

LA PLANEACIÓN EN PUERTO RICO¹

Óscar Soberón Martínez

1. Antecedentes

La planeación económica del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, como instrumento fundamental del desarrollo económico de la Isla, se basa en los factores económicos, sociales y políticos del propio Estado Libre Asociado.

A partir de 1898 y como resultado de la guerra entre España y los Estados Unidos, este país empezó a ejercer dominio sobre Puerto Rico. Dos años más tarde se organizó un gobierno civil, por mandato de la Ley Foraker, que colocó a la Isla dentro del sistema arancelario estado-unidense y, en 1917, al aprobarse la Ley Jones, se declaró a los puertorriqueños ciudadanos de los Estados Unidos. Si bien esta ley dispone que la legislatura de la Isla deberá designarse por elección, el hecho es que el nombramiento del gobernador, del auditor o tesorero, del procurador general y del comisionado en asuntos educativos, siguió siendo atribución del Presidente de los Estados Unidos.

El nacimiento del Estado Libre Asociado (*Commonwealth of Puerto Rico*) se originó en 1947, cuando el Congreso de los Estados Unidos permitió que la Isla eligiera su propio gobernador y funcionarios, y se consolidó en el año de 1950 a través de la Ley Pública número 600, que permitió a Puerto Rico promulgar su propia constitución y ejercer completa autonomía en los asuntos locales, según asienta esa misma ley.

Alrededor de 1940 se fundó el Partido Popular Democrático, con Luis Muñoz Marín a la cabeza. Este partido se comprometió con el pueblo —primero bajo la bandera de independencia total— a elaborar un programa dinámico y consistente de carácter económico, político y social para el desarrollo de Puerto Rico. En él se dió trato preferente a los problemas de planeación, desarrollo económico, educación y mejoramiento de los servicios públicos.

De acuerdo con las opiniones de los dirigentes del Partido Popular, los estudios económicos —sobre problemas tan graves como la carencia de recursos, el fuerte crecimiento de la población,² etc.— condujeron al

¹ Versión preliminar de un informe elaborado por encargo del Departamento de Investigaciones Industriales del Banco de México. El autor visitó la Junta de Planificación, el Negociado del Presupuesto, la Administración de Fomento Económico, el Banco Gubernamental de Fomento, el Departamento de Agricultura y Comercio y el Departamento de Estado de Puerto Rico a fines de septiembre de 1954. En este trabajo se pretende ofrecer un resumen de los adelantos logrados por el Estado Libre Asociado de Puerto Rico en materia de programación del desarrollo económico. Interesa hacer constar que los juicios emitidos en él son de la exclusiva responsabilidad del autor.

² Si bien la presión de la población sobre los recursos es un problema común a todos los países latinoamericanos, en Puerto Rico adquiere proporciones alarmantes.

Partido a enarbolar la nueva bandera central de Estado Libre Asociado, mientras los otros partidos —el Estatista y el Independentista— desconocían la realidad económica de Puerto Rico y sólo guiaban sus pasos por actitudes políticas. El *Commonwealth of Puerto Rico* —dicen— es la única y original solución que existe en estos momentos al dilema político-económico. El Estado Libre Asociado “permite un gobierno propio y retiene al mismo tiempo los lazos altamente ventajosos con los Estados Unidos. En esta forma Puerto Rico, a la vez que disfruta normalmente de todas las ayudas que la Unión proporciona a cada uno de los estados, está libre del pago de impuestos que, a su vez, cada uno de los estados efectúan a la Federación”. Todos los impuestos de los productos que Puerto Rico exporta —tabaco, ron, mercancías terminadas, etc.—, son cobrados por las oficinas aduaneras continentales y reintegrados al gobierno de la Isla.

Aun cuando no podría negarse la importancia de los factores económicos como elementos determinantes en la creación u origen del *Commonwealth*, existen otros, no menos importantes, en el nacimiento de esta forma de gobierno, en primer lugar aquellos de índole histórica. En efecto, ante el esclavismo español, de tipo primitivo, soportado en Puerto Rico por cuatro siglos, los nuevos conquistadores norteamericanos tenían que ser considerados como libertadores. Y este concepto, explicable en quienes nunca han disfrutado de una libertad política completa, permanece arraigado en la conciencia de un buen número de puertorriqueños. Además, las relaciones de tipo político entre los Estados Unidos continentales y los puertorriqueños están influenciadas por las condiciones políticas mundiales.

A juzgar por las cifras oficiales, Puerto Rico se beneficia grandemente con la situación de Estado Asociado. El gobierno federal de los Estados Unidos proporciona alrededor de Dls. 180 millones al año por concepto de pagos por el servicio de correos, que es una función federal, y por concepto, también, de las agencias federales para construcción de carreteras, hospitales o escuelas. Por cada dólar que los puertorriqueños destinan a estos menesteres, el gobierno continental está obligado a proporcionar otro. Y si bien perciben todas las ayudas federales, no pagan impuestos a la Federación.

Frente a la ayuda federal de Dls. 180 millones anuales, las utilidades o beneficios que salen de la Isla se elevan tan sólo a Dls. 20 millones.

De este cuadro económico tan general, elaborado con cifras oficiales, se desprende que la situación del *Commonwealth* es beneficiosa para Puerto Rico y quizá poco provechosa, desde el punto de vista económico presente, para los Estados Unidos.

La situación económico-política de Puerto Rico es difícil de comprender si no se explica también en función de factores militares, o bien en

relación con los beneficios futuros que puedan obtener los inversionistas privados que concurran con su capital a la Isla.

Nadie, de todos los altos funcionarios del gobierno puertorriqueño, podría indicar si la situación política de Estado Libre Asociado se prolongará por mucho tiempo, o si el *status* se transformará en “estatismo” o en independencia. Éste es un problema que preocupa hondamente a todos ellos y que resolverán, tarde o temprano, de acuerdo con las circunstancias políticas, económicas y sociales que más convengan a Puerto Rico, dentro del ámbito político-militar menos perjudicial para los Estados Unidos.

Como antes señalamos, existen dos posiciones centrales: la “estatista”, cuya aspiración es que Puerto Rico se convierta en otro estado de la Unión, y la “independentista” o “nacionalista”, que persigue la libertad política de Puerto Rico. Los acontecimientos políticos mundiales, el desarrollo económico de la Isla, la transformación social que se opera en ella, la misma situación política interna de los Estados Unidos, serán los factores, imprevisibles por el momento, que señalen el rumbo que Puerto Rico habrá de seguir en el futuro.

Dentro de este marco general, está encuadrada la planeación económica de Puerto Rico.

2. Orígenes de la planeación en Puerto Rico

Como se indicó anteriormente, los orígenes de la planeación en Puerto Rico pueden encontrarse en el compromiso que el Partido Popular Democrático adquirió con su pueblo de llevar a cabo un programa dinámico para el desarrollo económico de la Isla. El programa a desarrollar se denominó “Operación de manos a la obra” y el instrumento para llevarlo a cabo no podía ser otro que la planeación económica.

Harvey S. Perloff es el padre de la planeación económica en Puerto Rico. En su trabajo *Form and Function of Master Planning in Puerto Rico*³ indica cuáles deben ser las atribuciones del *Planning Board*—Junta de Planificación—, los elementos del proceso planeador y la organización de la oficina encargada de efectuar ese trabajo.

