeciblemente, casi un 40% de los solicitantes tenía 45 años o más.

Aún así, más del 40% de la muestra está compuesta de solicitantes (jefes de familia) entre las edades de 22 a 29 años. De éstos la mitad había completado 12 años o más de escolarización. Más de la mitad de los que no han completado la escuela superior (12 años) tienen oficio diestro o semidiestro agrícola. Para todo el grupo de 22 a 29 años el promedio es de menos de dos hijos por unidad familiar, aunque la gama va desde ninguno hasta 4 ó 5 hijos. Aunque no es posible ubicar con precisión a muchos solicitantes, parecen provenir indistintamente de centros urbanos y áreas rurales. El mayor volumen de solicitudes proviene del área metropolitana, las más aparentemente de urbanizaciones de clase media. Directamente de Nueva York se han recibido solicitudes. Muchos de los solicitantes de origen urbano alegan, a menudo convincentemente, tener experiencia considerable en la agricultura. No obstante, su lugar de residencia actual y el haber tenido que ganarse la vida de otro modo los condena a no poder regresar a la tierra con la ayuda de la CDR.²⁷

IV. Hacia un Modelo — Por Tanteo

En 1974 la política de gobierno para la creación de empleos proponía frenar a 3% la reducción promedio en el empleo agrícola hasta 1985 (Talleres, 1974:37). En realidad, solo el auge inesperado del azúcar logró detener temporalmente un acelerado decrecimiento que alcanzó el 9% entre 1972 y 1973 (Puerto Rico, 1974:A-26).²⁸ A la misma vez se consideró factible la creación de

unos 1,500 empleos directos por año en agricultura (Talleres . . . 1974:22). De realizarse tal meta se habría creado empleo para un 5 a 7% de las personas que entran a la fuerza trabajadora cada año; a ración de un empleo por familia, para menos del 1% del total de familias que no tienen empleo alguno.

En marzo de 1974 el "taller" del Gobernador sugería que unos 500 empleos directos por año, entre la cuarta y la tercera parte de los empleos agrícolas proyectados, podrían resultar de la creación de fincas familiares (Talleres . . . 1974). Posteriormente el PDT programó la adquisición de 6,000 cuerdas (2,400 ha.) de terreno para el establecimiento de 250 fincas familiares para el año fiscal 1974-75 (Puerto Rico, s.f.:14).²⁹ A razón de 24 cuerdas (aprox. 10 ha.) por finca a crearse se estimaban dos empleos directos por finca. Un año más tarde, en marzo de 1975, el propio Gobernador anunció sorpresivamente que la meta de creación de empleos agrícolas había sido aumentada de 6,300 en cuatro años a 8,300 en dos años (Hernández, 1975:17). El PDT respondería por 4,600 nuevos empleos, más de la mitad del total a crearse.

A razón de 1,200 empleos por año se trataba de una meta dos y media veces mayor que la del año anterior. Asumiendo la misma razón de empleos por finca, se implicaba la creación de unas 600 fincas por año. El área bruta proyectada por finca aumentó a 29 cuerdas (12.6 ha.). Por primera vez se establece como directriz de gobierno el viraje de la política agrícola en favor de la generación de empleos y en contra de la reducción progresiva de la razón tierra/hombre tan característica del capitalismo agrario. Comienza así a manifestarse la necesidad por un modelo de desarrollo que permita crear un número considerable de empleos agrógenos en relativamente poca tierra.

En noviembre de 1975 un comité interagencial de técnicos asesores concluyó, a petición del Gobernador, la formulación de un conjunto de "alternativas" programáticas para desconjurar la crisis presente del país.³⁰ Cuando se redactaba el informe final englobando las "estrategias" sectoriales, y no obstante la confidencialidad en que se mantenían los trabajos del comité, fue colado a la prensa un borrador del subcomité de recursos humanos en que se proponía combatir el desempleo creando colectivas agro-industriales según el modelo del "kibbutz" y formas análogas desarrolladas tanto en países capitalistas como socialistas. Prematura e incompletamente difundido, el plan de

las "comunas" fue atacado tanto por la prensa de izquierda como la de derecha (Santfín, 1975; Rivera, 1975).

