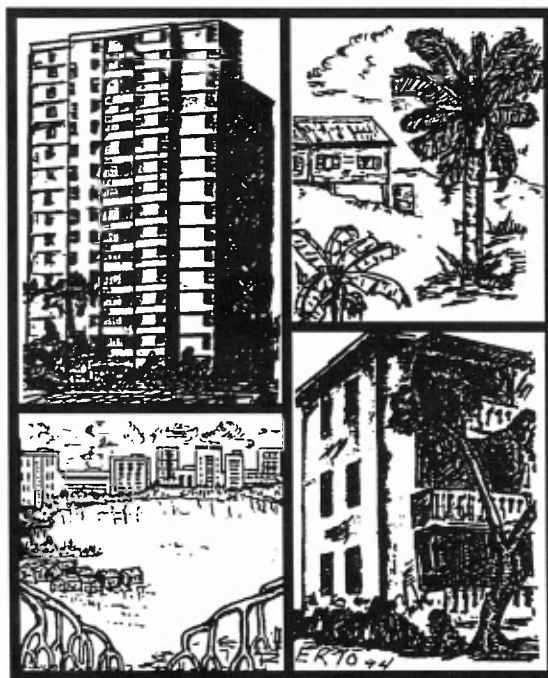


**LA POBREZA  
EN  
PUERTO RICO  
Y  
AMÉRICA LATINA**



1994

Escuela Graduada de Administración Pública  
Facultad de Ciencias Sociales  
Universidad de Puerto Rico

DISEÑO Y DIBUJO DE PORTADA: Emérito Rivera Torres

TIPOGRAFÍA: HRP Studio

PUBLICACIÓN BIANUAL DE LA  
ESCUELA GRADUADA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
COLEGIO DE CIENCIAS SOCIALES  
UNIVERSIDAD DE PUERTO RICO  
RECINTO DE RÍO PIEDRAS

VOLUMEN

**26**

EDICIÓN  
ESPECIAL

1993-94

Dr. Norman Maldonado

**Presidente**

**Universidad de Puerto Rico**

Lic. Efraín González Tejera

**Rector**

**Recinto de Río Piedras**

Dr. José L. Méndez

**Decano**

**Facultad de Ciencias Sociales**

Dr. Mario Negrón Portillo

**Director**

**Escuela Graduada de Administración Pública**

#### **JUNTA EDITORA**

Carlos Alá Santiago Rivera

Beauregard González Ortiz

José A. Punsoda Díaz

Juan A. Moldes Rodríguez

Leonardo Santana Rabell

#### **ADMINISTRADOR/EDITOR**

Emérito Rivera Torres

Envíese la correspondencia a:

**Administrador**

**Revista de Administración Pública**

**PO Box 21839**

**San Juan PR 00931-1839**

Las opiniones, juicios o apreciaciones emitidas en los artículos son entera responsabilidad de sus autores y no representan las de la Escuela Graduada de Administración Pública, la Revista o la Universidad de Puerto Rico.

SUSCRIPCIÓN ANUAL: \$4.00 • NÚMEROS INDIVIDUALES: \$2.50 • EDICIONES ESPECIALES: \$5.00 (U.S.).  
Los pagos se efectuarán por adelantado en **GIRO POSTAL** o **CHEQUE** a nombre de: **UNIVERSIDAD DE PUERTO RICO**.

**ÍNDICE**

	Página
Presentación	<b>vii</b>
INTRODUCCIÓN	
LEONARDO SANTANA RABELL	<b>xi</b>
<b>CONCEPTOS Y MEDIDAS DE LA POBREZA</b>	
Sobre conceptos y medidas de pobreza.	
AMARTYA K. SEN	<b>3</b>
Procedimientos para medir la pobreza en América Latina con el método de la línea de pobreza.	
CEPAL-PNUD	<b>37</b>
Magnitud y evolución de la pobreza en América Latina.	
PNUD	<b>71</b>
Hacia una crítica de la medición de la pobreza.	
WALDEMIRO VÉLEZ CARDONA	<b>95</b>
<b>ACCIONES PARA COMBATIR LA POBREZA</b>	
Cómo reformar el Estado para la lucha contra la pobreza.	
BERNARDO KLIKSBERG	<b>121</b>
La gerencia social: una opción de gobierno abierto.	
RICARDO UVALLE BERRONES	<b>137</b>
El ajuste en su laberinto: fondos sociales y política social en América Latina.	
EDUARDO S. BUSTELO Y ERNESTO A. INSUANI	<b>153</b>
The American Debate on Poverty: The Neoliberal Attack on the Welfare State and the Challenge for the Community-Action Movements in the '90s.	
EDUARDO APONTE	<b>165</b>
Puerto Rican Political Parties and Poor Communities: The Erosion of the Political Parties' Social Base.	
JORGE BENÍTEZ NAZARIO	<b>185</b>

El problema de la pobreza en Puerto Rico <b>CONSEJO DESARROLLO ESTRATÉGICO, P.R.</b>	<b>201</b>
Partidos y política pública ante la situación socioeconómica de Puerto Rico. <b>EDGARDO MELÉNDEZ</b>	<b>235</b>
La migración dominicana indocumentada a Puerto Rico: ¿marginación o movilidad social? <b>VANESSA PASCUAL MORÁN</b>	<b>275</b>
Poblaciones excedentes en Puerto Rico: consideraciones en torno al trabajo y la ampliación de los derechos sociales. <b>MADLINE ROMÁN</b>	<b>305</b>
Apuntes hacia un análisis crítico de la relación entre desempleo y criminalidad. <b>BERNICE E. TAPIA</b>	<b>313</b>
El Estado Benefactor y la pobreza en la mujer puertorriqueña. <b>LUISA HERNÁNDEZ ANGUEIRA</b>	<b>319</b>
<b>RESUMEN Y CONCLUSIONES</b>	
La pobreza de un concepto: reflexiones finales. <b>JOSÉ A. PUNSODA DÍAZ</b>	<b>331</b>
<b>DOCUMENTOS</b>	
<b>SEMINARIO SOBRE EL PROBLEMA DE LA POBREZA EN PUERTO RICO [1970]</b>	
(Selección de ponencias)	
Editorial.	<b>343</b>
La pobreza y sus implicaciones para la administración pública. <b>RAFAEL ALONSO ALONSO</b>	<b>345</b>
Desarrollo político y pobreza. <b>JORGE MORALES YORDÁN</b>	<b>351</b>
Aspectos económicos de la pobreza. <b>LUIS F. SILVA RECIO</b>	<b>365</b>
Concomitantes psicológicos de la pobreza. <b>CARLOS ALBIZU-MIRANDA, NORMAN MATLIN, CARLOS VARONA</b>	<b>385</b>
Resumen y recomendaciones al <i>Seminario sobre el Problema de la Pobreza en Puerto Rico.</i> <b>ROBERT W. ANDERSON</b>	<b>391</b>

**ACCIONES  
PARA  
COMBATIR  
LA POBREZA**

## PARTIDOS Y POLÍTICA PÚBLICA ANTE LA SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA DE PUERTO RICO

*Dr. Edgardo Meléndez\**

### INTRODUCCIÓN

El Partido Nuevo Progresista (**PNP**) ganó las elecciones de 1992 por una abrumadora mayoría de votos, obteniendo el control del ejecutivo, la legislatura y una mayoría absoluta de los municipios de la Isla. Un elemento importante en propulsar la victoria electoral de este partido fue su promesa de traer un cambio significativo en la esfera social, económica y política del país. Al parecer, los electores puertorriqueños vieron en éste una alternativa al gobernante Partido Popular Democrático (**PPD**), desgastado por luchas internas y por ocho años de gobierno. Pero pasado ya un período de cinco meses, la nueva administración se ha confrontado con el difícil reto de transformar sus promesas de campaña en políticas públicas concretas.

Para la nueva administración, la tarea de gobernar se ha visto afectada por disputas entre distintas ramas del gobierno local (en manos del mismo partido) y por la relación colonial de Puerto Rico con Estados Unidos, al enfrentar cambios económicos potencialmente perjudiciales a la Isla que han sido propuestos en el proyecto de reformas económicas impulsadas por la administración estadounidense del presidente Clinton. Todo parece indicar que el cambio prometido por el **PNP** no será tan fácil de lograr. El incumplimiento de las promesas hechas por los partidos políticos durante la campaña electoral refuerza la desconfianza del electorado puertorriqueño en las intenciones políticas de los partidos y en su capacidad para gobernar.<sup>1</sup>

La coyuntura actual nos provee la oportunidad para discutir un problema poco atendido en los estudios de la política puertorriqueña: la relación entre los partidos políticos y la política pública (particularmente de naturaleza económico-social) del gobierno de Puerto Rico. Esta problemática levanta de inmediato estas interrogantes:

---

\* Profesor de la **Facultad de Ciencias Sociales**, Universidad de Puerto Rico, Río Piedras.

<sup>1</sup> Ángel I. Rivera, Ana I. Seijo y Jaime W. Colón, "La cultura política y la estabilidad del sistema de partidos de Puerto Rico", *Caribbean Studies* 24:3-4 (julio-diciembre 1991): 175-220.

- a) ¿Son los partidos políticos los instrumentos más eficaces para formular e implantar política pública dirigida a resolver los problemas socioeconómicos en Puerto Rico?
- b) ¿Tienen potestad los electores puertorriqueños —a través del mecanismo electoral— para decidir la política pública que implanta el gobierno local?

La contestación a estas preguntas es, sin duda, compleja, pero en ambas instancias encontramos grandes limitaciones a su pleno desenvolvimiento, por varias razones que discutiremos en este trabajo. A nuestro parecer, los elementos más importantes que afectan la formulación e implantación de política pública en Puerto Rico son la condición colonial de Puerto Rico —lo cual restringe los poderes del Estado colonial para realizar política pública— y los determinantes estructurales (particularmente de naturaleza económica) que limitan la capacidad del Estado moderno para realizar la política pública deseada, aun en los países más desarrollados.

El propósito, pues, de este trabajo es discutir la relación entre partidos políticos y política pública en Puerto Rico. Para ello he dividido el escrito en dos partes. La **primera** parte discute la literatura sobre el papel de los partidos políticos en la formulación e implantación de política pública. En específico, se elabora sobre el debate entre aquellos que postulan el papel indispensable de los partidos en realizar política pública en la sociedad democrática moderna, y entre quienes cuestionan esta premisa y plantean la irrelevancia de los partidos para la ejecución de política pública en el Estado y en la política contemporánea en general. En la **segunda** parte se discute la literatura sobre política pública en Puerto Rico y sobre los partidos políticos; la articulación entre ambos fenómenos ha sido escasamente tratada en la literatura científico-social puertorriqueña. En esta sección intentamos ahondar en este problema, analizando el debate sobre los partidos políticos en Puerto Rico, su función en la realización de política pública (con énfasis en la política económica), y el papel del Estado colonial en la política pública puertorriqueña. Se discute además la influencia de la estructura de los partidos puertorriqueños —como institución— y el papel de **la política** (partidista) en la formulación de política pública.



## PARTE I PARTIDOS POLÍTICOS Y POLÍTICA PÚBLICA

La relación entre partidos políticos y política pública es esencial al esquema de la sociedad democrática moderna. En la concepción popular —y algunas concepciones académicas también— los partidos políticos se conciben como organizaciones que representan los distintos intereses de la sociedad dentro del Estado. Los partidos son eje central de la teoría democrática moderna, ya que, según ésta, ellos son los instrumentos que permiten al pueblo tener voz en la dirección de los asuntos del gobierno. Según esta concepción, en la sociedad democrática las políticas públicas que efectúa el Estado representan los intereses de la gran mayoría de la población, ya que aquéllas son elaboradas y ejecutadas por el Estado bajo la dirección de los partidos políticos que lo dirigen, y que son los representantes de la voluntad del pueblo.

La crítica a la noción de los partidos como instrumentos democráticos, o representantes de la democracia, es tan vieja como el estudio mismo de los partidos. De hecho, los primeros estudios formales sobre los partidos políticos —por **Robert Michels**<sup>2</sup> y **Moisei M. Ostrogorski**—<sup>3</sup> son una crítica a la noción que presenta a los partidos como representantes de la democracia. Para ambos autores, los partidos son instrumentos de la élite para dominar a las masas. Ya anteriormente **Marx**,<sup>4</sup> y aun **Weber**,<sup>5</sup> habían criticado la noción de que la existencia de partidos políticos representaban una estructura de democracia en la sociedad moderna.

En la década de los años setenta se retoma el cuestionamiento del papel de los partidos en la formulación de política pública en el Estado moderno. En esta década surgió un debate que vino a conocerse como: *¿importan los partidos?* (*do parties matter?*). Por un lado se encontraban los defensores de la ciencia política tradicional que postulaban la primacía de factores políticos —en particular de los partidos políticos— en la formulación de política pública. De otro lado se encontraban aquellos que argumentaban la centralidad de factores sociales y económicos en la determinación de política pública en el Estado moderno, desestimando así el papel de los partidos en la formulación de política pública.

---

<sup>2</sup> *Political Parties* (New York: Collier, 1962).

<sup>3</sup> *Democracy and the Organization of Political Parties in the United States and Great Britain* (New York: Doubleday, 1964).

<sup>4</sup> H.H. Gerth and C. Wright Mills, eds., *From Max Weber: Essays in Sociology* (New York: Oxford University Press, 1964).

<sup>5</sup> Hal Draper, "State and Bureaucracy", *Karl Marx's Theory of Revolution*, vol. I (New York: Monthly Review Press, 1977).

La concepción de que la política pública era determinada por la conjunción de elementos políticos en una sociedad—con un papel preponderante para los partidos políticos— tuvo gran influencia en la ciencia política estadounidense durante las décadas del cincuenta y del sesenta. Esta noción fue sostenida gracias al dominio de la teoría **pluralista** (incluyendo sus variantes funcionalista y de **sistema político**) en la disciplina. Aunque hay una variedad de enfoques y autores que se incluyen bajo esta escuela académica, el pluralismo se define por varias premisas comunes:<sup>6</sup>

**Primero**, la sociedad se compone de diversos grupos que buscan promover sus intereses frente al Estado; éstos se convierten en **grupos de presión** o **grupos de interés**. Para la mayoría de los autores dentro del pluralismo, los partidos se convierten en **agregadores** de intereses; esto es, los partidos buscan integrar en su seno al mayor número de intereses comunes de la sociedad y presentar así una postura aceptable a todos.

