

REXFORD G. TUGWELL Y LAS RAICES POLITICAS E IDEOLOGICAS DE LA PLANIFICACION EN PUERTO RICO

*Leonardo Santana Rabell**

La historiografía puertorriqueña carece de un análisis exhaustivo y crítico sobre la relevancia y significación del gobernador Tugwell en los cambios políticos y económicos acaecidos en el país a partir de la dominación política del Partido Popular Democrático. El material bibliográfico disponible sobre este particular se encuentra fundamentalmente en los textos de Goodsell y Lugo Silva, sin embargo, el carácter eminentemente anecdótico y el tono apologético de los mismos nos impiden obtener una perspectiva adecuada de su real participación y peso específico en este proceso.¹ La finalidad de este ensayo ciertamente no es llenar ese vacío histórico, por el momento sólo nos interesa destacar algunas consideraciones sobre su influencia política e ideológica en la formación del pensamiento y la institucionalización de la planificación en Puerto Rico y formular algunas hipótesis sobre su intervención en las decisiones y realizaciones políticas en ese momento.

El trabajo se estructura de la siguiente manera: en la primera parte analizamos el significado político de la designación de Tugwell y las razones para su decidido apoyo al programa de reformas sociales del PPD. En la segunda parte examinaremos las ideas tugwellianas sobre el concepto de planificación y la importancia que le atribuía a la agencia planificadora. Posteriormente, en la tercera parte, discutimos el contexto político e ideológico en que se creó la Junta de Planificación de Puerto Rico.

*Profesor visitante en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

¹ Cf. Charles T. Goodsell. *Administración de una revolución: La reforma del Poder Ejecutivo en Puerto Rico bajo el gobernador Tugwell (1941-1946)*; Enrique Lugo Silva. *The Tugwell Administration in Puerto Rico*. Río Piedras: Editorial Cultura, 1955. Es indispensable consultar las memorias de Tugwell en *The Stricken Land: The Story of Puerto Rico*. Garden City: Doubleday, 1947 y sus discursos y documentos oficiales en *Puerto Rico Public Papers*. San Juan: Gobierno de Puerto Rico; 1945. Con respecto a sus ideas sobre la planificación véase una selección de sus ensayos en: Salvador Padilla, ed. *Tugwell's Thoughts on Planning*. Río Piedras: University of Puerto Rico Press, 1975. En relación a su gestión en la administración rooseveltiana: Bernard Stemsher. *Rexford Tugwell and The New Deal*. New York: Rutgers. University Press, 1964

1.- *El significado político de la designación de Tugwell como gobernador de Puerto Rico.*

Los autores que han estudiado las transformaciones económicas y sociales que se inician en Puerto Rico durante la década de 1940, consideran que la designación de Tugwell y el ascenso al poder político colonial del PPD fue pura "casualidad del destino" o una "venturosa coincidencia". Por ejemplo, Henry Wells alega que: "Así como la bonanza del impuesto del ron constituyó un golpe de suerte para los dirigentes del PPD, también lo fue el nombramiento del Rexford Guy Tugwell como gobernador..."² y el profesor Gordon Lewis asegura que: "Fue una feliz circunstancia que la victoria popular coincidiera con la designación de Rexford Tugwell..."³

Consideramos que los procesos sociales no se engendran y menos se explican en forma fortuita. Es necesario por lo tanto, enmarcar esta designación dentro de las condiciones históricas y políticas objetivas en que se produce. El primer aspecto a examinar, aunque ciertamente no es el más importante, es que para esta época los programas del Nuevo Trato estaban perdiendo el apoyo de las clases dominantes de los Estados Unidos. La producción de armamentos y los demás preparativos que se estaban realizando para la inminente guerra le proporcionó un impulso extraordinario a la economía norteamericana. Este hecho contribuyó a resolver el problema del desempleo y aumentó en forma acelerada el producto nacional. Ni aún el programa más radical del Nuevo Trato podía compararse con esta nueva situación.

Como es sabido, la política novotratista fue formulada en un momento

² Henry Wells: *La modernización de Puerto Rico*. Río Piedras: Ed. Universitaria, 1972, pág. 146.

³ Gordon K. Lewis: *Puerto Rico: Libertad y poder en el Caribe*. Edit. Inc.; 1970, pág. 203. Tugwell estudió economía en la Escuela Wharton de la Universidad de Pennsylvania donde obtuvo su doctorado en 1922 bajo la tutela del gran economista norteamericano Simon Nelson Patten. La primera parte de su carrera pública la dedicó a la docencia, desempeñándose como profesor de economía y ciencia política en las universidades de Pennsylvania, Chicago y Columbia. Fue miembro original del llamado "Consorcio de Cerebros" (*Brain Trust*) que aconsejaba a Franklin D. Roosevelt en su campaña electoral para la presidencia de los Estados Unidos y en los primeros años de esa administración, se convirtió en uno de los asesores más influyentes de la presidencia. Posteriormente, ocupó los cargos de Secretario Auxiliar y Subsecretario de Agricultura donde tuvo la responsabilidad principal en la organización y desarrollo de la Administración de Repoblación (*Resettlement Administration*). Antes de llegar a Puerto Rico se desempeñaba como Presidente de la Comisión de Planificación de Nueva York en la administración del alcalde Fiorella La Guardia. Para datos biográficos adicionales sobre Tugwell véase: Charles T. Goodsell. *op. cit.* págs. 27-29, "Reflections: An Interview with Rexford G. Tugwell". *The Center Magazine* (sep-oct., 1978), págs. 68-76; G.K. Lewis, *op. cit.*, págs. 203-218.

de crisis del sistema capitalista mundial. Desde sus inicios, se visualizó como un paliativo necesario y temporal mediante el cual el Estado auxiliaría por medio de subsidios y apoyos financieros al capital privado. Nunca se planteó ni siquiera remotamente un cambio radical del modo y las relaciones de producción capitalistas. El Nuevo Trato fue simplemente un cosmético, una alternativa pasajera para una economía en crisis. A pesar de ello, los propulsores, diseñadores o simplemente defensores de esta política económica se convirtieron, súbitamente, en anatemas y parias a los ojos de la clase dominante de los Estados Unidos.

Rexford Tugwell continuaba siendo un persistente defensor del Nuevo Trato, aún cuando éste había perdido su *momentum* en la política norteamericana. De manera que cuando los programas novotratistas son desalentados por la administración federal es casi obligado a renunciar de su posición en el Departamento de Agricultura. Muchos años después, al recordar estos momentos, señalaba lo siguiente:

Ya había tenido suficiente del servicio al gobierno. Estaba bajo una gran presión... La prensa estaba encima de mí y sentía que era un estorbo para todas las cosas que quería ver que se hicieran, de modo que renuncié.⁴

Antes de ser designado gobernador de Puerto Rico, Tugwell había visitado el país y observado los problemas del latifundio y monocultivo.⁵ En diciembre de 1940 fue nombrado por el Secretario de Estado, Harold Ickes para que coordinara una investigación sobre la aplicabilidad de la ley de los 500 acres.⁶ En esta ocasión, se relaciona con el liderato del PPD y expresa su simpatía con el programa de reforma agraria y reconstrucción económica que se iniciaba desde la legislatura colonial.

Dentro de este contexto general la designación de Tugwell como gobernador del país tiene varias implicaciones políticas. Por un lado la intención implícita era alejarlo aún más de las posiciones claves en el gobierno de Washington. Como sugiere el profesor Lewis, "la gobernatura (*sic*) de Tugwell fue una etapa más en su gradual alejamiento de los centros

⁴ "Reflections"... *loc. cit.*, pág. 69.

⁵ Tugwell visita Puerto Rico por primera vez acompañado de Eleonor Roosevelt en 1934. Cr. Thomas Mathews. *La política puertorriqueña y el Nuevo Trato*. Río Piedras: Editorial Universitaria, 1975, págs. 159-164.