Para él, la Junta debe ser responsable, entre otras cosas, de proveer la información necesaria, los planes, programas y recomendaciones de política, a través de programas integrados y consistentes, que permitan al gobierno dictar las medidas conducentes al desarrollo económico y el progreso social. Para desempeñar la tarea, es indispensable que la Junta asuma la responsabilidad en lo que respecta a coordinar los esfuerzos de las agencias gubernamentales y guiar las inversiones de capital dentro de los canales más apetecidos. En tal virtud, la Junta debe tomar

³ Publicación mimeografiada de la Universidad de Chicago, enero de 1952.

a su cargo la preparación de un presupuesto de capital y un plan financiero a más largo plazo que haga del gasto público un útil y eficaz instrumento de política económica. Para ello, deberá pesar las necesidades más apremiantes y decidir la mejor forma de asignar los recursos a través de un adecuado sistema de prioridades, relacionado con las metas u objetivos más adecuados.

El esquema general del proceso planeador propuesto por Perloff, que permitiría llevar a cabo las funciones antes señaladas, aun cuando todavía no tiene realidad en la Isla, comprende cuatro elementos: *a)* plan de 20 años; *b)* plan de desarrollo de 10 años; *c)* plan financiero de 4 años, y *d)* presupuesto anual de capital.

Brevemente, el plan de 20 años tiene el propósito de probar la consistencia lógica de las metas señaladas en el plan de desarrollo de 10 años; deberá ser el instrumento que ayude a concebir el desarrollo en el largo plazo. Igualmente, deberá proporcionar las guías necesarias en la formulación de los planes maestros de carácter particular.

Su contenido mostrará las tendencias y metas a largo plazo y analizará ciertos elementos básicos y tendencias importantes, tales como población, dirección general de la agricultura y la industria, etc.

El plan de 20 años deberá revisarse cada dos años, al mismo tiempo que el plan de desarrollo a 10 años, y su uso corresponderá exclusivamente a la Junta de Planificación.

La conveniencia de un plan a largo plazo revela hechos importantes que no descubren los planes de plazo breve. Por ejemplo, su necesidad se destaca claramente si comprendemos que las metas a corto plazo pueden estar seriamente influidas por condiciones económicas transitorias y que éstas pueden conducir al planeador a poner demasiado énfasis en situaciones que, resueltas, quizá originen a su vez serios desajustes entre los sectores económicos.

El plan de desarrollo de 10 años deberá ser más detallado que el de 20. Las metas deben detallarse con más precisión señalando la dirección específica del desarrollo. Este plan —opina Perloff— será el pivote principal al cual se ajustarán los planes específicos funcionales y regionales para formar un todo completo.

En contraste con el plan a largo plazo, que, en esencia, se traduciría en una técnica que permitiera predecir o corregir el plan de 10 años, este último deberá ser presentado al pueblo para que opine y ayude en las decisiones de política económica a seguir por el gobierno.

El plan de 10 años debe ser revisado periódicamente —cada dos años— a la luz de los nuevos acontecimientos, y se deberá extender hacia el futuro por dos años más. Por ejemplo, si el plan de 10 años estuviera listo en enero de 1956, su versión se revisaría en enero de 1958 y se fijarían las metas y programas a desarrollar en el decenio siguiente.

Perloff recomienda que, además de la aprobación del plan por el Congreso y por el Gobernador, sería necesario vigilar su marcha. Para lograr este propósito, la Junta de Planificación deberá designar un número razonable de personas que, dentro de cada agencia gubernamental, se encarguen de vigilar el cumplimiento de las decisiones tomadas y de hacer recomendaciones específicas para el logro de las metas.

Indudablemente —apunta Perloff en su trabajo— deberá pasar algún tiempo antes de que el propio gobierno y el pueblo aprendan a hacer el uso más adecuado de este plan de desarrollo. Los esfuerzos que la Junta realice en materia educativa deberán ser enormes, antes de lograr su propósito. Todos los esfuerzos serán altamente productivos, ya que este plan es la culminación de las labores de planeación.

En síntesis, el plan de desarrollo de 10 años proveerá la estructura de la política económica, los programas, los gastos, etc., como suma de todos los planes maestros individuales (proyectos individuales) integrados en un todo significativo y consistente. Su propósito se habrá cumplido si proporciona un “retrato del futuro” que permita conocer el camino a seguir en materia de política económica. Su énfasis deberá depositarse en programas y metas de desarrollo para cada una de las principales actividades económicas, ya sean públicas o privadas: agricultura, industria, servicios, etc.

De este modo, la calidad del plan de desarrollo de 10 años dependerá a su vez en gran medida de la calidad de los planes maestros individuales, y la tarea de prepararlo se convertirá en un trabajo relativamente fácil, una vez que los proyectos individuales se encuentren integrados unos con otros a través de un sistema lógico de prioridades.

El plan financiero a plazo medio —otra parte integrante del proceso de planeación— debe elaborarse con mucho más detalle que el plan de desarrollo. De acuerdo con las experiencias de diversos países, el plan financiero deberá cubrir un período más corto: de cuatro a seis años. Bajo el supuesto de que cubra seis años, debe prestar atención preferente a los tres primeros. De acuerdo con Perloff consistirá esencialmente en un presupuesto de capital para el año siguiente y en proyecciones más o menos toscas para los otros cinco restantes. Las proyecciones, de efectuarse con alguna seriedad, servirán al propósito de indicar si los gastos de las agencias en los programas específicos están o no de acuerdo con las necesidades de la economía y dentro de los límites futuros del presupuesto.

En vista de que el plan financiero tiene que expresarse y estar relacionado con cifras de carácter monetario, parece que el período de cuatro a seis años es demasiado grande para confiar en las proyecciones, en virtud de la dificultad que representa la estimación de los ingresos futuros. Para que tenga alguna validez es recomendable que no cubra un

período mayor de cuatro años y que se exprese en metas cuidadosamente fijadas en términos físicos y económicos.

Una vez que pueda disponerse de los planes individuales maestros para cada uno de los proyectos, los de más largo plazo y que figuren en los programas propuestos para los primeros cuatro años deben unirse en un todo homogéneo y examinarse cuidadosamente balanceando uno con otro en términos de su importancia relativa de acuerdo con el sistema de prioridades establecido.

En esta forma, el plan financiero de cuatro años debe ajustarse anualmente para que sirva como base en la preparación del presupuesto del año siguiente, fase final en el proceso planeador. Sólo cuando el presupuesto anual se cumpla en la práctica, como último paso en el proceso planeador a largo plazo, puede afirmarse que se ha logrado la planeación de alguna área determinada y que está sirviendo las importantes funciones y propósitos que la planeación es capaz de proporcionar.

En síntesis, los elementos claves en el proceso planeador deben ser:

1) la existencia de planes a largo y medio plazos que cubran todas las actividades gubernamentales;

2) relación estrecha entre presupuestación y planeación, de tal modo que las políticas gubernamentales puedan traducirse en programas económicos equilibrados y consistentes;

3) relación estrecha entre los presupuestos de capital y de operación;

4) presupuestos de las agencias particulares, basados en programas de trabajo encuadrados dentro de la estructura del plan a largo plazo y la justificación de que los objetivos pueden y están siendo alcanzados;

5) finalmente, es indispensable poder disponer de la información adecuada en el momento preciso.

En resumen, para Perloff el plan de 20 años tiene el propósito de probar la consistencia y lógica de las metas fijadas por el plan de 10 años; piensa a largo plazo en materia de desarrollo económico y proporciona una guía a los planes individuales. Su contenido indica las tendencias y metas a largo plazo, especialmente en materia de población, empleo e ingreso de la economía en su conjunto. Deberá revisarse cada dos años, al mismo tiempo que el plan de 10 años, y su uso debe circunscribirse a la Junta de Planificación.

El plan de 10 años tiene el propósito de señalar la estructura de la política del gobierno, los programas y los gastos, uniendo todos los planes individuales en un todo consistente y significativo. Debe comprender las metas y programas de desarrollo en las actividades económicas públicas y privadas. También sería revisado cada dos años y su uso se limitaría al gobierno.

