LOS ACTORES PRINCIPALES EN LA FORMULACIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA EN PUERTO RICO EN TRÁNSITO HACIA PROCESOS MÁS PARTICIPATIVOS

Hernán A. Vera Rodríguez
Pontificia Universidad Católica de Puerto Rico

Resumen

El presente artículo es un ensayo crítico sobre las bases de la participación ciudadana en los procesos de formulación de políticas públicas en Puerto Rico. El mismo cubre el periodo desde la Constitución del Estado Libre Asociado en 1952 hasta el 2014. A través de varias décadas, eventos y actores elaboramos dos tesis: por un lado, argumentamos que los principales formuladores de la política pública puertorriqueña en el Siglo XXI no son los mismos del Siglo XX; y en el curso de ese análisis encontramos la incursión lenta pero firme de los ciudadanos en los procesos de formulación de política pública en el país. Una descripción y análisis cronológico nos permiten concluir que la participación ciudadana puede servir de palanca de cambio para salir de la crisis fiscal y económica en la que está sumido el país desde el 2006. [**Palabras clave**: Participación ciudadana; crisis económica; política pública; Puerto Rico].

Abstract

This article is a critical essay about citizen participation in public policy-making processes in Puerto Rico. It covers the period from the Constitution of the Commonwealth in 1952 to 2014. Through several decades, events and actors we elaborate two theses: on the one hand, we argue that the main policymakers of Puerto Rico in the XXI Century are not the same actors of the XX Century; and during that analysis, we find the slow but steady incursion of citizens into the processes of formulating public policy in the country. A description and chronological analysis allow us to conclude that citizen participation can serve as a lever of change to get out of the fiscal and economic crisis in which the country has been plunged since 2006. [**Keywords**: Citizen participation; economic crisis; public policy; Puerto Rico].

El presente artículo es un ensayo crítico sobre las bases de la participación ciudadana en los procesos de formulación de políticas públicas en Puerto Rico. El mismo cubre el periodo desde la Constitución del Estado Libre Asociado en 1952 hasta el 2014. Al presente, la participación ciudadana es reconocida como una acción más amplia, activa y decisiva de lo que fue en el Siglo XX. En ese sentido, dar una mirada crítica a 65 años de gobierno democrático permite identificar las limitaciones de la democracia tradicional y las oportunidades que se presentan en el contexto político, social y económico actual.

La primera parte es una relación histórica de los eventos que desde nuestra perspectiva definieron esas primeras seis décadas. En la segunda parte se analizan los procesos de formulación de política pública a través de una selección de ejemplos de eventos que ilustran nuestros argumentos. La tercera parte, ya en el presente, es un análisis sobre cómo la crisis económica y fiscal de Puerto Rico de alguna manera ha propiciado el surgimiento de nuevos espacios de participación ciudadana.

I. Los actores principales de las políticas públicas en Puerto Rico: 1950's – 2014

Con la aprobación de la Constitución de Puerto Rico en el año 1952, este país caribeño obtuvo cierto grado de gobierno propio de su metrópoli, los Estados Unidos de Norteamérica. Asimismo, esta constitución sentó las bases para el establecimiento de un Estado Social de Derecho (*Welfare State*), y para la participación democrática de los ciudadanos en los procesos gubernamentales. Resulta interesante que, aunque este documento establece en su preámbulo:

> Que el sistema democrático es fundamental para la vida de la comunidad puertorriqueña., …Que entendemos por sistema democrático aquel donde la voluntad del pueblo es la fuente del poder público, donde el orden político está subordinado a los derechos del hombre y donde se asegura la libre participación del ciudadano en las decisiones colectivas… (Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, 1952)

Lo cierto es que luego se hace operativa esta participación únicamente en unas pocas instancias en las que se ejercen derechos puntuales entre los que se cuentan: el sufragio universal (Art. II, Sec. 1), las libertades de palabra y prensa (Art. II, Sec. 2), el derecho de los empleados a organizarse y a negociar colectivamente (Art. II, Sec. 17) y el derecho de

los empleados a llevar a cabo piquetes y huelgas contra sus patronos (Art. II, Sec. 18).

A nuestro entender, los actores principales en la política pública en Puerto Rico entre los 1950's y los 1970's lo fueron, el Gobernador que ahora sería electo por los puertorriqueños mediante el voto popular (y quien antes era nombrado por el Presidente de los EE.UU.), el Poder Legislativo, compuesto por un Senado y una Cámara de Representantes, también de elección popular; algunos jefes de agencias o departamentos gubernamentales; los partidos políticos, en especial los dos partidos políticos de mayorías; las élites, tanto sus componentes locales, como la representación de los grandes negocios e intereses norteamericanos en Puerto Rico; los medios de comunicación masiva (particularmente periódicos), los sindicatos que agrupaban principalmente empleados del sector privado y de las corporaciones públicas del país, el Gobierno Federal de los Estados Unidos y en algunos casos, el Tribunal Supremo de Puerto Rico, si resolvía algún caso en el cual alguna política pública afectara los derechos de algún ciudadano o grupo.

A partir del 1968, cuando comienza la era del bipartidismo en el país, la figura del gobernador pierde algo de poder frente a un poder legislativo de otro partido. Precisamente, a raíz de las elecciones de ese año, Puerto Rico tuvo la oportunidad de experimentar el primer gobierno compartido en sus ramas ejecutiva y legislativa desde el establecimiento de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico en 1952. Una situación similar, se viviría luego entre los años 1980 y 1984, así como del 2004 al 2008. En términos generales, la participación ciudadana se limitaba a la emisión de un voto en los procesos electorales cada cuatro años o en alguna votación especial tales como los plebiscitos o referendos que se han llevado a cabo en el país esporádicamente. Asimismo, y dependiendo de la naturaleza del problema político, social o económico en cuestión, otros actores podían incorporarse al proceso de política pública, aunque generalmente de manera muy poco efectiva.

Resulta muy importante para el análisis de la formulación e implantación de la política pública puertorriqueña la relación simbiótica entre el partido político y la figura del gobernador del país. Wells (1972, 1979) destaca en una de sus obras dos elementos importantes del sistema tradicional de valores de Puerto Rico y que ameritan ser discutidos aquí. Estos son la aceptación del poder cuando este se personaliza en la figura de

un caudillo (caudillismo) y la pasividad respecto a la autoridad gubernamental (Wells, 1979, p. 28, Seda Bonilla, 1969). Igualmente, Ramos de Santiago (1970) planteaba que:

> El personalismo es equivalente en nuestra Isla al caudillismo existente en América Latina. Asimismo, explica la forma de votar (en los sufragios o elecciones) de nuestro pueblo; no por candidatos, no por programas, sino por el líder máximo del partido. (Ramos de Santiago, 1970)

Es decir, que históricamente se ha dado en un amplio sector popular o del electorado puertorriqueño una tendencia a favorecer a través de los partidos políticos a un líder carismático, el cual desde el cargo de gobernador formulará e implantará las políticas públicas regularmente con el aval de los cuerpos legislativos, así como el de las masas o el electorado. En este escenario, la participación popular en los procesos de política pública es escasa y en muchas ocasiones, inefectiva.

Hay que destacar, sin embargo, que entre los 1950's y 1970's se dio en Puerto Rico un proceso de "industrialización por invitación" conocido como el programa "Manos a la Obra". El mismo, atrajo a muchas compañías manufactureras, petroquímicas y farmacéuticas mediante exenciones contributivas locales y federales y mano de obra cualificada y "barata". A esto también contribuyó el nivel moderado de organización y militancia sindical, así como la estabilidad política que experimentaba el país en ese momento, lo que redundaba en niveles razonables de empleo en el país, así como de estabilidad económica (Dietz, 1989). Esto, unido a las erogaciones del gobierno federal de los Estados Unidos dirigidas al gobierno y a los ciudadanos de Puerto Rico, sentó las bases para el desarrollo de un estado benefactor vigoroso y para el desarrollo de unos estilos de vida y de consumo de los más altos de la región.

En la década de los 1970's se vivió en Puerto Rico el efecto de una aguda crisis petrolera, el cierre de muchas compañías petroquímicas, el aumento en los niveles de desempleo y la inflación, así como un aumento en las contribuciones sobre ingresos para un amplio sector de los contribuyentes. Es en esta época que quiebra el modelo desarrollista de Puerto Rico impulsado primeramente por Operación Manos a la Obra en los 1950's. Asimismo, se comienzan a experimentar aumentos en los niveles de deuda pública del país. Paradójicamente, en esta fecha se extienden a Puerto Rico varios programas de

ayuda económica del Gobierno Federal de los Estados Unidos, los cuales ayudan a paliar los efectos de la crisis económica (por ejemplo, el Programa de Asistencia Nutricional) y tiende aumentar el nivel educativo de un gran sector de la población al darles acceso a la educación universitaria mediante un sistema de *vouchers* (Programa BEOG/Becas Pell). La extensión de estos programas a Puerto Rico logró contener los niveles de malestar, las protestas y activismo social (Vera, 1986).