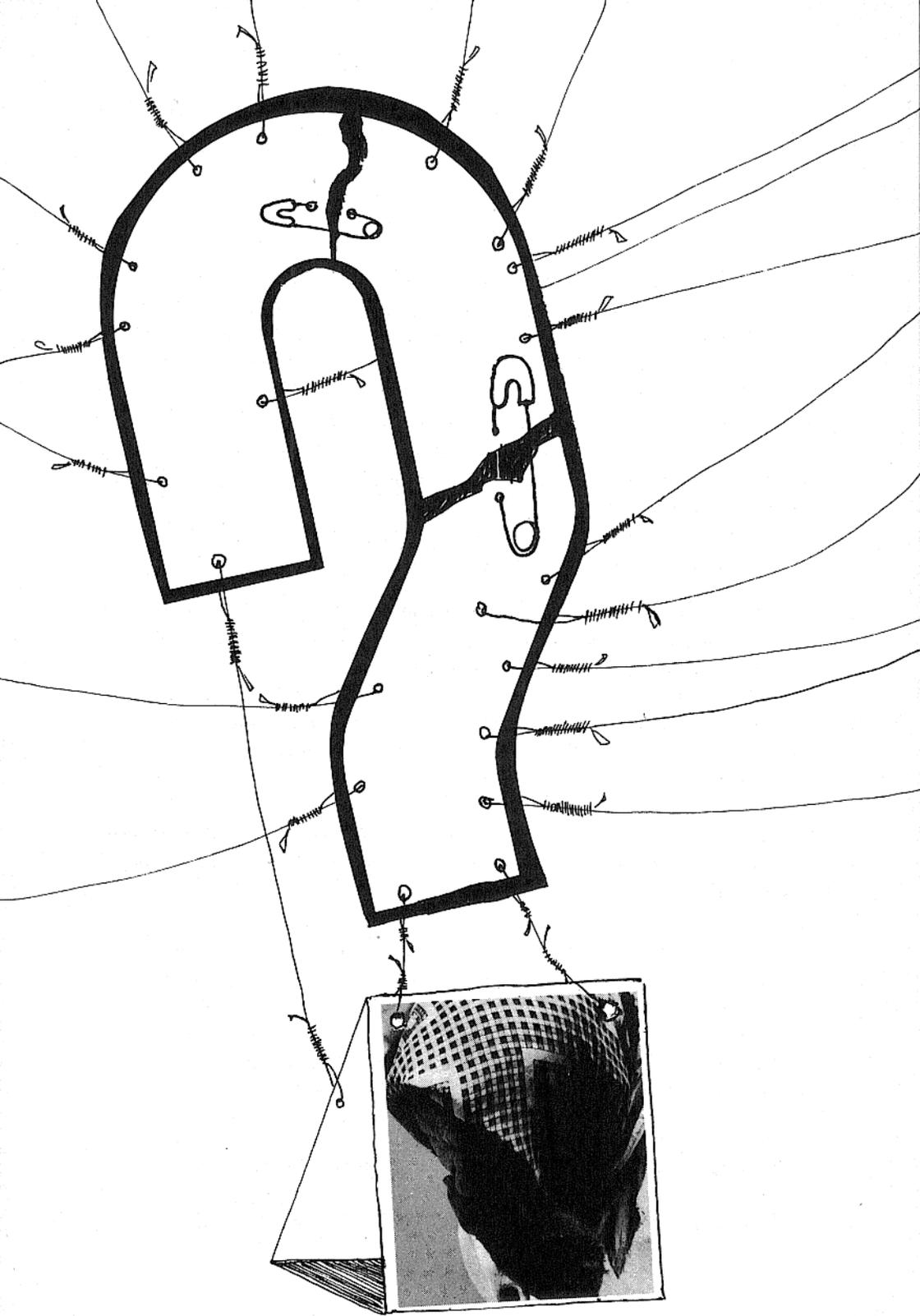
El llamado informe Vietorisz-Goldsmith postulaba que la magnitud del desempleo proyectable era tal que ninguna estrategia convencional podría reducirlo a escala manejable en corto plazo. Asumiendo el éxito de todos los esfuerzos gubernamentales al efecto, se estimó que entre 100 mil y 300 mil personas jóvenes quedarían indefinidamente al margen de la fuerza trabajadora. Proponía el informe la creación de una "economía paralela" de "cooperativas de ayuda mutua" (Vietorisz, 1975).³¹ Según el modelo, las "cooperativas" serían semiautarquias agrícolas de subsistencia. Algunas, utilizando fábricas abandonadas complementarían gradualmente las primeras produciendo manufacturas y servicios de apoyo (tales como ropas, enlatados, reparación de equipo agrícola, etc.). La construcción de facilidades físicas, incluyendo vivienda, se haría mediante gestión colectiva.

