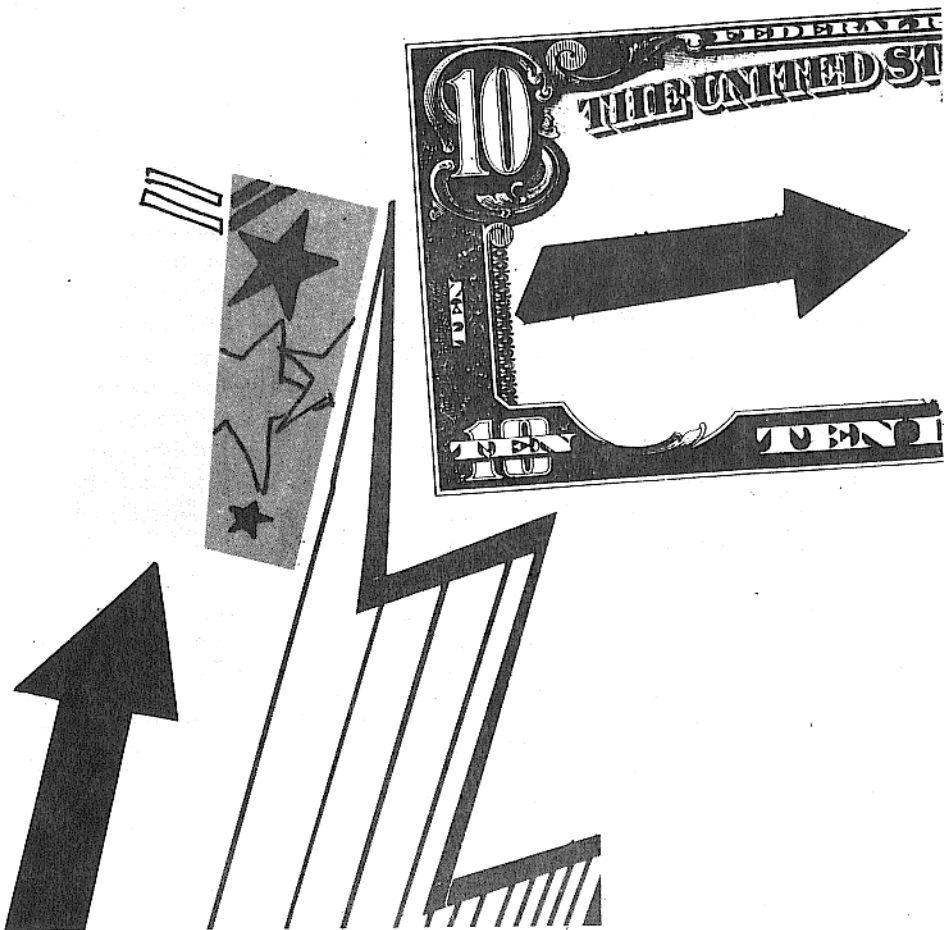


El Aparato Colonial y el Cambio Económico en Puerto Rico: 1898-1917

Pedro A. Cabán



EL APARATO COLONIAL Y EL CAMBIO ECONOMICO EN PUERTO RICO:

1898-1917*

Pedro A. Cabán**

Puerto Rico ha sido una posesión territorial de los Estados Unidos por más de noventa años. Durante este período, el Estado en Puerto Rico ha evolucionado como la principal institución de administración colonial y ha asumido un papel crítico en la promoción del desarrollo capitalista. El Estado colonial ha pasado a ser, de un aparato militar de mandato directo, a una estructura burocrática extensa, que intercede en virtualmente todas las áreas de la vida económica y política. Esta transición ha sido posible, en parte, porque el gobierno federal ha expandido gradualmente la capacidad del Estado para tomar decisiones sobre los asuntos locales. Pero lo ha hecho sin diluir la autoridad de la metrópoli sobre las áreas vitales de la política económica doméstica y sin abandonar su prerrogativa a intervenir directamente en los asuntos internos. Así, directamente o a través del Estado colonial, el gobierno federal ha ejercido continuamente una influencia palpable en la dirección del curso del cambio económico y del desarrollo de las instituciones. Pero para ejercer la soberanía sobre la isla, Estados Unidos ha tenido que luchar con el complicado problema de reconciliar el control económico y político externo, con las aspiraciones puertorriqueñas de dismantelar el colonialismo.

Durante los últimos años se ha publicado una serie de estudios que evalúan la supuesta viabilidad de la relación política prevaeciente entre los Estados Unidos y Puerto Rico.¹ La literatura ha concordado en que Puerto Rico enfrenta problemas sociales y económicos profundos, y afirma que ni el Estado colonial ni el gobierno federal han sido capaces de confrontar adecuadamente estos problemas, sin alterar

* El autor agradece los comentarios valiosos de Juan Manuel Carrión, Mark Naison, Angel Quintero Rivera y Dennis Searcy. Este trabajo fue traducido por Manuela García.

** Profesor, Depto. Ciencias Políticas, Fordham University, Bronx, N.Y.

¹ Véase Raymond Carr, *Puerto Rico: A Colonial Experiment* (New York, Vintage, 1984) commissioned by the Twentieth Century Fund. Juan M. García Passalacqua, *Puerto Rico: Equality and Freedom at Issue* (New York, Praeger, 1984). Richard J. Boomfield (ed.) *Puerto Rico the Search for National Policy* (Boulder, Colorado, Westview Press, 1985). Publicado en cooperación con The World Peace Foundation. Pamela S. Falk (ed.) *The Political Status of Puerto Rico* (Lexington, MA., D.C. Heath and Company, 1986) publicado en cooperación con la Americas Society Book.

la relación colonial. Sin embargo, esta crisis en la administración colonial que aparenta ser reciente, tiene sus raíces históricas en las primeras legislaciones del Congreso (el Acta Foraker y el Acta Jones), que definen la naturaleza del Estado colonial y las relaciones económicas y políticas entre Puerto Rico y los Estados Unidos. Este artículo examina la política colonial temprana de los Estados Unidos, desde 1898 al 1917, y en particular discute la formación y evolución del Estado colonial.

Del 1898 hasta 1917, el gobierno federal ideó tres instituciones burocráticas para dirigir los asuntos en su colonia. Un régimen militar gobernó con un poder casi absoluto hasta 1900. Ese año, Washington estableció un gobierno civil centralizado y delegó los poderes de tomar decisiones cruciales a norteamericanos nombrados por la metrópoli. Se mantuvo este tipo de administración hasta 1917, cuando la política estadounidense se liberalizó y permitió que la élite local tuviera una participación limitada en el régimen colonial. Durante este período de formación, la política colonial se vio influenciada por tres fuerzas mayores: 1) consideraciones geopolíticas y estratégicas de los Estados Unidos, 2) conflicto entre los sectores competitivos del capital estadounidense y 3) la fragmentación y las batallas políticas entre la élite económica de la isla. Hasta cierto grado, estos factores todavía influyen en la política estadounidense hacia Puerto Rico.

A fines de siglo, Estados Unidos diseñó una política dirigida a remover los obstáculos físicos y de clase al crecimiento económico, mientras trataba de preservar la estabilidad y de que el pueblo legitimara la relación prevaeciente. El Estado colonial recibió la facultad para dirigir y regular este proceso. Aún así, el cambio económico bajo el colonialismo dio origen a un concierto de fuerzas políticas que siempre retaron al régimen colonial. Algunas de estas fuerzas han perseguido la independencia, otras aspiran a la autonomía y algunas apoyan la incorporación política como un estado de la Unión. Los típicos líderes políticos han intentado influir en las relaciones coloniales, canalizando sus demandas a través de la sede del poder político en Washington, o adquiriendo el control del Estado colonial. Desde sus comienzos, el Estado colonial ha sido el foco de las batallas políticas locales.

Tras largas y continuas discusiones entre los grupos de poder político de la isla, la relación colonial ha sufrido reformas que permitieron un incremento en la autonomía sobre los asuntos locales. Pero de igual importancia fueron las exigencias de una economía capitalista en evolución, que a menudo convencieron al gobierno federal de que era necesario introducir cambios. Las reformas en la administración colonial se introdujeron para facilitar el desarrollo rápido de un nuevo modelo de acumulación o para mitigar las condiciones sociales adversas, provocadas por la inestabilidad que conllevó el desarrollo. La preocupación de los Estados Unidos por preservar la estabilidad social en Puerto Rico durante las dos Guerras Mundiales, también influyó en la dirección de la política colonial. Aunque Estados Unidos nunca impuso restricciones en su prerrogativa para ejercer la soberanía en la isla,

las reformas han expandido gradualmente el ruedo del poder institucional donde la élite local sostiene su dominio, a la vez que legitima la relación colonial. El Estado colonial, como una institución de poder de la metrópoli, surgió y se desarrolló como resultado de las aspiraciones norteamericanas para conseguir la hegemonía en la región del Caribe; las demandas del capital expansionista norteamericano y las batallas entre las fuerzas políticas locales, para destruir el colonialismo y expandir su poder económico y político.

Este artículo estudia la evolución de la política estadounidense desde 1898 hasta 1917, enfocando en la naturaleza del Estado colonial y su papel en la promoción de la transición a la producción capitalista. También examina cómo esta transformación económica estuvo relacionada a los cambios en la base de clase social de los partidos políticos y los proyectos que estas colectividades persiguieron, y cómo estos partidos buscaron a cambio afectar la política del Estado colonial.

La Naturaleza del Estado Colonial: Los Gobiernos Militares

Los Estados Unidos adquirieron a Puerto Rico en 1898 y, durante los noventa años de intervención, el Congreso adoptó tres actas orgánicas que han definido la estructura y función del Estado colonial. Estados Unidos impuso un gobierno militar en la isla en 1898. En 1900, el Congreso aprobó el Acta Foraker, que creó una administración civil provisional, la cual permitió una participación local muy restringida. Con la promulgación del Acta Jones en 1919, los puertorriqueños recibieron una módica participación dentro del régimen colonial. El Acta Jones definió la condición legal de la isla hasta 1952, cuando el Congreso aprobó la constitución que estableció el Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

La política colonial de los Estados Unidos hacia la isla (1898-1900), ha sido analizada de cerca por numerosos académicos.² Sus estudios demuestran que el gobierno militar desplazó rápidamente las instituciones políticas existentes y promovió el desarrollo de una economía azucarera, controlada por el capital externo. Esta administración colonial consistía de un aparato burocrático militar impuesto a la sociedad puertorriqueña, y que recibió la autorización para eliminar todo aquello que impidiera la expansión del capitalismo. Concretamente, entre sus

² Angel Quintero Rivera, "Background to the Emergence of Imperialist Capitalism in Puerto Rico," *Caribbean Studies* XII, 3 (1973), 31-63 y *Conflictos de clase y política en Puerto Rico*, (Río Piedras, Puerto Rico, Ediciones Huracán, 1976). Miriam Muñiz Varela, "El capital monopólico azucarero y el papel del Estado en el proceso de transición en Puerto Rico: 1898-1920", *Revista de Ciencias Sociales*. XXIII, 3-4 (julio-diciembre 1981): 452-454. Kelvin Santiago, "Algunos aspectos de la integración de Puerto Rico al interior del Estado metropolitano norteamericano: los orígenes de la nueva estructura estatal colonial (1898-1929)", *Revista de Ciencias Sociales*, XXIII, 3-4 (julio-diciembre 1981):297-346. Juan Manuel Carrión, "La tarea inconclusa: notas en torno a las condiciones de transformación social en una situación colonial moderna," Ponencia en el XIV Congreso Latinoamericano de Sociología, San Juan, N.D. (mimeo). Félix Córdova "Algunos aspectos de la penetración capitalista en Puerto Rico," *Punto Inicial* (diciembre 1971)2.

funciones económicas se encontraba la de desarrollar la infraestructura física, facilitando el acceso a aquellos recursos físicos y financieros que las compañías norteamericanas necesitaran para su funcionamiento y promover la formación de una fuerza laboral para las industrias que iban surgiendo. Los investigadores también han analizado la importancia de la posición militar y naval de Puerto Rico en la planificación estratégica del Departamento de Guerra y las responsabilidades militares del gobierno en esta área.³ Otros estudiosos han analizado los esfuerzos realizados por los Estados Unidos para reformar el sistema educativo, como un agente para familiarizar a la población con los valores y la historia de Norteamérica.⁴ El Estado colonial que suplantó a este gobierno militar en 1900, fue el producto de un período histórico particular en el desarrollo del capitalismo de los Estados Unidos, y no el producto de la lucha de clases y procesos políticos en Puerto Rico.

En busca de cumplir estas funciones económicas, geopolíticas e ideológicas, el gobierno militar estableció las bases para la transición subsecuente a un aparato civil del Estado colonial. De 1898 a 1900, la estructura administrativa, militar y jurídica de Puerto Rico fue reorganizada y centralizada en una estructura burocrática que operó bajo la supervisión directa del gobierno de la metrópoli. En el proceso, se diseñó un sistema político y una estructura de gobierno para marginar a la élite local de la significativa tarea de formular políticas. De esta manera, se aisló a los grupos locales de poder y a la administración colonial, impidiendo que los primeros intervinieran en la política colonial.