Sin embargo, hay que indicar que, en esta década, los movimientos estudiantiles y sindicales ingresan a las redes de política pública como actores ocasionales para incidir en la formulación de política pública. Asimismo, surgen grupos de interés un tanto espontáneos con la finalidad de "rescatar terrenos" a través del país para paliar la crisis de vivienda de interés social que aquejaba a la isla. Estos grupos luego se organizarían y presionarían al gobierno para que les proveyera de los servicios básicos: energía eléctrica, agua potable y caminos adecuados en las tierras "rescatadas". Muchas veces los obtenían como parte de las promesas políticas de los candidatos a la gobernación y a la alcaldía. Este esquema de *quid pro quo* se extenderá hasta principios de la década de los 1980's. En la década de los '70 también adquiere prominencia la oposición de los partidos minoritarios y de los entonces emergentes grupos de interés (o sociedad civil organizada) en contra de las prácticas de la Marina de Guerra de los Estados Unidos con municiones vivas en la Isla de Culebra, parte del territorio puertorriqueño.

Tenemos pues en los 1970's varios actores destacados en las redes de política pública del país. Uno de ellos es el Gobierno Federal de los EE. UU. cuyas agencias impusieron sus reglas y reglamentos a la burocracia y ciudadanos puertorriqueños a cambio de transferencias de fondos. Así mismo, un sector importante de la opinión pública cuestionaría las políticas económicas y fiscales del gobierno federal y los grupos estudiantiles y sindicales jugarían un papel más activo, aunque no siempre lograron incidir en la política pública del país. Los partidos minoritarios también adquirieron alguna relevancia, sobre todo en la definición de los problemas públicos del país. Por último, aunque no menos importante, en esta época estuvieron muy activos en el país varios grupos armados que abogaban por la independencia de Puerto Rico, tales como el Ejército Popular Boricua (Los Macheteros) y las Fuerzas Armadas de Liberación Nacional (FALN).

Ya en la década de 1980, uno de los actores más importantes que emergieron en la política pública puertorriqueña fue el poder judicial. En esta época se dio a conocer en el país un caso de corrupción en la que se vieron involucrados funcionarios de la Policía de Puerto Rico y del Departamento de Justicia. Estos falsificaron los resultados de una investigación criminal e intervinieron en los procesos de autopsia para encubrir la participación del Estado en la matanza de dos jóvenes que favorecían la independencia de Puerto Rico. El Tribunal Supremo de Puerto Rico reconoció el derecho a la información de los ciudadanos en el caso *Soto y otros vs. Secretario de Justicia* (Tribunal Supremo de Puerto Rico, 1982). Asimismo, el poder legislativo cobró gran fuerza y protagonismo en la vida pública puertorriqueña al televisar, por primera vez y en vivo, las vistas investigativas sobre el mencionado evento, que pasaría a la historia como "las vistas del Caso del Cerro Maravilla (Scarano, 1999). El desprestigio de funcionarios de seguridad de Puerto Rico propició que las agencias del sistema de justicia criminal federal (estadounidense) irrumpieran en el escenario político–administrativo del país al procesar, juzgar y encarcelar a un alcalde en funciones de un municipio de la isla, convirtiéndose así en otros actores importantes, sobre todo en lo relativo al combate contra la corrupción en Puerto Rico.

En esa década de los 80's, a raíz de una demanda por violación de derechos civiles interpuesta por un grupo de confinados o reos puertorriqueños, el Tribunal Federal de los Estados Unidos emitió unas órdenes o estipulaciones sobre el tratamiento que debía dársele a esta población a través del caso *Morales Feliciano y otros vs. ELA*. Además, nombró un auditor (monitor) para asegurarle al tribunal el cumplimiento con las estipulaciones del caso. Este sistema de supervisión y multas se ha extendido desde el 1980 hasta el presente. Esta década marcaría, según nuestro criterio, un aumento de la intervención del Gobierno Federal de los EE.UU. en materias de administración pública en Puerto Rico. A esta tendencia, en otros escritos se le ha llamado la federalización de la política pública puertorriqueña (Vera, 1986, Meléndez, 1998). De otra parte, durante esta década, se debilitó el poder de la figura del gobernador, cuando luego de las elecciones generales surgieron como vencedores el Partido Nuevo Progresista en la Cámara de Representantes y el Partido Popular Democrático en el Senado, creando un segundo gobierno compartido (ejecutivo/legislativo) desde la fundación del Estado Libre Asociado.

Durante la década de los noventa, ocurrieron grandes cambios en el escenario de la política pública puertorriqueña En primer lugar, el Congreso de los Estados Unidos produjo un proyecto de ley que alcanzó a bajar a vistas públicas sobre el estatus político de Puerto Rico. También, el Congreso de los EE.UU. eliminó la sección 936 del Código de Rentas Internas Federal, el cual permitía exenciones contributivas a las compañías norteamericanas que mantuvieran operaciones en Puerto Rico. Esta decisión causaría el éxodo de empresas de manufactura a otros países, lo que disparó el nivel del desempleo en el país. En esta década los gobernadores de Puerto Rico asumieron un rol más activo en los procesos y redes de políticas públicas. Mediante el impulso de grandes obras de infraestructura y modernización del país, la figura del gobernador volvió a ocupar el centro de poder de los procesos de política pública del país. De hecho, en esta época, el poder legislativo puertorriqueño funcionó más bien como un apéndice del poder ejecutivo, sobre todo de la figura del gobernador. En esta década el país fue testigo del surgimiento de nuevos actores en la arena de la política pública puertorriqueña, así como del fortalecimiento de otros ya existentes. Entre los actores que ganaron poder en esta época se encuentran los grupos de interés y de presión. De particular importancia resultaron los grupos ambientalistas y los grupos en contra de las prácticas de tiro de la Marina de los EE.UU., esta vez en la Isla Municipio de Vieques.

Asimismo, la desobediencia civil se destacó como una herramienta social para ganar poder e incidir en el proceso de formulación de política pública. Los medios de comunicación masivos fueron de cardinal importancia en la definición del problema y en la agrupación de intereses mediante una cubierta muy amplia y actualizada sobre el tema de la lucha por la salida de la Marina de Vieques. Un actor importante que resurge en esta década fueron los sindicatos de empleados del gobierno, que por primera vez obtenían el derecho a organizarse y a negociar colectivamente, aunque no así a llevar a cabo piquetes o huelgas. En los 1990's se reitera el poder de las agencias del sistema de justicia federal de los EE.UU. en Puerto Rico al procesar y lograr el encarcelamiento de varios funcionarios y consultores que malversaron fondos del Departamento de Salud de los EE.UU. y de la Agencia Federal para el Manejo de Emergencias de los EE.UU. (Lexjuris, 1998).

La década del 2000 resultaría muy interesante desde la perspectiva de los actores principales en el proceso de política

pública. Ya en esta década se observa con mayor claridad el resquebrajamiento del sistema económico del país, así como el aumento en el paro y la deuda pública, así como los problemas de los sistemas de pensiones gubernamentales. Asimismo, se recrudeció el desbalance entre los ingresos generados en el país y las obligaciones presupuestarias del gobierno. Esto provocó que el gobernador y los dos cuerpos de la legislatura (nuevamente divididos entre los dos partidos principales) promovieran y lograran la aprobación de un impuesto de ventas y usos de 7% en mucha de la mercancía adquirida por los consumidores.

Curiosamente, esta acción generó muy poca protesta pública. Especialmente si lo comparamos con experiencias previas como la ocurrida en el año 2006, cuando un impase entre el Gobernador de Puerto Rico y la Asamblea Legislativa en cuanto a la aprobación del presupuesto del país provocó el cierre parcial de operaciones del gobierno durante 14 días. Esta década también se caracterizó por las luchas de poder entre el Gobernador y el Poder Legislativo del país. De otra parte, los grupos ambientalistas, científicos y políticos, lograron la paralización, en varias ocasiones, de proyectos para crear gasoductos que suplirían a las plantas generadoras de energía del país, debido al malestar generalizado hacia el uso de combustibles fósiles. En esta década las agencias de justicia criminal federal de los EE.UU. acusaron al entonces Gobernador de Puerto Rico de violar la Ley Federal de Financiamiento de Campañas Públicas. Luego de un juicio, el gobernador resultó exonerado de los cargos.

En la década del 2000, los servidores públicos de carrera comienzan a perder derechos que habían adquirido en las décadas anteriores. Así pues, la Ley Núm. 7- 2009 o "Ley Especial Declarando Estado de Emergencia Fiscal y Estableciendo Plan Integral de Estabilización Fiscal para Salvar el Crédito de Puerto Rico", provocó el despido de más de 17,000 empleados públicos y afectó a los servidores públicos del país al dejar sin efecto los siguientes beneficios:

- Aumentos de salario y beneficios marginales, incluso los negociados en convenios colectivos vigentes.
- Planes de adiestramiento, capacitación y desarrollo.
- Licencias con sueldo para estudio, talleres, etc.
- Pagos de matrícula en universidades a empleados y familiares.

- Bonificaciones por antigüedad, productividad, ejecución, etc.

En esta sección del trabajo, hemos destacado los actores principales de los procesos de políticas públicas en Puerto Rico hasta finales de la primera década del 2000. En la siguiente, se esbozan las características principales de esos procesos de política pública.

II. Algunas características de los procesos tradicionales de política pública en Puerto Rico

La política pública de Puerto Rico ha presentado ciertas características que definen cambios generacionales y de perspectiva social y política. A continuación, enumeramos los que consideramos más relevantes.