**Segundo**, la competencia política entre estos grupos o partidos se efectúa en un marco de igualdad ante el Estado; ninguno de estos grupos tiene un acceso desproporcionado al Estado a causa de un mayor poder económico o social. El Estado, en esta teoría, es una entidad neutral, sin vínculos a ningún grupo social, y representa los intereses generales de toda la sociedad.

**Tercero**, la política pública es producto de la competencia en igualdad de condiciones de estos grupos de presión por influir en el proceso político; el Estado decide los asuntos de política pública tratando de satisfacer los mejores intereses de la sociedad.

En el conocido modelo funcionalista de **Easton**, los grupos de interés, o los partidos, proveen el insumo (*input*) al **sistema político** (Estado), que produce una decisión en forma de política pública o producto (*output*). No nos detendremos aquí en las críticas a esta teoría, ya harto conocidas en la Disciplina.<sup>7</sup> Lo que nos interesa es su visión del papel de los partidos políticos en la formulación de política pública.

Para el **pluralismo**, la política pública de un Estado responde al balance o competencia entre las fuerzas políticas; a la preferencia de los

---

<sup>6</sup> En la literatura del pluralismo se destacan: David Truman, *The Government Process* (New York: Alfred Knopf, 1951); Robert Dahl, *Who Governs?* (New Haven: Yale University Press, 1961); David Easton, *The Political System* (New York: Alfred Knopf, 1971); V. O. Key, *Parties, Politics and Pressure Groups* (New York: Crowell, 1954); Gabriel Almond and James Coleman, *The Politics of Developing Areas* (Princeton: Princeton University Press, 1960); y Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems* (Cambridge: Cambridge University Press, 1976).

<sup>7</sup> C. Wright Mills, *The Power Elite* (New York: Oxford University Press, 1956); G. William Domhoff, *¿Quién gobierna Estados Unidos?* (México: Siglo Veintiuno, 1969).

electores y a su cultura política; al liderazgo y programas de los partidos; y a la capacidad de los partidos en el poder para gobernar; y de los partidos opositores en oponerse o resistir. En una palabra, para los pluralistas, los partidos políticos son fundamentales en el proceso de elaborar y ejecutar política pública. Esta teoría, por razones obvias, ha sido dominante en las sociedades capitalistas avanzadas: provee una legitimación de los sistemas democrático-representativos de estos países. En el **pluralismo**, la población tiene una voz en la determinación de la política pública de su gobierno, ya que ésta es elaborada por los partidos y sus representantes escogidos por los electores.<sup>8</sup>

La escuela de **los partidos importan** ha sido criticada desde varias disciplinas con enfoques teóricos distintos, pero cuyo elemento común es el postulado de que factores sociales y económicos —no políticos— son los determinantes de la formulación de política pública en el Estado moderno. Dos enfoques nos interesan dentro de esta concepción de **los partidos no importan**: el llamado *fin de la ideología* y el **neomarxista**.

Bajo la llamada escuela del *fin de la ideología* se incluyen un número de diferentes enfoques teóricos que comparten un elemento discursivo en común: los cambios en la sociedad moderna de la posguerra han eliminado las diferencias ideológicas y programáticas de los partidos, por lo que las diferencias en partidos ya no implican diferencias en política pública. Esta escuela está influenciada por las teorías de modernización que tanto auge tuvieron en las décadas del cincuenta y del sesenta. De particular interés es su noción de que el desarrollo de las sociedades hacia una etapa **postindustrial** o de **consumo de masas** disminuirá las diferencias sociales y económicas entre grupos sociales, eliminando así las posiciones ideológicas conflictivas entre clases sociales.<sup>9</sup> Una elaboración destacada de esta tesis fue la de **Seymour Martin Lipset**<sup>10</sup> en su más conocido trabajo, donde argumenta que el fin de las ideologías conflictivas responde a los desarrollos del capitalismo moderno: el crecimiento económico sostenido del capitalismo ha producido mayores ingresos y niveles de educación y salud para los sectores populares, borrando las grandes diferencias de clase y los antagonismos de ideologías conflictivas.

Estos cambios sociales y económicos en el capitalismo hacen que se transformen los viejos partidos de clase con sus ideologías contrapuestas.

---

<sup>8</sup> Ian Budge and Richard I. Hofferbert, "Mandates and Policy Outputs: U.S. Party Platforms and Federal Expenditures", *American Political Science Review* 84:1 (marzo 1990): 111-131.

<sup>9</sup> John K. Galbraith, *The New Industrial State* (London: Hamish Hamilton, 1967); W. W. Rostow, *The Stages of Economic Growth* (Cambridge: Cambridge University Press, 1971).

<sup>10</sup> *Political Man* (London: Heineman, 1960).

Esta noción es elaborada por **Otto Kirchheimer**<sup>11</sup> en su estudio de los partidos europeos. Para el autor, el desarrollo de una sociedad de masas ha borrado las diferencias de clase; los viejos partidos obreros de masas se hacen irrelevantes antes los cambios en la estructura social. Los partidos obreros y burgueses se transforman —presionados por los cambios en la estructura de clases del capitalismo moderno— en partidos **cogelotodo** (*catch-all parties*). Estos partidos son de ideología pragmática, apelan a varios sectores sociales y dedican todo su esfuerzo a la competencia política. De aquí que la competencia electoral empuje estos partidos a posiciones programáticas similares; las políticas públicas de estos partidos no deben ser muy distintas.

La otra escuela que cuestionó la primacía de los partidos en la determinación de política pública fue la **marxista**. Pero aun aquí existen grandes diferencias de pensamiento. Por ejemplo, para **Ralph Miliband**<sup>12</sup> y los llamados **instrumentalistas** el Estado responde a los intereses de la clase dominante como resultado de la penetración del Estado por miembros de esta clase; uno de los instrumentos principales para manejar el Estado son los partidos políticos. Esta noción es compartida por los partidos socialdemócratas europeos en general, para quienes es posible transformar las políticas del Estado una vez los partidos de la clase obrera tengan acceso al manejo de sus instituciones por medio de las elecciones.<sup>13</sup> Esta noción instrumentalista fue criticada por **Nicos Poulantzas**<sup>14</sup> y los llamados **estructuralistas**, para quienes el Estado tiene una autonomía relativa frente a las clases dominantes y no requiere de su intervención directa para manejar sus asuntos. En sus últimos escritos, **Poulantzas** argumenta que la función tradicional de los partidos burgueses de manejar los asuntos de la clase dominante y terciar en sus conflictos se ha hecho irrelevante, ya que la burocratización y el creciente autoritarismo (concentración de poderes en el Ejecutivo) del Estado moderno hacen que los aparatos estatales cumplan con estas funciones; los partidos se insertan subordinadamente al Estado y se hacen irrelevantes al manejo del Estado capitalista.<sup>15</sup> En esta concepción, los partidos no cumplen una función esencial en la formulación de política pública.

---

<sup>11</sup> "The Transformation of the Western European Party Systems", en Joseph LaPalombara y Myron Weiner, eds., *Political Parties and Political Development* (New Jersey: Princeton University Press, 1966), pp.177-200.

<sup>12</sup> *El Estado en la sociedad capitalista* (México: Siglo Veintiuno, 1970); William Domhoff. *The Powers That Be: Processes of Ruling Class Domination in America* (New York: Vintage, 1979).

<sup>13</sup> J. D. Stephens, *The Transition from Capitalism to Socialism* (London: Macmillan, 1979).

<sup>14</sup> *Political Power and Social Classes* (London: New Left Books, 1973).

<sup>15</sup> Nicos Poulantzas, *State, Power, Socialism* (London: Verso, 1980).

Otras dos escuelas marxistas han discutido el papel de **lo político** en la determinación de políticas públicas por el Estado. La primera de ellas enfatiza los conflictos sociales o de clase en la formulación de políticas estatales. Para **Ian Gough**,<sup>16</sup> por ejemplo, la formulación de políticas asistencialistas (*welfare*) en Europa responden, no a la existencia de gobiernos socialistas en el poder, sino a la fuerza y a la configuración de los movimientos obreros y por los conflictos de clase en estas sociedades. El Estado capitalista se ve forzado a implantar programas asistencialistas —aun bajo gobiernos de naturaleza burguesa— ante la necesidad de proveer estabilidad social al sistema y de contener el empuje de las clases subordinadas; en este caso, la implantación de política pública responde al empuje de la lucha de clases, como una medida para mantener al régimen burgués.<sup>17</sup> Aunque este enfoque no le otorga un papel determinante a los partidos en la formulación de política pública, sí le otorga primacía a **lo político** al establecer que las luchas políticas (de clase) son determinante en la realización de políticas estatales.<sup>18</sup>

Otras teorías marxistas enfatizan las limitaciones que el modo de producción y el proceso de acumulación capitalista imponen sobre las políticas del Estado capitalista moderno. Por ejemplo, **James O'Connor**<sup>19</sup> relaciona la **crisis fiscal** del Estado capitalista al cumplimiento de sus dos funciones principales: apoyar la acumulación de capital y mantener la legitimación del sistema. Estas dos funciones no corren paralelas y es el intento del Estado capitalista de satisfacer ambas a la misma vez lo que produce en ciertos momentos la **crisis fiscal** del Estado. El autor divide la economía en tres sectores: capital monopolístico, capital competitivo y sector estatal; el Estado debe satisfacer las necesidades de estos tres sectores en el proceso de acumulación a la vez que busca manejar las contradicciones que surjan entre ellos. La necesidad del Estado de garantizar el proceso de acumulación capitalista y a la vez de proveer estabilidad social frente a las contradicciones sociales que este proceso produce, lleva hasta sus límites

---

<sup>16</sup> *The Political Economy of the Welfare State* (London: Macmillan, 1979).

<sup>17</sup> *Ibidem*.

<sup>18</sup> Este enfoque fue elaborado particularmente por la revista estadounidense *Kapitalistate*, en la década de los setenta; vea, por ejemplo, San Francisco Bay Area Kapitalistate Group, "Political Parties and Capitalist Development", *Kapitalistate* no. 6 (otoño 1977), pp. 7-38. Ver también a Frances Fox Piven and Richard Cloward, *Regulating the Poor: The Functions of Public Welfare* (New York: Vintage, 1971).

<sup>19</sup> *The Fiscal Crisis of the State* (New York: St. Martin's, 1973). Sobre la contradicción entre el proceso de acumulación capitalista y el proceso de legitimación para la conformación del Estado capitalista vea a Claus Offe, "La abolición del control del mercado y el problema de la legitimidad", en Heinz Rudolf Sontag y Héctor Vallecillos, eds. *El Estado en el capitalismo contemporáneo* (México: Siglo Veintiuno, 1977), pp. 62-87.

la capacidad de gastos del Estado y produce la crisis fiscal.

De forma similar, **Elmar Altwater**<sup>20</sup> argumenta que el Estado capitalista se convierte en un **capitalista colectivo ideal** que busca garantizar las necesidades de reproducción que los **capitales particulares** no pueden realizar. Según él, el Estado en la sociedad capitalista cumple cuatro funciones necesarias para la reproducción capitalista: garantizar las condiciones materiales generales de la producción (o infraestructura); proveer el orden legal burgués; regular los conflictos entre el capital y el trabajo; y promover el capital nacional en el mercado mundial. Para **O'Connor y Altwater**, la formulación de políticas públicas por el Estado responden al cumplimiento de las funciones otorgadas al Estado capitalista y no a compromisos ideológicos y programáticos de grupos políticos como son los partidos.

En las últimas décadas, el debate sobre el papel de los partidos en la formulación de política pública ha continuado desde diferentes perspectivas. Partiendo de una óptica de la sociología política, particularmente del análisis de la política del Estado Benefactor en los países capitalistas avanzados, estos estudios afirman que sí hace una diferencia el tipo de partido que asume las riendas del gobierno. **Castles y Schmidt** argumentan que el tipo de partido (izquierda o derecha) afecta el tipo de política pública en algunos aspectos dentro de estructuras y relaciones políticas dadas: los partidos de izquierda son más favorables a sectores populares en programas de bienestar y empleo, por ejemplo, mientras que los partidos conservadores son más restrictivos.<sup>21</sup>

Por otro lado, otros autores elaboran el impacto de la competencia electoral y política en la formulación de políticas públicas. **Thomas Dye** argumenta que la competencia y la participación electoral son dos factores que influyen en la creación de programas de bienestar en países capitalistas avanzados. Según el autor, en sistemas electorales altamente competitivos, a mayor nivel de competencia electoral entre partidos y a mayor nivel de participación electoral mayores serán las presiones para implantar programas de bienestar.<sup>22</sup> Más recientemente, **Hicks y Swank** han argumentado, que el nivel de oposición política influye en la implementación de programas de bienestar en países capitalistas avanzados. Para estos dos autores,

---

<sup>20</sup> "Notas sobre algunos problemas del intervencionismo de Estado", en Sontag y Vallecillos, *El Estado en el capitalismo...*, pp. 88-133.

<sup>21</sup> Véase a Francis G. Castles, "Politics and Public Policy"; *Idem.*, "The Impact of Parties on Public Expenditures"; y Manfred G. Schmidt, "The Role of Parties in Shaping Macroeconomic Policy" en Francis G. Castles, ed., *The Impact of Parties* (London: Sage, 1982).