Cuando Estados Unidos adquirió a Puerto Rico de manos de España en 1898, lo hizo como un poder imperialista tardío.⁵ Aunque su experiencia en la administración colonial era limitada, su plan en Puerto Rico fue acertado.⁶ Para las

³ María Eugenia Estades Font, *La presencia militar de Estados Unidos en Puerto Rico: 1898-1918* (Río Piedras, Puerto Rico, Ediciones Huracán, 1988); Sara Grusky, "The Changing Role of the US Military in Puerto Rico," *Social and Economic Studies* XXXVI (1987)3, 37-76; Jorge Rodríguez Beruff, "Puerto Rico y la militarización del Caribe," Centro de Estudios de la Realidad Puertorriqueña (CEREP), Dossier No. 4, Río Piedras, Puerto Rico, 1984.

⁴ Aida Negrón de Montilla, *Americanization in Puerto Rico and the Public School System. 1900-1930*. (Río Piedras, Puerto Rico, Ediciones Huracán, 1975).

⁵ Theodore Roosevelt Jr., gobernador colonial de Puerto Rico observó que "...we had no colonial service and we did not develop one. Most of the men who filled executive positions in Puerto Rico went there from the United States with no previous experience whatsoever, speaking not a word of Spanish." in Theodore Roosevelt, Jr. *Colonial Politics of the United States* (Garden City, 1937) 99, citado en Raymond Carr: *Puerto Rico: A Colonial Experiment* (New York, New York University Press and Vintage Books, 1984).

⁶ Yamila Azize, "¿Interesaban los Estados Unidos a Puerto antes de 1898?" *Homines VIII* (enero-junio 1984) 1, 77-82 incluye una lista extensiva de citas de oficiales norteamericanos, indicando la importancia estratégica y económica de Puerto Rico. Carmelo Rosario Natal, *Puerto Rico y la crisis de la Guerra Hispanoamericana*, (Hato Rey, Puerto Rico, Ramallo Brothers Printing, 1975) incluye un resumen de la literatura sobre el rol de Puerto Rico en los diseños imperialistas de los E.U. También véase Angel Quintero Rivera, "Background to the Emergence of Imperialist Capitalism in Puerto Rico," *Caribbean Studies* XII, 3 (1973), 31-63. Para los comienzos del siglo 20 el Congreso discutió abiertamente el potencial de Puerto Rico como centro de ganancias importante para las empresas

compañías estadounidenses, Puerto Rico era un lugar de inversión potencial y un buen mercado para los productos manufacturados en los Estados Unidos. Según las inversiones y el comercio de los Estados Unidos aumentaron en la región, Puerto Rico asumió un papel singular en la protección de los intereses económicos de la metrópoli. La política de los Estados Unidos en Puerto Rico, así como en el resto de la región, necesitaba que se establecieran regímenes políticos que pudieran mantener el orden y la estabilidad interna, facilitando así la rápida penetración económica en el Caribe.

Centralizando el poder administrativo y de coerción, y excluyendo la participación de las fuerzas políticas en el funcionamiento del régimen colonial, el aparato del Estado impuso la estabilidad política y promovió la rápida penetración económica. A través de estos cambios, se transformó en poco tiempo la economía de Puerto Rico y se incorporó en la economía de la metrópoli, como un productor para la exportación de azúcar y tabaco.

Esta transformación se efectuó en un período de tiempo relativamente corto, lo que revela que las autoridades coloniales fueron capaces de sobreponer un gran número de impedimentos económicos y sociales, a la expansión capitalista. Pero su experiencia histórica no le sirvió de guía a la hora de preparar a la colonia recién adquirida para incorporarse a la economía de la metrópoli. Durante el siglo diecinueve, la expansión implacable de la nación iba acompañada de la expulsión y erradicación de la población indígena y del asentamiento de los colonizadores blancos. Con una población de aproximadamente 953,000, Puerto Rico presentaba complejas dificultades sociales y políticas para los Estados Unidos. Puerto Rico, como las otras nuevas posesiones territoriales de los Estados Unidos, ofrecía recursos agrícolas y una abundante fuente de mano de obra barata. En ese momento no sólo no era práctico forzar la migración de una parte sustancial de la población local,⁷ sino que era contraproducente para los intereses de las corporaciones azucareras, que pronto dominarían la economía local.⁸ Así que Puerto Rico presentó un reto para los Estados Unidos, al constituir su primera experiencia en la administración colonial directa.

La tarea se vio facilitada por la ausencia de una oligarquía que poseyera formidables recursos económicos y organizaciones políticas. España, con una economía capitalista relativamente subdesarrollada, impuso una política colonial

norteamericanas. Véase Gordon K. Lewis, *Puerto Rico: Freedom and Power in the Caribbean*. (New York, Monthly Review Press, 1963):88. Miriam Muñiz Varela, 1981, examina los intereses económicos de los E.U. en Puerto Rico durante este período.

⁷ Es importante notar que durante la primera década se reclutó a trabajadores puertorriqueños para trabajar en Hawaii y Arizona.

⁸ Governor Charles H. Allen, el primer gobernador civil, reconoció la importancia de la fuerza laboral cautiva y notó en su primer reporte anual "...when the American capitalist realizes that there is a surplus of labor accustomed to the tropics, and that the return of capital is exceedingly profitable, it is my feeling that he will come here...to the immense and permanent prosperity of the island." citado en Gordon K. Lewis, *Puerto Rico: Freedom and Power in the Caribbean* (New York, Monthly Review, 1963), pp. 87-88.

que impidió el desarrollo de las relaciones de producción capitalista. También bloqueó los esfuerzos de los grupos puertorriqueños de poder económico para modernizar la producción y expandir el comercio. Hasta 1897, España logró frustrar los intentos locales para liberalizar el sistema político y económico. Una diversidad de acuerdos sobre las tierras caracterizaron la economía agraria y las relaciones de producción. Como resultado, Puerto Rico no desarrolló una clase agraria capitalista unida y sí una gran fuerza de trabajo rural sin tierras.⁹ Para convertir a Puerto Rico en un productor azucarero a gran escala, se requirió una transformación de las relaciones sociales de producción existentes y de la estructura de posesión de la propiedad. El reto para las autoridades coloniales era realizar esta transformación de modo ordenado y con la oposición mínima de las fuerzas de clases locales.

Pese a la economía relativamente subdesarrollada, la élite agraria y comercial había logrado una política sofisticada y estaba bastante organizada en dos campos discernibles.¹⁰ Para 1897, la clase hacendada había negociado exitosamente concesiones económicas y había conseguido que España les diera la autonomía política. Sin embargo, ninguno de los partidos, el Ortodoxo ni el Liberal, había logrado desarrollar una base política fuerte entre los trabajadores urbanos, los artesanos, los campesinos y la fuerza de trabajo rural. La ausencia de partidos con base en las masas, era la consecuencia política de una formación social esencialmente pre-capitalista. Como las fuerzas laborales estaban tan fragmentadas, los partidos políticos centrados en la élite no pudieron arrastrar a una masa social que estaba unida por la experiencia común como clase trabajadora. Los partidos carecían de ideologías que pudieran servir para movilizar e integrar a los trabajadores dentro de un proceso político. Más aún, no existían instituciones desarrolladas a través de las cuales la clase dominante pudiera diseminar su ideología. Finalmente, debido a la naturaleza del régimen colonial español, así como a las restricciones de los derechos políticos, la élite no vio necesario incorporar al proceso político a estos sectores de la fuerza trabajadora. Los partidos políticos eran esencialmente organizaciones limitadas que promovían los intereses de su clase. Estos partidos políticos operaban como organizaciones con clientela perteneciente a una élite, y a la hora de incorporar a los votantes, los partidos lo hacían a base de beneficios individuales.

En vista de la política económica asfixiante de España, la élite política dio la

⁹ Véase Miguel Guerra Mondragón, "The Legal Background of Agrarian Reform in Puerto Rico," in E. Fernández Méndez (ed.) *Portrait of a Society* (Río Piedras, Puerto Rico, University of Puerto Rico Press, 1972) para datos sobre la economía agrícola al final del siglo.

¹⁰ Las organizaciones políticas y sus líderes fueron: el Partido Autonomista cuyo presidente fue el Dr. José Celso Barbosa y el Partido Liberal de Luis Muñoz Rivera. Después de la invasión norteamericana el Partido Liberal cambió su nombre a Partido Federal y se opuso a la administración colonial. El Partido Ortodoxo tomó el nombre del Partido Republicano y apoyó la política colonial de los E.U. Véase Edgardo Meléndez Vélez, "La estadidad como proyecto histórico del anexionismo decimonónico al proyecto republicano," *Homines*, VIII:2 (junio 1984-enero 1985), pp. 9-29.

bienvenida a los beneficios del liberalismo económico, particularmente el anticipado acceso libre a los mercados de la metrópoli y al capital que el régimen norteamericano podía proveer. Así que, mientras las relaciones sociales y la estructura de clases representaban obstáculos para la expansión capitalista, la política doméstica no presentaba un desafío para el nuevo régimen. Dada esta situación, el gobierno militar estableció sin muchos problemas las transformaciones económicas e institucionales necesarias para la penetración de las firmas estadounidenses.

Washington no ideó un programa para llevar a cabo la transformación sistemática de la isla antes de adquirirla de manos de España, ni pensó seriamente cómo la isla sería incorporada a la economía de la metrópoli. No obstante, el régimen militar recibió el poder para efectuar un desmantelamiento rápido y extensivo de las instituciones políticas y la estructura económica.¹¹

Luego de la derrota de España, el presidente McKinley autorizó a las tropas militares que ocuparon la isla, a que formularan una política para administrar la colonia.¹² Esta autorización fue otorgada mientras el Congreso estaba en receso y en ausencia de legislación específica en torno a la administración colonial de Puerto Rico. Hasta el primero de mayo de 1900, Puerto Rico estuvo bajo la administración de un gobernador militar que respondía al Departamento de Guerra. Aunque el Departamento tenía jurisdicción sobre Puerto Rico, no ejercía un control cotidiano sobre los asuntos locales. Los gobernadores militares recibieron cierta libertad para organizar el régimen colonial y efectuar los cambios que consideraran necesarios.¹³

Los gobernadores militares establecieron rápidamente un aparato administrativo y judicial centralizado y, en el proceso, transformaron radicalmente las estructuras políticas, legales y económicas existentes. Las autoridades abolieron la Carta Autonómica concedida por España,¹⁴ disolvieron la asamblea local elegida y reasignaron las responsabilidades de ésta a un Concejo Insular, cuyos miembros eran nombrados por el gobernador militar.¹⁵ La autoridad administrativa se centralizó aún más cuando luego se disolvió el Concejo el 6 de febrero de 1899 y

¹¹ La transición en modos de producción se examina en Pedro A. Cabán, "Contradictions of Capitalist Development in Puerto Rico," ponencia presentada en la Segunda Conferencia Internacional Sobre las Condiciones de las Minorías en los Estados Unidos, Habana, Cuba, noviembre 30-diciembre 2, 1984; Kelvin Santiago, "Algunos aspectos de la integración..."; Muñiz Varela 1981; 445-495; y Laird W. Bergad, "Agrarian History of Puerto Rico, 1870-1930," *Latin American Research Review*, XIII, 3 (1978) 47-62.

¹² Estados, 1988, p. 113.

¹³ María Luque de Sánchez, *La ocupación norteamericana y la Ley Foraker*. (Río Piedras, Puerto Rico, Ediciones Huracán, 1977) 103. Ordenes Generales Núm. 101 le otorgó la autoridad absoluta al gobernador militar sobre asuntos civiles y militares.

¹⁴ El gobierno establecido por la Carta Autonómica estuvo oficialmente en el poder hasta el 18 de octubre de 1898. Para esa fecha el presidente William Mckinley nombró al Mayor General F. Brooke gobernador militar de Puerto Rico.

¹⁵ Carmen Ramos de Santiago, *El Gobierno de Puerto Rico* (Río Piedras, Puerto Rico, Editorial Universitaria, 1970) p. 56.

fue reemplazado por departamentos individuales que respondían directamente al gobernador militar. Luego de una reorganización subsecuente, se establecieron dos agencias sumamente importantes: la Junta de Educación y el Negociado de Trabajos Públicos. A la Junta de Educación se le asignó dirigir la expansión del sistema escolar público y efectuar cambios en el currículo, incluyendo la enseñanza del inglés.¹⁶ La construcción y modernización de la infraestructura estaba supervisada por el Negociado de Trabajos Públicos, al cual le autorizaron el otorgamiento de concesiones a contratistas privados. Ambas agencias estaban dirigidas por administradores norteamericanos, nombrados por un gobernador militar.¹⁷ Mientras la reforma de los sistemas educativos y judiciales perseguía facilitar el control y administración de la colonia, el gobierno federal trataba de que el pueblo legitimara el régimen y de conseguir el apoyo interno para el gobierno colonial, promoviendo instituciones que transmitieran normas de conductas y valores democráticos.

