

ECONOMIA POLITICA DE PUERTO RICO

DR. ANTONIO J. GONZALEZ

Catedrático Asociado de Economía
del Departamento de Economía de la
Facultad de Ciencias Sociales de
la Universidad de Puerto Rico



EDITORIAL CORDILLERA, INC.

SAN JUAN DE PUERTO RICO

1967

© EDITORIAL CORDILLERA, INC.
Derechos Reservados

CONTENIDO

INDICE DE CUADROS ESTADÍSTICOS	7
INTRODUCCIÓN	9
CAPITULO I. El marco político	11
» II. La economía pre-industrial	29
» III. Reformas institucionales y desarrollo económico	47 67
» IV. El Gobierno y la economía del desarrollo. ⁶⁷	85
» V. Planificación del desarrollo económico ⁸⁵	101
» VI. Industrialización y desarrollo	101
» VII. Macroeconomía del desarrollo	121
» VIII. Problemas especiales del desarrollo económico	145
INDICE GENERAL	169

Editorial Cordillera, Inc. - Calle Vela, 3 - Hato Rey, Puerto Rico

Imprime: Tipografía MIGUZA, Ciudad, 13 - Barcelona

Printed in Spain

Impreso en España

INDICE DE CUADROS ESTADISTICOS

Cuadro	I. Importancia Relativa del Azúcar, el Tabaco y el Café en la Balanza Comercial de Puerto Rico, años 1895-1931	34
Cuadro	II. Índice de Crecimiento de los Gastos Públicos, Gobierno Federal e Insular, 1941-1944, Puerto Rico	42
Cuadro	III. Relación de las nuevas fábricas establecidas bajo el programa de Fomento Industrial, 1948-1965	105
Cuadro	IV. Relación de las nuevas fábricas promovidas por Fomento, por origen del capital, 1948-1965	106
Cuadro	V. Movimiento de las Inversiones de Capital por Sector, 1947-1964	108
Cuadro	VI. Fuente de Financiamiento de las Inversiones Fijas en Puerto Rico, 1964	110
Cuadro	VII. Empleos e Ingresos Generados por las Nuevas Fábricas en Puerto Rico, 1948-1964	113
Cuadro	VIII. Relación de las Exportaciones de Nuevos productos y Exportación Total, 1950-1964	117
Cuadro	IX. Relación entre las Inversiones de Capital y el Producto Nacional, Puerto Rico, 1940-1964.	123
Cuadro	X. Fuerza Obrera, Empleo y Desempleo, Puerto Rico, 1950-1964	126
Cuadro	XI. Cambio en la Importancia Relativa de los Distintos Sectores Económicos como Fuente de Ingresos y Empleos, Puerto Rico, 1950-1964	128
Cuadro	XII. Cambio en la Estructura Económica e Importancia Relativa de los Sectores Prima-	

	rios, Secundarios y Terciarios, Puerto Rico 1950 y 1964	130
Cuadro XIII.	Salario semanal mediano de los empleados asalariados por Sector económico	132
Cuadro XIV.	Incremento en el Ingreso Nacional Neto, 1950-1964	134
Cuadro XV.	Distribución del Ingreso Neto por Sector Participativo, 1940, 1949-50, 1959-60, 1963-64	136
Cuadro XVI.	Distribución del Ingreso por familia, Puerto Rico, 1950-1955	138
Cuadro XVII.	Distribución del Ingreso por Familia, Censo 1960	139
Cuadro XVIII.	Ingreso Per Capita de la Clase Trabajadora, Puerto Rico, 1950-1964	141
Cuadro XIX.	Distribución Porcentual de la Población por zona, 1940, 1950 y 1960	148
Cuadro XX.	Salida Neta de los Beneficios de las Inversiones Extranjeras en Puerto Rico, 1955-1964.	151
Cuadro XXI.	Financiamiento de las Inversiones en Puerto Rico, 1961	154
Cuadro XXII.	Composición de las importaciones de Estados Unidos, Puerto Rico, 1964	159
Cuadro XXIII.	Déficit de la Balanza Comercial, Puerto Rico	160

INTRODUCCION

Por razones de naturaleza política que no podemos analizar en este trabajo, el Gobierno de los Estados Unidos se ha esforzado por dar a conocer el desarrollo económico que ha tenido lugar en Puerto Rico como *modelo* para los países de la América Latina. La pasión con que los dirigentes de los programas de educación e información explican los planes de desarrollo y los logros alcanzados, a los visitantes que llegan bajo el Plan del Punto Cuarto (o bajo los planes de las Naciones Unidas), tiende a crear la falsa impresión de que las medidas y programas de desarrollo ensayados en Puerto Rico son trasplantables *in toto* con iguales resultados a los países Latinoamericanos. El proceso de desarrollo económico no se desenvuelve en un vacío, sino que va inexorablemente ligado a las instituciones políticas y legales y aún a la peculiar estructura económica de cada país. Sabido es que cada país ofrece peculiaridades institucionales, políticas y estructurales que condicionan el proceso de desarrollo económico. Siendo ello así, en el deseo de brindar estímulo a los demás países, no debe cometerse el error de tratar de *vender* los programas de desarrollo económico implementados por un determinado país con la carga emocional y subjetiva con que suele hacerse en Puerto Rico. La exagerada dosis de propaganda que permea en los programas de educación e información dirigidos por el Gobierno de Puerto Rico suele

tener el nefasto resultado de deformar la realidad e impide que el visitante logre un cuadro libre de prejuicios de aquellos logros directamente relacionados con las medidas y programas de desarrollo implementados.

Por otro lado, los estudios especializados realizados en torno al desarrollo económico de Puerto Rico han fallado al encuadrar el proceso de desarrollo dentro del marco institucional-político en que irremediamente tiene que desenvolverse la economía puertorriqueña. No tenemos la menor duda de que las experiencias y los esfuerzos presentes en Puerto Rico pueden contribuir a los esfuerzos de los países Latinoamericanos. Pero es preciso que quienes estudien el proceso de desarrollo económico de Puerto Rico reconozcan que nuestra economía se desenvuelve en un marco político, institucional y legal muy distinto al que sirve de cuadro a las estructuras económicas de los países de la América Latina. En la experiencia puertorriqueña hay logros y fracasos que son el producto directo de esta peculiar organización social, política y económica en que, queramos o no, se ha desenvuelto nuestro proceso económico. Es de esperarse, por lo tanto, que determinadas políticas económicas que han tenido éxito en nuestro caso puedan ser un rotundo fracaso en estructuras económicas que se desenvuelven dentro de un marco institucional distinto al nuestro.

CAPÍTULO I

EL MARCO POLITICO

La isla de Puerto Rico es un territorio dependiente de los Estados Unidos de América por virtud del Tratado de París concertado entre España y Estados Unidos al finalizar la guerra Hispano-Americana. A tenor con las disposiciones del Tratado de París, España cedió la isla de Puerto Rico y sus islas adyacentes al Gobierno de los Estados Unidos, al mismo tiempo que ponía el destino político de la Isla en manos del Congreso Federal Norteamericano. Como consecuencia de este pacto político entre España y los Estados Unidos, Puerto Rico ha quedado desde entonces asimilado política y económicamente al orden jurídico-constitucional y económico de los Estados Unidos sin que tal condición haya sido modificada substantivamente desde el cambio de soberanía.

Tras un largo proceso de reformas políticas que no han tenido una clara directriz, el Congreso de los Estados Unidos ha ido concediendo una más amplia pero limitada autonomía política al Gobierno de la Isla en lo que respecta a la administración de sus asuntos internos. Desde 1900, año en que se estableció el primer Gobierno Civil de la Isla, en virtud de una ley del Congreso Federal y después de dos años de gobierno militar, la condición política de la Isla se ha ido modificando desde su condición de

colonia al estilo convencional hasta la presente condición que sin haber desaparecido su «status» colonial desde el punto de vista del derecho constitucional, disfruta de una amplia delegación de poderes para manejar sus asuntos domésticos. Como surgirá claramente del contenido de las reformas políticas propiciadas por el Congreso Federal, Puerto Rico sigue siendo en el presente un territorio dependiente de los Estados Unidos y por lo tanto carente de personalidad jurídica internacional.

Aunque no podamos extendernos en el análisis del contenido y significación de los cambios de actitud del Congreso de los Estados Unidos hacia Puerto Rico expresados en las leyes de reforma constitucional aprobadas para Puerto Rico, procede que señalemos someramente los rasgos más sobresalientes de este lento proceso de reformas constitucionales.

El Acta Foraker de 1900. — Al producirse el cambio de soberanía, el Gobierno de los Estados Unidos instauró un régimen militar que duró sólo dos años (1898-1900) al que siguió la instauración del primer gobierno civil de la Isla bajo las disposiciones de la Ley Foraker de 1900. La Ley Foraker fue recibida con grandes protestas de parte de los puertorriqueños por representar una pieza de política colonialista de los Estados Unidos y por abolir las conquistas políticas logradas por los puertorriqueños de España. Debe recordarse que antes del cambio de soberanía España había otorgado a Puerto Rico una autonomía en muchos aspectos más liberal y avanzada que la Ley Foraker del Congreso de los Estados Unidos. Al establecerse este régimen que reproducía los rasgos más odiosos de los regímenes coloniales propiciados por las grandes potencias colonialistas, Estados Unidos faltaba a la promesa del General Miles al hacerse cargo de la Isla, de que «las insti-

tuciones democráticas de los Estados Unidos serían extendidas a la Isla».

La Ley Foraker de 1900 era sin lugar a dudas un estatuto colonial y retrógrado que ponía a los puertorriqueños bajo el absoluto control del Congreso de los Estados Unidos con la obligación de súbditos sin los beneficios de la ciudadanía. Bajo las disposiciones del Acta Foraker el Gobernador de la Isla, los miembros de su Gabinete, así como la mayoría de los miembros de la Cámara Alta, eran nombrados por el Presidente de los Estados Unidos con el consentimiento del Congreso Federal. El carácter colonial del régimen establecido no puede ser más obvio.

El Acta Jones de 1917. — En 1917 el Congreso de los Estados Unidos aprobó una nueva Ley en sustitución del Acta Foraker, que si bien en nada modificaba el carácter colonial del régimen político establecido, inició una tendencia que luego iba a seguir el Congreso de los Estados Unidos en sus relaciones con Puerto Rico. La nueva Ley aprobada, conocida como la Ley Jones, iniciaba la tendencia de ir dejando en manos de los puertorriqueños los asuntos que se relacionaban con la administración interna del país. A tal efecto, proveyó para la elección de todos los miembros de las Cámaras Legislativas y para el nombramiento por el Gobernador de los principales miembros de su gabinete. El Congreso mantuvo en manos del Presidente de los Estados Unidos los poderes para nombrar con el consentimiento del Senado Federal, al Gobernador de Puerto Rico, al Secretario de Educación, al Procurador General, al Auditor y a los Jueces del Tribunal Supremo de Puerto Rico. Con la aprobación de la Ley Jones, se produjo un cambio significativo en la actitud del Congreso hacia Puerto Rico. En primer término, se hizo clara la intención del Congreso de ir dejando los asuntos domésticos de la

Isla bajo la dirección de los puertorriqueños y, en segundo término y como consecuencia de lo anterior, fue aumentando la responsabilidad de los nativos al nombrar puertorriqueños para los cargos de Secretario de Instrucción, Auditor y Procurador General. En efecto, antes de que por legislación propia del Congreso se convirtiera el cargo de Gobernador en un puesto electivo en 1948, el Presidente de los Estados Unidos seleccionó a un puertorriqueño para dicho puesto. Cuando en 1948 se aprobó en el Congreso de los Estados Unidos la Ley de Gobernador Electivo, se pone fin a la práctica de los nombramientos presidenciales de los principales jefes de gobierno de la isla.

La Ley de Gobernador Electivo. — La Ley de Gobernador Electivo proveyó para la elección del Gobernador de Puerto Rico en elecciones generales y al mismo tiempo autorizaba al incumbente de la Gobernación a nombrar a todos los miembros de su gabinete, así como a los Jueces del Tribunal Supremo de Puerto Rico. Esta nueva legislación obviamente ampliaba el marco de acción de los puertorriqueños por un acto de delegación de poderes, pero, puesto que tal delegación de poderes procedía de una ley del Congreso de los Estados Unidos, es obvio también que en lo más esencial, es decir, en lo que respecta a la relación política de Puerto Rico con los Estados Unidos, seguía siendo territorio dependiente bajo la Constitución y bajo las leyes del Congreso de los Estados Unidos. Pues la Ley Jones incluía una disposición que específicamente estatúa que «Las leyes de los Estados Unidos que no se declaran localmente inaplicables, tendrán la misma fuerza y vigor en Puerto Rico que en los Estados Unidos».

Una realidad era clara: Las reformas producidas por la legislación del Congreso de los Estados Unidos hasta el momento de aprobarse la Ley de Gobernador Electivo, no

alteraban la condición de *colonia política*, mientras era claro también que el Congreso de los Estados Unidos se reservaba el poder de legislar para Puerto Rico. Desde el cambio de soberanía hasta la Ley de Gobernador Electivo en 1948, el gobierno y la administración local habían sido organizados en virtud de las disposiciones legislativas emanadas del Congreso de los Estados Unidos sin la más mínima participación del pueblo gobernado.

La Ley 600, Ley de Constitución y Convenio. — Fue precisamente acosado por esta realidad que en 1950 el Congreso de los Estados Unidos aprobó la ley 600, conocida luego como la Ley de Constitución y Convenio, en la que se autorizaba al Pueblo de Puerto Rico a redactar su propia constitución política. La Ley 600 que supuestamente derogaría la Ley Jones, según había quedado enmendada por la Ley de Gobernador Electivo, lo que realmente hizo fue *separar* de la legislación anterior aquellas disposiciones que entendían con las cuestiones de política administrativa local y que habían quedado ya delegadas en manos puertorriqueñas, de *aquellas* que expresaban el poder de soberanía del Congreso de los Estados Unidos sobre Puerto Rico. La llamada Ley de Constitución y Convenio no sólo determinaba el tipo de gobierno que debería incluir la nueva constitución sino que también señalaba las disposiciones de la legislación anterior que podrían ser consideradas e incluidas en la Constitución y las disposiciones que no podían ser ni consideradas ni enmendadas. Estas últimas, de ser aprobada la Ley 600 en un referéndum que la misma ley disponía, pasarían a un nuevo documento que se llamaría «Ley de Relaciones Federales de Puerto Rico». Aquí surge con mayor claridad la actitud del Congreso de los Estados Unidos de, sin renunciar a los poderes de soberanía sobre Puerto Rico, delegar todas las cuestiones de índole administrativa en manos del gobierno local.

Si bien la Ley 600 no alteraba la condición de territorio dependiente puesto que mantuvo de la legislación anterior las disposiciones relativas a la aplicabilidad de las leyes del Congreso y además la Constitución de los Estados Unidos mantenía su misma fuerza, mostró una tendencia del Congreso a bregar con los asuntos de Puerto Rico de conformidad y acuerdo con los puertorriqueños. La Ley 600 (Ley de Constitución y Convenio) no tuvo el carácter unilateral de las leyes anteriores. La Ley 600, y esto por primera vez en la historia constitucional de Estados Unidos, disponía que dicho estatuto (al igual que la constitución que aprobara Puerto Rico y la Ley de Relaciones Federales) sólo entraría en vigor luego de ser aprobada por el Pueblo de Puerto Rico en un referéndum celebrado a esos fines. Este novel procedimiento fue lo que le dio el carácter de pacto a dicha ley y que llevó a muchos a creer que el Congreso de los Estados Unidos seguiría igual procedimiento en futuras circunstancias. Desde entonces ha prevalecido la idea de que Estados Unidos no podrá legislar para Puerto Rico sin consultar mediante referéndum al Pueblo de la Isla. Aunque después de dicho acontecimiento el Congreso de los Estados Unidos, siguiendo igual método, enmendó la Ley 600 para que las disposiciones relativas a la fijación del margen prestatario y a las apelaciones directas al Tribunal Supremo de los Estados Unidos se pasaran a la Constitución de Puerto Rico, no hay evidencia concreta de que el Congreso de los Estados Unidos se haya atado a seguir el mismo procedimiento en todos los casos. El Congreso de los Estados Unidos ha mirado constantemente con gran suspicacia los alegatos de los dirigentes del presente gobierno local de que Puerto Rico ha dejado de ser colonia de los Estados Unidos e insistentemente ha retardado los esfuerzos del presente gobierno de Puerto Rico para revisar el estatuto de Relaciones Federales con el fin

de eliminar de su contenido lo que ellos han dado por llamar «vestigios coloniales». Aparte de lo interesante de la controversia semántica que parece estar envuelta entre norteamericanos y latinoamericanos, falta por ver si las llamadas enmiendas al estatuto de Relaciones Federales modifican substantivamente la presente condición de territorio dependiente, pues no quedando ya en dicho estatuto asuntos que pudieran considerarse como de incumbencia para el gobierno local, es interesante estar atento a la posibilidad de que el Congreso de los Estados Unidos decida mirar más cuidadosamente el asunto y disponerse a renunciar a algunos de sus poderes sobre Puerto Rico. Esto, hay que admitirlo, es muy improbable, dado la crítica posición de los Estados Unidos frente a los países de la América Latina.

El Proyecto de Enmiendas al Estatuto de Relaciones Federales, sometido por el Gobierno de Puerto Rico, ha recibido una fría acogida por parte del Congreso Federal. Lo más que ha podido lograrse ha sido aplazar su discusión en el Congreso mientras una comisión especial conjunta examina toda la cuestión del status político de Puerto Rico. Queda por verse cuáles serán los resultados de esta nueva jornada.

Aparte de que la presente condición política de Puerto Rico se defina como «colonia» o como «territorio dependiente» en virtud de que tanto la Constitución de los Estados Unidos como las leyes del Congreso, que expresamente no se declaran localmente inaplicables, rigen en Puerto Rico con igual fuerza y vigor que en los Estados Unidos, lo más importante desde el punto de vista de nuestros propósitos es examinar si esta condición política ha ejercido alguna influencia en el carácter del desarrollo económico de Puerto Rico. Examinemos las consecuencias derivadas de tal condición política.

El Marco Institucional. — Como consecuencia de la vigencia de las leyes y la Constitución de los Estados Unidos, las instituciones sociales, económicas y políticas de Puerto Rico han surgido y evolucionado a imagen y semejanza de las instituciones operantes en los Estados Unidos. El sistema jurídico, el sistema educativo, la banca y las finanzas, el derecho a la propiedad privada, la libre disposición de los bienes, la libre competencia y la libre explotación de la empresa privada, el sistema de distribución, etc., para mencionar sólo algunas, son instituciones que le dan a cada pueblo su peculiar perfil. Pues bien, todas estas instituciones que sirven de marco al desenvolvimiento económico de Puerto Rico, y a toda su vida, no sólo son el producto de la dependencia política de la Isla de los Estados Unidos, sino que el desarrollo económico ha ido acentuando más y más el carácter norteamericano de dichas instituciones. Conforme se fueron acentuando las fuerzas del desarrollo económico, la estructura económica y la vida económica del país, con sus inevitables defectos en la vida social, se fueron asimilando a la vida y a la estructura económica de los Estados Unidos, con todos sus vicios y virtudes.

Podemos estar o no de acuerdo con tales tendencias, y los que estudian nuestros procesos de desarrollo pueden resentir que lo mismo ocurra en sus propios países de seguir nuestros pasos, pero lo que más importa es que este desenvolvimiento es producto de la realidad inescapable de que Puerto Rico es jurídica, económica y políticamente una colonia de los Estados Unidos. Nada ha tenido que ver nuestro pueblo con la ordenación de nuestra vida como sociedad. Querámoslo o no, se nos ha impuesto un orden social, político y económico que determina todos los actos de nuestra vida, tanto individual como colectivamente.

Limitaciones al Desenvolvimiento Económico. — Sin poderes para alterar esta situación, los planes de desarrollo económico tenían necesariamente que dar por descontado el orden institucional imperante. Ha sido dentro de este marco general y sobre todo dentro del marco de las instituciones económicas norteamericanas, donde se ha desenvuelto el plan de desarrollo económico para Puerto Rico. De esta peculiar condición surgen limitaciones que necesariamente afectan los planes de desarrollo económico, y que conviene enumerar rápidamente.

Limitaciones al Comercio Exterior. — En primer lugar, el Gobierno de Puerto Rico está impedido, por carecer de personalidad jurídica internacional, para concertar tratados comerciales con el resto del mundo. Pues siendo un territorio dependiente, tal área de acción cae bajo la exclusiva jurisdicción del Gobierno de los Estados Unidos. El comercio de Puerto Rico con los demás pueblos del mundo tiene necesariamente que realizarse por conducto de los Estados Unidos y sujeto, claro está, a las leyes de exportación e importación de los Estados Unidos. Como Puerto Rico carece de representación efectiva en el Congreso de los Estados Unidos, puesto que el Comisionado Residente sólo tiene «voz» pero no «voto», las leyes de importación y exportación rigen unilateralmente en Puerto Rico. Es muy difícil ponderar los beneficios que Puerto Rico obtendría del comercio exterior libremente establecido con otros países, y los efectos que esto tendría en los planes de desarrollo económico. Una cosa es obvia; ante la imposibilidad de abrirse campo en los mercados exteriores sobre la base de reciprocidad comercial, nuestra economía toda y por ende, los planes de desarrollo económico, tienen necesariamente que orientarse hacia el comercio de los Estados Unidos. No cabría, por lo tanto, en los

planes de desarrollo económico la promoción de industrias nativas orientadas hacia el comercio exterior, salvo aquellas que por ser subsidiarias de empresas de exportación norteamericana, estuvieran dispuestas a establecer sucursales en Puerto Rico. Los planes de desarrollo económico de Puerto Rico, en lo que a la fase de la promoción de industrias concierne, tienen que limitarse por lo tanto al mercado local y el mercado de los Estados Unidos continentales. Como resultado de esta limitación, la mayor parte de las industrias establecidas en la Isla son empresas de industrias subsidiarias establecidas en el continente que han venido a la Isla para acogerse a los beneficios de las leyes de exención contributiva y a los bajos jornales imperantes en la Isla.

Una dimensión importante de esta limitación es que no sólo tiene Puerto Rico que vender su producción en los Estados Unidos, sino que además tiene que adquirir sus productos en el mercado norteamericano. Los productos importados de otros países tienen primero que pasar la barrera tarifaria impuesta por los Estados Unidos para proteger los intereses de las industrias continentales, elevando en esa forma el precio de importación para los puertorriqueños. Puerto Rico no tienen participación alguna en el proceso de fijación de las tarifas aduaneras puesto que este aspecto cae dentro de la exclusiva incumbencia del Gobierno Federal. He aquí otra área de imposición unilateral de las leyes del Congreso Federal.

Limitaciones al Transporte Marítimo. — Atado a esta limitación está el problema del transporte marítimo. Puerto Rico tiene que depender para el tráfico de mercaderías entre la Isla y el continente de las compañías navieras norteamericanas. En virtud de las leyes de cabotaje aprobadas por el Congreso de los Estados Unidos, el transporte de

mercaderías entre las costas nacionales tiene que hacerse en barcos de matrícula americana. Puerto Rico no puede desarrollar una marina mercante, ni contratar con compañías navieras del exterior cuyos servicios de transporte son mucho más baratos que los de Estados Unidos. Esta es una limitación significativa para el desarrollo económico de Puerto Rico ya que no sólo tiene que pagar fletes marítimos más altos que los que se pagan en el resto del mundo por iguales servicios, sino que los fletes entre Puerto Rico y los Estados Unidos resultan ser más altos que los que tiene que pagar el ciudadano continental. No sólo tiene esto el efecto de incrementar el costo de la vida en Puerto Rico sino que además reduce la capacidad competitiva de las industrias establecidas en la Isla que tienen que competir con industrias similares establecidas en el continente. En la fijación de los fletes marítimos y en la revisión de los mismos, Puerto Rico no tiene una participación decisiva. Los monopolios navieros han demostrado siempre estar en posición más sólida para lograr que la Comisión Federal de Fletes Marítimos aumente los mismos entre Puerto Rico y el continente, que el Gobierno de la Isla para impedirlo.

La incapacidad del Gobierno de Puerto Rico para ordenar su comercio internacional de conformidad con su propia economía, la ausencia de poderes para regular las importaciones y exportaciones mediante una idónea política arancelaria consistente con los planes de desarrollo y finalmente, su incapacidad legal para organizar una marina mercante, son limitaciones de orden legal que imponen al pueblo de Puerto Rico un tipo de mercado común forzado con los Estados Unidos. Este tipo de mercado común forzado estatuido en la Ley de Relaciones Federales no parece a primera vista que afecte el desenvolvimiento económico de Puerto Rico. Sin embargo, es algo así como un pacto en

donde las condiciones aparentemente inocuas tienen el fin de favorecer a la parte más poderosa. Pues si bien los productos de Puerto Rico entrarán libres de importaciones aduaneras a los Estados Unidos, igualmente los productos de Estados Unidos entrarán libres de impuestos a Puerto Rico. Siendo el volumen de ventas mayor para los Estados Unidos en nuestro mercado que nuestros productos en el mercado americano, obviamente los más beneficiados son los empresarios norteamericanos del continente. Por otro lado, bajo las leyes de impuestos al consumo de productos importados, Estados Unidos puede restringir el mercado de productos puertorriqueños como ocurre con los ronones de Puerto Rico. Las exportaciones de ronones de Puerto Rico están sujetas a un impuesto que tiene el resultado de elevar el precio del ron en el continente y reducir la demanda. Como esta acción constituiría una violación de la cláusula de libre comercio, Estados Unidos devuelve al Gobierno local los impuestos recaudados sobre el ron puertorriqueño y todo parece como si nada hubiera pasado. Ahora bien, no podemos ignorar que la devolución de los impuestos recaudados sobre las exportaciones de ron no resuelve en nada el problema. La elevación causada por tal impuesto en los precios de consumo ha causado el efecto de restringir la demanda total de los ronones de Puerto Rico en perjuicio de una de las industrias nativas más importantes. Cabe preguntarse si los Estados Unidos tolerarán que el Gobierno de Puerto Rico impusiera un impuesto similar aunque devolviera después al Gobierno Federal el producto de las recaudaciones por tal concepto.

Limitación para regular la Política Local de salarios. — En el orden legal, encontramos otra limitación importante.

Por motivo de que rigen en Puerto Rico las disposicio-

nes de la Ley de Salarios Mínimos Federales, en los sectores económicos dedicados a la producción para el comercio entre estados de la Unión (cláusula de comercio interestatal), el Gobierno de Puerto Rico no puede implementar una política de salarios para todos los sectores económicos en armonía con los planes de desarrollo. Hay por tal razón un evidente conflicto entre el Gobierno de la Isla y el Gobierno Federal. Como una medida para regular el éxodo de capital del continente hacia Puerto Rico, el Congreso de los Estados Unidos quiere que los salarios que regularmente son más bajos en Puerto Rico, aumenten progresivamente hasta que se reduzca el diferencial. El Gobierno de Puerto Rico, por otro lado, tiene interés en mantener los salarios bajos como estímulo para el capital extranjero y sólo permitir aumentos graduales. Hay por lo tanto dos puntos de vista encontrados que impiden una revisión de los salarios de conformidad con los intereses del Gobierno de Puerto Rico. A medida que los salarios en los sectores industriales afectados por la legislación Federal aumentan, se va reduciendo el incentivo para las inversiones norteamericanas en la Isla. La elevación consiguiente en los costos de producción reducirá la capacidad competitiva de las empresas que venden en el continente y podrá inclusive provocarse un caos en nuestra economía. En una ocasión en que el Congreso de los Estados Unidos trató de hacer extensivos a Puerto Rico, en forma automática, los cambios en los salarios mínimos aprobados para el continente, el Presidente de la Comisión de Salario Mínimo de Puerto Rico al testificar indicó que tal política causaría el colapso de la economía de Puerto Rico. Este evidente conflicto de intereses es sólo una evidencia más de los caracteres precarios que puede asumir la política de desarrollo económico de Puerto Rico mientras tenga que moverse en el marco constitucional-legal que le impone la presente con-

dición política. Para todo plan de desarrollo necesariamente tiene que formularse una política de salarios que provea para el estímulo de las inversiones de capital al mismo tiempo que para el progresivo aumento de los niveles de vida de los trabajadores, sin menoscabo del desarrollo económico.

Limitación al Sistema Monetario. — Igualmente limitado es el poder del Gobierno de Puerto Rico para instrumentar una política monetaria y bancaria a tono con la política de desarrollo económico. El sistema monetario norteamericano rige en Puerto Rico en todos sus aspectos. Puerto Rico no tiene en sus manos el poder para regular la oferta monetaria de conformidad con los movimientos coyunturales que necesariamente acompañan el proceso de desarrollo económico. Esta es una función muy importante, sobre todo cuando se hace necesario regular las posibles presiones inflacionarias que tienden a retardar el crecimiento económico. El peligro de la incapacidad legal del Gobierno de Puerto Rico para regular la oferta monetaria es más potente si se tiene en consideración el libre movimiento de fondos monetarios entre la Isla y el continente. El Gobierno de Puerto Rico carece de poderes para regular el movimiento de fondos monetarios, por lo que queda impedido de establecer los controles monetarios que correspondan al movimiento económico local. Las presiones inflacionarias que sufre la economía de la Isla, aparte de ser de naturaleza estructural, provienen en gran medida de la corriente monetaria sin límites que se mueve del continente hacia la Isla.

Finalmente, hay que mencionar con un carácter distinto al anteriormente mencionado, el problema de la política tarifaria. Habíamos indicado que Puerto Rico tiene que moverse dentro de la política tarifaria de los Estados Unidos.