El plan financiero de cuatro años tendría el propósito de dar una estructura suficientemente precisa de los programas públicos, gastos, ingresos y aun una estructura más exacta de los presupuestos anuales de capital y operación. Su contenido señalaría los aspectos financieros a plazo medio y los programas de desarrollo indicando las actividades económicas y la provisión de servicios públicos. Se revisaría cada año y se adoptaría oficialmente en forma amplia por el gobierno, como la expresión precisa de su política a corto plazo y como la estructura definitiva de las actividades que deberían seguir las agencias en operación.

El presupuesto de capital para cada año sería el punto de unión entre la planeación y la presupuestación. El presupuesto de capital es una parte integral del presupuesto anual que fija todos los gastos de capital y de operación y todos los ingresos del gobierno. Sería la última etapa en el proceso de planeación y estaría firmemente atado a todas las más amplias consideraciones a largo plazo.

Al lado de todo ese conjunto de planes interdependientes deberán existir los planes maestros individuales para las principales actividades económicas y para todos los servicios públicos. En realidad, todos los pasos del proceso planeador deberían descansar en tales planes. Si éstos no existen, la planeación se transforma en un conglomerado de esperanzas.

3. *La realidad del proceso planeador en Puerto Rico*

El programa de desarrollo económico que existe actualmente en Puerto Rico pone un énfasis especial en la industrialización del país, como fuente creadora de oportunidades de empleo y de incremento en la actividad económica general. Persigue la racionalización en materia agrícola y el equilibrio entre la población y la producción. Todos los esfuerzos se dirigen a la última y final meta de todo programa de desarrollo: elevar el nivel de vida del pueblo de Puerto Rico.

Los problemas económicos de Puerto Rico se originan fundamentalmente en la alta tasa de crecimiento de su población, en la insuficiencia de los recursos y en la pobreza del ahorro interno como factor que ayude a resolver la situación.⁴

No sería posible describir, dentro de la brevedad de un artículo como éste, cuáles son las condiciones económicas de Puerto Rico,⁵ aunque debe afirmarse que las cuatro metas fundamentales a lograr en 1960 son la respuesta a ellas:

⁴ La situación descrita es común a todo país en proceso de desarrollo. En Puerto Rico el problema es más evidente aún.

⁵ Con este propósito deben consultarse *Puerto Rico's Economic Future* y *Economic Development of Puerto Rico: 1940-1950; 1951-1960*. Publicaciones del Estado Libre Asociado.

1) Reducción del desempleo hasta un 5 % de la fuerza de trabajo, es decir, hasta permitir tan sólo el desempleo friccional. La meta propuesta requiere la creación de 200,000 nuevos empleos.

2) Se requiere triplicar el producto nacional neto real hasta alcanzar un nivel aproximado de Dls. 2,800 millones en 1960.

3) Es indispensable duplicar la producción media por trabajador a través de incrementos sustanciales de la producción.

4) La cuarta meta, quizá la fundamental, porque al alcanzarla se habrán logrado las tres metas anteriores, persigue el incremento del ingreso familiar hasta un mínimo de Dls. 2,000 anuales. En 1950 se estimó que más del 60 % de las familias de Puerto Rico tenían un ingreso anual inferior.

En términos generales, estas metas se traducen en objetivos específicos para cada una de las más importantes actividades de carácter público.

Las metas fijadas para 1955 y 1960 tienen como base los estudios de Perloff, aunque es posible que la última —que consiste en elevar el ingreso familiar hasta un mínimo de Dls. 2,000 al año— no esté en completo acuerdo con ellos. Siendo así, es posible que conduzca a un serio desajuste en la economía de la Isla, contrariando uno de los postulados de la planeación. En efecto, en Puerto Rico no existe todavía un cuadro general de prioridades, como resultado de un programa correcto de desarrollo económico, en función del cual sea posible alcanzar las metas propuestas en el período previsto. En cambio, la política general de la Isla está encaminada a crear un clima industrial favorable que requiere sanidad, educación, comunicaciones, disciplina, etc. Existe la conciencia de que un país en proceso de cambio en su estructura económica debe encaminar sus esfuerzos para atraer la inversión necesaria y se indica, también, que un programa de desarrollo económico, en la más amplia acepción de la palabra, debe estar precedido por mejores condiciones que integren el clima industrial. En este sentido se opina que, si bien es cierto que la revolución industrial se desenvolvió sin la existencia de “esas cosas” llamadas “salud pública”, “educación”, etc., debe tenerse bien claro en mente que la situación actual es por completo distinta. En aquel entonces, el “clima” se desarrolló a la vez que tenía efecto la Revolución Industrial, como un coproducto de ella, aunque a un alto costo de sufrimiento humano.

Actualmente —se piensa en Puerto Rico—, la situación de las áreas subdesarrolladas y aun de los países más desarrollados es completamente diferente. El hecho real es —especialmente para Puerto Rico, que depende de la inversión norteamericana— que se tiene que crear previamente un clima industrial comparable al que ya existe en los Estados Unidos. Los inversionistas no serán atraídos a menos que cuenten con

condiciones ventajosas, y Puerto Rico debe llenar el vacío existente entre los Estados Unidos continentales y la Isla. Las esperanzas se depositan, como puede verse, más en el ahorro exterior que en el ahorro propio. De este modo, la industrialización forma parte de un programa más amplio que comprende el desarrollo social de acuerdo con los requerimientos de la vida moderna, y el "clima industrial" se crea con la existencia de mejores condiciones de vida.

No obstante, Puerto Rico sigue a grandes rasgos el sistema de prioridades elaborado por Perloff, aunque éste se lleva a la práctica proporcionándole gran elasticidad, de acuerdo con la política social mencionada anteriormente.⁶

Fundamentalmente, los documentos que integran el proceso de planeación en Puerto Rico son tres: *a)* el programa económico de seis años; *b)* el presupuesto modelo y *c)* el informe económico de la Junta.

a) Programa económico de seis años

Éste es un documento, preparado por la Junta de Planificación, que sirve como vehículo de orientación e información al Gobernador y a la Asamblea Legislativa sobre los fondos requeridos durante el período subsiguiente de seis años para las distintas actividades públicas; en él se señala el alcance de las actividades propuestas en términos de rendimiento social y económico,⁷ y las fuentes de los recursos para financiar el programa recomendado.

Señala el cuadro completo de la capacidad fiscal, es decir, los recursos del gobierno estatal y el programa de actividades públicas que deben llevarse a la práctica con esos recursos. Las recomendaciones del programa van encaminadas a desarrollar la base de la economía del Estado Libre Asociado a través de los servicios necesarios para el desarrollo económico y los servicios sociales que estén a tono con el progreso económico y social de la Isla.

La información que contiene el programa económico cubre tan sólo un sector de la economía. En síntesis puede afirmarse que su contenido es el siguiente:

1) Un análisis de programa económico en el que se explica la situación de recursos para el período cubierto por el documento y los aspectos más importantes del mismo.

⁶ Los economistas puertorriqueños reconocen que los países subdesarrollados no pueden asignar sus inversiones tomando como base el criterio económico, es decir, asignando los recursos en las actividades más productivas, como lo hace generalmente la empresa privada. Actualmente, el criterio que se sigue en la materia atiende fundamentalmente a factores de "tipo social" (en la acepción estrecha de crear el clima favorable para atraer inversionistas extranjeros) y no a criterios de tipo económico. No se ha llegado, todavía, a la difícil fase en que tenga que encontrarse el justo término entre el criterio social (en su acepción más amplia de proporcionar mejores condiciones de vida para toda la población) y el criterio económico (en la acepción de costo-beneficio).

⁷ En la práctica, esta idea sigue siendo una meta.

2) Una tabla que presenta la estimación de las recaudaciones del Fondo General del Gobierno para los seis años que cubre el documento.