1. *El Incrementalismo y la falta de soluciones adecuadas* – Siguiendo a Lindblom (1959, 1980) los cambios en los procesos de formulación de política pública tienden a darse de forma muy paulatina y por lo general, no cambian fundamentalmente el problema social, político o económico que pretenden solucionar o mejorar. Usando como esquema el ensayo de este autor titulado "La ciencia de salir del paso" (Lindblom: 1959, 2010) se puede colegir que, en la formulación de políticas públicas en el país, casi siempre se ha seguido un método poco exhaustivo o científico que el autor llama el método de las comparaciones limitadas sucesivas (método incremental o por las ramas). En este, las políticas públicas "nuevas" resultan ser solo extensiones o modificaciones de políticas públicas "viejas", implementadas en el pasado.

Por tal razón, no es de extrañar que cada candidato a gobernador proponga, durante el periodo de campaña una serie de políticas y cambios, que una vez llega al poder, harán muy poca diferencia en la vida de los ciudadanos debido a que parecen responder más a la búsqueda de votos que a estudios y evidencia fundamentada. Algunos ejemplos de este tipo de política fueron: "La Mano Dura Contra el Crimen", "El Zar Anti–Drogas", "La "Bio – Isla" (Promoción del desarrollo económico mediante la biotecnología), "El Puerto de las Américas", y "Nuestros Niños Primero", entre otras. Estas y otras políticas fueron ampliamente promocionadas y financiadas, pero tuvieron efectos muy limitados en la solución de los problemas para los cuales fueron creadas. Así, los problemas fundamentales del país, tales como el desempleo, la inflación, la desindustrialización, la deuda pública, el pobre aprovechamiento de los estudiantes de las escuelas públicas, entre otros, han experimentado muy

pocos cambios positivos, a pesar de las iniciativas de las distintas administraciones de turno.

A tales efectos, el Dr. Leonardo Santana Rabell (1993) en su obra, *Fulgor y decadencia de la administración pública en Puerto Rico: agenda para su reforma,* puntualiza que

> la dispersión de las funciones y mecanismos de planificación, formulación de políticas públicas y evaluación de programas en diversas agencias se ha dado de manera poco efectiva. Esto nos conduce a concluir que la administración pública en Puerto Rico carece de instituciones eficaces para elaborar políticas a largo y mediano plazo, fijar prioridades y coordinar programas para asegurar su implantación.

Los planteamientos de Santana Rabell apuntan a algunas de las causas de la alta prevalencia de políticas públicas incrementales en el sistema político puertorriqueño.

2. *La influencia del Gobierno Federal de los EE.UU.* - Como mencionáramos en la primera parte de este escrito, Puerto Rico es un territorio no incorporado de los Estados Unidos. Con la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (1952), el país obtuvo un grado de autonomía administrativa similar a las de los 50 estados incorporados de la federación norteamericana. Por tal motivo, y por la llamada cláusula de la supremacía de la Constitución de los EE.UU. se establece el control federal en aquellas áreas en las que el gobierno estadounidense ha decidido ocupar el campo. Algunas de estas son: el estatus político, la política monetaria, la inmigración, las comunicaciones, los aeropuertos, entre las áreas más importantes. Por otro lado, existen otras áreas de política pública en las que el Congreso de los EE.UU. formula una política pública y le delega su implementación a una agencia del Gobierno Federal de los EE.UU. Esta a su vez, crea un sistema de financiación o transferencia de fondos para los estados y territorios, así como una serie de reglas, reglamentos e indicadores de productividad con los cuales tienen que cumplir los estados y territorios. Así pues, el Gobierno Federal de los EE.UU. tiene injerencia en áreas de la política pública puertorriqueña tales como la educación, la salud y la transportación entre otras. En el área de la justicia criminal, el gobierno federal ha establecido una serie de conductas que se tipifican como delitos a nivel federal. Entre estos, se encuentran el tráfico interestatal de drogas, ciertos delitos cibernéticos, ciertos actos de corrupción pública, entre otros, los cuales

son investigados, procesados y juzgados por organismos del gobierno federal.

Sobre la injerencia del gobierno federal en la política pública puertorriqueña el Dr. Edgardo Meléndez (1994) ha planteado que:

> Si bien los cambios en el área de política económica son los más conocidos, el Estado Colonial ha visto su poder disminuido en otras áreas de política pública durante las últimas décadas. Un elemento central en este proceso ha sido el producto de la masiva transferencia de fondos y programas federales a Puerto Rico... (p. 259).

3. *Control del Gobernador y de los Partidos Políticos del Proceso de Política Pública* - En una obra, ya clásica sobre el Gobierno de Puerto Rico, la Profa. Carmen Ramos de Santiago (1970) planteaba que en Puerto Rico se ha adoptado la llamada estricta disciplina de partidos. Al respecto, la autora señala que esta "se manifiesta abiertamente en las votaciones de la Asamblea Legislativa, que son hechas siguiendo las líneas del partido, previamente establecidas en el caucus." Asimismo, indica que: "no se permiten desviaciones serias de la línea del partido y se recurre a la expulsión en casos graves". (Ramos de Santiago, 1970). Este fenómeno nos permite explicar la relación entre el gobernador, el Poder Legislativo y los Partidos Políticos en los procesos de política pública del país.

Por lo general, en el país, el candidato a gobernador es a la vez el presidente del partido por el cual se postula. Asimismo, ese candidato tiene un gran peso en la formulación y aprobación del programa de gobierno del partido por el cual se postulará. Así pues, en el caso de ganar las elecciones, y por la tradición de la estricta disciplina de partido, este funcionario solicitará o exigirá que los legisladores y jefes de agencia que tienen que ver con la aprobación e implementación de alguna política pública incluida en el programa de gobierno del partido, minimicen su disidencia y maximicen su apoyo a la política pública prometida al pueblo durante la campaña eleccionaria. Esas "promesas cumplidas" buscan pavimentar el camino hacia la reelección del gobernador y de aquellos legisladores que le apoyaron en la implementación de su programa de gobierno. De esta forma, los aspectos político-partidistas tienden a sustituir los criterios científicos y racionales en el proceso de formulación de políticas públicas.

Sobre este particular, Santana Rabell (1993) planteó que:

> La politización excesiva trae… graves consecuencias que se manifiestan tanto en el funcionamiento global del gobierno, como en los aspectos íntimos de la vida de los empleados. En cuanto al primer aspecto, la falta de consenso social provoca que la política pública y la toma de decisiones siga un patrón desarticulado que responde, casi exclusivamente a presiones partidistas, e instituciones organizadas para el logro de sus propósitos particulares. La urgencia de cumplir con las promesas de la campaña política – para alejarse lo más posible de las administraciones pasadas – impide otorgarle continuidad a programas y proyectos previamente iniciados (p. 81).

La cita anterior, aparte de validar nuestro argumento de la relación entre la gobernación y la política partidista, nos llama también la atención sobre otras características de los procesos de política pública en Puerto Rico, tales como la falta de continuidad a las políticas públicas de otras administraciones, la planificación a corto plazo y la falta de racionalidad en la toma de decisiones públicas. Este pareciera ser el saldo de esa politización excesiva que se ha dado corrientemente en los procesos de política pública del país.

Resulta muy apropiado recordar aquí las palabras de Lindblom (1980) pues de algún modo sintetizan esta característica de la formulación de políticas públicas en Puerto Rico:

> Toda vez que las políticas públicas *son el resultado de interacciones políticas más que de conclusiones analíticas*, su proceso no corresponde al método racional de solución de problemas, el cual es un proceso de carácter intelectual. En lugar de llegar a soluciones que puedan ser juzgadas mediante estándares de racionalidad, las políticas públicas obtienen soluciones, acuerdos y ajustes, los cuales se pueden medir únicamente con estándares de justicia, aceptabilidad, apertura, etc. (p.122, traducción y énfasis nuestros)

4. *Fragmentación de los Grupos de Interés y de Presión y la Opinión Pública* – El Puerto Rico de la modernidad, se caracteriza por la existencia de múltiples grupos de interés y de presión en diversas áreas de política pública. Estos grupos, en no pocas ocasiones, persiguen intereses contrapuestos que intentan adelantar a través de los procesos de formulación de política pública. De este modo, le presentan al gobernador

y a los legisladores del país, múltiples propuestas para ser incluidas en sus agendas políticas. Así, por ejemplo, unos grupos han abogado por la disminución de los precios de la energía eléctrica en el país, mientras que otros se han opuesto a proyectos de gasificación de las plantas generadoras de energía eléctrica porque el impacto al medioambiente y los riesgos a la vida serían demasiado grandes.

Asimismo, por un lado, se le solicita al gobierno tomar acciones para disminuir el desempleo, pero otros grupos han detenido el desarrollo de complejos de hoteles y de viviendas de lujo por el clamor de grupos protectores del ambiente. De forma similar, la opinión pública se divide en temas que van desde el estatus político hasta si es función del gobierno el promover la siembra de arroz o reglamentar los precios de la leche. Esta situación, en ocasiones, provoca la paralización de los procesos de política pública. Se da una especie de "parálisis por análisis" en la que los actores gubernamentales no toman decisiones para evitar enajenarse el apoyo de amplios sectores de la sociedad. Sobre este punto, Charles Lindblom (1980) planteaba que:

> La democracia plantea una gran paradoja. Por un lado, le da poder a cada ciudadano, pero por otro, le da poder a todos los ciudadanos. Así pues, para cada individuo, sus conciudadanos representan un límite para el logro de sus expectativas (de política pública). (p. 124, traducción y paréntesis nuestros).