Algunas de las tareas de suma importancia para los gobiernos militares eran mantener el orden social y la estabilidad institucional durante este período de reestructuración económica y política. Para lograrlo, las autoridades coloniales establecieron de inmediato un nuevo orden judicial, una policía local profesional y la presencia militar permanente.¹⁸ El Departamento de Policía fue reformado y la jurisdicción sobre su conducta fue transferida a la oficina del gobernador del Departamento de Estado de Puerto Rico.¹⁹ En mayo de 1899 se formó un batallón de infantería compuesto por soldados puertorriqueños y oficiales norteamericanos.²⁰ Ambas unidades eran responsables de mantener el orden interno y de proteger la propiedad.²¹

Aunque inicialmente el gobierno militar retuvo el orden judicial español, las decisiones estaban subordinadas y sujetas a la revisión de la Corte Suprema Insular, cuyos miembros eran nombrados por el Presidente. En adición, se estableció una corte provisional "para decidir todas las cuestiones técnicas de la ley" y Puerto Rico fue incorporado al sistema de Corte de Distrito de Estados Unidos.²²

El Congreso quería financiar la administración, el desarrollo de la infraestructura y el bienestar social, con los recursos internos. Por consiguiente, puso en efecto

¹⁶ Sobre la política educativa de la autoridad colonial véase el estudio de Negrón de Montilla, 1975.

¹⁷ General Guy Henry impuso un reglamento militar que no permitió al gobierno colonial asignar contratos para obras públicas sin la aprobación del gobernador militar, y el Secretario de Guerra. Berbusse, *The United States*, p. 89.

¹⁸ Sobre esto véase Santiago, "Algunos aspectos," y Luque de Sánchez, *La ocupación norteamericana*.

¹⁹ Berbusse, *The United States in Puerto Rico, 1898-1900*, Chapel Hill, N.C., The University of North Carolina Press, 1966, p. 91; Kelvin Santiago, "Algunos aspectos de integración," p. 309.

²⁰ Estados Font, pp. 98-99.

²¹ Juan Manuel Carrión, "Orígenes de la Guardia Nacional de Puerto Rico," *Revista de Historia*. I (July-December 1985) 2, pp. 222-227.

²² Berbusse, 1966, p. 99.

medidas para racionar y regular la economía, para incrementar los recursos de ingresos internos a través de los impuestos, y la integración de la isla a la economía de la metrópoli. Más aún, la administración colonial promovió una serie de políticas económicas que facilitaron la modernización de las fuerzas productivas por el capital norteamericano. Rápidamente se implementaron medidas monetarias, fiscales y judiciales que tuvieron un profundo efecto en el curso del cambio económico. Ya que el impacto de estas medidas en la economía local ha sido estudiado detalladamente, sólo discutiremos los aspectos más sobresalientes.

El 19 de agosto de 1898, el presidente McKinley decidió aplicar tarifas al comercio mercantil entre Puerto Rico y los Estados Unidos. Esta fue una de las medidas económicas más significativa que adoptó la metrópoli. De hecho, la tarifa abrogó los acuerdos comerciales recíprocos liberales que Estados Unidos y Puerto Rico habían negociado en 1895.²³ Aunque los derechos de aduana fueron diseñados para financiar las operaciones de la administración colonial, contribuyeron directamente a la destrucción de la industria cafetalera local.²⁴ Los derechos de aduana, una cuota transitoria sobre las importaciones y los impuestos especiales por los fletes de embarque y desembarque, fueron la fuente de mayor ingreso del tesoro local.²⁵

Las nuevas tarifas cerraron el mercado estadounidense a los productores puertorriqueños y tuvieron el efecto negativo de aumentar sustancialmente los costos de los materiales importados para las industrias locales.²⁶ El precio de los artículos de consumo básico y de los comestibles aumentaron rápidamente, imponiendo cargas financieras costosas a las clases trabajadoras y pobres.²⁷ Aunque en mayo de 1899 el gobierno militar redujo algunas de las tarifas sobre productos básicos, el Congreso rechazó los esfuerzos de varios líderes políticos y del sector comercial para establecer comercio libre entre Puerto Rico y Estados Unidos.²⁸ Al prohibirle las relaciones comerciales recíprocas con otras naciones, Puerto Rico se convirtió en un virtual cautivo de los Estados Unidos para los productos manufacturados y material industrial.

En 1899, las autoridades coloniales suspendieron las ejecuciones de hipoteca como pago de deudas.²⁹ El decreto, que fue aprobado supuestamente para proteger a los pequeños agricultores de los efectos de la inestabilidad monetaria, de la

²³ Berbusse, 1966, p. 132.

²⁴ Véase Luque de Sánchez, p. 75 *passim* sobre las tarifas y su impacto sobre la economía de Puerto Rico. También Bailey W. and Justine Whitefield Diffie, *Porto Rico: A broken Pledge* (New York, The Vanguard Press, 1931), pp. 131-167. James Dietz, *Economic History of Puerto Rico: Institutional Change and Capitalist Development* (Princeton, Princeton University Press, 1987), P. 86.

²⁵ Henry Carroll, *Report on the Island of Puerto Rico*, (Washington, Government Printing Office, 1899), p. 20.

²⁶ Luque de Sánchez, *La ocupación norteamericana*, p. 65-66.

²⁷ Luque de Sánchez identifica las numerosas tarifas sobre productos básicos de consumo.

²⁸ Luque de Sánchez, p. 64.

²⁹ Véase el testimonio in Carrol, *Report on the Island*, p. 333.

conversión del cambio y de las tasas de interés excesivas que cobraban los bancos,³⁰ tuvo un efecto negativo para los dueños de tierras y los capitalistas puertorriqueños. Los bancos y las casas de crédito restringieron los préstamos porque el gobierno militar les prohibió tomar tierras como colaterales. Los terratenientes, ante el aumento de los impuestos y costos de las mercancías importadas, tuvieron que vender sus tierras para conseguir el capital necesario.³¹ En particular el sector comercial fue afectado, ya que éstos financiaban sus operaciones con arreglos crediticios a corto plazo.³² Este decreto, adoptado al principio de la llegada de las corporaciones azucareras norteamericanas, disminuyó más adelante el capital de trabajo disponible al sector financiero doméstico.³³ Los académicos mantienen que uno de los efectos dañinos del acta de ejecución de hipoteca fue el que produjo una inflación rápida y, como consecuencia, el alza en los precios de los artículos de consumo básico.³⁴

En enero de 1899, el presidente McKinley devaluó el peso español en relación al dólar y decretó el uso de la moneda norteamericana. Esta medida, que fue adoptada el día siguiente de la congelación de las ejecuciones de hipoteca, aparentemente fue diseñada para estabilizar las transacciones monetarias.³⁵ La devaluación disminuyó aún más el capital doméstico en existencia, haciendo que el crédito, si es que había, fuera más costoso. La devaluación también fue una desventaja para los sectores comerciales y bancarios, que vieron depreciar en valor sus préstamos y reservas. Por otra parte, la devaluación tendió a mejorar las condiciones financieras de aquellos sectores de la clase terrateniente, que tenían acceso al dólar o al metálico.³⁶ De igual manera, el capital de las compañías norteamericanas que operaban en Puerto Rico aumentó en comparación a las compañías locales.

Las nuevas políticas de impuestos debilitaron la base económica de los terratenientes. En 1899, el gobierno militar impuso un impuesto sobre las tierras. El impuesto variaba de acuerdo al tipo de tierra, y los impuestos más altos recaían sobre aquellas fincas y terrenos que podían ser cultivadas fácilmente. Como las tierras tenían diferentes funciones productivas, el impuesto tendía a beneficiar a las fincas que eran cultivadas a gran escala.³⁷ Esta medida tuvo un efecto político

³⁰ James Dietz, *Economic History*, p. 91.

³¹ Quintero Rivera, *Background*, p. 118; José A. Herrero, *La mitología del azúcar: Un ensayo en la historia económica de Puerto Rico. 1900-1970*, (Río Piedras, CEREP, 1971) Working Paper No. 5, 17.

³² Laird Bergad, "Agrarian History," p. 74.

³³ Fernando Picó, *Historia general de Puerto Rico*, Río Piedras, Puerto Rico, Ediciones Huracán, 1986), p. 228.

³⁴ Herrero, *La mitología*, p. 16.

³⁵ Herrero, *La mitología de azúcar*, p. 6.

³⁶ Herrero, *La mitología de azúcar*, y Quintero Rivera, *Conflictos de clase*, son importantes análisis de este período. También véase Dietz *Economic History*.

³⁷ Véase testimonio en Carroll, *Report on the Island*, p. 371.

cuando levantó una oposición doméstica que criticó el impuesto como injusto porque no correspondía a la productividad real de la tierra.³⁸ Los terrenos para pastar, las tierras que permanecían en barbecho por períodos cortos y otros terrenos que tenían propósitos productivos indirectos pero que no generaban ganancias, estaban sujetas a impuestos muy altos en relación al terreno cultivado. Aunque fue diseñado para exhortar al uso productivo de la tierra, el impuesto territorial aumentó el riesgo de las fincas comerciales que no eran económicamente eficientes, principalmente las fincas pequeñas y en las que no se cultivaba con equipo mecánico.

Estas medidas, que fueron adoptadas en la víspera de la llegada de las corporaciones azucareras absentistas, contribuyeron directamente al desplazamiento de los productores locales y facilitaron la concentración de tierras en manos de las corporaciones.³⁹ Las medidas fiscales, monetarias, de intercambio y de comercio, erosionaron la base capital de los terratenientes domésticos orientados a la exportación y su habilidad para comprar el equipo industrial necesario para modernizar la producción. Debido a que Puerto Rico había sido incluido en el sistema tarifario de los Estados Unidos, el gobierno federal le negó a la burguesía puertorriqueña un mercado diversificado para sus productos primarios y aceleró la conversión de Puerto Rico en un productor del monocultivo de la caña.⁴⁰ La especialización en la producción de azúcar se aseguró porque este era el único producto agrícola que disfrutaba de un mercado garantizado en los Estados Unidos.

El régimen militar ejerció un control de jerarquía sobre las áreas importantes de la sociedad puertorriqueña y fue indispensable para integrar a Puerto Rico a la economía de la metrópoli. Se logró una transición a una economía exportadora dominada por las empresas monopolizadoras, mientras el régimen militar preservó el orden interno y definió los límites aceptables para la participación política de los puertorriqueños.⁴¹ Estas últimas dos tareas se realizaban a través de la burocratización, de la centralización de la administración y de la extensión del sistema judicial estadounidense a la isla. Además, se estableció una política colonial para excluir aquellos sectores del capital local que pudieran impedir la penetración de las firmas estadounidenses o interferir con la reorganización política de la isla. El régimen militar estableció las bases para la creación del aparato del estado colonial, apropiándose y concentrando la autoridad política en funcionarios que no respondían a los intereses del país.

³⁸ Leo S. Rowe, *The United States and Puerto Rico* (New York, Longmans, Green, 1904) 191.

³⁹ Los más importantes artículos sobre el efecto de estas medidas para la clase propietaria son los de Angel Quintero Rivera, "Background to the Emergence..." y "la clase obrera y el proceso político en Puerto Rico," *Revista de Ciencias Sociales*, vol. 18, núms. 3-4 (julio-octubre), pp. 61-107.

⁴⁰ Véase Diffie and Diffie, *Puerto Rico...* para una discusión de la importancia de las tarifas para las ganancias de las corporaciones.

⁴¹ Estados Font, *La presencia*, p. 103.

El Acta Foraker: Los debates en el Congreso

Mientras los militares gobernaban a Puerto Rico, el Congreso discutía alternativas para que un gobierno civil administrara la isla. Los grupos de poder político y económico puertorriqueños trataron de influir en el proceso y pensaron que podían persuadir al Congreso para mejorar la política colonial, de modo que Puerto Rico llegara a formar parte de la Unión. Sin embargo, mientras se debatía la naturaleza del status de Puerto Rico a principios de 1900, el liderazgo político puertorriqueño se dio cuenta de que el Congreso no pensaba dismantelar el régimen colonial. En lugar del régimen militar, el Congreso impuso una nueva administración civil que retuvo las características del régimen anterior, aunque permitió una participación limitada de la élite en la rama legislativa.

El Departamento de Guerra intentó retener el gobierno militar e introdujo, a través de los que lo apoyaban en el Congreso, una resolución en enero de 1900 para extender cinco años el período del mandato militar.⁴² No obstante, el Congreso rechazó la resolución e inició las conversaciones para establecer un gobierno civil para la colonia.⁴³ La mayoría republicana favoreció un gobierno altamente centralizado, que respondiera directamente a la rama ejecutiva. La legislación que propusieron, inspirada en parte en el sistema del British Crown Colony en el Caribe,⁴⁴ concentraba los poderes ejecutivo y fiscal en funcionarios norteamericanos, elegidos por el Presidente.

