

ALGUNOS APUNTES SOBRE LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO EN PUERTO RICO

*Gerardo Navas Dávila**
*Hermenegildo Ortiz***

Puede afirmarse que la planificación se ha constituido en parte integrante de la experiencia y el lenguaje del puertorriqueño, aun cuando el grado de comprensión de su significado varía. Para algunos esta es una enorme agencia del gobierno que aprueba y desaprueba planos. Para los constructores, la planificación connota un aparato burocrático que obstaculiza con sus *red tapes* el procesamiento y construcción de proyectos; para los pequeños comerciantes de las urbanizaciones, un agente del gobierno que los molesta con sus reglamentos de zonificación; para los de espíritu social crítico, la agencia responsable de la congestión, la dispersión, la degradación del ambiente urbano, y así por el estilo.

Sin embargo, la planificación es y se esperó que fuera algo diferente. A partir de la década de 1940, la planificación se concibió como el instrumento que orientaría racionalmente la acción pública dirigida al desarrollo.

Siguiendo la terminología usada en la ley y en la época en que la Junta se creara, las encomiendas dadas a la Junta trataban de la ordenación del uso de terrenos a la luz de un "Plan Regulador", que ella prepararía.¹

* Ingeniero, Ph.D en Planificación Social.

** Ingeniero, Ph.D. en Planificación Urbana y Regional.

Los autores son profesores de la Escuela Graduada de Planificación de la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras.

1. Para una bibliografía sobre la planificación en Puerto Rico, ver a P. Clavell, et. al., "A Bibliography on Public Planning In Puerto Rico" o J.J. Villamil, *Bibliografía sobre Planificación en Puerto Rico*, versión revisada de los autores anteriores (Río Piedras, Escuela Graduada de Planificación, U.P.R.) trab. mimeo. 1972.

La junta nunca preparó un plan regulador del “desarrollo integral de Puerto Rico”. La Junta entendió, según indica el producto de sus esfuerzos, que el encargo de orientar el desarrollo — por medio del plan regulador “consistía” en el control del uso del terreno o que el propio desarrollo se lograría por este medio.

Era claro que había una definición del desarrollo con un marcado énfasis en lo físico-espacial. En el mejor de los casos, se confiaba en que la ordenación “lógica” del espacio físico era condición suficiente para la buena ordenación y logro del “desarrollo integral”.²

Fue a la luz de dicha orientación que la Junta se limitó a la preparación de algunos planos reguladores del uso de terrenos, de algunas áreas urbanas y, más tarde, de áreas regionales. También se dedicó a la preparación e implementación de los reglamentos que cubrirían los aspectos llamados “operacionales”.

Aun si se definiera la planificación del desarrollo sobre la base de la ordenación del uso del terreno, es común la evaluación negativa que se hace sobre la incapacidad de racionalizar — a la luz de enfoques más amplios de la urbanización del terreno en Puerto Rico — la utilización del suelo.³ Es común el ejemplo que se da, por ser tan evidente: el desparramamiento urbano. Pero existen otros menos evidentes, de tanta o más importancia, por ejemplo, la zonificación como mecanismo de segregación socioeconómica, v.g., exclusión de residentes de bajos ingresos de áreas residenciales de altos ingresos.

Por otro lado, las gestiones que en la interpretación economicista del desarrollo caracterizaron a la Junta derivaron a la larga en informes que contenían datos sobre ingreso, producto y balanza de pagos y otros llamados informes anuales al Gobernador. Los primeros recogían una versión de las estadísticas económicas clásicas para países independientes, de economías un tanto cerradas, y los segundos, un resumen y discusión de los primeros, información *ad hoc* sobre problemas económicos (se comparaba a Puerto Rico con otros países) y un popurrí de asuntos donde se alternaba, sin ninguna jerarquía ni orientación teórica que los uniera, un somero tratamiento del estado de los servicios sociales, problemas del comportamiento y problemas distributivos. La especificación de la acción en términos programáticos no respondía a una política económica que la Junta hubiese desarrollado, mucho menos a una orientación unitaria o global del desarrollo que le diera sentido. Este se limitaba al ya tradicional Programa Económico

2. Cuando para 1940 se hablaba de la planificación, si no se pensaba en la Unión Soviética, se pensaba en los aspectos físicos de la realidad. En el primer caso bajo influencia de la experiencia revolucionaria europea; en el segundo de los movimientos de reforma urbana de los Estados Unidos.