Se propuso la participación inicial de 20,000 jóvenes entre los 15 y 25 años de edad. La "familia" estaría compuesta de un matrimonio (posiblemente con hijos) y cuatro jóvenes solteros de cada sexo, un total de diez personas. La "comunidad" comprendería cinco grupos familiares, o sea unas cincuenta personas. Cada cinco "comunidades", cerca de 250 personas, constituirían un "barrio". La "cooperativa" estaría compuesta de dos barrios, unas 500 personas. Las fincas colectivas a establecerse proveerían tierra a razón de una cuerda cultivable y cinco reforestables (no necesariamente contiguas) por participante.³²

A los pocos días de haberse noticiado la propuesta de la "economía paralela", el Secretario de Agricultura se adelantó a anunciar su nueva "estrategia" de ampliar el programa de fincas familiares de 35 mil a 300 mil cuerdas en cuatro años.³³ La nueva meta proveería fincas a unas 5 mil familias por año en contraste con las 600 familias anuales que nueve meses antes había prometido el Gobernador con la evidente consternación de los funcionarios responsables de cumplirlo. El área bruta por finca había bajado de 29 a 15 cuerdas por familia.

Aún así, el informe final del Comité Interagencial, comienza su planteamiento sobre "una nueva agricultura" con la ambigua proposición de que:

A la larga, no será posible retener gente en la agricultura, a menos



que ellos puedan esperar ganar . . . tanto como ganarían en ocupaciones no agrícolas —excepto, claro está, en la medida en que la agricultura y la vida rural se consideren como fines en sí mismo. Pero eso podrá tardar mucho en llegar. (Comité . . . 1975:87)

El desmoronamiento de la concepción agrícola tradicional se da lentamente a pesar de las presiones que obligan a sus portavoces proponer metas que no parecen factibles, porque exigen una reconceptualización que rebasa los parámetros de su experiencia.

En marzo de 1974 los planificadores agrícolas habían propuesto sustituir las importaciones de hortalizas de la forma siguiente:

Extensión de crédito y otras facilidades para establecimiento de empresas grandes comerciales, con un alto grado de especialización y con la aplicación de la mejor tecnología.
Hay dos grandes empresas establecidas que sembrarán en el próximo año fiscal 2,300 cuerdas de tomates y pimientos. Se cree que con 7 u 8 empresas de este tipo puede suplirse el consumo local. (Talleres . . . 1974(b):25)

En el informe de "estrategia" de noviembre de 1975 los mismos técnicos reconocían que esa alternativa para la organización de las industrias avícola y porcina tendría determinadas consecuencias.

Podría estimularse el establecimiento de unidades comerciales grandes, al estilo de Estados Unidos, cuyos volúmenes de producción facilitarían la competencia con las importaciones. En esta forma se aumentaría el abasto local del producto, pero se beneficiarían muy pocos empresarios, y se proveería una cantidad sumamente limitada de empleos. (González, 1975:4)

Parecería más que lógico, inevitable, que la nueva estrategia agrícola haya sido presentada en los siguientes términos en el informe del subcomité.

La estrategia que se sugiere, tomando en consideración las realidades

y necesidades especiales de Puerto Rico, envuelve el establecimiento de muchas unidades mínimas de producción, capaces de proveer medios adecuados de vida a una familia, agrupadas en forma tal, que actúan como una unidad mayor para el recibo de los insumos y para el mercadeo. En esta forma, sin perder la mayor parte de las ventajas del volumen mayor, se distribuyen los beneficios en un grado mucho más amplio (González, 1975).

