

LA DEPENDENCIA FISCAL Y LA POLÍTICA PÚBLICA DEL ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO

*Dr. Richard Blanco Peck**

La dependencia fiscal del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico hacia el Gobierno Federal de los Estados Unidos de América es enorme. Los más de \$6 mil millones de fondos federales¹ que recibe anualmente, crean una situación sumamente difícil para toda la estructura gubernamental en la formulación de una política pública eficaz y que responda a los verdaderos intereses del pueblo de Puerto Rico.

Cuando una agencia gubernamental recibe como parte de su presupuesto operacional una gran aportación de fondos federales, tendrá problemas para implantar una política pública que responda verdaderamente a las metas y objetivos trazados por ésta, ya que estos fondos vienen acompañados de una política pública preestablecida, la cual necesariamente no tiene que coincidir con las necesidades de esa agencia. De esta forma, se obstaculiza la labor creativa de desarrollar una política pública propia, que responda a la solución de aquellos problemas que nosotros los puertorriqueños conocemos a fondo, lo cual no es necesariamente cierto respecto al gobierno federal de los Estados Unidos. El problema estriba en que depender de fondos del Gobierno Federal de los Estados Unidos de América, la mayoría de las veces implica acatar la política pública que acompaña dichos fondos, ya que de lo contrario los mismos podrían eliminarse. La dependencia extrema es nociva porque, además de limitar la creatividad en el desarrollo de nuestra propia política pública, atenta contra soberanía fiscal y política del Gobierno de Puerto Rico.

En Estados Unidos, los fondos federales se han estado utilizando para crear fenómenos conocidos como la *nacionalización* de los estados y la *homogeneización* de las culturas estatales y regionales. Los objetivos de estos procesos son: la eliminación gradual de las diferencias económicas de los estados—para unificar esa nación—y fortalecer el sistema federal. Además, el movimiento ascendente de personas (en la escala social y

* Profesor de la Escuela Graduada de Administración Pública, Universidad de Puerto Rico, Río Piedras.

¹ *Federal Expenditures by State for Fiscal Year 1988*, U.S. Department of Commerce, Bureau of the Census, Issued March 1989. p. 1.

económica) a través de esa nación hace que las diferencias étnicas y culturales vayan desapareciendo y se establezca una *homogeneización* cultural en ese país.² El Gobierno Federal lentamente va manipulando la política pública de los estados, hasta el punto de que éstas son prácticamente establecidas por el gobierno central, debido a que los estados de la Unión Norteamericana son extremadamente dependientes de los fondos federales.³

Al igual que los estados de la Unión Norteamericana, a menos que el Estado Libre Asociado sea desarrollado como un ente político-económico mucho más autónomo y autosuficiente, Puerto Rico eventualmente irá perdiendo su poca autonomía fiscal. Este desarrollo no debe estar basado en una relación dependiente en fondos federales provenientes de Estados Unidos, ya que dicha relación limita la autonomía fiscal, lo que a su vez causa una política pública dependiente.

II. Consecuencias de la dependencia fiscal

La dependencia fiscal de una nación hacia otra puede ser definida como una forma precisa de asistencia foránea para propulsar cambios sociales. La nación dominante promueve la transición de un tipo de sociedad existente hacia una más parecida a la suya, eliminando características sociales, culturales y políticas de la sociedad recipiente.⁴ Ello se desarrolla con la convicción de que cambiar las características de la nación recipiente, es una necesaria para el mejoramiento económico de la misma. Esta dependencia puede ser otorgada con la mejor de las intenciones, o como un instrumento neocolonialista. La dependencia fiscal de Puerto Rico hacia Estados Unidos produce—a su vez—una dependencia psicológica en los puertorriqueños hacia esa nación; no sólo como una superpotencia, sino como una *metrópoli colonial*.⁵

La dependencia es la peor y—probablemente—la forma más común de interferencia externa en una nación. Obstruye los esfuerzos de la nación para resolver sus problemas al eliminar la creatividad de ésta en el proceso

² Vid. Kathleen A. Kemp, "Nationalization of American States," *American Political Quarterly* 6 (April 1978): 237-47; Harvey J. Tucker, "Interparty Competition in the American States," *American Political Quarterly* 10 (January 1982): 93-116; Phillip W. Roeder, *Stability and Change in the Determinants of Public Expenditures* (Beverly Hills, Calif.: Sage Publications, Inc., 1976).