<sup>22</sup> Thomas Dye, "Politics Versus Economics: The Development of the Literature on Policy Determination", *Policy Studies Journal* 7 (1979), pp. 652-62.

los gobiernos conservadores serán presionados a implantar reformas pro-asistencialistas allí donde existe una fuerte oposición política de la izquierda y el centro; y viceversa, gobiernos de izquierda serán presionados a diluir sus programas donde la oposición centro-derecha es considerable.<sup>23</sup>

En las últimas dos décadas, el rol de los partidos en la formulación de política pública ha sido cuestionado, aun dentro de la disciplina de la ciencia política. En su muy citado texto *Do Parties Make a Difference?*, **Richard Rose**<sup>24</sup> establece cuatro premisas básicas para entender el papel que juegan los partidos en la determinación de política pública:

**Primero**, los partidos deben tener intenciones de hacer política pública; esto es, se debe ver a los partidos más allá de una definición **minimalista** (de presentar candidatos y concurrir a las elecciones). Los partidos deben presentar programas concretos que busquen satisfacer los intereses de los sectores sociales que representan.<sup>25</sup>

**Segundo**, se debe determinar cual **parte** del partido establece política pública. Esto es, los partidos se componen de diversas facciones que pueden estar divididas en cuanto a la política a seguirse. Además, el autor establece una diferencia entre el sector partidista a cargo del gobierno y sectores del partido fuera de éste, cada cual con intereses distintos y hasta opuestos.

**Tercero**, se asume que diferentes partidos deben postular distintas políticas públicas. Si esto no es así, el concurso electoral no tendría sentido, pues los electores no estarían, en la práctica, decidiendo su preferencia por políticas públicas específicas.

**Cuarto**, una premisa básica del gobierno representativo es que el partido que gana la elección llevará a cabo sus intenciones; esto es, que los electores, no tan sólo podrán manifestar su preferencia por un curso de acción en específico, sino que su elección hace una diferencia en cómo se gobierna la sociedad.

El autor concluye que en la mayoría de los casos estas premisas no se cumplen, ya sea por las divisiones internas a los partidos, la fuerte oposición a sus políticas en la sociedad, las limitaciones que impone el gobernar una sociedad a diferencia de estar fuera del gobierno, y las presiones regionales e internacionales que experimentan las sociedades modernas.

---

<sup>23</sup> Alexander M. Hicks y Duanne H. Swank, "Politics, Institutions, and Welfare Spending in Industrialized Democracies, 1960-82", *American Political Science Review* 86:3 (septiembre 1992): 658-674.

<sup>24</sup> *Do Parties Make a Difference?* (New Jersey: Chatham House, 1980).

<sup>25</sup> Esta noción es parecida a la expuesta por Epstein de partidos **programáticos** y partidos **no programáticos**; en Leon D. Epstein, *Political Parties in Western Democracies* (New York: Praeger, 1967), cap. 10.

Para **Alan Ware**,<sup>26</sup> el juicio de **Rose** sobre el papel de los partidos en la formulación de política pública es bastante severo. Para **Ware**, existen fuertes limitaciones externas que fuerzan a los partidos a mantenerse dentro del consenso establecido; no se le pueden imputar a los partidos políticos objetivos de política pública partiendo de la ideología del partido; los partidos se ven limitados por la competencia electoral —o por la ausencia de una mayoría legislativa— para implantar sus políticas; y, muy importante, los partidos pueden influenciar la política pública más efectivamente dejando ciertos asuntos fuera de la agenda pública y no incluyéndolos en el debate público. Más aún, para él, los partidos cumplen una función importante en promover el proceso democrático por medio de la educación política y la movilización de los electores, asimismo como con la discusión de asuntos de importancia para la sociedad.

En la década de los setenta —mayormente en los Estados Unidos— surgió un debate sobre la **declinación** —o el **fracaso**— de los partidos. Aunque este debate académico no estuvo vinculado al debate de **¿importan los partidos?** —relacionado al rol de éstos en la formulación de política pública—, sí promovió el cuestionamiento de la función de los partidos en la sociedad moderna. En la década de los sesenta, estudios de los partidos en las países capitalistas avanzados comenzaron a notar cambios significativos en los sistemas de partido dominante y en la relación de los partidos con los ciudadanos: la transformación organizativa de los partidos, en particular la disminución en membresía; la declinación en la identificación partidista de los electores y en el voto por los partidos; y el surgimiento de campañas electorales dominadas por temas particulares (*single issues*) y por grupos de intereses.<sup>27</sup> Partiendo del caso de Estados Unidos, **Walter Dean Burnham**<sup>28</sup> ve este proceso como uno de **descomposición** del sistema de partidos estadounidense; entiende que Estados Unidos ha entrado en una etapa postindustrial donde los partidos pierden su antigua función de agregar intereses y donde la política se convierte en una dominada por asuntos específicos y por alianzas electorales pasajeras. Para **Burnham**,

---

<sup>26</sup> *Citizens, Parties and the State* (New Jersey: Princeton University Press, 1987), caps. 7 y 8.

<sup>27</sup> James Q. Wilson, *The Amateur Democrat* (Chicago: University of Chicago Press, 1966); Frank J. Sorauf, *Party Politics in America* (Boston: Little, Brown Co., 1976; además, ver notas 28 y 29).

<sup>28</sup> Ver de este autor, *Critical Elections and the Mainspring of American Politics* (New York: W. W. Norton, 1970); "Party Systems and the Political Process"; "American Politics In the 1970's: Beyond Party", en W. N. Chambers and W. D. Burnham, *The American Party Systems; Stages of Political Development* (New York: Oxford University Press, 1975). Una visión contraria es expuesta por David E. Price, *Bringing Back the Parties* (Washington, D.C.: Congressional Quarterly, 1984).



estos elementos son sintomáticos de una transformación radical del sistema partidista estadounidense y de su sistema político como tal.

En la década del setenta, varios autores elaboraron la noción de **desarrollo y decadencia** (*political decay*) de las instituciones políticas, en particular, de los partidos políticos. Se ve a los partidos como instituciones particulares en unas etapas específicas del desarrollo. El análisis de la **decadencia** de los partidos políticos hizo énfasis en el estudio de la represión de éstos, el resquebrajamiento del sistema competitivo de aquellos, y la transformación de las funciones de los mismos en las sociedades modernas.<sup>29</sup> La **decadencia** de los partidos se ve también como producto de la falta de **adaptación** de los mismos a los cambios económicos y sociales de la sociedad contemporánea, en particular, su desvinculación a las transformaciones económicas del capitalismo avanzado y al surgimiento de nuevas clases y grupos sociales.<sup>30</sup> Más recientemente se ha enfatizado cómo los partidos **fracasan** cuando —ante el surgimiento de nuevos grupos que nacen producto de los cambios socio-económicos modernos— ya no pueden cumplir con su **función** de representación; nuevas organizaciones ambientales, comunitarias, sociales y anti-autoritarias surgen para representar a nuevos grupos de interés y para discutir asuntos desatendidos por los partidos existentes.<sup>31</sup>

De particular interés es el fenómeno conocido como **comités de acción política** (*Political Action Committees* o *PACs*) en los Estados Unidos. Estos grupos de interés han sido muy eficaces en organizar al electorado para promover asuntos específicos en las elecciones y recaudar fondos para las campañas políticas y el cabildeo político; dos funciones anteriormente adscritas a los partidos. En las últimas décadas, estos comités han sido muy influyentes en determinar el curso y la agenda de las campañas electorales estadounidenses.<sup>32</sup> Más aún, la influencia de estos grupos en la agenda y en

---

<sup>29</sup> Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven: Yale University Press, 1968); L. Maisel and P. M. Sacks, eds., *The Future of Political Parties* (Beverly Hills, Cal.: Sage, 1975); G. M. Pomper, "The Decline of Partisan Politics", en L. Maisel and J. Cooper, eds., *The Impact of the Electoral Process* (Beverly Hills, Cal.: Sage, 1977); Immanuel Wallerstein, "The Decline of the Party in Single Party African States", en LaPalombara and Weiner, *Political Parties and Political Development...*, pp. 201-214; Sartori, *Parties and Party Systems...*

<sup>30</sup> Louis Maisel and Joseph Cooper, *Political Parties: Development and Decay* (Beverly Hills, Cal.: Sage, 1978).

<sup>31</sup> Kay Lawson and Peter Merkl, eds., *When Parties Fail: Emerging Alternative Organizations* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1988).

<sup>32</sup> Ver Frank J. Sorauf, "Parties and Political Action Committees in American Politics", en Lawson and Merkl, *Ibidem*; y Alan Ware, "United States: Disappearing Parties?", en *Idem.*, *Political Parties: Electoral Change and Structural Response* (Oxford: Basil Blackwell, 1987), pp. 117-136.

el proceso de formulación de política pública se ha incrementado, dada su eficaz movilización de electores y su eficiente cabildeo ante las instituciones políticas. Este proceso ha ido en detrimento del poder de los partidos para determinar el curso de acción en cuanto a los asuntos de política pública.<sup>33</sup>

Para concluir, el debate sobre el papel de los partidos en la determinación de la política pública permanece, a nuestro parecer, inconcluso. La determinación de estructuras económicas, sociales y estatales en la implantación de políticas públicas es incuestionable. Sin embargo, concordamos con **Castles**<sup>34</sup> que en ciertas áreas donde el Estado tiene injerencia directa (*e.g.*, la determinación del gasto público, la distribución del ingreso por medio de impuestos y transferencias) los factores políticos—incluyendo la política partidista—son más influyentes en la formulación de política pública que en áreas fuera de la injerencia estatal, como son los factores económicos (*e.g.*, inflación y desempleo).

## PARTE II PARTIDOS Y POLÍTICA PÚBLICA EN PUERTO RICO

### I. CONFIGURACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN PUERTO RICO

Las teorías discutidas sobre el papel de los partidos políticos en la formulación de política pública responden a un debate en países capitalistas avanzados. ¿Cómo se aplica este debate teórico a Puerto Rico, una sociedad colonial cuyo aparato estatal y economía están subordinados—o integrados— a otra? En esta sección discutiremos el debate elaborado en Puerto Rico sobre los partidos políticos y su función en la determinación de política pública.

El rol de los partidos políticos puertorriqueños en la formulación e implantación de política pública en el País ha sido un área desatendida de nuestras ciencias sociales. Si bien los estudios sobre los partidos políticos y sobre la administración pública se han desarrollado grandemente en las últimas décadas, cada uno ha ido por su lado y la vinculación entre ambos fenómenos ha sido muy poco frecuente. El estudio de los partidos políticos en Puerto Rico ha estado dominado por la investigación relacionada al asunto del status político; a su vinculación con movimientos sociales y

---

<sup>33</sup> Dennis S. Ippolito and Thomas G. Walker, *Political Parties, Interest Groups, and Public Policy: Group Influence in American Politics* (New Jersey: Prentice-Hall, 1980).

<sup>34</sup> Castles *The Impact of Parties*, p. 8.

políticos más amplios (*e.g.*, el movimiento obrero, independentismo, anexionismo); al asunto del desarrollo político o económico o al llamado proceso de modernización; y aunque se han incrementado las investigaciones históricas de los partidos, estas tienden a ser de partidos específicos en períodos históricos particulares.<sup>35</sup> Antes de pasar a la discusión del papel de los partidos en la determinación de política pública en Puerto Rico, discutiré algunas observaciones teóricas ya presentadas sobre los partidos puertorriqueños.

En uno de los principales trabajos de análisis del fenómeno de los partidos políticos en Puerto Rico, **Milton Pabón**<sup>36</sup> busca analizar la función de éstos en el régimen colonial. El autor parte del estudio de los partidos en general, y establece la vinculación de los mismos al origen y desarrollo de los regímenes democráticos en todas partes del mundo. ¿Qué función cumplen los partidos en Puerto Rico, donde existe un régimen colonial, que por definición **es la negación más rotunda de la participación democrática**? Para el autor, Estados Unidos ha creado una **falsa conciencia de la realidad entre los puertorriqueños** a través de su control de la socialización política en la Isla. Esta falsa conciencia sostiene **la ilusión de que Puerto Rico cuenta con un pleno sistema democrático** al celebrar elecciones regulares y tener un sistema de partidos políticos establecido. El sistema de partidos se ha ajustado perfectamente a la falsa conciencia colonial. La función de éstos en el régimen colonial,

consiste en cumplir estrictamente con las funciones administrativas permitidas en el estrecho ámbito de la jurisdicción colonial. Tales partidos sólo ambicionan lograr el restringido poder administrativo de la colonia y mantenerlo el mayor tiempo posible [particularmente a través del patronazgo].<sup>37</sup>

Para lograr el control de la administración colonial, los partidos elaboran **una táctica pragmática, flexible y no comprometida ideológicamente** que les permite formar una coalición de sectores sociales y poder crear una **gran mogolla electoralmente mayoritaria** que les facilita ganar

---

<sup>35</sup> Ver, *vg.* Luis A. Ferrao, *Pedro Albizu Campos y el nacionalismo puertorriqueño* (San Juan: Editorial Cultural, 1990); Taller de Formación Política, *La cuestión nacional: El Partido Nacionalista y el movimiento obrero puertorriqueño* (Río Piedras: Ediciones Huracán, 1982); Luis Martínez-Fernández, *El Partido Nuevo Progresista* (Río Piedras: Editorial Edil, 1986); Mariano Negrón Portillo, *Las turbas republicanas* (Río Piedras: Ediciones Huracán, 1990); Blanca G. Silvestrini, *Los trabajadores puertorriqueños y el Partido Socialista* (Río Piedras: Editorial Universitaria, 1979).

<sup>36</sup> "Los partidos políticos en el régimen colonial", *Revista de Ciencias Sociales* 15:3 (septiembre 1971): 339-347.

<sup>37</sup> *Ibidem*, p. 342.

las elecciones. Sin embargo, los partidos políticos en la colonia rehúyen resolver los principales problemas de la sociedad, entre ellos **la función más importante en una colonia**: desarrollar una conciencia nacional como instrumento de descolonización.