3. Ver, por ejemplo, Informe de la Reorganización Ejecutiva, San Juan, Trab. mimeo, 26 de febrero de 1971.

de Cuatro Años, donde se formula el presupuesto de mejoras permanentes. Al final de la década del 50 influidos por los esfuerzos interdisciplinarios de las universidades, se inician algunos intentos de considerar sistemáticamente los aspectos sociales y de entender la planificación en forma integral, el producto de los cuales (un informe social) nunca vio la luz pública.

De manera que la consideración de lo no físico se limita, salvo dichos intentos efímeros, a una visión y acción sectorial o disciplinaria (lo económico, o lo físico) del proceso societal y la actividad planificadora o siguiendo la organización agencial del gobierno y dentro de esto, a una programación sin orientación de política alguna y al análisis de problemas seleccionados al azar.

Los intentos hechos durante 1960 para reconocer mayor importancia a los factores sociales en la planificación pasan por la organización burocrática de la Junta. Se crean dos Divisiones de Planificación de lo que era la División de Análisis Económico y Social, una de Planificación Económica y otra de Planificación Social; sin embargo, no ha ido más lejos que sin tal organización llegara anteriormente: informes *ad hoc* sobre diferentes problemas sociales y recientemente el informe sobre recursos humanos. El único intento de formular una política o plan de desarrollo "integral", estimulado por el auge de lo interdisciplinario,⁴ se hace tardíamente (en 1969) en forma tan deficiente, que aún se orienta por enfoques sectoriales y carece de políticas globales, lo cual lo dejaba sin orientación reguladora.

El desenvolvimiento de la planificación en Puerto Rico no se da en un vacío. A partir del fin de la Segunda Guerra Mundial comienza a interrelacionarse un proceso histórico distinguible y un conjunto de ideas sobre el mismo, y sobre la planificación.

Se hace más común hablar de "planificación del desarrollo". Al finalizar la Segunda Guerra Mundial el Presidente de los Estados Unidos, Harry S. Truman, formuló el Programa del Punto Cuarto, el cual da una visión del desarrollo que es característica de la dada por los países desarrollados. Esta se tornó dominante internacionalmente; no respondía, sin embargo, a la de los países subdesarrollados. Como diría en su libro el profesor Ponsioen: "El camino que los países desarrollados querían que los países subdesarrollados siguieran, no era siempre el que estos pueblos deseaban tomar... Aquí

4. Para la década del cincuenta toma auge en la vida académica norteamericana la preocupación por la compartimentalización de la realidad y la acción pública que resulta del conocimiento fragmentario de las disciplinas. En las universidades se desarrollan esfuerzos para entender los problemas "interdisciplinariamente". Sin embargo, tanto en la actividad académica como en la actividad pública gubernamental parece existir consenso de que el intento de acción interdisciplinaria fue un fracaso; no daba como resultado una "integración" que implicara síntesis, sino una suma o agregación de aspectos, de los que se hablaba en diferentes lenguajes; era un popurrí de aspectos.

parece estar la clave de la confusión existente sobre el significado del desarrollo: para los países occidentales (coloniales), crecimiento económico y la extensión de servicios sociales, para los países nuevos, desarrollo político y económico y un nuevo orden social".⁵ Se buscaba un desarrollo global autónomo. A la primera se le ha llamado "desarrollo autónomo" a la segunda "desarrollo dependiente".