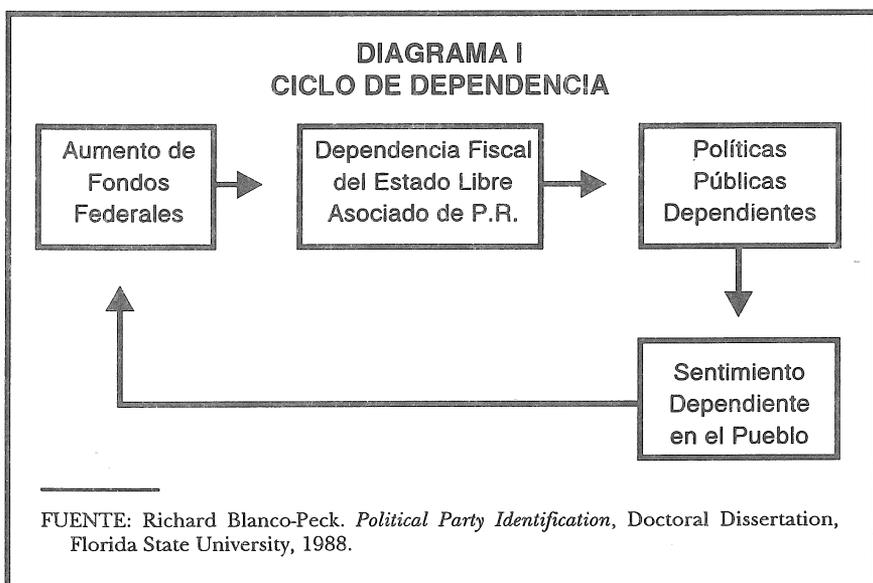
³ *Federal Expenditures by State for Fiscal Year 1988*, *Loc. cit.*

⁴ Carmona, *Dependencia y cambios estructurales*, (México: Siglo Veintiuno, 1971) pág. 20.

⁵ Richard Blanco-Peck, *Political Party Identification in Puerto Rico*, Disertación Doctoral, Universidad Estatal de Florida, Estados Unidos, 1988, págs. 121-130.

social. La asistencia económica por otra nación muchas veces promueve soluciones por encima de las expectativas y capacidades de los recursos de la otra, asegurándose de esta forma una erosión de la soberanía.⁶ Esta condición dependiente produce sentimientos de impotencia, frustración, incompetencia y baja autoestima, causando un sentimiento de dependencia en donde *poco se puede realizar sin la ayuda de la nación dominante*.⁷

Este sentimiento aumenta en proporción directa con la condición de dependencia, estableciéndose un estado neocolonial, en el cual las políticas públicas provienen de la metrópoli a través de los fondos federales. El gradual aumento de estos fondos en el presupuesto de Puerto Rico ha causado mayor dependencia fiscal hacia Estados Unidos. Esta dependencia, a su vez, produce políticas públicas dependientes, ya que la mayoría de los programas federales—como señaláramos—contienen políticas públicas ya preestablecidas, con las cuales hay que cumplir cabalmente. De este modo, la continua formulación de políticas públicas, que son dependientes de las preestablecidas en los fondos federales, es a su vez causa del sentimiento dependiente del pueblo de Puerto Rico. Este sentimiento induce a las masas a pedir un aumento adicional de estos fondos federales. (Diagrama I)



⁶ Avron and Bendavid, "Development and Underdeveloped: A Radical View of Constructive Relationships," *International Development Review* 16 (1974): 9-14.

⁷ Baldwin, "Foreign Aid Internation and Influence," *World Politics* 21:3 (April 1969): 425-447.

