

LA NO-PLANIFICACION Y LA-PLANIFICACION DE PUERTO RICO A LO PICÓ: ALGUNOS COMENTARIOS

ROLANDO CASTAÑEDA y JOSÉ A. HERRERO

EN el número de septiembre de 1967 de la Revista de la Sociedad Interamericana de Planificación se publicó un artículo¹ del Profesor José J. Villamil. En él se sostiene que la planificación en Puerto Rico no es integral ni democrática. Además, que la institución a cargo de la misma, la Junta de Planificación de Puerto Rico, sólo había tenido logros de consideración evitando que algunas acciones del gobierno se duplicaran. Posteriormente, el Dr. Rafael Picó, el primer Presidente de la Junta de Planificación (1942-1955), rebatió en el número de septiembre de 1968 de la misma revista² los puntos de vista del Profesor Villamil y trató de probar que la planificación en la isla es integral y democrática. Según el Dr. Picó esta planificación integral y democrática ha sido, en gran medida, la causante de los notables avances económicos y sociales que registró Puerto Rico en el período 1940-1968.

Es pertinente hacer resaltar desde el comienzo del artículo que Puerto Rico ha logrado una tasa promedio de crecimiento del producto real per cápita de 4.8% en los últimos 10 años. Este aspecto se ha utilizado en el continente latinoamericano para mostrar lo que puede hacer un país a través de la planificación integral y democrática. Aun más, dadas las relaciones políticas peculiares de Puerto Rico y Estados Unidos, en unión de esta altisonancia de la planificación integral y democrática, la isla ha sido presentado en América Latina como el "show-case" del desarrollo económico. Es por estas razones que el presente debate, en caso de que el Profesor Villamil esté en lo cierto, podría echar por tierra este importante ejemplo establecido por cir-

¹ José J. Villamil, "Evaluación de la planificación en Puerto Rico", *Revista de la Sociedad Interamericana de Planificación*, Vol. I, septiembre de 1967, págs. 26-31.

² Rafael Picó, "La estrategia de la planificación en Puerto Rico", *Revista de la Sociedad Interamericana de Planificación*, Vol. II, septiembre de 1968, págs. 50-56.

cunstances económicas excepcionales y por una campaña de propaganda sistemática.

En su artículo, el Profesor Villamil, define como planificación integral el proceso por el cual *todos los programas del gobierno* responden a un plan consciente y ordenado. El Dr. Picó, por su parte, recalca que la planificación integral "enfatisa en la visión de conjunto..." Es más, afirma que "necesitamos, por consiguiente, *considerar todos los factores que entran en un problema*". De acuerdo a ambas definiciones, es imposible sostener, como lo hace el Dr. Picó, que exista planificación integral en la isla. Baste considerar que algunos de los programas de gobierno en Puerto Rico dependen de decisiones del Gobierno de los Estados Unidos o son administrados por sus agencias federales, asimismo estos programas o decisiones se determinan en los Estados Unidos de acuerdo a las necesidades de ese país y sin tener en cuenta, excepto en casos muy excepcionales, las metas y los problemas de Puerto Rico.^{3, 4} Además, como bien dice el Dr. Picó, la planificación en la isla se puede básicamente delimitar a cuatro aspectos básicos: 1) Planificación urbana y de construcción; 2) Planificación de mejoras permanentes y servicios gubernamentales; 3) Planificación fiscal; y 4) Planificación económica y social.

En la primera área, construcción, es imposible hablar con propiedad acerca de planificación integral debido a que, como señala el profesor Villamil en su artículo, para 1967, 25 años después de haber sido nombrado el Dr. Picó presidente de la Junta de Planificación, no existía, ni existe en la actualidad, un plano regulador completo para la Isla. Lo que se estableció para las áreas metropolitanas, tuvo tantos errores y fue alterado tantas veces sin que mediara ninguna directriz explícita, que sería aventurado y riesgoso llamarle plano regulador. Por otro lado, la Federal Housing Administration, que ha sido y es el principal promotor de la construcción en viviendas privadas en la isla, ha tenido más influencia que la propia Junta de Planificación sobre el desarrollo y requisito de urbanizaciones, aun cuando las normas que aplican a este desarrollo se adaptan poco a la realidad Puertorriqueña.

³ En los años fiscales 1967 y 1968 los gastos de funcionamiento del Gobierno de Estados Unidos en la isla alcanzaron \$129 y \$140 millones de dólares respectivamente mientras que las apropiaciones del Gobierno de Puerto Rico fueron de \$521 y \$553 millones de dólares. Junta de Planificación, *Informe económico al Gobernador, 1968*, págs. A-13 y A-17. Además, las aportaciones federales al gobierno insular para proyectos comunes fueron en 1967 de \$153 millones de dólares. Junta de Planificación, *Balanza de pagos de Puerto Rico, 1959-1967*, pág. 13.

