

LAS TRANSFORMACIONES DE LA JUNTA DE PLANIFICACIÓN:

1984 - 1992¹

Ing. Patria G. Custodio*

Para presentar la experiencia de la Junta de Planificación y su transformación durante los cuatrienios de 1984-88 y 1988-92 es preciso describir primero los cambios sociales y económicos que ha experimentado nuestro País y discutir algunas ideas sobre la evolución de la planificación y sus perspectivas para así poder comprender el proceso.

En los últimos treinta años nuestra economía se ha transformado de una agrícola a una industrial, confrontando además ahora el reto de la globalización y la incertidumbre patente de la economía mundial. El mundo se está haciendo cada día más integrado y las fuerzas de globalización más fuertes. Estamos ante un sistema económico más abierto con grandes transformaciones al nivel global en la economía, además en la tecnología y el ordenamiento político y social. La tecnología cobra más fuerza como factor de cambio, y, en el ámbito social, ocurren significativos cambios sociales.

La sociedad actual tiene mayor capacidad de organización. Muchos grupos de interés están más capacitados para defender sus intereses con ahínco y con el apoyo técnico requerido.

La participación en el debate público se ha difundido por toda la sociedad y ya no es la prerrogativa de unos pocos. El resultado es una sociedad más organizada y más pluralista, con mayor número de grupos lo suficientemente fuertes para frenarse unos a otros. Estos grupos adquieren mayor capacidad de responder a sus intereses por vía de los medios de comunicación y la tecnología. De igual modo, la sociedad responde a la compleja situación económica y a los procesos y problemas sociales. La planificación en este contexto debe abordar temas que hace unos años le eran totalmente ajenos. La transferencia de tecnología y sus impactos, por ejemplo, se convierte en una preocupación central. Lo mismo ocurre con otros asuntos, como el de los flujos de información, la capacidad competitiva de los países en un contexto global cada día más competitivo, y otros.

De ahí la necesidad que se palpa de buscar nuevas formas de planificar

* Catedrática Asociada del Colegio Universitario Tecnológico de Bayamón, Universidad de Puerto Rico. Presidente de la Junta de Planificación de Puerto Rico durante el período de 1985 a 1992.

¹ Artículo adaptado de la ponencia de la ingeniero Patria G. Custodio, Ex-Presidente de la Junta de Planificación, ante el Comité de Transición en el Departamento de Estado el lunes, 30 de noviembre de 1992.

y de integrar a los distintos componentes de la sociedad en estos procesos. Ello entrañaba la modificación de nuestros esquemas, de suerte que pasáramos de una perspectiva tecnocrática y una práctica dirigista a una estrategia en que la planificación asume la función de educar, integrar, negociar y lograr amplios consensos en torno a los objetivos de la sociedad. La planificación se convierte en instrumento para proveer información pertinente en la toma de decisiones, en un instrumento de armonización para promover la negociación entre los actores sociales y las fuerzas de poder en la sociedad, y en mecanismo de movilización de recursos de la sociedad. Así, la sociedad a su vez se convierte en un ente activo y dinámico en la planificación - su sujeto, no tan sólo en objeto pasivo. Lo cual requiere que la planificación se convierta en un proceso integrador, que sustituya la lógica tecnocrática por una participatoria y que permita a los diferentes grupos de la sociedad en busca de sus intereses el contribuir a los objetivos del país creando una actividad sinérgica. Parte de esta transformación consiste en el reconocimiento de que la planificación debe ser proactiva y no reactiva, lo cual requiere que se analicen los futuros alternativos que confrontan el sistema económico y social y su incorporación en la planificación mediante la construcción de escenarios.

Las nuevas concepciones teóricas de la planificación han estado acompañadas de nuevos enfoques y de la aplicación de nuevas tecnologías que inciden en la manera de practicar la planificación. Por ejemplo, la aplicación de sistemas computadorizados permite una mayor integración entre lo físico y lo eco-

nómico-social, así como una mayor descentralización de los procesos de planificación. En efecto, la computadora personal ha obligado a cambiar la forma como se hace planificación. Del centro de cómputos nos hemos movido a unidades autónomas con acceso a la información y con capacidad analítica propia. Al descentralizarse la capacidad de computación, se descentraliza, a la vez, la capacidad analítica, la de entender el sistema en su conjunto, y la de planificar.