Otro autor que se ha dedicado a estudiar el fenómeno de los partidos políticos en Puerto Rico lo es **Robert W. Anderson**.<sup>38</sup> Su libro sobre los partidos políticos en la posguerra —publicado a finales de los años sesenta— fue una valiosa aportación al estudio de este fenómeno en Puerto Rico. En este trabajo, Anderson diferencia los partidos puertorriqueños a base de su estilo político: la política carismática del Partido Popular Democrático (**PPD**), la política de patronazgo del Partido Estadista Republicano (**PER**), y la política patriótica del Partido Independentista Puertorriqueño (**PIP**). Los caracteriza por su liderato unipersonal y carismático, su estructura centralizada y su pragmatismo programático. La política partidista se desarrolla en un marco colonial y de extrema dependencia ante los Estados Unidos. Este tema es desarrollado por el autor en artículos posteriores.<sup>39</sup> Para él, los cambios en la política partidista del siglo XX se han dado dentro de un marco de continuidad en el sistema de partidos y en su función de legitimación. Según el autor, el sistema de partidos ofrece el vínculo entre el sistema de dependencia colonial y la función legitimadora del sistema político-electoral. El sistema partidista legitima el sistema de dependencia colonial por medio del apoyo otorgado a éste a través del sistema político-electoral que sustentan los partidos.<sup>40</sup>

En una discusión que nos recuerda el argumento de **Kirchheimer**<sup>41</sup> sobre los partidos **cogelotodo**, **Anderson** plantea que las transformaciones sociales y económicas de la posguerra han llevado al surgimiento de un **populismo de dos partidos** el que ha sustituido al populismo del Partido Popular de los años cuarenta. La declinación de fuertes distinciones de clase y la homogeneización cultural de la sociedad de masas ha provocado que los partidos compitan por el apoyo electoral de similares sectores sociales, lo que ha llevado a un sistema de partidos donde éstos se diferencian entre sí en vagos términos de liderato y personalidad y por la

---

<sup>38</sup> *Gobierno y partidos políticos en Puerto Rico* (Madrid: Editorial Técnos, 1970).

<sup>39</sup> Robert W. Anderson, "The Party System: Change or Stagnation", en Jorge Heine, ed., *Time for Decision: The United States and Puerto Rico* (Maryland: North-South Pub., 1983), pp. 3-25; y "Political Parties and the Politics of Status: The Study of Political Organization in Puerto Rico", *Caribbean Studies* 21:1-2 (enero-junio 1988), pp. 1-43.

<sup>40</sup> "Political Parties and the Politics of Status", p. 3-4.

<sup>41</sup> O. Kirchheimer, "The Transformation of the Western European Party Systems"....

siempre presente cuestión del *status* político de la Isla.<sup>42</sup> En la medida en que la identificación de los electores con los partidos decae, los partidos se ven forzados a enfatizar su contenido pragmático y a devaluar sus posturas ideológicas. La política partidista contemporánea, según **Anderson**, encierra una gran contradicción: mientras las colectividades se definen a sí mismas alrededor del asunto del *status* político, son incapaces de resolver éste o cualquier otro asunto de gran importancia para la sociedad puertorriqueña, ya que los poderes esenciales para hacerlo residen en la Metrópoli.<sup>43</sup>

Otro trabajo relevante a nuestra discusión, por su conceptualización de los partidos en Puerto Rico, es un artículo de **Juan Manuel García Passalacqua**.<sup>44</sup> en el cual —siguiendo el esquema de la teoría de la élite—, dice que los partidos puertorriqueños son instrumentos de la élite para controlar las masas; pero más aún, y es aquí donde reside la aportación más relevante de su argumento, en Puerto Rico, éstos son intermediarios de la relación metrópoli-masas. Dice este autor, que los partidos puertorriqueños nacen con la entrada de las masas al ruedo político a finales del siglo XIX. Pero el cambio hacia una nueva metrópoli a principios del siglo XX transforma el papel de éstos. La nueva metrópoli estadounidense se relaciona directamente con las masas o con la élite, según le conviene a sus intereses, para mantener su hegemonía colonial. Particularmente en momentos de crisis —como en las décadas del treinta y del setenta—, la Metrópoli interviene directamente para mantener la estabilidad política y socio-económica en la Isla. Cuando esto sucede, la elite criolla y sus partidos se hacen irrelevantes a la relación colonial; por ende, los partidos pierden su función y sentido político. En la década del treinta, luego de la intervención directa de la Metrópoli para solucionar la crisis, surge una nueva elite intermediaria representada por el Partido Popular Democrático (PPD). Ante la crisis de los años setenta, la elite de este partido pierde su función legitimadora en la colonia. El autor plantea que la Metrópoli intervendrá nuevamente para solucionar la crisis política y colonial en Puerto Rico.

Aunque estos autores no discuten el papel de los partidos en la formulación de política pública, su discusión es importante para determinar la configuración y el papel de los partidos en la sociedad puertorriqueña. Para los tres autores, los partidos puertorriqueños son instituciones

---

<sup>42</sup> *Ibidem*, p. 20.

<sup>43</sup> *Ibidem*, p. 39; véase además R. W. Anderson, "The Party System...", pp. 2-3.

<sup>44</sup> "Dignidad y jaibería: los paradigmas políticos puertorriqueños", *Anales* I:1 (1984): 9-25.

débiles ideológica y programáticamente, subordinados a la relación colonial y sin proyectos históricos propios. La principal función de los partidos, según **Pabón**, es administrar el gobierno colonial y reproducir la mentalidad colonial. Para **Anderson**, la función principal del sistema de partidos es legitimizar el sistema colonial por medio del sistema político-electoral representativo. De igual forma, para **García Passalacqua**, los partidos son mecanismos para mantener la relación colonial al intermediar en la relación metrópoli-masas en la colonia. Coinciden los tres autores, que los partidos son irrelevantes en solucionar los principales problemas de la sociedad puertorriqueña. El énfasis de estos tres autores —como la mayoría de los estudios sobre los partidos políticos en Puerto Rico— es en la relación de los partidos con la cuestión del *status*; con la cuestión colonial. Esta cuestión colonial se presenta como el principal determinante en la acción y programa de los partidos. Para estos autores, los partidos políticos no cumplen un papel significativo en la formulación de política pública.

## II. PARTIDOS Y POLÍTICA ECONÓMICA

Otros autores —partiendo de un análisis de la formación y el desarrollo del Estado colonial, en particular de su política económica— han hecho énfasis en el papel de los partidos en la formulación de política pública. Estos estudios han hecho énfasis en el papel desempeñado por el Partido Popular Democrático en el manejo del Estado colonial desde la década del cuarenta. Las razones para ello son claras: la ausencia de un papel significativo de los partidos en el manejo del Estado colonial durante las primeras cuatro décadas del siglo y el papel preponderante del **PPD** en la formulación de políticas públicas del Estado colonial en la posguerra.

Si bien la naturaleza del Estado en Puerto Rico bajo la dominación estadounidense ha sido una de corte colonial desde 1900 hasta el presente, podemos establecer **dos** períodos y tipos de administración colonial: el régimen de colonialismo directo de 1900 hasta 1948, en el cual la Metrópoli administraba directamente los asuntos del Estado colonial; y un período de colonialismo **indirecto** de 1948 —con la ley del gobernador electivo— y 1952 —con la creación del Estado Libre Asociado (**ELA**)— hasta el presente, donde los asuntos internos del Estado colonial son manejados por la elite criolla a través de sus partidos.

Durante el primer período, el papel de los partidos en la determinación de política pública era insignificante. El gobierno metropolitano controlaba la administración colonial por medio del nombramiento del gobernador y los miembros de su gabinete y la determinación final de todas las leyes de la colonia. Los partidos estaban relegados a tener un papel

marginal dentro de la legislatura, que no contaba con un poder real de gobierno.<sup>45</sup> En las primeras décadas de este siglo, por ejemplo, mientras el mayoritario Partido Unión se limitó a una oposición real al régimen, el Republicano se convirtió en una fuente de apoyo a su política colonial. Los partidos se limitaban a apoyar o a refutar las políticas públicas que implantaba en la Isla el gobierno colonial.<sup>46</sup> Aun en la década del treinta, con todo el cúmulo de reformas que implantó el gobierno federal en Puerto Rico para mantener la estabilidad social, económica y política, los partidos se caracterizaron, ya sea por apoyarlas (*e.g.*, el sector reformista, encabezado por Muñoz Marín dentro del Partido Liberal) o bien oponerse a ellas (el Partido Unión Republicana y aun el Socialista).<sup>47</sup>

Esta situación se transforma en la década del cuarenta con la participación del Partido Popular Democrático en las reformas implantadas al régimen. En esta década este Partido juega un papel activo en la implantación de reformas económicas, sociales y políticas en el régimen colonial. Este proceso de reforma culminó en 1952 con la creación del Estado Libre Asociado, fecha que marca el comienzo de un período en el cual la Metrópoli traspasa la administración del Estado colonial a los sectores dirigentes criollos. En este período los partidos políticos, primero el PPD y más tarde el anexionista Partido Nuevo Progresista—sucesor del Partido Estadista Republicano (PER), a su vez del Partido Unión Republicana—cumplirán un rol significativo en manejar los asuntos del Estado colonial.

Antes de pasar a discutir la capacidad de los partidos para manejar los asuntos del Estado colonial, discutiremos el papel del Partido Popular

---

<sup>45</sup> Carmen Ramos [de Santiago], *El gobierno de Puerto Rico*, 2da ed. (Río Piedras: Editorial Universitaria, 1970), pp. 70-91. La irrelevancia de los partidos en la legislatura colonial quedó evidenciada en la llamada **crisis de apropiación de 1909**. En ese año la Cámara de Delegados (único cuerpo electo de la legislatura colonial entonces) decidió no aprobar el presupuesto del gobierno hasta tanto la metrópoli no atendiera sus reclamos de reformas. El Congreso, atado a las disposiciones de la Ley Foraker en cuanto a los poderes de la Cámara en cuanto a la aprobación del presupuesto, pasó una ley estableciendo que cuando no se aprobara el presupuesto por la Cámara regiría el presupuesto del año anterior.

<sup>46</sup> Edgardo Meléndez, *Puerto Rico's Statehood Movement* (Westport, Conn: Greenwood Press, 1988), cap. 3; M. Negrón Portillo, *Las turbas republicanas...*; José A. Gautier Dapena, "Nacimiento de los partidos políticos bajo la soberanía de los Estados Unidos: programas y tendencias", *Historia* 3:2 (octubre 1953): 153-178; Jerome Fishman, "The Rise and Development of the Political Party in Puerto Rico Under Spanish and American Rule and The Historical Significance of the Subsequent Emergence and Growth of the Popular Party" (Tesis Doctoral, New York University, 1962); Ricardo A. Cruz García, "Impacto de la americanización en el Partido Unión de Puerto Rico, 1920-1922" (Tesis de Maestría, Departamento de Historia, Facultad de Humanidades, Universidad de Puerto Rico, Río Piedras, 1977).

<sup>47</sup> Thomas Mathews, *La política puertorriqueña y el Nuevo Trato* (Río Piedras: Editorial Universitaria, 1975); B. G. Silvestrini, *Los trabajadores puertorriqueños y el Partido Socialista*.

Democrático en la determinación de política pública en las décadas del cuarenta y del cincuenta, ya que este ha sido el caso más estudiado en cuanto al papel de los partidos en la formulación de política pública. El papel de esta colectividad política en las reformas implantadas en la política pública del país en los años cuarenta y décadas posteriores, ha sido interpretado de varias formas. Podemos establecer **dos** grandes escuelas de interpretación: la que otorga un papel determinante al **PPD** en la implantación de las reformas socio-económicas y políticas; y la otra, que establece las limitaciones estructurales de corte social, económico y político donde se desenvuelve el marco de acción del Partido. En la **primera**, por lo tanto, el **PPD** es visto como un agente activo en la determinación de políticas públicas del País. En la **segunda**, la acción del Partido es vista como limitada y determinada por factores externos al partido; la Colectividad realiza políticas públicas dentro de un contexto, determinado por factores estructurales.<sup>48</sup>

La **primera** escuela está vinculada al enfoque de la teoría de la modernización tan dominante en la década del sesenta y está representada por las obras de **Wells**,<sup>49</sup> **Hanson Parker**,<sup>50</sup> **Ross**<sup>51</sup> y otros.<sup>52</sup> De tono mayormente apologético, estos estudios analizan la transformación de la sociedad puertorriqueña de los años cuarenta y cincuenta y otorgan un papel significativo a la acción del PPD. En uno de los estudios clásicos de la teoría de la modernización, **Wells** analiza cómo la transformación de Puerto Rico, de una sociedad tradicional a una moderna, estuvo determinada por un cambio en el sistema de valores impulsado por el Partido Popular. Para él, el **PPD** fue el agente determinante en la implantación de reformas sociales, económicas y políticas que transformaron la sociedad puertorriqueña. Autores como **Perloff**, **Hanson Parker** y **Ross**, hacen énfasis en la política de industrialización de los años cuarenta y cincuenta. Para ellos, el **milagro económico** puertorriqueño de la década del cincuenta reside en el **innovador** programa de industrialización implantado por este partido y que fue conocido como **Operación Manos a la Obra**. Este programa se basó en la atracción de capital extranjero por medio de la otorgación de atractivos subsidios y exención contributiva del gobierno

---

<sup>48</sup> James L. Dietz, *Economic History of Puerto Rico: Institutional Change and Capitalist Development* (Princeton: Princeton University Press, 1986), pp. 216-217.

<sup>49</sup> Henry Wells, *La modernización de Puerto Rico* (Río Piedras: Editorial Universitaria, 1972).

<sup>50</sup> Earl Hanson Parker, *Transformation: The Story of Modern Puerto Rico* (New York: Simon & Schuster, 1955).

<sup>51</sup> David F. Ross, *The Long Uphill Path* (San Juan: Editorial Edil, 1976).