5. *El rol de los medios de comunicación* – Hasta la segunda parte de la década del 2000, la industria de las comunicaciones en Puerto Rico se encontraba concentrada en unos pocos medios escritos, unas pocas televisoras locales y muchas emisoras de radio. En términos generales, el tipo de periodismo practicado en los medios televisivos y escritos era uno principalmente de divulgación de información. Asimismo, la objetividad periodística era entendida, quizás por directrices de los dueños de los medios, como la presentación de los hechos tal y como ocurrían. El análisis de estos se dejaba por lo general en manos de los lectores o televidentes. Ocasionalmente, los dueños o gerentes de los medios de comunicación masiva emitían algún editorial que tendía a formar la opinión pública. Lo mismo ocurría con la publicación de encuestas de opinión pública. Se contrataba a un grupo de investigadores, generalmente del extranjero, se llevaba a cabo la encuesta y se reseñaba en los medios tal y como surgían los resultados. A pesar de esto, siempre existía la suspicacia de los ciudadanos

respecto a la orientación política de un medio o de sus dueños o gerentes. En la radio, sin embargo, siempre ha existido en el país una tradición de programas de análisis político, donde la expresión ha sido más libre y donde la participación del público ha sido siempre de vital importancia. En resumen, los medios de comunicación de Puerto Rico hasta mediados de década del 2000 eran pocos (excepto la radio) y su orientación era una conservadora.

En esta parte del trabajo, hemos presentado los actores principales en los procesos de política pública en Puerto Rico, así como las características salientes de la política pública puertorriqueña entre los años 1950's y los años 2000. En la siguiente, se expone la naturaleza de la crisis económica que aqueja al país y la reconfiguración que se ha dado entre los actores que intervienen en los procesos de política pública. Luego, se establecerán sus características emergentes.

III. La crisis económica en Puerto Rico: nuevo escenario, nuevos actores, nuevos papeles

Desde mediados de la década del 2000, Puerto Rico vive una de las crisis económicas más agudas y prolongadas de las que han aquejado al país desde la Gran Depresión de los 1930's. Las razones para esta crisis han sido múltiples; entre ellas se pueden mencionar: la caída de los mercados de valores y la crisis financiera mundial las cuales tuvieron serios efectos en la banca, la industria inmobiliaria; y en los sistemas de retiro de los empleados públicos del país; décadas de grandes inversiones en "magnas" obras de infraestructura y proyectos sociales de impacto a corto plazo que fueron drenando el presupuesto y el crédito del país; el aumento de la deuda pública; la pérdida de competitividad del país ante nuevos actores de la economía global; la implantación acrítica de ideas neoliberales; la corrupción administrativa y política a los más altos niveles gubernamentales; y la concesión de aumentos salariales y beneficios marginales excesivos a empleados de las corporaciones públicas del país aun cuando estas empresas reflejaban pérdidas.

Estos y otros factores generaron una crisis entre cuyos indicadores se encuentran los siguientes. En primer lugar, el nivel de desempleo en el país supera el 14% (GDB, 2014), mientras que la tasa de participación laboral es de apenas el 41% (GDB, 2014). De otra parte, la deuda pública del gobierno central para el 2013 ascendía a $12,328.7 millones de dólares, mientras que la de las corporaciones públicas era de $64,957.1

millones y la de los municipios ascendía $3,882.0 millones de dólares (Banco Gubernamental de Fomento, 2013). Otras fuentes (Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico: 2013a) sugieren que la deuda del Fondo General realmente alcanzaba los $70,669 millones y que la misma había aumentado en $14,214 millones en solo cinco años (Gobierno de Puerto Rico, 2013a).

De forma similar, el sistema de pensiones de retiro de los empleados del Gobierno Central tuvo que ser reformado y convertido en un sistema híbrido siguiendo el llamado "Modelo chileno" (Vera, 2013) por acarrear un déficit de $35,260 millones. Asimismo, la administración actual del país intentó reformar el sistema de pensiones de retiro de los maestros de Puerto Rico, el cual acarreaba una deuda de $10,521 millones (Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, 2013b). No obstante, la ley que promulgó esta última reforma fue declarada inconstitucional por el Tribunal Supremo de Puerto Rico.

Otros indicadores de la crisis económica de Puerto Rico son el aumento significativo en la emigración hacia los Estados Unidos, principalmente de profesionales. Por ejemplo, un estudio del Instituto de Estadísticas de Puerto Rico (2013) apunta que, en el año 2011, más de 76 mil personas emigraron de Puerto Rico hacia los Estados Unidos. Asimismo, establece que la mediana de edad de las personas que emigraron ese año fue mayor que la de los que emigraron en el año 2010 (33 años en 2011 y 28 años en 2010). De igual forma, según esta fuente, las personas que emigraron en el 2011 tenían un perfil educativo más alto que los que emigraron el año anterior. Ese grupo de migrantes tenía una mediana de ingresos mayor que la de la población general de Puerto Rico (Instituto de Estadísticas de Puerto Rico, 2013). Interesantemente, esta fuente establece que de las personas que emigraron 1,970 eran maestros, 177 abogados y 310 eran médicos.

De forma similar, en el país se ha experimentado un aumento en el costo de vida que se evidencia particularmente en los renglones de alimentos, transportación y energía eléctrica. Algunos indicadores recientes apuntan a una merma en los permisos de construcción emitidos al igual que en las ventas de las tiendas por departamento, en los vehículos de motor y en los artículos para el hogar, entre otros (GDB, 2014). Más aún, recientemente la evaluación que hacen las llamadas casas o agencias clasificadoras de valores de los Estados Unidos degradaron los bonos de Puerto Rico, tanto de las obligaciones del gobierno central, como de algunas de sus corporaciones

públicas. Algunas de las nuevas clasificaciones han quedado bajo el nivel conocido como chatarra (*junk bonds*) (González, 2014, 2 de junio).

Una de las tesis principales de este trabajo, es que la crisis económica sufrida por el país desde el 2006, ha resultado en una percepción generalizada de que el Gobierno de Puerto Rico por sí solo es incapaz de proveer soluciones adecuadas a los problemas del país. Esto ha dado lugar al surgimiento de una serie de nuevos actores y se han ampliado las capacidades y roles de otros ya existentes para afectar la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas en el país. A continuación, describimos algunos de ellos.

1. *Una prensa más investigativa, diversa y en tiempo real* – A raíz de la crisis económica que aqueja al país, muchos medios de comunicación, sobre todo los escritos (periódicos) llevaron a cabo procesos de reingeniería y consolidación de operaciones. Entre los resultados de estos procesos, se cuentan el despido o cambios en las condiciones de contratación de muchos periodistas. Otro resultado o consecuencia de esta situación, ha sido el desarrollo de múltiples medios (impresos y en la web) en los cuales muchos de los periodistas desplazados presentan la noticia desde diversos ángulos y perspectivas, ahora libres de las ataduras de las líneas editoriales de sus diarios. De igual forma, algunos medios impresos han acogido la modalidad de crear diarios más livianos (en contenido y en el sentido físico) para ser distribuidos de forma gratuita. Estos medios tienden a financiar sus operaciones principalmente con el auspicio de anunciantes. De igual forma, existen medios totalmente cibernéticos y la mayor parte de los medios impresos también tienen presencia en la web.

Existe pues una amplia competencia en el país entre los distintos medios de comunicación escrita y electrónica por lograr una mayor audiencia. Esto ha redundado en que los medios tiendan a ser más investigativos y se esmeren por presentar a los lectores las primicias noticiosas tan pronto ocurren a través de sus portales electrónicos, así como de notificaciones en los teléfonos celulares y otros dispositivos electrónicos. Esta nueva prensa, principalmente electrónica, se ha convertido en un actor importante en los procesos de política pública, particularmente en las etapas de formulación de problemas y en la articulación de intereses y agendas.

Interesantemente, la crisis ha provocado que los medios televisivos también se conviertan en unos medios más agresivos en términos investigativos. Recientemente, el 14

de mayo de 2014, vimos cómo las tres televisoras principales del país (Univisión Puerto Rico, Telemundo y WAPA – TV), históricamente competidoras entre sí se unieron para llevar a cabo una investigación y un reportaje en el cual participó personal de los tres canales principales de televisión del país. El reportaje investigativo se tituló ¿Por qué pagamos tanto? e indagó muy profundamente las razones por las cuales la energía eléctrica en Puerto Rico, generada y distribuida de forma única por una corporación pública, la Autoridad de Energía Eléctrica es tan cara y resulta ser una gran limitación para generar el crecimiento económico del país. Estos canales de televisión también tienen sus portales de internet y actualizan sus noticias en tiempo real en los mismos

En simple, la prensa en Puerto Rico desde el 2008, se ha vuelto una más descentralizada, multimodal e investigativa. Asimismo, provee a los ciudadanos de datos e información en tiempo real a través de la internet y los dispositivos móviles, lo cual resulta muy necesario para la participación informada de los ciudadanos en los procesos decisorios del país.