Esta última visión del desarrollo caracterizó la acción pública en Puerto Rico durante los primeros años de la década de 1940. Para las postrimerías de la década ya ocurrían cambios radicales en tal política. Dentro de la política de desarrollo la estrategia de crecimiento económico no fue modificada sustancialmente desde la transformación que experimentó a fines de la década de 1940. No nos ha sido posible encontrar pruebas que nos permitan evaluar si la Junta de Planificación desempeñó algún papel clave en la formulación de esta política de crecimiento económico. Existen documentos, sin embargo, que nos dicen que ya para 1945 técnicos de Fomento estaban recomendando que el gobierno de Puerto Rico abandonara su política de desarrollo autónomo o desde adentro, por una de desarrollo dependiente o desde afuera, de manera que pudiera aprovechar los planes que tenía Estados Unidos de expandir su economía fuera de sus límites territoriales, una vez que terminara la Segunda Guerra Mundial. La decisión sobre la dirección que iba a tomar el futuro desarrollo de Puerto Rico fue básicamente política e intuitiva y no necesariamente técnica y racional. Estuvo determinada por las limitaciones que estructuralmente se oponían y por los caminos oficiales que se habían dado al sistema capitalista norteamericano durante la expansión de la postguerra. La *policy* de desarrollo anterior a 1947 era política y económicamente incompatible con la nueva.⁶ El cambio en ella y en la estrategia de crecimiento económico fue discutido ampliamente y la decisión fue tomada en las altas esferas del liderato del Partido Popular de aquellos tiempos. En estas discusiones, el Lic. Geigel Polanco y la mayoría de los líderes políticos populares tomaron la posición de que no se justificaba el cambio en la estrategia de desarrollo, por las consecuencias que este cambio iba a tener en el futuro *status* de Puerto Rico. El Sr. Muñoz Marín sostenía la posición contraria, a saber, que el cambio era deseable. Esta posición fue la que en última instancia prevaleció,⁷ aparentemente sobre la base de una decisión más o menos intuitiva.

-
5. Ponsioen, J.A., *National Development: A Sociological Contribution*. The Hague, Institute of Social Studies, 1968.
 6. Una amplia discusión de esas determinaciones y proceso pueden encontrarse en la tesis doctoral de G. Navas, *The Dialectic of National Development: The Case of Puerto Rico*, University of California, Berkeley.
 7. Ver Anderson, *Political Parties in Puerto Rico*, Stanford University Press, 1965.

La estrategia de desarrollo formulada y aprobada comenzó a implementarse con proyectos y decisiones que día a día tomaban organismos gubernamentales, especialmente la Administración de Fomento Económico, la Junta de Planificación y el Departamento del Trabajo. Fue sobre estos organismos que recayó el peso de implantar la política de desarrollo de Puerto Rico. La primera serviría de intermediaria entre el capital norteamericano y la isla, promoviendo industrias, proveyendo información sobre Puerto Rico a los inversionistas y formulando esquemas de subsidios directos e indirectos, exención contributiva a industrias, etc. La Junta de Planificación se ocupó de aprobar y coordinar los proyectos que iban a proveer la infraestructura necesaria para facilitar la penetración del capital extranjero en Puerto Rico y a reglamentar la industria de la construcción. El Departamento del Trabajo estimuló y facilitó la emigración de más de un millón de puertorriqueños a los Estados Unidos, controló el desarrollo de entidades sindicales y articuló la necesidad de una política de salarios bajos.