Desde el punto de vista, no ya de las consecuencias negativas que esto tiene para el libre tránsito de aquellas mercaderías que Puerto Rico podría adquirir a precios más bajos, sino de la promoción del desarrollo económico mediante una política tarifaria adecuada, esta es una limitación de gran importancia. Nadie niega que aunque el mundo tiende a moverse hacia una política de mayor libertad en el comercio internacional, y que una mayor liberalización de las barreras tarifarias es favorable al desarrollo económico del mundo, tampoco puede negarse que si no se tiene el poder para proteger industrias nacionales incipientes, que necesariamente tienen que incurrir en costos iniciales de producción más elevados, la competencia de productos extranjeros puede impedir su desarrollo. Sin menoscabo de contribuir al relajamiento de las barreras tarifarias, el poder para regular las tarifas de conformidad con los planes de desarrollo económico de un país es irrenunciable. No sólo es este un poder de acción económica, sino que es además un instrumento de negociación en el plano internacional. Tal limitación somete a Puerto Rico a una condición de competencia a muerte con los productos elaborados en los Estados Unidos.

RESUMEN Y CONCLUSIONES. — La condición de *territorio dependiente*, el imperio de las leyes y la Constitución de los Estados Unidos, la asimilación de nuestra estructura social a las instituciones sociales del continente así como la asimilación de las instituciones económicas, tenían necesariamente que impartirle un carácter y una fisonomía al desarrollo económico de Puerto Rico similar al que podría adoptar cualquier estado de la Unión Americana. Los planes de desarrollo económico instrumentados por los estados del Sur de los Estados Unidos son muy similares en cuanto a contenido, a los que se han implementado en Puerto Rico.

Siendo Puerto Rico una extensión política y económica de los Estados Unidos, el inversionista norteamericano encuentra un ambiente de seguridad que unido a los incentivos económicos que le provee el programa de desarrollo, convierten la Isla en una pequeña Estados Unidos tropical en la que ni las instituciones sociales ni las costumbres le son extrañas.

Estas son las condiciones económicas, sociales y políticas imperantes en Puerto Rico que necesariamente crean un ambiente muy distinto al que podemos encontrar en los países hermanos de la América Latina. Ha sido dentro de este marco, sin que ello indique que no pueda lograrse bajo las otras condiciones, que Puerto Rico ha implementado un programa de desarrollo económico que ha elevado los niveles de vida de la población y modificado la estructura fundamental de nuestra economía. Si bien el marco político constitucional en que se desenvuelve la economía puertorriqueña no es peculiar a otros países del continente americano, la política de acción gubernamental de ayudas al capital extranjero y las reformas administrativas implementadas en armonía con el plan de desarrollo, merecen la seria consideración de quienes tienen la responsabilidad de implementar las políticas de desarrollo en sus respectivos países.

No debe partirse de la idea de que en Puerto Rico se ha producido un milagro, ni mucho menos de que se ha seguido un enfoque revolucionario en la implantación de medidas para el desarrollo económico. Las medidas adoptadas, como tendremos ocasión de examinar, son aquellas consistentes con un régimen capitalista que se mueve dentro de un marco constitucional democrático.

Inclusive puede señalarse que en sus orígenes el programa de desarrollo económico era no sólo más revolucionario sino más ambicioso. En el momento en que describi-

mos la estructura económica de la Isla, el Gobierno ha renunciado a sus funciones originales de actor participante en el desarrollo económico para dejar en manos de la empresa privada el rol de promoción y desarrollo bajo los estímulos de la política pública.

CAPÍTULO II

LA ECONOMIA PRE-INDUSTRIAL

La *historia económica* de Puerto Rico está por escribirse. Pero quien intente hacer acopio del proceso de evolución económica que ha experimentado Puerto Rico desde el descubrimiento de la Isla en 1493 hasta la etapa de industrialización que definitivamente cambia el perfil de la estructura económica tradicional, tendrá que reconocer tres períodos de historia económica claramente definidos. El primer período histórico cubre la era de la colonización española que se extiende desde 1493, fecha del descubrimiento, hasta 1898, fecha en que se produce el cambio de soberanía al *ceder* España la isla de Puerto Rico a los Estados Unidos como resultado de la Guerra Hispanoamericana. El segundo período histórico incluye los primeros 40 años de vida del pueblo de Puerto Rico como posesión de los Estados Unidos y se extiende desde el cambio de soberanía en 1898 hasta el comienzo de la Segunda Guerra Mundial en 1939. Y finalmente tenemos el tercer período histórico, que hemos de denominar aquí el período de la economía industrial, que cubre desde 1939 hasta la fecha. Las fechas que sirven de polos a estos períodos históricos no han sido tomadas arbitrariamente sino utilizando como criterios la peculiar organización económica de cada época, así como la orientación de la producción, ya estuviera

orientada hacia el *consumo*, hacia el *comercio local* o hacia el *comercio exterior*. En el tercer período predominó el criterio de los cambios producidos en la estructura de la economía como consecuencia del esfuerzo consciente del Gobierno por estimular la actividad productiva mediante la planificación económica. El período de la colonización cae fuera del ámbito de esta obra, y sólo nos referiremos a ella en la medida que ello sea necesario. Nuestro interés primordial está en los dos períodos comprendidos dentro del marco de la economía de Puerto Rico como territorio dependiente de los Estados Unidos y, muy especialmente, en el período de industrialización económica. En este capítulo presentaremos un cuadro descriptivo de las condiciones económicas y sociales de la Isla durante el período anterior al de la industrialización y que hemos denominado *período pre-industrial*.

Estructura de la Economía Pre-Industrial. — Durante el régimen colonial español se echaron las bases de una economía predominantemente agrícola que giraba en torno a tres cosechas básicas: la producción de azúcar, café y tabaco.

Esta misma estructura fundamental predominó durante los primeros 40 años del régimen norteamericano, aunque se produjo un cambio significativo en la importancia relativa de estos tres productos. La producción azucarera desplazó a la producción de café ocupando desde el cambio de soberanía (1898) el primer puesto en importancia económica seguida del tabaco. Esta habría de ser la característica predominante en la estructura económica durante el período pre-industrial. Pero, como señalaba correctamente el Informe Carroll, la práctica predominante era la de «poner todas las energías en la producción de azúcar, café, tabaco y ganado e importar la mayor parte de los productos alimenticios».

La pre-eminencia alcanzada por la industria azucarera durante los primeros años del régimen norteamericano se debió a la avalancha de capital norteamericano que siguió al cambio de soberanía. Un estudio realizado bajo los auspicios de la Institución Brookings (Brookings Institution) reveló que durante las primeras tres décadas del régimen norteamericano afluó a la Isla una gran cantidad de capitales extranjeros, especialmente norteamericanos, atraídos por las perspectivas de lucro que ofrecía la explotación del azúcar y el tabaco. Se calculó que las inversiones totales en este primer período ascendieron a \$ 120,000,000. Como ha señalado Perloff, «la rápida entrada de capital norteamericano a la Isla hubo de afectar significativamente la vida política, económica y social de nuestro pueblo». El cambio en la estructura económica provocado por la entrada de grandes capitales extranjeros vino acompañado de una serie de problemas cuyas raíces penetraron profundamente en los sentimientos del pueblo. El monopolio ejercido por empresas extranjeras de grandes extensiones de las mejores tierras de cultivo, el problema del capital ausentista que provocaba la salida de la mayor parte de las ganancias obtenidas de la explotación de la industria azucarera y el monocultivo, fueron consecuencias inevitables de la avalancha de capital norteamericano que se produjo durante las dos décadas inmediatas al cambio de soberanía.

Aparte de que se acentuó la tendencia hacia la concentración de las riquezas nacionales, la creciente dependencia de la economía nacional de la industria azucarera impartió una gran inestabilidad a los patrones de ocupación. Mientras el desarrollo de la industria azucarera producía grandes ganancias a los inversionistas extranjeros, las condiciones sociales y económicas de los trabajadores que dependían de este importante sector económico no cambiaron significativamente. Por otro lado, por la naturaleza

misma del sector, estando sujeto a las fluctuaciones estacionales, los niveles de ocupación fluctuaban violentamente sin ninguna protección social para los trabajadores de la caña durante las prolongadas temporadas de desempleo.

La competencia de los capitales extranjeros provocó el cierre de los pequeños molinos azucareros al mismo tiempo que el poder monopólico de las grandes centrales azucareras extranjeras se acentuaba. Para el año 1940 cuatro grandes corporaciones norteamericanas cuyo capital estaba en manos ausentistas en una proporción del 85 %, producían el 40% de la producción total de azúcar de la Isla. Al finalizar la última década del período bajo consideración, estas cuatro grandes corporaciones norteamericanas controlaban más del 50% del total de las tierras dedicadas al cultivo de la caña.

Es de gran interés señalar que la rápida concentración de las mejores tierras de cultivo había sido prevista por el Congreso de los Estados Unidos al momento de iniciarse los procedimientos para la preparación del Acta Foraker en 1900. Al discutirse la legislación propuesta para organizar el primer gobierno civil de la Isla, ante la posibilidad de que el capital ausentista norteamericano monopolizara las tierras de cultivo, el Congreso Federal incluyó una disposición en el Acta Foraker prohibiendo la posesión o control de más de 500 acres de tierra por una sola corporación. Ante el temor de que las tierras de cultivo fueran controladas por los grandes intereses capitalistas del Norte, el Congresista Jones declaró:

Si tal concentración de tierras ocurriera, entonces las condiciones de la población, se reducirían a mi entender, a una de absoluta servidumbre. El pueblo de Puerto Rico se vería arrastrado a cultivar estas tierras para estas corporaciones a cualquier jornal por hora que las mismas optaran por pagar.

A pesar de haberse expresado abiertamente esta preocupación y de haberse incluido la limitación antes mencionada, ocurrió precisamente lo que con tanto atino se había previsto. Los grandes intereses capitalistas fueron más fuertes que los intentos de algunas autoridades locales de hacer cumplir la disposición limitativa de la propiedad de tierras en exceso de 500 acres. Para 1936, a finales de este período bajo consideración, la concentración de tierras en manos de las grandes corporaciones ausentistas había llegado a tal punto que el 2% del total de fincas dedicadas al cultivo de la caña controlaban medio millón de acres, el equivalente al 65% de las tierras azucareras.

La entrada del capital extranjero en la explotación del agro azucarero, modificó definitivamente la estructura de la economía en varios aspectos. En primer lugar, convirtió la industria azucarera en la principal fuente de empleos e ingresos para la economía. Para 1939, las tierras dedicadas al cultivo de la caña constituían el 41% del total de tierras bajo cultivo en la Isla. La industria azucarera empleaba para entonces un total de aproximadamente 140.000 obreros en la fase de cultivo y de 15.000 obreros en la fase de elaboración. Del valor total de la producción agrícola en 1939, estimada en \$ 83.9 millones, la industria azucarera contribuía con \$ 43.4 millones o el 51%. Tomando en consideración los principales renglones que constituían la economía agrícola en 1939, la producción azucarera tomaba el primer puesto, desplazando en esa forma al café que hasta entonces era el renglón más fuerte en el valor de la producción agrícola bruta. Así también en el sector manufacturero, la refinación de azúcar contribuía con el 35 % del ingreso neto total originado en la manufactura. El ingreso neto total originado en la manufactura ascendía en 1939 a \$ 26.4 millones de los cuales \$ 9.3 millones se originaban en el sector de refinación de azúcar.

ba por el estado de pobreza más extremo que pueda concebirse. El analfabetismo, las enfermedades originadas por el estado de desnutrición imperante, el desempleo en masa y el hacinamiento en que vivían familias numerosas, reflejaban un cuadro desolador. En 1900 el Gobernador Militar de la Isla, Brigadier General George W. Davis, describiendo las condiciones generales de la población decía:

Tan grande es su pobreza, que están siempre en deuda con sus patronos o comerciantes. Viven en unas chozas de madera cubiertas con hojas de palma. Una familia de doce miembros habita en un cuarto con el piso de tierra. Carecen de alimento o algo que así pueda llamarse; la ropa muy escasa, mientras los niños de siete y ocho años están casi siempre desnudos. Se alimentan de frutas y, si son jornaleros, de arroz con un poco de bacalao.

El cambio de soberanía y sobre todo las cuantiosas sumas de dinero invertidas durante las tres décadas que siguieron, contrariamente a lo que podría esperarse, no modificaron significativamente la anterior situación. Si bien, como hemos visto, la producción nacional aumentó como consecuencia del rápido aumento de la producción azucarera y el tabaco, la inestabilidad en los niveles de empleo, la concentración de las riquezas que siguió al advenimiento del capital ausentista norteamericano y el rápido crecimiento de la población, fueron factores que impidieron el mejoramiento automático de las condiciones de vida de la población.

La dependencia casi absoluta en la industria azucarera como fuente de empleo e ingresos constituía uno de los factores agravantes de la situación de pobreza extrema en que vivía la población. El monocultivo ha demostrado ser una limitación al progreso económico y, más aún, en el caso de la industria azucarera, que está por su naturaleza sujeta a frecuentes fluctuaciones. Algunas de las fluctuacio-

nes más importantes en la producción azucarera eran las que tenían un origen en las fluctuaciones del mercado exterior, pero la causa principal de las fluctuaciones en los niveles de ocupación provenía del carácter estacional de la industria azucarera. La industria azucarera está sujeta a un ciclo de gran actividad en las fases agrícolas y fabril seguida de una moratoria de larga duración. Como la mayor parte de la población trabajadora dependía de la industria azucarera para empleo, era de esperarse una gran fluctuación en los niveles de ocupación. El trabajador promedio sólo encontraba trabajo cuatro días a la semana y derivaba un ingreso semanal menor de \$3.

Como señalaremos más adelante, el rápido crecimiento de población fue en gran medida responsable de que las condiciones sociales de la población no mejoraran a pesar de el volumen de inversiones que tuvo lugar. Durante el período bajo consideración, el crecimiento de la población mostró una tendencia ascendente. La tasa de crecimiento natural promedio para los años comprendidos entre 1900 y 1930 fue de 15.7 y continuó aumentando en los años posteriores.

Aunque no se tienen estadísticas sobre los ingresos y producción nacional con anterioridad a 1940, y aún para este año sólo hay estimados, se sabe que, por razón de que la población creció a un ritmo mayor que el aumento en la producción, el ingreso «per capita» se mantuvo muy bajo según cálculos que pueden realizarse utilizando las cifras de renta nacional neta y población para 1940. En la década inmediatamente anterior a la Segunda Guerra Mundial, las condiciones económicas de Puerto Rico no se modificaron significativamente, mientras que la población continuó en aumento. Durante la década de 1930 a 1940, el ingreso nacional neto aumentó de \$189 millones a \$228 millones; un aumento del 20 % mientras que la población aumentó de 1,535.000 habitantes a 1,862.000; un porcenta-

je de poco más del 21%. De modo que el porcentaje de aumento en la población absorbió el porcentaje de aumento en la renta nacional para mantener el ingreso «per capita» constante en la cifra de \$ 122. Si a este bajo ingreso «per capita» añadimos el efecto de la concentración de los ingresos, no cabe la menor duda de que la población estaba forzada a mantener un nivel de vida, muy por debajo del nivel de mera subsistencia. El estudio realizado bajo los auspicios de la «Brookings Institution» y al que nos hemos referido anteriormente, clasificó de «deplorables» las condiciones generales de la Isla en 1930.

Estancamiento y Crisis de la Economía. — «Si las condiciones de las masas de la población de la Isla durante el período anterior a 1928 han sido descritas como deplorables», dice Perloff, «entonces la situación de la población puertorriqueña durante los próximos 13 años sólo puede describirse como rayando en lo crítico». La ya crítica situación económica de la Isla empeoró rápidamente durante la última década de este período que estamos considerando como consecuencia de dos calamidades que azotaron la Isla casi consecutivamente y de los efectos de la crisis mundial que se produjo a principios de la década de 1930. En 1928 y en 1932, la isla de Puerto Rico fue azotada por dos huracanes que han sido considerados como los más destructivos que ha experimentado el país en toda su historia.

Si tomamos en consideración que la economía de la Isla era básicamente agrícola, dependiendo en gran escala de la producción de azúcar, café y tabaco, no es difícil comprender los efectos devastadores que estos dos huracanes lógicamente habrían de causar a la agricultura. Los huracanes, además, suelen coincidir con la fase más delicada en el cultivo del café y la caña de azúcar, por lo que además de echarse a perder la cosecha, suelen arruinarse las

plantaciones. En el caso particular que nos ocupa, los huracanes de 1928 y 1938 arruinaron las plantaciones de café, reduciéndose la producción de 32,000,000 en 1927-28 a sólo 5,000,000 en 1929-30. La producción de azúcar cruda se redujo a 165.000 toneladas como consecuencia de los huracanes.

A la devastación de los huracanes de 1928-32, siguió la crisis económica de 1930. Al crearse una economía agrícola que dependía del comercio exterior, especialmente con los Estados Unidos, uno de los países más afectados por la crisis mundial, nuestra economía general sufrió los estragos del colapso de los mercados mundiales. El valor de las exportaciones que había mantenido un índice de crecimiento ascendente como consecuencia directa del rápido crecimiento de la industria azucarera, se redujo drásticamente. Las exportaciones totales que habían alcanzado la cifra de \$ 107,000,000 en 1926-27, sufrieron una reducción de casi \$ 25 millones como consecuencia de la crisis de los mercados mundiales.

El colapso de la industria azucarera de la que dependía la mayor parte de la fuerza trabajadora, provocó una drástica reducción en el ingreso «per capita» que de por sí se había mantenido a un nivel relativamente bajo. El ingreso «per capita» se redujo de \$ 122 a \$ 86 en 1929.

La destrucción de la economía causada por los huracanes y los efectos de la crisis económica mundial redujo a la población a un estado de miseria crasa. El paro laboral llegó a tal grado que, para mitigar el hambre de la población el Gobierno de los Estados Unidos se vio precisado a extender los beneficios de los programas de rehabilitación a la Isla. Ocurría esto precisamente cuando la Administración del Presidente Roosevelt iniciaba la «política de Nuevo Trato». En 1933, se estableció en la Isla el «Programa de Rehabilitación de Emergencia» que fue seguido

por un programa de reconstrucción económica bajo los auspicios del Gobierno Federal. Al mismo tiempo, una serie de agencias federales entraron en acción para mitigar parcialmente la trágica situación de la Isla.

Un vasto programa de obras públicas financiadas por el Gobierno Federal absorbió gran parte de los desplazados por la crisis económica. Los gastos totales de estas agencias en obras públicas ascendieron a \$ 130,000,000. Se distribuyó alimento a la población por valor de \$ 73,000,000 al mismo tiempo que se ofrecía una subvención de \$ 55 millones y medio a la agricultura bajo el Plan de Ajuste Agrícola. Varias agencias federales, especialmente creadas para compensar la recesión económica en el continente norteamericano, Farm Credit Administration, Public Works Administration, The Reconstruction Finance Administration, The Home Owners Loan Corporation, otorgaron préstamos a individuos e instituciones locales por valor de \$ 36 millones. En total las ayudas en forma de préstamos, subvenciones y ayudas directas gratuitas ascendieron a \$ 230 millones.

A pesar de las cuantiosas sumas de dinero vertidas en la economía mediante los programas de reconstrucción económica lanzados por el Gobierno Federal, el período de 1930 a 1940 ofrecía un panorama desesperante. La gran crisis mundial y el consiguiente colapso de los mercados para nuestros principales productos, azúcar, café y tabaco, y el grave problema poblacional que no daba señales de ceder, postraron la economía. El 45% de las familias, tanto urbanas como rurales, estaban clasificadas como «necesitadas» por las agencias de ayuda federal.

«De todos los índices importantes», comentaba Perloff, «... el índice de crecimiento poblacional era el único que se mostraba sostenido e ininterrumpido durante el período». Los censos de población realizados por el Negociado Fede-

ral reflejaron un índice promedio de crecimiento de 1.69, 1.95 y 1.89 en los años 1930, 1935 y 1940 respectivamente. La población alcanzó la cifra aproximada de 2 millones en 1940, lo que elevaba la densidad poblacional a más de 600 personas por milla cuadrada. La presión demográfica impidió nuevamente que las inversiones públicas reactivaran la economía privada. Los efectos inflacionarios que se produjeron como consecuencia de los nuevos gastos en que se vio obligado a incurrir el Gobierno Federal al iniciarse la Segunda Guerra Mundial, dieron un moderado impulso a los esfuerzos de recuperación.

En el año 1940, que inicia el período bélico y en el que el sector gobierno (Federal e Insular) comienza a ganar importancia desde el punto de vista del gasto público, el desempleo total en la Isla era de casi doscientos mil trabajadores. Los salarios eran bajos en casi todos los sectores económicos, pero muy especialmente en el sector agrícola azucarero a pesar del gran auge que había marcado la producción y exportación de azúcar. Los salarios promedios eran de seis centavos por hora en el cultivo de tabaco, siete centavos en el de café, quince centavos en la fase agrícola de la industria azucarera y treinta centavos en la fase industrial.

El estallido de la Segunda Guerra Mundial contribuyó en varios sentidos a salir del período de crisis y estancamiento en que había entrado la economía de Puerto Rico con posterioridad a la crisis económica de los años 30. En primer término, se produjo una expansión rápida de los gastos públicos en el sector Federal al iniciarse los proyectos de construcción de carreteras militares y bases navales y aéreas donde se reclutaba una gran parte de la fuerza obrera desempleada. En 1940, los gastos del Gobierno Insular (gastos del Gobierno de Puerto Rico) ascendían a \$ 25,636.000 y los gastos del Gobierno Federal (gastos del Gobierno de los Estados Unidos en Puerto Rico) ascendían

a \$22.691.000. De modo que del total de gastos públicos de ambos gobiernos, el 47% correspondía al Gobierno Federal. De este 47 % de gastos federales, el 17.5 % eran gastos directamente relacionados con los preparativos de la guerra. A partir de esta fecha, el sector gobierno creció rápidamente pero el mayor crecimiento tuvo lugar en los gastos del Gobierno Federal. En 1944, por ejemplo, los gastos del Gobierno Federal en la Isla en artículos y servicios constituían el 72.7 % de los gastos totales en el sector público y, de éstos, los gastos directamente relacionados con la guerra constituían el 63.5 %. De modo que el sector Gobierno Federal toma la primacía en orden de importancia de los gastos generales incurridos en el sector público.

CUADRO II. Índice de Crecimiento de los Gastos Públicos, Gobiernos Federal e Insular, 1941-44, Puerto Rico. (1940=100)

Año	Gobierno Federal		Gobierno Insular Estatal y Municipal
	De Guerra	Otros	
1941	235	135	132
1942	476	132	189
1943	1006	163	302
1944	1287	110	354

Fuente: Daniel y Henrietta Creamer, Gross Product of Puerto Rico, Ibid, Tabla 10. p. 31.

La importancia relativa de los gastos de guerra en comparación con los demás gastos públicos se observa fácilmente en los índices de crecimiento que ilustra el cuadro II.

Además de la expansión del sector gubernamental, la iniciación de la guerra provocó un aumento en el índice

general de precios, que si bien afectaba al ingreso real de la población, servía de estímulo a las inversiones del capital privado. El sector privado registró un rápido aumento y en esta forma fue posible superar el estancamiento en que se había sumido la economía. El ingreso «per capita» que en 1940 era de sólo \$ 121 aumentó a \$ 236, un aumento de casi el 200 %.

No obstante los progresos logrados como consecuencia directa de la expansión inducida por los gastos de guerra del Gobierno Federal, la economía seguía siendo estructuralmente débil. Era evidente y reconocido por todos que una economía apoyada mayormente en la explotación agrícola no podía resolver con carácter permanente los problemas económicos más apremiantes de la sociedad. Era necesario lanzar un programa de desarrollo económico que pusiera mayor énfasis en la industrialización de la economía. Para ello se hacía necesario como acción previa una total reorganización de la estructura político-administrativa. El periodo comprendido entre 1940 y 1950, si bien cae dentro de la era industrial, constituyó realmente un período de reorganización institucional. En este sentido, se estaba dando un paso necesario y previo a todo intento de desarrollo económico.

Es una ley social generalmente aceptada que a cada etapa o estado de desarrollo económico se requieren instituciones idóneas para promover o hacer posible los cambios económicos que acompañan al desarrollo de un país. La reforma institucional tiene necesariamente que anteceder a todo intento de desarrollo. Esto es más cierto cuanto menor sea el grado de subdesarrollo económico de una sociedad. Y mucho más cierto aún, si consideramos que todo plan de desarrollo económico supone una mayor participación del sector público. El próximo capítulo se ocupa principalmente de describir los esfuerzos del Gobierno de Puer-

to Rico por remodelar la estructura administrativa, a los fines de encauzar la actividad pública y privada hacia los planes de desarrollo económico. El detallado recuento que hemos hecho de este periodo de reforma institucional se hace necesario por lo instructivo que pueda ser a otros países que se encuentran en plena elaboración de planes de desarrollo económico.

RESUMEN Y CONCLUSIONES. — Durante el periodo histórico que hemos llamado la *era de la economía pre-industrial*, la estructura económica de Puerto Rico presentaba las características esenciales de una sociedad subdesarrollada. La actividad económica giraba en torno a la explotación agrícola, en la que el cultivo del café, el tabaco y la caña de azúcar constituían los tres productos de mayor importancia. La actividad industrial y manufacturera era económicamente insignificante. La dependencia de la población de la explotación agrícola como fuente de empleo e ingreso y el rápido crecimiento poblacional que se experimenta durante esta fase, unido al aislamiento económico de la Isla de los grandes mercados internacionales, dan una nota de inestabilidad a la situación general de la economía.

El carácter estacional de una economía apoyada casi exclusivamente en la agricultura, era causa de las continuas fluctuaciones en los niveles de ocupación. Cundía el desempleo durante las épocas de receso y en las fases de recolección de las cosechas y aún en plena fase de máxima ocupación, el desempleo encubierto (o disfrazado) era general. Las condiciones de vida de la población eran de extrema pobreza en virtud de los bajos salarios que pagaban los sectores económicos.

Al producirse el cambio de soberanía en 1898, ocurre una rápida expansión de la industria azucarera como consecuencia de la entrada de grandes capitales de inversión proce-

dentos de los Estados Unidos. El azúcar pasó rápidamente a ser el renglón de máxima importancia económica, desplazando al café y al tabaco. Pero a pesar de la gran expansión económica que tuvo lugar bajo la influencia de la expansión de la industria azucarera, las condiciones generales de la población no sufrieron mejoría significativa. La gran concentración de las tierras, el monopolio agrario y el crecimiento poblacional, impidieron que las masas disfrutaran de una mejor situación económica.

A finales del periodo bajo consideración, las condiciones generales de la población empeoraron como consecuencia de los huracanes que destruyeron la producción cafetalera y de la gran crisis económica mundial. El hambre y la desolación se apoderaron de la población. Los programas de rehabilitación económica y social, emprendidos por el Gobierno de los Estados Unidos y el aumento en los gastos federales como consecuencia del estallido de la Segunda Guerra Mundial, mitigaron un poco las condiciones de la economía. Al entrar en el periodo bélico, el nivel de empleo y los salarios registraron un rápido aumento. Una nueva fase económica comienza en 1940 que en cierto modo se ve retardada por los efectos de la guerra mundial.

CAPÍTULO III

REFORMAS INSTITUCIONALES Y DESARROLLO ECONOMICO

La realización de un plan de desarrollo económico que se propone la transformación de una economía agrícola en una economía industrial supone una previa reorganización de las estructuras político-administrativas. Las instituciones sociales, políticas y administrativas prevalecientes en los países sub-desarrollados han probado ser inadecuadas para la iniciación de los programas de desarrollo económico. El proceso de desarrollo económico persigue unos objetivos de naturaleza distinta a los objetivos económicos dentro de los cuales se desenvuelven los países sub-desarrollados. Hay, pues, una sociología del desarrollo económico que no podemos ignorar si pretendemos seriamente movilizar las fuerzas latentes propiciatorias del crecimiento económico. No solamente se requiere un cambio profundo en los procesos económicos, sociales y políticos, sino también, y lo que resulta de más importancia, un cambio en los objetivos y fines de la acción económica. Los planes de desarrollo, tal y como los entendemos en el análisis económico moderno, están inspirados en el deseo de mejorar las condiciones generales de las masas. En este sentido persiguen un *fin colectivo* que en cierto modo está en conflicto con las estruc-

turas y fines individualistas de las sociedades económicamente sub-desarrolladas.

En los países sub-desarrollados encontramos que las estructuras económicas se desenvuelven dentro de un marco social, cultural y político propicio a una marcada división de clases con intereses claramente individualistas. Cada una de estas estructuras se apoyan mutuamente para mantener el *status quo*. Los planes de desarrollo económico, por perseguir objetivos colectivos y por su efecto de nivelación de las clases sociales, constituyen una amenaza para el orden mantenido por las clases sociales más fuertes económicamente. Es obvio, por lo tanto, que haya una tenaz resistencia a los cambios institucionales que acompañan a los planes de desarrollo económico.

Hay un hecho señalado por Hoselitz que innegablemente amenaza con mayor fuerza la estructura de clases existentes en los países sujetos a los programas de desarrollo económico. Mientras el desarrollo de las economías capitalistas de Europa Occidental, dice Hoselitz con acierto, tuvo su origen en movimientos autónomos carentes de toda planificación, los esfuerzos actuales para impulsar el progreso parten de actos conscientes y en la medida de lo posible, cuidadosamente preparados, por lo menos en sus aspectos económicos. El proceso de desarrollo económico al que hace referencia Hoselitz iba acompañado de una transformación gradual de las instituciones sociales, culturales y políticas. Es decir, se producía un tipo de cambio que podríamos denominar *inducido* mientras que en el segundo caso, los cambios son deliberadamente *provocados* como parte del plan de desarrollo. De aquí surge el carácter *revolucionario* de los planes modernos de desarrollo económico, frente al *carácter evolutivo* del desarrollo capitalista del pasado. Y de ahí surge el carácter colectivo de los objetivos o fines de los planes modernos de desarrollo económico, frente a la gra-

dual transformación de las instituciones que sirvieron de marco al proceso de desarrollo económico del capitalismo.