3) Dos tablas que informan sobre la deuda pública. En una se presentan las cantidades que se requieren para el pago de intereses y principalmente para la amortización de la deuda durante seis años, y en otra se presenta la capacidad y el margen prestatario libre del gobierno. Las tablas indican lo que debe el gobierno y cuánto más puede obtener mediante empréstitos para el financiamiento de su programa.

4) También presenta las recomendaciones de la Junta en forma global para gastos de operación y funciones, por agencias. La tabla se refiere a las funciones regulares del gobierno que se incluyen en lo que generalmente se conoce como presupuesto funcional de gastos: educación, salud, protección pública, etc.

5) Una tabla llamada de "Asignaciones Especiales de Funcionamiento", donde se incluyen las recomendaciones de la Junta para gastos de operación, por funciones y agencias, de los programas y proyectos especiales que no constituyen funciones regulares y permanentes del gobierno y que, por tanto, no deben incluirse dentro del presupuesto funcional de gastos.

6) Un programa de mejoras permanentes donde se presentan las recomendaciones de fondos de la Junta para construcción de escuelas, hospitales, carreteras y otras obras públicas. Se incluyen, además, en la misma tabla, las asignaciones del fondo general que recomienda la Junta como aportación del gobierno a las corporaciones públicas para llevar a cabo sus programas de construcción, tales como acueductos, aeropuertos, edificios industriales, etc.

7) Un apéndice que informa sobre los puntos siguientes:

- a) análisis de la obra realizada por el gobierno en relación con los objetivos trazados para cada uno de los programas;
- b) cuadro de emisiones propuestas;
- c) emisiones de bonos en circulación;
- d) programa de gastos de funcionamiento a pagarse de fondos especiales durante el período de seis años;
- e) resultado de las operaciones financieras durante el último año fiscal;
- f) detalle del programa de mejoras permanentes que se proponen llevar a cabo las corporaciones públicas con los fondos aportados por el gobierno y con fondos propios;
- g) desglose de las aportaciones del Gobierno Federal a los departamentos y agencias del Gobierno Estatal y los gastos de agencias federales en Puerto Rico. Estas aportaciones se clasifican en tres grupos:
 - i) Ayuda a agencias estatales entre las que se comprenden la Es-

tación Experimental Agrícola Estatal, Servicio de Extensión Agrícola, departamentos de Agricultura y Comercio, de Instrucción Pública, Autoridad del Transporte, Universidad de Puerto Rico, Junta de Planificación, etc.

- ii) Gastos de agencias federales en donde se incluyen los gastos del Departamento de la Defensa, Administración de Veteranos, Agencia para Financiamiento de Hogares, Departamento de Correos, etc.
- iii) Pagos a individuos y negocios que comprenden los gastos por conservación de suelos, seguros de vejez y pensiones, etc.

El programa económico de seis años tiene que elaborarse de acuerdo con una disposición legal que creó la Junta de Planificación y que, en uno de sus artículos, dispone la elaboración de dicho programa.

El procedimiento para la preparación del programa de seis años se inicia a principios de agosto de cada año. La Junta envía a cada agencia del gobierno una serie de formularios en los cuales se pide información básica sobre cada uno de los programas que lleva a cabo cada agencia. Las agencias incluyen sus peticiones de fondos para el sexenio siguiente.

Después de que la Junta recibe todas las peticiones de fondos, se celebran las llamadas “vistas administrativas” en las cuales la Junta discute con el jefe de cada agencia y sus asesores sobre las peticiones de fondos y la forma en que se van desarrollando las actividades de cada agencia.

La concentración de todas las peticiones de fondos de las agencias gubernamentales en la Junta de Planificación permite interrelacionar los proyectos de esas agencias y coordinar todos los proyectos en su conjunto. La Junta de Planificación escucha previamente las opiniones de carácter económico general apuntadas por el Negociado de Economía y Estadística, negociado que forma parte de la Junta de Planificación. De este modo los proyectos presentados por cada agencia se relacionan con la política económica general apuntada por el Negociado de Economía, lo que permite a la Junta determinar si los proyectos individuales de las agencias deben ampliarse o restringirse.

Después de que la Junta analiza las peticiones de fondos y las réplicas de cada agencia en la vista administrativa, la División de Finanzas y Plano Regulador —también una sección de la propia Junta— prepara un proyecto del programa para ser sometido a “vista pública”. En ésta, a la que se invita a todos los ciudadanos, organizaciones privadas y funcionarios para que expresen su opinión, se explican las recomendaciones del proyecto y se contestan las preguntas que el público formule. Durante la vista pública la Junta anota todas las sugerencias sometidas para considerarlas posteriormente. Por otra parte, se concede un plazo adicional para que el que así lo desee presente sus recomendaciones por escrito.

El proyecto de programa se revisa nuevamente por la Junta tomando

en cuenta las sugerencias externadas en la vista pública. El programa, ya revisado, constituye el programa preliminar que la Junta presenta al Gobernador. Por ley, se dispone que el programa preliminar debe ser sometido al Gobernador en una fecha anterior al 15 de noviembre de cada año. Después que el programa es sometido al Gobernador, lo discute éste con el Director del Presupuesto. Las discusiones sirven de base para la preparación del presupuesto modelo que el Gobernador envía anualmente a la Asamblea Legislativa.

De este modo, el programa económico preliminar se revisa para ajustarlo a las recomendaciones incluídas por el Gobernador en su Presupuesto Modelo. El programa revisado se somete a la Asamblea Legislativa simultáneamente con el presupuesto modelo del Gobernador, y las recomendaciones se discuten con las distintas comisiones de la Asamblea Legislativa.

Aun cuando el programa cubre un período de seis años, se prepara anualmente con objeto de tener cada año un plan completo de seis años. Por otra parte, la revisión es anual con objeto de reajustar el programa en función de las tendencias en los recursos, el desarrollo de los programas públicos y la nueva información obtenida por la Junta en el estudio continuo de los problemas.

El otro documento que se relaciona directamente con el programa económico de seis años es el informe económico, preparado por el Negociado de Economía y Estadística que, como dijimos, forma parte también de la Junta de Planificación. En este documento se analizan las tendencias observadas en el sector privado de la economía que pueden afectar las actividades y finanzas públicas.

La diferencia entre el programa económico de seis años y el presupuesto modelo estriba principalmente en la diversa proyección de los gastos. Mientras el programa, como su nombre lo indica, se refiere a seis años, el presupuesto modelo cubre tan sólo un año fiscal. Por otra parte, las recomendaciones de la Junta sobre el presupuesto funcional de gastos se engloban sin detalles sobre plazos y gastos generales, cuyo detalle aparece completo en el presupuesto modelo. Aunque no estrictamente, el programa económico se refiere a los gastos de capital y el presupuesto modelo engloba los gastos corrientes.

Por supuesto, no puede existir ninguna discrepancia entre el presupuesto modelo y el programa económico. Éste debe ajustarse a las recomendaciones que han sido incluídas por el Gobernador en su presupuesto modelo.

Finalmente, la Asamblea Legislativa decide sobre el programa económico que se le somete. Puede aprobarlo tal y como se le somete, puede modificarlo o descartarlo totalmente. Pero, en general, la experiencia indica que tanto el Gobernador como la Asamblea Legislativa dan gran

importancia a las recomendaciones del programa por ser éstas el producto de todo un proceso que requiere cuidadosos estudios previos.

El programa económico de seis años es el documento que podría compararse con el plan de 10 años, sugerido por Perloff, del cual hemos hecho mención anteriormente. Si es así, éste sería fundamentalmente el plan de desarrollo sugerido para la Isla en los seis años siguientes y debía servir como lazo de unión entre el plan de 20 años y los proyectos individuales o planes maestros.