⁶ Véase el informe que rinde esta Comisión: R.G. Tugwell. *Investigation into Administrative Responsibilities under the Five Hundred Acre Limitation on Land Holdings in the Organic Act for Puerto Rico to the Secretary of the Interior*. San Juan: Bureau of Supplies, Printing and Transportation. September, 1941. Un interesante relato sobre este proceso se encuentra en Jaime Bagué. "Movimientos de Reforma Agraria en Puerto Rico". *Revista de Agricultura de Puerto Rico*. Vol. 55 Núm. 1 y 2 (enero-diciembre, 1968), págs. 83-114.

decisivos (*sic*) del régimen rooseveltiano cuando ese régimen se desplaza lenta, pero inexorablemente hacia la derecha política".⁷ Desde su punto de vista íntimo y posiblemente de "realización" personal Puerto Rico representaba, entre otras cosas, una oportunidad para poner en práctica no sólo sus ideas sobre planificación y administración pública, sino también para demostrar que la política del Nuevo Trato podía realizarse exitosamente.⁸ De hecho, mucho tiempo después, declaró en una entrevista que el trabajo realizado en Puerto Rico fue el que le dio la mayor satisfacción personal en su carrera profesional dado que en este país tuvo la oportunidad de reformar y reorganizar efectivamente la administración pública.⁹

Ahora bien, hay que dejar claramente establecido que Tugwell no fue un simple administrador inteligente, concienzudo y políticamente neutral. cuyo interés exclusivo era la racionalización y eficiencia de la administración pública tal y como nos lo presentan los profesores Goodsell y Lugo Silva en sus respectivos textos sobre su gestión en Puerto Rico.¹⁰ El gobernador Tugwell objetivamente representaba el poder del gobierno metropolitano en la colonia, era un norteamericano orgulloso de su nación y posteriormente se inclinó a favor de la incorporación de Puerto Rico como estado de la unión americana.¹¹ Por lo tanto, comprendía la importancia que desde el punto de vista económico, político y militar, representaba la Isla para los intereses del imperialismo y obviamente le asignaba prioridad en su gestión administrativa al problema de la "seguridad nacional". No hay duda que su responsabilidad máxima consistía en mantener un clima de seguridad, sosiego y estabilidad política en la "situación de emergencia" producida por la segunda guerra mundial. Ciertamente esta consideración estaba por encima de todas y son ampliamente conocidas sus declaraciones al respecto:

Mi deber como representante de mi país en Puerto Rico era conformar los asuntos civiles, si podía, de tal modo que las bases militares, que pronto deberían (antes de haberse terminado) resistir el choque de un ataque, *no estuvieran aisladas en*

⁷ G.K. Lewis, *op. cit.*, pág. 175.

⁸ Cr. R.G. Tugwell. *The Place of Planning in Society: Seven Lectures on the Place of Planning in Society with Special Reference to Puerto Rico*, 2nd. ed. Departamento de Hacienda, Servicio de Compra y Suministros. División de Imprenta: San Juan, 1958, pág. 5-7. (Estas conferencias aparecen reproducidas por S. Padilla, ed. *Tugwell's Thoughts on Planning*. *Op. cit.*, págs. 51-146.

⁹ "Reflections...", *loc. cit.*, pág. 69.

¹⁰ Véase la crítica que realiza el Dr. Robert Anderson al libro de Goodsell. "Reseña del libro 'Administration of Revolution' ". *Revista de Ciencias Sociales*, Vol. X, No. 4 (diciembre, 1966), págs. 489-492.

¹¹ G.K. Lewis, *op. cit.*, pág. 216 y 203-218.

*un ambiente general hostil...*¹²

Por otro lado, Tugwell sabía perfectamente que la explotación rampante del sistema colonial propiciaba una “peligrosa psicología proletaria”.¹³ Por eso en sus memorias afirmaba que las condiciones materiales para una “guerra de clases” estaban dadas y se hacía evidente que en una situación de esta naturaleza los primeros que peligraban eran los extranjeros.¹⁴

Los estrategas de Washington tenían presente que el movimiento reformista de Muñoz podía moverse peligrosamente hacia la independencia y como consecuencia perder su importante colonia en el Caribe. Por lo cual cabe inferir que el fantasma del nacionalismo revolucionario de la década de los treinta continuaba amenazando la seguridad de la colonia. Además, la paupérrima situación del país no constituía el mejor ejemplo de la “buena vecindad” que propugnaba el imperio para los países latinoamericanos. Esto era una preocupación que se manifiesta transparentemente en su discurso inaugural el 19 de septiembre de 1942:

Puerto Rico es un buen terreno de experimentación para las intenciones de los americanos, yo estoy seguro que sus líderes realizan claramente su rol en el gran drama en que se desenvuelven. La Isla es, no sólo por su tamaño y localización el *centro estratégico de toda el área del Caribe*, sino que además, está unida culturalmente con otros americanos al sur y al norte. Si los puertorriqueños hicieran el intento, podrían ser los responsables de establecer esas instituciones de amistad internacional que rara vez han existido antes. Esto requiere una comprensión total y esfuerzo propio.¹⁵

Como se trasluce de este texto, era perentorio el paso de un imperialismo arcaico y de visible explotación a uno más “ilustrado” y en armonía con los nuevos sectores políticos y sociales que dominaban la legislatura colonial y que aspiraban al control de las estructuras políticas del país. Para ello, se comenzaba en forma “experimental”, con una nueva fase de dominación colonial cuyo eje central consistía en la participación de los “nativos” más capaces en la administración pública. En este sentido, el

¹² *The Stricken Land., op. cit.*, pág. 148 (cursivas nuestras).

¹³ *Ibid.*, pág. 7.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ “Inaugural Address”, en R.G. Tugwell. *Puerto Rican Public Papers*. San Juan: Service Office of the Government of Puerto Rico. Printing Division, 1945, págs. 10-11. (cursivas nuestras).

gobernador Tugwell, con conocimiento de causas o no, se convertirá en el instrumental ideal y *transitorio* para sentar las bases de la nueva estrategia de dominación que se ejecutará completamente al finalizar la segunda guerra mundial.

De modo que el ascenso al poder político colonial del PPD propicia la designación de un norteamericano liberal-novotratista para gobernar la “desolada” y “azotada” Isla del Caribe. La significación y alcance de la administración tugwelliana sólo se puede desentrañar mediante la conjunción de una serie de factores:

En primer lugar, la posición política e ideológica similar sobre la expropiación y redistribución de la tierra fue fundamental para hacerle frente a las poderosas corporaciones extranjeras y a la oposición político conservadora en el país. Nos parece que sin el apoyo oficial del gobernador Tugwell la reforma agraria no se hubiese realizado de la misma forma como se hizo en los primeros años del gobierno del PPD. Como vimos, antes de su designación, Tugwell había dirigido una exhaustiva investigación sobre el problema del latifundio y en la misma recomendaba la ejecución inmediata de la Ley de los 500 Acres. La reforma agraria posiblemente significaba para Tugwell la oportunidad de realizar algunos de los programas de desarrollo agrícola que había diseñado cuando era Subsecretario de Agricultura y que se frustraron con el congelamiento de la política novotratista. Claro que esta es una interpretación altamente subjetiva, pero si leemos con detenimiento sus memorias e interpretación personal sobre el papel que desempeñó en ese período histórico, obviamente tiene un peso específico. Por otro lado, para Muñoz Marín y su partido, la expropiación y redistribución de tierras constituía el instrumento necesario para iniciar el resquebrajamiento del poder político de la oligarquía antinacional, vinculada económicamente a las grandes corporaciones extranjeras. No cabe duda que la reforma agraria estaba relacionada con el debilitamiento del poder económico y político de los “colmillús” y con la consiguiente consolidación del poder político del PPD.