En términos generales, la política y la estrategia de desarrollo económico implantada tomó, entre otras, las siguientes características:

1. énfasis en la utilización de fondos externos privados para estimular y financiar el desarrollo económico de la isla;

2. énfasis en el desarrollo y crecimiento del sector de la manufactura sobre otros sectores básicos de la economía, como el de la agricultura, minería, pesca y turismo;

3. énfasis en el aumento en la producción y en los servicios sobre la distribución del ingreso y sobre la incorporación de recursos humanos al proceso de producción y a los procesos de decisión en el trabajo;

4. énfasis en la toma de decisiones del sector público, sobre aquellas inversiones con mayor probabilidad de aumentar directa e indirectamente el crecimiento económico de la isla. Este tipo de proyectos, inversiones y actividades iba a tener prioridad sobre actividades denominadas puramente "sociales", como recreación, salud, vivienda, bienestar público y funciones similares. Cuando a pesar de ello se los destacaba como en el caso de la educación, se hacía por las implicaciones para lograr el crecimiento económico. Se subestima también la participación activa y continua de los sectores sociales bajos en los procesos de decisión relacionados a los servicios sociales;

5. énfasis en la generación y movilización de fondos del gobierno federal a la isla y no a la utilización óptima de estos recursos y de los recursos internos. Esta política podía variar y varió el esquema de prioridades de uso de fondos del gobierno. El hecho de que se pudieran generar fondos federales para la construcción de hospitales, viviendas y para programas de bienestar y seguridad social y otros programas similares, permitía al gobierno utilizar recursos para estos programas, los cuales tenían una baja prioridad en la política de desarrollo general.

En el análisis y aprobación de todo proyecto de infraestructura se le dio énfasis al impacto que estos proyectos pudieran tener sobre el crecimiento de la producción y no sobre la utilización social óptima del recurso tierra. Se subestimó la protección del ambiente y el desarrollo óptimo de los usos del terreno. Era, para la Junta, más importante aprobar el desarrollo de terrenos para proyectos residenciales de baja densidad, como Levittown, por su impacto al corto plazo en la economía, sin importarle si los terrenos a desarrollarse estaban ubicados en la periferia, desarticulados del resto de la zona urbana y que no existieran servicios adecuados, tales como carreteras, alcantarillados, agua, etc. De la misma forma, la Junta no tenía otra alternativa que aprobar la refinería de la Sun Oil, sin importar el daño que pudiera ocasionar ésta al fértil Valle de Yabucoa y la contaminación que pudiera ocasionar al sector urbano.

La política de crecimiento económico estimuló una nueva dinámica social en Puerto Rico. Este proceso ha sido descrito y analizado por otros y no intentamos repetir eso en este artículo.⁸ Cabe destacar, sin embargo, por la luz que puedan arrojar sobre la Junta de Planificación, algunos de los procesos y problemas que se generaron. Entre estos, se pueden mencionar los siguientes:

1. La creación de nuevos centros de poder en la sociedad y un mayor número y más diversos grupos de intereses, así como una gran masa marginal desarticulada del proceso de producción y en condiciones de pobreza y dependencia. Las agencias gubernamentales se constituyen también en grupos de intereses, lo que obligó a la Junta a utilizar en sus decisiones en vez de un modelo de optimización, un modelo de árbitro;

2. A medida que se incrementó la inversión privada en relación con la inversión pública y creció al mismo tiempo el número de autoridades públicas, y de sus inversiones, la Junta de Planificación comenzó a perder el control sobre el proceso decisional en relación con el tipo, nivel y localización de la inversión en la infraestructura física. Hoy, el 80 por ciento de la inversión del sector público son inversiones realizadas por las autoridades públicas;

- 3.- El crecimiento del sector público y la mayor especialización que ocurría en éste como un todo, al igual que en las unidades administrativas que lo componían, dio lugar a una mayor sectorización en el sector a lo cual la Junta de Planificación no pudo escapar.