La realidad del proceso planeador en Puerto Rico sugiere que el plan de seis años tendrá, en un futuro próximo, la finalidad que Perloff hace destacar; pero actualmente, en nuestro concepto, el programa económico de seis años, aunque señale las tendencias generales de la economía mundial y sus repercusiones dentro de la Isla, se está utilizando más bien como un instrumento de planeación física, utilizando el término en un sentido más o menos restringido, y no en el sentido de programas detallados del desarrollo de ramas o actividades industriales.

En efecto, la Junta de Planificación ha elaborado diversos trabajos cuya última finalidad consiste en ordenar el crecimiento de San Juan, Santurce, Río Piedras y de otras importantes ciudades de la Isla. Para el caso se han efectuado estudios sobre urbanización, zonificación, uso de terrenos urbanos y rurales y un reglamento para la conservación de zonas antiguas e históricas. De este modo, los informes proporcionados por cada agencia gubernamental se someten a la opinión de la Junta, no sólo para establecer una coordinación entre todos ellos, sino más bien para cuidar, por ejemplo, que la construcción de un alcantarillado sugerido por la agencia correspondiente no destruya, digamos, los valores históricos de Puerto Rico y para proteger los edificios, estructuras o plazas históricas, etc.

Las vistas públicas no se circunscriben a la discusión del plan económico de seis años en su aspecto macroeconómico sino en muy contadas ocasiones. Generalmente, el público opina sobre los planes concretos de una agencia que pretende construir una escuela en terrenos que serán expropiados a particulares o, cuando más, en problemas de urbanización, es decir, en la preparación de un terreno para la edificación de un pueblo, poblado, construcción de calles, plazas, parques e instalación de servicios públicos tales como alumbrado, tubería de agua, alcantarillado, etc.

En estos aspectos, la planeación ha logrado grandes progresos en Puerto Rico. El plan económico de seis años es un útil instrumento para lo que los puertorriqueños han llamado planeación física. En nuestro concepto, aunque esta actividad desempeñada por la Junta sea de extrema importancia, desvirtúa en cierto sentido el objetivo perseguido por el plan económico de seis años.

b) *Presupuesto modelo*

El Negociado del Presupuesto sigue un proceso muy semejante al de la Junta de Planificación. La elaboración del presupuesto se inicia también en el mes de agosto, mediante el envío de cuestionarios a los jefes de departamentos y agencias gubernamentales, que, según dispone la Ley 213 de 1942, deben calcular las asignaciones para el año fiscal correspondiente y devolver los cuestionarios, ya contestados, en el plazo de un mes. La División de Administración de Presupuestos, oficina perteneciente al mismo negociado, aclara las dudas que surgen en el uso de los formularios y adiestra al personal encargado de la elaboración del presupuesto en cada departamento o agencia.

Como el Gobernador presenta el Presupuesto Modelo a la Asamblea Legislativa durante los primeros días de enero de cada año, es indispensable que en un lapso razonable de tiempo las agencias sometan al Negociado del Presupuesto todas las peticiones de fondos que estimen necesitarán durante el próximo año fiscal, ya sea con cargo al presupuesto funcional, a las asignaciones especiales del fondo general o a los fondos especiales.

Las agencias someten al Negociado, junto con los cálculos del presupuesto, un informe de las actividades realizadas en el ejercicio anterior y un plan de trabajo para el año fiscal siguiente.

El informe sobre las actividades realizadas debe indicar los objetivos que se trazaron, los logros obtenidos, los costos por unidad de producción, etc. Las agencias indican también los problemas que afrontaron durante el año, especialmente aquellos que entorpecieron la realización del programa de acuerdo con los planes originales. Deben indicar también las medidas que se tomarán para evitar la repetición de los problemas.

El plan de trabajo debe ofrecer una clara definición de los objetivos, la cantidad de trabajo a realizar, el orden de sucesión a que se sujetará el programa y la determinación de los costos por unidad de servicios o producción.

Con objeto de que el Negociado pueda efectuar una evaluación juiciosa del plan de trabajo y determinar qué personal y otros elementos —“facilidades” como le llaman en Puerto Rico— son necesarios para realizar el volumen de trabajo propuesto, es necesario que cada agencia exprese su plan en unidades mensurables.

Los formularios facilitan la preparación del presupuesto y la elaboración del cuadro completo de todas las asignaciones del Gobierno de Puerto Rico, por agencias.

Los formularios para las peticiones del presupuesto funcional, asignaciones especiales de funcionamiento y asignaciones de fondos especia-

les se desglosan en cuatro partes: *a*) resumen de estimaciones del presupuesto; *b*) estimación detallada para servicios personales; *c*) estimación detallada para gastos generales, y *d*) estado de ingresos y gastos de fondos especiales de funcionamiento y otros.

Las agencias deben enviar también a la Junta de Planificación una copia de los formularios en donde se soliciten asignaciones para “mejoras permanentes” a efecto de que la Junta tenga elementos para la preparación del programa económico de seis años.

El Negociado del Presupuesto, al igual que la Junta de Planificación, celebra “vistas” (audiencias) con cada agencia para discutir las estimaciones presupuestarias.

c) El informe económico de la Junta

Como ya indicamos, el informe económico es elaborado por el Negociado de Economía, perteneciente a la Junta de Planificación. En él se analiza la situación económica del momento y las perspectivas futuras de la Isla; se informa de los progresos alcanzados y se indican las recomendaciones pertinentes en materia de política económica general.

El informe es un estudio de tipo macroeconómico. Por ejemplo, el de 1953 se refiere a la situación y perspectivas de la economía de los Estados Unidos continentales y a los efectos que un reajuste económico traería sobre la economía de Puerto Rico. Analiza los grandes agregados y fuerzas económicas de la Isla: producto e ingreso, migración, fuerza de trabajo y empleo; así como los sectores que integran el producto e ingreso: agricultura, manufacturas y construcción, comercio exterior y balanza de pagos e ingresos de las familias. Analiza los programas a largo plazo y las metas fijadas para 1960 en materia agrícola, industrial y programas relacionados, y en las recomendaciones se refiere a consideraciones de política fiscal, de desarrollo agrícola y de desarrollo industrial y programas relacionados.

De modo estricto, no existe una relación íntima entre el programa económico de seis años, el presupuesto modelo y el informe económico. Sin embargo, en términos generales, puede afirmarse que los documentos se relacionan a través de contactos personales entre los funcionarios responsables de la elaboración de cada uno de ellos y que las recomendaciones del informe son tomadas muy en cuenta en la elaboración del programa y del presupuesto.

Es posible que en el futuro puedan relacionarse mejor el programa económico de seis años y el informe de la Junta. Para ello, se están iniciando varios estudios que indicarán la posibilidad o imposibilidad de que las metas fijadas para 1960 sean alcanzadas en esa fecha y, lo que es más importante desde el punto de vista de la técnica de la progra-

mación, se trabaja para establecer un sistema regularizado que permita conocer los progresos logrados dentro del plan a más largo plazo. Probablemente pasará otro año más para que pueda realizarse un estudio completo en este sentido. Aunque las estadísticas puertorriqueñas son dignas de confianza, no se dispone todavía de las cifras que permitan establecer una relación más estrecha entre el informe y el programa.

Por ejemplo, las metas básicas del programa de desarrollo económico consisten en reducir el desempleo al 5 % de la fuerza de trabajo y elevar el ingreso familiar a un mínimo de Dls. 2,000, según se indicó anteriormente. En 1950, el informe sentó los objetivos de producto, inversión, productividad, etc., consecuentes con esas metas generales. Pero, desde entonces, la situación económica se ha modificado y han ocurrido cambios en la estructura interna de la economía; por otra parte, las relaciones cuantitativas se han modificado también y la revisión de las metas fijadas para 1960 requiere de nueva información de la cual no se dispone por el momento en Puerto Rico. Por todo ello, se afirma, sería prematuro reconstruir completamente el programa y evaluar su progreso. Es posible tan sólo efectuar un análisis preliminar y sumario de los grandes cambios observados: 1) revisión de la meta de población y empleo para 1960; 2) estudio de la productividad y de sus relaciones con las metas de empleo y producción; 3) revisión de la meta del ingreso familiar y su consistencia con las metas fijadas al producto neto; 4) revisión de las relaciones existentes entre inversión por trabajador, inversión total e inversión gubernamental en las manufacturas; y 5) revisión de las relaciones existentes entre el producto y las exportaciones requeridas para lograrlo.