En segundo lugar, Tugwell representa el apoyo e instrumento adecuado para la realización de las aspiraciones políticas inmediatas de los dirigentes del PPD: el logro de cierta hegemonía interna mediante el control del aparato estatal colonial. Dadas las limitaciones del sistema colonial para el surgimiento y desarrollo de una burguesía nacional, el control del aparato estatal colonial se convierte en el objetivo para el ascenso social y económico de los sectores medios y profesionales y de la pequeña burguesía criolla que dirigían al PPD. No obstante, entre los miembros de ese partido se van a manifestar claros conflictos y contradicciones sobre la resolución definitiva del *status* político de la Isla. De ahí la omisión de esta controversia en las elecciones de ese año y en subsiguientes. Las dos tendencias políticas que luchan en el seno del partido

son: los sectores más progresistas que abogaban por la independencia nacional lo más pronto posible; y los sectores burocratizados que apoyaban las reformas autonómicas con mayores concesiones de gobierno propio. Su objetivo estratégico consistía en lograr el control de la administración pública del país con la elección del gobernador mediante voto popular. Esta tendencia obtuvo finalmente el control del partido en su ya acelerada marcha hacia la contemporización con el imperialismo. Paralelamente, los probados y reconocidos conocimientos de Tugwell sobre la teoría y la práctica de la administración pública son de gran utilidad para el engranaje del aparato estatal de la colonia. De hecho, la racionalización, eficiencia y organización de la administración pública es la preocupación central de la gestión tugwelliana. De ahí el énfasis otorgado al organismo de planificación con el “poder directivo” y la “mente colectiva” que coordinará y dirigirá las diversas actividades del gobierno.

En tercer lugar, Tugwell fiel a su concepción de la dicotomía política-administración, se preocupa por reclutar para el servicio público a una serie de jóvenes puertorriqueños recientemente egresados de la universidades norteamericanas y les encomienda tareas de gran responsabilidad, sin necesariamente considerar como criterio absoluto sus preferencias político-partidistas. Ciertamente es la primera vez que se intenta poner en práctica el “principio del mérito” y la “profesionalización” en la selección y reclutamiento de nuestra administración pública.

La ideología de la racionalización, la técnica, la eficiencia, la excelencia académica y la dedicación al servicio público refuerzan las aspiraciones políticas de los sectores medios y profesionales que venían escalando posiciones políticas en la sociedad puertorriqueña. De esta “escuela” emergerán los burócratas y tecnócratas que aceleradamente sustituirán a los “poetas” y “soñadores” de las esferas decisionales del partido gobernante. Así la formación de una burocracia profesional, moderna y despolitizada será una característica de la administración pública puertorriqueña que se consolidará en las próximas décadas. Esta ubicación de los “políticos” en la legislatura y los “técnicos” en los puestos de la burocracia gubernamental es un claro síntoma de la división del trabajo y la formación de la ideología tecnocrática, eficientista, pragmática y conservadora que se producirá en el seno del PPD a partir de la gestión tugwelliana.¹⁶

¹⁶ Las características comunes de estos jóvenes que posteriormente se convertirán en los administradores de la “revolución pacífica” puertorriqueña son los siguientes: a) un origen de clase similar; casi todos eran provenientes de antiguas familias hacendadas, de la pequeña burguesía comercial o de los sectores profesionales del país; b) la mayoría poseía preparación universitaria, en muchos casos orientados a las ciencias sociales, y habían realizado parte o la totalidad de su educación formal en los Estados Unidos y c) compartían la ideología reformista del PPD, aunque algunos como Moscoso y Descartes provenían de familias vinculadas con la tradición republicana y anexionista.

Finalmente, la designación de Tugwell representa una perspectiva de cambio en la política colonial de Estados Unidos hacia Puerto Rico. Su nombramiento inicia la política del “imperialismo ilustrado” y disimulado que se implanta con todo vigor con las nuevas oportunidades de expansionismo que surgen al finalizar la segunda guerra mundial. Con esta etapa, se enfatiza la importancia estratégica, desde el punto de vista político, militar y económico que tiene Puerto Rico para garantizar los intereses norteamericanos en el área del Caribe. De este modo en los albores de la próxima década se inicia un amplio programa de propaganda de las bondades del “modelo puertorriqueño” que pretende convertir al país en “vitrina” de la democracia y del desarrollo para Latinoamérica. No es por pura casualidad entonces, que la metrópoli haya seleccionado a un ilustre e ilustrado planificador y profesor universitario como el último gobernador norteamericano de Puerto Rico.

2.- La planificación en el pensamiento de Tugwell

La concepción de R.G. Tugwell de la función planificadora se encuentra enmarcada necesariamente dentro de su filosofía política y más específicamente en su conceptualización de la relación existente entre “la sociedad y su gobierno”. Evidentemente su pensamiento político está influenciado por algunos de los postulados del neopositivismo, por elementos del “organicismo social” y por el movimiento en boga durante el primer tercio del presente siglo de la “gerencia científica”. De hecho, Tugwell estaba completamente convencido de que la aplicación de los “principios” de la “ciencia de la administración”, propuestos por Frederick W. Taylor y H. Fayol debían extenderse de las organizaciones industriales particulares a la administración pública.¹⁷ Tugwell visualizaba a la sociedad como análoga

Algunos de los miembros más destacados de esta nueva “elite” burocrática son: **Rafael Picó**. Proviene de una familia de terratenientes del municipio de Coamo. Es graduado de bachiller en economía de la Universidad de Puerto Rico y de maestría y doctorado en geografía en la Universidad de Clark. **Teodoro Moscoso**. Descendiente de un acaudalado comerciante de Ponce, dueño de una cadena de farmacias. Se graduó de bachiller en farmacia y química de la Universidad de Michigan. **Roberto Sánchez Vilella**. Su padre era un “próspero comerciante” de Ponce y unionista activo. Se graduó de ingeniería civil de la Universidad del Estado de Ohio en 1934. **Sol Luis Descartes**. Es hijo de un acomodado abogado de Ponce, republicano y defensor de los Estados Unidos. Se graduó de bachiller en economía de la Universidad de Puerto Rico y maestría en economía agrícola de la Universidad de Cornell (1934). **Rafael de J. Cordero**. Fue maestro de escuela superior y profesor universitario. Se graduó de maestría y doctorado en economía de la Universidad de Columbia, donde fue discípulo de Tugwell. Estos datos se obtuvieron de Henry Wells, *La modernización..., op. cit.*, pág. 401-408 (nota al calce número 23) y C.T. Goodsell, *Administración..., op. cit.*, págs. 85-92.

¹⁷ C.T. Goodsell, *op. cit.*, pág. 161. Por ejemplo, en 1933 propuso la creación de una “Junta de Integración Industrial” compuesta de representantes del gobierno y la industria privada para reglamentar y planificar las inversiones, precios, salarios y condiciones de

a un organismo biológico.¹⁸ Para él las sociedades humanas, constituyen las formas culminadas de la evolución del hombre, proceso contínuo que se desarrolla desde los organismos más simples a los más complejos y diversificados. Por sus características biológicas, el hombre ha logrado desarrollar y obtener la supremacía sobre las demás especies de la naturaleza. Esto se debe, además de las inherentes diferencias biológicas, a que el hombre ha desarrollado mayor “efectividad” en sus actividades sobre la naturaleza. Es decir, el hombre es el único ser capaz de definir los objetivos que desea para la sociedad y dirigir sus más enconados esfuerzos para la consecución de los mismos, administrando de este modo su bienestar futuro.