Sin embargo, más adelante se aclara que no se trata de un modelo cooperativista.

a manera de ejemplo se puede señalar el desarrollo que viene ocurriendo en la producción de ornamentales para exportación. El mismo incluye la agrupación de pequeñas unidades comerciales de producción asociadas o relacionadas con un empresario central para la producción y el mercadeo (González, 1975).

Se puede advertir que a fin de cuentas, lo que la nueva estrategia habría de llamar "complejos de producción" no es sino una nueva versión de la ya desacreditada "integración vertical" que en los años 60 redujo al casi peonaje a miles de pequeños avicultores independientes. (Watlington, 1975)

El Comité Interagencial concluyó sus recomendaciones de estrategia sugiriendo que:

...el Gobierno anuncie sus intenciones de crear una "economía paralela" —que consista de fincas de familia organizadas en complejos de producción . . . y un programa a gran escala de cooperativas rurales de ayuda propia relacionadas con la silvicultura, agricultura y manufactura liviana para jóvenes, aunándose simultáneamente el entrenamiento y la producción cooperativa. (Comité, 1975:127)

En un sorprendente golpe de semántica el Programa de Distribución de Tierras fue incluido con la "cooperativa" Vietorisz-Goldsmith en la "economía paralela". En realidad no obstante las evidentes posibilidades, no se intentó integrar conceptualmente ambas propuestas o siquiera analizarlas comparativamente.³⁴

Pocas semanas después, en su Mensaje a la Asamblea Legislativa para 1976, el Gobernador declaró la "economía paralela" su punta de lanza para combatir el desempleo, y extendió el concepto de "complejos de producción" a actividades

no agrícolas (Hernández, 1976:27-29). Sin embargo, en el Mensaje las "cooperativas de ayuda propia" se transmutaron sutilmente en "campamentos de entrenamiento y trabajo..." una especie de 'cuerpos de paz' doméstico." (Hernández, 1976). Cuando el programa se convirtió en ley recientemente, se dispuso que comenzaría adscrito a la Oficina del Gobernador y eventualmente sería traspasado al Departamento de Instrucción Pública.³⁵ Rechazada una posible vinculación al Programa de Distribución de Tierras, y redefinido como otro programa más de "estudio y trabajo", la "economía paralela" ya no representa una posibilidad inmediata de utilizar el desempleo de personas jóvenes como vehículo para el desarrollo rural (Beadley, 1976).³⁶

NOTAS

1. Los "talleres" fueron organizados en 1973 por el Gobernador Rafael Hernández Colón como su "brain trust" para analizar en forma integral la problemática del país y esbozar políticas alternativas para enfrentarla.
2. Dice entre otras cosas el informe (p. 2): "...nuestros hermanos que conviven en Estados Unidos constituyen un potencial que, en cualquier momento, y sin que haya tiempo para que nuestra economía se prepare, puede contribuir al rápido crecimiento poblacional del país."
3. Las partes de prensa de la División de Migración del Departamento del Trabajo de Puerto Rico, con oficina en Nueva York, mantienen informado al público y a las autoridades sobre el perturbador fenómeno (Stella, 1976:3).
4. Hay evidencia, además, de que la mitad de las familias puertorriqueñas que regresa no encuentra cabida alguna en la fuerza trabajadora (Puerto Rico . . . 1972).
5. Cifra del Departamento del Trabajo de Puerto Rico.
6. Estimado actualizado a 1975 en base a datos del Sr. Dones Suárez.
7. No obstante sus pretensiones históricas, esta obra es esencialmente una apología de la política de reforma agraria del Partido Popular del período 1940-1960.
8. Comunicación verbal de varios informantes, incluyendo funcionarios del programa y alegados perjudicados.
9. A través de la Ley Núm. 63 del 30 de mayo de 1973. Pocos meses antes, el 9 de enero del mismo año, el Senador Justo Méndez de la oposición P.N.P. presentó su Proyecto del Senado Núm. 9 para crear una "Corporación de Fomento de Fincas Familiares Tecnificadas". En riposta surgió el P. del S. 156 del 28 de febrero respaldado por la mayoría "popular" proponiendo la creación de la C.D.R.
10. A través de la Ley 139 del 19 de julio de 1960. Otros programas similarmente dispersos e igualmente relevantes al desarrollo rural aún no han sido integrados a la C.D.R. El programa de vivienda rural por ayuda mutua y esfuerzo propio (Depto. de la Vivienda, anteriormente Adm. de Programas Sociales), el de educación de la comunidad (rural) (Adm. de Programas Sociales, anteriormente Depto. de Instrucción), son ejemplos de programas para la ruralía que subsisten agregados a agencias cuyas prioridades a menudo los relegan a la mendicidad presupuestaria.
11. Ley Núm. 62 del 30 de mayo de 1973.
12. Proyecto del Senado 156 del 28 de febrero de 1973, "Exposición de motivos", p. 1.
13. Ley Núm. 63 de 1973. Artículo 3.
14. La visión alienante de que en el campo la gente estorba ha sido concomitante de la