El informe económico del año fiscal 1955/1956 inicia éstas revisiones.

Por todo lo anterior, se explica que las recomendaciones del informe 1953/54 sea tan sólo de tipo general y que a veces no se relacionen estrechamente con la política a seguir en el presupuesto modelo y en el programa económico. Fundamentalmente, el informe económico sirve como un programa económico a más largo plazo y, por tanto, sólo señala a grandes rasgos las tendencias de la economía de la Isla. Pero, repetimos, no está tan íntimamente relacionado en la práctica como lo están, por ejemplo, el presupuesto modelo y el programa económico.

En general, se marcha hacia una meta fijada, aunque no se pueda decir si ella se alcanzará en la fecha prevista. Para lograr esa meta y todas las otras que se relacionan estrechamente se cuenta en Puerto Rico con una institución muy importante: la Administración de Fomento Económico.

d) *La Administración de Fomento Económico*

En 1940, Puerto Rico estaba limitado a los escasos recursos naturales de la Isla; su población crecía velozmente; los niveles de vida eran muy bajos y los ahorros internos casi nulos.

Para resolver este problema, se dio el primer paso hacia la planeación como instrumento que promoviera el fomento económico. Los puertorriqueños reconocieron claramente que aun cuando la eficiencia agrícola se incrementara fuertemente, no bastaría la tierra disponible para alimentar a la población. La necesidad de proveer otras fuentes de trabajo, principalmente empleos industriales, fue vista como la única solución posible al gran problema. De este modo se creó la Compañía de Fomento de Puerto Rico.

La Compañía de Fomento fue organizada tomando como modelo la Corporación de Fomento de Chile, que le precedió por varios años. El primero y más importante de sus recursos fue la fábrica de cemento construida en 1939 por la agencia federal Administración de Reconstrucción de Puerto Rico. Posteriormente, cuando los ingresos del gobierno comenzaron a aumentar rápidamente como resultado de los crecientes impuestos por la venta de ron en los Estados Unidos, se autorizaron asignaciones que elevaron el capital de la Compañía a Dls. 19 millones en 1946.

A medida que aumentaba su capital, la Compañía empezó a llevar a cabo sus planes para la construcción y operación de instalaciones industriales. La planta de cemento se amplió considerablemente; se construyó una fábrica de envases de cristal para proveer a la industria licorera en expansión; también se construyó una fábrica de cartón con el mismo propósito; se proyectó una fábrica de cerámica pesada, se construyó una fábrica de zapatos y se complementaron los planes para una fábrica textil, que abastecerían el mercado local.

La administración de estas empresas proporcionó a los puertorriqueños una amplia experiencia. La planta de cemento, protegida por el alto costo de los fletes de embarque en el Continente y por la escasez del producto, resultó ser una operación muy productiva y un factor importante en el desarrollo de la Isla. Pero las otras fábricas tropezaron con serios inconvenientes y la administración de ellas por el gobierno suscitó dificultades en las esferas políticas. La orientación del gobierno influyó en la política administrativa de la Compañía; sus obreros, por ejemplo, figuraron entre los mejor pagados de Puerto Rico; la libertad de la gerencia se vio también influida desfavorablemente.

Los directores de la Compañía empezaron a percatarse de que los recursos del gobierno eran insuficientes para resolver el problema que tenían por delante. Los empleos creados por el gobierno costaron

Dls. 10,000 cada uno por gastos de capital, en tanto que la cifra de desempleo total de la Isla llegó a 125,000. Aun cuando la inversión por trabajador hubiese costado la mitad (Dls. 5,000) y a pesar de que cada empleo creado hubiese producido otro, la inversión necesaria para dar empleo a todos los trabajadores hubiera excedido la cifra de Dls. 300 millones. Estos gastos no podían afrontarse entonces, pues, a causa de la terminación de la guerra, se temía una baja en los ingresos por concepto del ron. La Compañía se empeñó entonces en atraer parte del capital de los Estados Unidos y procuró que las inversiones de esa procedencia se orientaran a la expansión industrial de Puerto Rico. El programa se llevó a cabo mediante una serie de facilidades a los inversionistas estadounidenses, tales como proporcionarles edificios, concederles créditos a largo plazo, moderados tipos de interés, etc.

Pero el programa marchó lentamente, pues siendo muy reducidos los recursos de la Compañía, no podía esperarse otra cosa. Con anterioridad a 1947 no se establecieron sino alrededor de 10 firmas industriales con ayuda y orientación de la Compañía.

En 1946 y 1947 la Compañía recomendó la aprobación de dos leyes de exención contributiva, la segunda de las cuales está todavía en vigor. La primera concedió exención contributiva total del impuesto sobre la renta, exención sobre la propiedad y las patentes municipales hasta 1952 y exención parcial, hasta 1962, a las industrias nuevas y antiguas, así como a las turísticas. Como Puerto Rico no está comprendido dentro del régimen tributario federal, la exención resultó ser un estímulo efectivo para promover la industrialización.

A medida que el programa de ayuda industrial comenzó a madurar, la política de la Compañía de Fomento se transformó progresivamente. Durante el período 1947-1950 se encomendó a la Compañía el desarrollo de dos nuevos programas. El primero de ellos fue la promoción del ron de Puerto Rico en el continente y el segundo fue el programa de turismo. La Compañía comprometió sus recursos en la construcción del Hotel Caribe-Hilton.

La experiencia de la Compañía —dicen los puertorriqueños— demostró que para lograr una creciente efectividad en el programa de ayuda industrial se requería un plan de actividades de promoción en los Estados Unidos. La Compañía amplió sus actividades de relaciones públicas para familiarizar a los norteamericanos con Puerto Rico y sus problemas. Se estableció una pequeña oficina de servicios industriales para facilitar la solución de problemas a los industriales que habían decidido establecerse en Puerto Rico.

La fábrica de zapatos fue cerrada temporalmente y abierta bajo un contrato de arrendamiento a una firma privada que produce zapatos para el mercado continental. Se construyó una planta textil, previo

acuerdo de venta a Textron, Inc., y un arreglo semejante se hizo con la Crane China Corporation para la construcción de una fábrica de vajilla de loza. En estos casos, la inversión de estas corporaciones continentales (las primeras corporaciones grandes en participar en el nuevo desarrollo industrial de Puerto Rico) fue relativamente pequeña y los términos del arrendamiento o de la hipoteca de compra fueron muy generosos, hasta el punto que no se han repetido subsecuentemente.

Las inversiones de la Compañía en estas tres empresas, en sus propias subsidiarias, en el Hotel Caribe-Hilton y en algunos edificios industriales pequeños comprometieron la mayor parte del capital de operación de la agencia.

La campaña de promoción empezó a rendir sus frutos, sólo que las firmas atraídas fueron escasamente capitalizadas y se dedicaron principalmente a la producción de ropa.

En Puerto Rico existe la opinión de que para la Compañía fue muy difícil administrar sus propias empresas y que hubiera sido más benéfico que se administraran a través de organismos privados. Se piensa que la corporación pública no es el mejor instrumento para manejar programas de tipo gubernamental.