La sociedad humana de acuerdo a Tugwell constituye un “todo reconocible”, no obstante sus partes que son coexistentes, no necesariamente se encuentran *coordinadas*. Cada parte realiza una función específica y especializada, pero para garantizar la continuidad y funcionamiento armónico del sistema social es imprescindible la coordinación y dirección de los diferentes organismos. Esta “función directiva”, siguiendo su analogía organísmica, es realizada por el “centro”, que en el hombre corresponde al cerebro y en la sociedad humana al gobierno:

El Centro al cual me he referido... es la mente colectiva. Y es evidente que en estos centros se desarrollan también los medios que reciben los impulsos ejecutivos, para referirlos a los depósitos de conocimiento y experiencias y para modificarlos y dirigirlos, de manera que se ajusten a las políticas públicas establecidas. Sin duda, todo esto es muy parecido a la función del cerebro humano...¹⁹

La idea del progreso es otra de las constantes en el pensamiento tugwelliano. Para él no existe posibilidad de regreso al presente, lo existente es una continua e interminable evolución hacia el futuro. No obstante, el porvenir dependerá de lo que nosotros conscientemente realicemos y de la capacidad de someter las fuerzas naturales al dominio y control humano.

trabajo en los Estados Unidos. Cr. además R.G. Tugwell. “The Fourth Power”, en S. Padilla, ed., *op. cit.*, págs. 164--172.

¹⁸ Aunque en “The Study of Planning as a Scientific Endeavor” en Salvador Padilla, ed. *Tugwell's Thoughts on Planning, op. cit.*, págs. 215-220, señalaba que la sociedad en sentido estricto no es un organismo biológico, se reafirmaba en su posición de que la analogía organísmica es factible dado a su reconocimiento de que existe una “colonia de hombres” bien definida, distinta y con autonomía que se mueve en forma coherente hacia objetivos definidos buscando constantemente una dirección para orientar sus movimientos. Cr. “The Public Planner's Mission” en S. Padilla, *op. cit.*, págs. 42-49 y *The Place of Planning...*, *op. cit.*, págs. 17 y ss. (utilizar la versión original según citado en nota 8, *supra*).

¹⁹ R.G. Tugwell. *The Place of Planning in Society, op. cit.*, pág. 23.

La *razón*, pues, debe guiar al organismo para lograr ese progreso social.²⁰

En la sociedad moderna sin embargo, el hombre se encuentra con grandes obstáculos para lograr el progreso y la armonía. Resulta difícil “socializar” la creatividad de la mente humana, lo cual de acuerdo a Tugwell es necesario para afrontar los problemas sociales. De ahí que los esfuerzos individuales para el logro de las metas de la sociedad deben canalizarse a través de una visión de conjunto, de una “mente colectiva” (*collective mind*) que guía la acción del gobierno.

Le corresponde, precisamente, a la agencia central de planificación gubernamental realizar la función de esa “mente colectiva”. Es decir, la tarea de la planificación consiste en organizar la “función de conjunto del gobierno” (*conjunctive function of government*) con los poderes suficientes que le permitan integrar los planes y programas de las diversas partes del todo. De este modo, Tugwell le atribuye a la planificación la función de *guiar* la acción gubernamental para promover el progreso social.

En síntesis, de acuerdo con Tugwell el deber fundamental de la agencia de planificación es el *todo* y su interés la creación del futuro. Es precisamente aquí donde reside la función directiva de la planificación. Ahora bien, para Tugwell el concepto de dirección no designa simplemente el “señalar” la trayectoria de los eventos, sino que su sentido último es “darle” efectivamente dirección a los mismos.²¹ Por ello la planificación no es *directiva* si está la servicio de los intereses particulares de la sociedad civil, sólo adquiere este carácter en el momento que: “pueda afectar la distribución de la economía, cuando se convierte en una fuerza unificadora, cohesiva, constructiva y en una verdadera fuerza general”.²² De ahí que la planificación realizada por la empresa privada es “planificación” pero no *dirección*. Esta característica sólo se adquiere cuando el esfuerzo de racionalización es dirigido hacia la “articulación del todo” e insiste en señalar que el *laissez faire* es cosa del pasado ya que tanto la industria privada como los agricultores e incluso, la clase obrera, tratan de planificar para sus intereses particulares, y dada la naturaleza contradictoria de estos intereses es imposible que puedan ser armonizados automáticamente por la “mano invisible” smithsoniana. De modo que no existe en la sociedad otra fuerza, más allá del gobierno, capaz de integrar, cohesionar y armonizar los intereses antagónicos de los diferentes grupos que la conforman.²³ Así pues, la función primordial del gobierno consiste en:

²⁰ “The Public Planner’s Mission”..., *op. cit.*, pág. 30-38.

²¹ Cr. R.G. Tugwell. “The Fourth Power” en S. Padilla, ed., *op. cit.*, nota de la pág. 149-150 y notas 9 y 10, págs. 157-158. Aquí se encuentra una interesante y enjundiosa discusión sobre el doble significado del concepto de “dirección”.

²² *Ibid.*, pág. 157.

²³ *Ibid.*, pág. 159.

...dirigir un todo formado de grupos, asociaciones, sociedades entremezclados y relacionados, de manera que ciertos objetivos que son comunes y necesarios para todos y que además son apoyados por la mayoría, sean alcanzados. Pero el gobierno debe ir más lejos de esto. Debe fomentar el estudio de la naturaleza, usar los descubrimientos más promisorios y mantener una política de progreso, todo esto además de sus deberes regulares de tomar decisiones, proteger los derechos de la minoría, evitar la explotación de los recursos, establecer las reglas para la competencia entre las empresas y demás cosas parecidas.²⁴

En cuanto al proceso de planificación en sí, Tugwell asegura que este es científico y técnico. Se caracteriza por su apego irrestricto a los hechos y a la precisión cuantitativa. Su finalidad consiste en sustituir el capricho y la improvisación por la racionalidad y eficiencia en la toma de decisiones. Al respecto concurre con Throstein Veblen y compara la planificación con el “proceso de la máquina” donde la precisión científica, la exactitud y repetición garantizan la objetividad y disminuyen la incertidumbre, tanto en la decisión como en la acción administrativa. La planificación se convierte entonces en una disciplina de *hechos* y por ello mucho más “impresionante” que otra legal o ética.²⁵ De ahí que la agencia de planificación debe estar separada del proceso político y de los tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) y constituirse en el “cuarto poder” o el “poder directivo” de la sociedad.

La instauración del “cuarto poder” lo justificaba de la siguiente manera: a) el concepto de planificación integra los aspectos legislativos, ejecutivos y adjudicativos; y b) la planificación, en su función de “mente colectiva”, trasciende los intereses y motivaciones particulares, por consiguiente, su ubicación en cualquiera de los poderes tradicionales del gobierno impedirían la necesaria independencia para alcanzar los objetivos generales de la sociedad. La ventaja del “poder directivo” sobre el ejecutivo radica en que “no tendría que operar los detalles de ninguna organización y sobre el poder judicial en que su misión estaría relacionada con un volúmen de hechos y no de precedentes”. La agencia de planificación, esencia misma de este nuevo poder, reuniría algunas características de los demás poderes, pero:

...tal como lo habíamos pensado no era claramente ni ejecutiva, ni legislativa, ni judicial; era algo de cada una de ellas.

²⁴ *The Place of Planning...*, *op. cit.*, pág. 26.