La transformación institucional sufrida por la sociedad capitalista como consecuencia del proceso de desarrollo económico ha llevado al convencimiento de que para superar la condición de sub-desarrollo de un país, se hace necesaria una igual transformación de sus instituciones sociales, culturales, políticas y económicas. Pero el dilema se plantea con más fuerza cuando la planificación del desarrollo presupone una igual planificación de las transformaciones que se estimen necesarias, lo que a su vez presupone un cambio radical de las metas o fines de la sociedad. Es decir, frente al proceso de evolución gradual individualista que caracterizó el desenvolvimiento histórico del capitalismo, se propone una transformación planificada de las instituciones como condición previa al éxito de los planes de desarrollo económico.

En la feliz solución de este dilema, en el caso de Puerto Rico, el marco legal, constitucional y político en que nos desenvolvemos fue un factor determinante. El proceso de transformación deliberada o planificada no provocó la reacción violenta que suelen oponer los intereses afectados por los planes de desarrollo.

Aparte de que por ser Puerto Rico posesión de los Estados Unidos la estabilidad política de que se goza le da un carácter único al proceso de reforma institucional, las medidas concretas promovidas por el Gobierno ofrecen un ejemplo claro del tipo de reforma que presupone un plan de desarrollo económico. Este capítulo trata de describir el contenido de la política general de reforma que precedió al programa de desarrollo económico, lanzado por el Gobierno de Puerto Rico.

✓ *Unidad Política y Reforma de la Administración Pública.* — El tercer periodo histórico en el desenvolvimiento eco-

nómico de Puerto Rico que se extiende desde 1940 hasta el presente, ha coincidido con un periodo de *reformas constitucionales* que ha tenido como resultado el logro de una mayor unidad política nacional. Esta mayor unidad política ha sido posible gracias a la gradual transferencia de poderes públicos al pueblo de Puerto Rico por parte del Congreso de los Estados Unidos. Este ha sido un paso crucial necesario para la implantación de los planes de desarrollo económico. Pues en la medida que el gobierno de Puerto Rico aumentaba su radio de acción en el manejo de la administración pública local, la ingerencia y la influencia de los intereses económicos norteamericanos tradicionales se fue reduciendo. Al debilitarse la fuerza política de los intereses económicos que se habían atrincherado durante la primera fase de la administración norteamericana, los intereses del pueblo de Puerto Rico, representados por el Gobierno Insular, estuvieron mejor defendidos y protegidos ante las autoridades federales. Es decir, a la unidad política siguió una mayor unidad de propósitos.

Esta tendencia se observó claramente en el caso de la limitación de la tenencia de tierras por las corporaciones incluida en el Acta Foraker de 1900 y mantenida en el Acta Jones de 1917. Para proteger los intereses puertorriqueños de la posible concentración de las mejores tierras de cultivo en manos de los intereses económicos ausentistas, la Ley Foraker de 1900 prohibía la posesión o control de más de 500 acres por una sola corporación. Cuando en 1917 el Congreso de los Estados Unidos discutía el proyecto del Acta Jones que había de sustituir al Acta Foraker, los grandes intereses latifundistas presionaron para que se revisara la disposición mencionada. El Congreso de los Estados Unidos, no obstante, mantuvo, como sección 39, la prohibición de la posesión o control de las tierras en más de 500 acres. Sin embargo, desde 1917 hasta 1940, esta limitación en la posesión

de tierras por las corporaciones fue *ley muerta*, viéndose el Gobierno de Puerto Rico impedido de ponerla en vigor. Los intentos del Gobierno para hacer efectiva dicha disposición fracasaron al sostener los tribunales que la ejecución de dicha medida era de la incumbencia del Procurador General. El Procurador General, siendo un oficial público nombrado por el Presidente de los Estados Unidos y sujeto a confirmación por el Congreso, se mantuvo sordo y mudo ante la cuestión planteada. Hasta 1941, no se pudo poner en vigor la limitación de los 500 acres. Es interesante observar que ni los gobernadores nombrados por el Presidente de los Estados Unidos, ni el Procurador General, ni aún las cámaras legislativas insulares, se tomaron la iniciativa de poner en vigor la disposición arriba mencionada. Este era el resultado obvio de la falta de unidad política prevaleciente en la Isla.

Mientras las ramas del poder político obedecieran a presiones distintas, se habría de producir un choque de intereses en perjuicio del interés público general.

La unidad necesaria para orientar la gestión político-administrativa hacia el mejoramiento de las condiciones de vida de la población empieza a lograrse en 1940 como consecuencia de dos acontecimientos políticos de importancia. En primer lugar, escala el poder público apoyado por las masas campesinas y trabajadoras un partido político con una definida orientación de reforma social y económica. Ha sido bajo el control político de este partido consolidado año tras año que se ha desarrollado el programa de industrialización de la Isla como base del desarrollo económico. El segundo acontecimiento fue el nombramiento por el Presidente de los Estados Unidos como gobernador de Puerto Rico a Rexford G. Tugwell, prestigioso planificador quien además había tomado parte activa en el cuerpo de asesores del Presidente Roosevelt y había presidido la Junta de Pla-

nificación de Nueva York. Tugwell, contrario a la política de administración colonial seguida por sus antecesores, se preocupó más por la instrumentación de reformas administrativas, dando así una nueva orientación a la administración pública del país. Bajo su influencia se estableció en la Isla una oficina de la Junta Nacional para la Planificación de los Recursos Naturales (National Resources Planning Board) que habría de reunir más tarde un grupo de distinguidos funcionarios de dicha Agencia Federal quienes realizarían un estudio de las condiciones económicas de la Isla. Este grupo de planificadores recomendó poco más tarde la creación en Puerto Rico de una Junta Insular de Planificación que fue oficialmente establecida en 1942.

Estos dos acontecimientos, la consolidación del poder público en manos de un liderato político dispuesto a bregar con los problemas económicos de la Isla y el nombramiento de Rexford G. Tugwell como gobernador, fueron puntales para el logro de la unidad política. Pues aunque Tugwell seguía siendo un gobernador de nombramiento presidencial y en ese sentido guardían de los intereses del Gobierno de Washington, se prestó sin reparos a reconocer la función gubernativa de la legislatura puertorriqueña. En ocasión en que se dirigía al cuerpo legislativo insular, Tugwell pronunció las palabras siguientes: «En nuestro sistema de gobierno democrático, con separación de poderes, sois vosotros los legisladores quienes fijaréis la política a seguir, y sois vosotros quienes aprobaréis los fondos para realizar dicha política.» Estas palabras reflejan la clara disposición de Tugwell a gobernar con el debido reconocimiento del liderato político local que controlaba las Cámaras Legislativas. El acercamiento del gobernador Tugwell al liderato político nativo en el control de las Cámaras Legislativas hizo posible la aprobación de leyes encaminadas a promover el desarrollo económico. Igual reconocimiento hizo Tugwell de la ca-

pacidad de los puertorriqueños para la acción pública al seleccionar un grupo de jóvenes profesores universitarios para importantes cargos administrativos bajo su gobierno. Prevalecía, no obstante, cierta inquietud por la presencia de una rama ejecutiva que no respondía a la voluntad del pueblo. El Gobernador Tugwell y los miembros de su gabinete eran en efecto responsables, no ante las Cámaras Legislativas, ni ante el pueblo de Puerto Rico sino ante el Presidente de los Estados Unidos de quien dependían sus nombramientos. Esta inquietud quedó claramente expresada por el líder de la mayoría legislativa, Don Luis Muñoz Marín, cuando en presencia del propio Tugwell pronunció las palabras siguientes:

La esencia del poder político es la autoridad para encauzar la distribución justiciera de la riqueza que haya. Puerto Rico hoy en día, bajo el actual sistema colonial de gobierno, no tiene autoridad completa para encauzar la distribución de la riqueza que hay.

Pese a esta falta de unidad política, que sólo se alcanza cuando el Gobernador de la Isla y los miembros de su Gabinete responden a la voluntad del pueblo, la actitud del Gobernador Tugwell de actuar como si él representara al pueblo, hizo posible dar los primeros pasos para la reorganización de la administración pública. Muchas de las más importantes instrumentalidades públicas directamente relacionadas con el desarrollo económico del país fueron creadas no sólo bajo su gobierno sino también bajo su inspiración.

Las Reformas Administrativas. — Aún cuando la Segunda Guerra Mundial impidió que se progresara en la dirección deseada y aún cuando el aislamiento económico de Puerto Rico impidió que nos aprovecháramos de las condi-

ciones de escasez existentes en los mercados de Estados Unidos, se tomó ventaja de los años de guerra para implantar una serie de reformas económicas de gran importancia para el desarrollo económico. Consideremos los aspectos más importantes de estas reformas económicas.

La Reforma Agraria. — El tercer periodo de la Historia Económica de Puerto Rico se inicia, como hemos dicho, con el advenimiento al poder de un nuevo partido político apoyado por las masas trabajadoras y campesinas. El liderazgo de dicho partido se había comprometido durante la campaña, a hacerle frente a uno de los problemas más serios con que habría de enfrentarse: el problema de los grandes monopolios latifundistas dominados por intereses capitalistas ausentistas. Unido a este problema estaba el de las numerosas familias despojadas de la tierra y el de los minifundios improductivos. Para hacer frente a estos problemas, el nuevo gobierno aprobó la Ley de Tierras de 1941 creando una Autoridad de Tierras de Puerto Rico con poderes para proceder a la expropiación de las tierras poseídas por las corporaciones latifundistas en exceso de los 500 acres establecidos en el Acta Jones. La autoridad para poner en vigor la limitación de los 500 acres fue atacada por inconstitucional por los intereses latifundistas, pero la Suprema Corte de los Estados Unidos sostuvo la constitucionalidad de dicha medida y la capacidad del Gobierno de la Isla para implantarla.

La Autoridad de Tierras de Puerto Rico creada para la implantación de la Ley de Tierras, dispone de las tierras adquiridas mediante expropiación en tres formas distintas de conformidad con las disposiciones de la Ley. Parte de la tierra adquirida es distribuida en pequeñas parcelas, no con el propósito de proveer una fuente de ingreso a la familia, sino para asegurarle su vivienda. La finalidad de este aspecto

del programa de reforma agraria es más de carácter social que económico.

Un segundo aspecto del programa de reforma agraria es la ubicación de familias en pequeñas fincas que pueden ser explotadas económicamente. Estas fincas se traspasan en venta condicionada a familias con experiencia en la agricultura. El agricultor instalado puede disponer libremente del producto de la finca, quedando sujeto al pago de una cantidad suficiente para amortizar el capital principal más los intereses en un término de cuarenta años. Las mejoras pasan a ser propiedad del agricultor y en caso de muerte, sus herederos pueden continuar la explotación de la finca.

La fase más interesante del programa de reforma agraria fue la novel creación de las fincas de «Beneficio Proporcional». Estas fincas se establecieron en los predios expropiados a las corporaciones sobre la base de un tipo de explotación agrícola nacionalizado. El Gobierno posee la tierra bajo cultivo azucarero y luego la arrienda a un empresario de experiencia. La Autoridad de Tierras provee la tierra y el capital de operaciones. El empresario arrendatario percibe un salario y una participación en los beneficios. Después de cubrir los gastos de operación (que incluyen los beneficios sobre el capital aportado por el Gobierno) y de separar una porción para mejoras, el remanente se reparte entre los obreros en proporción al salario y las horas trabajadas.

La reforma agraria ha sido limitada en sus propósitos. Tuvo como objetivos cardinales dar albergue y un pequeño predio de tierra a los trabajadores que carecían de vivienda. El experimento de las fincas de «Beneficio Proporcional» que constituía la mayor promesa para erradicar el problema de latifundio, el monopolio y el ausentismo de capital, sin menoscabo de la producción, no se llevó a cabo a escala nacional.

Considerando que la industria azucarera constituía y

constituye aún, pese a los argumentos que el Gobierno alude en contrario, la espina dorsal de nuestra economía, lo más lógico y razonable hubiera sido la nacionalización de las tierras de mayor cultivo azucarero para ser explotadas sobre la base de beneficio proporcional. Pero he aquí otra de las fases del desenvolvimiento económico de Puerto Rico, cuyo desarrollo quedó impedido por las limitaciones constitucionales impuestas por sus relaciones políticas con los Estados Unidos. El poder de expropiación del Gobierno fue ejercitado para reclamar las tierras en exceso de 500 acres. Esta acción fue sostenida por el Tribunal Supremo de los Estados Unidos frente a la demanda de los intereses capitalistas ausentistas apoyándose en la limitación insertada por el propio Congreso de los Estados Unidos en el Acta Jones. Pero, no nos cabe la menor duda, de que si el Gobierno de Puerto Rico hubiera tratado de llevar la reforma agraria más allá de los límites practicados, como hubiera sido deseable, los intereses latifundistas hubieran tenido éxito en lograr una declaración de inconstitucionalidad de la reforma agraria.

El estado de crisis en que se encuentra la industria azucarera en la actualidad hubiera sido evitado mediante una política de planificación centralizada que hiciera posible la rápida mecanización del sector, la reducción del área bajo cultivo con miras a eliminar el cultivo de las tierras de baja producción, y al mismo tiempo aumentar la producción total de azúcar.

La reforma agraria fue un gran acierto por la forma en que se concibió y en la declaración de propósitos de la ley, pero en la práctica, ha probado ser de limitada eficacia. Una reciente investigación de las condiciones de la Autoridad de Tierras ha revelado su fracaso y ha recomendado la venta de las tierras en posesión de la Autoridad y la disolución de dicha entidad.

Por otro lado, el problema del minifundio no fue considerado en forma alguna. La situación del minifundio constituye un obstáculo al desarrollo económico equilibrado de un país. Las pequeñas unidades agrícolas no pueden adoptar las más avanzadas técnicas de producción. Existe además en Puerto Rico una gran cantidad de tierras dedicadas a explotaciones de poca productividad, o dedicadas a cultivos que requieren elevados costos, o que no están siendo cultivadas. Hay que reconocer, no obstante, que la limitación del mercado impide estimular una mayor producción agrícola en estos predios. El consumo local sería prontamente satisfecho y los excedentes no podrían venderse en un mercado exterior inexistente.

No obstante estas limitaciones, desde el punto de vista de los requerimientos de un programa de desarrollo económico, la reforma agraria constituye uno de los imperativos más importantes. Cuando el país posee los poderes necesarios para implantar una auténtica reforma agraria, se puede lograr el crecimiento armonioso de todos los demás sectores económicos. Como consecuencia de la poca atención que los planes de desarrollo de Puerto Rico han dado al problema agrícola, se ha producido un gran desequilibrio económico. Así lo ha reconocido un estudio reciente realizado bajo los auspicios de la Asociación Nacional de Planificación de los Estados Unidos (National Planning Association): «Probablemente», dice su autor, «...la desviación de la importancia sobre el desarrollo agrícola haya ido demasiado lejos, dado que uno de los problemas actuales de Puerto Rico es que, el desarrollo agrícola, no lleva el mismo ritmo de progreso de los otros sectores de la economía».

Solo muy recientemente se ha reconocido la necesidad de estimular el crecimiento del sector agrícola, a los fines de lograr un crecimiento económico más armónico.

Planificación y Desarrollo.—A pesar de los esfuerzos realizados al poner en función el plan de reforma agraria, el Gobernador Tugwell y el liderato político local, se dieron cuenta inmediatamente de que era necesario buscar otras fuentes de ingreso. Se pensó en la necesidad de promover la industrialización del país. Como paso previo, se creó la Junta de Planificación en 1942. La sección 3 de la Ley de Planificación establecía un tipo de planificación integral, cubriendo no sólo los aspectos económicos del desarrollo sino los aspectos sociales, culturales y los de salubridad y seguridad:

«Los poderes concedidos en esta Ley deben ejercerse hacia el propósito general de guiar el desarrollo de Puerto Rico en forma que de acuerdo con las necesidades futuras y presentes y con los recursos humanos y financieros, mejor puedan promover la salud, la seguridad, la moral, el orden, la convivencia, la prosperidad, la defensa, la cultura y el bienestar económico general de los habitantes presentes y futuros; y tal eficiencia en los procesos de desarrollo y en la distribución de la población, en el uso de la tierra y en las mejoras públicas que puedan tender a crear las condiciones necesarias para ello». (Ley de Planificación de Puerto Rico, 1942, Sección 3.)

Para el descargo de las amplias funciones arriba mencionadas, la Junta de Planificación debería preparar un *Plan Maestro* que recogiera en detalle la disponibilidad de los recursos y ofreciera recomendaciones concretas, en cuanto a su mejor uso para el desarrollo económico de la Isla. El *Plan Maestro* no tenía fuerza legal, es decir, no constituía una obligación para las agencias gubernamentales. Constituía no obstante, un importante esfuerzo de coordinación de las actividades gubernamentales, así como ofrecía una base para orientar la legislación requerida para llevar a cabo los planes de desarrollo.

La Junta de Planificación venía también obligada, de conformidad con la sección 13, a preparar un «Programa Financiero de Seis Años» que, con el Plan Maestro, se proponía una mejor coordinación de los esfuerzos de desarrollo económico. El Programa de Seis Años entendía en los problemas de corto plazo por lo que se refería al uso de fondos públicos para las mejoras de capital y los gastos corrientes del gobierno, según éstos encajaran dentro del Plan Maestro. El Programa de Seis Años se preparaba sobre la base de la información suministrada por las diferentes agencias públicas en consulta con la Junta de Planificación, el Negociado de Presupuesto y la Oficina del Gobernador.

La falta de unidad política prevaleciente se hizo presente impidiendo que los esfuerzos de planificación se realizaran dentro de un plan de acción coordinado. La Junta de Planificación había sido establecida como una agencia separada de las demás ramas del poder. Como consecuencia de esta situación, se daba el caso de que la Junta de Planificación presentara un programa de acción a la Legislatura Insular en discrepancia con las recomendaciones del Gobernador. Siendo la legislatura un cuerpo representativo del pueblo de Puerto Rico, era lógico que se inclinara hacia las recomendaciones de la Junta.

Una segunda consecuencia detrimental de las funciones de planificación de la Junta fue que, al crearse como agencia independiente, tendió a desviarse de los propósitos básicos para los cuales fue creada. Durante los primeros años de vida, la Junta se ocupó más de los aspectos de planificación física que de la planificación propiamente dicha. Dos de los tres miembros de la Junta eran arquitectos y su presidente estaba más inclinado a los aspectos geográficos que a los económicos. Era pues de esperarse, que dieran mayor atención a los aspectos de la planificación urbana que al desarrollo económico.

Esta anomalía se corrigió posteriormente en 1949 cuando al lograrse la unidad política nacional con la Ley de Gobernador Electivo, se dispuso el nombramiento de Gobernador por elecciones generales al igual que los miembros de la Rama Legislativa. Con la Ley de Gobernador Electivo se consolida el poder en manos del partido del gobierno que propugna el desarrollo económico del país. Pero antes de que la Junta de Planificación iniciara sus trabajos bajo la nueva realidad política, se produjo una total reorganización de la Rama Ejecutiva del Gobierno. De conformidad con el plan de Reorganización, la Junta de Planificación fue trasladada a la Oficina del Gobernador, de reciente creación.

El Dr. Rafael Rico, quien había presidido el organismo planificador desde su creación, aceptó que la Junta no estaba en el sitio apropiado ni realizando las funciones propias de su misión y apoyó la transferencia de la Junta a la Oficina del Gobernador, como recomendara al Plan de Reorganización. La Junta estaba ahora localizada en el punto estratégico de decisiones administrativas, pudiendo ahora coordinar más eficazmente los esfuerzos de las demás agencias del Gobierno.

Desde su creación, aunque en aspecto más limitado, pero más correctamente desde el Plan de Reorganización, la Junta de Planificación ha venido prestando un excelente servicio en la planificación económica del desarrollo. A través de la Oficina de Estadísticas Económicas, la Junta mantiene un servicio de información completo de los movimientos económicos más importantes, así como está totalmente dedicada a la preparación y revisión de los Programas Económicos de Seis Años que dirigen las actividades corrientes de las agencias gubernamentales.

Los esfuerzos de planificación realizados por la Junta constituyen uno de los aspectos más sobresalientes y dig-

nos de emulación del programa del desarrollo económico lanzado por el Gobierno del país.

✓ *La Administración de Fomento Industrial.* — El tercer paso de importancia tomado por el Gobierno fue la creación de la Compañía de Fomento Industrial para Puerto Rico en 1942. La Ley que creó la Compañía de Fomento Industrial le otorgaba amplios poderes para estimular el desarrollo económico mediante «investigaciones y experimentos, la preparación de planos diseños» y quedaba autorizada también para «adquirir y mejorar empresas comerciales», hacer préstamos y estimular el desarrollo y uso más completo de los recursos humanos y económicos del país». Quedaba asimismo autorizada para levantar el capital necesario para el descargo de sus obligaciones, mediante la emisión de bonos o mediante préstamos directos a las instituciones financieras.

La Compañía de Fomento Industrial era autónoma en lo que al desarrollo de sus actividades y al financiamiento de sus programas concernía. Si bien la Compañía de Fomento Industrial estaba legalmente capacitada para lanzar un amplio programa de desarrollo desde sus comienzos, los imperativos de la Segunda Guerra Mundial desviaron un tanto su atención, concentrándose mayormente a la explotación de una serie de empresas industriales poseídas por el Gobierno. Estas empresas se dedicaban a la fabricación de cemento, envases de vidrio y de cartón, productos de cerámica y zapatos. Se establecieron con el fin de suplir las necesidades creadas por la escasez producida por el aislamiento en que se situó la Isla durante la Segunda Guerra Mundial. De las cinco fábricas, sólo la del cemento operaba sobre una base sólida y rentable. Ante la crítica situación por la que atravesaban las fábricas del Gobierno, se creyó conveniente liberar los fondos invertidos vendiéndolas a la em-

presa privada y dedicar dichos fondos a otras actividades más afines con los propósitos de la Compañía.

La Compañía de Fomento Industrial para Puerto Rico, fue totalmente reorganizada en 1950 con el fin de consolidar en una sola agencia una serie de responsabilidades de desarrollo dispersas en un gran número de agencias gubernamentales. De conformidad con el plan de desarrollo, se hacía necesario consolidar toda la responsabilidad en una sola empresa pública y a tales fines se creó la Administración de Fomento Industrial para Puerto Rico a la que fue transferida la Compañía de Fomento Industrial así como algunas funciones que antes estaban dispersas en otras agencias del Gobierno no directamente responsables de los planes de desarrollo industrial. La reorganización de las agencias encargadas del desarrollo industrial y la consolidación de las funciones de promoción en una sola agencia, probó ser un gran acierto. De ahí en adelante las actividades de la Administración de Fomento se desarrollaron eficazmente.

El experimento de crear una agencia especializada con los amplios poderes para encauzar los planes de desarrollo del Gobierno parece ser una de las mayores contribuciones que el desarrollo económico de Puerto Rico puede brindar a los esfuerzos de otros pueblos. Tal agencia permite una mayor planificación de los recursos, así como una mayor flexibilidad para realizar los rápidos cambios que necesariamente tienen que hacerse en el logro de los objetivos de los planes de desarrollo.

El Banco de Fomento Industrial. — En cualquier país suelen encontrarse condiciones propicias para el desarrollo económico, pero siempre hace falta no sólo crear otras sino hacer llegar la información correcta a los inversionistas potenciales. Esto sólo puede hacerse mediante el esta-

blecimiento de una agencia pública especializada cuya función permanente sea la de dirigir racionalmente los recursos del país y estimular las inversiones tanto públicas como privadas. Esta función se realizó eficazmente en Puerto Rico con la creación del Banco de Fomento Industrial en 1942.

El Banco Gubernamental de Fomento, en estricta coordinación con la Administración de Fomento Industrial, realiza tres funciones de gran importancia para el fomento del desarrollo industrial. En primer lugar, sirve como agente fiscal del Gobierno. En tal función, interviene en los trámites de financiamiento de la actividad de las instrumentalidades públicas que no dependen directamente del presupuesto nacional. Así los entes públicos autónomos como la Autoridad de Puertos, la Autoridad de Fuentes Fluviales, la Autoridad de Transportes Metropolitanos, la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados, etc. encuentran en el Banco Gubernamental de Fomento un agente eficaz para negociar las condiciones de préstamos directos o la emisión de bonos para financiar los gastos de mejoras permanentes. En segundo lugar, el Banco Gubernamental de Fomento sirve como agencia de crédito para la industria y el comercio, estimulando en esa forma el desarrollo económico del país. Como agencia de crédito, el Banco puede no sólo financiar en su totalidad las inversiones de capital de una nueva industria, sino que puede asociarse con una institución privada para el financiamiento en mayor cuantía de inversiones de capital. En tercer lugar, el Banco sirve como agente interventor entre la industria privada y las instituciones de crédito privadas. En tal función, el Banco se encarga de tramitar el financiamiento, ofreciendo mejor información sobre las posibilidades de éxito de la inversión. «La reputación del Banco como fuente fidedigna de información» comenta Stead, y su buena reputación como agencia fiscal, ha

logrado ganarle la confianza de los círculos financieros de Estados Unidos. El prestigio del Banco Gubernamental de Fomento ha constituido uno de los más importantes estímulos para las inversiones privadas que dependen en gran parte del mercado de capital norteamericano.

Incentivos a las inversiones de capital privado. — Finalmente los esfuerzos del Gobierno de Puerto Rico para estimular el desarrollo económico precisaron de un buen programa de incentivos al capital privado. El programa de incentivos a las inversiones del capital constituye uno de los instrumentos de promoción más eficaces con que ha contado el programa de industrialización. Para estimular las inversiones de capital, se aprobó en 1947 la Ley de Exención Contributiva. Esta Ley exime del pago de impuestos sobre la renta, sobre la propiedad y sobre todos los beneficios derivados de las inversiones de capital en industrias beneficiadas por la Ley. La administración de esta Ley estuvo a cargo de una agencia especializada, la Oficina de Exención Contributiva, en coordinación con otras agencias fiscales como el Banco de Fomento Industrial, el Departamento de Hacienda, la Junta de Planificación y la Oficina del Gobernador. La Oficina de Exención Contributiva procesa directamente las solicitudes de exención contributiva de las nuevas industrias y luego hace las recomendaciones pertinentes al Gobernador quien tiene la responsabilidad final de conceder o negar los beneficios de la Ley.

La Ley de Exención Contributiva tuvo como propósito original estimular las inversiones de capital de nuevas industrias, y facilitar la expansión de la producción de un artículo a escala comercial. Por desviación del interés particular de los encargados de la promoción, se concentraron todos los esfuerzos en atraer industrias establecidas en los Estados Unidos. De ahí que los beneficios de la Ley fueron

aprovechados en mayor escala por empresarios extranjeros (norteamericanos). Esta agencia probó nuevamente la importancia para el desarrollo económico de la creación de instituciones especializadas, que permitan expedir los trámites administrativos libres del expediente burocrático.

Servicios técnicos y de información. — Además de la exención contributiva y las ayudas financieras prestadas por el Banco Gubernamental, los servicios técnicos y de información prestados a las nuevas industrias crearon un clima propiciatorio al desarrollo económico. La administración de Fomento Económico, en descargo de las obligaciones impuestas por la Ley, proveyó a las nuevas empresas no sólo de los establecimientos industriales y comerciales necesarios mediante venta o arrendamiento, sino que prestó otros servicios técnicos importantes. Por mediación de la Oficina de Servicios Industriales, adscrita como una dependencia de la Administración de Fomento Económico, las nuevas empresas eran ayudadas en la selección y adiestramiento, así como en la contratación del personal técnico y administrativo, requerido para el comienzo de las operaciones. De igual forma las nuevas empresas recibían información sobre las condiciones generales en materia de legislación obrero-patronal, salarios, condiciones ambientales, así como sobre otros aspectos que pudieran afectar la marcha de los negocios. La Administración de Fomento Económico comparte con la empresa los costos iniciales de adiestramiento del personal técnico y administrativo. Estos incentivos adicionales han sido señalados marcadamente por los nuevos empresarios como uno de los factores de mayor importancia en la decisión de establecerse en la Isla.

RESUMEN Y CONCLUSIONES. — Los cambios institucionales, políticos, administrativos y de orden económico operados en

la Isla reflejan el esfuerzo consciente de dirigir en forma racional el desarrollo económico. El esfuerzo coordinado de todas las agencias que directamente bregaban con los programas de desarrollo y la creación de entes autónomos especializados, constituyen un ejemplo del tipo de acción concertada que supone una feliz realización de los planes de desarrollo económico. Es muy dudoso que las instituciones administrativas tradicionales puedan bregar con la flexibilidad de estos entes autónomos especializados. Las reformas institucionales necesarias para el desarrollo económico tienen que ajustarse a las peculiares condiciones de cada país pero parece un problema inescapable.

Independientemente de la orientación particular dada a los programas de desarrollo, en muchos aspectos objetables, las reformas institucionales logradas han sido un factor de gran peso en la promoción del desarrollo económico.