Mientras se mantenga el ciclo de dependencia, ésta aumentará a medida que se incrementan en Puerto Rico los fondos federales. Décadas de dependencia fiscal y política producen un sentimiento e dependencia bien arraigado en el pueblo puertorriqueño.

Este Ciclo de Dependencia también afecta al sector político. Un estudio realizado por el autor comprobó que los fondos federales ejercen influencia sobre la conducta electoral en Puerto Rico.⁸ De acuerdo con el mismo, existe una poderosa asociación entre ayuda federal y los resultados electorales en la Isla. El Partido Nuevo Progresista (PNP)⁹ es el partido político que más promueve la dependencia a través de sus campañas políticas. La ayuda federal parece estar asociada con un sentimiento de dependencia en crecimiento que ayuda a este partido que promueve la anexión de Puerto Rico a los Estados Unidos.

Aunque la dependencia fiscal favorece más al Partido Nuevo Progresista, también favorece al Partido Popular Democrático (PPD)¹⁰ que últimamente ha desarrollado una lucha con el PNP para ver cuál de los dos trae más fondos federales a Puerto Rico. Esta competencia entre ambos partidos por traer más fondos federales a Puerto Rico ha creado una dependencia fiscal que compara con la de cualquiera de los estados de la Unión Norteamericana.

Los datos del Departamento de Comercio de los Estados Unidos para 1988¹¹ indican que Puerto Rico se hallaba entre las primeras veinte de las dependencias federales en recibir fondos para su funcionamiento presupuestal. (Ver Cuadro 1) El mayor grado de dependencia, según esta información, fue para los programas *Job Training Partnership Act*, *Pell Grant*—para estudios universitarios—y los destinados a pagos por incapacidad a través del Seguro Social, los cuales ocupaban el primer lugar.

⁸ Richard Blanco-Peck, "Federal Funds and Voting Behavior in Puerto Rico." Estudio realizado para el Departamento de Gobierno de la Universidad Estatal de Florida, Estados Unidos, (1978). *Se utilizó como variable independiente el porcentaje de fondos federales en el presupuesto general de Puerto Rico; como variable dependiente se tomó el porcentaje de votos por el partido político que favorecía la anexión de Puerto Rico a los Estados Unidos (la estadidad). Se utilizaron doce años electorales, * a partir de 1932 al 1976, y se computó una correlación de serie de tiempo. El resultado fue un coeficiente de correlación Pearson de .72 al .02 nivel de significancia.*

⁹ En Puerto Rico las elecciones se celebran cada cuatro años. En estos comicios se eligen todos los funcionarios a puestos electivos, incluyendo los municipales. N.E.

⁹ Este Partido es el promotor ideológico de la anexión de Puerto Rico a Estados Unidos como un estado federado de dicha Nación. N.E.

¹⁰ Es el Partido creador del Estado Libre Asociado como fórmula política intermedia entre la independencia y la anexión. N.E.

¹¹ *Federal Expenditures by State for Fiscal Year 1988*, U.S. Department of Commerce, Bureau of the Census, Issued March 1989, pp. 1-41.

CUADRO 1
DEPENDENCIA FISCAL DE PUERTO RICO
EN FONDOS FEDERALES
 (Posición que ocupa como beneficiario respecto a otras dependencias del Gobierno Federal)

FUENTE DE FONDOS	POSICIÓN
Job Training Partnership Act	1
Pell Grant—Beca para Estudios Universitarios	1
Seguro Social Pagos por Incapacidad	1
Programa Nutricional para Infantes	3
Desarrollo Comunitario	3
Programa de Educación Compensatoria a Menesterosos	4
Préstamos para Desastres	5
Farmers Home Administration	6
Fondos para Inundaciones	7
Asistencia para la Vivienda	10
Programa para Veteranos	10
Gobierno Estatal y Municipios	12
Departamento de Transportación	15
Seguros Hipotecarios	25

FUENTE: U.S. Department of Commerce, Bureau of the Census, *Federal Expenditures by State for Fiscal Year 1988*, Págs. 1-44.