⁴ Uno de los problemas, considerados como de gran importancia para la Isla, es el de la población y los movimientos migratorios. Es relevante a este respecto hacer notar que Puerto Rico no puede, por el hecho de sus relaciones peculiares con Estados Unidos, planificar ninguna política poblacional en que la variable migración juegue un papel importante. Esto se debe a la *imposibilidad* del Estado puertorriqueño de poder determinar quiénes, cómo y cuándo entran o salen de la Isla.

En cuanto a la planificación de mejoras permanentes y servicios gubernamentales y a la planificación fiscal, es en estos campos donde mayores logros ha habido. El gobierno estima, de acuerdo al crecimiento esperado, las mejoras permanentes a realizar y los servicios públicos a expandir o crear y sus costos. Proyecta las recaudaciones y entonces busca el financiamiento complementario para los mismos. No obstante, ni aun en este campo existe una planificación integral, ya que como señala el profesor Villamil, los departamentos y otras agencias gubernamentales estiman sus necesidades en términos de unidades individuales y no de programas. Por otra parte, los departamentos y agencias, supuestamente para no quedarse cortos, estiman sus apropiaciones más altas de lo que realmente necesitan. Tampoco existen prioridades a las cuales respondan las asignaciones que se hagan.

Existen, además, muchos argumentos no señalados por el profesor Villamil en cuanto a este punto, que son de suma importancia. Cuando el gobierno de Puerto Rico anunció solemnemente en Febrero de 1965⁵ que el país se iba a encaminar a la consecución de lo que se llamó el Propósito de Puerto Rico (entre cuyas metas estaban reducir la importancia relativa del capital foráneo, reducir el desempleo, aumentar la actividad económica cooperativista hasta lograr un 25% de la actividad económica total,⁶ etc.), no hubo cambios en las apropiaciones de los departamentos y agencias directamente relacionadas con estas metas, ni tampoco hubo cambios de políticas en las mismas en el sentido requerido. Es decir, se establecieron nuevas e importantes metas económicas y sociales en el país y, a pesar de ello, los departamentos y agencias directamente afectados por el logro de ellas no se dieron por enterados, como si en un país con planificación integral se dejara al libre juego económico y social el logro de las metas propuestas. Pero aún más, la Administración de Fomento Económico, agencia gubernamental que le da la tónica al desarrollo económico de Puerto Rico, comenzó a enfatizar en 1965 el desarrollo industrial de la isla a base de complejos petroquímicos —una actividad que, por su naturaleza, aumentará la dependencia del capital foráneo, y no hizo nada por resolver el problema del desempleo— mientras que descuidó abiertamente el sector industrial y comercial puertorriqueño, sector clave para esas metas.⁷

⁵ Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Asamblea Legislativa, *Diario de Secciones*, Vol. XVIII, Número 21, 11 de febrero de 1964.

⁶ *Ibid.*, pág. 218.

⁷ A este respecto, es muy interesante ver la posición que asumió el señor Rafael Durand Manzanal, Director de la Administración de Fomento Económico (1961-1968) en el debate que sostuvo con los profesores Rolando Castañeda, Pedro Parrilla y Jaime Santiago en el periódico *El Mundo* en abril de 1967 sobre la creciente dependencia de Puerto Rico del capital no local. Básicamente, el señor Durand dijo que la Admi-

Un ejemplo importante en contra de lo que el Dr. Picó llama planificación integral de los servicios gubernamentales, se puede observar al nivel de los programas de educación y salud. En enero de 1969 el Centro Médico Regional de Mayagüez fue terminado en lo referente a planta física o mejoras permanentes. Para operar dicho Centro Médico se necesitan aproximadamente 3,000 personas, en gran parte personal diestro. Por razones de no coordinación entre los departamentos del gobierno, no en cuanto a la construcción, sino en lo referente a la operación de este importante Centro Médico, la inauguración del mismo fue pospuesta por 18 meses. En épocas de tasas de interés de 10% o más, es absurdo hablar de planificación integral con este evidente mal uso de los recursos disponibles.