²⁵ “The Fourth Power”, *op. cit.*, pág. 185-186. *Vide, nota 38 de la pág. 185.*

Al realizar un plan de desarrollo o redactar reglamentos de zonificación podía llamarse legislativa, de acuerdo a la técnica estricta de la separación de poderes; al administrar el plan indicado cuánto debe hacerse, dónde y cuándo es ejecutiva y al decidir sobre los derechos de los individuos sujetos al plan o al limitar o dirigir sus acciones es judicial. ¿Dónde entonces debe ubicársele en la estructura de gobierno? La respuesta parecía obvia. Debía intercalársele con todas las ramas gubernamentales como ellas están intercaladas entre sí...²⁶

A pesar de que para Tugwell la independencia del organismo planificador era fundamental, apuntaba sin embargo, que para garantizar la planificación democrática el “cuarto poder” debía estar subordinado, en última instancia, a los *poderes políticos del Estado*. En este sentido, le otorga a los poderes ejecutivo y legislativo la potestad de sancionar el proceso de planificación y la conveniencia de supeditar sus recomendaciones a la definición del “debe ser”, función que le corresponde a los “representantes del pueblo”:

Es el destino de la agencia de planificación el aceptar, de aquellos que definen las aspiraciones generales del pueblo su definición de lo que debe ser; de precisar, concretar y hacer práctica esta definición; demostrar cuán posible es implantarla —en formas alternativas si las hubiere— y someterlo a quienes tomen finalmente la decisión con las recomendaciones que estime pertinente. Cuando se le devuelva con las modificaciones que se les hicieren, sabias o no sabias, las estudiará y obedecerá el mandato de los representantes del pueblo.²⁷

Ahora bien, insistía en que las consideraciones de “naturaleza política” debían mantenerse al margen de la ponderación técnica y profesional de la planificación. Esto es así, especialmente con relación a los legisladores, a los cuales no les tenía una alta estimación. De ahí que consideraba prudente establecer limitaciones y condiciones a la Legislatura para que los planes y programas elaborados por la agencia planificadora no fueran revisados ni invalidados parcialmente por ella. Entendía que para garantizar un funcionamiento adecuado de la planificación era necesario: a) establecer una prohibición taxativa a la Asamblea Legislativa para realizar revisiones detalladas de los planes y reglamentos que confecio-

²⁶ R.G. Tugwell. *The Place of Planning*, op. cit., pág. 11.

²⁷ *Ibid.*, pág. 25.

nase la agencia de planificación y b) establecer requisitos de clara mayoría (dos terceras partes o tres cuartas del total de los legisladores) para poder rechazar las proposiciones de la agencia central de planificación.²⁸ Con respecto a este particular la posición de Tugwell era consistente y clara. Todavía en 1958 al recordar sus esfuerzos por institucionalizar la planificación en Puerto Rico declaraba lo siguiente:

La verdad es que Mr. Bartlet y yo teníamos un buen concepto de las agencias de planificación. Y me temo también que además, pensábamos desfavorablemente de las legislaturas... Estas han sido guiadas por motivos ajenos al interés general, por lo cual desconfiábamos de ellas. De manera que nuestro deseo era sustituir, hasta donde fuera posible, los caprichos de los legisladores, por los instrumentos y juicios de los planificadores, es decir, queríamos hacer que las decisiones legislativas fueran más racionales tratando de que prestaran atención a un programa coordinado. Esto no es una confesión, pues todavía poseo los mismos puntos de vista. Los legisladores tienen una función; que ciertamente no es la de crear un plan económico y social integrado, ya que sobre el particular las legislaturas se encuentran incapacitadas por naturaleza y no es sabio pedirles que asuman tal deber.²⁹

En relación a la jurisdicción de la agencia planificadora, Tugwell estimaba que la misma debía tener competencia en todo el país, especialmente en Puerto Rico donde el sistema de gobierno municipal era “demasiado anacrónico e ineficiente” como para confiarle la tarea de planificación.³⁰

De acuerdo a Tugwell la coordinación e integración de la sociedad se logra mediante la formulación, preparación, adopción y ejecución de un *Plan de Desarrollo*. Este plan es el recurso central que utiliza la agencia de planificación para definir la dirección de la sociedad y proyectar su futuro. El primer paso en la elaboración del Plan es la comprensión de *todo* el organismo social para luego valorar el funcionamiento de cada una de sus partes y examinar cómo éstas afectan la totalidad. En palabras de Tugwell, el Plan, en esta fase, es simplemente un “bosquejo rudimentario del *Gestalt*”.

Luego, la agencia de planificación debe comenzar con un estudio

²⁸ *Ibid.*, pág. 8.

²⁹ *Ibid.*, pág. 10. Un recuento de su experiencia en Nueva York se encuentra en R.G. Tugwell, “Implementing the General Interest” en S. Padilla, *op. cit.*, pág. 187-213.

³⁰ *Ibid.*, pág. 12.

detallado de los recursos disponibles, utilizando para ello las técnicas más avanzadas de las ciencias sociales, de la física, la ingeniería y la arquitectura. Por medio de este proceso la agencia logra “almacenar” conocimientos relevantes y capacitar a su personal técnico. La experiencia y madurez adquirida en esta fase es suficiente para producir el Plan de Desarrollo con los requisitos indispensables de: “posibilidad, aceptabilidad y responsabilidad”.

Una vez completado este proceso el Plan se someterá al examen de la ciudadanía. De este modo, el Plan final representará no sólo el análisis y síntesis de la sociedad desde la perspectiva técnica de los planificadores, sino además “el juicio de la comunidad” de que tal síntesis es aceptable.³¹

El Plan de Desarrollo en la ideología tugwelliana debe comprender dos aspectos fundamentales: el desarrollo físico y el desarrollo fiscal.³² El instrumento principal para realizar el desarrollo físico sería un *Plan Regulador* (“Master Plan”), el cual indicaría con mapas, cartas y otros documentos, los usos del terreno, la ubicación de carreteras y otros elementos de planificación física. Este Plano Regulador sería la base para establecer el Mapa Oficial y los reglamentos de zonificación y lotificación y también se utilizaría como guía para establecer los criterios y prioridades en la preparación y revisión de los proyectos de mejoras permanentes de las agencias de gobierno.

Los instrumentos principales para lograr la planificación fiscal serían: un *Presupuesto Anual* y un *Programa Económico de Seis Años*. Estos documentos constituirían los mecanismos para coordinar e integrar el gasto público. Primeramente el Programa Económico de Seis Años establecería las necesidades y directrices del sector público y luego se revisarían y asignarían recursos de acuerdo a las circunstancias y necesidades inmediatas a través del presupuesto anual.

En apretada síntesis la concepción tugwelliana de la planificación se puede esbozar de la siguiente forma:

- 1.- La finalidad primordial de la planificación —al igual que el cerebro humano— es coordinar las diferentes partes del todo con la intención de guiar el desarrollo del organismo social.
- 2.- La planificación es un proceso eminentemente técnico-racional y valorativamente neutral por lo cual debe estar separada de la política.
- 3.- El funcionamiento y la efectividad de la planificación es asegurada solamente si el organismo encargado de la misma se consti-

³¹ Vide. “The Study of Planning as a Scientific Endeavor” en Salvador Padilla, *op. cit.*, págs. 219-223.

³² *The Place of Planning, op. cit.*, págs. 8-16.

tuye en un “cuarto poder”, independientemente de las otras ramas del gobierno.

- 4.- El organismo de planificación debe tener jurisdicción nacional (incluyendo las áreas urbanas y rurales) y amplia autoridad para implantar sus planes y reglamentos.
- 5.- La responsabilidad principal del organismo de planificación es la formulación, preparación y ejecución de un Plan de Desarrollo constituido básicamente por un plan especial o físico (Plano Regulador) y un plan fiscal (Programa Económico de Seis Años).

La cruda analogía organicista utilizada por Tugwell para enmarcar su concepción de la planificación es evidentemente ingenua y superficial. Suponer que la sociedad (o más específicamente una formación social capitalista) constituye un *todo orgánico*, donde sus partes pueden ser integradas armónicamente por una “mente colectiva” es un simple formulismo ahistórico. No podemos obviar el hecho de que ese “poder directivo” no es una entelequia en abstracto, sino que en esencia es, una manifestación o “materialización” del Estado y por tanto sus estrategias y decisiones están permeadas por intereses de clases y relaciones de poder.