2. Los *Think Tanks* – Al menos desde 1968, fecha en la que se establece un sistema bipartidista en Puerto Rico, la opinión pública en Puerto Rico es una muy dividida, sobre todo a base de la afiliación política de los ciudadanos. Don Roberto Sánchez Vilella, ex – Gobernador de Puerto Rico, le llamaba a esta característica la tribalización de la vida pública en Puerto Rico. Por tal motivo, cuando algún profesional expone alguna idea, argumento e incluso investigaciones, el ciudadano común tiende a pensar que dichos argumentos, opiniones o conclusiones están matizados por la afiliación o ideología política del individuo. En tiempos recientes, se han ido desarrollando en Puerto Rico grupos independientes y a políticos de investigación y divulgación de los resultados de dichas investigaciones. Estos grupos, buscan orientar tanto a la ciudadanía como a los formuladores de política pública sobre la naturaleza de algunos fenómenos y problemas sociales y económicos.

Entre estos grupos es menester señalar el Centro para una Nueva Economía (CNE) que, aunque fue fundado en el 1998, sus trabajos investigativos han sido divulgados con más efectividad a partir del 2001. El CNE se define como una organización sin fines de lucro y sin afiliación político partidista (Centro para una Nueva Economía, 2014). Sus trabajos han versado sobre cómo mejorar la situación fiscal y presupuestaria del país, la economía informal, la migración, la política impositiva, los

sistemas de pensión y la reforma energética, entre otros temas. De particular importancia han sido sus recomendaciones en torno de cómo restaurar el crecimiento económico, así como sus recomendaciones a los gobernadores entrantes.

Recientemente, también surgió el Centro de Investigación y Política Pública (CIIP), cuya membresía está constituida principalmente por docentes y administradores universitarios. El fin principal del CIIP, según se define en su página web es el de "Mantener informado al ciudadano en cuanto a la política pública mediante la compilación, análisis y difusión de datos relacionados a la actividad presupuestaria, legislativa y procesal gubernamental con el fin de promover la transparencia por parte del gobierno, y la participación ciudadana en Puerto Rico." (CIIP, 2014a) A tales efectos, lanzaron recientemente la página web ABRE Puerto Rico.

Según el CIIP, esta página persigue contribuir a crear una ciudadanía mejor informada y facilitar la transparencia gubernamental, Asimismo, indican que dicha página "servirá como un depósito de datos, tanto a nivel estatal como municipal sobre distintos aspectos del desarrollo e implementación de políticas públicas." (CIIP, 2014b). Como puede deducirse, el CIIP y Abre Puerto Rico son dos iniciativas no partidarias y sin fines de lucro encaminadas a orientar a la ciudadanía sobre los problemas del país, así como las políticas públicas que se discuten para su mejora. Por último, el Colegio de Estudios Graduados en Ciencias de la Conducta de la Pontificia Universidad Católica de Puerto Rico, sin ser un *think tank* declarado, ha llevado a cabo profundas investigaciones sobre la salud mental en Puerto Rico, los retirados y los sistemas de retiro, la pobreza, y la situación de la familia en Puerto Rico.

Estos estudios, auspiciados por la Presidencia de la PUCPR y publicados en una serie de cuadernos de investigación social y económica, han sido ampliamente divulgados en los medios de comunicación del país y han concientizado a un amplio sector de la ciudadanía, así como a los formuladores de políticas públicas sobre los temas discutidos en los cuadernos.

3.Las nuevas élites – Ante la crisis económica del país, el Gobierno de Puerto Rico promulgó la Ley Núm. 20 del 24 de enero del 2014. Esta ley conocida como "Ley de Reinversión de Capital de Puerto Rico" (Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, 2014a) provee unos altos niveles de exenciones contributivas locales y federales a individuos y corporaciones de los EE.UU. que se muden y transfieran su capital u operaciones

a la isla. De hecho, durante el mes de abril del 2014 se invitó a Puerto Rico a un grupo de inversionistas estadounidenses para invitarlos a acogerse a estos incentivos contributivos los cuales reducirían sus tasas impositivas en más de un 25% en comparación con los Estados Unidos continentales. Nos preguntamos cuál será el efecto a largo plazo (las exenciones serían por 20 años) de la inclusión de esta nueva clase social (nuevos ricos) en el panorama político puertorriqueño, así como en los procesos de formulación de nuevas políticas públicas.

4.Una ciudadanía más desconfiada y activa presencial y virtualmente – Como se expuso en una sección anterior, históricamente la ciudadanía puertorriqueña tenía, en términos generales una fuerte creencia que el gobierno y sus dependencias eran los mejores instrumentos para la solución de sus problemas colectivos. La crisis que vive actualmente el país y cuyas dimensiones discutimos anteriormente, así como el desarrollo de los medios de comunicación masivos, sobre todo a través de la internet y las redes sociales, parecen haber acabado con esta creencia generalizada de los puertorriqueños. Existe pues, mucha suspicacia respecto al rol de los partidos políticos y del gobierno como instrumentos para solucionar los problemas colectivos del pueblo.

De hecho, los datos que han aflorado, tanto en los medios de comunicación del país, como en la propia Asamblea Legislativa de Puerto Rico respecto al manejo de la deuda del país, la emisión de sus bonos o deuda, y la gerencia de los fondos de los principales sistemas de retiro de los funcionarios del país, han despertado un gran recelo en la ciudadanía sobre eficacia de las operaciones del gobierno. Esto se aprecia, por ejemplo, en la reducción en los niveles de participación electoral que disminuyó de 82% en el 2000 a 78% en el 2012 (Comisión Estatal de Elecciones, 2000, 2012).

Siguiendo las ideas de Moynihan y Thomas (2013), entendemos que se está desarrollando en un amplio sector de la ciudadanía puertorriqueña un sentido de necesidad de pasar de ser ciudadanos pasivos o clientes del Estado a ser socios o participantes activos de los procesos gubernamentales. Esto se manifiesta mediante una mayor inquietud en participar de alguna forma de los procesos de política pública. Así, por ejemplo, el 31 de mayo del 2013, se estableció mediante la Orden Administrativa 2013-07 la Oficina de Participación ciudadana de la Cámara de Representantes de Puerto Rico con el fin de canalizar estas inquietudes ciudadanas. Por otro lado, también hemos sido testigos del aumento de organizaciones

no gubernamentales o sin fines de lucro que complementan o sustituyen la acción gubernamental en muchas áreas de política pública, tales como la vivienda, los servicios sociales, el combate contra la pobreza, la atención a las personas sin hogar, la lucha contra la adicción a las drogas, entre otras. Así, por ejemplo, un estudio llevado a cabo por la firma Estudios Técnicos para un grupo de organizaciones del Tercer Sector destacó que para el 2014, operaban en Puerto Rico, 11,570 organizaciones sin fines de lucro activas (Estudios Técnicos, 2015).

De otra parte, también se ha visto cómo, mediante mecanismos tales como la huelga y las protestas y demostraciones multitudinarias, algunos sectores de la sociedad puertorriqueña han logrado cambios en algunas políticas públicas que se pretendían implementar. Así, por ejemplo, en el año 2010, se llevó a cabo una huelga en el sistema de la Universidad de Puerto Rico para combatir, entre otras cosas la eliminación de las exenciones de matrícula y la imposición de una cuota de estabilización fiscal. Luego de una huelga en diez de los once recintos del sistema, se logró mantener por algún tiempo adicional las exenciones de matrícula y se eliminó la imposición de la cuota de estabilización (Pulso estudiantil, s.f.).

5. Un sindicalismo más activo y radical - Durante muchas décadas los sindicatos que agrupan empleados de las principales corporaciones públicas en Puerto Rico estuvieron acostumbrados a negociar convenios colectivos que les aseguraban aumentos salariales y mayores beneficios marginales. Estos acuerdos se financiaban principalmente de dos maneras: mediante aumentos en las tarifas por los servicios ofrecidos por estas corporaciones (energía eléctrica, agua potable, etc.) o mediante la emisión de bonos o deuda de las corporaciones.

A raíz de la crisis económica actual, el Gobierno de Puerto Rico, así como las juntas de gobierno de estas corporaciones se encuentran muy limitados en su capacidad para conceder mejoras salariales o nuevos beneficios marginales en los convenios colectivos. De hecho, la privatización de algunas de esas empresas públicas es una idea bajo consideración. Esto obedece a tres razones principales. Primero, el crédito de las corporaciones públicas ha sido degradado por las casas acreditadoras de Wall Street (Nueva York) a niveles de chatarra (*junk bonds*). También, ante la crisis económica, el aumento en las tarifas de los servicios básicos tendría un costo político muy grande para el gobernador y los legisladores, pues la crisis

ya ha impactado muy duramente a la clase trabajadora del país. Por último, los medios de comunicación han destacado cómo, mientras el país se desmoronaba económicamente, los funcionarios de muchas de las corporaciones públicas recibían jugosos aumentos salariales y bonificaciones.