Defender que la planificación económica y social es integral en la Isla es una actitud especialmente ridícula. Como se ha podido ver, en el caso del llamado Propósito de Puerto Rico, una vez establecidas metas públicas de la trascendencia de las que se mencionan, los departamentos y agencias del gobierno no las toman en consideración; por el contrario, adoptan una política económica que por su propio enfoque producirá resultados contrarios a los que se desean. En este respecto, debe recalcar la planificación para disminuir el desempleo. En los últimos 20 años, 8 de los cuales el Dr. Picó fue Presidente de la Junta de Planificación, se ha venido insistiendo en que la meta de desempleo de Puerto Rico debe ser 5%. Para recalcar esta meta, se han hecho un gran número de estudios económicos, discursos y visitas a Washington. El mismo Dr. Picó reconoce que esta meta nunca se ha logrado. Es más, en los últimos 20 años la tasa de desempleo no ha sido menor de 10%.⁸ Además, durante ese mismo período, la salida neta de puertorriqueños de la Isla ha sido de 800,000. El lector podrá realizar los cálculos de cuál sería el desempleo potencial. Podría pensarse que esto se ha debido no a la ausencia de Planificación integral, sino más bien a que los planes, desafortunadamente, no han sido bien trazados. Pero, en el mejor de los casos, serían planes mal traza-

nistración de Fomento Económico estaba esperando que se terminara un estudio de insumo-producto para entonces considerar la posibilidad de que el país se encaminara a la consecución de las metas que el Gobierno de Puerto Rico ya había trazado en 1964. Al momento de la redacción de estos comentarios (junio de 1969) el estudio de insumo-producto todavía no se ha terminado.

⁸ Recientemente, en el San Juan Star de Julio 1ro. de 1969, el Gobernador de Puerto Rico anunció que la tasa de desempleo había bajado a 9.6% —14.8 era la tasa de desempleo en febrero. Este dato no es tomado en consideración en nuestra discusión debido a que es, claramente, un dato demagógico utilizado por un Gobernador que, además, ha demostrado conocer en una forma muy distorsionada la realidad de la economía de Puerto Rico. Si este dato fuera consistente para todo el año, no cabe la menor duda que la labor del nuevo gobierno tendría que ser catalogada de extraordinaria: sin hacer cambios de importancia en política económica, el nuevo Gobernador habría sido capaz de lograr en tres meses lo que nadie había sido capaz de hacer en los últimos 20 años.

dos por un período de 20 años, ayudados por una política que contradice dichos planes.

Otro, un claro ejemplo de la Planificación a la Picó, es el del adiestramiento laboral, que, por envolver tantas agencias o secretarías de gobierno, merece ser considerado.

Existen varios proyectos federales para readiestrar y capacitar mano de obra, para así aumentar la oferta de mano de obra diestra, donde hay exceso de demanda por trabajo, y no diestra, donde hay exceso de oferta; sin embargo, el gobierno de Puerto Rico ha sido incapaz de diseñar un plan integrado donde trabajen conjuntamente las secretarías de Trabajo, Instrucción, Bienestar Público, Salud, Obras Públicas, Comercio; además, Junta de Planificación, Fomento, Desarrollo de la Comunidad, Parques y Recreo, Seguro por Desempleo y los distintos gobiernos municipales. En la práctica, la falta de coordinación ha inducido a que estos fondos federales se conviertan en una especie de botín en el que cada agencia interesada en principio desea participar al máximo posible. En este sentido, dichos fondos federales se han malbaratado, pues la administración de los mismos no ha tenido una orientación integral. Podrá haberse notado, en el corto plazo, algún resultado positivo, pero la falta de coordinación ha frustrado el éxito completo del programa.

Por otro lado, como ya se anotó, el hecho de que, en el mejor de los casos, el programa sea puesto en efecto no depende de la voluntad planificadora de Puerto Rico sino de la voluntad financiera del gobierno de los Estados Unidos. Baste esto para repreguntarse si es posible hablar de planificación cuando, para llevar a cabo programas específicos, la condición necesaria es que dichos planes sean aprobados sin que el gobierno puertorriqueño intervenga en la decisión de la asignación de fondos.

Al referirse a si la planificación es democrática o no en Puerto Rico, el profesor Villamil estableció claramente en su artículo que para que ésta así fuera, sería necesario que hubiera participación ciudadana en la formulación de las metas y en el desarrollo de los instrumentos para alcanzar dichas metas. En la isla no existe ni lo uno ni lo otro, ya que las metas las establecen las directivas de los partidos políticos y la selección de las variables instrumentales a usar la hace el gobierno sin que exista ningún mecanismo que permita al pueblo participar efectiva y directamente en ninguno de estos dos procesos. Debe señalarse que en el artículo del Dr. Picó no hay ningún tipo de razonamiento que indique por qué la planificación es democrática en Puerto Rico. En uno de sus actos de magia con la lógica a que el Dr. Picó parece querer acostumbrar a sus lectores, menciona el indirecto y deba-

tible argumento de que en la Isla la planificación es democrática porque existe un gobierno democrático, lo que implicaría que en un país de democracia representativa todo proceso público es democrático. Sorprendente, además, es el hecho de que un servidor público, miembro del Partido Popular Democrático, se atreva a implicar, en 1969, el silogismo mencionado. El Partido Popular Democrático, que ocupó el poder durante 18 años, se negó expresamente en 1968 a permitir que sus afiliados tuvieran primarias para el candidato a gobernador.