Las actividades de la Junta comenzaron a girar sobre las bases de tres ejes. Primero, sobre la base de las actividades de su Presidente como persona,

8. Ver, por ejemplo, a Gordon Lewis, *Freedom & Power in the Caribbean* (M.R. Press 1963), Germán de Granda, *Transculturación e Interferencia Lingüística en Puerto Rico*, Bogotá (Instituto Caro y Cuervo) 1968.

como principal asesor del gobernador, y como miembro de múltiples juntas de directores de corporaciones y agencias públicas y los comités creados por ley y órdenes ejecutivas para entender, estos últimos, en problemas *ad hoc*. La participación del Presidente de la Junta en los diversos comités se ha justificado en términos de la necesidad de coordinación, pues se llegó a pensar que la coordinación sólo se lograba por el contacto directo de jefes de organismos. Segundo, sobre la base de las actividades llamadas "operacionales" que realizan un cuerpo de técnicos y que formalizan en sus reuniones semanales (principalmente, los otros miembros de la Junta de Planificación). Tercero, sobre la base del "popurrí" de actividades *ad hoc* que realizan técnicos de la Junta, sin ninguna orientación teórica ni visión global que les dé sentido y propósito. Estas últimas actividades incluyen desde las tareas que realiza la unidad de "revisión continua de los reglamentos" hasta los estudios super secretos del costo de la vida y de la extensión de la pobreza.

Las llamadas actividades "operacionales" son básicamente las de revisar propuestas de proyectos públicos y privados y de cambios en los mapas de zonificación. Para evaluar estas propuestas, los miembros de la Junta de Planificación y su cuerpo de técnicos no contaban con un marco o modelo simple del futuro desarrollo (espacial) de la vida y sus comunidades urbanas y no urbanas. Básicamente, la revisión se hace en términos de unos reglamentos y de las modificaciones que en la práctica se le introducen a aquellos continuamente.

La creciente utilización del Presidente como asesor personal del gobernador y miembro de comités y Juntas de directores, además de tomarle la mayor parte del tiempo que podría utilizar para orientar a organismos que preside, le crea graves conflictos de intereses. Muchas veces el Presidente, como miembro de una Junta de directores de una corporación pública, tiene que aprobar proyectos y programas de inversiones que luego tienen que ser evaluados por la Junta de Planificación. Esto pone a los otros miembros de la Junta de Planificación en una posición crítica, al considerar estos proyectos previamente aprobados por su Presidente;

4. Por distintas razones, se da un distanciamiento entre la Junta de Planificación y su verdadera clientela. Al igual que otras agencias, la Junta de Planificación se ha distanciado de la población. En estos momentos, sus principales actividades están al servicio de los inversionistas, ingenieros, arquitectos y proyectistas que controlan la industria de la construcción. En algunos períodos en el desarrollo de la Junta de Planificación, ésta en vez de ser la reglamentadora de la industria de la construcción, se convierte en su principal promotora y defensora.

Algunas hipótesis y criterios para la planificación del desarrollo y para la reorganización de la Junta.

La toma de conciencia de lo que la planificación y el desarrollo debían de haber sido y lo que en la práctica han venido a ser ha llevado a varios a formular proyectos de reformas. Los siguientes aspectos y criterios podrían considerarse para lograr una mayor probabilidad de éxito en tal gestión.

Es necesario un cuerpo de conocimientos teóricos que explique la relación de la Junta de Planificación con el desarrollo para así aprender de la experiencia. De manera que sería conveniente agrupar por lo menos las hipótesis básicas, algunas de las cuales ya hemos mencionado. Estas pueden clasificarse y definirse de la siguiente manera:

(a) **Factores relacionados al conocimiento:** La argumentación en este sentido es la siguiente: no se puede evaluar la gestión de la Junta en términos de los enfoques, teorías y técnicas modernas de la planificación, sino a la luz del conocimiento de aquella época; y a la luz de aquél la Junta ha funcionado correctamente. En otras palabras, adjudicarle a la Junta la labor de definir y orientar el desarrollo de Puerto Rico, en forma integral o unitaria no aparecería tan claro si se mira a la luz de la "teoría" y de la práctica de la planificación, en el período en que la Junta se creó, así como de las personas concretas que propulsaron y trabajaron en la redacción de la ley. De manera que eso implicaría interpretar muy flexiblemente la ley o interpretarla rigurosamente a la luz de los nuevos enfoques, que por nuevos no existían entonces.