En esa difícil coyuntura, recientemente se aprobó en Puerto Rico la Ley 66 del 17 de junio de 2014, conocida como la "Ley Especial de Sostenibilidad Fiscal y Operacional del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico" (Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, 2014b). Esta ley declara al país en una emergencia fiscal y contiene múltiples medidas de control fiscal para mejorar la situación económica del país y mejorar la calificación del crédito del gobierno central y las corporaciones públicas del país. Las mismas aplican a todo el Gobierno de Puerto Rico, incluyendo a sus corporaciones públicas.

Entre las disposiciones que afectan al sector sindicalizado del país se encuentran las siguientes:

a. Se congelan los beneficios económicos de los funcionarios y ejecutivos de las agencias del Gobierno de Puerto Rico, incluyendo a sus corporaciones públicas.

b. Se prohíben aumentos en bonificaciones, aportaciones a beneficios marginales y aportaciones a sistemas de retiro.

c. Se establece un período de tres años a partir del primer año de la implantación de la ley en la que la administración de las corporaciones y los representantes de los sindicatos evaluarán transparentemente la situación económica del país y la condición fiscal de la agencia. A la luz de esa evaluación, se pudieran iniciar negociaciones de aquellas cláusulas del convenio colectivo que hayan sido congeladas.

Desde que el sector sindical del gobierno, principalmente de las corporaciones públicas, se enteró del contenido de este estatuto, comenzaron una serie de manifestaciones públicas un tanto caldeadas. De hecho, los manifestantes llegaron a cerrar el paso del Túnel Minillas en San Juan (Cybernews, 2014), una de las arterias principales para acceder al Aeropuerto Internacional Luis Muñoz Marín. De igual forma, el conflicto se ha expandido a otros sectores de la economía, toda vez que los manifestantes han llevado sus protestas a centros comerciales y bancos locales, por considerarlos aliados del gobierno en su intento de privatizar las corporaciones públicas.

Como puede apreciarse, la crisis económica y fiscal que aqueja a Puerto Rico, así como las medidas cautelares tomadas por el gobierno para enfrentar la misma, han redundado en un sindicalismo más activo y radical, sobre todo en las corporaciones públicas del país. En esta sección, se ha presentado el nuevo escenario para las políticas públicas en Puerto Rico, un escenario matizado por una aguda crisis económica y una profunda crisis fiscal, que intenta ser atajada por el gobierno de turno mediante legislación y controles administrativos. Asimismo, se discutieron algunos de los actores emergentes en las políticas públicas del país, y algunos nuevos roles para actores ya existentes, como los sindicatos. En la próxima sección, abordaremos las características emergentes del sistema de política pública en este país caribeño.

IV. Características emergentes en los procesos de políticas públicas en Puerto Rico

A base de la evidencia y la discusión presentados previamente en este trabajo, se puede colegir que ante la crisis económica que aqueja al país y las dificultades que presentan las instituciones políticas y administrativas de dar solución a sus problemas, van emergiendo algunas características de lo que puede ser un nuevo escenario para el desarrollo de las políticas públicas en el país.

He aquí algunas de esas características:

1. *Una mayor apertura a la participación ciudadana efectiva* – Como se ha visto a través de este escrito, en tiempos recientes, la ciudadanía de Puerto Rico ha desarrollado un fuerte sentido de escepticismo hacia la capacidad de los partidos políticos y del gobierno para solucionar sus problemas. El sentimiento es uno de abandono, desesperanza y hasta de traición. Por tal motivo, un gran sector de la población adulta del país parece estarse desperezando de su apatía por los procesos de política pública y se encuentran más dispuestos a participar en ellos. De otra parte, la crisis económica ha limitado el presupuesto tanto del poder ejecutivo, como del poder legislativo de contratar asesores en materias relativas a distintas políticas públicas, por tal motivo, los entes gubernamentales, sobre todo la Asamblea Legislativa y sus miembros tienden a favorecer más la participación ciudadana, sobre todo en calidad de expertos en algún área de política pública. Este fenómeno se ve también abonado por la gran cantidad de bibliografía especializada en el área de la administración pública que exalta los beneficios de la participación ciudadana en los procesos gubernamentales.

A tales efectos, la *Carta Iberoamericana de participación ciudadana en la gestión pública* (CLAD, 2009) establece que:

> La participación ciudadana en la gestión pública refuerza la posición activa de los ciudadanos y ciudadanas como miembros de sus comunidades, permite la expresión y defensa de sus intereses y la potenciación de sus capacidades, contribuyendo de esta manera a mejorar la calidad de vida de la población. (CLAD, 2009, Cáp.I, No. 4)

Como evidencia de esta incipiente apertura gubernamental a la participación ciudadana, debemos hacer referencia a que tanto el Reglamento del Senado, como el de la Cámara de Representantes de Puerto Rico, han incluido un apartado de "proyectos por petición" para que los ciudadanos promuevan legislación a través de algún senador o representante. Aunque este mecanismo ha existido por algún tiempo, estos nuevos reglamentos incluyen el nombre del ciudadano, grupo u organización que promueve un asunto en la Legislatura. (Cámara de Representantes de Puerto Rico, 2013, Regla 17; Senado de Puerto Rico, 2013, Regla 19). Asimismo, nos consta, como universitarios que desde hace un corto período de tiempo, los cuerpos legislativos están comunicándose con las universidades del país para solicitar memorandos de opinión (*White papers*) de estas instituciones respecto a algunas políticas públicas en su fase de deliberación. Entendemos que estos cambios tienen el potencial de generar un diálogo entre legisladores, ciudadanos y organizaciones, lo cual pudiera redundar en una mayor transparencia y unas políticas públicas más efectivas y con mayor aceptación popular.

Sin embargo, debemos resaltar que, a pesar de estos avances, aún se perciben atrasos respecto a la participación ciudadana. Por ejemplo, en la reciente aprobación de La Ley 71 del 28 de junio del 2014 conocida como la "Ley para el Cumplimento con las Deudas y para la Recuperación de las Corporaciones Públicas de Puerto Rico", el proyecto fue radicado por la Oficina del Gobernador el 25 de junio y fue aprobado por ambos cuerpos legislativos el mismo día (Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, 2014c). En la aprobación de este, no se citaron vistas públicas ni hubo participación ciudadana. El proceso de discusión y aprobación de una pieza legislativa de esa importancia se despachó en tres días con la firma de la ley por el gobernador.

Para lograr una mayor participación ciudadana y una mayor confianza en el gobierno, las instituciones gubernamentales

deberán ser más consistentes en la promoción de la participación ciudadana. Esta deberá estar presente tanto en proyectos simples y de importancia moderada, pero mucho más en aquellos proyectos cuyos resultados pudieran tener efectos sustanciales en la vida de los ciudadanos.

2. *Una nueva relación entre actores* – Como se estableció en secciones anteriores del trabajo, el centro del sistema de política pública puertorriqueña lo fue por mucho tiempo el gobernador quien, en la mayor parte de las ocasiones, es el presidente del partido de mayoría. Este ejercía, como hemos visto casi un poder absoluto sobre la legislatura, la cual refrendaba la inmensa mayoría de las iniciativas de este funcionario. La crisis económica, ha cambiado mucho estas reglas de juego. Desde hace casi una década, tenemos unos dirigentes de los cuerpos legislativos que en ocasiones disienten públicamente de las políticas públicas promovidas por el gobernador, aun cuando sea den del mismo partido. En este nuevo escenario, los legisladores parecen estar más inclinados a tener el favor de sus representados (o electores), pues el estar de acuerdo con el gobernador o con algún jefe de agencia no garantizará su reelección. Muchos se proyectan más cómodos al defender aquellas políticas públicas o programas que tienen el aval de sus electores, que las posturas que promueve el dirigente del gobierno o de su partido. Los legisladores parecen estar siguiendo en este sentido el lema de que "la salvación es individual."

De forma similar, los medios de comunicación masiva editorializan apoyando algunas iniciativas legislativas del gobernante o de los legisladores con la misma firmeza que atacan otras. Igualmente, y debido a múltiples casos que se han ventilado tanto en los tribunales del país, como en los medios de comunicación sobre influencias indebidas, los formuladores de políticas públicas parecen estar muy recelosos en cuanto a dejarse influenciar por las élites del país en sus procesos decisorios. Aquí debe recordarse entre otros, el caso del exsenador Jorge de Castro Font quien fue juzgado y sentenciado a cumplir cinco años de prisión por venta de influencias y otros delitos contra la función pública (U.S. Dept. of Justice, 2011), lo cual entendemos, pudiera representar un disuasivo para que otros legisladores se involucren en esta forma de corrupción pública. De otra parte, los funcionarios públicos y los sindicatos que agrupan a muchos de ellos por una parte necesitan negociar con los que ostentan el poder pero, por otro lado, tienen mucha desconfianza de ellos,

debido a múltiples leyes en las que han perdido derechos o beneficios previamente adquiridos. En fin, que la formulación de política pública en el país parece guiarse cada vez más por lo que Sayre llamaba el ABC de la política pública: formación de alianzas, negociación y el establecimiento de compromisos. (Sayre en Held, 1979). Es decir, que las alianzas en las redes de política pública serán efímeras, variarán de política en política y dependerán de la habilidad y capacidad de negociación de los actores, así como de su capacidad e historial en el cumplimiento con los compromisos hechos.