<sup>52</sup> Harvey S. Perloff, *Puerto Rico's Economic Future* (Chicago: University of Chicago Press, 1950).



local. Para esta escuela, por lo tanto, los cambios en política pública fueron el producto de la acción consciente del Partido Popular Democrático. **James L. Dietz** resume este proceso de la siguiente forma:

Short of a decisive break with capitalist development as the motor of growth, and hence with the colonial relation, it became increasingly incumbent upon the PPD to design policies that were acceptable to business, in order to avoid future political and economic crisis. The Puerto Rican government was in the position of being a collective capitalist in a social formation without a large class of private capitalists willing or able to make investments, and so it turned to U.S. capitalists to promote growth and industrialization, for it was they who had a large surplus of finance capital, control over technology, and advanced managerial skills.<sup>53</sup>

La noción de que los cambios en la sociedad puertorriqueña —en particular lo referente a la política económica del gobierno— fueron el resultado de la política del **PPD**, ha sido cuestionada en las últimas décadas. Partiendo mayormente de la sociología política, una nueva generación de académicos ha enfatizado los limitantes estructurales en la transformación puertorriqueña de la posguerra; han cuestionado, particularmente, el papel del Partido en la determinación de política pública, haciendo énfasis en la política económica de la posguerra. Autores como **Emilio Pantojas García**,<sup>54</sup> **A.G. Quintero-Rivera**,<sup>55</sup> **Leonardo Santana Rabell**,<sup>56</sup> y **Juan J. Baldrich**,<sup>57</sup> **Emilio González Díaz**,<sup>58</sup> entre otros, han enfatizado en la composición social del **PPD** como uno de los determinantes de la política del Partido. Para estos autores, la crisis económica de los años treinta, junto con la crisis política que se desató en el mismo período, tuvo una gran repercusión en la composición de la estructura de clases y en los movimientos políticos de éstas. Estos cambios hicieron posible la formación de una coalición de clases que logró materializarse en el **PPD**. El programa político del Partido —industrialización estatal, reforma

<sup>53</sup> J.L. Dietz, *Economic History ...*, p. 217.

<sup>54</sup> *Development Strategies as Ideology: Puerto Rico's Export-led Industrialization Experience* (Río Piedras: Lynne Rienner, Boulder, Co., y Editorial de la Universidad de Puerto Rico, 1990).

<sup>55</sup> "La base social de la transformación ideológica del Partido Popular en la década del 40", en Gerardo Navas Dávila, ed., *Cambio y desarrollo en Puerto Rico: la transformación ideológica del Partido Popular Democrático* (Río Piedras: Editorial de la Universidad de Puerto Rico, 1985), pp. 37-119.

<sup>56</sup> *Planificación y política durante la administración de Luis Muñoz Marín: un análisis crítico* (Santurce: Análisis, 1984).

<sup>57</sup> "Class and the State: The Origins of Populism in Puerto Rico, 1934-52" (Tesis Doctoral, Universidad de Yale, 1981).

<sup>58</sup> "El Estado y las clases dominantes en la situación colonial", *Revista Mexicana de Sociología* 40 (julio-septiembre 1978): 1141-52.

agraria, reforma política—respondió a los diversos intereses de estas clases sociales. Limitantes estructurales (la ausencia de una burguesía nacional, la expansión de capital estadounidense en la posguerra, el mantenimiento del régimen colonial por Estados Unidos) fueron elementos determinantes en la llamada **transformación ideológica** del PPD a finales de la década del cuarenta; dicho fenómeno llevó a una transformación en el programa político (la creación del Estado Libre Asociado) y económico (**Operación Manos a la Obra**) del partido y del gobierno local. **James L. Dietz** refleja esta visión en su análisis de la reforma agraria impulsada por el Partido Popular Democrático:

When the PPD came to power in 1940, it did so in the midst of, and to a greater extent because of, an organic crisis which permitted it, with Tugwell's help, to function with greater autonomy, more boldly, and with more initiative than during any period since the granting of the Autonomous Charter by Spain in 1897. This autonomy, however, was still limited by its being exercised within the rules of a colonial and capitalist social formation. The local government's power to effect changes was constrained by the limits on the kind of reform permitted in capitalist economies. Land reform, despite all the objections, had been radical only from the perspective of the sugar companies. From the perspective of the capitalist development process, some such action was required to break the power of the land monopoly—which was blocking progress, especially toward industrialization—by releasing the productive surplus and workers from the agricultural sector. The PPD's land reform did not deny the prerogatives of private property in general; on the contrary, it steadfastly respected them. Expropriated land, where voluntary compliance with the Land Law proved impossible (as in the Eastern Sugar case), was always paid for. What the PPD policy did was not to narrow but rather to broaden the avenues for private capitalist operations and capital accumulation.<sup>59</sup>

Un elemento en que coinciden ambas escuelas de pensamiento es en el estudio de la política económica del Estado Libre Asociado en la posguerra. Este tema es de gran importancia para Puerto Rico, ya que el aparente éxito en la industrialización del país en los años cincuenta fue un factor legitimizador en la hegemonía política del Partido Popular por más de una década. En términos de nuestra discusión, el área de política económica permanece como el área de política pública donde el gobierno y los partidos locales tienen mayor injerencia. Mientras que la escuela de la modernización enfatizaba el papel determinante del PPD en la elaboración de la política económica de la posguerra, la nueva generación de investigadores hace énfasis en los elementos estructurales que definen esta

---

<sup>59</sup> J.L. Dietz, *Economic History* ..., pp. 216-17.

política. **Emilio Pantojas García**, por ejemplo, ve la política económica como:

. . . the ideological representation of the political project of a class coalition that represents the interests of metropolitan and local dominant sectors. Development strategies within the colonial context represent particular modes of accumulation of imperialist capitalism that assume the subordination of wage labor to capital as well as the political subordination of the colony to the United States.<sup>60</sup>

De igual forma, **Edwin Meléndez** entiende el proceso de crecimiento económico de la posguerra, no como el producto de la política económica del gobierno, sino como el resultado de lo que él llama **la estructura de acumulación de la posguerra**. Esta se caracterizó por cuatro elementos: la hegemonía estadounidense sobre el mercado mundial, sustentada por un largo ciclo de expansión económica en la posguerra; el influjo de capital extranjero en la economía local; la paz industrial lograda por la política laboral del **PPD**; y el fuerte apoyo dado por el Estado al proceso de acumulación de capital en la Isla.<sup>61</sup>

La política económica del Estado Libre Asociado (**ELA**) ha sufrido dos grandes cambios en las últimas décadas. Durante la década del cincuenta el gobierno local puso énfasis en la atracción de industrias livianas de uso intensivo de mano de obra. Este tipo de industria, proveniente mayormente del capital competitivo estadounidense en busca de fuentes externas de inversión durante el período, facilitó la rápida industrialización de la Isla y el crecimiento de una fuerza laboral. Pero ya para mediados de la década del sesenta, el gobierno local tuvo que revisar su política industrial. Para esta época comienza a retirarse de Puerto Rico el capital competitivo, afectado por una baja en las tasas de ganancias, una caída en la inversión, los aumentos en salarios (debido al salario mínimo federal impuesto en la Isla), y por la competencia mundial en el área de los textiles. El gobierno decidió dar prioridad a la atracción de capital de alta tecnología y de uso intensivo de capital, cuyas industrias ya habían comenzado a establecerse en Puerto Rico durante este período. Las principales industrias en radicarse en la Isla fueron en el campo de la petroquímica y de la refinación de petróleo. La crisis de comienzos de los años setenta, en particular la crisis del petróleo a nivel mundial, dieron al traste con estas industrias.<sup>62</sup> Esto es,

---

<sup>60</sup> E. Pantojas García, *Development Strategies...*, p. 25.

<sup>61</sup> Edwin Meléndez, "Accumulation and Crisis in the Postwar Puerto Rican Economy" (Tesis Doctoral, Departamento de Economía, Universidad de Massachusetts, 1985), cap. 3.

<sup>62</sup> E. Meléndez, "Accumulation and Crisis"; E. Pantojas García, *Development Strategies...*, cap. 4; J. L. Dietz, *Economic History...*, cap. 5.

los cambios en la política de industrialización del **ELA** fueron adaptaciones a las transformaciones en la estructura económica internacional y a la política estadounidense con respecto a Puerto Rico.

Un ejemplo claro de cómo limitantes estructurales determinan la política pública de Puerto Rico es la llamada **política económica caribeña**, que viene implantando el gobierno local desde finales de la década del setenta. Esta política es sumamente pertinente a nuestra discusión, ya que ha sido propulsada por ambos partidos, el **PPD** y el **PNP**, pero con objetivos distintos.

La política económica caribeña surgió hacia finales de los años setenta como alternativa a la crisis económica de Puerto Rico y de su modelo de desarrollo, **Operación Manos a la Obra**. Propulsada por ambos partidos, la nueva política buscaba convertir al País en el intermediario económico y político del gobierno y el capital estadounidense en el Caribe.<sup>63</sup> Esta política fue inicialmente implantada por la administración del Partido Nuevo Progresista (**PNP**) bajo la gobernación de Carlos Romero Barceló. Sus funcionarios argumentaron que **Operación Manos a la Obra** —eje de la política económica que por décadas impulsara el gobierno del **PPD**— estaba en crisis; que esta política era la base fundamental de la crisis económica que arrojaba al país entonces y que debería ser sustituida por otra política económica que no dependiera exclusivamente del capital y el mercado estadounidense. Según el **PNP**, Puerto Rico debería convertirse en el **eje tecnológico** de una **economía regional caribeña** vinculada a los Estados Unidos.<sup>64</sup> Esta estrategia económica tiene repercusiones de política partidista, ya que un Puerto Rico como eje económico y político del capital y el Estado norteamericano en el Caribe, puede fortalecer la viabilidad de la estadidad para la Isla, según los estrategias del Partido Nuevo Progresista, propulsor de la anexión de Puerto Rico a Estados Unidos. Aunque esta estrategia económica fue delineada por el Partido temprano en la primera administración de Romero Barceló (1977-1981) fue impulsada activamente luego que la administración Reagan aprobara la **Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC)**, como adjunto a esta política estadounidense.

---

<sup>63</sup> Párrafo basado en Edgardo Meléndez, "La política económica de Puerto Rico: de Operación Manos a la Obra a la política del Caribe", sometido para publicación a *Homines*.

<sup>64</sup> Según Romero Barceló: Puerto Rico debe aumentar su presencia en el Caribe de manera que pueda expandir su comercio y convertirse en el centro de servicios y en el foco tecnológico de una economía regional vinculada a la de los Estados Unidos. [CRB], "Governor's Annual Message to the Legislature 1984", *Puerto Rico Business Review* (enero-febrero 1984), p. 10-11.

Aunque el Partido Popular Democrático desde la oposición atacó la política económica del Gobierno y la ICC de Reagan, porque ponía en peligro la estabilidad económica del ELA, la nueva administración PPD de Rafael Hernández Colón, que sustituyó a Romero en 1985, no tan sólo hizo suya la política caribeña de la pasada administración, sino que utilizó los mismos argumentos para sustentarla. Al igual que el Partido Nuevo Progresista, el nuevo gobierno cuestionó la eficacia de la política económica de la **Operación Manos a la Obra** y promulgó la estrategia caribeña como nueva política para impulsar el desarrollo económico de Puerto Rico. Contrario a su predecesor, el gobierno PPD enfatizó la decadencia económica estadounidense y la creciente competencia mundial entre los países capitalistas avanzados para legitimar la atracción de capital europeo y japonés a la Isla en sustitución del capital estadounidense. Este objetivo podría lograrse mediante la consecución de proyectos conjuntos en el Caribe. Contrario al PNP, que enfatizó en su programa la conversión de Puerto Rico en el eje de una economía regional de Estados Unidos en el Caribe, el Partido Popular planteó la promoción de una economía regional caribeña vinculada a los Estados Unidos, pero que les permitiera a los países de la región otras alternativas a la dependencia en materia de inversiones y comercio con Estados Unidos. Y aunque el PPD, cuando estuvo fuera del gobierno fustigó la ICC de Reagan, la nueva administración de Hernández Colón la acogió con beneplácito y convirtió la política caribeña en el ICC **puertorriqueño**. El eje de esta estrategia lo fue la utilización de **fondos 936**<sup>65</sup> en Puerto Rico para el financiamiento de proyectos complementarios entre Puerto Rico y otros países caribeños.<sup>66</sup> El partido novoprogresista, ahora en la oposición, atacó esta política de la administración Hernández Colón, argumentando que el PPD estaba **jugando a la república** al concertar acuerdos económicos con otros países, y por utilizar los **fondos 936** para estos propósitos. Pero el actual gobierno novoprogresista de Pedro Rosselló, no tan sólo ha declarado que continuará con la política caribeña establecida (el ICC **puertorriqueño**), sino que lo

---

<sup>65</sup> La **sección 936 del Código de Rentas Internas Federal**, hace posible que corporaciones norteamericanas, o sus subsidiarias, que operen en Puerto Rico puedan repatriar sus ganancias a Estados Unidos exentas de la contribución federal sobre sus ingresos. Esta sección sustituyó en 1986 a la sección 931 de dicho código. N. del E. Cf. Carlos Alá Santiago, "La reconversión industrial en Puerto Rico: el caso de la industria farmacéutica", *Revista de Administración Pública* 21 (junio 1989): 61-88.

<sup>66</sup> James L. Dietz y Emilio Pantojas-García, "Puerto Rico's New Role in the Caribbean: The High-Finance/Maquiladora Strategy", en Edwin Meléndez and Edgardo Meléndez, *Colonial Dilemma: Critical Perspectives on Contemporary Puerto Rico* (Boston: South End Press, 1992), pp. 103-115.

hará aun si la **sección 936** es revisada por la administración Clinton.<sup>67</sup>

La **política económica caribeña** es un ejemplo claro de la continuidad en política económica por el Estado colonial, aun por encima de diferencias partidistas y de sus programas de partido. Los partidos políticos se ven limitados por determinantes estructurales en su capacidad para llevar a cabo políticas públicas, como, por ejemplo, la estructura económica internacional y la estadounidense, las políticas económicas internacionales y estadounidenses, y la política estadounidense con respecto a Puerto Rico.