Consideraciones económicas influyeron decisivamente en los debates del Congreso sobre la naturaleza del gobierno civil. El valor potencial de Puerto Rico como un lugar de inversión fue un aspecto que se consideró cuidadosamente. Un comité, nombrado en 1899 por el Secretario de Guerra, recomendó que "se deben lograr las condiciones más favorables posibles, para exhortar a la inversión de capital en la isla".⁴⁵ Pero quizás el asunto más importante para el Congreso, fue la revisión de la política tarifaria.

Intereses poderosos en los Estados Unidos, incluyendo la American Beet Sugar, la Liga de Productores Domésticos y las Asociaciones de Cultivadores de Tabaco de Nueva Inglaterra, se opusieron al comercio libre con Puerto Rico. Le temían a la competencia de bienes agrícolas y productos manufacturados baratos e hicieron campaña para que establecieran medidas proteccionistas.⁴⁶ La Federación Americana del Trabajo se unió a las asociaciones de negociantes y apoyaron la

⁴² Diffie and Diffie, *Puerto Rico*, p. 35.

⁴³ Estados Font, *La presencia*, p. 108.

⁴⁴ J.H. Parry, Philip Sherlock, Anthony Maingot, *A Short History of the West Indies*. (New York, St. Martin's Press, 1987), p. 244.

⁴⁵ Miguel Guerra Mondragón, "The Legal Background of Agrarian Reform in Puerto Rico," *Caribbean Land Tenure Symposium* (Washington, Caribbean Commission, 1947). También en Eugenio Fernández Méndez (ed.) *Portrait of a Society* Barcelona Spain, University of Puerto Rico Press, 1972), 169.

⁴⁶ Luque de Sánchez, *La ocupación*. p. 119, Morales Carrión, Puerto Rico. p. 153.

tarifa de protección.⁴⁷ Sin embargo, se duda que de verdad ellos temieran a la competencia de los productores puertorriqueños.⁴⁸ Mas aún, los negocios de la metrópoli esperaban que, con el comercio libre, las grandes corporaciones norteamericanas se establecieran en Puerto Rico y exportaran a los Estados Unidos productos agrícolas y de manufactura baratos.⁴⁹ De hecho, a fines de la década del 90, las compañías americanas de azúcar y tabaco se encontraban en proceso de expandir sus operaciones en Puerto Rico y habían establecido una presencia de poder en la economía.⁵⁰

Los que proponían el comercio libre también participaban eficazmente en los debates. La American Sugar Refining Company, propiedad, de los intereses de Havermeyer, abogó por el comercio libre.⁵¹ Aunque el Secretario del Departamento de Guerra inicialmente se opuso al comercio libre, en agosto de 1899 le pidió al Presidente que eliminara las restricciones contra el libre comercio.⁵² Los intereses Havermeyer y el Departamento de Guerra pensaron que el comercio libre estimularía las inversiones a larga escala en la isla. Si se eliminaban las restricciones de comercio, se abriría un gran mercado en los Estados Unidos para el tabaco y azúcar, que prácticamente garantizaría las ganancias para las compañías norteamericanas. Pese a la intensa oposición doméstica, la rama ejecutiva obtuvo el apoyo bipartita del Congreso a las secciones del Acta Foraker relativas al comercio. El Congreso fue persuadido para que apoyara el acta orgánica revisada porque el Departamento de Guerra propuso una medida en la que se comprometía a que algunos productos de los Estados Unidos entraran, libre de impuestos, al mercado de Puerto Rico.⁵³ Entre los artículos que no pagarían impuestos, estaban los bienes capitales e intermedios que eran importados usualmente por las grandes corporaciones.⁵⁴ La mayoría de éstos estaban vinculados a la producción y procesamiento agrícola. Los debates en el congreso revelaron los conflictos entre las compañías internacionales que iban surgiendo y que promovían la expansión extranjera y el capital regional agrario, que buscaba que un comercio restringido lo protegiera.

Para lograr el endoso del Congreso, la administración propuso una tarifa temporera de un 15% del nivel prevaleciente. Se fijó la expiración de esta medida para el primero de marzo de 1902. Estos aranceles, que se imponían a toda mercancía, financiaron el gobierno colonial hasta que se creó un sistema de

⁴⁷ Lyman Gould, *La ley Foraker*. p. 106.

⁴⁸ Lyman Gould, *La ley Foraker*. p. 108-109.

⁴⁹ Rosenn, "Puerto Rican Land Reform: The History of an Instructive Experiment," *Yale Law Review* 73 (1963-64) 324, p. 336.

⁵⁰ Véase comentarios en Mondragón, *The Legal Background*. P. 168, and Diffie and Diffie, *Porto Rico*.

⁵¹ Lyman Gould, *La ley Foraker*. p. 110.

⁵² Lyman Gould, *La ley Foraker*. p. 118.

⁵³ Lyman Gould, *La ley Foraker*. p. 107.

⁵⁴ James Dietz. *Economic History*, p. 89.

impuestos. Estas medidas tomadas para financiar el funcionamiento del gobierno colonial, fueron ideadas originalmente durante el régimen colonial. Cuando expiraron estas tarifas temporeras, se cobró impuestos de aduana sólo sobre determinados productos importados (de ellos los más importantes fueron el tabaco y el ron) y se les devolvía ese dinero al gobierno insular.⁵⁵ Estos fondos federales, provenientes de impuestos y de aduana, se convirtieron en la fuente de ingresos mayor del gobierno y aún continúan siendo una fuente significativa de ingresos. En 1901 expiraron las tarifas temporeras y Puerto Rico fue incluido en el sistema de aduanas de los Estados Unidos. El sistema de comercio libre de tarifas era sumamente importante para el futuro político y económico de la clase hacendada del azúcar y del café.

Para la burguesía de la isla, el comercio libre significaba, no sólo la entrada a un mercado grande y protegido en la metrópoli, sino también el acceso al crédito y a la tecnología. Durante estos primeros años, el movimiento anexionista cobró impulso entre la élite, ante la expectativa de la posibilidad de tener relaciones de comercio libre o, por lo menos, que concedieran libre acceso del azúcar y tabaco al mercado estadounidense.⁵⁶ El Partido Federal Puertorriqueño, que representaba los intereses económicos de la clase hacendada, abogó agresivamente por que la isla adoptara un status de comercio libre de impuestos para la exportación de las cosechas.⁵⁷ Pero el Congreso estaba decidido a retener las medidas proteccionistas que defendían los negocios de la metrópoli y las asociaciones de comercio, por lo que ignoraron los pedidos de la Cámara de Comercio de Puerto Rico y la Sociedad de Agricultura para la entrada libre de impuestos, al mercado estadounidense, del azúcar, tabaco y frutas tropicales.⁵⁸

Cuando se levantaron las restricciones tarifarias en 1902, las compañías norteamericanas de azúcar y tabaco ya habían logrado una posición dominante en la economía y desplazado a muchos productores locales. Estas compañías se beneficiaron de la incorporación de Puerto Rico a la región aduanera estadounidense, ya que sus productos también eran producidos en los Estados Unidos, y eran protegidos de la competencia extranjera a través de tarifas muy altas.⁵⁹ De acuerdo a un estudio de aquel período, las corporaciones absentistas que monopolizaron la producción del azúcar y el procesamiento del tabaco, lograron obtener mayores ganancias que las que hubieran hecho bajo el antiguo sistema de comercio.⁶⁰

Para 1900, el Departamento de Guerra de Estados Unidos había adquirido cierta experiencia en la administración de sus colonias en el Pacífico y el Caribe.

⁵⁵ Víctor S. Clark, et. al., *Porto Rico and Its Problems* (Washington, D.C., Brookings Institution, 1930). 97.

⁵⁶ Luque de Sánchez, *La ocupación*, p. 66.

⁵⁷ Lyman Gould, *La ley Foraker*, p. 102.

⁵⁸ Luque de Sanchez, *La ocupación*, p. 111.

⁵⁹ Laird Bergad, *Agrarian History*. p. 75.

⁶⁰ Diffie and Diffie, *Porto Rico*. p. 144, 150.

El Congreso, que no tenía experiencia alguna de gobierno colonial, siguió los consejos del Departamento de Guerra. Así que autorizaron al Departamento de Guerra a que reorganizara el sistema de rentas públicas de Puerto Rico y a que diseñaran un plan comprensivo de ingresos para el gobierno civil.⁶¹ Dada la pericia reconocida del Departamento en asuntos de administración de colonias, el Congreso utilizó muchas de sus recomendaciones e incorporó al Acta Foraker muchos decretos promulgados durante la fase militar.

Cambios en el aparato colonial y la estructura de producción

El Acta Foraker se convirtió en ley el primero de mayo de 1900. La ley retuvo la estructura centralizada recomendada por el Departamento de Guerra, así como la restricción de la participación local en la administración de la colonia y la creación de políticas. Este primer acta orgánica fue repudiada por la élite puertorriqueña, que hizo campaña para una integración más completa a los Estados Unidos. La minoría demócrata en el Congreso y un amplio espectro del aparato político y económico abogaron por la ciudadanía norteamericana, el nombramiento de un delegado a la Cámara de Representantes y que se extendiera a Puerto Rico la Constitución de los Estados Unidos.⁶² Sin embargo, el Congreso rechazó la incorporación política, y declaró a la isla como una posesión territorial no incorporada a los Estados Unidos.

El Acta Foraker creó un gobierno civil en el que los poderes para tomar las decisiones más importantes estaban centralizados en una oficina compuesta por funcionarios norteamericanos. Tenía una rama ejecutiva compuesta por un gobernador y un Concejo Ejecutivo integrado por once miembros, todos nominados por el Presidente, con el consenso del Senado. Sólo cinco de sus miembros, tenían que ser puertorriqueños. El Concejo también funcionaba como la cámara alta de la legislatura bicameral. Los representantes de la Cámara baja de Delegados eran elegidos por el pueblo. La participación política estaba limitada a los alfabetizados o aquellos que pagaban impuestos. Estos requisitos para votar fueron establecidos originalmente por el gobernador militar de lo Estados Unidos en 1899.⁶³ La legislación local estaba sujeta al veto del gobernador, del Congreso y del Presidente.⁶⁴ Aunque para muchos congresistas norteamericanos, la integración de los poderes legislativo y ejecutivo violaba la norma de la separación de poderes, el nuevo régimen colonial fue diseñado para minimizar el papel de los políticos locales en

⁶¹ Leo Rowe, *The United States*, p. 191.

⁶² Luque de Sánchez, *La ocupación*. p. 124.

⁶³ General Order no. 145 promulgated by General Davis on 21 Sept 1899. Luque de Sánchez, *La ocupación*. p. 128.

⁶⁴ Aprobación por la mayoría de los miembros de ambas cámaras y por el gobernador era necesario para convertirse el proyecto a ley. Estos proyectos eran sujeto a veto del gobernador y del congreso norteamericano.

la administración de la colonia. El Concejo Ejecutivo, (especialmente el Fiscal General, Contralor, Comisionados de Educación y de lo Interior, Secretario y Tesorero—quienes eran norteamericanos) era el cuerpo que diariamente tomaba las decisiones sobre las políticas del desarrollo socioeconómico y el entrenamiento ideológico.⁶⁵

De acuerdo al historiador Raymond Clark, no fue el gobernador, sino el Concejo, el que gobernaba a Puerto Rico, gracias a la autoridad exclusiva que tenía este cuerpo para otorgar franquicias y regular los asuntos fiscales.⁶⁶ Esta provisión, por la cual la rama ejecutiva retenía el poder exclusivo de otorgar privilegios, fue heredada del antiguo régimen militar.⁶⁷ Para los miembros demócratas del Congreso, este era el aspecto más detestable y repugnante del acta⁶⁸ porque le dio al Concejo el poder de disponer de todos los privilegios políticos y públicos en la isla, a pesar de que no respondían de ninguna manera, a la gente de Puerto Rico.⁶⁹ Por su monopolio sobre los asuntos fiscales, el Concejo Ejecutivo asumió un rol central en la dirección del crecimiento económico de Puerto Rico. Con sus poderes fiscales, el Concejo era capaz de poner en efecto una política diseñada para promover una nueva fase de expansión capitalista, dominada en gran escala por las corporaciones absentistas azucareras.

El Acta Foraker designó a Puerto Rico como un distrito judicial de los Estados Unidos y el sistema de corte federal absorbió al sistema judicial de Puerto Rico. El Presidente de los Estados Unidos estableció una Corte Suprema local y nominó a sus cinco jueces. Al extender el código legal y judicial de la metrópoli a la colonia, el gobierno federal garantizó la protección de la propiedad y los derechos civiles de los ciudadanos norteamericanos. De acuerdo a un estudio sobre Puerto Rico, realizado por el Brookings Institute, la protección legal a los ciudadanos y corporaciones estadounidenses era un motivo para inducir a algunos negocios grandes que operaban en las Indias Occidentales a que establecieran su sede en la isla.⁷⁰

El congreso se oponía a que se le otorgara a los puertorriqueños la ciudadanía de Estados Unidos, y por tal razón excluyó a la colonia del sistema del fisco federal. Al mismo tiempo pensaron que si obligaban a los puertorriqueños a pagar impuestos federales, éstos podían esgrimir argumentos legales para recibir la

⁶⁵ James Dietz, *Economic History*, p. 87.