CAPÍTULO IV

EL GOBIERNO Y LA ECONOMIA DEL DESARROLLO

Los planes de desarrollo económico plantean un reto formidable a los modernos gobiernos al requerir del estado una más activa participación en la vida económica que rebasa los límites de la mera persuasión. A las tradicionales funciones de velar por la salud, la educación y la seguridad, el gobierno ha tenido que incorporar toda una gama de metas económicas como parte de sus funciones diarias, a saber: El logro y mantenimiento de un nivel de plena ocupación de los recursos económicos tanto físicos como humanos, el logro de niveles de producción progresivamente más elevados que resulten en el nivel máximo de ingreso real total y per capita, el logro de una mayor equidad en la distribución del ingreso y de la riqueza de suerte que se alcance el más elevado nivel de satisfacción material tanto individual como colectivamente y finalmente, pero no menos importante, mantener un sistema económico estable con un mínimo de desequilibrio mediante una militante política económica dirigida a aminorar las naturales fluctuaciones económicas. La implantación de los planes de desarrollo económico para el logro de estos objetivos plantea de inmediato dos consideraciones de importancia, especialmente a los países económicamente subdesarrollados. La primera consideración de importancia es si la realización

de tales planes puede lograrse con las instituciones político-administrativas tradicionales o si por el contrario se requiere una reorganización a fondo de dichas estructuras, así como la creación de instituciones especializadas directamente responsables de la implantación de los planes de desarrollo. Y en segundo lugar, se plantea el problema de más difícil solución: Si la organización social y económica prevaleciente es afín con el desarrollo económico o por el contrario tiende a impedirlo.

En relación con el primero de los planteamientos, la opinión general entre los economistas y estudiosos de las condiciones prevalecientes en los países subdesarrollados es que la implantación de los planes de desarrollo tiene que ir acompañada de una reorganización de las estructuras económicas, administrativas y políticas existentes. De igual modo, en lo que respecta al segundo problema, las condiciones sociales y culturales que prevalecen en los países subdesarrollados tienden a impedir el progreso material. Con relación a este problema nos dice Enke: «Los países pobres tienen una cultura antieconómica... las tradicionales actitudes desaniman la plena utilización de los recursos humanos. Más específicamente, esto quiere decir que los hombres están menos inclinados a luchar por un ingreso adicional y por un consumo adicional.»

Al mismo tiempo predominan la idea (que igualmente expresa Enke) de que es imposible preservar la forma de vida tradicional y lograr un rápido crecimiento económico. Es decir, la transformación de una economía típicamente subdesarrollada a una economía industrializada envuelve necesariamente transformaciones profundas en las instituciones sociales, políticas y económicas... «La emancipación de la costumbre y de la tradición», nos dice Mc Connell, «...es frecuentemente un prerequisite para el desarrollo económico».

Dada la naturaleza de los objetivos generales de los planes de desarrollo económico y los obstáculos al crecimiento confrontados en los países pobres, se requiere la acción del Gobierno para crear el clima propicio y romper el círculo vicioso del subdesarrollo. La activa participación del Gobierno de Puerto Rico en la vida económica al iniciarse los planes de desarrollo, se justificaba ante la presencia de una constelación de condiciones típicas de una sociedad subdesarrollada. Por la importancia que revisten estas condiciones para entender el fenómeno del subdesarrollo económico y apreciar la importancia de la intervención del Gobierno en la vida económica, conviene que las analicemos rápidamente.

Condiciones del subdesarrollo económico. — Las condiciones de subdesarrollo económico prevalecientes en Puerto Rico hasta 1940, que señalaremos a continuación, pueden ser comunes a otras sociedades con mayor o menor intensidad. Todas y cada una de estas condiciones llevan a la conclusión de que precisa la acción del gobierno para romper el círculo vicioso del subdesarrollo.

① Ausencia de una clase empresarial activa. — Una de las principales deficiencias de las sociedades subdesarrolladas es la ausencia de una clase empresarial vigorosa dispuesta a realizar las inversiones necesarias en los sectores económicos de mayor potencial de crecimiento. La clase empresarial puertorriqueña se había dedicado por tradición a la explotación agrícola, al comercio y a las inversiones en bienes raíces. Esta falta de iniciativa privada en los sectores industriales es una consecuencia directa de las condiciones generales prevalecientes, que no constituían entonces el mejor incentivo para correr los riesgos que suponen las inversiones de capital en nuevos sectores de producción. Pero a este factor, debemos añadir otro que suele pasarse por

alto o subestimarse al estudiar la falta de iniciativa nativa en el desarrollo económico de la Isla, a saber: el temor, consciente o subconsciente, de los empresarios nativos a la competencia de la industria norteamericana. Nadie duda que hasta que las industrias nacionales incipientes no logran superar los altos costos iniciales de producción y ponerse en condiciones de competir con la industria extranjera, se precisa una política de protección que estimule las inversiones nacionales. Por la peculiar condición política de Puerto Rico, que hemos analizado en el capítulo inicial, el Gobierno no podía brindar este tipo de protección como parte de los incentivos a la iniciativa privada nativa. La competencia sin límite de la vigorosa y experimentada industria norteamericana ha sido, sin lugar a dudas, un factor que ha impedido el desarrollo de una clase empresarial nativa. El fracaso de la Ley de incentivos a la industria en su etapa inicial, aunque decididamente dirigida a atraer el inversionista nativo, encuentra aquí su mejor explicación.

El Gobierno, en un intento por superar esta deficiencia, estableció bajo el directo control público una serie de industrias para la producción de artículos de vidrio, cartón, cemento, cerámica y zapatos que además de suplir las necesidades creadas por el aislamiento económico causado por la guerra, ampliarían el potencial industrial de la Isla. Más tarde, el Gobierno cambió sus planes de desarrollo industrial y a los fines de liberar el capital invertido en dichas empresas, las vendió a un consorcio económico poderosísimo perteneciente a una familia de empresarios tradicionales. Esta acción del Gobierno es objetable desde varios ángulos. Pero en lo que respecta al tema que nos ocupa, la venta de las empresas del Gobierno a una clase empresarial sólidamente establecida no fue del todo afortunada. Pues no sólo aumentaba el poder monopólico de un consorcio económico ya sumamente poderoso, sino que se pri-

vaba de la oportunidad de iniciar a un nuevo grupo de empresarios en la actividad industrial, aún cuando ello supusiera el tutelaje inicial del Gobierno. Mucho más criticable es esta decisión si consideramos que dichas empresas fueron vendidas a crédito y se pagaron así mismo antes del término de tiempo dispuesto.

En esta forma el Gobierno de Puerto Rico malogró una política altamente aconsejable para elevar el espíritu empresarial tan necesario en los planes de desarrollo económico. El establecimiento de industrias por el Gobierno para ser vendidas a nuevos empresarios privados, una vez se hayan superado las etapas difíciles iniciales, puede ser una política eficaz para resolver el problema de la falta de una clase empresarial. La transferencia de las industrias públicas al sector privado puede hacerse a crédito, bajo el patrocinio del Gobierno, y aún en ciertos casos el Gobierno puede mantener una participación en el capital de la empresa.

② La escasez de capital y el dilema del Ahorro y la Inversión. — Los planes de desarrollo económico suponen una política pública dinámica y abarcadora para resolver en forma rápida y eficaz el dilema de la falta de capital por insuficiencia del ahorro total de la sociedad. El dilema del ahorro y la inversión no se limita a la insuficiencia de inversiones por insuficiencia de ahorros, sino que conlleva también el problema de una deficiente orientación de los pocos fondos disponibles. Es decir, además de la baja tasa de ahorros originada por la baja productividad, hay una tendencia marcada en los países subdesarrollados a desviar los fondos disponibles hacia actividades económicas de bajo poder expansionario como el comercio y los préstamos hipotecarios (bienes raíces). Como consecuencia de que la capacidad ahorrativa está en manos de las clases sociales económicamente más privilegiadas, una buena parte de los ahorros se destina

a satisfacer las necesidades de consumo ostensible de estas clases. En esta forma, ocurre una filtración hacia el exterior en la forma de pagos por importaciones de artículos de lujo o en depósitos bancarios en el extranjero. Sólo mediante una política pública racional se puede lograr el doble propósito de estimular el rápido crecimiento de la formación de capital y reorientar las inversiones hacia aquellas actividades de mayor capacidad expansionaria. Tal política envuelve necesariamente la implantación de medidas restrictivas en el consumo de artículos de lujo y en las importaciones de artículos no esenciales, así como la creación de incentivos especiales para estimular las inversiones en aquellos sectores económicos de mayor potencial de crecimiento. Más adelante consideraremos las medidas que el Gobierno de Puerto Rico ha tomado o debió tomar para resolver el dilema del ahorro y la inversión.

Infraestructura para el desarrollo. — Los planes de desarrollo económico, en los países subdesarrollados, deben comprender el mejoramiento y ampliación de las llamadas infraestructuras económicas: construcción de puertos, carreteras y otros medios de transporte, ampliación y mejoramiento de las vías de comunicación, mejoramiento y reorganización del sistema de distribución de la producción, expansión y mejoramiento de la producción y distribución de los recursos hidráulicos, energía eléctrica, gas, etc. Sin esta previa reestructuración de las infraestructuras económicas, se carecerá de los más importantes incentivos para el establecimiento y rápido desarrollo de empresas industriales modernas. Aunque en algunos países la empresa privada puede llevar a cabo algunos de los proyectos relacionados con los problemas del transporte, comunicación y hasta de electrificación, si los planes de desarrollo han de proceder a ritmo avanzado, es el Gobierno quien debe asumir la res-

ponsabilidad. Además, como parte del problema de las infraestructuras debemos incluir la necesidad de elevar el nivel educativo y el estado de salud del pueblo, funciones estas que claramente corresponden al Gobierno.

En el caso de Puerto Rico, el desarrollo económico estuvo precedido por una fase de reorganización, transformación y creación de las llamadas infraestructuras para el desarrollo. Ha sido en esta fase del desarrollo económico en donde el Gobierno actuó con la mayor rapidez y eficacia. Durante el período de 1940 a 1945, y especialmente en la primera parte de este período, se crearon un total de 13 instrumentalidades públicas que en conjunto crearon las condiciones propicias para el desarrollo económico que tuvo lugar más tarde. Hemos creído conveniente incluir la lista completa de estas agencias públicas para que se observe la diversidad de aspectos y servicios que fue necesario atender como paso previo a las gestiones de desarrollo económico. La Autoridad de las Fuentes Fluviales, creada para explotar los recursos hidráulicos en la producción y distribución de energía eléctrica; la Compañía de Fomento Industrial, creada para estudiar y estimular el desarrollo industrial; la Administración de Fomento Económico, creada para fomentar todo tipo de actividad económica que en alguna forma contribuyera al crecimiento de la economía; la Junta de Planificación, creada para planificar el desarrollo económico, cultural, etc., de la Isla de Puerto Rico; el Banco de Fomento Industrial, creado para ayudar al financiamiento del desarrollo económico; la Autoridad de Transportes, creada para modernizar y ampliar los servicios de transportes afines con los esfuerzos de desarrollo; la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados, cuya máxima función ha sido la de proveer abundante agua potable; la Autoridad de Tierras, creada para poner en ejecución la reforma agraria; la Autoridad de Hogares (luego reorganizada bajo el

nombre de Corporación de Renovación Urbana y Vivienda), directamente responsable del problema de la vivienda en todo Puerto Rico; el Negociado de Presupuesto Insular, agencia de planificación fiscal encargada de estudiar las propuestas de gastos de todas las agencias públicas y hacer las recomendaciones pertinentes a la rama ejecutiva del Gobierno; y finalmente, la Oficina de Personal Clasificado, que tiene la importante función de proveer a las agencias de instrumentalidades públicas el personal técnico, administrativo y ejecutivo capacitado.

Es sumamente interesante observar, que con excepción de la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados (1945) y la Administración de Fomento Industrial (1950), todas las demás estructuras fueron establecidas durante los dos primeros años del programa de desarrollo económico. No hay la menor duda, y así queda confirmada la tesis de Raymond Barre, que si el problema de las infraestructuras no hubiera sido atendido con la prontitud y eficiencia que se hizo, el desarrollo económico de la Isla que como hemos señalado ha dependido del capital extranjero, hubiera quedado trunco.

Además de estas instrumentalidades, los departamentos tradicionales, especialmente los de Educación, Trabajo y Hacienda, sufrieron cambios internos para acomodarse a las exigencias de los planes de desarrollo económico. Puede decirse, sin exagerar, que toda la administración pública se puso al servicio de los programas de desarrollo económico. Posteriormente, muchas de estas agencias fueron reorganizadas a los fines de capacitarlas mejor para la tarea que les fueron encomendadas por los estatutos que las crearon. En 1950, por ejemplo, la Rama Ejecutiva del Gobierno sufrió una importante reorganización de la que surgió la transferencia de la Junta de Planificación a la Oficina del Gobernador. Hasta entonces, la Junta de Planifica-

ción había actuado como una agencia independiente de las ramas tradicionales del Gobierno. La Oficina del Gobernador era también una nueva forma de organizar la Rama Ejecutiva dotándola de los servicios de asesoramiento que hasta entonces no tenía. Además de la Junta de Planificación, quedaron transferidas a la Oficina del Gobernador, como resultado del plan de reorganización, la Oficina de Personal y el Negociado de Presupuesto.

El nivel de educación y el desarrollo económico — Como parte de los esfuerzos del Gobierno para poner la administración pública al servicio del programa de desarrollo económico, tenemos que mencionar la admirable contribución del sistema educativo. El Departamento de Educación Pública ha tenido la responsabilidad de proveer un programa de educación primaria y secundaria gratuita, al alcance de todos, reduciendo de esa forma el índice de iletrados a un nivel insignificante. Pero además, ha operado con éxito en varios programas de formación vocacional, manteniendo de esa forma una oferta constante de trabajadores técnicos. Un total de trece escuelas de formación vocacional con capacidad para más de 10 mil estudiantes proporcionan educación en más de 26 oficios diferentes. Más de 100 mil adultos reciben educación vocacional a través de programas nocturnos especialmente diseñados para trabajadores. Asimismo, en cooperación con la Administración de Fomento Económico, el Departamento de Educación ofrece y dirige programas de adiestramiento de obreros y directores ejecutivos para las industrias que se instalan bajo los auspicios de la Administración de Fomento. Hay además un programa de becas de estudios patrocinados por el Departamento de Educación en coordinación con la Administración de Fomento Económico y orientado hacia la formación superior de dirigentes y administradores de empresas.

A los esfuerzos por elevar el nivel educativo realizados por el Departamento de Educación y la Administración de Fomento Económico, hay que añadir la importante contribución que ha brindado la Universidad de Puerto Rico en la formación universitaria de más de 25 mil estudiantes todos los años, tanto en las ramas liberales del conocimiento como en las profesionales: Economía, Administración de Negocios, Sociología, Leyes, Medicina, Ingeniería Civil y Agronomía. Desde 1945, consciente de la necesidad de preparar servidores públicos, la Universidad de Puerto Rico ha venido ofreciendo un programa de Administración Pública especialmente orientado hacia los funcionarios públicos que deseen mejorarse profesionalmente y hacia aquellos estudiantes aplicados que aspiran al servicio público. La Universidad de Puerto Rico ha suministrado una oferta continua de jóvenes servidores públicos sin la cual no hubieran podido lograrse los objetivos del programa de desarrollo económico.

El destacado papel de la educación en el desarrollo económico de Puerto Rico puede captarse mejor si señalamos que del presupuesto general de gastos del Gobierno, que sobrepasa la cifra de 350 millones de dólares, el 26 % se destina a la educación. En términos proporcionales nos hemos ido acercando al patrón de gastos en educación de los Estados Unidos que comprende el 30 % del presupuesto nacional.

El desarrollo económico y la Administración Pública — La Administración de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas ha destacado la importancia de la administración pública en los planes de desarrollo económico. En efecto, Hugh L. Keenleyside, alto funcionario de la Administración de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas, ha dicho: «De todas las características del subdesarrollo de las

naciones, lo inadecuado de la estructura administrativa es la más sobresaliente, la más difícil de vencer y la menos propensa a ser reconocida por los propios gobiernos.» William L. Thorp, al estudiar los problemas políticos del Programa del Punto Cuarto, expresó que los países subdesarrollados en la medida que: «Carecen de un sistema de servicio civil eficiente para la selección y adiestramiento del personal; carecen de un eficiente control presupuestario de una política fiscal sana y de una estructura gubernamental que divida claramente las responsabilidades entre los ministerios». Considerando la estrecha relación entre el desarrollo económico y la administración pública, la Organización de las Naciones Unidas, a través de la Administración de Asistencia Técnica, ha implantado planes concretos de asistencia técnica para ayudar a los países subdesarrollados a reorganizar sus estructuras administrativas, y ha establecido un instituto especializado para el estudio de la Administración Pública en Brasil, con miras a adiestrar a la nueva generación de administradores en la América Latina. Una publicación de las Naciones Unidas contiene una serie de normas y técnicas para la reorganización de la Administración Pública que muchos países latinoamericanos han adoptado rápidamente.

La necesidad de dotar al Gobierno de una estructura administrativa capaz fue reconocida rápidamente en Puerto Rico como parte de los planes de reorganización gubernamental. En 1942, se estableció la Oficina de Personal del Gobierno de Puerto Rico que habría de establecer un sistema de reclutamiento, selección y adiestramiento de servidores públicos según las técnicas administrativas más avanzadas. Antes de establecerse este moderno sistema de selección de servidores públicos, el reclutamiento se hacía siguiendo el sistema tradicional de influencias políticas, tomándose poca o ninguna consideración por la capacidad del

candidato para el servicio público. De ahora en adelante, la elección de los candidatos se haría sujetándose a un sistema de exámenes por oposición, en los que se trataba de medir la capacidad de los candidatos para el servicio público. Para cada puesto vacante, la Oficina de Personal envía una lista de los cinco candidatos que han obtenido la mejor nota, y la agencia solicitante seleccionará el candidato de su predilección o pedirá una nueva lista de candidatos. En todo caso, sólo las personas clasificadas mediante exámenes por la Oficina de Personal pueden ocupar los puestos públicos. Este sistema asegura siempre el ingreso de los más capacitados.

Reorganización de la rama ejecutiva. — En 1949, se procedió al estudio a fondo de la estructura administrativa del Gobierno con miras a lograr una total reorganización de la Rama Ejecutiva. Una comisión especializada, con el asesoramiento de expertos en administración pública de los Estados Unidos, emprendió la tarea de examinar con ojo crítico la estructura administrativa central. Como punto de partida para la importante misión que le fue encomendada, la Comisión fijó ocho normas de carácter universal que bien vale la pena citar aquí:

1. El Jefe del Ejecutivo debe estar investido con una autoridad compatible con su responsabilidad y equipado con un cuerpo de asesores (staff) que le ayuden a realizar aquellas tareas que debe desempeñar.

2. Los subordinados del Jefe Ejecutivo deben ser responsables ante él y por mediación de él, al cuerpo legislativo y al pueblo.

3. Las responsabilidades de los subordinados al Ejecu-

tivo deben quedar adecuadamente definidas y claramente fijadas.

4. Las diversas unidades organizadoras deben agruparse según sus propósitos generales de manera que se aminoren los conflictos, la duplicación y yuxtaposición de funciones.

5. Las actividades del Gobierno deben administrarse mediante aquella forma de organización mejor dotada para alcanzar los mencionados objetivos.

6. Una buena administración pública debe incluir la adecuada planificación, coordinación y control de las actividades.

7. Debe proveerse especialmente para la atención continua de la eficiencia y la economía en la administración.

8. La Rama Ejecutiva, en su totalidad, debe estar organizada de forma que pueda manejar con máxima eficacia sus relaciones con las demás ramas de la administración del Gobierno Insular y el Gobierno Federal.

Como resultado de las recomendaciones de la Comisión de Reorganización de la Rama Ejecutiva, se introdujeron cambios en la estructura administrativa del Gobierno de gran importancia para el desarrollo económico. El Primer Ejecutivo, en descargo de sus poderes legales, procedió a la reorganización de la Oficina del Gobierno, rodeándose de un gran número de asesores técnicos y ayudantes administrativos. Como parte del plan de reorganización administrativa, la Oficina del Presupuesto y la Junta de Planificación, armas importantes en los procesos de planificación y coor-

dinación gubernamental, pasaron a la Oficina del Gobernador como instrumentos de asesoramiento, planificación y coordinación de las actividades públicas. Con posterioridad al programa inicial de reorganización de la estructura administrativa, las instituciones directamente responsables de la implantación de los planes de desarrollo económico han estado sujetas a periódicas modificaciones a los fines de capacitarlas mejor para sus respectivas tareas.

La Administración Pública en Puerto Rico, hablando en términos generales, responde fielmente a las exigencias de las normas más avanzadas de organización en todos sus niveles. No nos cabe la menor duda de que la eficiencia organizativa, así como el espíritu de servicio público y la reconocida honradez de los administradores públicos, han constituido una base fuerte y eficaz para los programas de fomento económico. «La existencia de una administración pública estable, eficiente y honrada», ha dicho un alto funcionario del Banco de la Reserva Federal de los Estados Unidos, «debe colocarse si no en primer lugar, muy cerca de éste, en la lista de causas que han contribuido al desarrollo económico de Puerto Rico».

Finalmente hay que mencionar, como una característica importante de la administración pública en Puerto Rico, la gran flexibilidad de acción y la rapidez con que se deciden asuntos relacionados con el desarrollo económico y que requieren, por lo tanto, la pronta acción de las autoridades competentes. Esto ha sido posible gracias a la creación de los llamados entes autónomos, corporaciones públicas, como se les llama en Puerto Rico, que aunque encajadas en la estructura administrativa a los fines de coordinación y control, no dependen directamente del presupuesto nacional ni de los lentos procedimientos fiscales a que están sujetos los demás organismos gubernamentales. En materia de selección del personal técnico y administrativo, la Adminis-

tración de Fomento Económico, por ejemplo, está exenta de las disposiciones de la Ley de Personal Clasificado de Puerto Rico. Asimismo, la Compañía de Fomento Industrial, la Autoridad de Fuentes Fluviales, la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados, la Autoridad de Puertos, operan con sus propios fondos y con las ganancias derivadas de sus operaciones. Mucho más importante aún, es el poder legal de estos entes autónomos para agenciarse el capital de financiamiento de proyectos de mejoras permanentes mediante la emisión de bonos públicos, sin menoscabo del margen prestatario del Gobierno Central. Esta flexibilidad de acción administrativa lograda mediante la peculiar estructura de los entes autónomos, es un factor de peso al considerar las posibilidades de éxito de cualquier programa de desarrollo económico.

La importancia de las reformas de la administración pública como factor determinante del desarrollo económico, ha quedado sometida a prueba en el caso de Venezuela. El Gobierno de Venezuela ha acogido con simpatía las gestiones de la Administración de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas para promover cambios importantes en los procesos de formulación de presupuestos en el sistema impositivo (contribuciones sobre la renta personal y propiedad) y en el reclutamiento de servidores públicos, así como en la formulación de programas de adiestramiento de futuros servidores públicos. El Programa del Punto Cuarto del Departamento de Estado de los Estados Unidos ha contribuido también en estos esfuerzos.

Intervención gubernamental y desarrollo económico. — Finalmente, los planes de desarrollo económico plantean la necesidad de determinar el grado de intervención gubernamental que será necesario para orientar adecuadamente los procesos económicos. Tradicionalmente, se ha tendido a

plantear la cuestión de la intervención del Gobierno en términos de dos alternativas mutuamente exclusivas: (1) La intervención directa en la que el Estado dirige todos los procesos económicos por mediación de una agencia central de planificación, (2) la intervención indirecta en la que el Estado fija unas metas económicas de largo plazo y establece una serie de normas políticas o económicas para su consecución sin más obligación que la de crear las condiciones propiciatorias del desarrollo económico. La primera alternativa es la que han seguido las llamadas *democracias populares*, bajo la influencia de la Unión Soviética, para establecer un sistema económico centralizado. La segunda alternativa es la que ha tenido mayor acogida en los países subdesarrollados de la América Latina, en donde la idea de una economía descentralizada parece predominar aún entre los más asiduos creyentes en la planificación económica.

En el caso de Puerto Rico, como en el caso del Japón, se ha tratado de combinar elementos esenciales de estas dos posibilidades de intervención gubernamental en el desarrollo económico. Como hemos señalado ya, el Gobierno ha creado las infraestructuras necesarias para el desarrollo económico, ha fijado metas concretas de crecimiento y ha adoptado medidas concretas para estimular las inversiones de capital privado. Es decir, el desarrollo económico descansa fundamentalmente en la libre iniciativa privada, limitándose el Gobierno a crear las condiciones propiciatorias del crecimiento económico.

La planificación económica ha jugado un papel de gran importancia, especialmente en lo que se refiere a la planificación y coordinación de las actividades de las agencias gubernamentales que directa o indirectamente quedan afectadas por los planes de desarrollo económico. El peculiar proceso de planificación que se ha logrado en Puerto Rico,

que sin caer en la centralización absoluta de la vida económica ha permitido orientar adecuadamente los recursos físicos y humanos, merece consideración especial por lo que de aleccionador pueda haber. El próximo capítulo pretende describir el proceso de planificación en Puerto Rico.

RESUMEN Y COMENTARIOS. — Los planes de desarrollo económico requieren una acción vigorosa del Gobierno dirigida a promover la transformación de las condiciones generales imperantes en los países subdesarrollados que constituyen un obstáculo al desarrollo económico. La ausencia de una clase empresarial, la escasez de capital, la baja tasa de ahorros y el bajo nivel de inversiones, son condiciones típicas de un país subdesarrollado que sólo pueden superarse mediante la activa intervención del Gobierno en la vida económica.

Para crear una atmósfera propiciatoria al desarrollo económico, se precisa una reforma institucional a fondo de la estructura político-administrativa así como la creación de las infraestructuras del desarrollo.

CAPÍTULO V

PLANIFICACION DEL DESARROLLO ECONOMICO

El desarrollo económico de Puerto Rico, sus fallas y sus logros, así como su peculiar orientación hacia la industrialización como base, son el producto de un proceso de planificación física, económica, social y fiscal, cuya naturaleza bien vale la pena estudiar. La planificación del desarrollo económico inmediatamente plantea la cuestión del grado de intervención permisible al Gobierno en la dirección de los procesos económicos que sea compatible con una estructura democrática de gobierno. Es decir, si bien la planificación del desarrollo por parte del Estado es un requisito *sine qua non* para el logro de los objetivos generales, la preservación de los valores e instituciones que informan el estilo de vida democrática es una consideración de vital importancia. Consideración ésta que huelga en una sociedad organizada sobre la base de una estructura política monolítica con absoluta centralización de los procesos de fijación de los objetivos económicos y determinación de los medios para lograrlos. Hay pues una diferencia crucial entre el proceso de planificación típico de las sociedades monolíticamente centralizadas, en las que las decisiones fluyen en forma unidireccional desde las esferas más elevadas o centros de mando, y el proceso democrático de planificación que permite el libre debate frente a las opiniones discrepantes.

En Puerto Rico, la planificación es un proceso flexible y abierto a la libre participación de las instrumentalidades administrativas públicas, así como a instituciones e individuos particulares. El organismo central de planificación, en nuestro caso la Junta de Planificación, es más bien agencia de riguroso asesoramiento, ordenación y coordinación de la gestión pública y, como tal, queda subordinada a las ramas del Gobierno representativas del interés público: La Ejecutiva, la Judicial y la Legislativa. Los planes elaborados por la Junta de Planificación no tienen efecto de Ley a menos que los organismos administrativos del Gobierno hayan tenido amplia oportunidad de someter sus puntos de vista, hayan sido aprobados por el Primer Ejecutivo e igualmente, hayan sido aprobados por el Cuerpo Legislativo. Aún después de aprobados en todas estas formas, la ciudadanía tiene el camino libre para cuestionar su constitucionalidad ante los tribunales.

La función primordial de la Junta de Planificación es pues, ayudar a los cuerpos Ejecutivo y Legislativo a formular una política nacional de corto y largo plazo enderezada a la utilización más racional e inteligente de los recursos económicos disponibles. En tal función, la Junta de Planificación provee a los cuerpos Legislativos y Ejecutivos, mediante el análisis racional de los datos reales, un plan de acción realizable en términos financieros, administrativamente plausible y consistente con el orden legal y constitucional.

Organismos e Instrumentos de Planificación. — La Junta de Planificación fue establecida en 1942 como una agencia central de planificación para guiar el desarrollo de la Isla pero, en la realidad, diferentes organismos toman parte en el proceso. El proceso de planificación en Puerto Rico puede comprenderse mejor si estudiamos los instrumentos

básicos de que se sirven los organismos públicos para programar la gestión gubernamental de conformidad con los planes de desarrollo. Estos instrumentos son: el Plano Regulador, el Programa Económico de Cuatro Años y el Presupuesto Modelo. Estos tres instrumentos sitúan en plano racional las directrices generales de los diferentes programas públicos.

El Plano Regulador. — Por disposición de la Ley, la Junta de Planificación tiene la responsabilidad de preparar y adoptar un *Plano Regulador* que incluya las recomendaciones de dicho organismo para el desarrollo de la Isla. Este plano Regulador deberá ofrecer una perspectiva global y de largo plazo de la disponibilidad y uso de todos los recursos materiales de la Isla tales como terrenos, minerales, agua, vegetación y vida animal, minas, fuerza, riego y control de inundaciones, navegación, avenamiento, usos industriales y domésticos del agua, pesquería, recreo y bienestar general, instalaciones de utilidad pública, residenciales, comerciales, recreativas, manufactureras, de transporte, de comunicación, institucionales, gubernamentales... y su posible futura utilización y desarrollo.

Como puede observarse, el Plano Regulador pretende ofrecer un acopio realista de los recursos materiales necesarios para el desarrollo y disposición de los diferentes programas públicos. Cada uno de estos aspectos es cuidadosamente estudiado por la División de Estudios Económicos y Estadísticos de la Junta. Como la propia Junta de Planificación lo ha definido, el Plano Regulador viene a ser algo así como «un conjunto de documentos en los que se analizan y exponen los planes de desarrollo de las funciones gubernamentales principales, de las actividades económicas y de las áreas y regiones con el propósito de orientar y coordinar las mismas de modo que se lleven a cabo,

mediante el uso de los medios más económicos y prácticos...»