Estos son algunos de los muchos programas federales de los cuales Puerto Rico recibe fondos, acompañados por una política pública inalterable que no necesariamente es la que mejor que aplicaría a Puerto Rico. La dependencia extrema, como hemos dicho, limita la creatividad en el desarrollo de nuestra propia política pública y atenta contra la soberanía fiscal y política de Puerto Rico y su actual sistema de gobierno; el Estado Libre Asociado.

El cuadro de dependencia hacia los fondos federales se hace más patético aún, al observar el *Presupuesto de Puerto Rico para el año fiscal 1989-90*, especialmente el “Desglose del Presupuesto Consolidado para gastos de funcionamiento y mejoras permanentes”, preparado para ese

año.¹² En éste se señala que casi una tercera parte del presupuesto del Departamento de Instrucción Pública proviene de fondos federales, dos terceras partes del correspondiente al Departamento de Salud tienen la misma procedencia. Asimismo, el 40 por ciento del de la Junta de Calidad Ambiental es sostenido por fondos del mismo origen. Por su parte, el Departamento de Servicios Sociales depende en un 59 por ciento de su presupuesto de este tipo de fondos; mientras que el Departamento del Trabajo y Recursos Humanos, la Guardia Nacional y la Defensa Civil dependen de ellos en un 50 por ciento. Pero quienes tienen mayor dependencia en estas aportaciones federales son los gobiernos municipales: el 61 por ciento del presupuesto de la Administración de Servicios Municipales, así como el 97% del presupuesto para las aportaciones a los municipios provienen de fondos del gobierno federal. (Refiérase al Cuadro 2.)

CUADRO 2
DEPENDENCIA EN FONDOS FEDERALES DE ALGUNAS
AGENCIAS DEL ESTADO LIBRE ASOCIADO DE P.R.

AGENCIA	PRESUPUESTO
Junta de Calidad Ambiental	40%
Departamento del Trabajo y Recursos Humanos	50%
Guardia Nacional de P.R.	50%
Defensa Civil	50%
Departamento de Servicios Sociales	59%
Administración de Servicios Municipales	67%
Aportaciones a Municipios	97%

FUENTE: P. R., Oficina de Presupuesto y Gerencia, *Presupuesto para 1990*.

El cuadro está bastante claro, las agencias del gobierno central del Estado Libre Asociado y sus municipios tienen una dependencia fiscal extraordinaria hacia el gobierno federal de los Estados Unidos. Esto

¹² Estado Libre Asociado de P.R., Oficina del Gobernador, Oficina de Presupuesto y Gerencia, "Desglose del Presupuesto Consolidado para gastos de funcionamiento y mejoras permanentes", *Presupuesto para el año fiscal 1990*, marzo 1989.

significa, como se ha recalcado anteriormente, que la política pública de estas agencias gubernamentales—tanto centrales como municipales—es una basada en la dependencia, pues el uso de la mayoría de estos fondos vienen condicionada por una política pública establecida de antemano. La política pública del Estado Libre Asociado descansa sobre la política pública federal que acompaña a los fondos federales recibidos; la autonomía fiscal del Estado Libre Asociado es casi nula ante la cantidad enorme de estos fondos que son utilizados en casi todas las agencias y municipios de Puerto Rico.