⁶⁶ Henry Carroll, *Report on the Island...97*.

⁶⁷ Berbusse, 1966, p. 80.

⁶⁸ Carmen I. Raffucci de García, *El gobierno civil y la ley Foraker* (Río Piedras, Editorial Universitaria, 1981, 102. Citado en inglés como "the most glaringly obnoxious and most repugnant feature."

⁶⁹ Raffucci de García, *El gobierno civil*. p. 101. Citado en inglés como "the power to dispose of all the franchises and public privileges in that island, and yet they are in no way responsible to the people of Porto Rico."

⁷⁰ Henry Carroll, *Report on the Island*. p. 97.

ciudadanía. Para las compañías norteamericanas en Puerto Rico, esta cláusula era muy importante, ya que la exención del impuesto federal aumentaba la cantidad de las ganancias que las corporaciones podían retener como ingresos. Aunque esta provisión mejoró la tasa de acumulación de capital para todas las corporaciones, fue aún más beneficiosa para los monopolios azucareros, que invirtieron los ingresos que retenían en la adquisición de tierras y en la modernización de la producción.

El primero de enero de 1901, la legislatura puertorriqueña aprobó una ley fiscal preparada originalmente por el Departamento de Guerra. La ley estableció un código insular de impuestos, diseñado para generar una fuente independiente de ingresos para la administración de Puerto Rico y así reducir los costos federales para gobernar la colonia. Esta ley fue de suma importancia en el desarrollo del aparato del Estado colonial por dos razones. Primero, para hacer cumplir el pago de impuestos, la administración colonial estableció agencias de cobro. Como consecuencia, el Estado colonial profundizó su presencia burocrática y su alcance en la sociedad civil. Segundo, el aparato del Estado colonial obtuvo una medida de autonomía fiscal del gobierno de la metrópoli. De este modo, el conflicto político sobre la política colonial se llevó al plano local. El aparato del Estado colonial se convirtió en un ruedo en el cual la élite doméstica y las corporaciones extranjeras chocaron en torno a la política de impuestos y fiscal. Entre sus varias cláusulas, la ley de ingresos incluyó impuestos indirectos en una serie de productos exportados a los Estados Unidos, así como un impuesto general sobre el valor de la propiedad.⁷¹

Los productores domésticos criticaron intensamente el impuesto general. Como el impuesto era recaudado de acuerdo al valor de la propiedad y no al ingreso obtenido de su uso, aumentó el riesgo de las fincas comerciales que no eran eficientes económicamente. Los productores locales, al encontrar que su capital estaba bloqueado, tuvieron que vender parte de sus posesiones para obtener dinero y enfrentar las nuevas obligaciones de impuestos.⁷² La administración colonial recibió el poder de confiscar y subastar las propiedades de los productores que no podían generar los ingresos u obtener crédito para pagar el impuesto.⁷³ Aunque no se sabe cuántas fincas se perdieron por esta razón, el impuesto general sobre la propiedad sí contribuyó a desnacionalizar la economía más tarde. Tal parece que los agricultores cambiaron sus cosechas por cultivos que les generaran ingresos en efectivo, principalmente tabaco y azúcar, para generar más ingresos y pagar los impuestos. En este sentido, el nuevo régimen de impuestos impidió el desarrollo de una economía de agricultura diversificada. Las decisiones políticas de las autoridades coloniales, y no simplemente las fuerzas del mercado, causaron el deterioro de la economía, que forzaron a muchos dueños de terrenos a vender sus

⁷¹ Lco Rowe, *The United States*, p. 193.

⁷² Quintero Rivera, "Background to the Emergence," p. 108-110.

⁷³ Quintero Rivera, "Background to the Emergence," p. 119.

tierras y desanimaron la diversificación de cosechas.⁷⁴

A través del Acta Foraker, el gobierno federal impuso medidas adicionales para ayudar a las corporaciones en sus esfuerzos por acumular y controlar los bienes productivos en tierras e inversiones. El Acta Foraker reafirmó la devaluación del peso español y dio fin al sistema de moneda múltiple, medidas que facilitaron la adquisición de tierras a las corporaciones norteamericanas. Una nueva ley favoreciendo a las corporaciones azucareras también contribuyó a la concentración de tierras en capital extranjero.⁷⁵

El Estado colonial también jugó un papel prominente en dirigir el desarrollo de la infraestructura de la isla, una tarea esencial para la expansión de las compañías norteamericanas. El Concejo Ejecutivo otorgó los derechos para el desarrollo de la infraestructura casi exclusivamente a las grandes firmas norteamericanas.⁷⁶ En 1911, se estableció la Porto Rico Construction Company, compuesta por compañías extranjeras a pedido de la administración colonial, y se encargó del desarrollo y modernización de la infraestructura insular.⁷⁷ Las inversiones mayores se canalizaron hacia los sistemas de irrigación, carreteras y vías de trenes, así como a las facilidades de almacenamiento y comunicaciones. Los derechos para desarrollar las facilidades hidroeléctricas se otorgaron a la Porto Rico Railway Light and Power Company, una compañía canadiense. Para expandir el sistema de comunicación telefónica, se contactó a la Hernan Behn Brothers Company, la precursora de la ITT.⁷⁸

El Acta Foraker creó un gobierno civil que aceleró la penetración estadounidense en la economía local. Al igual que el régimen militar, que asumió un papel importante en la promoción de los intereses norteamericanos, el gobierno civil se aisló y marginó a los nativos a la hora de tomar las decisiones económicas primordiales.

En las primeras dos décadas, el azúcar se convirtió en el producto de exportación más importante y para 1921 representaba el 54.4% del valor de las exportaciones.⁷⁹ El crecimiento de la industria se debía en gran parte al crecimiento rápido del área de terreno dedicada al cultivo y a la implementación de equipo moderno. La tierra reservada para el cultivo de la caña de azúcar se concentró en las grandes fincas comerciales y ya para 1929 cuatro corporaciones absentistas controlaban aproximadamente el 68 por ciento del total de las tierras dedicadas al cultivo.⁸⁰

⁷⁴ Quintero Rivera, "Background to the Emergence," y también Laird Bergad, "The Agrarian History," p. 74 examinan este tema.

⁷⁵ Morales Carrión, *Puerto Rico*. p. 160.

⁷⁶ Muñoz Varela, "El capital monopólico," p. 471-472.

⁷⁷ Diffie and Diffie, *Porto Rico*. p. 110.

⁷⁸ Muñoz Varela, "El capital monopólico," p. 471-472.

⁷⁹ Sol L. Descartes, *Basic Statistics on Puerto Rico* (Washington, D.C., Office of Puerto Rico, 1946), p. 50.

⁸⁰ Laird Bergad, "The Agrarian History...", 78.

Rápidamente, aumentó la productividad del refinamiento de azúcar y este proceso se concentró en firmas estadounidenses. Para 1909, el valor de las inversiones de las corporaciones norteamericanas era 13 veces mayor que el de las firmas domésticas.⁸¹ El control de la fase de refinamiento también se concentró en las firmas norteamericanas, y para 1920, unas 55 centrales a gran escala, la mayoría de ellas propiedad de capital de Estados Unidos, habían reemplazado a las 22 centrales y 249 ingenios pequeños que estaban en funcionamiento a finales de siglo.⁸² El crecimiento fenomenal de la industria se atribuyó parcialmente a la legislación favorable adoptada por el Estado colonial. Además de emprender proyectos de irrigación, las agencias estatales organizaron y financiaron estaciones experimentales para desarrollar nuevos tipos de caña y ponerlos a disposición de las corporaciones.⁸³

Para fines de la década del 20, gran parte de la industria azucarera doméstica pasó a manos extranjeras, con un 50% de las tierras dedicadas al cultivo y refinamiento de la caña controladas por el capital agrario local.⁸⁴ Algunos dueños de pequeños complejos de centrales azucareras puertorriqueños decidieron no invertir en una industria dominada por los monopolios azucareros y utilizaron sus ganancias para establecer una industria bancaria local.⁸⁵ Aunque en 1908 los bancos puertorriqueños controlaban aproximadamente el 50% de los recursos financieros, los bancos canadienses y norteamericanos se estaban convirtiendo rápidamente en las principales fuentes de inversión de capital y de crédito. Para 1910, el American Colonial Bank era la entidad bancaria más grande en Puerto Rico.⁸⁶

El auge del azúcar como la cosecha de mayor exportación, contrasta con la decadencia precipitada de la producción del café. El café, que era el producto principal de las haciendas tradicionales, representaba el 63% del total de las exportaciones en los últimos años del siglo 19. Sin embargo, para 1901, comprendía menos del 20% de las exportaciones.⁸⁷ En 1899, los hacendados de café controlaban aproximadamente más del 55% de todas las fincas y cerca de la mitad de las tierras cultivadas, y era una de las fuerzas económicas y políticas más importantes en la isla.⁸⁸ Aunque la producción azucarera dominó el comercio de exportación del país, el cultivo del tabaco y la manufactura del cigarro entraron en un período de crecimiento acelerado. El uso de la tierra para el cultivo de tabaco aumentó de

⁸¹ James Dietz, *Economic History...*92.

⁸² Muñiz Varela, "El capital monopólico, p. 467.

⁸³ Diffie and Diffie, *Porto Rico*, p. 46.

⁸⁴ Muñiz Varela, "El capital monopólico," p. 468.

⁸⁵ Quintero Rivera, *Conflictos de clase.*, p. 64.

⁸⁶ James Dietz, *Economic History*, p. 91.

⁸⁷ Quintero Rivera, *Conflictos de clase.* p. 53.

⁸⁸ Santiago, "Algunos aspectos de la integración.." nota 324.

6,000 acres en 1899, a 30,000 acres en 1929.⁸⁹ Entre 1901 y 1929, el tonelaje de la hoja del tabaco y de la cosecha aumentó en un 450 por ciento aproximadamente, mientras que la producción de cigarro aumentó un 1225 por ciento.⁹⁰ La contribución del Estado colonial al desarrollo de la industria del cigarro fue significativa. Las agencias estatales estimularon la producción de las hojas de tabaco, financiando proyectos de irrigación, distribuyendo semillas, y proveyendo instrucción y fertilizantes a los pequeños agricultores.⁹¹

Como fue el caso del azúcar, para finales de la década del 20 la industria del tabaco estaba muy centralizada y se concentró en unas pocas firmas que empleaban a un gran número de trabajadores.⁹² Las corporaciones absentistas norteamericanas rápidamente desplazaron a las firmas domésticas y dominaron pronto la industria del tabaco.⁹³ Para 1921, la Porto Rico American Tobacco, antes subsidiaria de la American Tobacco Company, controlaba aproximadamente el 85% del comercio de tabaco. El inmenso aumento en la producción de tabaco se debía en parte a la aplicación de las relaciones de producción capitalista en la fase de la manufactura del tabaco. La mecanización y la introducción de una división compleja del trabajo aumentó la productividad de los trabajadores dramáticamente. La proletarianización de la industria del tabaco suplantó el modo artesanal de la producción que había prevalecido antes de 1898, eliminándolo prácticamente.⁹⁴

Recomposición de clases y conflictos políticos

El poder económico estaba pasando rápidamente del hacendado azucarero y cafetalero, a los monopolios absentistas. Con la pérdida del control sobre los recursos productivos de la isla, la élite local vio cómo también se deterioraba su dominio sobre la política local. La velocidad con que este cambio ocurrió deja muy poca duda de que la eliminación de la clase hacendada como una fuerza política viable era un objetivo implícito del Acta Foraker.⁹⁵ Aquellos capitalistas locales que retuvieron el control sobre las tierras y otros recursos de producción, sobrevivieron como subsidiarios, vinculados en una posición subordinada y dependiente a las corporaciones azucareras absentistas.⁹⁶

⁸⁹ Diffie and Diffie, *Porto Rico*. p. 95.

⁹⁰ Calculated from Descartes, *Basic Statistics*...54-55.

⁹¹ Diffie and Diffie, *Porto Rico*...p. 89.

⁹² Para un análisis detallado sobre este período véase Juan José Baldrich, *Sembraron la no siembra* (Río Piedras, Puerto Rico, Ediciones Huracán, 1988).

⁹³ Quintero Rivera, "Socialist and Cigar Maker: Artisans' Proletarianization in the Making of the Puerto Rican Working Class," *Latin American Perspectives* 10 (primavera-verano 1983), p. 31.

⁹⁴ Véase Quintero Rivera, "Socialist and Cigar Maker." ..."

⁹⁵ James Dietz, *Economic History*. p. 92.

⁹⁶ Uno de los más detallados estudios sobre la descomposición de la clase capitalista doméstica como fuerza económica y política es el de Quintero Rivera, *Conflictos de clase*.