(b) **Razones de índole burocrático y de autoridad interna:** (i) en los primeros años y hasta la reorganización de la Rama Ejecutiva en 1950, la ineficiencia de la Junta se atribuía a su separación de la autoridad del Primer Ejecutivo; luego, (ii) a la mezcla, bajo una misma agencia y/u organismos, de funciones claramente implementadoras y operacionales con las de formulación de políticas; (iii) a la fragmentación de funciones y de la autoridad sobre sectores sociales y el desarrollo, v.g., planificación y presupuesto; (iv) o a la subordinación actual de la Junta a otras agencias, v.g., Fomento Económico (agencia ésta de fundamental importancia dado los efectos determinantes de la economía sobre el resto de la vida social del país, y que no solamente implementaba un programa, sino que "establecía" con casi total autonomía respecto de otras agencias del país, la política económica), o a la subordinación a Hacienda, que controla la política de recaudación y las proyecciones de fondos. También se señalaba la independencia de las Autoridades Públicas, v.g., especialmente en lo que se refiere a las inversiones de capital, y la casi total independencia de las empresas privadas en términos de los sectores y formas de inversión.

(c) **Otras razones menos burocráticas, o de orientación más socioeconómica,** aluden al problema de la apertura del sistema económico, social y cultural de Puerto Rico, así como al alto grado de concentración de sus interrelaciones con Estados Unidos y a la dependencia que sobre esas

relaciones se estructura. El patrón de consumo, el sistema de transporte individualizado y el diseño urbano, la estructura económica y socioeconómica, los grupos y clases sociales, la dinámica política y la definición de los objetivos de la sociedad son ejemplos que responden en diferentes niveles a estas última explicación.

(d) Por último las explicaciones de índole claramente jurídico-político, v.g., de autoridad, señalan las limitaciones constitucionales y reglamentarias que caracterizan la situación político-colonial de Puerto Rico en cuanto a planificar y dirigir el cambio social con efectividad.

Todas las razones anteriores son plausibles a diferentes niveles. Sin embargo es menester encontrar el "sentido" que las integre y compatibilice. Una alternativa por analizar es la de que las últimas constituyan las determinaciones más amplias que orienten a las primeras.

Criterios para la nueva Planificación del desarrollo

Es necesario que se intente trascender la nunca lograda planificación integral. Se necesita planificación social, planificación física, planificación económica y otras, pero ello debe darse dentro de un sentido dialéctico del proceso de transformación global de Puerto Rico. Es pues necesario que se intente trascender el fracaso de los esfuerzos interdisciplinarios anteriores. A esos efectos, los nuevos avances que se dan en las universidades y círculos internacionales de investigación resultan relevantes. Estos avances tienden a superar la fragmentación de la información y de la acción pública recurriendo a niveles más abstractos del conocimiento, a la epistemología o teoría del conocimiento. Las nuevas formas de lograr el conocimiento práctico tienden a dar énfasis a los aspectos globales o totales del proceso de la sociedad. Es decir, tienden a superar la visión analítica-cartesiana de la realidad en que se fundamentaban las disciplinas científicas y que resultaba en la atomización del conocimiento, integrándola dentro de una visión de síntesis dialéctica.⁹ Esa nueva visión puede caracterizarse por los siguientes postulados: (a) la realidad se conoce, no únicamente atendiendo las unidades que la componen (visión analítica-cartesiana), sino dando igual énfasis a la totalidad que ella constituye, (b) no sólo se conoce entendiendo las situaciones (estructuras) establecidas, sino también las situaciones emergentes (génesis), (c) no sólo se conoce por las estructuras, sino por los proyectos individuales y colectivos, (d) no sólo se conoce por el presente, sino por la

9. Las fuentes son diversas: En cuanto a la *Teoría General de Sistema*: se puede señalar en especial a Buckley, *General System Theory for Behavioral Sciences*. El estructuralismo con referencia antropológica tiene un exponente principal en Levi Strauss. El enfoque estructural dialéctico de Sartre logra una poderosa síntesis en su *Crítica de la Razón Dialéctica* (Losada 1970).

génesis histórica de las situaciones sociales y de las personas, y (e) no sólo se conoce por lo que es invariación universal y abstracta, sino también por lo que es particular y concreto.