Estamos, pues, ante una situación en que la planificación se mueve en varias direcciones, en cuanto a sus paradigmas se refiere: enfoca los problemas desde una perspectiva integradora de la realidad; pone su énfasis en la integración de los diversos componentes de la sociedad en el proceso planificador; aplica las técnicas más modernas de computación y análisis, y parte de una apreciación de que la planificación debe ser proactiva y no reactiva.

La Junta de Planificación de Puerto Rico ha estado, durante el período del 1984 al 1992, en un proceso de transición entre modalidades y en la evaluación de lo que estos nuevos enfoques implican en la práctica. El proceso de transformación de la Junta fue objeto de una cuidadosa planificación. Desde muy temprano se comenzó a redefinir la visión de la organización, se establecieron los cambios requeridos en las distintas áreas, y se puso a la Junta en la vanguardia, en cuanto a equipo y sistema de trabajo, en sus enfoques y aproximaciones a los problemas, y en los instrumentos o productos que se utilizan. La primera actividad que se realizó en este período fue la de hacer un análisis de la organización. Se encontró un rezago en la visión

de la Agencia y una pérdida de su rol protagonista en la búsqueda de alternativas y soluciones a los problemas sociales, económicos y físicos del País. La Agencia tuvo en el 1982 una reducción de su presupuesto que dio como resultado el despido de 148 empleados, ochenta por ciento de los cuáles era personal técnico altamente especializado. Los resultados de esta acción afectaron negativamente y de manera muy significativa el espíritu del personal que permaneció en la Agencia. Como resultado inmediato del despido se eliminaron varias publicaciones² relacionadas con aspectos de planificación y se omitieron temas relevantes en aquellas publicaciones que continuaron produciéndose. El estudio de la Agencia reflejó además que ésta tenía procedimientos internos arcaicos que no permitían la agilización de sus funciones. Era notable la ausencia de tecnología electrónica en la preparación de los datos estadísticos de la Junta de Planificación, en el seguimiento de casos, o en la entrada y archivo de la información. Todos los trabajos se realizaban manualmente.

A partir del análisis de la Agencia, se comenzó a articular una visión de lo que debía ser la Junta de Planificación. Se le concibió como un instrumento para el desarrollo integral del país; que propenda al desarrollo pleno del ser humano y a una mejor calidad de vida; como un centro de información inteligente y de servicios rápidos y efectivos;

y como elaboradora de planes, conceptos, legislación, reglamentos y guías que mantuvieran una visión integral del desarrollo del país. Así se veía a la Junta de Planificación como un ente asesor y viabilizador, un ente activo y de vanguardia con liderato.

Esta visión sirvió de marco para definir la misión de la Agencia según lo que establece la ley que la crea y las metas y objetivos establecidos para el País. Los objetivos generales de lograr un desarrollo integral del país se centraron en varias áreas principales: el mejoramiento de la economía mediante la creación de empleos y el impulso de la industria de la construcción, y el mejoramiento de las áreas de educación, salud, seguridad. Se procedió a jerarquizar los planes requeridos para alcanzar las metas de desarrollo.

En términos generales la Junta de Planificación se trazó los siguientes objetivos:

1. Desarrollar e implantar un plan estratégico a largo plazo para el desarrollo de la infraestructura de Puerto Rico, con miras a optimizar el desarrollo económico y maximizar la capacidad competitiva de la Isla a nivel mundial.
2. Desarrollar y establecer conceptos de desarrollo espacial que promovieran la recuperación de la ciudad y la protección del campo; que estimularan la creación de un espacio público digno y ordenado;

² Los informes descontinuados fueron los siguientes: Directorio Estadístico, Anuario Estadístico, Informe Social, Informe de los Recursos Humanos, "The Cost of Providing Housing Units in P.R.", Plan de Desarrollo Integral, Cifras Preliminares de la Distribución de Familias por Nivel de Pobreza, Tamaño y Municipio, 1980, Boletín Económico, "Housing Element", "Housing Information System", Noticias Estadísticas, Política Pública de Vivienda, "Public Policy on Housing for P.R.", Revista Estadística, y Situación de la Vivienda en PR.

que fomentaran la proximidad y accesibilidad entre los lugares de trabajo, las residencias y las facilidades y servicios públicos; que apoyaran la conservación y el disfrute de los atractivos naturales, históricos y estéticos; y que estimularan el desarrollo de vecindarios y comunidades agradables y eficientes, con identidad propia, que contribuyeran a una sana convivencia urbana.