Estos cambios de propietario en el uso y organización de los recursos de producción, transformaron la composición de la fuerza de trabajo. El trabajo a sueldo predominó en el mercado y reemplazó otras formas de trabajo menos productivas. La concentración de tierras trajo como consecuencia el desplazamiento de los pequeños granjeros y campesinos, muchos de los cuales pasaron a formar parte del contingente de asalariados de las corporaciones azucareras. Otros, fueron absorbidos por la fuerza laboral de las refinerías azucareras y las plantas de procesamiento del tabaco. La creación de esta fuerza de trabajo no surgió simplemente en virtud del mercado. Muchas de las políticas discutidas anteriormente ayudan a explicar el porqué de la proletarianización rápida y generalizada, como la creación de una fuerza de trabajo sin tierras disponibles para formar parte de las industrias del azúcar, del tabaco y de la aguja.

La aplicación generalizada de las relaciones de la producción capitalista creó una fuerza laboral homogénea y contribuyó indirectamente al crecimiento de las organizaciones laborales. En 1898, se organizó una de las primeras, la Regional Federation of Labor. Sin embargo, en 1899 su liderato cayó bajo el control del Partido Republicano, y los unionistas disidentes establecieron una organización rival, la Federación Libre de Trabajadores (FLT).⁹⁷ Aunque las autoridades coloniales no bloquearon la creación de la FLT, ésta era técnicamente ilegal, ya que no se había abolido una ley española que prohibía la creación de sindicatos. De todos modos, en 1901, sus dirigentes decidieron afiliarse a la American Federation of Labor (AFL), y gracias a los esfuerzos de la AFL, el gobernador concedió a la fuerza trabajadora puertorriqueña el derecho a formar sindicatos.⁹⁸ En 1903, la FLT comenzó una campaña agresiva para organizar a los trabajadores en las fincas del azúcar y en las factorías de tabaco.⁹⁹

El presidente Roosevelt dio instrucciones al gobernador de Puerto Rico, de que no interfiriera con las actividades de la FLT, facilitando así los esfuerzos para organizar a los trabajadores.¹⁰⁰ Aunque luchó enérgicamente contra las corporaciones azucareras y los remanentes de la oligarquía local de los terratenientes, la Federación no confrontó a las autoridades coloniales. Para 1909, el liderato de la FLT, que ya había desarrollado lazos con la AFL, apoyó al régimen colonial. Pero en el campo económico, la FLT organizó campañas en contra de las corporaciones absentistas.¹⁰¹ Cualquier acuerdo a que hubiesen llegado la Federación y las autoridades coloniales, fue disuelto en 1910, cuando se adoptó legislación que autorizaba a la policía a dar protección a la propiedad de las corporaciones cuyos

⁹⁷ Angel Quintero Rivera, "El partido socialista y la lucha política triangular de las primeras décadas bajo la dominación norteamericana," *Revista de Ciencias Sociales*, XIX (March 1975), p. 55.

⁹⁸ James Dietz, *Economic History*. p. 95.

⁹⁹ Miles Galvin, "The Early Development of the Organized Labor Movement in Puerto Rico," *Latin American Perspectives*. 3 (Summer 1976), 24.

¹⁰⁰ Wilfredo Mattos Cintrón, *La política y lo político en Puerto Rico* (Mexico City, Era, 1980), p. 62.

¹⁰¹ Quintero Rivera, "El Partido socialista," p. 357-59.

empleados estaban en huelga. La policía se acuartelaba en la propiedad de la compañía y era subsidiada por las corporaciones.¹⁰² Hasta 1917, las relaciones laborales en la industria se caracterizaron por una resistencia brutal de parte de las corporaciones azucareras y de las autoridades coloniales.¹⁰³

El patrón de la resistencia violenta de las corporaciones y del gobierno influyó en la decisión del liderato de la Federación, para fundar el Partido Socialista en 1915. Los trabajadores tenían la esperanza de que, al lograr acceso al aparato colonial a través de un partido político legítimo, podrían cumplir los objetivos que les habían negado en los campos y las fábricas. No obstante, dentro del partido prevalecieron distintas tendencias. El sector dirigido por el presidente Santiago Iglesias Pantín abogaba por establecer una democracia social a través de los canales legislativos existentes.¹⁰⁴ Otra fracción creía en la creación de un estado de trabajadores independiente, aunque aceptaba la necesidad de utilizar los canales legislativos existentes para transformar la relación colonial prevaleciente. Los socialistas atacaron públicamente a las corporaciones y a la clase hacendada, pero apoyaron la relación colonial porque proveía la protección a los derechos legales y jurídicos. En teoría, estos serían utilizados para promover los objetivos a largo plazo de la clase obrera. La aceptación de la relación colonial existente era un aspecto de suma importancia en el desarrollo de la historia del Partido Socialista. Para ello, el partido legitimó el régimen colonial y asumió una posición vital en la "americanización" del movimiento sindicalista obrero.¹⁰⁵

El liderato socialista no proyectaba una visión de lucha política antiimperialista ni anticapitalista. Para los socialistas, era esencial que se diera el desarrollo capitalista bajo un régimen adscrito a principios democráticos liberales, para poder destruir los fundamentos materiales de la oligarquía de terratenientes y así crear las condiciones institucionales y políticas para que surgiera un movimiento unificado de trabajadores. Por estas razones, los socialistas se opusieron al Partido Unión, que estaba dominado por la vieja élite de terratenientes. Se opusieron particularmente al programa "la gran familia" del Partido Unión, que promovía la unificación nacional bajo la tutela de la Unión.¹⁰⁶

En el momento en que los socialistas entraban al ruedo electoral, su liderato estaba abandonando la confianza en las huelgas masivas y en el radicalismo obrero. Tácitamente aceptó los límites de la acción política, impuestos por el gobierno de la metrópoli y abogó por la reforma de la relación colonial. La influencia de la AFL, particularmente de su presidente Samuel Gompers, en el liderato del partido,

¹⁰² Galvin, "The Early Development," p. 25.

¹⁰³ Galvin, "The Early Development," p. 26, Muñiz Varela, "El capital monopolístico en," p. 478-480, también Santiago, "Algunos aspectos de la," y Quintero Rivera, "El partido socialista."

¹⁰⁴ Angel Quintero Rivera, *Patricios y plebeyos: burgueses, hacendados, artesanos y obreros*. (Río Piedras, Puerto Rico, Ediciones Huracán, 1988), p. 115.

¹⁰⁵ Mattos Cintrón, *La política y lo político.*, pp. 60-64.

¹⁰⁶ Quintero Rivera, *Conflictos de clase*. p. 117, Mattos Cintrón, *La política y lo político*, p. 64.

parece haber sido significativo en el cambio, y contribuyó a que abandonaran los principios anarquistas-sindicalistas a favor de la lógica del sindicalismo obrero en el uso del poder del Estado para armonizar las relaciones laborales industriales. A pesar del triunfo logrado por el Partido Socialista al conseguir que algunos de sus candidatos fueran electos a la Cámara y a oficinas cuyos miembros eran nominados, la colectividad no pudo cumplir su objetivo estratégico de utilizar las instituciones políticas para promover la justicia social en el lugar de trabajo.

El Partido Republicano, cuya base social estaba compuesta por distintas fuerzas económicas unificadas por su dependencia del sector corporativo, apoyó activamente al régimen colonial. Los nuevos sectores técnicos y administrativos creados por la rápida expansión de las corporaciones azucareras, giraban en torno al partido.¹⁰⁷ En adición, algunas profesiones tradicionales (abogados, médicos), fincas comerciales a pequeña escala (no hacendados) y los intereses comerciales y financieros, se unieron a los republicanos.¹⁰⁸ Con el tiempo, emergió una clase alta puertorriqueña, que visualizó su bienestar económico a través del comercio, como representantes de corporaciones extranjeras y se identificó por completo con los Estados Unidos.¹⁰⁹ Pero estos cambios en la estructura ocupacional ocurrieron gradualmente y no se tradujeron a un poder electoral significativo para los republicanos hasta la década del 20.

Los líderes del Partido Republicano formaban parte de la burguesía antinacional, que apoyaba las acciones legislativas del gobierno colonial a nivel insular y municipal.¹¹⁰ Estos pedían que se adoptaran rápidamente las instituciones sociales, políticas y económicas de los Estados Unidos.¹¹¹ También endosaban la anexión y aceptaban la necesidad de la tutela colonial a corto plazo, para preparar a la población para la estadidad. Pero, a diferencia del Partido Federal, trabajaban activamente para implantar un nuevo régimen colonial y para que se divulgaran las normas y valores norteamericanos. De acuerdo a un observador de aquella época:

The Republican Party seemed to get closer to the government. They were more responsive to the demands of the situation and exhibited a disposition to be helpful in applying American ideas to the evolution of the social and political conditions of the island... The administration showed an appreciation of the attitude by appointing Republicans to official positions.¹¹²

Como señalamos arriba, el Partido Federal vio al Acta Foraker como un rechazo directo a su proyecto de integración a la Unión. El Partido expresó su exasperación

¹⁰⁷ Quintero Rivera, *Conflictos de clase*. p. 62, 115, Mattos Cintrón, *La política y lo político*, p. 64.

¹⁰⁸ Muñiz Varela, "El capital monopólico," p. 470.

¹⁰⁹ Julian H. Steward, "Culture Patterns of Puerto Rico" *The Annals* (January 1953) 95-103. Reprint article in Fernández Méndez, *Portrait of a Society*.

¹¹⁰ Quintero Rivera, *Conflictos de clase*. p. 67.

¹¹¹ Edgardo Meléndez, "La estadidad como proyecto histórico del anexionismo decimonónico al proyecto republicano," *Homines VIII* (June 1984-January 1985), p. 24.

¹¹² Leo Rowe, *The United States...* quoted in Meléndez, "La estadidad como proyecto..." nota 53.

a las autoridades de la metrópoli boicoteando las primeras elecciones efectuadas por la Cámara de Delegados. Pero en 1904, el Partido Federal decidió entrar nuevamente al ruedo electoral, luego de que se concediera el sufragio universal a los hombres. No obstante, los federales tenían una base electoral muy estrecha, que consistía primordialmente de la clase hacendada del azúcar y del café. Su triunfo electoral futuro dependía de la expansión de su base social para incluir a los sectores administrativos y profesionales. Irónicamente, el Partido Republicano ayudó indirectamente a los federales. El papel que jugaron los republicanos en la promoción de la americanización de la sociedad, llevó a que los miembros orientados al nacionalismo, abandonaran las filas del partido y se unieran a los federales, para formar el Partido Unión. Estos disidentes formaban parte mayormente de los sectores profesional e intelectual, que no dependían económicamente de la economía azucarera.¹¹³

El Partido Unión también perseguía expandir su base a la clase obrera y postuló a delegados del FLT a las elecciones municipales. Pero la relación duró poco porque los terratenientes del Partido Unión tenían al poder electoral de un proletariado unificado. El Partido Unión articuló un programa nacionalista moderado e inicialmente apoyó tres opciones de status: la independencia, un gobierno propio con más autonomía, y la estadidad. Propugnó cambios en la administración de la colonia, para controlar el curso del cambio económico. Sus dirigentes provenían de la clase hacendada en decadencia y, aunque promovían la independencia como meta a largo plazo, los objetivos inmediatos del partido eran conseguir un gobierno propio con la protección del sistema monetario y tarifario de los Estados Unidos.

El Acta Foraker estableció un gobierno colonial en el que se monopolizó el poder legal y político. Prácticamente excluyó a la fuerza política doméstica de la participación real, mientras el Estado colonial estaba sujeto a revisiones continuas y regulaciones de la metrópoli. Su función era promover la expansión de los negocios norteamericanos, removiendo los obstáculos físicos y políticos. Más aún, el Acta Foraker era una institución importante para familiarizar a la élite puertorriqueña con la política del colonialismo. Casi todos los sectores de trabajo organizados rutinariamente enviaban representantes que peregrinaban a Washington en busca de reformas y reparar injusticias. Sin embargo, el Estado colonial era, y continúa siendo, el foco de la lucha política y de clases. Se convirtió en un instrumento que utilizaron las distintas clases contrapuestas para poner en marcha sus proyectos específicos.

El período intermedio que conduce a la aprobación del Acta Jones en 1917, se caracterizó por una campaña casi continua del Partido Unión, para modificar la estructura del régimen colonial y una burocracia federal inflexible que se resistía a los esfuerzos para que disminuyera su papel en la administración de la colonia.

¹¹³ Quintero Rivera, *Conflictos de clase*. p. 60

Durante este período, las corporaciones absentistas adquirieron una posición económica dominante e influyeron grandemente en las políticas de la administración colonial.