El Plano Regulador, aunque inspirado en la necesidad de guiar el desarrollo económico general, y especialmente los programas del Gobierno, interviene también en la regulación de la actividad privada especialmente en el sector construcción. En virtud de los Reglamentos de Zonificación y Urbanización, queda regulada la construcción de estructuras para fines industriales, comerciales y residenciales en armonía con los planes concretos del Gobierno para el desarrollo económico general.

En lo que respecta a la regulación de las actividades de las instrumentalidades públicas, a los fines de ajustarlas a los requisitos del Plano Regulador, la Ley es clara e imperativa. En este aspecto la Ley dice:

No se autorizará, ayudará o emprenderá, ni en todo ni en parte, ninguna mejora, adquisición, venta o cambio en los usos de terrenos u otras propiedades del pueblo de Puerto Rico o cualquiera de sus oficinas, negociados, corporaciones o autoridades gubernamentales y sus municipios o de cualquier servicio público de propiedad pública, por ningún funcionario u organismo ejecutivo de Puerto Rico, *a menos que la posición, naturaleza y extensión propuesta para los mismos, no esté en conflicto con lo indicado en dicho Plano Regulador y se hayan sometido a la Junta y hayan sido aprobadas por ésta.*

Para que los organismos antes mencionados puedan ir contra lo dispuesto en el Plano Regulador, después de haber sido denegada la acción por la Junta de Planificación, se precisa la aprobación del Gobernador de Puerto Rico, o en su lugar, que se obtenga una autorización específica mediante una ley especial.

La fuerza de coordinación del Plano Regulador es evidente. Si bien las anteriores limitaciones se refieren a las instrumentalidades y organismos públicos, la actividad pri-

vada queda automáticamente afectada ya que el Plano Regulador fija las metas generales en el uso de los recursos, especialmente el uso de terrenos adyacentes a los centros urbanos. Más adelante analizaremos los esfuerzos de coordinación de la actividad privada en materia del uso de los terrenos propios para la construcción.

El Plano Regulador se descompone en una serie de planos reguladores de programas específicos de obras públicas elaborados por la Junta de Comunicación, en común acuerdo y discusión con los departamentos ejecutivos o agencias que tienen la responsabilidad directa de su ejecución. La Junta ha preparado, aprobado y puesto en vigor, cinco fases del Plano Regulador general, a saber: El Plano de Hospitales de Distrito, el Plano de Carreteras Estatales, el Plano de las Vías Principales del Area Metropolitana de San Juan, el Plano de Aeropuertos y Vías de Comunicación entre Aeropuertos y el Plano Regulador de las Comunidades Rurales. Cada uno de estos planos reguladores proyecta las necesidades de determinados servicios esenciales al desarrollo económico y expresa en forma concreta los recursos financieros que se requieren a corto y largo plazo para su consecución. Parte de las obras proyectadas en el Plano Regulador se planean para su realización en el año inmediato, otra parte se proyecta en un plazo de cinco años, y la realización total de los objetivos del Plano Regulador supone un plazo de veinticinco años.

Los cinco planos reguladores indicados arriba tienen como finalidad última encuadrar las actividades de los diferentes departamentos ejecutivos o agencias administrativas dentro de los objetivos generales del desarrollo del país, evitándose en esa forma toda posibilidad de conflictos o ineficiencia en el uso de recursos disponibles. Según las exigencias establecidas por la Ley de Planificación, cada departamento o agencia administrativa viene obligada a so-

meter sus planes de inversiones en mejoras permanentes a la Junta de Planificación, acompañado de un estimado de los recursos financieros requeridos. La Junta estudia dichos planos a la luz de las normas de planificación establecidas y si no encuentra conflicto algunos con los objetivos del Plano Regulador general, le imparte su aprobación. El Departamento o Agencia Administrativa concernida tiene amplia oportunidad para defender ante la Junta, en vistas administrativas, sus propuestas y de examinar las razones que pueda haber tenido la Junta para enmendar o denegar el plan sometido.

La labor de revisión y aprobación de los planes de las instrumentalidades públicas por la Junta evita errores y posibles conflictos con otros programas ya aprobados por la misma. Un caso interesante de la importante función de coordinación del Plano Regulador surgió en cierta ocasión en que el Departamento de Instrucción sometió a la Junta un plan para la construcción de escuelas en un valle que había sido previamente separado para otros fines. La Autoridad de las Fuentes Fluviales había logrado la aprobación de la Junta de Planificación de un plan para construir una presa en el Valle de Caonillas con fines a la construcción de una planta de energía eléctrica. El Departamento de Instrucción ignoraba que la población de dicho valle iba a ser trasladada a otro lugar para proceder a la inundación del sitio. Finalmente ambas agencias coordinaron sus actividades de suerte que se logró el traslado de la comunidad a un sitio más conveniente y se aprobó el plan de construcción de las escuelas solicitado por el Departamento de Instrucción.

Desde que la Junta de Planificación fue creada en 1942 ha recibido más de 20 mil proyectos de obras públicas y ha aprobado cerca de 15 mil con un valor total de inversiones de más de \$ 650 millones. En un solo año la Junta re-

cibe más de mil proyectos similares, de los cuales un gran número son aprobados y algunos son denegados. En el año 1957-58, por ejemplo, la Junta recibió cerca de 1.000 proyectos, de los cuales aprobó 950 con una inversión pública total de \$ 46 millones. Los restantes cincuenta proyectos, que suponían una inversión pública de cerca de \$ 375.000, fueron desaprobados por no ajustarse a las normas y objetivos establecidos por la Junta.

El Programa Económico de Cuatro Años. — Otro instrumento de planificación y coordinación de la gestión pública es el *Programa Económico de Cuatro Años*. Mientras el Plano Regulador es una visión de largo plazo (25 años) de la labor a realizar, el Programa Económico de Cuatro Años comprende un plazo de tiempo que podemos denominar intermedio. Las metas y objetivos abstractos y hasta cierto punto ideales comprendidos en el Plano Regulador, reciben mayor concreción y se apoyan en una base realista en el Programa Económico de Cuatro Años. El Programa Económico de Cuatro Años comprende un análisis de todos los proyectos sometidos por todas las Agencias del Gobierno, hace acopio de la labor realizada por el Gobierno en el año anterior inmediato y somete las recomendaciones pertinentes para la asignación de los recursos financieros necesarios para el cumplimiento del programa.

El programa económico de Cuatro Años presenta un estimado de los recursos con que habrá de contar el Gobierno, por concepto de ingresos ordinarios (contribuciones de todos los tipos), para el primer año del programa. Luego presenta el estimado de gastos totales en que habrá de incurrir el Gobierno para dar cumplimiento a los programas de las distintas agencias. El estimado de gastos se divide en tres partes: El presupuesto de gastos corrientes de administración, las asignaciones especiales para ampliar determina-

dos servicios administrativos, y los gastos de inversión pública en mejoras permanentes.

Este primer análisis ofrece una idea clara de los recursos y los compromisos contraídos para el primer año del programa económico.

Como en virtud de las asignaciones especiales para la expansión de los servicios administrativos y del aumento en las inversiones públicas para mejoras permanentes (edificios públicos, carreteras, aeropuertos, escuelas, etc.) el presupuesto de gastos excede a los recursos ordinarios del Gobierno, el Programa Económico de Cuatro Años incluye un análisis de la deuda pública vigente y del margen prestatario disponible que el Gobierno puede utilizar para cubrir su presupuesto de gastos. Hay que apuntar que la deuda pública se utiliza para financiar las inversiones públicas en mejoras permanentes y que, en tal caso, se requiere una legislación específica autorizando la emisión de bonos de la deuda pública.

Finalmente, el Programa Económico de Cuatro Años entra en un análisis detallado de todos los programas a realizarse por las diferentes instrumentalidades públicas, definiendo concretamente las actividades del primer año y proyectando la labor a realizarse para los cinco años subsiguientes.

Desde el punto de vista del proceso de planificación, es interesante examinar cómo la Junta de Planificación logra formarse este cuadro tan completo de las metas económicas generales, y cómo logra armonizarlas con las demandas de los distintos organismos públicos. Para ello es necesario examinar el mecanismo empleado por la Junta de Planificación estipulado por dicha institución. Todos los años los distintos organismos públicos deberán someter a la Junta, con casi un año de anticipación, sus propuestas de gastos ordinarios y una descripción de los proyectos de

mejoras permanentes, indicando un estimado de los recursos que se necesitarían para financiar dicha inversión. La Junta de Planificación analiza cuidadosamente la información suministrada por las agencias e inicia inmediatamente una serie de vistas administrativas en las que los representantes de las agencias concernidas defienden sus propuestas y discuten los reparos que pueda presentar la Junta. Aquí termina la primera etapa. La segunda etapa, en la formulación del Programa de Cuatro Años, tiene lugar a nivel de decisión más elevado. El Primer Ejecutivo asesorado por los miembros de su gabinete, especialmente por aquellos que más directamente tienen alguna responsabilidad con algún aspecto del programa de desarrollo económico, como por ejemplo el Presidente del Banco de Fomento, el Director del Negociado de Presupuesto, el Secretario de Hacienda, etc. De la discusión a nivel de Gabinete se pasa luego a la tercera etapa que consiste en someter el programa del gobierno a la libre discusión por parte de la ciudadanía en vistas públicas ampliamente anunciadas. Aunque son verdaderamente pocas las personas que se aprovechan de esta oportunidad de participar en el proceso de planificación, el principio cumple con uno de los requisitos de la planificación democrática. Terminadas las vistas públicas, la Junta somete nuevamente al Gobernador el programa con las posibles enmiendas surgidas, quien luego de estudiarlo nuevamente junto a sus asesores, le imparte su aprobación. El Programa Económico de Cuatro Años, según ha sido aprobado por el Primer Ejecutivo, constituye el programa del Gobierno que el Gobernador presentará y recomendará a la Asamblea Legislativa para que este organismo tome la acción legislativa que corresponda. Finalmente el Cuerpo Legislativo recibe el Programa Económico, discute en vistas públicas de las Comisiones de Hacienda los aspectos presupuestarios y recibe información adicional de

los directores de las agencias públicas, sobre lo cual actuará oportunamente para poner en vigor los diferentes aspectos del Programa Económico. Con la aprobación del presupuesto del año fiscal correspondiente para la ejecución de los diferentes proyectos comprendidos en el Programa de Cuatro Años, termina realmente el proceso de planificación y preparación de la obra del Gobierno en cada período fiscal.

El Presupuesto Modelo. — El Presupuesto Modelo, preparado por el Negociado de Presupuesto, constituye el tercer instrumento de planificación que junto al Programa Económico de Cuatro Años completará el proceso de planificación económica y fiscal de la gestión pública. La preparación del Presupuesto Modelo sigue un proceso similar y se prepara paralelamente con el Programa Económico de Cuatro Años, pero a diferencia de éste que concreta su atención en la planificación de largo plazo de las inversiones públicas (mejoras permanentes), el Presupuesto Modelo concentra su atención en los aspectos fiscales de los gastos ordinarios del Gobierno en cada ejercicio fiscal. Su función es más bien la de coordinar las actividades de las diferentes instrumentalidades públicas de suerte que la distribución de los recursos disponibles se logre de conformidad con los objetivos generales del Programa Económico del Gobierno y sus recursos económicos.

La preparación del Presupuesto Modelo requiere que todas las agencias públicas sometan sus estimados de gastos corrientes para el año fiscal venidero con casi un año de anticipación. Reunida la información, el Negociado de Presupuesto, en consulta directa con el Gobernador y sus principales asesores (Presidente de la Junta de Planificación, Presidente del Banco Gubernamental de Fomento, Secretario de Hacienda y técnicos de su oficina), prepara el

Presupuesto Modelo que el Gobernador someterá a la Legislatura en su informe anual a este cuerpo. En su sesión inaugural que en cada ejercicio legislativo celebra durante el mes de enero, la Asamblea Legislativa, en sesión conjunta de sus dos Cámaras, escucha el mensaje del Gobernador y recibe oficialmente el Presupuesto Modelo. El Presupuesto Modelo, en este instante, representa el programa fiscal de la Rama Ejecutiva para la ejecución del programa económico recomendado para el primer ejercicio fiscal del programa Económico de Cuatro Años. La Comisión de Hacienda de la Cámara de Representantes y del Senado someten a estudios el Presupuesto Modelo siguiendo los mismos trámites a que fue sometido el Programa Económico de Cuatro Años. Luego de oír a las partes interesadas en vistas públicas, las Comisiones de Hacienda hacen sus recomendaciones a sus respectivos cuerpos y se somete el Presupuesto Modelo a la aprobación de los cuerpos legislativos. La aprobación del Presupuesto Modelo comprende la formulación de las leyes fiscales necesarias que el Negociado de Presupuestos ha preparado conjunto al Presupuesto Modelo, de manera que se disponga de los fondos necesarios para realizar la obra comprendida en el programa. El Presupuesto Modelo, luego de aprobado, se convierte en el Presupuesto Oficial para el ejercicio fiscal inmediato.

El Programa Económico de Cuatro Años junto al Presupuesto Oficial de Gastos, constituye, en forma complementaria, el plan económico y fiscal del Gobierno para cada año con suficiente información que permite una proyección económica para los subsiguientes tres años.

Todos los años, para la misma fecha, la Junta de Planificación inicia la preparación del Programa Económico comenzando con una evaluación de la labor realizada, y terminando con una revisión de las metas señaladas en el programa económico anterior. Desde 1942 hasta 1963, la Junta

de Planificación ha preparado un total de 20 programas económicos que han servido de instrumento de planificación y coordinación muy eficaz de la gestión pública.

La Política Fiscal. — Al estudiar los organismos e instrumentos que han hecho posible la planificación y coordinación del desarrollo económico en Puerto Rico, no podemos ignorar la importante función del Departamento de Hacienda como artífice de la política fiscal y agencia administradora de las finanzas públicas. Al formular la política fiscal en un país en vías de desarrollo, resulta sumamente difícil encontrar una solución armónica entre dos objetivos siempre presentes y conflictivos entre sí: Crear un sistema impositivo que permita al Gobierno ampliar los servicios públicos necesarios para crear las estructuras propiciatorias del crecimiento económico y, al mismo tiempo, mantener una política fiscal que estimule la formación de capital y las inversiones de capital privado. Además de bregar eficientemente con este difícil problema, el Departamento tiene la importante responsabilidad de administrar los recursos financieros del Gobierno así como la administración de la deuda pública. Pero sobre todo, el Departamento de Hacienda provee un cuadro realista de los recursos financieros disponibles para la elaboración del Programa Económico de Cuatro Años y el Presupuesto Modelo. El Secretario de Hacienda es por lo tanto uno de los asesores más importantes en el proceso de planificación. El Departamento de Hacienda, a través de su División de Ejecución de Exenciones de Impuestos, coopera con la Administración de Fomento Económico en la tramitación de las solicitudes de exención contributiva a las nuevas industrias establecidas bajo el plan de incentivos industriales.

El Consejo de Secretarios y el Consejo Económico del Gobernador. — La labor más importante de planificación, coordinación y evaluación de la gestión pública, tiene lugar en el Consejo Económico del Gobernador y en el Consejo de Secretarios.

El Consejo de Secretarios está constituido por los Secretarios de los Departamentos de Trabajo, Educación, Justicia, Hacienda, Obras Públicas, Estado, Comercio, Agricultura y Salud. El Consejo de Secretarios tiene funciones similares a las de un Gabinete presidido por el Gobernador como el primer Ejecutivo del país. En estas reuniones del Consejo de Secretarios, se examina y evalúa la labor realizada por el Gobierno y se trazan las metas y normas a seguir en los programas públicos futuros. La presencia de los Secretarios de todos los Departamentos Ejecutivos, permite la coordinación de la gestión pública a este alto nivel de decisiones.

Puesto que hay otras agencias que llevan el peso de la planificación económica y fiscal, como por ejemplo la Administración de Fomento Industrial, la Junta de Planificación y el Negociado de Presupuestos, se ha establecido como práctica incluir a los directores de estas agencias en las reuniones del gabinete del Gobernador. Esta reunión conjunta de los Secretarios de los Departamentos Ejecutivos y los directores de la Junta de Planificación, de la Administración de Fomento Industrial y del Negociado de Presupuestos constituyen en la práctica un *Consejo Económico* capaz de evaluar la obra del Gobierno a la luz de los diferentes programas dirigidos al desarrollo de la economía nacional. Es en esta reunión donde los Secretarios y Directores de las agencias de planificación conocen los objetivos generales y los planes concretos que se propone el Gobierno para su logro.

Como el proceso de planificación en Puerto Rico no está dirigido a la centralización absoluta de la economía, sino más bien a dirigir el proceso de desarrollo mediante una política de estímulos a la inversión privada, sus efectos son más visibles en lo que concierne a la actividad del sector público. Es decir, la planificación resulta más efectiva en la coordinación de los programas del Gobierno. Claro está que los logros alcanzados en el campo de la actividad privada, especialmente en el programa de industrialización, han estado en relación directa con la forma ordenada e ininterrumpida de la obra del Gobierno. Esto queda palpablemente demostrado por el rápido crecimiento del presupuesto nacional y la deuda pública nacional. A pesar del aumento considerable en los ingresos corrientes del gobierno en contribuciones de todos los tipos como consecuencia del crecimiento en el ingreso nacional, ha sido necesario aumentar la deuda pública para financiar las inversiones del Gobierno. Como veremos más adelante, de todos los sectores de la economía el sector público ha registrado el máximo crecimiento.

Limitaciones del Proceso de Planificación. — Una de las limitaciones más importantes que podemos señalarle al proceso de planificación en Puerto Rico y que resulta del peculiar enfoque dado al programa de desarrollo económico por el Gobierno, es su casi exclusiva atención al sector industrial de la economía a expensas de los demás sectores económicos. En el afán de buscar otras fuentes de ingresos y empleos, se ha puesto el mayor esfuerzo en atraer capital extranjero para el desarrollo del sector industrial, al grado de crearse un tipo de crecimiento económico desequilibrado. Los demás sectores económicos no han recibido la debida atención para promover un tipo de desarro-

llo balanceado, que hubiera sido lo más deseable en el largo plazo. La Junta de Planificación y los demás organismos planificadores del desarrollo económico no han hecho gran esfuerzo para modificar los enfoques tradicionales. Como ha señalado William Stead en su reciente estudio sobre el desarrollo económico de Puerto Rico, la escasa importancia que los programas del Gobierno han dado al sector agrícola constituye una de sus fallas primordiales.

En cierto modo, con respecto al sector agrícola, el Gobierno ha contribuido, sin proponérselo, a crear una actitud negativa hacia este sector similar a la que ha señalado la Organización de Alimentos y Agricultura de las Naciones Unidas con respecto a los países económicamente subdesarrollados. La actividad agrícola carece del atractivo de que gozan las demás actividades económicas y se la considera generalmente como no rentable. A pesar de que hay un programa de formación de ingenieros agrónomos, la aspiración de estos al graduarse no es la de dedicarse a la explotación económica de la tierra, sino a colocarse en algunos de los programas agrícolas del Gobierno. Nuestros agrónomos, en vez de estar en el campo agrícola, están en las ciudades ocupando, en su gran mayoría, puestos administrativos burocráticos. De esta actitud es en gran parte responsable el Gobierno, al dar la importancia desproporcionada que ha dado a la industrialización en los programas de desarrollo económico. Más adelante volveremos a tocar este punto que consideramos de gran importancia.

RESUMEN Y COMENTARIOS. — La Planificación Económica y Social ha jugado un papel de vital importancia en el desarrollo económico. El proceso de planificación ha estado condicionado por el peculiar enfoque dado por el Gobierno al programa de desarrollo económico. El proceso de planificación en Puerto Rico es de tipo democrático y sólo pre-

tende planificar y coordinar los programas de administración pública, definir los objetivos de los programas públicos y crear las condiciones propiciatorias para el desarrollo económico del país.

En la planificación de los programas del Gobierno, el Plano Regulador y el Programa Económico de Cuatro Años, preparados por la Junta de Planificación y el Presupuesto Modelo preparado por el Negociado de Presupuesto, constituyen los instrumentos más importantes en la labor de planificación y coordinación de los Programas públicos.

CAPÍTULO VI

INDUSTRIALIZACION Y DESARROLLO

Con mucha frecuencia, los responsables de la formulación de los planes de desarrollo económico para los países subdesarrollados defienden la industrialización frente al desarrollo de la agricultura como el medio más eficaz para lograr con mayor rapidez una elevación en los niveles de vida de la población. La predilección por la industrialización es comprensible ante la grave situación de desempleo masivo, baja productividad y el paro encubierto que existe en los sectores agrícolas. Teóricamente, la industrialización permite la reabsorción de los desplazados en la fase agrícola cuya productividad marginal es cero, sin menoscabo de la producción agrícola total, y al mismo tiempo absorberá los desempleados por falta de fuentes de empleo. Si bien es cierto que el desarrollo del sector industrial es parte indispensable de los planes de desarrollo económico, no es menos cierto que el desarrollo y expansión de la agricultura es indispensable para el éxito del desarrollo industrial. Como señala Staley, es irreal pensar que el desarrollo de la agricultura y la industrialización son independientes o están en conflicto dentro de un programa de largo plazo. Hay pues una relación de complementaridad entre la agricultura y la industria que hay que tener en cuenta al formular los planes de desarrollo económico. Staley plan-

tea esta relación en forma tajante al decir: «El aumento de la productividad en la agricultura, es uno de los medios más sólidos para promover la industrialización, ya que si la agricultura no se moderniza considerablemente, es probable que en la mayoría de los países subdesarrollados la expansión industrial se detenga por falta de mercados, porque la mayor parte de la población carecerá del necesario poder adquisitivo.»

La necesidad y conveniencia de lanzar un plan de desarrollo integral, pero con mayor acentuación en la renovación y desarrollo del sector agrícola, como paso previo al desarrollo de la industria, era mucho más evidente en Puerto Rico, dado que más del 40 % de los empleos totales se originaban en este sector, el paro forzoso ascendía a más del 20 % de la fuerza obrera y carecíamos de materias primas y capital disponible para el desarrollo de la industria. El fortalecimiento de la economía agrícola, habría puesto el plan de desarrollo industrial sobre bases mucho más sólidas. Esto lo reconoció Perloff al hacer un estudio intensivo de las potencialidades de desarrollo de la economía puertorriqueña. «En el caso de Puerto Rico», declaró Perloff, «no se trata de una cuestión de industrialización *versus* agricultura, sino más bien en grado considerable, una cuestión de usar las herramientas y técnicas de la industrialización para elevar al máximo el valor de la producción agrícola y así aumentar, tanto el ingreso como las oportunidades de empleo».

Sin embargo, los planes de desarrollo económico se han centrado en la promoción de capital exterior para la industrialización sin el correspondiente estímulo de la economía agrícola. La industrialización se convirtió en la médula del programa de desarrollo económico y en el objetivo principal de la política del Gobierno. La reforma agraria que constituyó en un comienzo el objetivo central de la gestión

gubernamental, pasó a segundo plano. En parte, el rápido cambio de la promoción agrícola a la industrialización como base del programa de desarrollo económico, se debió a la influencia de los «peritos norteamericanos». Se produce un cambio súbito en la política de desarrollo del Gobierno. Ya hemos señalado que en las primeras etapas, los planes de desarrollo se apoyaron en una política agresiva de reforma agraria enderezada a rescatar las tierras de manos de los grandes monopolios ausentistas y en la operación de empresa productoras establecidas por el propio Gobierno. Aunque se trató de dar explicaciones económicas para el cambio de planes, ha prevalecido la idea de que esta fue una decisión exigida por el Gobierno de Washington al producirse el cambio de Gobierno en los Estados Unidos, a la muerte del presidente Franklin D. Roosevelt. Sea cual fuere la verdadera razón para el cambio en los enfoques del programa de desarrollo, lo cierto es que todos los esfuerzos se encaminaron a la promoción de la industria privada, financiada con capital norteamericano.

En este capítulo nos proponemos examinar la política de industrialización, sus logros y consecuencias, así como sus efectos en la estructura económica.

Incentivos al Capital Extranjero. — Como hemos señalado anteriormente, en sus comienzos, el programa de industrialización se apoyó en el establecimiento de nuevas fábricas manufactureras operadas directamente por el Gobierno, pero las dificultades administrativas y los raquíticos resultados logrados convencieron a los dirigentes del programa de la necesidad de buscar nuevos incentivos para atraer las inversiones de capital. Se procedió a la venta de las fábricas del gobierno a la empresa privada, y se acentuó una política de incentivos al capital extranjero. El propósito primordial era convencer a los capitalistas norteamericanos

de la rentabilidad de las inversiones en Puerto Rico. Las ventajas más importantes que los dirigentes destacaron en la campaña de promoción llevada a cabo en el continente norteamericano fueron: la exención del pago de contribuciones sobre la propiedad y los ingresos derivados de las nuevas inversiones, la ayuda directa financiera de largo y corto plazo ofrecida por el Gobierno, las facilidades de planta física construidas por el Gobierno y arrendadas a un canon de arrendamiento moderado, y la ayuda técnica en el adiestramiento del personal necesario en las diversas industrias y, posiblemente el más atractivo de todos, los bajos salarios que prevalecían en la Isla en comparación con los que prevalecían en el Continente.

Para hacer conscientes a los industriales continentales de la realidad de estas ventajas, se montó una amplia campaña de promoción en el continente que produjo los resultados deseados. De 1948, en que el programa de promoción de industrias se inicia con todo vigor, hasta 1965, se habían establecido un total de 8,255 nuevas fábricas de las cuales 592 habían cerrado sus operaciones por varias razones, y un total de 7,663 se mantenían en plena producción. El cuadro III, que sigue, ofrece una idea clara del establecimiento de nuevas fábricas, bajo los auspicios del programa de incentivos industriales. Refleja el total de nuevas fábricas establecidas bajo el plan de promoción de nuevas industrias desarrollado por la Administración de Fomento Económico.

Aunque los incentivos mencionados arriba se ofrecen en igualdad de condiciones a industriales locales y extranjeros, la labor de promoción ha tenido lugar, principalmente, en el continente norteamericano, por lo que como habría de esperarse, la mayor parte de las nuevas fábricas establecidas son extranjeras. La Administración de Fomento Económico suele clasificar las nuevas empresas en tres

CUADRO III. Relación de las nuevas fábricas establecidas bajo el programa de Fomento Industrial, 1948-1965. Puerto Rico. (1)

Año	Establecidas	Cerradas	En Operación
1948	35	0	35
1949	64	2	62
1950	96	6	90
1951	128	5	123
1952	188	12	176
1953	258	14	244
1954	280	36	244
1955	328	21	307
1956	388	30	358
1957	453	32	421
1958	505	49	456
1959	555	49	506
1960	635	49	586
1961	713	53	660
1962	777	66	711
1963	832	63	769
1964	942	55	887
1965*	1078	50	1028

* Hasta noviembre, 1965.

(1) Estos datos fueron revisados por la Administración de Fomento Económico durante 1965 y que se redefinió el concepto «promoción».

categorías, a saber: firmas extranjeras, firmas continentales y firmas locales. Siguiendo esta clasificación, que tiene la ventaja de permitirnos observar las inversiones de capital extranjero no norteamericano, observaremos que hasta

la fecha, el programa de promoción industrial ha tenido muy pocos resultados en atraer capital «extranjero», predominando la industria del continente, aún sobre los industriales locales. Esta es, como analizaremos luego, una de las grandes fallas del programa de industrialización. El cuadro IV que sigue, presenta una relación de las fábricas de nueva creación por origen del capital, durante el mismo período considerado en el cuadro anterior.

Como puede observarse de la información que ofrece el cuadro anterior, el efecto de la promoción de capital extranjero ha sido muy débil y de relativa importancia en lo que se refiere al capital nativo. De las 1,078 fábricas establecidas para 1965, el 65.7 % eran fábricas norteamericanas, el 26.9 % eran de origen nativo y sólo el 7.4 % eran extranjeras. De modo que si agrupamos las extranjeras y las norteamericanas tendremos que el 73.1 % de todas las empresas promovidas por la Administración de Fomento Económico, son de origen extranjero y sólo el 26.9 % pueden considerarse de origen nativo. Aun este 26.9 % de empresas consideradas como nativas no representa realmente inversiones de capital doméstico, pues el criterio que ha utilizado la Administración de Fomento Económico ha sido la proporción del capital total de la empresa que responde a inversionistas del país o a extranjeros. Así pues, en las llamadas empresas nativas hay inversiones norteamericanas, pero por predominar los intereses económicos de puertorriqueños, han sido clasificadas como empresas nativas.

Relación de las Inversiones de Capital. — Aparte del rápido crecimiento de las inversiones de capital como consecuencia del programa de desarrollo económico, las inversiones del sector público registraron un aumento igualmente considerable. El aumento en las inversiones del sector público, es el resultado directo de los programas dirigidos a

CUADRO IV. Relación de las nuevas fábricas promovidas por Fomento, por origen del capital, 1948-1965, Puerto Rico. (1)

Año	Extranjeras	Continetales	Locales	Total
1948	0	28	7	35
1949	2	52	10	64
1950	2	79	15	96
1951	3	110	15	128
1952	5	163	20	188
1953	5	232	21	258
1954	8	242	30	280
1955	9	275	44	328
1956	8	316	64	388
1957	7	367	79	453
1958	11	396	98	505
1959	17	435	103	555
1960	17	506	112	635
1961	26	545	142	713
1962	39	570	168	777
1963	43	589	201	833
1964	59	649	234	942
1965	80	708	290	1078

Fuente: Estadísticas de la Administración de Fomento Económico.
(1) Esta data fue revisada por la Administración de Fomento Económico durante 1965 ya que se redefinió el concepto «promoción».

crear las infraestructuras necesarias para el desarrollo económico. El cuadro V que sigue, ilustra el crecimiento de las inversiones durante el período bajo consideración.