### III. FONDOS FEDERALES Y POLÍTICA PÚBLICA

Fue en búsqueda de una solución a la crisis económica de los años setenta que Estados Unidos promovió dos políticas económicas que definirán la estructura económica que prevalecerá en Puerto Rico hasta nuestros días, y la que a su vez está siendo cuestionada por su ineficacia para proveerle estabilidad al Estado Libre Asociado de Puerto Rico. El gobierno federal intervino de forma directa para atemperar la crisis económica y social que ya se desarrollaba en la Isla y para prevenir una posible crisis política en la colonia. Dos políticas federales establecieron lo que ha sido la base de la estructura económica y política de Puerto Rico desde entonces: la creación de la **sección 936** del código de Rentas Internas estadounidense y la transferencia masiva de fondos federales a la Isla. Ambas políticas resultaron en una reducción en la esfera de poder del **ELA** para manejar sus asuntos internos; esto es, menor poder para realizar política pública por parte del Estado colonial y sus dirigentes.

Una de las supuestas prerrogativas del Estado Libre Asociado en su relación con los Estados Unidos era su capacidad para tener su propia política económica; la supuesta autonomía fiscal del **EIA** —y de otras índoles— estaban dirigidas a facilitar la atracción de capital (exención contributiva, salarios por debajo del mínimo federal, leyes ambientales más flexibles, etc.). Esto es, hasta la década del setenta los principales incentivos para la atracción de capital a Puerto Rico eran provistos por el Estado colonial. Esta dinámica se trastorna radicalmente con la **sección 936**: ahora el principal incentivo de inversión lo otorga un código del sistema fiscal estadounidense impuesto por el Congreso de este país. Esto es, el principal instrumento de política económica para promover el desarrollo económico del Estado Libre Asociado está fuera de sus manos;

---

<sup>67</sup> Vea las expresiones del Secretario de Estado de Puerto Rico, Baltasar Corrada del Río sobre el programa del Caribe en "Corrada to push regional ties", *San Juan Star*, 19 de noviembre de 1992, p. 30; y "En pie la ayuda al Caribe", *El Nuevo Día*, 17 de abril de 1993, p. 47.

esto implica que el **ELA** ha perdido completamente su poder de formulación de política pública en el área económica. Ello explica la última crisis pública que se ha creado en el país por la propuesta de la administración Clinton de revisar radicalmente la **sección 936** y el pánico en que se han sumido el actual gobierno, la burguesía local (tanto autonomista como anexionista), y el estadolibrista Partido Popular Democrático. (Por sus implicaciones para el gobierno actual, discutiremos este asunto más a fondo en la próxima sección.)

Si bien los cambios en el área de política económica son los más conocidos, el Estado colonial ha visto su poder de manejo 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 durante este período. La transferencia de fondos federales precede la creación del **ELA**, aunque estos han tomado un papel preponderante en el funcionamiento del Estado colonial desde su creación. Durante la década del treinta el gobierno metropolitano comenzó la transferencia de programas federales de ayuda económica para lidiar con la crisis económica y social del período y mantener el orden político en la colonia. Los más conocidos —y efectivos— de estos programas federales lo fueron la **Puerto Rico Emergency Relief Administration** y la **Puerto Rico Reconstruction Administration** en los años treinta.<sup>68</sup> Durante los años de la Guerra, en la década del cuarenta, la transferencia de fondos federales al país fue crucial para mantener la economía puertorriqueña a flote.

Si bien generalmente se comprende el papel fundamental de estos fondos en la economía de Puerto Rico en las últimas décadas,<sup>69</sup> el hecho es que han desempeñado un rol determinante desde la creación misma del Estado Libre Asociado. En su estudio sobre la formación de capital en Puerto Rico en la década del cincuenta, **Lyman D. Bothwell** establece que entre 1950-60 se transfirieron a Puerto Rico unos \$2,332 millones en fondos federales; estos representaron el 215.9 por ciento del influjo neto de capital (\$1,075 millones) y el 91.8 por ciento del total de inversiones (\$2,541 millones) durante el período. El autor concluye que estos fondos fueron muy importantes en proveer una fuente de ingresos e inversiones que permitieron al gobierno local promover su programa de industria-

---

<sup>68</sup> T. Mathews, *La política puertorriqueña ...*, caps. 4 y 5; L. Santana Rabell, *Planificación y política...*, cap. 1.

<sup>69</sup> Véase, por ejemplo, Richard Weisskoff, *Factories and Food Stamps: The Puerto Rico Model of Development* (Baltimore: John Hopkins University Press, 1985).

lización basado en la atracción de capital estadounidense.<sup>70</sup> De otro lado, en su excelente estudio sobre el papel de la Junta de Planificación en las décadas del cuarenta y del cincuenta, **Leonardo Santana Rabell**<sup>71</sup> concluye que el papel de la Junta en promover una política racional de planificación estuvo limitada por la propia estructura del Estado colonial y por las limitaciones económicas y políticas dentro de las cuales Puerto Rico se desenvolvía entonces; que la política económica del **ELA** limitaba cualquier posibilidad de una efectiva planificación económica y social, a la vez que establecía una relación de dependencia del sistema con respecto a los fondos federales.

La política económica que se adoptó tuvo como consecuencia directa que el excedente económico se canalizara hacia el exterior, anulando casi toda posibilidad de aumentar los niveles de ahorro para continuar con los programas, ya prácticamente paralizados de justicia social. Por lo tanto, cada día más, el PPD tuvo que depender de la nueva legislación federal para obtener donativos y subsidios que pudieran financiar estos servicios. Se desarrolla así una política **asistencial** mediante la cual el Estado, para ejecutar sus programas sociales, depende cada vez más de los programas que se formulan en los Estados Unidos y que en virtud del Congreso se hacen extensivos al país. En esta coyuntura la Junta de Planificación entra en una nueva etapa y se convierte en una especie de **intermediaria** entre las agencias federales y el gobierno de Puerto Rico para cabildear y obtener fondos para algunos programas y proyectos que exigían requisitos formales de planificación.<sup>72</sup>

La capacidad de formular política pública del Estado colonial ha decrecido en la medida en que aumenta la importancia de los fondos federales para subsidiar a crecientes sectores de la población y del propio gobierno colonial.

Una objetivo importante en la transferencia de fondos federales a Puerto Rico ha sido subsidiar a la población y al Estado colonial.<sup>73</sup> La transferencia de éstos a Puerto Rico aumentó en un 500 por ciento entre 1970 y 1982; en 1970 se transfirieron unos \$699 millones de éstos a la Isla, cifra que alcanzó los \$4.5 billones para 1978; para 1990-91, los fondos

---

<sup>70</sup> Lyman D. Bothwell, "Capital Formation in Puerto Rico, 1950-1960" (Tesis Doctoral, Departamento de Economía, George Washington University, 1964), pp. 263-66.

<sup>71</sup> L. Santana Rabell, *Planificación y política ...*

<sup>72</sup> *Ibidem*, p. 232.

<sup>73</sup> Para una discusión de cómo los fondos federales han sido fundamentales en promover el **desarrollo dependiente** y en la creación de un **consenso** político en la Colonia, véase a Hernán A. Vera Rodríguez, "La transferencia de fondos del gobierno federal a Puerto Rico y sus efectos en el crecimiento socio-económico y el consenso político: 1960-1984" (Tesis de Maestría, Escuela Graduada de Administración Pública, Universidad de Puerto Rico, Río Piedras, 1984).



federales transferidos a Puerto Rico alcanzaron la suma de \$5,973.6 millones, representando el 26.2 por ciento del Producto Bruto del país para ese año. Ya para principios de la década del setenta, las transferencias a individuos representaban la principal partida de estos fondos. Estas partidas aumentaron del 40 por ciento de todos ellos en 1970, al 61 por ciento en 1982; para 1990 representaban el 75.6 por ciento de los fondos federales transferidos a Puerto Rico. El impacto de estas transferencias se comprende mejor al considerar su impacto sobre el ingreso personal de los puertorriqueños. Para finales de los años setenta, las transferencias a individuos representaban el 28 por ciento del ingreso personal de Puerto Rico. La principal responsabilidad en este renglón recae sobre el gobierno federal: para 1982 los fondos federales representaban tres cuartas partes de las transferencias a individuos en el país, representando el 22 por ciento del ingreso personal total de Puerto Rico (las cifras se han mantenido constantes a través de la década).<sup>74</sup>

Las consecuencias de este proceso son cruciales para entender la política puertorriqueña: el Estado norteamericano ha creado su propia base material de apoyo en la Isla. Si a los que dependen de las transferencias federales para su supervivencia material añadimos a los que trabajan para el gobierno federal en Puerto Rico y aquellos que trabajan para el gobierno local en programas federales o con fondos federales, podemos tener una idea más clara de la base de apoyo material e ideológica del Estado norteamericano en el país. Aquellos que propugnan la **unión permanente** con Estados Unidos, en particular los anexionistas puertorriqueños, se benefician de este apoyo al Estado norteamericano en Puerto Rico.

La propia estructura fiscal y política del Estado Libre Asociado ha promovido esta dependencia extrema del gobierno local en los fondos federales. Su incapacidad para obtener los fondos necesarios para su funcionamiento produce esta mayor dependencia en aquellos fondos. Éstos han representado cerca de una tercera parte de los ingresos del Estado Libre Asociado desde los años setenta, alcanzando el 36.5 por ciento en 1985; recibió en 1990 \$1,350.7 millones en transferencias federales. El grueso de los fondos federales transferidos al Gobierno, son asignados a educación, servicios sociales y salud; si a éstos añadimos los que son asignados al Seguro por Desempleo y a programas de empleo (partidas importantes para los municipios), se ve claramente cómo las transferencias

---

<sup>74</sup> Junta de Planificación, *Informe Económico al Gobernador 1982, 1983 y 1991* (Junta de Planificación, 1983, 1984 y 1992), pp. A-18, A-19, A-29, A-30; A-17, A-22, respectivamente.

federales al **ELA** complementan las transferencias a individuos para proveer a la población local ingresos y servicios básicos. Y aunque el Gobierno dedica sobre dos terceras partes de su presupuesto a gastos de educación, salud, empleo, asistencia económica, y vivienda, estos servicios no se pudieran satisfacer apropiadamente sin la transferencia de estos fondos. Estas transferencias al gobierno local explican también el desmedido aumento en el empleo público desde los años setenta, que aumentó del 15.5 por ciento del empleo total al 24.4 por ciento en 1980.<sup>75</sup>

El impacto de los fondos federales en el gobierno local va más allá de la llamada **dependencia** fiscal o de la pérdida de **autonomía** del **ELA**, sino que se vincula al funcionamiento interno del aparato del Estado colonial en Puerto Rico. El aumento en este tipo de fondos en las últimas décadas ha fortalecido al ejecutivo local frente a la legislatura, ya que al primero le corresponde administrarlos en la Isla. Además, los fondos federales le posibilitan sostener un inmenso sistema de patronazgo, beneficioso para sustentar las lealtades partidistas.<sup>76</sup> No es coincidencia que el patronazgo partidista haya incrementado en las últimas dos décadas. El flujo estos fondos a Puerto Rico ha afectado también el proceso de descentralización administrativa del gobierno al revivir las moribundas estructuras municipales. Ya desde mediados de la década del setenta los municipios habían visto un aumento en sus facultades administrativas como resultado de la legislación federal que acompaña la asignación de los fondos. La reforma municipal de 1991 no es más que el resultado de este proceso.<sup>77</sup>

---

<sup>75</sup> Junta de Planificación, *Informe Económico al Gobernador*, 1982, p.A-25, A-26; 1983, p.A-30, A-31; Junta de Planificación, *Informe económico al Gobernador* 1991, cap.7, p. 6-8; *Geographic Distribution of Federal Funds in Territories and Other Areas Administered by the United States* (Compiled for the Executive Office of the President by the Community Services Administration, 1976, 1978, and 1980).

<sup>76</sup> Richard B. Cappalli, *Federal Aid to Puerto Rico* (San Juan: Instituto de Derecho Urbano, 1970), 183-84; además las tesis de la Escuela Graduada de Administración Pública de la Universidad de Puerto Rico: Teresita Picó de Silva, "El impacto de los fondos federales en el desarrollo de Puerto Rico", 1976, pp. 91-92; sobre el patronazgo político en el gobierno local, Basilio Torres, "Percepción sobre el partidismo político y la administración pública: los empleados de confianza y la ley de personal, 1986; y Erikson Sánchez, "La influencia política dentro de la administración pública de Puerto Rico: la relación ejecutivo-legislativa en el proceso presupuestario", 1984.

<sup>77</sup> Véanse las siguientes tesis de Maestría de la Escuela Graduada de Administración Pública de la Universidad de Puerto Rico, Río Piedras: Carmen Y. Marrero Romero, "Consideraciones en torno a la situación de los municipios puertorriqueños como entes de prestación de servicios públicos", 1978; Carmen I. Pillot, "La autonomía de los gobiernos municipales en Puerto Rico", 1986. La corrupción es uno de los resultados de que haya mayor disponibilidad de fondos federales para los municipios; vea Iris M. Santiago, "Corrupción municipal: hacia un análisis de sus causas, dinámica y consecuencias", 1990.