3. *La continuación del activismo judicial* – Como hemos visto, el Tribunal Supremo de Puerto Rico, a través de sus decisiones, de facto, en ocasiones ha formulado políticas públicas en el país. Al estar "aislados" de la política partidista por tener nombramientos muy largos, los jueces del Tribunal Supremo tienen la libertad de tomar decisiones (con efectos de política pública) que los oficiales electos no se han atrevido o no han querido llevar a cabo. Recientemente, el Tribunal Supremo de Puerto Rico declaró inconstitucional varios artículos de la Ley 160 del 2013 la cual reformaba el sistema de retiro de los maestros de Puerto Rico (Tribunal Supremo de Puerto Rico, 2014). Entre los argumentos esbozados por el Tribunal Supremo del país se cuenta el que la ley "menoscaba sustancialmente el derecho contractual que tienen los maestros demandantes en cuanto a su plan de retiro".

4. *La ampliación de la injerencia del nivel federal* – Aunque esta es una característica tradicional de las políticas públicas en Puerto Rico, como expusimos en una sección anterior, lo cierto es que ante la crisis económica y de institucionalidad que aqueja al país, parece estar ampliándose la injerencia del nivel federal en el país, principalmente en el área de la justicia criminal. Así, por ejemplo, el 10 de julio de 2014, los puertorriqueños nos enteramos por la prensa del país que el Buró Federal de Investigaciones de los EE.UU. (FBI por sus siglas en inglés) había arrestado al alcalde de un municipio del país por cargos de soborno, intento de soborno y obstrucción a la justicia (Correa Velázquez, 2014). Estos cargos pudieron haber sido investigados y radicados en los tribunales por las autoridades locales bajo otras condiciones. Sin embargo, el FBI optó por intervenir y asumir la jurisdicción sobre este.

De forma similar, a raíz del caso U.S. vs. Commonwealth (U.S. District Court for the District of Puerto Rico, 2012), en el cual se convino que la Policía de Puerto Rico había violado los derechos de ciudadanos y la prensa de Puerto

Rico, el juez federal a cargo del caso estableció una serie de acuerdos o estipulaciones entre el Tribunal y la Policía de Puerto Rico. Asimismo, nombró un auditor (monitor en inglés) que se encargaría de vigilar el cumplimiento de los acuerdos (Departamento de Justicia de los Estados Unidos, 2011).

5. *El énfasis en la evaluación de políticas públicas y el logro de resultados* – En su obra Fulgor y Decadencia de la Administración Pública en Puerto Rico: Agenda para su reforma, Santana Rabell (1993), expone como uno de los problemas que aquejan a la administración pública del país, la ausencia de mecanismos eficaces para evaluar las políticas públicas. De forma similar, la crisis económica que aqueja al país desde el 2006, ha puesto de manifiesto cómo en la mayoría de las ocasiones, en el país se formulaban unas políticas públicas y se creaban unos programas gubernamentales para aliviar los problemas sociales y económicos del país, sin que existiesen los mecanismos para evaluar si se estaban logrando las metas establecidas. Tampoco hubo mecanismos de retroalimentación para corregir el curso de aquellas políticas que se encontrasen desviadas de su curso o terminar aquellas que simplemente no producían los resultados esperados. Esta crisis, entendemos que pone de manifiesto la necesidad de unos mecanismos más afinados de rendición de cuentas y de evaluación de políticas públicas, de ser posible por entes externos a los procesos de formulación e implementación de las mismas. Nos atrevemos a decir que la evaluación y la terminación de las políticas públicas son los dos capítulos que faltan por escribir en los procesos de política pública del país.

Conclusiones

En este trabajo hemos hecho un recuento histórico de los procesos de política pública en Puerto Rico, desde la fundación del Estado Libre Asociado en 1952 hasta nuestros días. En el mismo, se ha resaltado la madurez política que se va desarrollando en nuestro país, cuyos procesos de política pública fueron controlados por muchas décadas por un grupo pequeño de actores, que la manejaban en nombre de millones de puertorriqueños. Entre estos actores, fueron destacados: el gobernador, los legisladores, las élites, algunas veces ciertos jefes de agencias gubernamentales, en ocasiones el poder judicial, así como el Congreso de los EE.UU. y de múltiples agencias del Gobierno Federal de los EE.UU., particularmente las relacionadas a la administración de la justicia criminal. De igual forma, se destacó como durante en el tiempo anterior a la crisis económica actual, el sistema de política pública del país

se caracterizaba por las políticas incrementales, el control del gobernador y de los partidos políticos, la fragmentación de los grupos de interés y de presión y la existencia de unos medios de comunicación tradicionales y poco investigativos.

En cambio, en la segunda parte puntualizamos como, luego de "tocar fondo", como resultado de la crisis económica de larga duración que aqueja al país, y ante la decepción de un gran sector de la ciudadanía con los resultados de la gestión gubernamental en todos los niveles, han surgido una serie de actores que van dando unas nuevas características a los procesos de formulación de políticas públicas. De este modo, planteamos cómo en este nuevo escenario para las políticas públicas del país, surge una prensa más diversa, activa, investigativa y cuyos medios tienden a colaborar entre sí en vías de definir los problemas del país y los distintos cursos de acción para intervenirlos y mejorarlos. De forma similar, emergen algunos *Think Tanks* como expertos que comparten información con la ciudadanía y desafían a los formuladores de políticas públicas que históricamente han operado bajo un manto de secretividad (Vera y Ruiz, 2011). También se destacó el posible papel de las nuevas élites en el país y de una ciudadanía más activa, desconfiada y lista para participar activamente de los procesos gubernamentales. Esto, según vimos, se une a un sindicalismo más activo y radical que el existente en otros tiempos. Por último, señalamos algunas características emergentes de los sistemas de políticas públicas en el país. En primer lugar, algunas estructuras gubernamentales crean espacios de participación ciudadana. Así, surge una nueva relación entre los diversos actores de las redes de política pública, que ya no están basadas necesariamente en la confianza sino en la formación de alianzas, en la negociación y en el cumplimiento de compromisos. La continuación del activismo judicial en el país, así como la posibilidad de una mayor injerencia del Gobierno Federal de los EE.UU. en múltiples áreas de las políticas públicas locales es otra característica destacada. Por último, se apuntó como la crisis económica ha propiciado la evaluación y terminación de políticas públicas en Puerto Rico.

A pesar de estos nuevos actores y estas características emergentes en la política pública puertorriqueña, coincidimos con Cunill (2012) en que la administración pública, en este caso la puertorriqueña, debe fomentar unas estructuras y procesos que tiendan a eliminar "las asimetrías sociales en lo que concierne a la capacidad de incidencia ciudadana sobre las políticas públicas." Tal como indica la autora sobre el

tema de cómo aumentar la participación activa y efectiva de la ciudadanía en materia de políticas públicas, si bien existen preguntas más que respuestas (Cunill: 2012, 13), lo cierto es que nos aventuraremos a adelantar algunas proposiciones sobre este particular.

En primer lugar, suscribimos los planteamientos de la *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana* (CLAD, 2009) en la que se establece que:

> Los poderes públicos fomentarán el ejercicio del derecho de participación ciudadana en la gestión pública, destinando recursos, así como creando y potenciando las condiciones favorables para el ejercicio efectivo de este derecho, en especial de aquellos sectores en condición de exclusión o vulnerabilidad social.

Igualmente entendemos necesaria la implantación de:

> …políticas públicas para que se desarrollen programas para la formación, sensibilización e información de los ciudadanos y ciudadanas referidos a su derecho de participación en la gestión pública. De igual forma, apoyarán los esfuerzos autónomos de las organizaciones y los ciudadanos y ciudadanas para llevar a cabo acciones de formación ciudadana. (CLAD, 2009)

Es decir, en aras de mejorar la calidad de las políticas y sus resultados, así como la aceptación y la confianza ciudadana en torno a las políticas públicas, no basta con el que Gobierno de Puerto Rico haga disponibles instancias de participación ciudadana. Más bien, y siguiendo la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana, debe involucrarse a la ciudadanía en procesos formativos, motivacionales y de inclusión en un amplio espectro de políticas públicas y en todas las etapas del proceso. Es necesario trascender la " apariencia de participación ciudadana" para lograr una verdadera participación ciudadana. Existen múltiples mecanismos para lograrlo, tanto de forma presencial (por ejemplo, consejos ciudadanos, juntas consultivas o asesoras, etc.) como virtual o vía web.

A tales efectos, en un trabajo llevado a cabo por Purón Cid y Gil García (2013) se plantea que:

> De hecho, actualmente los gobiernos están implementando iniciativas de gobierno electrónico, gobierno abierto y acceso a la información basándose no solo en los datos y en la tecnología, sino en principios de transparencia, participación, colaboración y empoderamiento ciudadano.