La planificación como elemento primordial de la dirección estatal, cumple objetivos políticos, económicos e ideológicos específicos encaminados a brindarle cohesión y unidad a la sociedad civil para asegurar el mantenimiento y reproducción de las relaciones sociales de producción. Su finalidad, como parte de la función técnico-administrativa del Estado, es tratar de eliminar o disminuir las contradicciones inherentes al capitalismo y coadyuvar así al funcionamiento “armónico” del régimen político. Esto, de alguna manera lo intuye Tugwell en sus diferentes escritos, sin embargo nunca llega a captar con claridad que los planes que se formulan en las agencias de planificación no pueden ser neutrales, dado que estos adquieren diferentes funciones y significados de acuerdo al contexto histórico y a las coyunturas e intereses políticos en que se inserta la actividad planificadora. No hay pues, posibilidad objetiva para la existencia de una “mente colectiva”, de un “cuarto poder” o del “poder directivo” por encima de las clases sociales y sus luchas, que exprese ese mitológico “interés general” y globalizante al cual hace referencia la ideología tugwelliana. Necesariamente el “cuarto poder” toma una posición política y comprometida cuando se trata de establecer metas y objetivos para la sociedad. De hecho, su concepción orgánica de la sociedad excluye implícitamente el problema de la lucha de clases y hace aparecer a ésta como algo ajeno de la estructura social, lo cual le impide reconocer que las funciones de “integración” y “coordinación” asignada a la supuesta independiente agencia de planificación no es más que un aspecto de la estrategia global

del Estado para asegurar los procesos de acumulación y legitimación del régimen imperante.

De igual forma sucede con el falso supuesto de la neutralidad valorativa y la preeminencia racional del proceso planificador. Actualmente se considera de por lo menos falta de realismo, el no vincular el proceso de planificación con las estructuras jurídico-política y económica de la sociedad. Es incuestionable que la actividad realizada por los planificadores y burócratas están insertadas dentro de las estructuras de poder del aparato estatal. Por lo cual el supuesto análisis técnico-racional y neutro de los planificadores está necesariamente "contaminado" por las consideraciones de tipo político. Más aún, la concepción de que los políticos definen el bienestar general a través del "deber ser" y que la función de los planificadores es "precisar", "concretar" y "hacer práctica" esta definición es idealista e inaceptable. Es idealista porque como señalamos anteriormente, desconoce la lucha de intereses antagónicos y contradictorios que ocurre en el seno de la sociedad civil y porque ese "deber ser" no necesariamente representa el interés general de la sociedad, sino más bien el interés específico de la clase o de algún sector del "bloque en el poder" que, sin lugar a dudas, en el capitalismo es la verdadera "mente directiva". Igualmente, es inaceptable desconocer el proceso dialéctico, y por ello antagónico, en que ocurre la formulación y ejecución de las "políticas públicas" dentro de las estructuras decisionales del aparato estatal.

Estas concepciones dirigen su pensamiento a considerar erróneamente que la agencia de planificación pueda constituir un poder *independiente* de la estructura gubernamental y del régimen político. Su experiencia en Puerto Rico le demostrará, en la práctica, la equivocación de estos planteamientos, a pesar de que en su época eran de lo más avanzado en la teoría de la planificación norteamericana.

3. *La nebulosa creación de la Junta de Planificación*

No hay duda de que la idea de crear una agencia de planificación en Puerto Rico fue originalmente tugwelliana. En el debate legislativo para la aprobación del proyecto de ley que instauraría la planificación, el senador José Balseiro acusó a los líderes populares por la ignorancia de los alcances y motivaciones del mismo:

La mayoría no tiene conocimientos de muchas de las partes del Plan que están sometiendo y no lo acertaban siquiera a explicar no solamente en su espíritu, sino también en su letra... Había que ver cómo se dispersaba la mayoría para consultarse sus miembros unos a los otros. Porque esa mayoría no sabía siquiera de qué se trataba ese proyecto... Nosotros sabemos bien

quién redactó este proyecto, lo redactó uno de los innumerables especialistas favorecidos por el Dr. Tugwell. No lo redactó ninguno de los hombres de la Mayoría en el Senado. Por eso aquí esta tarde no se sabía explicar ni el alcance ni el espíritu ni la letra de dicho proyecto porque los señores de la Mayoría no lo conocen. Aceptan y acatan.³³

¶ Ciertamente, la institucionalización de la planificación era uno de los proyectos favoritos de Tugwell. Para la redacción del estatuto, el gobernador solicitó originalmente la colaboración de Alfred Bettman, uno de los más conocidos planificadores de los Estados Unidos y que en esos momentos se le conocía como el “padre de la zonificación” de su país, pues era de los propulsores más activos para la legislación de ese instrumento de planificación.³⁴

El proyecto preparado por Bettman no tuvo el apoyo ni la aprobación de Tugwell. Pensamos que este rechazo se debió a que la redacción y contenido del proyecto estaba más en consonancia con la tradición norteamericana de la planificación local (municipal)³⁵ y que ubicaba a la agencia de planificación en el poder ejecutivo y sujeto a la ratificación y enmiendas de la legislatura. Además se le concedía facultad para reglamentar los usos del terreno, pero no para preparar planes financieros.³⁶ Como vimos, todo lo anterior estaba en contraposición con su concepción de la agencia planificadora y sencillamente desistió de los servicios del Dr. Bettman. Para evitar discrepancias ideológicas sustanciales solicitó a la Junta Nacional de Planificación de Recursos que estableciera una oficina regional (Región XI) en el país. Así puede reclutar a su amigo y antiguo colaborador Frederick P. Barlett y redactan un nuevo proyecto de ley.³⁷

³³ Actas del Senado de Puerto Rico, según citado por Francisco Watlington Lirares. “Las Cabezas: Planificación de un área urbana en transición”. Tesis presentada para obtener el grado de Maestro en Administración Pública. Universidad de Puerto Rico, 1967, págs. 4-5.

³⁴ Rafael Picó. “Puerto Rico un ejemplo de planificación integral”, *Revista PLERUS*, loc. cit., pág. 18 y se repite en Rafael Picó. “La estrategia de la planificación en Puerto Rico”. *Revista Interamericana de Planificación*, Vol. II, Núm. 7 (sept. 1968), pág. 50.

³⁵ Esta tradición se recoge en la Ley Modelo de Planificación que preparó un comité asesor del Departamento de Comercio de los Estados Unidos y cuya adopción fue recomendada a los diferentes estados. Cr. L.F. Negrón Y T. Hormazabal. “La Ley de Planificación de Puerto Rico. Análisis de Política Pública”. *Revista Jurídica de Puerto Rico*. No. 3, Vol. 38 (1969), pág. 421.

³⁶ Un recuento sobre los detalles de esta situación se encuentra en R.G. Tugwell. *The Place of Planning...*, op. cit., pág. 12 y ss.; T. Tugwell. *The Stricken Land...*, op. cit., pág. 260 y ss. Se resume también en Goodsell, op. cit., págs. 164-171 y R. Picó. “Puerto Rico...”, op. loc., págs. 6-10.