La principal consecuencia de este proceso ha sido una mayor presencia del gobierno federal en la administración del gobierno local: en resumidas cuentas, el Estado metropolitano se ha convertido en el principal formulador e implementador de política pública en Puerto Rico. Contradictoriamente, mientras el ejecutivo local y los municipios aumentaban sus prerrogativas dentro de las estructuras del gobierno local, el aparato colonial, como tal, cae en una mayor subordinación ante el Estado metropolitano con respecto a la política pública del país. Según **Juan C. Rosado Cotto** —en uno de los primeros estudios sobre el impacto de los fondos federales en el gobierno local— éste carece de una política pública en cuanto al uso de estos dineros que llegan a la Isla. Las metas y objetivos de política pública son aquellas que acompañan la designación de los mismos por el Congreso, ya que el ejecutivo local y los municipios carecen de autoridad para establecer las guías para su uso. Según el autor, el ejecutivo local se ha convertido en un **mediador del ELA** para conseguir fondos federales. Concluye Rosado Cotto, que **tanto a corto plazo como a largo plazo, el Gobierno federal nos impone unas metas y objetivos ajenos a nuestras realidades y a nuestra idiosincrasia de pueblo...**<sup>78</sup>

La política federal vinculada al uso de fondos federales mina la estructura del Estado Libre Asociado mediante la creación de estructuras paralelas de administración local, no tan sólo aquellas de las agencias federales como tal, sino también respecto a las estructuras municipales locales; de esta forma, el gobierno federal socava una de las pocas áreas de **autonomía** que le quedan al Estado Libre Asociado.<sup>79</sup> En uno de los estudios seminales sobre el impacto de los fondos federales en el gobierno local, **Teresita Picó de Silva**,<sup>80</sup> plantea que la política pública de Puerto Rico en el área de servicios sociales, educación y salud ha sido determinada por legislación federal desde la década de los treinta. La autora concluye en su trabajo que:

... no existe una integración de los recursos federales en Puerto Rico a los procesos claves que regulan la formulación de objetivos, la determinación de prioridades, la supervisión de los procesos administrativos y la responsabilidad fiscal, es decir, los procesos claves que regulan el desarrollo; de que las aportaciones de fondos federales han determinado la política pública de Puerto Rico con respecto a

---

<sup>78</sup> Juan C. Rosado Cotto, "Fondos federales y la política del Estado Libre Asociado de Puerto Rico", *Revista de Administración Pública* 6:2 (marzo 1974): 110, 111-12; Cappalli, p. 183.

<sup>79</sup> C.Y. Marrero Romero, "Consideraciones en torno a la situación de los municipios puertorriqueños...", p. 57; J. C. Rosado Cotto, "Fondos federales y la política del Estado Libre Asociado...", pp. 105, 110.

<sup>80</sup> T. Picó de Silva, "El impacto de los fondos federales...."

servicios gubernamentales, prioridades y beneficios a la ciudadanía; y de que las aportaciones federales han afectado la distribución de poder y las funciones entre el Gobierno Estatal y los municipios.<sup>81</sup>

La legislación federal que acompaña la designación y uso de fondos federales en la Isla determinan política pública del estado colonial en áreas de salud, servicios sociales, educación, vivienda, empleo, carreteras, ambiente, uso de recursos naturales, el servicio de agua, cárceles y muchos otros.<sup>82</sup> En el área de educación, por ejemplo, **Eduardo Aponte** argumenta:

Debido a que el poder económico del estado local es débil, se depende demasiado de fondos y ayudas del exterior para el desarrollo de las oportunidades educativas y la revisión curricular que respondan a las de un proyecto nacional local.<sup>83</sup>

Además de la legislación designada para el uso de fondos federales en la Isla, el Estado metropolitano ha utilizado sus instituciones en Puerto Rico para determinar política pública del estado local. Los casos más recientes a este respecto son los vinculados con las cárceles y al servicio de agua potable. A raíz de una demanda de clase, el Tribunal Federal en Puerto Rico ha determinado que el hacinamiento en las prisiones de la Isla viola los derechos civiles de los confinados y ha impuesto millonarias multas al gobierno local. Esta acción, no tan sólo ha agravado la crisis fiscal del gobierno local, sino que lo ha forzado a construir nuevas cárceles—muchas veces con la oposición de la población circundante— para cumplir con las disposiciones federales.<sup>84</sup> En el otro caso, la **Agencia de Protección Ambiental** federal (**Environmental Protection Agency, EPA**) ha forzado a través de las tribunales federales a la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados a cumplir con sus regulaciones en cuanto al tratamiento de aguas negras en la Isla. De igual forma, ha forzado a la Autoridad de Energía Eléctrica a cumplir con regulaciones federales con respecto al aire limpio en sus plantas en varias zonas del país.<sup>85</sup>

---

<sup>81</sup> *Ibidem*, p. vi.

<sup>82</sup> Ver las siguientes tesis de Maestría de la Escuela Graduada de Administración Pública, Universidad de Puerto Rico: Myrta Nieves Vega, "Los fondos federales en Puerto Rico, 1970-80: y su relación con la Agencia de Protección Ambiental Federal y la Junta de Calidad Ambiental en la Administración del control del agua", 1981; Agustina Méndez, "Estudio de las aportaciones del gobierno federal al Departamento de Instrucción Pública de Puerto Rico: 1965-1967", 1968; Elba Ramírez, "Análisis de los programas de asistencia económica, programa de cupones y asistencia nutricional", 1984.

<sup>83</sup> Eduardo Aponte, "El Estado en la sociedad neocolonial y la política pública con relación a la educación: el caso de Puerto Rico", *Revista de Administración Pública* 22:2 (junio 1988): 59.

<sup>84</sup> "‘Monitores’ federales en las cárceles de Puerto Rico", *El Mundo*, 22 de marzo de 1986, p. 7.

<sup>85</sup> Wilfredo Lugo Fabrè, "La privatización de las plantas de tratamiento de la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados de Puerto Rico" (Tesis de Maestría, Escuela Graduada de

Ya sea a través de las reglamentaciones impuestas al uso de fondos federales o por medio de las acciones de agencias federales en la isla, se está llevando a cabo un proceso que **Pedro L. Colón** caracteriza como la **federalización** de las agencias públicas del Estado colonial. Según el autor:

Se puede ver como sistemáticamente las organizaciones públicas puertorriqueñas están administrando las leyes que rige el Congreso de los Estados Unidos. Es toda un área donde las estructuras del gobierno [local] pierden capacidad de crear política pública y se vuelven más implementadores de la política pública federal.<sup>86</sup>

La capacidad del Estado colonial para formular y ejecutar política pública se ha visto reducida cada vez más con la creciente expansión de poderes e intervención del Estado metropolitano en los asuntos locales. La capacidad, pues, de los partidos políticos en Puerto Rico para formular e implantar política pública es cada vez menor.

#### IV. ESTRUCTURA Y SISTEMA DE PARTIDOS

En la sección anterior discutimos los limitantes que confrontan los partidos políticos puertorriqueños en su función de implantar política pública. Por un lado, los limitantes estructurales de orden económico, social y político que afectan a todo Estado moderno son magnificados en la Isla por la subordinación colonial de la sociedad y el Estado en Puerto Rico. Por otro lado, el Estado colonial ha visto su capacidad para formular y ejecutar política pública mermada ante la constante y creciente intervención del Estado metropolitano en los asuntos locales. A estos factores hay que añadirle un tercero, que es indispensable para evaluar el papel de los partidos puertorriqueños en la formulación de política pública: las limitaciones de los partidos políticos como institución para formular y realizar política pública.

La estructura del sistema de partidos y de los partidos como institución hacen de éstos instrumentos ineficaces para la formulación de política pública. En la sección anterior discutimos cómo los partidos son vistos como meros administradores menores del gobierno colonial y dispensadores de patronazgo (**Pabón**); como legitimadores del sistema colonial (**Anderson**); y como mediadores en la relación metròpoli-masas

---

Administración Pública, Universidad de Puerto Rico, 1988); "AAA objeta orden de la EPA", *El Mundo*, 21 de diciembre de 1985, p. 35; y "Demanda federal a la AEE", *El Nuevo Día*, 28 de octubre de 1993, p. 7.

<sup>86</sup> Pedro L. Colón Rivera, "Control del gobierno federal sobre la burocracia puertorriqueña" (Tesis de Maestría, Escuela Graduada de Administración Pública, Universidad de Puerto Rico, 1988), p. 2.

(**García Passalacqua**). Esto es así y todos estos factores pueden vincularse a la subordinación de los partidos al régimen colonial. Pero esto es precisamente el fenómeno que debe explicarse: ¿por qué los partidos puertorriqueños son partidos **coloniales**, limitados a manejar la administración colonial y a dispensar patronazgo? Los partidos políticos puertorriqueños son instituciones débiles y sus proyectos políticos reflejan esta configuración. Un elemento indispensable para comprender esta situación es la composición social de la dirigencia y de la base partidista. Históricamente, los partidos políticos puertorriqueños han sido —con contadas excepciones— organizaciones que representan los intereses de la élite criolla en sus diversas fracciones y manifestaciones. La élite criolla, desde el siglo XIX hasta nuestros días, ha sido una relativamente débil, subordinada siempre al capital y al Estado metropolitano. De aquí que no tenga proyecto político independiente que no sea el mantener la relación colonial y la subordinación económica que configuran su existencia. Los proyectos históricos de los partidos puertorriqueños —cuando los tienen— responden a la naturaleza y a los proyectos políticos de la élite criolla.

El pragmatismo **aideológico**, el acomodo político y el reformismo característico de estos partidos responde en gran medida a la ausencia de proyectos políticos concretos o coherentes. Más que proyectos políticos, los programas de los partidos puertorriqueños responden a las limitaciones impuestas por el régimen colonial, por la estructura económica imperante y por la política metropolitana del momento hacia la Isla. Las reformas impulsadas por el Partido Popular en la década del cuarenta y las políticas públicas implantadas por el Estado Libre Asociado en la década del cincuenta son claro reflejo de esta situación. El programa **populista** de este partido a principios de los años cuarenta el intento más prístino de implantar un proyecto político por un partido puertorriqueño, tuvo que ser revisado y ajustado a las estructuras económicas y políticas imperantes en la época. Los partidos políticos puertorriqueños están limitados a manejar la administración colonial y a sobrevivir por medio de la dispensa de patronazgo porque esa es la única **función** que les es permitido dentro del régimen colonial. El marco de dependencia económica y de subordinación colonial de Puerto Rico le impide al estado colonial —y por ende a los partidos que lo administran— manejar y resolver efectivamente los principales problemas sociales, económicos o políticos de la Isla.

Aunque esta es la realidad concreta, los partidos puertorriqueños sobreviven alimentados por la llamada **política de status**. Esto es, aunque los partidos políticos no pueden legalmente tener una participación directa en la resolución del **status** político de Puerto Rico, poder que reside

constitucionalmente en el Congreso estadounidense dentro de la relación colonial, éstos se definen a sí mismos en términos de su postura con relación a la cuestión de *status* político (como partidos anexionistas, autonomistas o independentistas). Esto ha sido así desde la creación de los primeros partidos políticos en Puerto Rico por un hecho incambiable desde entonces: la continuación del régimen colonial en la Isla. Esta situación ha traído como resultado el que los partidos puertorriqueños busquen obtener reformas o cambios al régimen colonial por medio del cabildeo o la presión en los centros de poder metropolitanos. Ya que el poder para resolver el status político de Puerto Rico dentro del marco de la relación colonial existente reside en la metrópolis, los partidos buscan empujar su alternativa política congraciándose con los centros de poder metropolitanos. Esto quedó claramente evidenciado en el pasado proceso plebiscitario de 1989 a 1991, donde los tres partidos principales defendieron su alternativa (estadidad, autonomía e independencia) como la más satisfactoria a los intereses estadounidenses.<sup>87</sup>

Los factores aquí discutidos, junto con los principales procesos socioeconómicos de la posguerra, han propulsado el surgimiento de una **política bipartidista** en Puerto Rico durante las últimas dos décadas y media. Muy parecido al patrón discutido en la literatura sobre partidos políticos, desde 1968 el **PPD** y el **PNP** se turnan en la administración del Estado colonial y compiten por similares bases electorales. La competencia bipartita —y en el caso de Puerto Rico, los limitantes impuestos al régimen colonial—, hace que los dos partidos principales produzcan programas y campañas electorales similares (y fuerzan al tercer partido a hacer lo mismo): en general, presentan programas moderados sobre cómo mejor administrar el gobierno colonial, y empujan la cuestión del *status* cuando les conviene localmente o cuando los vientos del Norte lo indican apropiado (cuando no es así, **el status no está en issue**). Esta política bipartita en Puerto Rico es otro elemento que impulsa a los partidos a proponer políticas públicas similares, ya que la competencia electoral y la similitud programática fuerza a los dos partidos electorales a competir por la misma base política de electores. Finalmente, los partidos puertorriqueños, por las limitaciones externas y su configuración interna, han sido históricamente partidos altamente centralizados y de liderato unipersonal (o carismático, como lo llama Anderson). Este factor trae como resultado, entre otras cosas, agudas luchas internas por el control de la organización y su programa, llevando en muchas ocasiones a la ruptura del partido (lo cual representa el mecanismo más recurrente para la creación de nuevos partidos).

---

<sup>87</sup> Para un análisis del proceso plebiscitario vea: Edgardo Meléndez, "The Politics of Puerto Rico's Plebiscite," *Caribbean Studies* 24:3-4 (julio-diciembre 1991): 117-150. Ver además, Pedro A. Cabán, "Redefining Puerto Rico's Political Status", en Meléndez and Meléndez, *Colonial Dilemma*, pp. 19-39.