> Mientras que la combinación de datos, métodos y tecnologías no es nueva, las oportunidades para la administración de estos componentes bajo esta nueva lógica deben considerarse, pues las condiciones han cambiado de forma substancial.". (Purón Cid y Gil García, 2013)

Entendemos que la crisis económica y social que aqueja al país llama fuertemente la atención a la necesidad de incorporar de forma seria, contundente e inmediata, conceptos y técnicas de gobierno abierto e iniciativas de datos abiertos y participación ciudadana en toda gestión gubernamental. Esto propiciará que cada ciudadano pueda convertirse en un verdadero actor en todas las fases de los procesos de política pública del país. Aquí debemos recordar al distinguido catedrático español Joan Subirats, quien ha llamado la atención sobre el hecho de que en estos nuevos tiempos y con las nuevas tecnologías, los sistemas de *command and control* han perdido relieve, y que más bien, la formulación de políticas públicas se mueve en una "gestión de redes, donde horizontalidad, interdependencia y renuncia a la visión jerárquica parecen esenciales (Subirats, 2012). Suscribimos estas ideas del autor y entendemos que este cambio de paradigma es un prerrequisito para la superación de la crisis económica y social que se vive en Puerto Rico.

Referencias

Banco Gubernamental de Fomento de Puerto Rico (2013). *Informe Económico al Gobernador 2013*, San Juan, Puerto Rico: El Banco.

Cámara de Representantes de Puerto Rico (2014). *Resolución de la Cámara Número 126 del 14 de enero de 2013, para adoptar el reglamento que gobernará los procedimientos legislativos y el gobierno de la Cámara de Representantes del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*. San Juan, Puerto Rico, Asamblea Legislativa de Puerto Rico.

Cámara de Representantes de Puerto Rico (2013). *Orden Administrativa 2013 -07. Para crear la Oficina de Participación Ciudadana de la Cámara de Representantes del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.*

Centro de Investigación y Política Pública (CIIP) (2014a). *Sobre el CIIP*, Recuperado de: http://www.cipp-pr.org/about el 7 de julio de 2014.

Centro de Investigación y Política Pública (CIIP) (2014b). Sobre Abre Puerto Rico, Recuperado de: http://www.cipp-pr.org/abre-puerto-rico-open-puerto-rico/ el 7 de julio de 2014.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (2009). *Carta Iberoamericana de Participación en la Gestión Pública,* Lisboa, Portugal: CLAD.

Centro para una nueva economía (2014). *Acerca del CNE*. Recuperado de: http://grupocne.org/about-cne/ el 6 de julio de 2014.

Comisión Estatal de Elecciones de Puerto Rico. Elecciones Generales (2000). Escrutinio General y Recuento: Porcentajes de Participación y no Participación. http://209.68.12.238/-elecciones2000/electorado.votante/activos/

(2012). Escrutinio General y Recuento: Porcentajes de Participación y No Participación. http://168.62.166.179/Informe%20Estadistico/ElecGen2012/LinkedDocuments/porcentajes%20de%20participaci%F3n%20y%20no%20participaci%F3n.pdf

Correa Velázquez, Melissa (2014, julio 10). Arrestan al alcalde de Río Grande por corrupción pública, *El Vocero de Puerto Rico* (Edición Electrónica).

Cunill Grau, Nuria (2012). ¿Qué ha pasado con lo público en los últimos 30 años? Balance y perspectivas, *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, Vol. 52, 12 pp.

Cybernews (2014, 5 de junio). Sindicatos desalojan el Túnel Minillas, Noticel, Recuperado de: http://www.noticel.com/noticia/161406/sindicatos-desalojan-tunel-minillas-galeria-y- videos.html

Departamento de Justicia de los Estados Unidos (2011). *Investigación de la Policía de Puerto Rico,* Departamento de Justicia, División de Derechos Civiles, Washington, D.C.: El Departamento.

Dietz, James L. (1989). *Historia económica de Puerto Rico*. Río Piedras, Puerto Rico: Ediciones Huracán.

Estudios Técnicos, Inc. (2015). *Estudio de las organizaciones sin fines de lucro en Puerto Rico: una fuerza de transformación social y económica: informe final*. San Juan, Puerto Rico: Fondos Unidos y otras OSFL.

Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (2013a). *Ley 3 del 4 de abril de 2013. Ley para enmendar la Ley 447, Ley del sistema de retiro y otras leyes relacionadas,* San Juan, Puerto Rico.

Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (2013b). *Ley 160 del 24 de diciembre de 2013, Ley del Sistema de*

Retiro de Maestros del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, San Juan, Puerto Rico.

Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (2014a). *Ley Núm. 20 del 24 de enero del 2014. "Ley de Reinversión de Capital de Puerto Rico"*, San Juan, Puerto Rico.

Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (2014b*). Ley 66 del 17 de junio de 2014, "Ley Especial de Sostenibilidad Fiscal y Operacional del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico",* San Juan, Puerto Rico.

Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (2014c). *La Ley 71 del 28 de junio del 2014, "Ley para el Cumplimento con las Deudas y para la Recuperación de las Corporaciones Públicas de Puerto Rico"*, San Juan, Puerto Rico.

González, Joanisabel (2014, 2 de julio). En la antesala del fondo crediticio. *El Nuevo Día*.

San Juan, Puerto Rico, pp. 10 -12.

Government Development Bank of Puerto Rico (GDB) (2014, May). *Puerto Rico: Economic Indicators*, San Juan, Puerto Rico, The Bank.

Held, Walter G. (1979). *Decision Making in the Federal Government: The Wallace S. Sayre Model*. Washington, D.C.: Brookings Institution.

Instituto de Estadísticas de Puerto Rico (2013). *Perfil del migrante: 2011*, San Juan, Puerto Rico: El Instituto.

Lexjuris (1998). Política: Escándalo del Instituto de SIDA. https://www.lexjuris.com/-historia/search.asp?rec_id=54

Lindblom, Charles (1959). The science of muddling through, *Public Administration Revi*ew, Vol. 19, No. 2, pp. 79 – 88, Washington, DC: Estados Unidos.

Lindblom, Charles (2010). La ciencia de 'salir del paso'. *Encrucijada, Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración* (UNAM), Vol. 4, pp. 1 – 16.

Meléndez, Edgardo (1998), *Partidos, política pública y status en Puerto Rico*, San Juan, Puerto Rico: Editorial Nueva Aurora.

Meléndez, Edgardo (1994). Partidos y política pública ante la situación económica de Puerto Rico, *Revista de Administración Pública,* Vol. 26 (Volumen Especial sobre la Pobreza en Puerto Rico y América Latina), Río Piedras, Puerto Rico, pp. 235 – 274.

Moynihan, Donald R. & Thomas, John C. (2013). Citizen, customer, partner: rethinking the place of the public in public

management, *Public Administration Review*, Vol. 73, No. 6, pp. 786 – 796.

Pulso Estudiantil (s.f.). Las huelgas más destacadas de la UPR. Recuperado de:

https://pulsoestudiantil.com/las-huelgas-mas-destacadas-de-la-upr/

Ramos de Santiago, Carmen (1970). *El gobierno de Puerto Rico*, Rio Piedras, Puerto Rico: Editorial Universitaria.

Santana Rabell, Leonardo (1993). Fulgor decadencia de la administración pública en Puerto Rico: notas para su reforma, *Revista de Administración Pública*, Volumen 25 (Volumen Especial).

Scarano, Francisco A. (2001), *Puerto Rico: una historia contemporánea* (Edición Revisada), México: Mc Graw Hill Latinoamericana.

Seda Bonilla, Eduardo (1969). La cultura cívica en Puerto Rico, *Revista de Ciencias Sociale*s. San Juan, Puerto Rico, Vol. 13, Núm. 2, pp. 207 – 216.

Senado de Puerto Rico (2013). *Resolución del Senado Núm. 21. Para adoptar reglas de procedimientos y gobierno interno del Senado de Puerto Rico*, San Juan, Puerto Rico. Asamblea Legislativa de Puerto Rico.

Tribunal Supremo de Puerto Rico (1982). *Soto y otros vs. Secretario de Justicia*, 112 DPR 477.

Tribunal Supremo de Puerto Rico (2014). *Asociación de Maestros de Puerto Rico y Educamos vs. Sistema de Retiro de Maestros de Puerto Rico et. al.*, CT -2014 – 2 y CT-2014 -3.

U.S. District Court for the District of Puerto Rico (2012), United States of America v. Commonwealth of Puerto Rico and Puerto Rico Police Department, No. 3:12 – CV – 2039.

U.S. Department of Justice (2011). Former Puerto Rico Senator Jorge de Castro Font Sentenced to 60 Months in Prison for Honest Services Wire Fraud and Conspiracy to Commit Extortion. *Justice News*.

Vera Rodríguez, Hernán (1986). El consenso político en Puerto Rico y los fondos federales.

Revista de Administración Pública, Vol. XIX, Núm. 1, pp. 105 – 126.

Vera Rodríguez, Hernán y Ruiz Santana, Elsie (2011). El derecho a información de los ciudadanos como un instrumento de

transparencia gubernamental en Puerto Rico: una agenda inconclusa, *Revista de Derecho Puertorriqueño*, Vol. 50, Núm. 2, pp. 265-305.

Vera Rodríguez, Hernán (2013). La crisis de los sistemas de jubilación en Puerto Rico: un análisis desde la perspectiva de la función pública, documento presentado en el XVIII Congreso del CLAD sobre la reforma del Estado y la administración pública, Montevideo, Uruguay.

Wells, Henry (1979). *La modernización de Puerto Rico: un análisis político de valores e instituciones en proceso de cambio*, Río Piedras, Puerto Rico: Editorial Universitaria.