CUADRO V. Movimiento de las Inversiones de Capital por Sector, 1947-64, Puerto Rico. (En millones de dólares.)

Año	Sector Público	Sector Privado	Total
1947	28.0	33.9	61.9
1948	40.4	60.2	100.6
1949	55.3	60.8	116.1
1950	59.8	51.7	111.5
1951	51.4	73.7	125.1
1952	73.8	76.8	150.6
1953	85.3	73.7	159.0
1954	75.5	97.2	172.7
1955	73.0	129.7	202.7
1956	65.0	152.3	217.3
1957	95.8	164.0	259.8
1958	103.2	176.3	279.5
1959	114.9	183.0	297.9
1960	129.9	220.7	350.6
1961	132.1	241.5	373.6
1962	140.0	305.4	445.4
1963	139.8	342.2	428.0
1964	171.8	409.6	581.4

Fuente: Ingreso y Producto, Junta de Planificación, 1964, Santurce, Puerto Rico. Las cifras fueron revisadas por la Junta de Planificación en el 1964.

Considerando la participación de los sectores públicos y privados en las inversiones totales, observaremos que el sector público ha contribuido aproximadamente con el 30 % de las inversiones totales y el sector privado con el 70 %.

Es decir, que para estimular las inversiones privadas se ha requerido del Gobierno una inversión de un dólar por cada dos dólares con treinta y tres centavos invertidos por la empresa privada.

Financiamiento de las Inversiones.— Para estudiar la forma de financiamiento de las inversiones fijas, ilustradas en cuadro anterior, hemos tenido que recurrir a un método indirecto por no haber información concreta disponible, o por estar dicha información desglosada sin relación al propósito que perseguimos en esta sección. Como el financiamiento de las inversiones públicas de largo plazo se logra mediante la deuda pública la cual está mayormente en posesión de instituciones extranjeras (norteamericanas), el valor de los bonos emitidos por las instituciones gubernamentales puede considerarse como una fuente más o menos confiable para determinar el financiamiento de las inversiones del sector público. De igual modo, como las inversiones de capital en el sector privado son en parte financiadas por el capital privado nativo y en parte por el capital extranjero, podemos utilizar la información suministrada por la cuenta de movimiento de capital a largo plazo de la Balanza de Pagos para Puerto Rico. Luego, si a la inversión total fija (pública o privada) le restamos el valor del capital total exterior, podremos determinar con un margen razonable de error, la parte de las inversiones totales fijas que ha sido financiada por capital doméstico. Esta información se ofrece a continuación, en el cuadro VI. Este cuadro demuestra claramente que las inversiones de capital para el desarrollo económico de Puerto Rico han dependido en proporción alarmante del capital extranjero. De la información se desprende que poco menos del 62 % de las inversiones totales se han financiado con capital norteamericano. En lo que se refiere a las inversiones de capital en las nuevas

CUADRO VI. Fuente de Financiamiento de las Inversiones Fijas en Puerto Rico, 1964. (En millones de dólares.)

Fuente de Financiamiento	Valor de las Inversiones	
Capital Extranjero:		
Bonos de Agencias Gubernamentales	114.9	
Hipotecas y Préstamos de Agencias del Gobierno de EE.UU.	29.2	
Hipotecas y Préstamos de Instituciones Privadas	46.6	
Inversiones Directas	166.7	
Otras Inversiones	2.5	
Total de Inversiones Extranjeras	359.9	
Menos: Ajuste por Disminución Total en las Inversiones Extranjeras	51.3	
Errores y omisiones, Balanza de Pagos	50.3	101.6
Aumento neto en las inversiones extranjeras		258.3
Inversión Doméstica	581.4	
Menos: Inversión interna pública financiada con capital exterior	114.9	
Errores y omisiones en el ajuste	4.9	119.8
Inversión Doméstica ajustada		461.6
Total de Inversiones Domésticas y Extranjeras		719.9

Fuente: Junta de Planificación, Balanza de Pagos de Puerto Rico, 1964, Santurce, Puerto Rico.
Junta de Planificación, Ingreso y Producto, 1964, Santurce, Puerto Rico.

fábricas establecidas, se calcula que el 90 % o más, de las inversiones de capital fijo en la industria privada está en manos ausentistas.

La creciente dependencia de nuestra economía de las inversiones de capital extranjero, y del financiamiento de la deuda pública y privada mediante empréstitos en poder de extranjeros, ha empezado a causar alarma en los sectores de opinión política del país. Pues no se trata de la negativa a aceptar la entrada del capital extranjero para ayudar al financiamiento de las inversiones de capital necesarias para el crecimiento de la economía, sino del papel que debe jugar el capital extranjero en los planes de desarrollo económico de un país. En el caso de Puerto Rico, se ha producido una tendencia peligrosa a depender del capital extranjero para el desarrollo económico, al grado de que se ha sugerido la necesidad de continuar la exención contributiva a las nuevas empresas establecidas. Nuestra posición en este aspecto es que el capital extranjero debe jugar un papel importante en las primeras fases del desarrollo económico, como medio eficaz para el arranque inicial (takeoff) que logre romper el círculo vicioso en que se mueven los países de menor desarrollo. Pero a medida que el país progresa y se producen aumentos en el ingreso nacional, debe ir ocurriendo una acumulación de capital doméstico que eventualmente habrá de reducir la necesidad de capital extranjero. Pero si esto no ocurre y el capital extranjero sólo logra crear un estado de dependencia creciente, como ha ocurrido en Puerto Rico, las inversiones de capital doméstico encontrarán serios obstáculos y el desarrollo económico, aunque muestre tendencias ascendentes, se apoyará necesariamente sobre bases débiles.

Todo plan de desarrollo económico, esbozado por los países de menor desarrollo, debe tener como meta última hacer que la economía dependa progresivamente menos del

capital exterior por las consecuencias adversas que un efecto contrario tiene para el desarrollo económico. No significa esto que sea necesario negarle la entrada a capitales extranjeros que pueden contribuir al desarrollo económico, sino que es necesario reconocer que el crecimiento de la economía será más estable y sus resultados y beneficios de mayor provecho para los nacionales del país, cuanto menos dependa del capital extranjero.

Hemos acogido con gran júbilo que al fin el Gobernador de Puerto Rico se haya hecho eco de esta posición que hemos venido defendiendo desde la cátedra y desde los comienzos del programa de desarrollo económico. En su reciente mensaje a la Legislatura de Puerto Rico, el Gobernador expresó la necesidad de establecer un balance entre el capital externo y el capital interno. A este respecto y dirigiéndose a los Legisladores, el Gobernador ha dicho: «Todo país debe aspirar a que llegue el día en que la mayor parte del capital responda en sus decisiones a los residentes del país, a los que forman parte de la manera de vida, de las aspiraciones básicas del propósito colectivo del país». Luego el Gobernador expresó la necesidad de estimular las inversiones mixtas a los residentes del país para que no tengan que venderle, cediendo a ofertas tentadoras, a residentes del exterior.

Producción, Empleos e Ingresos de las Nuevas Industrias. — Si bien el rápido aumento de las inversiones de capital extranjero en el sector manufacturero ha tenido un efecto de expansión en todos los demás sectores de la economía, como veremos en el próximo capítulo, conviene que analicemos la aportación de las nuevas industrias a la economía en lo que se refiere a producción, empleos e ingresos generados. El Cuadro VII, que sigue, ilustra el volumen de empleo y el ingreso generado en las nuevas fábricas promovidas por la Administración de Fomento Económico.

CUADRO VII. Empleos e Ingresos Generados por las Nuevas Fábricas, Puerto Rico, 1948-1964. (En millones de dólares y en millares de empleados.)

Año	Empleos	Ingresos
1948	2.2	(1)
1949	3.7	.6
1950	6.3	1.8
1951	8.6	4.2
1952	11.8	7.0
1953	18.4	23.4
1954	21.7	45.1
1955	25.7	56.1
1956	30.1	79.9
1957	34.7	95.1
1958	33.3	104.8
1959	41.5	127.2
1960	45.9	154.4
1961	50.7	205.3
1962	58.8	240.9
1963	60.6	268.7
1964	64.3	304.1
1965	78.3*	359.5*

Fuente: Ingreso y Producto, Junta de Planificación, 1940, 1947-1960 y 1964, Santurce, Puerto Rico.

(1) Menos de \$ 50,000.

* Cifras ajustadas para incluir empleo e ingresos de fábricas adicionales debido a la definición de un «nuevo universo».

La relación de ingresos y empleos que se presenta en dicho cuadro, no incluye las nuevas empresas establecidas sin

la ayuda de la Administración de Fomento Económico. Es decir, sólo hemos incluido en estas estadísticas la generación de ingresos y empleo de aquellas fábricas que han sido promovidas y ayudadas técnica o financieramente por dicha agencia. Tampoco hemos incluido la aportación del programa de promoción de ventas de ron puertorriqueño en el exterior ni las actividades de la división de turismo, que forman parte integrante del programa de promoción industrial de la Administración de Fomento Económico.

Como la promoción de ventas de rones puertorriqueños en el exterior y la promoción del turismo, programas que forman parte de los esfuerzos del Gobierno por crear nuevas fuentes de empleo e ingresos, juegan un papel tan importante en el cuadro general de la economía, hemos creído conveniente presentar la información correspondiente en sección aparte.

Turismo. — La promoción del turismo ha contribuido a la expansión rápida de las facilidades hoteleras de la Isla. Esto ha hecho posible atender adecuadamente el movimiento de turistas a la Isla. De 1957 a 1964, el número de turistas aumentó de 187,321 a 526,580 y los gastos totales de los mismos aumentaron de 28 millones de dólares en 1957 a 96.4 millones en 1964. El empleo total originado en el sector turístico asciende a cerca de 9,920 y el salario total pagado a los empleados asciende a cerca de 4 millones de dólares. El ingreso total originado en este sector, sumando los salarios pagados, las ganancias e intereses del capital privado, asciende a 37.7 millones de dólares.

Industria del Ron. — La industria del ron, ha recibido gran atención por parte de la Administración de Fomento Económico por razones obvias. Es una industria de gran potencial de crecimiento que utiliza la materia prima elabo-

rada en la industria local. La máxima aportación de la Administración de Fomento Económico a la industria de rones ha sido la de mantener una amplia e intensa campaña publicitaria en los Estados Unidos para estimular el consumo de rones puertorriqueños. Esta campaña ha probado ser muy productiva a juzgar por el incremento en las exportaciones de rones a los Estados Unidos. La expansión de la industria de rones encuentra, no obstante, un obstáculo casi infranqueable; los rones importados en los Estados Unidos procedentes de Puerto Rico pagan un elevado impuesto sobre el consumo que tiende a restringir la demanda de ron en el continente. El Gobierno de los Estados Unidos devuelve los impuestos recaudados y el Gobierno de Puerto Rico utiliza estos fondos para financiar la campaña de promoción del ron en los Estados Unidos. Esto compensa en parte los efectos del impuesto, pero no logra borrar la imagen del alto costo del ron puertorriqueño para el consumidor norteamericano. El ingreso total generado en el sector productor del ron ascendió a 11.2 millones de dólares.

Tomando en consideración los tres sectores, de cuya promoción es responsable la Administración de Fomento Económico como parte del programa de expansión industrial, la relación de empleos proporcionados y de ingresos generados para 1964 es como sigue:

Empleos Generados . . .	73.2
Ingresos Generados . . .	354.4 millones \$

Los ingresos generados estuvieron distribuidos en la siguiente forma:

Industria	304.1 millones \$
Turismo	39.1 »
Industria del Ron . . .	11.2 »
TOTAL	<hr/> 354.4 millones \$

Efectos de las Nuevas Industrias en el Comercio Exterior.— Como consecuencia del crecimiento de la producción nacional, se ha registrado un incremento continuo en las exportaciones totales de Puerto Rico. Sin embargo, el mayor incremento ha ocurrido en el sector manufacturero de nuevos productos. Gran parte de este aumento en el valor de las exportaciones corresponde a la producción de las nuevas fábricas promovidas por la Administración de Fomento Económico. Durante el período de 1952 a 1965, se produjo un aumento en las exportaciones del 300 %. Durante el mismo período el aumento en el valor de las exportaciones de nuevos productos fue de 380 millones de dólares, un aumento de casi 12 veces. El cuadro VIII que sigue, ilustra la importancia creciente de los nuevos productos industriales como parte de las exportaciones totales de Puerto Rico.

El valor de las exportaciones de nuevos productos ha superado al valor de las exportaciones de todos los demás productos incluyendo el azúcar. De hecho, la importancia relativa del azúcar en la balanza comercial de Puerto Rico se ha ido reduciendo mientras la de los demás productos ha ido en aumento creciente. Sin embargo, como tendremos oportunidad de demostrar más adelante, ha ocurrido también un aumento acelerado en las importaciones debido en gran parte a la dependencia de las nuevas industrias de materias primas traídas del exterior. Por esta razón la balanza comercial del país ha registrado un continuo y progresivo desbalance.

Puede observarse claramente que el mayor incremento en las exportaciones ha tenido lugar con respecto a los nuevos productos producidos por las industrias promovidas por la Administración de Fomento Económico. Es lógico, pues, que así sea puesto que como señaláramos en el capítulo inicial, por virtud de la condición política de la Isla, las nuevas fábricas establecidas han orientado su producción

CUADRO VIII. Relación de las Exportaciones de Nuevos Productos y Exportación Total. (En millones de dólares.) Puerto Rico, 1950-1964.

Año	Valor de las Exportaciones	Exportación de Nuevos productos	%
1950	244.1	33.2	13.6
1951	278.9	54.6	19.6
1952	270.3	60.8	22.5
1953	334.0	89.6	26.8
1954	362.4	119.0	32.8
1955	372.3	131.7	35.4
1956	432.2	169.3	39.2
1957	480.2	223.5	46.5
1958	494.3	265.7	53.8
1959	538.7	308.7	57.3
1960	646.1	380.4	58.9
1961	714.8	414.1	57.9
1962	791.8	497.1	62.8
1963	888.9	529.8	59.6
1964	964.3	579.8	60.1

Fuente: Junta de Planificación, *Balanza de Pagos de Puerto Rico, 1964*, Santurce, P. R.
Junta de Planificación, *Anuario Estadístico, 1964*, Santurce, P. R.

hacia la exportación, principalmente hacia el mercado de los Estados Unidos. Como tendremos ocasión de demostrar

más adelante, una de las deficiencias en los planes de desarrollo económico de Puerto Rico es la poca importancia que se le ha dado a la promoción de industrias domésticas orientadas hacia la producción para el mercado local que además utilicen materia prima producida localmente. Este desbalance en la promoción industrial ha producido un profundo desfase en el sector comercial exterior. Como veremos más adelante, el desarrollo económico ha ido acompañado de un progresivo empeoramiento de la balanza comercial, cuyo déficit ha ido aumentando a un ritmo mayor que el de crecimiento económico.

Promoción de las Inversiones Locales. — La Administración de Fomento Económico ha estado en el pasado comprometida a promover las inversiones de capital extranjero. Ello es comprensible puesto que políticamente la rápida industrialización de la economía nacional era absolutamente necesaria. Para el partido que acababa de ganar el poder político, liquidar la pobreza y elevar los niveles de vida de la población mediante la industrialización ofrecía las mejores posibilidades y cuanto más rápido procediera el ritmo de crecimiento económico, mayor fuerza política adquiriría. El presente gobierno, al iniciarse en el poder en 1940, acogió como punto de apoyo de su programa precisamente la reforma agraria, liquidación de los latifundios ausentistas, la redistribución de la tierra y la explotación cooperativa de grandes fincas azucareras. De modo que en lo que los enfoques de la política de desarrollo económico concierne, ésta ha dependido de las circunstancias políticas. En este momento en que se ha logrado superar en grado significativo la situación económica general, han surgido nuevas circunstancias que han provocado un cambio en la política de desarrollo económico. Ahora se sostiene en los círculos allegados al Gobierno que las mismas razones generales que po-

dían esgrimirse para defender la industrialización en el pasado, pueden aducirse ahora para defender la promoción de industrias cuya inversión y administración estén en manos puertorriqueñas. «Hay muchas razones sociales y políticas» dice uno de los asesores del Gobierno, «para tener un grupo sustancial de fuertes firmas puertorriqueñas identificadas con el gran esfuerzo de elevar el ingreso y el nivel de vida de Puerto Rico».

En el reciente mensaje a la Asamblea Legislativa de Puerto Rico, en el que se recogen las líneas generales de la política económica del Gobierno y que representa las preocupaciones de los dirigentes del desarrollo económico, dijo el Gobernador:

Se me hace difícil concebir que un pueblo consciente de sí mismo, no tenga el propósito de que en su empresa privada económica lleguen a predominar las decisiones de sus residentes, de los que son parte del propósito colectivo del país.

Estas palabras del Gobernador recogen fielmente el cambio en la política de promoción industrial que en lo sucesivo se afianzará más en las inversiones de capital nativo.

RESUMEN Y COMENTARIOS. — El programa de desarrollo económico de Puerto Rico se ha apoyado fundamentalmente en la promoción de nuevas industrias con relativamente muy poca atención a la necesidad de promover en forma complementaria la producción agrícola. Igualmente se ha estimulado con mayor preferencia las inversiones de capital extranjero. Esta política ha tenido como consecuencia un gran desfase económico cuyas características sobresalientes son: un grave desbalance industrial al predominar el capital ausentista en el control de las industrias nuevas y una producción inadecuada de productos agrícolas y manufacturados para el mercado local lo cual ha provocado un cre-

cimiento desproporcionado de las importaciones en relación con las exportaciones. El desequilibrio creciente de la economía en general, como consecuencia de la política de desarrollo económico llevada hasta la fecha, ha preocupado al Gobierno, que se apresta en estos momentos a dar mayor estímulo a las inversiones de capital nativo.

CAPÍTULO VII

MACROECONOMIA DEL DESARROLLO

Hasta aquí nos hemos dedicado al análisis del programa de industrialización llevado a cabo por el Gobierno de Puerto Rico como el eje de los planes generales de desarrollo económico. En el Capítulo VI hemos presentado un cuadro descriptivo de las repercusiones de la política de incentivos a las inversiones de capital en el desarrollo de nuevas industrias. En este Capítulo nos proponemos hacer un análisis macroeconómico del desarrollo dando especial atención a los movimientos de las magnitudes macroeconómicas más importantes. Es decir, nos interesa ahora estudiar los cambios ocurridos en los grandes componentes o sectores de la economía como consecuencia de la expansión de la industria manufacturera.

El método de análisis macroeconómico del desarrollo nos permite obtener una visión global o de conjunto de la economía de una nación tomando como punto de partida los movimientos de las magnitudes macroeconómicas más susceptibles a los planes de desarrollo. Para ello es necesario examinar los siguientes índices: el movimiento de las inversiones de capital fijo con relación a los movimientos en el producto nacional; los movimientos en el volumen total de empleo con relación a los cambios en la fuerza trabajadora; los cambios en la distribución de la renta real, y

las posibles modificaciones de la composición (o disposición) del ingreso nacional.

Inversiones de Capital y Producto Nacional. — El movimiento de las inversiones de capital en relación con el producto nacional bruto es uno de los indicadores más importantes para observar las tendencias generales de crecimiento económico de un país. El producto nacional bruto no es un índice adecuado para medir los cambios en el nivel general de bienestar económico de la población, pero sí nos puede dar una idea *grosso modo* de los incrementos en la producción total de bienes y servicios como una primera manifestación del desarrollo económico. Al presentar el análisis de los movimientos en las inversiones de capital conjuntamente con los movimientos en el producto nacional bruto en una serie histórica, como aparece en el cuadro IX, podemos darnos perfecta cuenta de la importante relación entre los incrementos en la inversión total y el crecimiento económico.

El cuadro anterior ilustra el rápido crecimiento de las inversiones a partir de 1950. Durante el quinquenio 1940-45 el producto nacional bruto había registrado un rápido incremento como consecuencia del aumento considerable en los gastos públicos del sector gobierno (especialmente del Gobierno Federal) como consecuencia de la Guerra Mundial. Al finalizar la Segunda Guerra Mundial se redujeron rápidamente las inversiones del Gobierno y los gastos de operación, pero la campaña de promoción de industrias nuevas tuvo un marcado efecto registrando un rápido aumento en las inversiones privadas en una magnitud suficiente para compensar la reducción en las gastos del sector Gobierno Federal. Obsérvese cómo las inversiones totales han ido en aumento no sólo en términos absolutos sino, y lo que resulta de mayor importancia para el desarrollo económico, en términos relativos. Es decir, a medida que la economía

CUADRO IX. Relación entre las Inversiones de Capital y el Producto Nacional, Puerto Rico, 1940-1964.

Año	Producto Nacional Bruto en millones de dólares	Inversión Bruta en millones de dólares	Inversión como % del P.N.B.
1940	286.7	23.0	8.02
1947*	612.2	61.8	10.09
1950	754.5	111.4	14.76
1955	1,141.8	202.6	17.74
1960	1,690.5	350.6	20.73
1964	2,531.5	581.4	22.96

Fuente: Ingreso y Producto, Junta de Planificación, 1964, Santurce, Puerto Rico. Las cifras fueron revisadas por la Junta de Planificación en el 1964.

* Se utilizaron las cifras para el 1947 ya que las correspondientes al 1945 no estaban disponibles.

registraba una tendencia expansiva como consecuencia de las inversiones iniciales, la inversión bruta total representaba una porción porcentualmente mayor del producto nacional bruto. El aumento en las inversiones como por ciento del producto nacional bruto es de por sí un índice, aunque un tanto crudo, de desarrollo económico. O lo que resulta lo mismo, la baja tasa de inversiones como porción del producto nacional bruto es una de las características típicas de los países subdesarrollados. Se calcula que en los

países subdesarrollados sólo se destina de un 3 a un 4 % del producto nacional a la inversiones de capital, mientras que en los países altamente desarrollados se invierte de un 10 al 20 % del producto nacional.

La tasa de crecimiento del producto nacional bruto, suele oscilar drásticamente como consecuencia de los drásticos cambios en la tasa de inversiones. Los drásticos cambios en la tasa de inversiones, por otro lado, son una consecuencia directa del hecho de que las inversiones de capital responden sensiblemente a fuerzas económicas foráneas. De un año a otro las inversiones de capital pueden variar dramáticamente dependiendo del relativo éxito de la Compañía de Fomento Industrial para convencer a los inversionistas norteamericanos de la rentabilidad de las inversiones en Puerto Rico. Como tendremos ocasión de demostrar más adelante, este fenómeno acusa una gran debilidad del desarrollo económico en Puerto Rico al carecer de la capacidad de autogeneración tan esencial para lograr un crecimiento económico sostenido.

Pero a pesar de las fluctuaciones en los niveles de inversión se ha logrado mantener una tasa promedio de crecimiento de las inversiones de 12.6 % durante los últimos diez años. Gracias a esta elevada tasa de inversiones hemos podido mantener una tasa de crecimiento del producto nacional bruto de 9,2 % anual durante el mismo periodo de tiempo. En ausencia de este elemento de autogeneración de las inversiones no hay seguridad de que se pueda mantener esta tasa de crecimiento.

Crecimiento Económico y Empleo. — Si bien el programa de industrialización fue concebido fundamentalmente como el medio más eficaz para combatir el desempleo, no ha sido en este sentido que se han logrado los mejores resultados. Resulta más bien paradójico que el crecimiento experimen-

tado en la renta nacional no ha venido acompañado de un aumento correlativo en el volumen total de empleos. A pesar del rápido crecimiento de las inversiones y del producto nacional bruto, la relación entre fuerza obrera y el nivel de ocupación se ha mantenido más o menos constante. La fuerza obrera total de Puerto Rico tendió a reducirse durante el periodo 1950-1962 y solamente para los años 1963 y 1964 se produjo un aumento sobre el nivel registrado para el 1950. El nivel general de empleo también manifestó una tendencia a reducirse durante los últimos quince años manteniéndose a un nivel de desempleo forzado de 13.5 anual.

Era de esperarse que habiéndose mantenido la fuerza obrera más o menos constante durante los últimos quince años, el desarrollo económico provocaría un incremento considerable en el nivel general de empleos. Sin embargo, como podemos observar en el cuadro X, el empleo total aumentó en 73 mil, incremento poco significativo para el lapso de 1950-1964 ya que la totalidad del mismo se produjo durante los años 1963 y 1964. Durante estos últimos quince años el producto nacional bruto aumentó en \$ 1,777.0 millones y la inversión bruta registró igualmente una tendencia ascendente al aumentar en \$ 470.0 millones. Al comparar el incremento en el nivel de empleo con el incremento en los niveles de producto nacional e inversión podemos visualizar cuán pobre ha sido el aumento en el nivel de empleos. Considerando que el rápido aumento en el producto nacional bruto se debe principalmente a la tendencia expansionista registrada en el sector manufacturero, resulta paradójico que, desde el 1950 hasta el 1962, el nivel general de empleos no refleje incremento en este periodo de industrialización.

¿Cómo podríamos explicar este raro fenómeno? Han ocurrido dos acontecimientos de diversa naturaleza que son responsables de que el nivel general de empleos no haya registrado aumento durante el periodo de industrialización:

CUADRO X. Fuerza Obrera, Empleo y Desempleo en Puerto Rico, 1950-1964 (En miles).

Años	Fuerza Obrera	Empleados	Desempleados
1950	704	601	103
1951	705	591	114
1952	659	559	100
1953	634	543	91
1954	631	534	97
1955	643	551	92
1956	640	557	83
1957	631	549*	82
1958	639	550	89
1959	631	544	87
1960	628	552	76
1961	654	572	82
1962	682	599	84
1963*	716	635	81
1964*	754	674	80
1965	772	688	84

Fuente: Datos obtenidos de la División de Estadísticas del Trabajo, Departamento del Trabajo, Santurce, Puerto Rico.

* Promedios basados en encuestas llevadas a cabo mensualmente.

Nota: Promedios de 1950 a 1962 inclusive, basados en encuestas llevadas a cabo en enero, abril, julio y octubre.

uno de carácter institucional y el otro de naturaleza estructural. En lo que se refiere al elemento institucional obser-

vamos que la extensión de una Ley del Congreso de los Estados Unidos que regula los salarios mínimos de las diversas industrias elevó los costos de producción en el sector manufacturero provocando la liquidación de los trabajos de aguja a domicilio. Los trabajos de aguja a domicilio, bajo el sistema a destajo, empleaban cerca de 47 mil operarias. Al hacerse extensiva a este sector industrial la Ley Federal de Salarios Mínimos los altos costos de operación provocaron la discontinuación de este tipo de trabajo, con una pérdida total de 41 mil empleos.

El segundo elemento de orden estructural tiene que ver con el cambio en la importancia relativa de los diferentes sectores de la economía bajo el impacto del programa de industrialización. A medida que se producía el cambio de una economía agrícola a una economía industrial, el sector agrícola va perdiendo importancia como fuente de empleo. De 1950 a 1964 se registra una pérdida de 81 mil empleos en la agricultura. De modo que, a pesar de que la fuerza trabajadora se mantuvo más o menos constante de 1950 a 1964, la expansión registrada en el sector industrial, el sector público y los servicios apenas pudieron absorber el desempleo provocado en los demás sectores mencionados.

El cuadro XI indica claramente las modificaciones ocurridas en la importancia relativa de los diferentes sectores como fuente de ingresos y empleo bajo la influencia del desarrollo económico. El sector agrícola definitivamente registró el cambio más dramático en ambos casos. En 1950 la agricultura generaba el 24,3 % del ingreso neto nacional y el 34,7 % del empleo total. Estos porcentajes se redujeron a 9,8 % y 18,8 % respectivamente. Todos los demás sectores, excepto manufactura, que sufrió una leve reducción en el nivel de empleo generado, registraron un aumento en importancia relativa.

Obsérvese que de todos los sectores económicos, el co-

CUADRO XI. Cambio en la Importancia Relativa de los Distintos Sectores Económicos como Fuentes de Ingresos y Empleos, Puerto Rico, 1950-1964.

Sector Económico	Ingreso Neto		Empleo %	
	1950	1964	1950	1964
Todos los Sectores	100.0	100.0	100.0	100.0
Agricultura (1)	24.3	9.8	34.7	18.8
Manufactura	14.5	23.2	18.4	17.8
Minería	.2	.2	*	.3
Construcción	4.4	6.9	4.3	9.1
Transportación y otros				
Servicios Públicos	8.0	14.3	5.7	8.0
Comercio	16.6	17.9	15.2	17.5
Finanzas, Seguros y Bienes Raíces	8.5	11.0	.5	1.5
Servicios	7.1	10.6	13.4	14.6
Gobierno	11.4	13.1	7.8	12.4
Resto del Mundo	5.0	-2.0		

Fuentes: Ingreso y Producto, Junta de Planificación, 1964, Santurce, Puerto Rico.

Datos sobre el nivel de empleo obtenidos de la División de Estadísticas del Trabajo, Departamento del Trabajo, Santurce, Puerto Rico.

(1) Incluye Silvicultura y Pesca.

* Muy pocos datos en la muestra para un estimado confiable.

mercio, los servicios en general (transportes, seguros, finanzas, bienes raíces) y el sector gobierno registraron los aumentos más significativos. Esta tendencia parece confirmar

la tesis del Profesor Colin Clark de que el desarrollo económico va acompañado de un cambio en la estructura económica, de suerte que las llamadas industrias primarias y secundarias ceden en importancia económica mientras que se registra un dramático aumento en la importancia de las industrias terciarias*. Si utilizando la clasificación tipológica sugerida por el profesor Clark, agrupamos los diferentes sectores económicos en estas tres categorías, observaríamos con mayor claridad que las industrias terciarias —comercio, transportación, servicios y gobierno— ganan rápidamente en importancia como fuente de ingresos y empleos. El Cuadro XII que sigue ofrece la agrupación de los sectores industriales de conformidad con las tipologías sugeridas por Colin Clark.