Los problemas que afrontó la Compañía hicieron que se recomendara una reorganización del programa de fomento en 1950. Se creó la Administración de Fomento Económico como un departamento del gobierno de Puerto Rico. Al Administrador se le encomendaron los poderes de las juntas de directores de la Compañía de Fomento Industrial, que pasó a ser en esencia una corporación subsidiaria de la Administración. Al mismo tiempo, la Autoridad de Transporte, que funcionaba antes como una entidad gubernamental independiente, entró a formar parte de la Administración.

La Administración de Fomento quedó encargada de ejercer las funciones de promoción del ron, del turismo, de promoción industrial, servicios y de investigación industrial, y el Administrador asumió la supervisión de las actividades de la Compañía de Fomento y de la Autoridad de Transporte. Así, la Administración de Fomento Económico quedó completamente integrada a los planes de presupuesto del gobierno y parcialmente sujeta a los controles centrales sobre personal, viajes y compras.

El procedimiento de asignaciones ha limitado el crecimiento incontrolado de los gastos; pero, en opinión del Administrador, está resultando incompatible con el dinamismo y flexibilidad que requiere un programa de fomento.

Hasta el 30 de junio de 1954 había 237 fábricas en producción y 37 estaban en vías de establecerse; daban empleo a alrededor de 23,000 per-

sonas de las cuales 20,000 eran obreros. La nómina anual ascendió a Dls. 18 millones.

Algunos cálculos precisos indican que las fábricas establecidas representan alrededor de Dls. 80 millones, de los cuales aproximadamente Dls. 35 millones fueron aportados por el gobierno.

Para Teodoro Moscoso, Administrador de Fomento, el Gobierno eligió "sabiamente" la inversión de los ingresos de modo principal en programas de fomento económico. Apunta que una política orientada a promover el bienestar público cuenta siempre con presiones internas para aumentar los gastos en casas-habitación, hospitales, carreteras y otros servicios de carácter asistencial que no tienen relación directa con el fomento de la riqueza. Estos servicios, opina, aunque evidentemente deseables, no son productivos por sí mismos y ello mengua el capital disponible para actividades de fomento económico. Por tanto, y aunque esto es difícil, debe determinarse el punto de balance para no reducir los gastos hasta un nivel incompatible con el desarrollo económico, como sucede cuando la salud y la educación de la fuerza obrera no mejoran con suficiente celeridad.

No siempre, sin embargo, los recursos de la Administración se han empleado en proyectos de fomento económico o en proyectos que merezcan el calificativo de alta prioridad. Las relaciones políticas de Puerto Rico y los Estados Unidos han desvirtuado en algún sentido esa aspiración. Por ejemplo, las últimas noticias indican de la inauguración reciente de un nuevo aeropuerto en la región de Isla Verde, cerca de San Juan, en el cual la Administración de Fomento y el Banco Gubernamental tienen fuerte participación. Sin duda esta decisión obedeció más a factores de tipo militar que a otros de índole económica. (Las pistas para grandes aviones se terminaron hace años.) Igualmente, puede ilustrarse el mismo argumento si se indica que una empresa financiada por la Administración está produciendo implementos mecánicos para "bombardeo de precisión". Junto a estos ejemplos podrían apuntarse otros, también muy significativos: la Administración de Fomento ha financiado a varias casas comerciales y droguerías estadounidenses para que se establezcan en Puerto Rico. Sin duda, en los casos apuntados, y en otro en el cual se financiará a una subsidiaria de la Standard Oil para el establecimiento de una refinería, se están concediendo créditos a empresas cuyo capital es quizá mayor que el de la Administración o el del Gobierno de Puerto Rico en su conjunto.

Como quiera que sea, si tomamos en cuenta las condiciones económicas de Puerto Rico, el progreso industrial experimentado, encaminado a dar ocupación a la creciente población de la Isla, debe calificarse como notable. El empleo en industrias fabriles aumentó de 101,000 trabajadores en 1940 a 134,000 en 1950, un incremento del 33 %; la produc-

ción fabril aumentó de Dls. 26 millones en 1940 a Dls. 74 millones en 1949, un incremento de 185 %; el ingreso neto insular aumentó más o menos en la misma proporción.

Por otra parte, han ocurrido cambios importantes en la estructura de las industrias manufactureras, ya que las industrias tradicionalmente importantes en la economía puertorriqueña —azúcar, tabaco y ron—, a pesar de su amplio desarrollo durante la década, han perdido importancia relativa. Mientras que en 1940 se originaba en ellas el 72 % de la producción fabril, esa proporción sólo era del 65 % en 1949-1950.

Para Moscoso, no sólo son importantes los resultados tangibles del programa de industrialización, manifestados en nuevas oportunidades de empleo y en mayor producción, sino que también lo son las experiencias que conducen a conclusiones útiles y necesarias para el futuro desarrollo del programa.

Las experiencias que la Administración de Fomento destaca como más importantes, después de trabajar durante varios años, podrían sintetizarse como sigue:

1) Aun ante la perspectiva de obtener beneficios substanciales, el capital privado puertorriqueño ofrece resistencia a la inversión. Por ello es necesario ofrecer ciertos incentivos al capital extranjero e isleño, para vencer esa resistencia.

2) El gobierno debe tomar la iniciativa en algunos aspectos, aun ante la perspectiva de obtener pérdidas considerables.

3) El capital nativo ofrece mayor resistencia que el de los Estados Unidos.

4) La exención contributiva y otros incentivos financieros han sido factores importantes para la atracción de industrias.

5) En términos generales, las industrias que se han establecido en Puerto Rico han venido espontáneamente, atraídas por diferentes motivos, sin que exista un plan para atraer o aceptar determinadas industrias convenientes.

6) La mayoría de las industrias que han llegado a Puerto Rico son aquellas que requieren poca inversión de capital, altamente movibles y que pagan jornales relativamente bajos. A la vez que mayores incentivos, incluyendo tanto crédito como subsidios, debe adoptarse una política de selección más cuidadosa, de suerte que quede definida la orientación o dirección deseable que deba darse al desarrollo industrial de Puerto Rico.

7) Deben efectuarse estudios comparativos de costos de las empresas que se establecen en Puerto Rico y las que existen en los Estados Unidos y adoptar un programa encaminado hacia la posible reducción de muchos de esos costos.

En general, los incentivos proporcionados por la Isla a los inver-

sionistas puertorriqueños o norteamericanos, especialmente estos últimos, pueden definirse brevemente como sigue: se señala que la localización de una nueva planta en Puerto Rico significa que el inversionista, que sigue operando en los Estados Unidos, no pagará impuestos, que podrá situar su fábrica en un lugar conveniente y que se beneficiará con abundante fuerza de trabajo y con niveles atractivos de salarios. Se hace propaganda señalando que el poder de compra del Caribe y de los países latinoamericanos se ha elevado suficientemente y que San Juan puede ser el puerto que dé salida a los productos destinados a los mercados de Sudamérica.

Se indica cómo una empresa que opere en los Estados Unidos tendrá que pagar Dls. 67,320 en el caso de que obtenga un ingreso neto de Dls. 100,000 si se trata de una empresa individual, o bien Dls. 46,500 si se trata de una sociedad anónima. Operando en Puerto Rico, no tendría que pagar esos impuestos.

También se destaca que Puerto Rico tiene una de las reservas más grandes de mano de obra en toda América, disponible a una escala de salarios razonable, y con capacidad para adquirir destreza rápidamente. Las escuelas vocacionales que instruyen a 6,500 estudiantes anualmente en los campos industriales y técnicos son una importante fuente abastecedora de mano de obra especializada. Por otra parte, la propaganda insiste en que las leyes del trabajo están a tono con el clima necesario para promover el desarrollo industrial de la región.