III. Políticas públicas dependientes

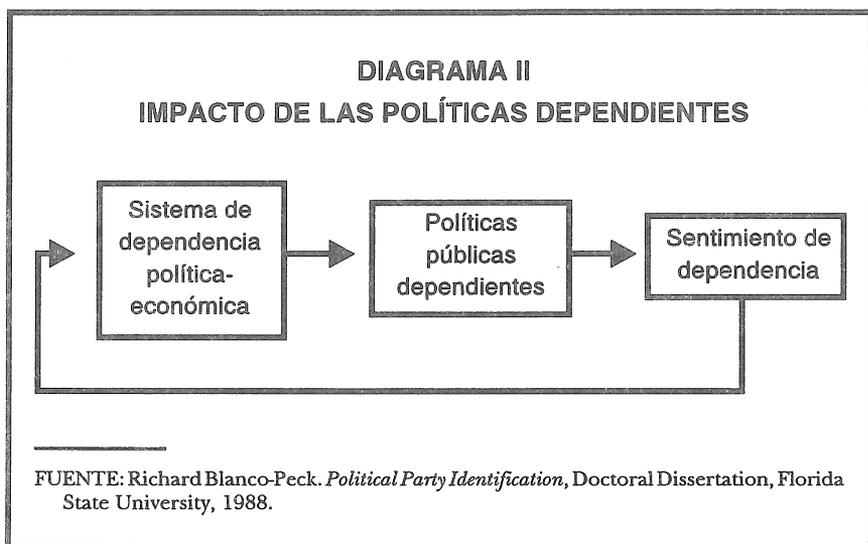
Según el tratadista Thomas R. Dye: *La política pública es todo aquello que los gobiernos escogen para hacer o no hacer*.¹³ Muchas políticas públicas del Estado Libre Asociado no se pueden escoger, pues ya vienen establecidas conjuntamente con determinados fondos del gobierno federal de Estados Unidos. Es claro que Thomas R. Dye se refería a gobiernos independientes o interdependientes y no a los que dependen de forma excesiva de otro gobierno. En el caso de gobierno de Puerto Rico, las definiciones de los tratadistas de este campo son difíciles de aplicar, ya que se refieren a gobiernos independientes, o autónomos y autosuficientes. Las definiciones de tratadistas como David Easton, Harold Lasswell, Abraham Kaplan, Carl Friedrich, Heinz Eulau, Charles Jones, Kenneth Prewitt y Hugh Hecló, están encaminadas a describir y explicar el término *política pública* dando por sentado que los gobiernos son independientes o autónomos.¹⁴

El uso continuo de políticas públicas dependientes produce un sentimiento de dependencia, como es el caso del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. El sentimiento de dependencia que se produce en el pueblo fortalece al sistema de dependencia política y económica hacia los Estados Unidos mediante demandas dependientes. (Ver Diagrama II)¹⁵

¹³ Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy*, 6th Ed. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1987, pp. 1-18.

¹⁴ Vid. David Easton, *Political Systems*, (New York: Knopf, 1953) p. 129; Harold D. Lasswell and Abraham Kaplan, *Power and Society*, (New Haven: Yale University Press, 1970) p. 71; Carl J. Friedrich, *Man and His Government*, (New York: McGraw-Hill, 1963) p. 71; Charles O. Jones, *An Introduction to the Study of Public Policy*, (Boston: Duxbury, 1977) p. 4; Heinz Eulau and Kenneth Prewitt, *Labyrinths of Democracy*, (Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1973) p. 465; Hugh Hecló, "Policy Analysis," *British Journal of Political Science* 2 (January 1972): 85.

¹⁵ Vid. Easton, "An Approach to the Analysis of Political Systems," *World Politics* 9 (1957): 383-400; *Idem*. *A Framework for Political Analysis* (Englewood Cliffs, N. J.: Prentice Hall, 1965).



La *Teoría de Sistemas*, de David Easton—en la cual está basado el diagrama que antecede—es utilizada para analizar política pública como una respuesta del sistema político a las fuerzas existentes en el ambiente.¹⁶ En el caso de Puerto Rico, el sistema político dependiente—Estado Libre Asociado—se presenta produciendo políticas públicas dependientes y creando una atadura entre las masas y el sistema a través del sentimiento de dependencia del pueblo.¹⁷

IV. Conclusiones y recomendaciones

La política pública del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, como hemos visto, depende enormemente de las políticas públicas del Gobierno Federal de Estados Unidos, plasmadas en los fondos federales que recibe anualmente. Esta situación limita la creación de políticas públicas importantes relacionadas con asuntos particulares del entorno de la sociedad puertorriqueña.