³⁷ Sobre la redacción final del proyecto de la ley existen diferentes versiones. Goodsell, op. cit., pág. 166, señala que Barlett y Tugwell “sin consultar a nadie fuera de La Fortaleza, entre ambos redactaron un proyecto fundamentalmente distinto (al de Bettman)”. Por otro lado, Picó en “Puerto Rico...”, *ibid.*, pág. 8, nos dice: “El proyecto de Bettman tuvo que ser

El estatuto que prepararon recogía las principales concepciones tugwellianas sobre la planificación: creaba una agencia de planificación a nivel central con jurisdicción nacional; le confería autoridad para reglamentar el uso de terreno, tanto en el área urbana como rural; tenía la responsabilidad de preparar un programa económico y un plano regulador para el desarrollo del país; se creaba paralelamente a la Junta de Planificación un Negociado de Presupuesto; se proveyó para garantizar la “independencia” de la Junta y con el fin de protegerla de las influencias político-partidistas no se ubicó en ningún lugar de la estructura del gobierno.³⁸

Luego de una abierta oposición de los legisladores coalicionistas, el proyecto fue finalmente aprobado por la Asamblea Legislativa. No obstante, hay que señalar que el proyecto se modificó en algunos aspectos. En primer lugar, el ámbito de la planificación fue reducido a las áreas urbanas, excluyéndose de su jurisdicción las áreas rurales y agrícolas. Otro aspecto que se enmendó fue la cuestión del “veto legislativo”. Esto es, para asegurar la independencia de la Junta, se disponía que los reglamentos y mapas aprobados por este organismo tuvieran efecto inmediatamente. Los legisladores consideraron que esta disposición era contraria a los intereses del país y eliminaron por completo esta cláusula, disponiendo que los reglamentos tendrían fuerza de ley “hasta tanto la Asamblea Legislativa tome acción sobre los mismos”.³⁹ En tercer lugar, se eliminó una disposición para protegerse del poder ejecutivo, la cual consistía en la asignación automática de un porcentaje fijo del presupuesto y en su lugar, le concedieron una asignación permanente de \$100,000.⁴⁰

Al momento en que el proyecto llegó para su firma, Tugwell se sentía decepcionado, especialmente por la intervención política en el proceso de planificación, y sintió deseos de vetarlo. En sus propias palabras:

Cuando la Ley emergió en su forma final de la última sesión

completamente reescrito principalmente por Frederick P. Bartlett con la colaboración activa de Vicente Géigel Polanco, el portavoz de la mayoría Popular en el Senado en 1942, el Dr. Antonio Fernós Isern... y muy importante... con la ayuda (de) Luis Muñoz Marín”. El Dr. Fernós nos ofrece su versión en la siguiente forma: “fuí nombrado en un comité político formado por tres personas (no mencionaré a las otras dos) pero *todo el trabajo hube de realizarlo yo*. Me encontré con un proyecto de ley que nadie entendía. Estaba escrito en un lenguaje tan oscuro que no tenía sentido... estaba muy mal traducido... Hube de hacer un informe a las autoridades del Partido recomendando la aprobación del proyecto, *pero eliminando de él ciertos aspectos que lo hacían demasiado atrevido*... La opinión pública seguramente no lo hubiera aceptado *in toto*. Sin embargo tal como lo envié... se aprobó el proyecto. De modo que *en cierta forma soy el padre de la ley original —si no el padre, el padrino de la ley original—* que creó la Junta de Planificación. “La Planificación y la Política”, *PLERUS, loc. cit.*, pág. 92 (cursivas nuestras).

³⁸ Véase: Goodsell, *op. cit.*, pág. 166-168.

³⁹ Ley de Planificación (213 del 12 de mayo de 1942), Artículo 19.

⁴⁰ Goodsell, *op. cit.*, págs. 169-70.

legislativa, debo confesar que estaba muy desilusionado. Las disposiciones que me parecían que habían sido probadas como necesarias por la experiencia que había tenido en Nueva York, habían sido eliminadas por la legislatura a pesar de mi apremio y requiebro. La Junta no era independiente; no tenía un presupuesto protegido; todas las áreas rurales, a las cuales yo estaba esperanzado en extenderme, fueron excluidas; y todas las acciones de la Junta tenían que ser adoptadas por la legislatura para que fueran efectivas permanentemente. Me pareció un desastre. De hecho, me desvelé casi toda una noche escribiendo un agrio mensaje de veto. Era realmente una excelente disertación sobre la dirección caprichosa del gobierno. La Legislatura de Puerto Rico se había mostrado a ella misma que... era irresponsable, que no tenía ninguna concepción de las condiciones necesarias para la gran tarea de la reconstrucción en la cual esperábamos entrar y que se había rechazado la confianza en el gobernador, la cual sentía que había ganado mediante mi cooperación con ellos... Nunca envié el veto; y después de un momento, sin entusiasmo (weakly) firmé la ley. Mis recelos eran reales. Yo no pensaba que valía la pena que el gobierno planificara a menos que se protegiera la integridad del Plan, esto es, a menos que su totalidad... se pudiera mantener intacta. Esto se podía lograr, únicamente si se proveía que el Plan fuera efectivo sin el veto de la legislatura.⁴¹

De todos modos, el proyecto se convierte en ley y se crea la Junta de Planificación con el objetivo fundamental de:

*...guiar el desarrollo de Puerto Rico de modo coordinado, adecuado y económico, el cual, de acuerdo con las actuales y futuras necesidades y los recursos humanos, físicos y económicos hubiera de fomentar en la mejor forma la salud, la seguridad, la moral, el orden, la convivencia, la prosperidad, la defensa, la cultura, la solidez económica y el bienestar general de los actuales y futuros habitantes y aquella eficiencia y economía en el proceso de desarrollo, en la distribución de población en el uso de las tierras y en las mejoras públicas que tiendan a crear condiciones favorables a tales fines.*⁴²

⁴¹ R.G. Tugwell. *The Place...*, *op. cit.*, págs. 14-15.

⁴² Ley 213 de 1943. Artículo 3 (cursivas nuestras). La Ley 213 fue derogada en 1975 por la Ley Número 75 del 24 de junio de 1975. Esta nueva legislación tiene el propósito de fortalecer los funcionamientos relacionados con la orientación de la integración de la "política pública para guiar el desarrollo integral de Puerto Rico".

A los fines de cumplir con su objetivo principal a la Junta se le asignaron funciones de asesoramiento, coordinación y reglamentación. Los instrumentos principales para “guiar” el desarrollo de Puerto Rico lo constituirían el Plano Regulador y el Programa Financiero de Seis Años. La función de reglamentación se ejercería mediante la preparación, adopción y aplicación de normas y reglamentos que controlarían el crecimiento de las zonas urbanas. A tales efectos, se le asignó la responsabilidad de preparar: a) reglamentos de zonificación de áreas urbanas (art. 9); b) reglamentos de lotificación de terrenos (art. 10); c) Mapas Oficiales de carreteras, calles futuras (art. 11); d) la rehabilitación, eliminación o construcción de distritos de arrabales (art. 12); la expedición de permisos de construcción y uso de terrenos (art. 23) y f) la revisión de proyectos de mejoras permanentes (art. 22).

Como puede observarse, la Ley de Planificación incorporó bastante de la ideología tugwelliana sobre la planificación y además, fue el producto de la “transacción” política.⁴³ De ahí que algunos de sus enunciados formales son muchas veces vagos e inconsistentes. En este sentido, los profesores Negrón y Hormazábal concluyen que:

La Ley... fue en definitiva una criatura híbrida: el borrador del proyecto... fue preparado por Bettman. Tugwell junto con Bartlett, usando ese mismo borrador, incorporaron en él sus conceptos modificándolo en parte. Así sometido a la Asamblea Legislativa, ésta lo alteró y enmendó produciéndose finalmente una ley inconsistente en cuanto a la naturaleza de las estructuras que establece en los distintos niveles... inconsistente asimismo en cuanto a la obligatoriedad..., restringida en su ámbito pues aún cuando considera una variedad de factores los proyecta únicamente en un plan físico y en plan fiscal; insuficiente en su jurisdicción, pues excluyó las zonas agrícolas y rurales... dependiente del poder político... y limitada su efectividad en las funciones de asesoramiento, coordinación y control por estar su ámbito restringido a los aspectos físicos y fiscales.⁴⁴

⁴³ Al respecto Tugwell nos dice: “Estábamos adoptando un nuevo programa para Puerto Rico y él (Muñoz Marín) llegó a reconocer la necesidad del Negociado de Presupuesto y la Junta de Planificación como instrumentos, junto con otros, de ese programa. Y se ocupó de la aprobación de la correspondiente ley, aunque no exactamente como hubiésemos querido”, *The Place...*, pág. 14.