Puerto Rico, afirman, es el puerto de comunicación que une América del Norte y América del Sur, lo que asegura el acceso a los mercados mundiales más deseables y es la puerta de entrada a las materias primas del Continente. Sus tarifas moderadas, tanto para transportación marítima como aérea, lo colocan entre los centros que operan a costos más bajos en materia de transportes.

Como la Isla no tiene un mercado de valores desarrollado en la región, el crédito se opera por instituciones subsidiarias muy importantes, tales como el Chase National Bank, el National City Bank of New York, The Bank of Nova Scotia y The Royal Bank of Canada y por instituciones como el Banco Gubernamental de Fomento, el Banco Popular de Puerto Rico o el Banco de Ponce, miembros todos ellos del Federal Deposit Insurance Corporation. "No existen problemas de control de cambios o frecuentes devaluaciones monetarias", en virtud de que la moneda adoptada por el gobierno es la moneda norteamericana.

Pero quizá el anzuelo más grande para la pesca de inversionistas extranjeros lo constituye el lema de la decidida cooperación y simpatía del gobierno a todos los capitalistas deseosos de invertir en la Isla. La Administración de Fomento, además de las prerrogativas que ofre-

ce al arreglar los requerimientos financieros —algunas veces, como dijimos, a organismos que no lo necesitan—, proporciona también asistencia muy efectiva para localizar la industria que trata de establecerse, selecciona y entrena el personal necesario, resuelve las dificultades técnicas y da una orientación general a las empresas deseosas de invertir en la Isla. La propaganda asegura que la industrialización es más importante para la Isla que para cualquier otro país latinoamericano, porque Puerto Rico está incrementando rápidamente su población.

Como podrá verse, Puerto Rico está embarcado en un programa de industrialización muy importante, cuyos resultados a largo plazo son difíciles de prever, en virtud de que no se han seleccionado las industrias que deban establecerse.

A pesar de que el problema demográfico y la escasez de recursos naturales colocan a Puerto Rico en difícil situación, es posible que la política de industrialización deba revisarse a muy corto plazo. Aunque es cierto que hasta ahora no se han presentado puntos de estrangulamiento y que las mercaderías no producidas en Puerto Rico pueden adquirirse fácilmente en el mercado norteamericano, también es cierto que la Isla no se enfrenta a problemas de balanza de pagos o de altos niveles de precios de origen interno, problemas que deben vigilarse cuidadosamente en el desarrollo económico de los países subdesarrollados. Ante una depresión o la presencia de una guerra mundial, el impacto se dejará sentir en la ocupación y en el nivel de ingresos. La escasez en el mercado norteamericano puede repercutir seriamente en la economía de la Isla.

e) *Banco Gubernamental de Fomento*

Al mismo tiempo que nació la Administración de Fomento, se creó el Banco Gubernamental de Fomento. Si bien hay estrecho contacto entre el Banco y la Administración, el primero opera como una entidad autónoma prestando sus servicios a los sectores público y privado.

La contribución directa del Banco en favor de la industrialización se ejerce a través de los préstamos de naturaleza bancaria en favor de las empresas industriales. Opera también en cierto sentido como banco central, en virtud de que el Banco Gubernamental es su agente fiscal y consejero.

El financiamiento se origina en los recursos del gobierno y en la venta de bonos que el propio Banco realiza en el mercado estadounidense.

Presta a la industria y al comercio, aunque últimamente está dando preferencia a las actividades industriales. Los plazos de los créditos no tienen límite; en general los más largos se han señalado en quince años y los préstamos promedio a plazo de cinco años.

Entre sus planes futuros se encuentra financiar la construcción de casas habitación y edificios comerciales e industriales.

En cierto sentido empieza a ejercer un control cualitativo del crédito que proporciona, dando preferencia a industrias de poca movilidad, aun cuando no se caractericen por un alto grado ocupacional.

El banco ejerce también funciones de promoción.

f) *Departamento de Agricultura y Comercio*

El proceso de planeación se inicia realmente en cada agencia gubernamental. Éstas atienden los cuestionarios que les envían tanto el Negociado del Presupuesto —en donde se solicitan las asignaciones de fondos para el siguiente año fiscal— como los cuestionarios de la Junta de Planificación para la elaboración del programa de seis años.

El Departamento de Agricultura y Comercio, desde el punto de vista del proceso planificador, es la agencia mejor organizada. Las peticiones de fondos al Negociado del Presupuesto y los programas de trabajo de seis años que elabora para la Junta de Planificación son el resultado de cuidadosos estudios por parte de este departamento.

En primer lugar, el trabajo de planeación agrícola se simplifica enormemente en Puerto Rico por la pequeñez de su territorio. Se dispone de toda la información necesaria para el caso: mapas de suelos, clasificación económica de la tierra en cada municipio, régimen de lluvias, etc.

Los trabajos para la elaboración de la información estadística de carácter agrícola son financiados por el Departamento de Agricultura y por la Administración de Producción y Mercado del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos. De este modo, se cuenta con información estadística oportuna y digna de confianza sobre la producción de cosechas y ganado, flujo de productos a los mercados, precios de los productos agrícolas y otras fases de la empresa agrícola. Por otra parte, el Negociado de Producción y Mercado efectúa estimaciones de producción para los artículos más importantes para cada año fiscal, lo que facilita en cierto modo conocer cuál será el producto originado en la agricultura.

La División de Planes y Presupuesto del Departamento de Agricultura fija las metas de producción a lograr en el término de seis años, a través de reuniones de los ingenieros agrónomos que forman la División, basándose en sus experiencias personales y en las sugerencias que cada uno aporta para hacer un mejor uso de la tierra. No existe todavía un documento que señale este proceso; pero se indica que las metas fijadas hace dos años se han alcanzado fácilmente. Las metas señaladas se traducen posteriormente en un presupuesto en dólares que

permita alcanzarlas. Este presupuesto se envía a la Junta de Planificación para la elaboración del Programa de Seis Años y al Negociado de Presupuesto para la petición y asignación de fondos para el siguiente año fiscal.

En muchas ocasiones —afirma el Departamento de Agricultura— la Junta de Planificación reduce o amplía el programa agrícola, después de escuchar la opinión del Negociado de Economía, quien le da una idea general de la situación económica del país. Los programas agrícolas son tan elásticos que es fácil ajustarlos nuevamente para condicionarlos a las necesidades económicas de la Isla.

El proceso de planeación, en estos aspectos, nace más bien a través de las opiniones y entrevistas del personal que integra la División de Planes y Presupuestos del Departamento de Agricultura.

4. *Una opinión general*

El proceso planeador seguido en Puerto Rico resulta desalentador si se analiza en función del proceso sugerido por Perloff. En efecto, no existe una coordinación estrecha entre el programa económico de seis años, el presupuesto modelo y el informe económico de la Junta de Planificación. Las metas fijadas son el resultado más bien de decisiones políticas y no descansan en un programa general de desarrollo. Dada la elasticidad que se proporciona al cuadro general de prioridades establecido por Perloff, las medidas de política económica no representan todavía una respuesta consistente y ordenada a los problemas económicos de Puerto Rico. Es posible, por otra parte, que aun el cuadro general de prioridades establecido para la Isla no sea, en la actualidad, el más conveniente para el desarrollo económico de la región y que éste deba revisarse atendiendo a las condiciones económicas actuales y a las nuevas metas fijadas.

Pero Puerto Rico, sin duda, ha sentado las bases que harán posible iniciar el proceso de programación, si se consideran los instrumentos e instituciones que tiene en proceso de desarrollo: la Junta de Planificación, el Negociado del Presupuesto y la Administración de Fomento. En este sentido, Puerto Rico es, entre todos los países latinoamericanos, el más adelantado en la materia y sus enseñanzas, adaptadas de acuerdo con las necesidades propias de cada uno de ellos, pueden ser muy valiosas en el futuro.