El Acta Foraker concentró el poder decisonal en el Concejo Ejecutivo, cuyos miembros eran nombrados por el gobernador. Pese a que tenía representantes en el Concejo, el Partido Unión no pudo lograr que avanzaran los proyectos económicos de los capitalistas agrarios del país. No era sorprendente que el Concejo se opusiera a ello, ya que las corporaciones absentistas ejercían una gran influencia sobre la administración colonial. Varios estudios importantes, realizados durante ese período, hacen énfasis en ese poder y muestran, por ejemplo, que los intereses azucareros dominaban la legislatura y el Negociado de Asuntos Insulares.¹¹⁴ También apuntan que las corporaciones influían rutinariamente en la elección de miembros al Concejo Ejecutivo¹¹⁵ y a la Legislatura.¹¹⁶ Mientras el Concejo Ejecutivo adoptaba medidas que facilitaban la penetración del capital estadounidense, se resistía a los intentos del Partido Unión para obtener el apoyo del gobierno para la industria cafetalera. Los miembros norteamericanos del Concejo se opusieron tenazmente a las gestiones de los cultivadores de café, para que se creara un Banco de Crédito Agrícola que aliviara la crisis en la industria.¹¹⁷

Dada esta experiencia, no es raro que el Partido Unión pidiera que se aboliera el Concejo y que lo reemplazara una Cámara alta cuyos miembros fueran elegidos por el pueblo.¹¹⁸ Sin embargo, estos llamados a reformas fueron rechazados por el presidente Roosevelt en 1905, cuando dijo:

The present form of government in Porto Rico... has proved satisfactory and has inspired confidence in property owners and investors. I do not deem it advisable at the present time to change this form in any material feature. The problems of the island are industrial and commercial rather than political.¹¹⁹

Según los sectores de propietarios dentro del Partido Unión seguían perdiendo el control sobre los medios de producción, se iba intensificando su oposición al régimen colonial.¹²⁰ En 1909, la Cámara baja, controlada por el Partido Unión, rehusó aprobar el presupuesto anual presentado por el gobernador, a menos que se

¹¹⁴ Citado en Galvin "The Early Development," p. 26.

¹¹⁵ Diffie and Diffie, *Porto Rico* p. 72-73., Truman Clark, *Puerto Rico and the United States. 1917-1933* (Pittsburgh, University of Pittsburgh Press. 1975), p. 112; también Esteban Bird, *Report on the Sugar Industry in Relation to the Social and Economic System of Puerto Rico*. Senate of Puerto Rico, (15th Legislative Assembly, First Legislature Senate Document 1., 1941)

¹¹⁶ El poder que ejercieron las corporaciones azucareras sobre la legislatura se examina en Esteban Bird, *A Report on the Sugar Industry...* Diffie and Diffie, *Puerto Rico...* Reece B. Bothwell and Lidio Cruz Monclova, *Los documentos...¿qué dicen?* (San Juan, Ediciones de la Universidad de Puerto Rico, 1960), pp 292-293.

¹¹⁷ Morales Carrión, *Puerto Rico....* 165.

¹¹⁸ Fernando Picó, *Historia General*, p. 236.

¹¹⁹ Citado en José Trías Monge, *Historia constitucional de Puerto Rico* (Río Piedras, Editorial Universitaria, 1981) V. II, 115.

¹²⁰ Quintero Rivera, *Conflictos de clase..* p. 50.

adoptaran dos enmiendas: mejores condiciones de crédito agrícola y una provisión para reducir los poderes del gobernador sobre los nombramientos.¹²¹ El presidente Roosevelt tuvo que intervenir para resolver el tranque legislativo, y logró que el Congreso aprobara inmediatamente una ley especial para disminuir el papel de la Legislatura colonial en la política fiscal. El Congreso aprobó la enmienda Olmstead, que daba vigencia automática al presupuesto del año anterior en caso de que la Legislatura no aprobara el presupuesto propuesto por el gobernador. Con la aprobación de esta ley, la Cámara perdió uno de los poderes más importantes para ejercer influencia sobre la operación financiera de la colonia.¹²²

El mismo año se transfirieron al Negociado de Asuntos Insulares del Departamento de Guerra todos los poderes pertinentes a la administración y gobierno de Puerto Rico.¹²³ Antes de 1909, varios departamentos en Washington supervisaron la administración de Puerto Rico. El gobernador sometió informes al Departamento de Estado y los jefes de los departamentos del gobierno colonial sometieron informes a sus respectivos departamentos en Washington.¹²⁴ La centralización de la autoridad administrativa mejoró la efectividad de la vigilancia del gobierno central y alivió a sus funcionarios de la presión local. Además, era una forma de enviar un mensaje claro de que Washington no tenía la intención de acceder a las demandas de los unionistas para aumentar sus participación en la colonia.

En un año, el Departamento de guerra buscó concentrar aún más sus poderes de supervisión y regulación sobre Puerto Rico. En 1910, el secretario de Guerra, J.M. Dickinson, dio instrucciones al Negociado de Asuntos Insulares para que formulara una nueva acta orgánica para Puerto Rico.¹²⁵ Esta segunda versión del Acta Olmstead fue creada con la intención de limitar más los poderes de la Cámara baja y de otorgar al Negociado la autoridad de hacer nombramientos claves en la rama Ejecutiva.¹²⁶ El acta incluía una cláusula para aumentar a 5,000 acres el límite de tierras que podía poseer una corporación.¹²⁷ Las corporaciones azucareras cabildearon esta cláusula para poder legalizar sus posesiones y para impedir posibles acciones legales futuras en su contra.¹²⁸ Los demócratas en el Congreso argumentaron que la legislación era una regresión y que iba en contra del interés norteamericano en la isla, y mantuvieron que su intención era reforzar el poder

¹²¹ Fernando Picó, *Historia General*, p. 236.

¹²² Raymond Carr, *Puerto Rico: A Colonial Experiment*, (New York, New York University Press and Vintage Books, 1984), p. 51.

¹²³ Trías Monge, *Historia constitucional*. p. 24, Estades Font, *La presencia*, p. 120.

¹²⁴ Estades Font, *La presencia*. p. 122.

¹²⁵ Trías Monge, *Historia constitucional*...25.

¹²⁶ Véase José M. Tous Rodríguez, *Desarrollo histórico-político y jurídico del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*. (San Juan, 1977), 21.

¹²⁷ Véase Mondragón, *The Legal Background*.

¹²⁸ Morales Carrión, *Puerto Rico*, p. 169.

económico de los monopolios azucareros.¹²⁹ La Cámara aprobó el Acta Olmstead, pero la pieza legislativa fue derrotada por el Senado, luego de que la élite política y la mayoría demócrata se opusieran tenazmente a ella.¹³⁰

Aunque el Partido Unión no pudo ganar control alguno sobre el funcionamiento del aparato colonial, los historiadores afirman que el tranque en torno al presupuesto reveló la honda insatisfacción de la élite con la relación colonial existente. Los sucesos de 1909-1910 pusieron en marcha un debate continuo que llevó a la aprobación del Acta Jones el 4 de marzo de 1917. De hecho, el Acta Jones fue la culminación de una serie de esfuerzos legislativos, que se iniciaron en 1902, para que se le concediera la ciudadanía a los puertorriqueños.¹³¹ Entre 1902 y 1916, se presentaron al congreso veintiún proyectos de ley pidiendo la ciudadanía.

El Acta Jones incluyó cuatro provisiones que fueron cabildeadas por los líderes políticos puertorriqueños: la ciudadanía colectiva, una Ley de Derechos, participación local en la selección de la mayoría de los miembros del gabinete y un Senado electivo (aparte del Concejo Ejecutivo).¹³² Parece que esta última provisión fue una concesión a las demandas de los puertorriqueños por un cuerpo legislativo mayor, ya que, de acuerdo al Informe del Instituto de Brookings, no existía justificación histórica ni política para la creación de una legislatura bicameral.¹³³

A pesar de la democratización aparente del régimen colonial, en realidad éste había cambiado muy poco. El poder del veto radicaba en un gobernador nombrado por Washington, mientras que el veto absoluto residía en el Presidente. El Congreso retuvo el poder de anular la legislación local. Además, el Presidente nombraba a los miembros más importantes del gabinete: el comisionado de educación, el fiscal general y el auditor, quienes tenían amplios poderes administrativos sobre las áreas vitales de la política pública.¹³⁴

Al igual que con el Acta Jones, no había participación local en la selección de las personas que tomaban decisiones críticas. Las decisiones cruciales eran tomadas por individuos que no respondían a la legislatura. Aunque el Acta parecía dar mayor participación local en los asuntos puertorriqueños, concertó y centralizó los poderes decisionales claves en los funcionarios coloniales asignados.¹³⁵

El Acta Jones retuvo aquellos artículos del Acta Foraker relacionados a la inmigración, comercio, tratados de tarifas comerciales, embarque y los sistemas de justicia y defensa. Asimismo, se preservaron los acuerdos anteriores que regulaban

¹²⁹ Trías Monge, *Historia constitucional*. p. 42; Estades Font, *La presencia*. p. 206.

¹³⁰ Trías Monge, *Historia constitucional*. p.29.

¹³¹ Juan R. Torruella, *The Supreme Court and Puerto Rico: The Doctrine of Separate and Unequal*. (Río Piedras, Editorial de la Universidad de Puerto Rico, 1985), p. 85.

¹³² Trías Monge, *Historia constitucional*. p. 106.

¹³³ Víctor Clark et. al., *Porto Rico*, p. 109. Las mismas fuerzas económicas y políticas estaban representadas en ambas cámaras de la legislatura.

¹³⁴ Gordon K. Lewis, *Puerto Rico: Freedom and Power in the Caribbean* (New York, Monthly Review Press, 1963), p. 108.

¹³⁵ Trías Monge, *Historia constitucional*. p. 107.

las relaciones económicas entre Puerto Rico y Estados Unidos. De hecho, el Congreso discutía muy poco sobre la economía de la colonia y los acuerdos económicos firmados en 1900 se dejaron virtualmente intactos.¹³⁶ Las fuentes primordiales de financiamiento del gobierno local continuaron siendo las tarifas de aduana sobre ciertas mercancías que se importaban a Puerto Rico y la devolución de los impuestos federales sobre el ron, tabaco y otros productos que se exportaban al mercado estadounidense.¹³⁷

Pero el Congreso sí autorizó exenciones federales a los bonos emitidos por el gobierno de Puerto Rico y la devolución al tesoro insular de los impuestos recaudados sobre los productos importados a los Estados Unidos.¹³⁸ Aunque estas medidas no tuvieron un gran impacto de inmediato y fueron adoptadas para proveer financiamiento para la administración colonial, se convirtieron en los elementos más importantes del eventual programa de desarrollo industrial de Puerto Rico.

De acuerdo al historiador Raymond Carr, la estructura actual de control político y económico sobre la isla no ha sido alterado.

It was the American members of the Executive Council and not the governors who ruled Puerto Rico. The auditor general, not the governor, controlled the budget; by the 1930s he had a staff of 120, compared with the governor's meagre six.¹³⁹

Pero de hecho, el gobierno federal aprobó medidas para concentrar aún más la autoridad de la toma de decisiones. El 21 de marzo de 1917, dos semanas después de la aprobación del Acta Jones, el presidente Wilson firmó una orden ejecutiva que colocaba a Puerto Rico bajo la jurisdicción del Negociado de Asuntos Insulares. Al Negociado se le asignó la responsabilidad de supervisar y dirigir los detalles diarios de la administración de la colonia. Para 1917, el Negociado tenía un equipo de expertos en administración colonial, que ejercía una gran influencia al moldear la política colonial.¹⁴⁰

El Acta Jones fue otra gran derrota para los autonomistas. Bajo este acta, la participación en el funcionamiento del régimen colonial era mínimo y las limitaciones económicas del Acta Foraker permanecieron en efecto. El Instituto Brookings señaló candidamente en su informe que el gobierno de Puerto Rico había sido organizado por el Congreso, como una agencia de ese cuerpo, para dirigir los

¹³⁶ Trías Monge, *Historia constitucional*. p. 50., Robert J. Hunter, "Significant Factors in the Development of the Puerto Rico Status Question, 1898-1965," p. 76 in *Status of Puerto Rico: Selected Background Studies*. (United States-Puerto Rico Commission on the Status of Puerto Rico, Washington, D.C. 1964).

¹³⁷ Víctor Clark et. al., *Porto Rico*, pp. 99, 162.

¹³⁸ Trías Monge, *Historia constitucional*. p. 109, La sección pertinente del Artículo 41 está citada en Torruella, *The Supreme Court and Puerto Rico*: p. 92. "The statutory laws of the United States not locally inapplicable...shall have the same force and effect in Puerto Rico as in the United States, except the internal revenue laws:".

¹³⁹ Raymond Carr, *Puerto Rico*. p. 41.