- política agrícola que ha prevalecido en Estados Unidos por mucho tiempo. Su vigencia en Puerto Rico se ha hecho efectiva a través de la disponibilidad de fondos (empleos) en determinadas actividades, y sujeto a determinadas condiciones. La dependencia del gobierno y de los agricultores puertorriqueños de fuentes financieras y creditarias controladas, en último caso, por las autoridades federales es casi absoluta. Refuerza la dependencia el hermetismo conceptual y tecnológico que impone el complejo investigativo-educativo universitario, subvencionado en gran medida por asignaciones federales.
15. Información sobre la revisión del Reglamento fue obtenida mediante entrevistas con funcionarios que participaron en el proceso.
 16. Ley núm. 63 de 1973. Artículo 2(g): "Para la planificación de los programas y/o actividades que lleva a cabo la Corporación, el Secretario designará una Junta Consultiva compuesta por 7 personas representativas de la zona rural de Puerto Rico, en la cual debe haber representación de agricultores, trabajadores, entidades cívicas y técnicos agrícolas".
 17. Este juicio y la interpretación que sigue es producto de entrevistas con funcionarios y beneficiarios del P.D.T.
 18. Responde a enmienda de la Constitución del Estado Libre Asociado de 1970.
 19. No obstante, en la práctica el mayor ingreso de los usufructuarios proviene de trabajo realizado fuera de la finca. Se prohíbe, además, "el establecimiento de un negocio por cuenta propia. . ." (-¿agrícola?).
 20. Afirmación verbal obtenida tanto de funcionarios como de solicitantes.
 21. Una tendencia en aumento (Barbosa, 1973:345).
 22. Observación hecha por el agricultor Jorge Gaskins, Presidente de la Unión de Pequeños Agricultores de Carite (U.P.A.C.).
 23. Existen profundas diferencias de opinión entre los funcionarios del P.D.T. sobre este punto. Sin embargo, el Secretario de Agricultura actual, Hon. Antonio González Chapel, manifestó recientemente su apoyo a la tendencia conservadora. En una reunión reciente (1976) del Capítulo de Agrónomos de Lajas se expresó en el sentido de que no favorecía proveerle fincas a los agrónomos graduados ya que su profesión les provea un medio para ganarse la vida.
 24. Para un análisis más amplio de escolarización y desempleo consúltese los trabajos recientes de Marta Vázquez de Estrada, partiendo de su encuesta.
 25. Del término en inglés "drop out", es decir, darse de baja.
 26. Información verbal de funcionarios del P.D.T.
 27. Según funcionarios informantes, la prioridad en la selección de candidatas corresponde a las familias 1) que viven agregadas en la misma finca; 2) en el mismo barrio; 3) en municipios vecinos.
 28. La burbuja ya estalló. En meses recientes se ha ventilado ampliamente el fracaso de la maniobra especulativa en que la Corporación azucarera gubernamental almacenó gran cantidad de azúcar entre 1974 y 1975 en espera de mayores aumentos de precio. El mercado se desplomó dejando un estimado de pérdidas entre \$50 y \$60 millones (Maldonado, 1976:7-A).
 29. Una cuerda equivale a 4,000 metros cuadrados.
 30. El "Comité Interagencial de la Estrategia de Puerto Rico" fue nombrado en 1974 por recomendación del "Comité para Estudiar las Finanzas de Puerto Rico". Ambos respondían al Consejo Financiero y tenían su sede en el Banco Gubernamental de Fomento.
 31. Aparentemente, el término "comuna" fue usado en el borrador original y luego cambiado por el de "cooperativa".