Una planificación para el desarrollo de Puerto Rico y de cualquier otro país o realidad social concreta, fundamentada en los postulados anteriores, exige en parte una definición de la sociedad en términos de lo que es, similitud estructural y diferencia histórica de otros países. Es decir, se necesita una teoría estructural que le dé sentido por su universalidad a lo que es particular de Puerto Rico. Es también necesario que se formalice el proyecto colectivo del país: la política de desarrollo y una estrategia de la intervención. Como parte del momento analítico del conocimiento se necesita entender el orden u órdenes de las esferas de la sociedad relevantes, que señale las jerarquías sobre la base de: (a) los criterios de las determinaciones estructurales, (b) los criterios de la acción implementadora y (c) los criterios normativos o valorativos. Los primeros orientarán sobre lo que necesita ser transformado como condición para que se den los objetivos de la sociedad. Los segundos orientarán sobre cómo transformarla y los terceros sobre los objetivos, su jerarquía, y la relación empírica y teórica existente entre ellos.

La visión unitaria del desarrollo que intuyen los países que, al igual que Puerto Rico, se encuentran en vías de desarrollo, visión que en cierta forma caracterizó la acción pública puertorriqueña en los primeros años de la década del cuarenta, puede ofrecer orientación adecuada. En dicha visión unitaria del desarrollo lo físico, social, económico y político se dan en una totalidad estructurada; la transformación que se desea es una transformación del orden existente, donde la capacidad para actuar políticamente frente a los poderes externos tiene que lograrse y mantenerse; donde la marginalidad no se entiende superada con los mecanismos del sistema del bienestar: es decir, donde la integración nacional no se da por una participación pasiva (la redistribución de los valores sociales y culturales), sino que para ello y como objetivo primordial en sí mismo, se tiene que lograr la participación activa de todos y cada uno, día a día, en la construcción del nuevo orden; donde lo económico es determinante (en el sentido estructural del término) pero no fin u objetivo del desarrollo; donde lo social y humano se constituye en el objetivo último y de mayor jerarquía normativa en la concepción del desarrollo.

Los instrumentos del conocimiento científico, así como las ideologías del desarrollo parecen pues coincidir en su producto: la visión unitaria del desarrollo. De ambas fuentes debe nutrirse el proceso de formulación de políticas del desarrollo, de manera de trascender el fracaso de lo interdisciplinario. Lo anterior no elimina, sino que complementa: (1) al modelo del sistema organizacional de planificación pública y la ubicación de la Junta dentro de ella; (2) al modelo que señale los elementos formales de la toma de

decisiones racionales; y (3) a los sistemas de información. Sin todo lo anterior, nos abocaríamos a una micro racionalización de la acción pública, a su compartimentalización sectorial y disciplinaria o a problemas *ad hoc*, condenándonos a la ineffectividad de la acción social colectiva en general.

Siguiendo los criterios anteriores la Junta de Planificación aparecería ubicada histórico-estructuralmente dentro de un proceso. Su intervención y liderato efectivo se dará por la visión del proceso del desarrollo y de la planificación que se formalice, se difunda e internalice por todos en el concebir y en el hacer público. Pensar de otra forma, como por ejemplo, en el simplismo de que la Junta señale políticas y otros las implementen, sería pensar en la Junta como un cuerpo ajeno e independiente de la dinámica social, que por fuerza extraterrestre dirigiría el desarrollo.