3. Convertir a la Junta de Planificación en un centro de información inteligente que produjera estadísticas pertinentes para las necesidades de los usuarios.
4. Medir el movimiento y desarrollo de la economía mediante el mejoramiento, actualización y mecanización del sistema de cuentas nacionales y la utilización de modelos y simulaciones.
5. Modernizar las operaciones internas de la Junta mediante el desarrollo de sistemas de información computadorizada y sistema de información con base geográfica.
6. Agilizar el procesamiento de las consultas de ubicación, públicas y privadas, sometidas ante la consideración de la Junta de Planificación.
7. Mejorar la difusión de la información que ofrecía la Junta de Planificación mediante la preparación de informes periódicos sobre el estado de la economía basados en los indicadores mensuales, trimestrales y anuales.
8. Mejorar la calidad de las publicaciones que se producían en la Junta de Planificación.
9. Estimular la participación

ciudadana en los procesos de planificación.

10. Capacitar los recursos humanos de la Junta.

En el logro de estos objetivos, el mayor fue el fortalecimiento de la Junta de Planificación como una agencia con visión y propósito de futuro. De ese modo, la Junta de Planificación creó, desarrolló y promovió nuevos instrumentos y herramientas de planificación, que incluyeron el Proyecto Puerto Rico 2005, la creación y desarrollo del Área de Sistemas de Información, el desarrollo de nuevos instrumentos de medición de la actividad económica, tales como indicadores y modelos, la modernización y actualización de los bancos de datos y del sistema de cuentas nacionales, el apoyo a la legislación e implantación de la Ley de Municipios Autónomos, el fortalecimiento del Plan de Inversiones de Cuatro Años, la revisión y desarrollo de reglamentos que particularizan el desarrollo de la Isla, el incrementar la participación ciudadana, y el propulsar el desarrollo de los recursos humanos de la agencia.

El Proyecto Puerto Rico 2005, desarrollado por la Junta de Planificación con el apoyo de numerosas agencias y corporaciones públicas, ha sido el instrumento para esbozar las metas del desarrollo de Puerto Rico y para identificar las estrategias para alcanzarlas. Este proyecto es un plan estratégico a largo plazo. En este Proyecto las decisiones de política pública sobre los sectores sociales y económicos se enmarcan dentro del contexto internacional, tomando en consideración, entre otros, la globalización de los procesos de producción, la formación de bloques económicos, el cambio tecnológico, y los cambios demográficos en Puerto Rico. Un

logro principal de este proyecto fue proveer un plan para la inversión en infraestructura, integrando a las agencias proveedoras. Bajo este Proyecto se crearon unidades inter-agenciales de trabajo que permitieron proveer un marco de referencia uniforme y una planificación coherente y a tono con los objetivos de desarrollo del País. El Proyecto Puerto Rico 2005 resulta significativo para la toma de decisiones relacionadas con la posible celebración de los Juegos Olímpicos del 2004. Para la Junta, el Proyecto ha significado el ejercicio de liderato en la planificación de Puerto Rico.

El Proyecto Puerto Rico 2005 sentó las bases para viabilizar la futura formulación de cinco Planes Regionales que servirán para apoyar la ordenación territorial y el desarrollo de la infraestructura en estas regiones. Los análisis regionales desarrollados para el Proyecto se fundamentaron en las necesidades y particularidades de cada región de Puerto Rico y serán sumamente valiosos en la preparación y evaluación de los planes de ordenación que preparen los municipios a la luz de la Ley de Municipios Autónomos.