32. La reforestación fue sugerida como una de las actividades principales del proyecto. En este al igual que otros aspectos se hace evidente cierta filiación conceptual a los programas de trabajo de los años '30.
33. Informado en los diarios del 14 de noviembre de 1975.
34. Debido quizás a la publicación precipitada del informe final.
35. Ley 29 del 6 de mayo de 1976.
36. Diversos programas de "estudio y trabajo" han operado en Puerto Rico desde hace algunos años, subvencionados mayormente con fondos federales. Ya se ha anunciado la intención de hacer lo mismo con las "cooperativas de ayuda propia".

BIBLIOGRAFIA

- Badillo, Samuel ("Cantaclaro"), 1976. "Con Kibú o sin Kibú", *El Mundo*, 8 de marzo.
- Bagué, Jaime. 1968. Movimientos de reforma agraria en Puerto Rico (1510-1961), *Revista de Agricultura de Puerto Rico*, Vol. 55, ene-dic.
- Beardsley, Clarence. 1976. "E.L.A. transferiría fondos E.U. para Plan Economía Paralela", *El Mundo*, 13 de junio, págs. 1, 17-A.
- Barbosa de Rosario, Belén. 1973. "Consideraciones en torno al concubinato, las comunas y el derecho de familias", *Revista Jurídica de la Universidad de Puerto Rico*, Vol. 42, Núm. 3.
- Comité Interagencial, 1975. *El desarrollo económico de Puerto Rico: una estrategia para la próxima década*. Informe preparado para el Consejo Financiero del Gobernador, noviembre.
- Dones Suárez. 1973. Empleo y desempleo familiar, 1972, Junta de Planificación de Puerto Rico.
- González Chapel, Antonio. 1975. *Estrategia para el desarrollo agrícola*. Informe para el Comité Interagencial sobre Estrategia de Desarrollo Económico de Puerto Rico, noviembre.
- Hernández Colón, Rafael. 1975. *Mensaje del Hon. Rafael Hernández Colón, Gobernador de Puerto Rico, a la Séptima Asamblea Legislativa*, 3 de marzo.
- _____. 1976. *Mensaje del Gobernador de Puerto Rico a la Asamblea Legislativa*, 29 de enero.
- Maldonado, A.W. 1976. "Como botar millones en fondos públicos", *El Mundo*, 4 de febrero.
- Puerto Rico. Negociado de Planificación Social, Junta de Planificación. 1972. *Puerto Rican Migrants, a Socio Economic Study*.
- Puerto Rico. Junta de Planificación. 1974. *Informe Económico al Gobernador*.
- Puerto Rico. Departamento de Salud, División Registro Demográfico y Estadísticas Vitales. 1974. Informe Anual de Estadísticas Vitales, Table 40:86. Puerto Rico. Corporación para el desarrollo rural. s.f. Memorando justificativo... Presupuesto... Año Fiscal 1974-75.
- Reglamento del Título VI. s.f. "Artículo I - Propósito."
- Rivera, Ludmilia. 1975. "¿Qué son las comunas Vietoriz? ", *Claridad*, 17 de noviembre, p.6.
- Rivera de Quintero, Marcia. s.f. Comunicación personal.
- Santín, Miguel A. 1975. "Pantalones a tutiplén", *El Mundo*, 12 de noviembre, p. 23.
- Stella, Tomás. 1976. "Reverse Migration Trend is Continuing", *San Juan Star*, 28 de febrero.