Por último, se debe hacer una breve referencia a la argumentación del Dr. Picó sobre el crecimiento económico alcanzado mediante la planificación en Puerto Rico. Después de haber "probado" con una serie de referencias a leyes que la planificación en la Isla es integral, el Dr. Picó indica que la mejor prueba de que exista una planificación integral en Puerto Rico es el rápido crecimiento económico logrado por una Isla de reducidos recursos naturales. Conviene apuntar que el hecho de que Puerto Rico haya aumentado su ingreso per cápita en esta forma tan rápida se debe a la situación especial que tiene en sus relaciones económicas con los Estados Unidos, a saber: más del 50% de la inversión privada que no es de construcción de viviendas proviene de firmas norteamericanas que gozan de exención total de impuestos en Puerto Rico y en los Estados Unidos si invierten en la manufactura y hoteles en la isla;⁹ la mayoría de las viviendas privadas que se construyen se financian total o parcialmente con hipotecas colocadas en los Estados Unidos y aseguradas por la Federal Housing Administration;¹⁰ la mayor parte de la inversión del gobierno y de las agencias públicas puertorriqueñas se financia con fondos del gobierno federal para proyectos comunes o con la colocación de bonos en los Estados Unidos —estos bonos, igual que los del gobierno federal, no pagan impuestos en los Estados Unidos sobre los intereses que devengan;¹¹ ha habido una emigración masiva de puertorriqueños de escasa destreza

⁹ En el año fiscal 1967, de una inversión privada, sin incluir construcción de viviendas, de \$402 millones de dólares, la inversión directa foránea financió \$205 millones de dólares. Junta de Planificación, *Balanza de pagos de Puerto Rico, 1959-1967*, pág. 18; y Junta de Planificación, *Ingreso y producto de Puerto Rico, 1956-1967*, pág. 20.

¹⁰ En el año fiscal 1967, la inversión total en viviendas privadas fue de \$226 millones de dólares mientras se vendieron en los Estados Unidos hipotecas y préstamos sobre hogares por valor de \$107 millones de dólares. Junta de Planificación, *Balanza de pagos de Puerto Rico, 1959-1967*, pág. 20.

¹¹ En el año fiscal 1967, el Gobierno de Puerto Rico recibió \$153 millones de dólares del Gobierno de Estados Unidos para proyectos comunes que incluían entre otros: construcción de carreteras y hospitales, renovación urbana, urbanizaciones públicas, etc.; además el gobierno y sus agencias colocaron en los Estados Unidos nuevas emisiones de bonos por valor de \$196 millones de dólares. En ese año la inversión pública total del gobierno y sus agencias alcanzó \$245 millones de dólares. Junta de Planificación, *Balanza de pagos de Puerto Rico, 1959-1967*, págs. 13 y 18; y Junta de Planificación, *Ingreso y producto de Puerto Rico, 1956-1967*, pág. 20.

laboral hacia los Estados Unidos a partir de 1940, y hoy en día existe más de un millón y medio de puertorriqueños en la nación norteamericana, mientras que hay 2.7 millones de puertorriqueños en su país;¹² etc. Conviene preguntarse qué país de Latinoamérica, en que más de la mitad de su inversión se financie con capital foráneo y que exporte la tercera parte de su población en menos de 20 años, no podrá tener un gran crecimiento económico, independientemente de que existía o no planificación democrática e integral en él. Es más, la pregunta correcta, que conlleva cierto reto intelectual, podría planearse en los siguientes términos: Con todos estos factores dados desde afuera, independientemente de la planificación, ¿será posible que una economía *no* crezca?

¹² Stanley L. Friedlander estimó que la población de Puerto Rico hubiera sido en 1962 entre un máximo 3.8 millones de habitantes y un mínimo de 3.4 millones si no hubiera sido por la emigración. La población ese año fue 2.5 millones. Es decir, el proceso de emigración entre 1940 y 1962 redujo la población entre un 36 por ciento y un 52 por ciento. Stanley L. Friedlander, *Labor Migration and Economic Growth*. The MIT Press, 1965, pág. 53.