El cuadro XII recoge fielmente los cambios en la importancia relativa de los sectores primario, secundario y terciario y los cambios dentro de cada sector como consecuencia directa del proceso de desarrollo económico que ha tenido lugar durante los últimos quince años. El sector primario contribuía en 1950 con un 24.3 % del ingreso nacional neto, mientras que en 1964 el ingreso neto originado en este sector se redujo a 9.8 %. El empleo total originado en este sector en 1950 era de 34.7 %, reduciéndose luego en 1964 a 18.8 %. Por otro lado puede observarse que los sectores secundario y terciario, y especialmente el sector terciario han ganado en importancia. El ingreso neto originado en el sector secundario constituía el 22.1 % del ingreso neto total en 1950. En 1964 el sector secundario contribuyó con un 34.7 % del ingreso neto nacional. Es decir, hubo un aumento de 12.6 %. Igualmente el empleo originado en este sector que en 1950 ascendía al 23.5 %, en 1964 ascendió al 28.7 %.

El cambio más dramático se experimentó en el sector

* Véase Colin Clark, *Conditions for Economic Progress* 1940.

CUADRO XII. Cambio en la Estructura Económica, e Importancia Relativa de los Sectores Primarios, Secundarios y Terciarios, Puerto Rico, 1950, y 1964. (Ingreso en millones, empleos en miles.)

Sector Industrial	Ingreso Nacional Neto				Nivel de Empleo			
	1950	%	1964	%	1950	%	1964	%
Sector Primario	149.4	24.3	205.4	9.8	210	34.7	129	18.8
Agricultura	149.4	24.3	205.4	9.8	210	34.7	129	18.8
Silvicultura y pesca	—	—	—	—	—	—	—	—
Sector Secundario	135.2	22.1	725.9	34.7	142	23.5	197	28.8
Manufactura	88.7	14.5	485.6	23.2	111	18.4	122	17.8
Construcción	26.8	4.4	144.4	6.9	26	4.3	62	9.1
Minería	1.3	.2	4.0	.2	*	—	2	.3
Utilidades Públicas	18.3	3.0	91.9	4.4	5	.8	11	1.6
Sector Terciario	329.0	53.6	1165.4	55.5	253	41.8	359	52.4
Comercio	101.7	16.6	375.0	17.9	92	15.2	120	17.5
Transportación	30.9	5.0	103.5	4.9	30	4.9	44	6.4
Servicios,								
Finanzas, etc.	95.5	15.6	453.6	21.6	84	13.9	110	16.1
Gobierno	70.2	11.4	274.5	13.1	47	7.8	85	12.4
Resto del Mundo	30.7	5.0	-41.2	-2.0				

Fuentes: Ingreso y Producto, Junta de Planificación, 1964, Santurce, Puerto Rico.

Datos sobre el nivel de empleo obtenidos de la División de Estadísticas del Trabajo, Departamento del Trabajo, Santurce, Puerto Rico.

* Muy pocos datos en la muestra para un estimado confiable.

terciario, sobre todo si tomamos en consideración el hecho que hasta el 1950 este sector jugaba un papel de menor im-

portancia en la economía nacional. Durante el periodo de 1950 a 1964, no sólo ganó en importancia relativa como fuente de ingreso y empleo, sino que superó a los sectores primario y secundario tomados individualmente. Dentro de este sector el máximo desarrollo se registró en las fases gobierno y servicios, incluyendo las actividades financieras en general. Es decir, el sector terciario tomado individualmente es el más importante en términos de su potencial de expansión y como fuente de ingreso y empleos. Hay que tener en consideración que hasta la fecha el desarrollo económico registrado en el sector industrial, especialmente en las industrias promovidas por el programa de fomento industrial, no es el tipo que podamos llamar autogenerador. El crecimiento ha sido de naturaleza extensiva, originado por la entrada de nuevos capitales a la economía y no por reinversión de las ganancias o por la iniciativa de empresarios nativos. En cambio el sector terciario ha registrado una tendencia al desarrollo autónomo e intensivo, especialmente en lo que se refiere a los Servicios en general y las actividades financieras en particular.

Más que el desarrollo del sector secundario, ha sido la expansión del sector terciario el que ha permitido absorber en parte el éxodo de trabajadores del sector primario constituido fundamentalmente por la actividad agrícola.

Otro dato interesante que destaca la importancia económica del sector terciario es que no sólo provee más empleos sino que también contribuye a la expansión del ingreso nacional al pagar mejores salarios que los demás sectores. Así, por ejemplo, el comercio, el transporte, el gobierno, pagaron individualmente mejores salarios promedios que los demás sectores económicos, excepto en la manufactura. Esto puede observarse rápidamente en el cuadro XIII. Puede observarse que los sectores secundario y terciario pagan mejores salarios que el sector primario.

CUADRO XIII. Salario Semanal Mediano de los Empleados Asalariados por Sector Económico. (En dólares y centavos.)

Sector	1964			1965		
	Enero	Abril (1)	Julio	Octubre	Enero	Abril
Sector Primario:						
Agricultura en General	16.20	19.60	13.60	11.90	14.30	12.50
Sector Secundario:						
Manufactura	40.70	41.90	40.70	41.60	41.40	33.40
Comercio	61.80	58.90	59.80	63.10	61.00	74.90
Sector Terciario:						
Comercio	61.80	58.90	59.80	63.10	61.00	74.90
Servicios en General	30.70	30.30	30.00	32.20	33.30	32.50
Transportación	46.30	50.00	47.10	49.30	49.90	49.80
Gobierno	53.30	52.10	49.20	54.30	53.60	54.40

Fuente: Salario Semanal Mediano en Puerto Rico, enero de 1964 a abril de 1965, Publicación del Negociado de Estadísticas del Trabajo, Departamento del Trabajo.

(1) Los estimados fueron afectados por la Semana Santa.

✓ *Análisis Sectoral del Desarrollo Económico.* — El análisis sectoral de desarrollo económico nos permite examinar el impacto de los planes de desarrollo en los diferentes sectores de la economía. Ya hemos indicado que el proceso de desarrollo económico ha dejado sentir su efecto expansivo con mayor peso a los sectores secundario y terciario. Es decir, el mayor desarrollo económico ha tenido lugar en la manufactura y los servicios. Tomando en consideración los

cambios ocurridos durante las últimas dos décadas, el crecimiento económico ha sido verdaderamente rápido en todos los sectores manteniéndose el ritmo de crecimiento más elevado en los sectores manufactura, construcción, finanzas, servicios y gobierno. Los incrementos habidos en el ingreso neto nacional durante la década del 1950 al 1960 son más representativos del desarrollo económico que durante la década del 1940 al 1950. La década de 1940 al 1950 cubre el período

CUADRO XIV. Incremento en el Ingreso Nacional Neto, 1950-1964, Puerto Rico, en millones de dólares, a precios corrientes.

Sector Económico	1950	1964	Aumento Neto	%
Ingreso Nacional Neto	613.6	2096.7	1483.1	242
Agricultura	149.4	205.4	56.0	38
Manufactura	88.7	485.6	396.9	447
Construcción	26.8	144.4	117.6	439
Transportación	49.3	195.4	146.1	296
Comercio	101.7	375.0	273.3	269
Finanzas	51.8	230.7	178.9	345
Servicios	43.7	222.9	179.2	410
Gobierno	70.2	274.5	204.3	291
Resto del Mundo	30.7	-41.2	—	—

Fuente: Ingreso y Producto, Junta de Planificación, 1964, Santurce, Puerto Rico.

do bélico y postbélico y gran parte de los incrementos en el ingreso nacional se deben más bien al alza general en los precios que a un incremento en el ingreso real. En segundo lugar, los efectos del programa de desarrollo económico repercuten en la segunda década con mayor fuerza. Por tal motivo las comparaciones cuantitativas son más significativas con relación al último período.

El cuadro XIV presenta los incrementos en el ingreso nacional neto por sector económico para el lapso de 1950 a 1960.

El cuadro anterior presenta el movimiento del ingreso nacional neto a precios corrientes durante el período de 1950 a 1964. Puede verse claramente que el desarrollo económico ha dejado sentir su impacto en todos los sectores de la economía. Como habría de esperarse, dado el énfasis de los planes de desarrollo en la industrialización de la economía, el máximo crecimiento económico se registra en el sector de la manufactura. En términos absolutos, el ingreso nacional neto aumentó en \$ 1,483.1 millones de los cuales \$ 369.9 millones correspondan al sector manufacturero para un aumento porcentual de 447 %. El sector construcción se convirtió en el segundo sector en importancia económica, con un aumento absoluto de 117.6 millones y un aumento porcentual del 439 %. Después siguieron en orden de importancia los sectores servicios, finanzas, transportación, gobierno y comercio. El sector agrícola registró un aumento de 38 %.

Distribución del Ingreso. — La forma en que el ingreso nacional haya quedado distribuido entre los diferentes sectores participativos, así como la distribución per cápita y por familia, constituye un mejor índice para determinar si el desarrollo económico ha mejorado las condiciones econó-

micas de la población. Procede por lo tanto que echemos un vistazo al problema de la distribución del ingreso.

Distribución por Sector Participativo. — El análisis de la distribución del ingreso por sector participativo nos permite observar la participación de los factores de la producción en el ingreso nacional. La distribución del ingreso por sector participativo puede subdividirse en dos grandes categorías: los ingresos percibidos por el factor trabajo, es decir, las compensaciones a los empleados de todas las clasificaciones y los ingresos percibidos por el factor capital. Los ingresos percibidos por el factor capital pueden subdividirse en tres categorías: ganancias de las empresas, rentas de alquiler y los intereses sobre capital. El cuadro que sigue

CUADRO XV. Distribución del Ingreso Neto por Sector Participativo, 1940, 1949-50, 1959-60, 1963-64. (En millones de dólares.)

Sector participativo	1940	%	1950	%	1960	%	1964	%
Ingreso nacional Neto	225.3	100.0	613.6	100.0	1398.0	100.0	2096.7	100.0
Salarios y Jornales	127.2	56.5	388.9	63.4	953.1	68.2	1463.5	69.8
Ingr. procedentes de la Propad. (1)	98.1	43.5	224.7	36.6	444.9	31.8	633.2	30.2

Fuente: Ingreso y Producto, Junta de Planificación, 1940, 1947-1960 y 1964.

(1) Incluye la ganancia de las empresas y el interés neto. Esta inclusión es el resultado del nuevo método de distribuir el ingreso neto por sector participativo adoptado en el 1963.

presenta el movimiento secular de la distribución del ingreso según las clasificaciones mencionadas para los años 1940, 1949-50, 1959-60 y 1963-64.

La distribución del ingreso nacional neto, ha tendido, según ilustra el cuadro anterior, a favorecer al sector trabajador. Los salarios y jornales incluyendo otros pagos suplementarios (compensaciones a obreros, bonos, etc.) constituían el 56.5 % del ingreso nacional neto. Desde 1940 se ha registrado un aumento continuo aunque moderado de la participación de los trabajadores hasta llegar al 69.8 % en 1964. Tomando en consideración el periodo de industrialización de 1950 a 1964, en que la tendencia ascendente de la participación del trabajo en el ingreso nacional se consolida, los pagos a los empleados de todas las clasificaciones constituyeron en promedio el 67.2 % del ingreso neto total. Este parece ser el nivel de participación en términos absolutos, en los últimos 5 años se ha notado una ligera reducción en términos relativos.

Asimismo se ha notado una tendencia a la estabilización en las ganancias de las empresas. Durante los primeros años del programa de industrialización las ganancias de las empresas registraron el máximo crecimiento entre todos los sectores.

A pesar del rápido aumento en términos absolutos en las participaciones de empresarios, la distribución ha favorecido en términos generales, al sector trabajador. Si agrupáramos los sectores participativos en dos, a decir, trabajo y capital, observaremos que en términos relativos el sector trabajo recibió progresivamente la mayor porción del ingreso nacional: 56.5 % en 1940, 63.4 % en 1950, 68.2 % en 1960 y 69.8 % en 1964. Por otro lado la participación del factor capital (ganancias de las empresas, rentas e intereses), se fue reduciendo en términos relativos: 43.5 % en 1940, 36.6 % en 1950, 31.8 % en 1960 y 30.2 en 1964.

La progresiva participación del factor trabajo en la distribución del ingreso nacional es consecuencia directa de los aumentos en los salarios mínimos que se han venido registrando bajo el plan de revisiones periódicas de los salarios mínimos para amoldarlos a los salarios pagados en la industria norteamericana.

Ingreso por Familia y por Persona. — Según queda reflejado en el cuadro anterior, el factor trabajo ha venido recibiendo en forma progresiva una mayor porción del ingreso neto total. Examinemos ahora como ha afectado el crecimiento del ingreso nacional neto la distribución por familia y por persona (per cápita).

El Ingreso por Familia. — El crecimiento económico ha ido acompañado de una mejor distribución del ingreso por familia, aunque como puede verse en el cuadro XVI todavía hay una gran concentración de familias en las escalas de bajos ingresos.

El cuadro refleja claramente que se ha producido un aumento en el número de familias en los ingresos medios, mientras se ha ido reduciendo la concentración de familias en las escalas de ingresos bajos. Sin embargo puede observarse que el número de familias en los niveles de ingresos altos también ha aumentado. Esto es evidencia de una igual tendencia a la concentración de los ingresos. Mientras en 1950 sólo había un total de 32,691 familias con ingresos superiores a \$ 5,000, en 1955 este grupo aumentó a 34,691 familias.

De 1955 a 1959, según la información recogida por el Censo Federal de 1960, la distribución del ingreso por familia

CUADRO XVI. Distribución del Ingreso por familia, Puerto Rico, 1950-1955.

Escala de Ingresos	Número de familias		Distribución en %	
	1950	1955	1950	1955
\$ 1000 o menos	211,038	152,215	51.0	35.0
1,000 a 1,999	107,590	126,121	26.0	29.0
2,000 a 2,999	41,380	65,237	10.0	15.0
3,000 a 3,999	20,690	34,792	5.0	8.0
4,000 a 4,999	12,414	21,745	3.0	5.0
5,000 a 4,999	30,691	34,691	5.0	8.0
Ingreso Medio	1,531	2,143		
Número de Familias	413,800	434,900	1.0	100.0

Fuente: Junta de Planificación de Puerto Rico, Negociado de Economía y Estadísticas, Proyecciones del Desarrollo Económico, 1957, p. 53.

mantuvo más o menos el mismo patrón anterior. Se muestran las dos tendencias indicadas para los años 1950 y 1955. Como el Censo Federal de 1960 emplea una distribución de escalas distinta ha sido necesario presentar por separado la información correspondiente a la distribución del ingreso por familia para el año 1959, último año en que se tiene información adecuada. El cuadro XVII, ofrece la distribución del ingreso por familia para este año.

De acuerdo con las estadísticas del Negociado Federal del Censo, todavía hay una gran concentración de familias

CUADRO XVII. Distribución del Ingreso por Familia, Censo de 1960.

Escala de Ingreso	Total de Familias	%
Menos de \$ 1,000	189,914	42.0
\$ 1,000 a 3,999	194,203	43.6
4,000 a 5,999	31,334	7.0
6,000 a 9,999	20,501	4.6
10,000 o más	9,924	2.7
Total Familias	445,376	100.0

Fuente: Statistical Abstract, of the United States. United States Department of Commerce, Bureau of the Census 1960, p. 894.

en la categoría de bajos ingresos. Para 1959 el 42 % de las familias que informaron haber recibido algún tipo de ingreso recibieron menos de 1,000 dólares al año. Considerando que la familia promedio en Puerto Rico consta de 5 miembros, esto indica que el ingreso promedio per capita sigue siendo extremadamente bajo. Mucho más revelador del bajo nivel de ingreso reinante sería un índice de la distribución per cápita del ingreso tomando en consideración la distribución del ingreso neto nacional entre el grupo trabajador. Es decir, si computamos el ingreso de los trabajadores dividiendo la participación del grupo trabajador en el ingreso neto por el número de trabajadores, obtendríamos una información posiblemente más adecuada para determinar la participación de la clase trabajadora en el desarrollo econó-

mico del país. Hasta la fecha no recuerdo que tal índice haya sido utilizado. Sin embargo se tiende a depender con demasiada frecuencia en el ingreso per capita como índice de los cambios en el nivel de bienestar de la población. Dada la tendencia a la concentración de ingresos que suele acompañar al crecimiento económico, el ingreso per capita es un índice muy deficiente del progreso material alcanzado por las clases trabajadoras. A fin de cuenta, lo que más nos interesa es examinar la participación de la clase trabajadora en los incrementos en producción e ingresos. El cuadro que sigue presenta el movimiento de ingresos per cápita de la clase trabajadora incluyendo los empleados de cuello blanco y cuello azul, ya que las estadísticas corrientes no suelen hacer la conveniente distinción entre sueldos y salarios. El método seguido para determinar el ingreso per cápita de la clase trabajadora ha sido el de dividir el valor total de las compensaciones a los trabajadores por el número de trabajadores empleados durante el ejercicio económico. Es decir, hemos excluido las retribuciones al capital: ganancias de las empresas, intereses, arrendamientos, etc.

El ingreso per cápita de la clase trabajadora ha registrado un continuo aumento desde el inicio de los planes de desarrollo. Esta tendencia indica que la participación del factor trabajo en los incrementos del ingreso nacional ha sido progresivamente mayor. Aunque hasta la fecha no se ha utilizado este índice como un medio para determinar los cambios en el bienestar de la población como consecuencia de los planes de desarrollo, sostenemos que éste puede ser más significativo que el concepto ingreso per cápita que se ha venido utilizando tradicionalmente. El concepto ingreso per cápita, como índice de bienestar tiene grandes fallas. La más importante de éstas es que encubre los posibles cambios en la distribución del ingreso. Es posible, como ocurre en muchos países de la América Latina, que el desarro-

llo económico provoque una mayor concentración de la riqueza en manos de la clase rentista sin que las clases tra-

CUADRO XVIII. Ingreso Per Cápita de la Clase Trabajadora, Puerto Rico, 1950-1964, en dólares.

Año	Ingresos	Empleados	Ingreso Per Cápita
1950	388.9	596	653
1951	443.2	604	734
1952	539.1	571	944
1953	591.5	550	1075
1954	627.6	540	1162
1955	633.7	539	1176
1956	658.2	558	1180
1957	719.5	552	1303
1958	780.6	555	1406
1959	840.1	546	1539
1960	953.1	542	1758
1961	1072.8	564	1902
1962	1201.2	585	2053
1963	1314.9	606	2170
1964	1463.5	654	2238

Fuente: Ingreso y Producto, Junta de Planificación, 1964, Santurce, Puerto Rico.

bajadoras se beneficien en forma progresiva de los aumentos en el ingreso nacional.

Paralelamente al concepto ingreso per cápita de los trabajadores se puede elaborar el concepto «beneficio neto por dólar invertido» dividiendo las ganancias de las empresas por el volumen de inversión fija total. Este índice nos indicará la participación de la clase capitalista en el ingreso nacional. Si el índice de beneficio neto por dólar invertido aumenta a un ritmo mayor que el aumento en ingreso nacional neto y en ingreso per cápita de los trabajadores esto es indicativo de que el desarrollo económico ha ido acompañado de una mala distribución de los ingresos. Pues como cuestión de política pública, el desarrollo económico debe suponer la más equitativa distribución de los ingresos.

Podemos observar que en el caso de Puerto Rico, las ganancias de las empresas han aumentado a medida que ha aumentado el ingreso nacional en términos absolutos, pero en términos relativos la participación del capital se ha reducido. Esto claramente indica, como señalaremos en el cuadro de distribución de ingresos por familia, que el desarrollo económico de Puerto Rico ha permitido un movimiento de redistribución de la renta nacional.

RESUMEN Y CONCLUSIONES. — El análisis macroeconómico del desarrollo económico de Puerto Rico demuestra que se ha producido un aumento en los niveles de producción, empleo e ingresos. El aumento en el producto nacional bruto ha sido consecuencia directa del crecimiento en las inversiones de capital. El mayor crecimiento de las inversiones ha tenido lugar en el sector manufacturero como consecuencia directa de que el desarrollo económico se ha apoyado fundamentalmente en un programa de industrialización con fuertes estímulos al capital extranjero.

El proceso de desarrollo económico ha provocado un cambio significativo en la estructura de la economía. La agricultura que había sido históricamente el sector de ma-

yor importancia económica, no sólo en términos de ingresos generados sino como fuente de empleo también, cede en importancia en beneficio de los sectores secundario y primario de la economía. Los sectores manufactura y servicios registran el aumento más rápido convirtiéndose en los sectores de mayor importancia económica.

El desarrollo económico ha estado acompañado de una mejor distribución del ingreso. La clase trabajadora ha ido participando progresivamente de una mayor porción del ingreso neto, mientras que las ganancias de las empresas, las rentas y los intereses sobre capital se han ido reduciendo en términos relativos.

CAPÍTULO VIII

PROBLEMAS ESPECIALES DEL DESARROLLO ECONOMICO

En el capítulo inicial hemos sostenido la tesis de que los planes de desarrollo económico promulgados por el gobierno de Puerto Rico han tenido que desenvolverse dentro del marco político inherente a la condición de dependencia territorial de los Estados Unidos de la Isla. Como consecuencia de esta relación de dependencia política nuestra economía ha sido asimilada a la economía de los Estados Unidos, de cuya situación han surgido ciertos problemas que en cierto modo limitan la capacidad de crecimiento futuro de nuestra economía. Algunos de los problemas que analizaremos a continuación suelen ser comunes a los procesos de desarrollo económico de otros países, como ha señalado el Dr. Prebisch en el caso de las economías latinoamericanas, pero con el agravante de que la ausencia de una política económica eficaz para corregirlos tiene su origen distinto en nuestra situación. En nuestro caso particular, carecemos de los poderes políticos esenciales para formular las medidas de control económico que muchos de estos problemas ameritan. Como tendremos ocasión de demostrar, en ausencia de los poderes de soberanía esenciales para regular la actividad económica en armonía con los planes de desarrollo, el reducido marco de acción que nos queda ha pro-

bado ser de limitada eficacia en los casos que se ha intentado establecer una política regulatoria. En otros casos no se han tomado las medidas económicas adecuadas por falta de previsión en los planes de desarrollo, como ha ocurrido, por ejemplo, con el problema de la baja tasa de formación de capital local o con la situación de consumo superfluo que ha imposibilitado el ahorro personal.

En este capítulo haremos una recapitulación de los problemas económicos que han emergido del proceso de desarrollo y de la relación de dependencia económica y política de la Isla de Puerto Rico con los Estados Unidos.

Crecimiento desequilibrado. — El primero y más grave problema que merece seria atención es el del desequilibrio económico del desarrollo creado por la excesiva importancia que se le ha dado a la industrialización en los planes de desarrollo. Ya hemos indicado que los planes de desarrollo concentraron toda su atención en el fomento de la industrialización, dándosele muy poca importancia a otros sectores económicos y especialmente a la agricultura. El desequilibrio económico no ha sido el resultado de una política deliberada al estilo sugerido por el Profesor Hirschman, sino el resultado de una visión de corto plazo de la problemática total, visión que ha estado predeterminada por presiones políticas circunstanciales. Como centro de los planes de desarrollo, la industrialización acaparó la atención pública, así como comprometió no sólo la mayor parte de los recursos económicos disponibles, sino también el elemento humano más dinámico y emprendedor que pudiera reunirse en cualquier sitio. Los demás sectores económicos, no sólo carecieron del favor gubernamental, sino que no contaron con igual calidad del elemento humano.

El desequilibrio económico ha tenido consecuencias de gran importancia en lo que se refiere a la distribución geo-

gráfica de las industrias, la composición del comercio exterior, la composición y crecimiento del consumo y, como corolario de este último, en la formación de capital y en el ahorro personal. Cada uno de estos problemas surten efectos en otras dimensiones de igual importancia en el análisis del desarrollo económico, por lo que nos ocuparemos de estudiarlos con algún detalle.

Distribución Geográfica de las Industrias. — El programa de industrialización se ha confrontado con el problema de la concentración de las nuevas industrias en las zonas metropolitanas, especialmente en el área de San Juan. La causa de esta concentración de las nuevas industrias la hallamos en las condiciones peculiares que exigían las nuevas fábricas en lo que respecta a facilidades industriales. Puesto que la producción de las nuevas fábricas dependía de materias primas importadas, y estaba orientada hacia el mercado continental, la proximidad a los puertos y otras facilidades marítimas constituyó una consideración de peso en la decisión de la localización de las empresas. En un complejo industrial cuya producción está orientada hacia el comercio exterior y cuya materia prima proviene también del exterior, los costos de transportación son un factor de importancia decisiva. Pero además de este factor, la Zona Metropolitana de San Juan ofrecía otras ventajas de peso, como una oferta de mano de obra diestra o, por lo menos, con una mayor propensión a adaptarse a las exigencias de la labor fabril. Existía además en la capital, una concentración de los medios de comunicación más importantes con el continente. Este factor fue de gran importancia para las nuevas industrias establecidas que en su gran mayoría eran empresas subsidiarias de industrias establecidas en los Estados Unidos, con cuyas oficinas centrales deberían mantenerse en continuo contacto. Aún para las nue-

vas industrias orientadas hacia el mercado local, la Zona Metropolitana de San Juan ofrecía el mercado más amplio y más seguro. Todos estos factores que hemos señalado rápidamente son responsables de la concentración de las nuevas industrias en la zona metropolitana.

Desplazamiento y Concentración Poblacional. — De esta concentración industrial se desprende un nuevo problema

CUADRO XIX. Distribución Porcentual de la Población por zona, 1940, 1950 y 1960.

Año	Urbana	Rural
1940	30.3 %	69.7 %
1950	40.5 %	59.5 %
1960	44.4 %	55.6 %

Fuente: Departamento de Comercio de los Estados Unidos, Negociado del Censo de Población, Censo de Población de Puerto Rico, 1940, 1950 y 1960.

que ha tenido repercusiones importantes en la distribución poblacional. La concentración de las industrias en las zonas urbanas principales ha provocado un desplazamiento poblacional de la población rural hacia los grandes centros urbanos. Durante las últimas dos décadas las zonas rurales y agrícolas se han ido despoblando progresivamente, mientras que se ha producido una congestión poblacional en las

principales zonas metropolitanas urbanas. El éxodo de la población rural hacia los centros urbanos se inicia realmente durante la década de 1930 a 1940, pero se acentúa con el advenimiento de las nuevas industrias y el proceso de urbanización que tiene lugar de 1940 a 1960, como indica el cuadro que sigue.

Este desplazamiento poblacional hacia la zona urbana trajo consigo una reducción en la fuerza trabajadora necesaria para el desarrollo de las zonas agrícolas, mientras al mismo tiempo aumentaba la fuerza trabajadora en la zona urbana a un ritmo más rápido que el incremento en empleos causado por la creciente industrialización. Causó además un rápido crecimiento de las zonas de arrabal en vista de que las familias migrantes provenían de los grupos de ingresos bajos que no podían financiar una vivienda del tipo fabricado por la industria privada de la construcción.

Al mismo tiempo, esta nueva población urbana había de provocar un acelerado aumento en el consumo de bienes duraderos, televisores, radios, etc. La vida en las zonas rurales no exige con tanta urgencia el uso de estos artículos, especialmente de refrigeradores, radios y televisores. Pero el nuevo *urbanita* sometido a las presiones del conocido efecto de demostración como consecuencia del cambio de ambiente considera imprescindible el uso de estos enseres del hogar. Esto a su vez habría de provocar un rápido desbalance en la balanza comercial del país, puesto que todos estos artículos tienen que importarse del mercado norteamericano. Esta es una de las causas del rápido crecimiento del déficit registrado en la balanza comercial de Puerto Rico.

En los últimos programas de acción gubernamental se ha insistido en la necesidad de lograr una mayor descentralización en la distribución geográfica de las industrias. Se ha tratado de establecer industrias en casi todos los peque-

ños pueblos de la Isla. Pero el adelanto alcanzado en los niveles de vida de los grandes centros urbanos como consecuencia de la industrialización sigue siendo un atractivo para la población rural que aspira moverse a la ciudad. Apparently es un poco tarde para corregir esta indeseable tendencia. La imagen de bienestar creada por la prosperidad de la ciudad es suficiente incentivo para mantener la tendencia migratoria. La gran distancia en los niveles de prosperidad entre la ciudad industrial y el pequeño pueblo agrícola no podrá ser superada ya.

Desequilibrio entre el Capital Nativo y el Capital Extranjero. — Otro importante aspecto del problema del desbalance del crecimiento económico es el gran desequilibrio entre el capital nativo y el capital extranjero (norteamericano) invertido en las nuevas industrias. Como señaláramos en el Capítulo VI del total de 1,078 nuevas fábricas establecidas en 1965, el 73.1 % eran extranjeras y poco más del 90 % de todas las inversiones estaba en manos ausentistas. Tomando en consideración la totalidad de las inversiones realizadas en el 1964, el 62 % fue financiado con capital extranjero. (Véase Cuadro VI, Capítulo VI.) Además de las implicaciones sociopolíticas que puedan derivarse de esta situación, sus consecuencias económicas para el desarrollo son de trascendental importancia. En la medida en que el desarrollo económico dependa en la proporción que depende nuestra economía de las inversiones extranjeras será imposible lograr una adecuada tasa de formación de capital esencial para un tipo de crecimiento económico autogenerador ya que inevitablemente gran parte de las ganancias de las empresas extranjeras se escapará hacia el exterior en la forma de dividendos. En el caso especial de Puerto Rico, en que la mayor parte de las inversiones se financian con capital norteamericano, la salida de dividendos e intereses hacia el ex-

terior constituye una porción significativa del ingreso nacional neto. En esta forma gran parte de las utilidades de las inversiones en vez de reinvertirse en la Isla escapan al exterior.