- Talleres de Gobierno. 1974. Documento de integración y síntesis, en **Oportunidades de empleo educación y adiestramiento**. La Fortaleza, San Juan.
- _____. 1974(b). Documento de integración y síntesis. Costo de la vida, marzo.
- Vázquez de Estrada, Marta. 1971. **Encuesta sobre la sub-utilización de los recursos humanos jóvenes**, Junta de Planificación.
- Vietorisz, Thomas y William W. Goldsmith. 1975. **A Plan for the Parallel Economy of Self-Help Cooperatives in Puerto Rico**. Informe del Comité Interagencial de la estrategia de Puerto Rico, noviembre.
- Watlington Linares, Francisco. 1972. "El caso de La Plata: Evolución histórica de una comunidad agraria planificada." Escuela Graduada de Planificación, U.P.R. (Mimeo.)
- _____. 1975. "La comunidad avícola, modelo de contradicción en la planificación de desarrollo agro-rural". Escuela Graduada de Planificación, U.P.R. (Mimeo).
- _____. 1975. (b) "Nuevas tendencias en la dinámica social de la comunidad agro-rural", **Revista de Ciencias Sociales**, Vol. 19, Núm. 1, marzo.

ABSTRACT

Unemployment in Puerto Rico is growing steadily as existing job markets disintegrate or become irrelevant. General economic decline in the U.S. has reversed emigration, a traditional safety valve which conceals the political constraints to real development. The lid is being screwed on by, among other things, a solidly institutionalized commitment to the ideology of the status quo that most surely cuts across party lines.

One of the few options still open for creating meaningful work and subsistence is rural resettlement. As on the continent, a back to the land movement has been under way for some time, albeit in the face of formidable obstacles imposed by the Planning Board and the Department of Agriculture. A generation of federally enforced dependency on the land use standards of agricultural capitalism has made most of the Puerto Rican countryside an unproductive wasteland, the population an alien or at best marginal presence in urban enclaves.

The recent history of the government's agricultural land distribution program provides a compendium of the contradictions that keep farming from making a significant contribution to the generation of employment and income. A suppressed child of the compromised agrarian reform movement of the 1940's, its survival as a form of social aid to remaining backwater rural poor clashes increasingly with the newer priority of homesteading displaced urbanites. Whether the residential land invasions of the early 70's will be reenacted with an agrarian script probably hinges on the fate of the food stamp program. Meanwhile a fine political warhorse is going for the asking.

RESUME

Dans cet article l'auteur présente le problème du chômage et de la distribution des terres à Puerto Rico. Il divise l'étude en quatre parties: Le problème du Chômage; Les Fermes Familiales, un programme à l'écart de la loi, Des Terres, Pour Qui? , et finalement, Vers une Redéfinition Administrative.

Dans la première partie on examine brièvement les causes du chômage. Parmi celles -ci on trouve l'immigration, le déplacement des anciens residents par le groupe d'immigrés ainsi que la disparition annuelle de 20,000 travaux dû surtout à la contraction de l'économie. On peut y ajouter la manque de ménage parmi les familles des chômeurs.

Dans la deuxième partie on analyse le développement du Programme de Distribution des Terres dès son début jusqu' à nos jours et les problèmes qu' il a confronté tels que l'emplacement du Programme, la mauvaise interpretation et exécution des objectifs qui done lieu à sa stagnation, et la manque de rénovation du Programme vis-à-vis les besoins du pays.

Comme résultat de ce manque de rénovation, une redéfinition administrative s'impose laquelle sera analysée dans la 4ème partie de l'article.

Dans la troisième partie del'article intitulée Des Terres, Pour Qui? , l'auteur arrive à la conclusion que malgré les essais d'utiliser le secteur agricole comme une solution au problème du chômage (surtout parmi le groupe des jeunes), on n'aboutit pas à une solution parce que les restrictions administratives du Programme dépassent les objectifs.

La quatrième partie de l'article présente le concept d'économie parallèle ou le complexe de production ainsi que la re-orientation de la politique agrorurale vers la création des travaux.

Finalement, l'auteur étudie les caractéristiques des concurrents: leur âge, leur éducation, emplacement et lieu d'origine.