¹⁴⁰ El tratado más detallado es el de Estados Font, *La presencia*.

asuntos de la isla de Puerto Rico. Asimismo, indicó que la relación entre el Congreso y el gobierno de Puerto Rico era la de un principal a un agente.¹⁴¹ El control de la metrópoli sobre la isla se ejercía a través de tres cuerpos federales principales: el Congreso, que estatutaba leyes que aplicaban exclusivamente a Puerto Rico; el Presidente, que nombraba al gobernador y a los seis jefes de la rama ejecutiva; y las cortes. El mismo informe del Brookings Institute apunta que la isla constituía un distrito judicial de los Estados Unidos, donde estaban en juego grandes intereses de propiedad.¹⁴²

La decisión de Washington, de conferir la ciudadanía y reformar el régimen colonial, surgió en la víspera de la entrada de Estados Unidos a la guerra en Europa. Sin duda, la decisión de acceder parcialmente a las demandas puertorriqueñas tuvo que ver con la preocupación de Washington, de preservar la estabilidad en un área de gran importancia estratégica. De 1914 a 1925, la milicia norteamericana intervino y ocupó continuamente a Nicaragua, Haití, la República Dominicana y Cuba. En este ambiente regional inestable, era esencial retener la alianza de Puerto Rico e integrar la Isla a la estructura militar estadounidense.

No se le puede restar importancia a las consideraciones estratégicas en la reforma del régimen colonial.¹⁴³ Pero el desarrollo de la isla también fue un aspecto significativo para que Washington se convenciera de que debía acceder a las demandas de los puertorriqueños por una mayor participación en la administración de la colonia. Para 1913, un sector importante del Partido Unión promovía activamente la independencia de Puerto Rico.¹⁴⁴ Para 1915, el mismo partido propugnaba un gobierno propio y apoyaba la independencia como la mejor solución al status de la isla.¹⁴⁵ Los unionistas pedían el establecimiento de un régimen completamente democrático, que diera al pueblo el poder de aprobar leyes, sin restricciones; de bregar con todos los asuntos que afectaran sus vidas y sus derechos; y de elegir a todos los funcionarios de la administración pública.¹⁴⁶ Aunque poco característico, el Partido Republicano también expresó su insatisfacción y favoreció un gobierno propio con mayor participación local, así como la incorporación territorial de Puerto Rico.¹⁴⁷ El movimiento obrero en Puerto Rico estaba experimentando una mayor militancia y, durante 1915 y 1916, los trabajadores

¹⁴¹ Víctor Clark et. al., *Porto Rico*, p. 111.

¹⁴² Víctor Clark et. al., *Porto Rico*, p. 97.

¹⁴³ Jorge Rodríguez Beruff, ha escrito ampliamente sobre la historia militar y estratégica de Puerto Rico. Véase su *Política militar y dominación: Puerto Rico el contexto latinoamericano* (Ediciones Huracán, Río Piedras, Puerto Rico, 1988). Sobre el rol militar de Puerto Rico en la estrategia regional de los Estados Unidos véase las varias publicaciones de Humberto García Muñiz, en particular *La estrategia de E. U. y la militarización del Caribe*, (Río Piedras, Instituto de Estudios Del Caribe, 1988).

¹⁴⁴ Estados Font, *La presencia*, p. 212.

¹⁴⁵ Este asunto se discute en Quintero Rivera, *Conflictos*, y Trías Monge, *Historia constitucional*, p. 58.

¹⁴⁶ Truman Clark, *Puerto Rico and the United States*, p. 28.

¹⁴⁷ La posición del Partido Republicano se discute en Trías Monge, *Historia constitucional*, p. 60.

de la caña de azúcar y del tabaco organizaron grandes huelgas.¹⁴⁸ Mientras el liderato del Partido Socialista adoptó una postura acomodaticia hacia Washington y el régimen colonial, los correligionarios se alinearon en el anticapitalismo y anticolonialismo.

Estos dos factores, el aumento de la resistencia de la élite y la militancia de los trabajadores por un lado, y la necesidad de mantener la estabilidad en Puerto Rico con la entrada de los Estados Unidos a la Primera Guerra Mundial, finalmente convencieron a Washington de que tenía que reformar el aparato del estado colonial. Las reformas, sin embargo, no estorbaron las estrategias de acumulación de las corporaciones del azúcar y del tabaco. Tampoco restringieron los poderes del gobierno federal. Aunque el Acta Foraker y el Acta Jones representaron intentos de aumentar cautelosa y moderadamente la participación local en la estructura del régimen colonial, el gobierno federal contrarrestó estas iniciativas, centralizando la autoridad final en el Departamento de Guerra, que dirigía diariamente a la colonia.

Conclusión

La política colonial de los Estados Unidos se basó en un principio contradictorio de inclusión y exclusión en las esferas económicas y políticas. El gobierno federal comenzó a consolidar la autoridad política en el aparato del Estado colonial, desde sus comienzos. Esto lo lograron parcialmente, creando una burocracia centralizada con grandes poderes para regular una sociedad civil. La participación activa de algunos sectores de la élite local fue esencial durante esta etapa de formación. Este proceso de inclusión estaba compuesto por dos factores: 1) la incorporación de sectores que promovían las políticas de la metrópoli respecto a la administración colonial, y 2) la penetración y control de la sociedad civil por parte del aparato del Estado colonial. El primer factor tenía la virtud de que hacía parecer que la metrópoli permitía que grupos de poder político participaban en el aparato del Estado colonial, pero regulaba esta participación de modo que no pudieran interferir en la administración del régimen colonial. Segundo, la inclusión era significativa, porque el Estado colonial extendió físicamente el alcance a la sociedad civil a través de numerosas agencias que supervisaban las esferas políticas e ideológicas de la sociedad civil.

Una lógica contradictoria similar de inclusión y exclusión operaba en la esfera económica. Mientras la política económica fue diseñada para facilitar el desplazamiento del capital local dominante y su reemplazo por las firmas agrocomerciales norteamericanas en la industria del azúcar y del tabaco (exclusión), el capital local recibió la oportunidad de asumir un papel subsidiario y dependiente en la nueva economía orientada a la exportación (inclusión).

¹⁴⁸ Quintero Rivera, "El partido socialista".

Se diseñaron algunas reformas del Acta Jones para aumentar el nivel de la participación de la élite en el aparato del Estado y para incorporar un sector mayor de la población en el proceso electoral. A través de estos acuerdos de inclusión, la metrópoli buscaba no sólo mitigar las crecientes demandas populares a favor de un gobierno propio, sino que también proveía para que el régimen colonial fuera legitimado a la vez que recibía el apoyo del pueblo. No obstante, se retuvieron los aspectos de exclusión del acta orgánica anterior (Acta Foraker) y en ciertos casos se intensificaron. Las posiciones en las que se tomaban las decisiones claves respondían directamente a la metrópoli y no daban explicaciones a los funcionarios locales electos. La administración colonial fue centralizada y se reforzó la autoridad de aquellas agencias a cargo del fisco, infraestructura, educación y control político interno. La estructura administrativa del aparato del Estado colonial se reformó para que pudiera penetrar aún más en la sociedad civil.

Concretamente, se integraron varios sectores de la sociedad al aparato del Estado colonial, a través de sus numerosas agencias burocráticas y ramas legislativas, y de las fuerzas militares y policiales. Asimismo, la AFL intentó influir en la formación ideológica del movimiento laboral. Además, el sistema educativo fue uno de los mecanismos ideológicos principales para la diseminación de los valores norteamericanos. Aún así, el Estado colonial no desarrolló una base en la sociedad civil; los sectores de la sociedad fueron incluidos por su papel real y potencial en el mantenimiento del régimen colonial. La política colonial permitió que las fuerzas políticas que querían aceptar un papel subordinado tuvieran ventajas limitadas de poder para promover sus metas, sólo si éstas eran afines a los objetivos económicos y geopolíticos de la metrópoli.

La relación entre los partidos políticos y el aparato del Estado colonial es significativa en este punto. Los partidos Unión y Republicano podían, en teoría, servir como organizaciones que legitimaran el régimen colonial y facilitarían la extensión primordialmente a las aspiraciones de su estrecha base económica, que peligraba debido a la lógica del régimen colonial y la estrategia de acumulación de las corporaciones azucareras. Aunque el liderato del Partido Unión intentaba ampliar la base social de su partido, rehusaba compartir su poder con sus aliados electorales. En contraste, los republicanos representaban los sectores incipientes, vinculados a la nueva economía corporativa y, por tanto, apoyaban la política del Estado colonial. Sin embargo, su base electoral era excesivamente estrecha y falló al no atraer a los elementos nacionalistas y a la clase trabajadora. Las metas del Partido Socialista de lograr justicia económica para la clase obrera fueron altamente reprimidas por el Estado colonial. Las bases sociales estrechas y las agendas económicas restringidas de los partidos, los derechos políticos limitados y la confabulación del Estado colonial con las corporaciones azucareras para reprimir el movimiento laboral y la débil ideología, fueron factores que disminuyeron el surgimiento de los partidos políticos como organizaciones que integraran al Estado y la sociedad civil.

Las características de exclusión del Estado colonial se extendieron a la esfera económica. La metrópoli diseñó la estructura elaborada de la regulación económica y la impuso a la colonia. El gobierno federal formuló la política monetaria, fiscal y de comercio, las regulaciones tarifarias y el sistema interno de impuestos, directamente o a través del estado colonial.

No obstante, el Estado colonial retuvo en cierta medida la autonomía fiscal, aunque la extensión de esta autonomía estaba delineada por los requerimientos de los monopolios azucareros y la metrópoli. Para hacer cumplir el régimen de impuestos y la recolección de las contribuciones, era imperativo el establecimiento de un aparato colonial. Pero la distribución de los ingresos públicos estaba determinada por los requerimientos de sostener un modelo de crecimiento basado en un sistema de exportación, dominado por los monopolios agrícolas. Similarmente, los ingresos eran canalizados para que el sistema de regulación administrativo centralizado fuera más efectivo. La penetración del Estado colonial en la sociedad civil fue intensificado a través de la modernización de mecanismos de represión: los sistemas policial, militar y judicial. Estos mecanismos respondían a necesidades externas y a las metas del régimen colonial, al control y regulación de las fuerzas políticas locales y al desarrollo de las relaciones de la producción capitalista bajo los monopolios norteamericanos. La extensión del sistema judicial norteamericano a Puerto Rico significó la inclusión de la isla en la estructura legal de la metrópoli. Sin embargo, la resolución de inclusión contradujo el papel de las cortes, que históricamente había sido el de velar legalmente por los derechos individuales y de la propiedad norteamericana.

Se crearon intensas divisiones políticas y de clase para llevar a cabo la tarea de construir un aparato del Estado colonial manejable para el gobierno federal. Estas divisiones también impidieron que se formara una resistencia colectiva a la intromisión del Estado en la economía y la sociedad. Pero irónicamente, la división entre la élite y su fracaso en conseguir el liderato de las fuerzas populares, bloquearon el nacimiento de nexos entre el Estado y la sociedad civil. El desarrollo capitalista y la burocratización alimentaron estas divisiones, mientras la élite política persiguió lograr sus agendas limitadas a través de la participación en el régimen colonial. Como resultado, el aparato del Estado colonial no se convirtió en una institución de poder político que pudiera representar una amplia constelación de fuerzas sociales y económicas locales. El aparato del Estado colonial no era una institución diseñada para responder a las necesidades sociales y económicas locales. Encarnaba los intereses de una alianza de administradores coloniales, burócratas, capital local vinculado con las corporaciones azucareras, las corporaciones norteamericanas, y sectores profesionales que dependían de estas corporaciones. El Estado colonial, y la constelación de fuerzas económicas y políticas que éste representaba, era una creación externa que tenía una capacidad limitada para legitimar el régimen colonial.

Los cambios en la política colonial expandieron las oportunidades para

aquellas fuerzas políticas domésticas que promovieron el control externo, fortificando su posición de dominio relativo. Estas reformas facilitaron la administración de la colonia, aumentando la intensidad de la oposición de la élite al régimen colonial, y acelerando el proceso de penetración del Estado colonial en la sociedad. El Estado colonial respondió a las necesidades del sector corporativo, que promovía un proceso de crecimiento que causó profundas desigualdades sociales y económicas. Pero en la esfera política, la reforma sin cambios comparables en el sistema de producción, levantó las contradicciones del régimen colonial a un nuevo nivel. Para mediados de la década del 20, hubo una amenaza de un colapso social inminente y el Estado colonial demostró que no estaba preparado para responder a los nuevos retos de su régimen.

ABSTRACT

The author establishes that there's a crisis in the colonial administration of Puerto Rico that has its historical roots in the early congressional legislation (the Foraker and Jones Acts) which defined the nature of the colonial state and the economic and political relations between Puerto Rico and the U.S.A. The article examines early U.S. colonial policy from 1898 to 1917, in particular discusses the formation and evolution of the colonial state.

From 1898 until 1917 the federal government devised three bureaucratic institutions to conduct affairs in its colony. A military government ruled with virtual absolute power until 1900. In that year Washington established centralized civilian government and delegated critical decision making powers to North American appointees. This administration was retained until 1917 when policy was liberalized to provide for limited local elite participation in colonial rule. Colonial policy during this formative period was influenced by three major forces: 1) U.S. geopolitical and strategic considerations, 2) intersectoral conflict among competitive sectors of U.S. capital, and 3) the fragmentation and political struggles among the island's economic elite. To a very real degree contemporary U.S. policy toward Puerto Rico is still influenced by these factors.