El cuadro XX que sigue ilustra la salida neta de los beneficios de las inversiones extranjeras en Puerto Rico en

CUADRO XX. Salida Neta de los Beneficios de las Inversiones Extranjeras en Puerto Rico. En millones de dólares, 1955-1964.

Año	Salida Neta en millones de dólares	Salida Neta como % de los Rendimientos de Capital	Salida Neta como % del Ingreso Neto
1955	37.8	85.5	3.9
1956	47.4	86.5	4.7
1957	62.1	87.8	5.9
1958	59.9	86.8	5.3
1959	72.9	87.9	5.9
1960	92.7	87.8	6.6
1961	127.8	90.2	8.3
1962	146.4	90.0	8.5
1963	152.0	89.8	8.0
1964	158.7	89.8	7.6

Fuente: Balanza de Pagos, Puerto Rico, 1964 e Ingreso y Producto, Puerto Rico, 1964. Ambas publicadas por la Junta de Planificación, Santurce, Puerto Rico.

términos absolutos y como por ciento de los rendimientos totales de las inversiones extranjeras y del ingreso nacional neto e indica cuán significativa es la salida de los beneficios de las inversiones del capital extranjero en Puerto Rico. Más del 88 % de los rendimientos totales de las inversiones extranjeras escapa hacia los Estados Unidos. Esta salida de utilidades representa una fuerte sangría para una economía cuyo principal problema es una deficiente tasa de acumulación de capital. Mientras esta tendencia siga en la forma progresiva que indican las estadísticas, se imposibilita el desarrollo intensivo y autogenerativo de la economía y tendremos que depender progresivamente de nuevas inyecciones de capital extranjero para poder mantener el presente ritmo de crecimiento económico. De no buscarse una rápida solución a este problema el desequilibrio entre las inversiones de capital doméstico y extranjero seguirá aumentando en perjuicio de los intereses del pueblo de Puerto Rico.

Igualmente significativa es la salida de los beneficios de las inversiones de capital extranjero como porción del ingreso nacional neto. La salida neta de las utilidades del capital extranjero representa en promedio más del 6 % del ingreso nacional neto. Como revela el cuadro anterior, durante los años 1963 y 1964 la salida neta de los beneficios asciende a más del 15 % del ingreso neto. Esto indica que de continuar esta tendencia la capacidad de reinversión de la economía se reduciría progresivamente, a menos que se estimulen las inversiones directas de capital nativo. Queda también afectada la distribución del ingreso neto, pues en la medida que los aumentos en el ingreso provengan de las inversiones extranjeras aumentará la huída de ingresos y la participación de los puertorriqueños en los aumentos del ingreso nacional neto necesariamente se reducirá.

La creciente huída de una porción significativa del ingreso nacional neto es una de las objeciones válidas que

pueden hacerse a la creciente dependencia del desarrollo económico de las inversiones de capital extranjero.

Desproporción entre el Ingreso Nacional y el Gasto de Consumo. — Otra fuente importante de desequilibrio en la economía puertorriqueña es la grave desproporción entre el ingreso nacional y el gasto de consumo de la sociedad. Puesto que la acumulación del capital depende de la propensión al consumo y al ahorro de la sociedad, no podrá haber una formación positiva de capital mientras el consumo total exceda al ingreso nacional. El ahorro personal resulta negativo por lo que la formación de capital depende de las ganancias no distribuidas de las empresas y de las economías del sector gubernamental. Estas dos fuentes de formación de capital resultan inadecuadas para mantener la tasa de crecimiento actual del ingreso nacional. De ahí que, como indicáramos anteriormente, para mantener el presente ritmo de crecimiento habrá que depender mayormente del capital extranjero para continuar los planes de desarrollo económico. Siendo los ahorros de las empresas la fuente más importante para la formación local de capital, la política de distribución de los beneficios y la porción de éstos que escape al exterior puede afectar adversamente la formación de capital doméstico. Surge aquí claramente la urgente necesidad de estimular a un mismo tiempo las inversiones de capital nativo y el ahorro personal.

El cuadro XXI que sigue ilustra la tremenda desproporción que existe entre las inversiones extranjeras y las inversiones domésticas.

Considerando que el ahorro personal es negativo y que las economías del sector público constituyen una fuente insegura de inversiones es, bajo cualquier ángulo que se mire, la presente situación, una base muy débil para man-

CUADRO XXI. Financiamiento de las Inversiones en Puerto Rico, 1961. En millones de dólares.

Fuente	Inversiones	% del Total
Inversiones Totales	512.6	100 %
Capital exterior	262.6	51.1
Fondo de Depreciación	132.2	25.7
Ahorros del Gobierno	70.4	13.7
Ganancias no distribuídas	64.9	9.5
Ahorros personales	-17.5	—

Fuente: Anuario Estadístico de Puerto Rico, 1962, Balanza de Pagos de Puerto Rico, 1961, Publicación de la Junta de Planificación de Puerto Rico.

tener en la marcha los futuros planes de desarrollo económico.

Sin menoscabo de que se estimulen las inversiones de capital extranjero, a los fines de evitar un estrangulamiento vertiginoso de la economía, es necesario lanzar un programa vigoroso encaminado a estimular el ahorro personal y las inversiones de capital nativo. En cuanto al problema de los ahorros personales, es urgente que se tomen medidas para regular el consumo ostensible o superfluo, especialmente en lo que se refiere al consumo de bienes duraderos importados y financiados mediante el crédito. La política más adecuada resulta en estos casos imponer altos impuestos de importación que recaigan sobre artículos de lujo en

forma progresiva. Como el gobierno de Puerto Rico carece de poderes para adoptar una medida de esta índole, por razón de que Puerto Rico es un territorio dependiente de los Estados Unidos, tendrá que recurrir a la imposición de tarifas sobre el consumo de estos artículos. Pero para que esta política sea efectiva debe igualmente regularse el financiamiento mediante el crédito de este tipo de transacciones. Pues ya hemos visto cuan ineficaz han resultado las tarifas sobre automóviles impuestas con el fin de restringir el elevado gasto de consumo en este renglón. Como el sistema de crédito no ha sido regulado, las empresas de financiamiento han recurrido al truco de incluir las tarifas en el préstamo de financiamiento al mismo tiempo que han extendido el plazo de 24 a 36 meses. En esta forma han burlado el propósito de la ley de arbitrios sobre automóviles. El resultado final ha sido un aumento en el gasto de consumo en este renglón y una reducción en el ahorro potencial.

Gran parte del ahorro personal en Puerto Rico tiene lugar a través de las asociaciones de empleados que vienen obligados a retener el 9 % de los ingresos de todos los empleados públicos para fines de retiro y ahorros. La política liberal de estas asociaciones en la concesión de préstamos personales a los empleados menoscaba el ahorro forzado logrado mediante el plan. Por regla general los empleados públicos están en constante deuda con estas asociaciones al tomar a préstamo una cantidad mayor que sus ahorros personales.

Hay tres posibles soluciones que podrían contribuir a desviar parte del consumo superfluo hacia la formación de capital. La primera consiste en reducir el margen prestario de los empleados públicos en préstamos dirigidos a atender el gasto corriente de manera que al finalizar el año cada empleado público haya hecho algún ahorro posi-

tivo. En segundo lugar el gobierno podría hacer una emisión de bonos de ahorro entre los empleados públicos con un vencimiento de cinco años, con la limitación de que los ingresos obtenidos de tal emisión sean dedicados en su totalidad al financiamiento de préstamos de inversiones domésticas.

Una tercera posibilidad es la creación de un Fondo General de Capital de Inversiones Domésticas administrado a través del Banco de Fomento Industrial. El capital de este Fondo General de Inversiones se recaudaría mediante la emisión de bonos de ahorro vendidos en el mercado local. Parte de la emisión de los bonos de ahorro podría ser absorbida por los empleados públicos sobre una base de ahorro voluntario. Una parte substancial podría colocarse con los asociaciones de empleados públicos ya voluntariamente o exigiendo por ley que parte de los activos del Fondo de Retiro de los Empleados Públicos, así como de la Asociación de Empleados de Puerto Rico, se mantenga en inversiones de este tipo. No habría ninguna dificultad en colocar el resto de la emisión entre las empresas financieras privadas y el público en general.

La urgente necesidad de reducir el consumo total y muy especialmente el gasto de consumo superfluo de artículos de manufactura extranjera amerita que se le de seria consideración al problema. Mientras el desarrollo económico tenga que depender de las inversiones extranjeras, y la acumulación de capital local se restrinja a las ganancias no distribuidas y los ahorros del sector público, los planes de desarrollo se apoyarán siempre sobre bases muy inestables.

Los planes futuros de desarrollo tienen necesariamente que tomar en consideración la formación de capital nativo para darle mayor estabilidad al crecimiento económico. No significa esto, sin embargo, que se le niegue la entrada

a los capitales extranjeros que vengan a contribuir al fortalecimiento de la economía, pero debe tenerse el cuidado de no estimular las inversiones de capital exterior en detrimento del capital nativo.

Desequilibrio del Comercio Exterior. — Una de las bases más débiles de la economía puertorriqueña la encontramos en la estructura, orientación y limitación legal de las relaciones comerciales con el exterior. El problema del comercio exterior no ha recibido de las autoridades gubernamentales la debida atención. Posiblemente por ser este uno de los aspectos de la vida nacional más afectados por las relaciones políticas que rigen entre los Estados Unidos y Puerto Rico, la actitud del Gobierno ha sido más bien la de «mejor no meneallo». Es aquí en donde se ven con mayor claridad las serias limitaciones que la actual condición política de la Isla le impone al desenvolvimiento económico.

Ya hemos señalado que por estar Puerto Rico bajo la constitución y las leyes del Congreso de los Estados Unidos, carece de personalidad jurídica para concertar negociaciones con otros países. Aún dentro del ámbito comercial actual, las relaciones de comercio exterior entre la Isla y los Estados Unidos no son el producto de tratados al efecto sino de la obligación legal y constitucional de la Isla a comprar y vender en el mercado norteamericano. En este sentido considerar como *comercio exterior* las presentes relaciones comerciales es una mera ficción contable. Pues el mercado puertorriqueño es una mera extensión del mercado continental. No habiendo barreras tarifarias ni limitación alguna del tráfico comercial entre el territorio continental y la isla, las mercaderías se mueven de un sitio a otro de la misma manera que fluyen de un estado de la Unión a otro. El libre flujo de mercaderías entre Puerto

Rico y el Continente constituye una de las condiciones impuestas por los Estados Unidos. En la actualidad dicha condición forma parte de la Ley de Relaciones Federales. De modo que las relaciones comerciales entre Puerto Rico y los Estados Unidos están regidas por una disposición legal del Congreso de los Estados Unidos que dispone que las mercaderías de Puerto Rico entrarán libres de cargas o tarifas aduaneras a los Estados Unidos y las mercaderías de los Estados Unidos entrarán al mercado puertorriqueño libres de tarifas o impuestos aduaneros.

Dentro de este marco de acción Puerto Rico no puede establecer una política de importación y exportación afin con las exigencias del desarrollo económico. Está obligado por virtud de su condición política a mantener todas sus relaciones comerciales con los Estados Unidos. Las relaciones comerciales con otros países, que como veremos más adelante son económicamente insignificantes, tienen que sujetarse a las restricciones aduaneras que rigen entre el Continente y los demás países con quienes los Estados Unidos mantiene relaciones comerciales.

Esta situación tiene consecuencias de gran importancia para el desarrollo económico de Puerto Rico que conviene que examinemos en detalle a continuación. Nos ocuparemos de analizar el desequilibrio en la balanza comercial por ser uno de los aspectos más importantes desde el punto de vista de sus efectos en el desarrollo económico del país.

El déficit de la Balanza Comercial. — Aún cuando el volumen total de exportaciones ha registrado un rápido aumento durante el lapso de 1950 a 1965 las importaciones totales han aumentado a un ritmo mayor, por lo que la balanza comercial ha arrojado un déficit progresivo durante el mismo período. Este aumento acelerado en las importaciones se debe al aumento en las importaciones de bienes

de capital y materias primas para la elaboración y exportación de productos manufacturados, pero también al acelerado aumento en la importación de bienes duraderos de consumo.

No sólo es importante la magnitud de las importaciones para explicar el significado económico del déficit de la balanza de pagos, sino que de mayor significación económica resulta la composición de las importaciones. La mayor parte del valor de las importaciones está constituido por materias primas y productos intermedios que en gran por-

CUADRO XXII. Composición de las importaciones de los Estados Unidos. Puerto Rico, 1964.

	Total	% del total
Importaciones totales	1,362.7	100.0
Bienes de Consumo	551.8	40.5
Materias Primas y Productos Intermedios	663.7	48.7
Bienes de capital	147.2	10.8

Fuente: Junta de Planificación, Ingreso y Producto, 1964, Santurce, Puerto Rico.

centaje han de ser elaborados localmente para luego ser re-exportados a los Estados Unidos continentales. En 1964, por ejemplo, las importaciones estuvieron desglosadas en la siguiente forma:

De lo anterior se desprende que el proceso de desarrollo económico ha tenido como efecto inmediato un aumen-

CUADRO XXIII. Déficit de la Balanza Comercial, Puerto Rico, en millones de dólares.

Años	Exportaciones	Importaciones	Déficit
1950	244.1	350.3	106.2
1951	278.9	444.6	165.7
1952	270.3	454.4	184.1
1953	334.0	501.6	167.6
1954	362.4	531.1	168.7
1955	372.3	580.3	208.0
1956	432.2	638.2	206.0
1957	480.2	718.2	238.0
1958	494.3	736.4	242.1
1959	538.7	817.4	278.7
1960	646.1	922.1	276.0
1961	714.8	931.6	216.8
1962	791.8	1098.9	307.1
1963	888.0	1170.1	282.1
1964	964.3	1362.7	398.4
1965	997.0	1054.0	507.0

Fuente: Balanza de Pagos de Puerto Rico, 1964, Junta de Planificación de Puerto Rico.

to de las importaciones de materia prima, productos intermedios y bienes de capital. Tomando en consideración

las materias primas, los productos intermedios y los bienes de capital, esto indica claramente el alto *coeficiente de importación* de las exportaciones. Es decir, por cada dólar que exportamos, una porción considerable representa bienes que han sido previamente importados del continente, ya en la forma de materia prima y productos intermedios o en bienes de capital. De modo que por esta razón, el valor de las exportaciones constituye un índice inadecuado para expresar o medir los cambios de productividad de los sectores de exportación.

En cuanto a las importaciones de bienes de consumo, se produjo un cambio significativo durante las décadas del 50 al 60. Durante la década anterior (1940-50), la importación promedio en términos porcentuales de los bienes de consumo se distribuía en la siguiente forma: bienes de consumo no duraderos 87.7 %, bienes de consumo duraderos 13.0 %. En la década de 1950-60 las importaciones de bienes duraderos constituyeron, en promedio, el 17.0 %, mientras que el promedio para los productos de consumo no duraderos se redujo a 83 %. En términos absolutos, la importación de bienes duraderos aumentó de 20.7 millones de dólares en la década de 1940-50 a 49.1 millones de dólares en la década 1950-60.

A pesar de que el ritmo anual de crecimiento de las exportaciones fue mayor (10 %) que el ritmo de crecimiento de las importaciones (8 %), la balanza comercial refleja un déficit constante. Dada la alta elasticidad de la demanda de bienes de consumo duradero en relación al ingreso, de mantenerse el presente ritmo de importaciones, cualquier relajamiento en las exportaciones del mercado continental puede causar un desequilibrio mayor en la balanza comercial de Puerto Rico. De ahí la urgente necesidad de vigilar el movimiento de las importaciones en general.

✓ Es igualmente necesario estimular las exportaciones de productos manufacturados localmente que tengan el coeficiente de importación de materias primas más bajo. Es decir, es conveniente estimular la exportación de productos de origen autóctono. Es igualmente necesario para resolver el problema del alto coeficiente de importación de las exportaciones, establecer una política encaminada a estimular la sustitución de consumo de productos importados por productos de manufactura local. Esto implica mayores esfuerzos para la expansión de industrias orientadas hacia el mercado local.

La política de sustitución de las importaciones y la sustitución de las exportaciones de alto coeficiente de importación por productos de manufactura local que dependan mayormente de materia prima localmente producida, es más significativa aún si consideramos el problema de los altos costos de transportación marítima. Como Puerto Rico no puede establecer una marina mercante propia o utilizar los servicios navieros extranjeros que resulten más económicos que los servicios marítimos de los Estados Unidos, viene obligado a utilizar la navieras norteamericanas para la exportación e importación de los productos.

Los fletes marítimos que viene obligado a pagar Puerto Rico no sólo son más caros que los fletes de las marinas mercantes internacionales, sino que son más caros aún que los que tiene que pagar el ciudadano de los Estados Unidos continentales. Es de común conocimiento que para que la marina mercante de los Estados Unidos pueda competir con el mercado mundial es necesario que el Gobierno Federal subvencione a las empresas navieras a los fines de que puedan cubrir sus costos de transportación en competencia con las navieras internacionales. El tonelaje de carga promedio que se mueve entre Puerto Rico y los Estados Unidos continentales es de aproximadamente tres mi-

llones de toneladas a un costo total de transportación de \$ 33 millones. El costo promedio por tonelada para el consumidor puertorriqueño es aproximadamente \$ 30, mientras que el costo promedio por tonelada para el ciudadano continental es de \$ 26. Es decir, el pueblo de Puerto Rico paga un sobreprecio de transportación marítima de \$ 4 por persona. El sobreprecio total para el pueblo de Puerto Rico asciende a \$ 12 millones al año.

La razón por la cual los puertorriqueños tenemos que pagar costos de transportación más elevados que los que paga el ciudadano continental, aún cuando utilizamos la marina mercante norteamericana, es que las navieras que trafican entre Puerto Rico y el continente no tienen derecho a la subvención económica federal. Pues esta subvención sólo es extensiva a las navieras que trafican entre puertos de los Estados Unidos y puertos extranjeros. Como Puerto Rico es parte de los Estados Unidos, nuestros puertos son, jurídicamente hablando «puertos nacionales», por lo que las navieras que tocan puertos de Puerto Rico quedan automáticamente excluidas de la ayuda federal.

El problema de los fletes marítimos es una consecuencia directa de la relación de *dependencia política* de la Isla. La transportación marítima entre Puerto Rico y el continente queda regulada por una agencia federal —La Junta Marítima Federal— que tiene la responsabilidad de fijar los fletes marítimos entre Puerto Rico y los Estados Unidos. La Junta Marítima fija unilateralmente los fletes que han de regir para las navieras que trafican entre Puerto Rico y el continente, sin la participación de los puertorriqueños en las deliberaciones. El gobierno de Puerto Rico puede comparecer ante la Junta Marítima a exponer sus puntos de vista, pero los monopolios navieros han resultado más poderosos y sus intereses han triunfado sobre los intereses del pueblo de Puerto Rico para lograr un reajuste en

los fletes. El resultado final siempre ha sido que la Junta ha complacido las peticiones de las navieras para aumentos en los fletes marítimos en perjuicio de la economía puertorriqueña.

Mientras esta situación prevalezca, será necesario promover una política de sustitución de las importaciones y promover el crecimiento de los sectores productores de artículos de exportación que requieran un mínimo de materias primas importadas. En esta forma podremos evadir los altos costos de transportación y el alto costo adicional de transportación en que incurrimos cuando importamos productos semifabricados o que dependen de materias primas importadas para luego ser reexportadas al mercado continental.

El Problema de la Asimilación Económica. — Una y otra vez nos hemos referido al problema de la asimilación de nuestra economía con la economía norteamericana. Nos referimos al problema de que el desarrollo industrial, lejos de crear una mayor independencia económica, ha intensificado más y más los lazos de dependencia con la economía de los Estados Unidos continentales. Esto ha ocurrido no sólo en lo que se refiere a la dependencia del desarrollo económico de las inversiones de capital norteamericanas, como hemos visto anteriormente, sino a la mayor dependencia del mercado continental tanto para las importaciones como para las exportaciones.

En 1964 el 94.1 % de las exportaciones y el 82.6 % de las importaciones se realizaron con los Estados Unidos continentales.

Nuestro comercio con el Caribe, Centro y Sur América sigue siendo insignificante a pesar del incremento habido en la industria manufacturera. Ello ha sido así, porque el desarrollo industrial no ha creado una industria en compe-

tencia con la industria norteamericana, sino que más bien ha constituido el desarrollo de una industria apéndice de ésta. Productos elaborados por la industria norteamericana son vendidos en estos mercados directamente por ésta desde sus oficinas centrales. Sin embargo, estos países han aumentado sus exportaciones hacia Puerto Rico. Aquí también la composición de las exportaciones e importaciones entre Puerto Rico y países extranjeros es importante. Las exportaciones están fundamentalmente constituidas por productos de empresas norteamericanas aunque elaborados en Puerto Rico, mientras que las importaciones representan un gasto neto de los puertorriqueños, excepto las compras de petróleo crudo para refinación en la Isla.

Dada la situación de que nuestras exportaciones e importaciones hacia países extranjeros están sujetas a las reglamentaciones del comercio internacional impuestas por los Estados Unidos y a los tratados concertados entre Estados Unidos y estos países, es muy poco lo que puede hacer Puerto Rico para mejorar la situación de su balanza comercial con los Estados Unidos.

Los únicos instrumentos que puede utilizar para estimular las exportaciones y restar estímulo a las importaciones son los que se han practicado con escasa eficacia hasta el presente. En ausencia de la capacidad para concretar tratados comerciales con países extranjeros no es posible desarrollar una industria orientada hacia estos países por lo que la única posibilidad sigue siendo el mercado de los Estados Unidos, tanto para la importación de materia prima como para la exportación de la producción.

La industria manufacturera de exportación ha sido amenazada por las conversaciones de Ginebra tendientes a reducir las tarifas aduaneras. Si Estados Unidos decide reducir los impuestos de importación, muchas de las industrias norteamericanas establecidas en Puerto Rico no podrán re-

sistir la competencia de industrias europeas que se lanzarán al mercado norteamericano. Los altos costos de transportación y de materia prima que confrontan las empresas establecidas en Puerto Rico han sido absorbidos sin grandes problemas por los altos precios existentes en un mercado sobreprotegido. Una reducción general en los impuestos y tarifas de importación amenaza con la ruina a las industrias puertorriqueñas orientadas hacia el mercado protegido de los Estados Unidos. No es para menos la profunda preocupación que ha causado en los círculos gubernamentales los posibles acuerdos de la Conferencia de Ginebra.

Esta situación pone de manifiesto la alta vulnerabilidad de la economía puertorriqueña en todos sus aspectos. La dependencia del desarrollo económico de las inversiones norteamericanas, la dependencia del mercado norteamericano para nuestra producción y fuente de materias primas, la incapacidad para concretar tratados con países extranjeros, las limitaciones legales y constitucionales para estructurar una política económica, monetaria y fiscal compatible con el desarrollo económico y los posibles cambios conyunturales, dejan a la economía de Puerto Rico sobre bases sumamente inestables.

El desarrollo económico de Puerto Rico dependerá de que se puedan mantener las presentes condiciones tanto en el campo de las relaciones políticas entre la Isla y los Estados Unidos, como en lo que se refiere a las condiciones económicas en Estados Unidos continentales. Cualquier cambio de carácter conyuntural que afecte la economía de los Estados Unidos, o sus relaciones con los demás países del mundo, dejará sentir sus efectos en la economía de Puerto Rico.

RESUMEN. — La economía de Puerto Rico y, muy especialmente, la del programa de desarrollo económico, confronta

problemas especiales directamente relacionados u originados en la peculiar situación política de la Isla. En lo que se refiere a los planes de desarrollo económico en particular, el programa de promoción de inversiones extranjeras sólo ha tenido éxito para atraer inversionistas del continente, pero no ha reflejado igual suerte en lo que se refiere a inversionistas de otros países. Siendo la economía de Puerto Rico, en virtud de su situación política, una extensión de la economía de los Estados Unidos era lógico que éste fuera el resultado. En lo que se refiere al desarrollo de la industria manufacturera, era también lógico que ésta se orientara hacia el mercado norteamericano más bien que hacia la competencia en el mercado mundial. Sólo en un mercado protegido de la competencia mundial podría tener acceso la producción industrial puertorriqueña basada en la elaboración de materias primas costosas traídas de los Estados Unidos y cuyos costos de transportación son los más caros del mundo.

Como consecuencia directa de estas circunstancias, el desarrollo económico de Puerto Rico ha creado una situación general de desequilibrio, no sólo en lo que se refiere al predominio de la manufactura sobre los demás sectores económicos, sino en todos los demás aspectos de la economía. Las inversiones extranjeras predominan sobre las inversiones locales, la tasa de reinversión de las nuevas industrias es muy baja como consecuencia de la filtración anual de los beneficios de las empresas en la forma de intereses sobre el capital y dividendos, el gasto de consumo excede el ingreso neto del país, por lo que el ahorro personal resulta negativo; la acumulación de capital descansa exclusivamente en la acumulación de ganancias no distribuidas y en las economías del gobierno, siendo ambas fuentes muy inestables para promover un desarrollo económico autogenerativo. La economía corre con un déficit pro-

gresivo en la balanza comercial acentuado por el desarrollo económico que a su vez depende de la economía norteamericana. Finalmente, al acentuarse la dependencia de la economía de Puerto Rico a la economía de los Estados Unidos, sin acceso a los mercados internacionales, surge claramente una fuente peligrosa de inestabilidad económica.

INDICE GENERAL

CONTENIDO	5
INDICE DE CUADROS ESTADÍSTICOS	7
INTRODUCCIÓN	9

CAPÍTULO I

EL MARCO POLITICO	11
El Acta Foraker de 1900	12
El Acta Jones de 1917	13
La Ley de Gobernador Electivo	14
La Ley 600, Ley de Constitución y Convenio	15
El Marco Institucional	18
Limitaciones al Desarrollo Económico	19
Limitaciones al Comercio Exterior	19
Limitaciones al Transporte Marítimo	20
Limitación para regular la Política Local de salarios	22
Limitación al Sistema Monetario	24
Resumen y conclusiones	25

CAPÍTULO II

LA ECONOMIA PRE-INDUSTRIAL	29
Estructura de la Economía Pre-Industrial	30
Condiciones de vida de la población	35
Estancamiento y Crisis de la Economía	38
Resumen y conclusiones	44

CAPÍTULO III

REFORMAS INSTITUCIONALES Y DESARROLLO ECONOMICO	
MICO	47
Unidad Política y Reforma de la Administración pública	49
Las Reformas Administrativas	53

La Reforma Agraria	54
Planificación y Desarrollo	58
La Administración de Fomento Industrial	61
El Banco de Fomento Industrial	62
Incentivos a las inversiones de capital privado	64
Servicios técnicos y de información	65
Resumen y conclusiones	65

CAPÍTULO IV

EL GOBIERNO Y LA ECONOMIA DEL DESARROLLO	67
Condiciones del subdesarrollo económico	69
Ausencia de una clase empresarial activa	69
La escasez de capital y el dilema del Ahorro y la Inversión	71
Infraestructura para el desarrollo	72
El nivel de educación y el desarrollo económico	75
El desarrollo económico y la Administración Pública	76
Reorganización de la rama ejecutiva	78
Intervención gubernamental y desarrollo económico	81
Resumen y comentarios	83

CAPÍTULO V

PLANIFICACION DEL DESARROLLO ECONOMICO	85
Organismos e Instrumentos de Planificación	86
El Plano Regulador	87
El programa Económico de Cuatro Años	91
El Presupuesto Modelo	94
La Política Fiscal	96
El Consejo de Secretarios y el Consejo Económico del Gobernador	97
Limitaciones del Proceso de Planificación	98
Resumen y comentarios	99

CAPÍTULO VI

INDUSTRIALIZACION Y DESARROLLO	101
Incentivos al Capital Extranjero	103
Relación de las Inversiones de Capital	107
Financiamiento de las Inversiones	109
Producción, Empleos e Ingresos de las Nuevas Industrias	112
Turismo	114
Industria del Ron	114
Efectos de las Nuevas Industrias en el Comercio Exterior	116

Promoción de las Inversiones Locales	118
Resumen y comentarios	119

CAPÍTULO VII

MACROECONOMIA DEL DESARROLLO	121
Inversiones de Capital y Producto Nacional	122
Crecimiento Económico y Empleo	124
Análisis Sectoral del Desarrollo Económico	132
Distribución del Ingreso	134
Distribución por Sector Participativo	135
Ingreso por Familia y por Persona	137
El ingreso por Familia	137
Resumen y conclusiones	142

CAPÍTULO VIII

PROBLEMAS ESPECIALES DEL DESARROLLO ECONOMICO	145
Crecimiento desequilibrado	146
Distribución Geográfica de las Industrias	147
Desplazamiento y Concentración Poblacional	148
Desequilibrio entre el Capital Nativo y el Capital Extranjero	150
Desproporción entre el Ingreso Nacional y el Gasto de Consumo	153
Desequilibrio del Comercio Exterior	157
El déficit de la Balanza Comercial	158
El problema de la Asimilación Económica	164
Resumen	166

Este libro acabóse de imprimir en los
talleres de Tipografía MIGUZA, el
día 24 de mayo de 1967 y se ha
realizado bajo los cuidados y dirección
de Editorial Cordillera, Inc.
San Juan, Puerto Rico