La Junta de Planificación tuvo varios logros en la elaboración de planes y reglamentos. En este período la Junta produjo una serie de análisis sobre la mitigación de los efectos del desarrollo y sobre la protección de los recursos culturales y ambientales, adoptando el "Reglamento de Zonas Susceptibles a Inundaciones" y el "Reglamento para la Ordenación de la Infraestructura en el Espacio Público" y revisando de forma integral el "Reglamento de Sitios y Zonas Históricas", el "Reglamento de Zonificación", y el "Reglamento de Lotificación y Facilidades Vecinales". Por otro lado, dado la importancia de

particularizar la planificación y la reglamentación de usos del suelo en áreas especiales la Junta adoptó el "Plan de Piñones", el plan de "Isla Grande: Plan Sectorial de Usos del Terreno", el "Reglamento de Zonificación Especial del Condado", el Reglamento de Zonificación Especial de Santurce", y el "Plan y Reglamento Especial para la Entrada a la Isleta de San Juan".

La Junta dedicó mucho esfuerzo a apoyar un proceso de descentralización del gobierno. Resulta cardinal en este esfuerzo de descentralización la Resolución JP-249, emitida por la Junta de Planificación. Esta resolución hacía factible la participación activa de grupos públicos o privados en el proceso de planificación y les permitía someter propuestas para desarrollar planes de usos del terreno para terrenos particulares. Una vez aprobada la propuesta, la Junta de Planificación participaba con la entidad en el desarrollo del plan.

La Junta colaboró además en el proyecto de descentralización más importante de los últimos años: la Reforma Municipal. Inicialmente la Junta colaboró con la Oficina Propia del Gobernador y la Oficina de Asuntos Urbanos en la redacción del capítulo 13 de la Ley de Municipios Autónomos. Este capítulo estableció un proceso para facultar a los municipios a desarrollar su propio planeamiento en estrecha colaboración con la Junta de Planificación, y a obtener las distintas jerarquías de evaluación y otorgación de permisos de uso y construcción, facultades antes reservadas a las agencias centrales de la Junta de Planificación y la Administración de Reglamentos y Permisos. Una vez aprobada la ley, la Junta desarrolló el "Reglamento de las Competencias para Viabilizar la Ordenación Terri-

torial" que estableció los aspectos procesales y de planificación de las nuevas competencias creadas por ley³. Además de este reglamento, la Junta comenzó, pero no completó, la elaboración del segundo reglamento ordenado por ley para disponer la forma y contenido de los planes de ordenación y los procesos de transferencias de competencias del gobierno central a los municipios. Durante el año 1992, la Junta apoyó a tres municipios -Bayamón, Carolina y Ponce- en el desarrollo de sus Planes Territoriales y adoptó los tres planes de ordenación sometidos por éstos.

Durante este período la Junta logró mecanizar gran parte de los bancos de datos existentes relacionados con la planificación económica y social, diseñar nuevos modelos para las proyecciones económicas, establecer nuevos índices de actividad económica, y mejorar el sistema de cuentas nacionales. En términos generales, se comenzó a implantar un plan estratégico para la agilización y el mejoramiento de los sistemas de información del Área de Planificación Económica y Social y de las publicaciones resultantes. Una de las actividades claves de este plan fue la creación de la Oficina de Comercio entre Puerto Rico y Estados Unidos, con la cual se agilizará el sistema de recopilación de los datos de comercio y de las cuentas nacionales auspiciadas por el Banco Gubernamental de

Fomento y el Departamento de Comercio Federal. En este esfuerzo, la aportación financiera del Banco Gubernamental de Fomento fue clave para la adquisición de computadoras personales y servicios consultivos a asignarse en la mecanización de los bancos de datos necesarios para permitir el acceso remoto y la diseminación de información.

A tenor con el esfuerzo de utilizar la tecnología de las computadoras en la planificación, la Junta comenzó el proyecto de Sistemas de Información Geográfico, el cual apoyó prioritariamente dos proyectos: el Proyecto PR 2005 y el Proyecto Isla. El primer proyecto incluyó la elaboración de treintidós mapas temáticos que incluyeron información sobre los siguientes temas prioritarios: parques industriales regionales, sistemas de transportación, terrenos de alto riesgo de inundaciones, proyectos de comunicación, sistema eléctrico, recursos de agua, áreas naturales, desperdicios sólidos, puertos y aeropuertos y terrenos susceptibles a deslizamiento. El segundo esfuerzo, el Proyecto Isla, incluyó información principal de las doce principales agencias que impactan el uso del suelo⁴. La Junta comenzó también a introducir sus mapas de zonificación en el sistema de información geográfica para producir un mapa base de las áreas urbanas de Puerto Rico. Toda esta información

³ La Ley de Municipios Autónomos creó seis nuevas competencias para viabilizar la ordenación territorial: reparcelación, dedicación de terrenos para usos dotacionales, requerimiento de facilidades dotacionales, eslabonamientos, exacción por impacto, y transferencia de derechos de desarrollo.