Para resolver su situación económica, Puerto Rico necesita mayores poderes políticos. El momento ha llegado para mayor gobierno propio y menos dependencia fiscal. La solución para disminuir la dependencia fiscal hacia el gobierno federal, sería una fórmula política que no esté

¹⁶ Thomas R. Dye, *Op. cit.* p. 41.

¹⁷ Cf. Richard Blanco-Peck, *Political Party Identification*.

basada en la dependencia y que permita aumentar el número de políticas públicas ya creadas para resolver nuestros problemas, sin la intervención del gobierno federal.

La transición hacia esta nueva fórmula la podría realizar el Estado Libre Asociado recibiendo los fondos federales sin que vengan acompañados de una política pública preestablecida. De esta manera, los fondos serían destinados de acuerdo a las necesidades y políticas públicas del Gobierno de Puerto Rico, sin que el gobierno federal interfiera señalando el modo cómo esos fondos deben utilizarse. Si esto se logra, ello sería el primer paso para ir disminuyendo la dependencia fiscal, la cual afecta adversamente la formulación e implantación de políticas públicas por el Gobierno de Puerto Rico. Se estaría buscando una autonomía, fiscal y política, como primer paso hacia la eliminación de la dependencia extrema que afecta al País. Con mayor poder político, Puerto Rico podría buscar otras alternativas económicas que vayan eliminando gradualmente la dependencia fiscal prevaeciente. A medida que disminuya la dependencia fiscal, irá aumentando la soberanía de Puerto Rico.

BIBLIOGRAFÍA

- Avron and Bendavid. "Development and Underdeveloped: A Radical View of Constructive Relationships," *International Development Review* 16 (1974): 9-14.
- Baldwin, "Foreign Aid Internation and Influence." *World Politics* 21:3 (April 1969): 425-47.
- Blanco Peck, Richard. *Political Party Identification in Puerto Rico*. Disertación Doctoral, Universidad Estatal de Florida, Estados Unidos, 1988.
- _____. "Federal Funds and Voting Behavior in Puerto Rico". Estudio realizado para el Departamento de Gobierno de la Universidad Estatal de Florida, Estados Unidos, 1978.
- Carmona. *Dependencia y cambios estructurales*. México: Siglo Veintiuno, 1971.
- Dye, Thomas R. *Understanding Public Policy*. 6th Edition. Englewood Cliffs: N. J.: Prentice Hall, 1987.
- Easton, David. "An Approach to the Analysis of Political Systems." *World Politics* 9 (1957) 383-400.
- _____. *A Framework for Political Analysis*. Englewood Cliffs: N. J.: Prentice Hall, 1967.

- _____. *The Political System*. New York: Knopf, 1953.
- Estado Libre Asociado de P.R. Oficina del Gobernador. Oficina de Presupuesto y Gerencia. "Desglose del Presupuesto Consolidado para gastos de funcionamiento y mejoras permanentes", *Presupuesto para el año fiscal 1990*, marzo 1989.
- Eulau, Heinz and Kenneth Prewitt. *Labyrinths of Democracy*. Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1973.
- Friedrich, Carl J. *Man and His Government*. New York: McGraw-Hill, 1963.
- Heclo, Hugh. "Policy Analysis," *British Journal of Political Science* 2 (January 1972): 85.
- Jones, Charles O. *An Introduction to the Study of Public Policy*. Boston: Duxbury, 1977.
- Kemp, Kathleen A. "Nationalization of American States," *American Political Quarterly* 6 (April 1978): 237-47.
- Lasswell, Harold D. and Abraham Kaplan. *Power and Society*. New Haven: Yale University Press, 1970.
- Roeder, Phillip W. *Stability and Change in the Determinants of Public Expenditures*. Beverly Hills, Calif.: Sage Publications, Inc., 1976.
- Tucker, Harvey J. "Inter-party Competition in the American States," *American Political Quarterly* 10 (January 1982): 93-116.
- U.S. Department of Commerce, Bureau of the Census *Federal Expenditures by State for Fiscal Year 1988*. March 1989.