⁴⁴ L.F. Negrón y T. Hormazabal. “La Ley de Planificación...”, *loc. cit.*, págs. 434-35. Este brillante ensayo constituye el análisis más enjundioso sobre el estatuto que creó la Junta de Planificación. Está limitado, sin embargo, por su enfoque eminentemente jurídico y formal de este proceso.

Realmente, la ley de Planificación de 1942 carecía de claridad en muchas de sus cláusulas y disposiciones. Sus orientaciones generales e instrumentos operacionales estaban restringidos por la concepción filosófica y el proceso político en el cual se concibió originalmente. De ahí que el rasgo predominante en esa legislación es el control en la utilización de los terrenos y la coordinación de la política fiscal del Estado. No obstante, a nivel oficial se hace el falso reclamo de que la Junta de Planificación lleva a cabo una “planificación integral” y que ha cumplido su misión de *coordinar y guiar el desarrollo de Puerto Rico*. De hecho, en los documentos gubernamentales y en las expresiones de los dirigentes políticos y administrativos de la época, se encuentra meridianamente claro esta concepción. Por ejemplo, en el primer boletín de divulgación sobre las funciones y actividades de la Junta, se contesta a la pregunta de por qué se consideró necesario crear ese organismo, de la siguiente forma:

Se creyó deseable crear la Junta de Planificación porque nuestros legisladores llegaron a la conclusión de que para llevar adelante el vasto programa de desarrollo que se comenzaba a implementar (*sic*) era necesario establecer una agencia de asesoramiento, reglamentación y coordinación que orientara los programas de desarrollo...⁴⁵

De la misma forma el primer presidente de la Junta, Rafael Picó (1947-1955) al comentar sobre los objetivos y finalidades de la misma, afirmaba que:

Como se ve, la nueva Ley contenía en esencia la planificación integral, lo que en inglés se conoce por “*comprehensive planning*”. Se trataba, pues, de *planificación económica, social, fiscal y material o física*. Era la primera vez que se proyectaba una planificación tan abarcadora en parte alguna del mundo, con la única excepción acaso de los países totalitarios, comunistas o fascistas que usaron de la planificación integral, aunque naturalmente con fines antidemocráticos y malsanos. En Puerto Rico, se establecía este tipo de *planificación integral* por medio de la Asamblea Legislativa, en forma y con normas estrictamente democráticas.⁴⁶

⁴⁵ “La Junta de Planificación de Puerto Rico”, en *Boletín de Divulgación Núm. 1*. San Juan: Editorial del Departamento de Instrucción Pública; 1955, pág. 3. Nótese que los legisladores no llegaron a ninguna conclusión puesto que su participación en la elaboración de esta ley es muy dudosa. La conclusión de este boletín es más bien formal que real.

⁴⁶ Rafael Picó. *Planificación y acción*. San Juan: Banco Gubernamental de Fomento, 1962 (cursivas nuestras).

Más adelante decía:

La posición de la planificación en Puerto Rico es casi única, ya que tenemos todos los *instrumentos de la planificación integral en un solo organismo* —planificación económica, social, financiera, fiscal, física, urbanística— *ejercidos por el mismo organismo desde hace más de un cuarto de siglo*. Puerto Rico es un buen ejemplo para muchos otros sitios que no han podido conseguir esta unidad de esfuerzos en la *planificación integral*.⁴⁷

Como se desprende de las declaraciones precedentes, el proceso y la técnica de planificación llegó a conceptualizarse oficialmente como uno de los instrumentos más importantes para “guiar” el “desarrollo integral” de Puerto Rico. Pero como analizamos en otra ocasión,⁴⁸ lo anterior no fue más que la pura expresión ideológica de los dirigentes políticos y burocráticos, que deslumbrados por el crecimiento de los indicadores económicos causado por la política de “industrialización por invitación” que se inicia en 1947 y por la acelerada entrega de la nación a las inversiones extranjeras, vieron en ese crecimiento económico el efecto directo de la “planificación integral”.

Si nos apegamos estrictamente a los hechos, tenemos que concluir que las expresiones de Picó no son correctas. En primer lugar, el concepto “comprehensive planning” no se encuentra en la terminología tugwelliana, ni en las conceptualizaciones de la época en que se creó la ley de planificación. En segundo lugar, las actividades de la Junta de Planificación en sus primeros años (y en su posterior vida institucional) se encauzaron casi con exclusividad, a la reglamentación físico-espacial obviando los aspectos sociales y económicos del desarrollo. De hecho, el primer documento técnico publicado por la Junta (*Plan de Desarrollo de 1944*),⁴⁹ fue preparado por un grupo de técnicos extranjeros identificados políticamente con Tugwell y por una agencia federal (Región XI de la Junta de Planificación de los Recursos Nacionales). Además ni siquiera en la estructura administrativa original de la Junta de Planificación se creó una división de Planificación económica.⁵⁰ Por lo cual las reiteradas afirmacio-

⁴⁷ Rafael Picó. “La estrategia...”, *loc. cit.*, pág. 55 (cursivas nuestras).

⁴⁸ Cr. Leonardo Santana Rabell. *La experiencia de la Planificación en Puerto Rico: 1940-1964*. Tesis presentada para obtener el grado de Doctor en Administración Pública, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional Autónoma de México, enero de 1981.

⁴⁹ Cr. Frederick P. Barlett *et al.* *A Development Plan for Puerto Rico*. Planning Urbanizing and Zoning Board. Technical Paper Number 1. Santurce, January, 1944.

⁵⁰ La función de planificación económica propiamente tal, se inició con la creación de la

nes de Picó sobre la “planificación integral” en rigor, no son sostenibles y los eventos que circundaron la creación y funcionamiento inicial de la Junta de Planificación son pruebas elocuentes de ello. Más bien, sus palabras son claras manifestaciones del discurso ideológico, oficial y triunfalista que hoy cobran actualidad en el afán de los diferentes gobiernos del continente por encubrir los persistentes fracasos de la “planificación integral”.

4.- *Conclusión*

En este trabajo sólo hemos querido formular algunas hipótesis sobre la significación histórica de Rexford G. Tugwell en los sucesos acaecidos en el país a partir de la década de los cuarenta, específicamente sus aportaciones en la formación de la ideología e institucionalización de la planificación. Es realmente inaudito, pero explicable, que la figura de Tugwell haya permanecido oculta en la historiografía puertorriqueña. El análisis realizado nos permite concluir que no fue una simple coincidencia la designación de Tugwell luego del ascenso al poder político colonial del PPD. Con Tugwell se inaugura en el país una nueva época en la relación metrópoli-colonia. Su mandato inicia la era de la colaboración, del reformismo y de la toma de “conciencia” sobre la necesidad de encontrar nuevas formas de dominio colonial que permitan mayor cohesión, armonía, estabilidad y seguridad en la explosiva y “azotada” colonia del Caribe, especialmente en los albores de la segunda guerra mundial.

El apoyo del gobernador norteamericano a los nuevos sectores que ascendían al poder político en la colonia fue fundamental para comenzar el resquebrajamiento de los sectores “tradicionales” que impedían las reformas sociales y la “modernización” del país. La ideología del progreso ininterrumpido, la eficiencia administrativa, la profesionalización y despolitización de la burocracia y la fe inquebrantable en un mundo cartesiano donde la razón planificadora guiaría inexorablemente la sociedad hacia un futuro promisorio, son los elementos que insufló el discurso tugwelliano a los nuevos tecnócratas del partido gobernante. Sin embargo, el elemento clave en todo este armazón ideológico —la Junta de Planificación— desmintió en la práctica la utópica pretensión de integrar en un “todo orgánico” lo que en esencia era contradictorio y tanto su creación como posterior institucionalización demostraron diafanamente la mistificadora ilusión de un “cuarto poder” políticamente neutro y al margen de los hechos y procesos sociales.