⁴ Las doce agencias incluidas en el Proyecto Isla son: Departamento de Recursos Naturales, Autoridad de los Puertos, Telefónica de Puerto Rico, Autoridad de Comunicaciones, Autoridad de Energía Eléctrica, Compañía de Fomento Industrial, Autoridad de Acueductos y Alcantarillados, Departamento de la Vivienda, Autoridad de Carreteras, Junta de Planificación y Autoridad de Edificios Públicos.

contenida en el Sistema de Información Geográfica de la Junta de Planificación es un importante paso para devolver a la Junta las facultades de planificación y de coordinación del desarrollo del suelo y de la infraestructura de Puerto Rico. El mismo será una herramienta especial en la preparación del Programa de Inversión de Cuatro Años, el cual ha comenzado a recibir mayor atención como herramienta para coordinar los planes de las distintas agencias dentro de la visión de futuro establecido por el Proyecto Puerto Rico 2005.

El fortalecimiento y los logros de la Junta de Planificación exigían el aumento y fortalecimiento de sus recursos humanos. Este proceso requerirá la capacitación técnica del personal, incluyendo la capacitación en el uso de las computadoras mediante adiestramientos y seminarios, y la aplicación de métodos de gerencia, particularmente en el desarrollo de destrezas de supervisión y diseño de planes de trabajo. En este esfuerzo se integraron y crearon nuevas áreas y unidades de trabajo tales como el Área de Sistemas de Información. Además del mejoramiento técnico del personal, se enfatizó en su desarrollo humano. Para asistir este esfuerzo se apoyaron los talleres del Programa de Excelencia Gubernamental, entre otros, y se creó internamente el Programa de Desarrollo Integral de los Recursos Humanos de la Junta de Planificación.

Los ocho años que finalizaron en diciembre de 1992 se dedicaron a fortalecer y agilizar la Junta de Planificación. Entre los trabajos que requieren mayor atención en el futuro está el de institucionalizar el Proyecto Puerto Rico 2005, extenderlo hacia otras áreas, y enmarcarlo en un proceso de planificación

continuo, dinámico y flexible. También queda por desarrollar los cinco Planes Regionales que servirán de marco al desarrollo de los planes de ordenación de los municipios y a los planes de las distintas corporaciones de infraestructura, revisar la política de terrenos para lograr un uso óptimo del escaso terreno, ampliar la visión de la Junta como un centro de información inteligente integrando electrónicamente a la empresa privada, la legislatura y los municipios en la red gubernamental que tiene como base el sistema computarizado de geoinformación, dar mayor énfasis al Plan de Inversiones de Cuatro Años, completar los estudios de las zonas de interés turístico, y preparar un reglamento sobre la forma y contenido de los planes de ordenación de los municipios.

Una mirada retrospectiva a mis ocho años como Presidente de la Junta de Planificación me lleva a pensar que las inversiones hechas en la Agencia, tanto en el desarrollo de recursos humanos como en equipo y tecnología de producción, nos colocan en una situación favorable para ayudar a Puerto Rico a optimizar sus oportunidades y a afrontar eficazmente los múltiples retos que presenta el nuevo orden mundial. En buena medida, nuestro proceso de planificación empezó por casa. En vano hubiésemos tratado de revitalizar el rol planificador de la Junta, si no comenzábamos sometiendo a la propia Agencia a un riguroso proceso de planificación y a una transformación de sus sistemas de trabajo y sus capacidades tecnológicas. Los logros que hemos alcanzado preparan a la Junta de Planificación para responder a la coyuntura histórica que vive el País y apoyar la inserción eficaz y dinámica de Puerto

Rico en un mundo de nuevas y cambiantes realidades, donde la capacidad para planificar estratégicamente es indispensable para avanzar hacia niveles cada vez más altos de desarrollo económico y social.