## BIBLIOGRAFÍA

- "AAA objeto orden de la EPA". *El Mundo*. 21 de diciembre 1985, p. 35.
- Almond, Gabriel y James Coleman. *The Politics of Developing Areas*. Princeton: Princeton University Press, 1960.
- Alvater, Elmar. "Notas sobre algunos problemas del intervencionismo de Estado", en Heinz Rudolf Sonntag y Héctor Vallecillos, eds. *El Estado en el capitalismo contemporáneo*. México: Siglo XXI, 1977.
- Anderson, Robert W. "The Party System: Change or Stagnation", en Jorge Heine, ed. *Time for Decision: The United States and Puerto Rico*. Maryland: North-South Pub., 1983.
- \_\_\_\_\_. *Gobierno y partidos políticos en Puerto Rico*. Madrid: Editorial Técnos, 1970.
- \_\_\_\_\_. *Gobierno y partidos políticos en Puerto Rico*. Madrid: Editorial Técnos, 1970.
- \_\_\_\_\_. "Political Parties and the Politics of Status: The Study of Political Organization in Puerto Rico." *Caribbean Studies* 21:1-2 (enero-junio 1988): 1-43.
- Aponte, Eduardo. "El Estado en la sociedad neocolonial y la política pública con relación a la educación: el caso de Puerto Rico". *Revista de Administración Pública* 20 (junio 1988): 52-70.
- Baldrich, Juan J. "Class and the State: The Origins of Populism in Puerto Rico, 1934-52". Tesis Doctoral. Yale University, 1981.
- Barbosa de Rosario, Pilar. *De Baldorioty a Barbosa: Historia del autonomismo puertorriqueño, 1887-1896*. San Juan: Imprenta Venezuela, 1947.
- Bayrón Toro, Fernando. *Elecciones y partidos políticos de Puerto Rico*. Mayagüez: Editorial Isla, 1988.
- Bothwell, Reece B. ed. *Puerto Rico: cien años de lucha política*. Río Piedras: Editorial Universitaria, 1979.
- Bothwell, Lyman D. "Capital Formation in Puerto Rico, 1950-1960". Tesis Doctoral. Departamento de Economía. George Washington University, 1964.
- Budge, Ian and Richard I. Hofferbert. "Mandates and Policy Outputs: U. S. Party Platforms and Federal Expenditures". *American Political Science Review* 84 (marzo 1990): 111-131.
- Burnham, W.D. *Critical Elections and the Mainspring of American Politics*. New York: W.W. Norton, 1970.
- Cabán, Pedro A. "Redefining Puerto Rico's Political Status", en Edwin Meléndez y Edgardo Meléndez. *Colonial Dilemma: Critical Perspectives on Contemporary Puerto Rico*. Boston: South End Press, 1992.



- Cappalli, Richard B. *Federal Aid to Puerto Rico*. San Juan: Instituto de Derecho Urbano, 1970.
- Chambers, W.N. and W.D. Burnham. *The American Party Systems: Stages of Political Development*. New York: Oxford University Press, 1975.
- Colón Rivera, Pedro L. "Control del gobierno federal sobre la burocracia puertorriqueña". Tesis de Maestría. Escuela Graduada de Administración Pública, Universidad de Puerto Rico, 1988.
- Community Services Administration. *Comp. Geographic Distribution of Federal Funds in Territories and Other Areas Administered by the United States*. Compiled for the Executive Office of the President, 1976, 1978, and 1980.
- "Corrada to push regional ties". *San Juan Star*. 19 de noviembre de 1992, p. 30.
- Cruz García, Ricardo A. "Impacto de la Americanización en el Partido Unión de Puerto Rico, 1920-1922". Tesis de Maestría, Departamento de Historia. Facultad de Humanidades, Universidad de Puerto Rico, 1977.
- Dahl, Robert. *Who Governs?* New Haven: Yale University Press, 1961.
- "Demanda federal a la AEE". *El Nuevo Día*. 28 de octubre de 1993, p. 7.
- Dietz, James, L. *Economic History of Puerto Rico: Institutional Change and Capitalist Development*. Princeton: Princeton University Press, 1986.
- \_\_\_\_\_ y Emilio Pantojas-García. "Puerto Rico's New Role in the Caribbean: The High-Finance/'Maquiladora' Strategy", en Edwin Meléndez and Edgardo Meléndez. *Colonial Dilemma: Critical Perspectives on Contemporary Puerto Rico*. Boston: South End Press, 1992.
- Domhoff, William G. *¿Quién gobierna Estados Unidos?* México: Siglo XXI, 1969.
- \_\_\_\_\_. *The Powers That Be: Processes of Ruling Class Domination in America*. New York: Vintage, 1979.
- Draper, Hal. "State and Bureaucracy". *Karl Marx's Theory of Revolution*. Vol. I. New York: Monthly Review Press, 1977.
- Dye, Thomas. "Politics Versus Economics: The Development of the Literature on Policy Determination". *Policy Studies Journal* 7 (1979): 652-62.
- Easton, David. *The Political System*. New York: Alfred Knopf, 1971.
- Epstein, Leon D. *Political Parties in Western Democracies*. New York: Praeger, 1967.
- Farr, Kenneth R. *Personalism and Party Politics: Institutionalization of the Popular Democratic Party of Puerto Rico*. Hato Rey, P.R.: Inter-American University Press, 1973.
- Ferrao, Luis A. *Pedro Albizu Campos y el nacionalismo puertorriqueño*. San Juan: Editorial Cultural, 1990.

- Fishman, Jerome. "The Rise and Development of the Political Party in Puerto Rico Under Spanish and American Rule and The Historical Significance of the Subsequent Emergence and Growth of the Popular Party". Tesis Doctoral. New York University, 1962.
- Fishman, "The Rise and Development of the Political Party in Puerto Rico".
- Fox Piven, Frances y Richard Cloward. *Regulating the Poor: The Functions of Public Welfare*. New York: Vintage, 1971.
- Galbraith, John K. *The New Industrial State*. London: Hamish Hamilton, 1967.
- García Passalacqua, Juan M. "Dignidad y jaibería: los paradigmas políticos puertorriqueños". *Anales* I:1 (1984): 9-25.
- Gautier Dapena, José A. "Nacimiento de los partidos políticos bajo la soberanía de los Estados Unidos: programas y tendencias". *Historia* 3 (octubre 1953): 153-178.
- Gerth, H. H. and C. Wright Mills, eds. *From Max Weber: Essays in Sociology*. New York: Oxford University Press, 1964.
- González Díaz, Emilio. "El estado y las clases dominantes en la situación colonial". *Revista Mexicana de Sociología* 40:3 (julio-septiembre 1978): 1141-52.
- Gough, Ian. *The Political Economy of the Welfare State*. London: Macmillan, 1979.
- "Governor's Annual Mesage to the Legislature 1984". *Puerto Rico Business Review* (enero-febrero 1984): 10-11.
- Hanson Parker, Earl *Transformation: The Story of Modern Puerto Rico*. New York: Simon & Schuster, 1955. Hick, Alexander M. y Duanne H. Swank, "Politics, Institutions, and Welfare Spending in Industrialized Democracies, 1960-82". *American Political Science Review* 86 (septiembre 1992): 658-674.
- Huntington, Samuel P. *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press, 1968.
- Ippolito, Dennis S. y Thomas G. Walker. *Political Parties, Interest Groups, and Public Policy: Group Influence in American Politics*. New Jersey: Prentice-Hall, 1980.
- Junta de Planificación. *Informe Económico al Gobernador*. 1982, 1983, 1984, 1991 y 1992.
- Key, V. O. *Parties, Politics and Pressure Groups*. New York: Crowell, 1954.
- Kirchheimer, Otto. "The Transformation of the Western European Party Systems", en Joseph LaPalombara y Myron Weiner, eds. *Political Parties and Political Development*. New Jersey: Princeton University Press, 1966.
- Lawson, Kay y Peter Merkl, eds. *When Parties Fail: Emerging Alternative Organizations*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1988.
- Lipset, Seymour Martin. *Political Man*. London: Heineman, 1960.

- Lugo Fabr , Wilfredo. "La privatizaci n de las plantas de tratamiento de la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados de Puerto Rico". Tesis de Maestría. Escuela Graduada de Administración Pública, Universidad de Puerto Rico, 1988.
- Maisel, L. y P.M. Sacks, eds. *The Future of Political Parties*. Beverly Hills, Cal.: Sage, 1975.
- Maisel, Louis and Joseph Cooper. *Political Parties: Development and Decay*. Beverly Hills, Cal.: Sage, 1978.
- Marrero Romero, Carmen Y. "Consideraciones en torno a la situación de los municipios puertorriqueños como entes de prestación de servicios públicos". Tesis de Maestría. Escuela Graduada de Administración Pública, Universidad de Puerto Rico, 1978.
- Martínez-Fernández, Luis. *El Partido Nuevo Progresista*. Río Piedras: Editorial Edil, 1986.
- Mathews, Thomas. *La política puertorriqueña y el Nuevo Trato*. Río Piedras: Editorial Universitaria, 1975.
- Matos Cintrón, Wilfredo. *La política y lo político en Puerto Rico*. México: Ediciones Era, 1980.
- Meléndez, Edgardo. "The Politics of Puerto Rico's Plebiscite". *Caribbean Studies* 24 (julio-diciembre 1991): 117-150.
- \_\_\_\_\_. *Puerto Rico's Statehood Movement*. Westport, Conn.: Greenwood Press, 1988.
- Meléndez, Edwin. "Accumulation and Crisis in the Postwar Puerto Rican Economy". Tesis Doctoral. Departamento de Economía, University of Massachusetts, 1985.
- Méndez Agustina. "Estudio de las aportaciones del gobierno federal al Departamento de Instrucción Pública de Puerto Rico: 1965-1967". Tesis de Maestría. Escuela Graduada de Administración Pública, Universidad de Puerto Rico, 1968.
- Michels, Robert. *Political Parties*. New York: Collier, 1962.
- Miliband, Ralph. *El Estado en la sociedad capitalista*. México: Siglo XXI, 1970.
- "'Monitores' federales en las cárceles de Puerto Rico". *El Mundo*. 22 de marzo 1986, p. 7.
- Navas Dávila, Gerardo, ed. *Cambio y desarrollo en Puerto Rico: La transformación ideológica del Partido Popular Democrático*. Hato Rey: Master Typesetting, 1980.
- Negr n Portillo, Mariano. *Reformismo liberal, reformismo conservador: dos etapas del autonomismo puertorriqueño, 1895-1914*. Río Piedras: Centro de Investigaciones Sociales, Universidad de Puerto Rico, 1981.
- \_\_\_\_\_. *Las turbas republicanas*. Río Piedras: Ediciones Huracán, 1990.

- Nieves Vega, Myrta. "Los fondos federales en Puerto Rico, 1970-80: y su relación con la Agencia de Protección Ambiental Federal y la Junta de Calidad Ambiental en la Administración del control del agua". Tesis de Maestría. Escuela Graduada de Administración Pública, Universidad de Puerto Rico, 1981.
- O'Connor, James. *The Fiscal Crisis of the State*. New York: St. Martin's, 1973.
- O'Leary, Daniel H. "The Development of Political Parties in Puerto Rico Under American Occupation". Tesis Doctoral. Boston College, 1936.
- Offe, Claus. "La abolición del control del mercado y el problema de la legitimidad", en Heinz Rudolf Sonntag y Héctor Vallecillos, eds. *El Estado en el capitalismo contemporáneo* México: Siglo XXI, 1977.
- Ostrogorski, Moisei I. *Democracy and the Organization of Political Parties in the United States and Great Britain*. New York: Doubleday, 1964.
- Pagán, Bolívar. *Historia de los partidos políticos puertorriqueños*. San Juan: Librería Campos, 1959.
- Pantojas García, Emilio. *Development Strategies as Ideology: Puerto Rico's Export-led Industrialization Experience*. Río Piedras: Lynne Reinner, Boulder, Co. y Editorial de la Universidad de Puerto Rico, 1990.
- \_\_\_\_\_. "Partidos políticos en el régimen colonial". *Revista de Ciencias Sociales* 25 (septiembre 1971): 339-347.
- Perloff, Harvey S. *Puerto Rico's Economic Future*. Chicago: University of Chicago Press, 1950.
- Picó de Silva, Teresita. "El impacto de los fondos federales en el desarrollo de Puerto Rico". Tesis de Maestría. Escuela Graduada de Administración Pública, Universidad de Puerto Rico.
- "Pide la ayuda al Caribe". *El Nuevo Día*. 17 de abril 1993, p. 47.
- Pillot, Carmen I. "La autonomía de los gobiernos municipales en Puerto Rico". Tesis de Maestría. Escuela Graduada de Administración Pública, Universidad de Puerto Rico, 1986.
- Pomper, G. M. "The Decline of Partisan Politics". en L. Maisel y J. Cooper, eds. *The Impact of the Electoral Process*. Berverly Hills, Cal.: Sage, 1977.
- Poulantzas, Nicos. *Political Power and Social Classes*. London: New Left Books, 1973.
- \_\_\_\_\_. *State, Power, Socialism*. London: Verso, 1980.
- Price, David E. *Bringing Back the Parties*. Washington, D.C.: Congressional Quarterly, 1984.
- Quintero Rivera, A. G.. "La base social de la transformación ideológica del Partido Popular en la década del 40", en Gerardo Navas Dávila, ed. *Cambio y desarrollo en Puerto Rico: La transformación ideológica del Partido Popular Democrático*. Hato Rey: Master Typesetting, 1980.

- \_\_\_\_\_. *Conflictos de clase y política en Puerto Rico*. Río Piedras: Ediciones Huracán, 1976.
- Ramírez, Elba. "Análisis de los programas de asistencia económica, programa de cupones y asistencia nutricional". Tesis de Maestría. Escuela Graduada de Administración Pública, Universidad de Puerto Rico, 1984.
- Ramos, Aarón G. *Las ideas anexionistas en Puerto Rico bajo la dominación norteamericana*. Río Piedras: Ediciones Huracán, 1987.
- Ramos de Santiago, Carmen. *El gobierno de Puerto Rico*. Río Piedras: Editorial Universitaria, 1970.
- Rivera, Ángel I., Ana I. Seijo y Jaime W. Colón. "La cultura política y la estabilidad del sistema de partidos de Puerto Rico". *Caribbean Studies* 24 (julio-diciembre 1991): 175-220.
- Rosado Cotto, Juan Carlos. "Fondos federales y la política del Estado Libre Asociado de Puerto Rico". *Revista de Administración Pública*. 6 (marzo 1974): 105-139.
- Rose, Richard. *Do Parties Make a Difference?* New Jersey: Chatham House, 1980.
- Ross, David F. *The Long Uphill Path*. San Juan: Editorial Edil, 1976.
- Rostow, W. W. *The Stages of Economic Growth*. Cambridge: Cambridge University Press, 1971.
- San Francisco Bay Area Kapitalistate Group. "Political Parties and Capitalist Development". *Kapitalistate*. no. 6 (otoño 1977): 7-38.
- Sánchez, Erikson. "La influencia política dentro de la administración pública de Puerto Rico: la relación ejecutivo-legislativa en el proceso presupuestario". Tesis de Maestría. Escuela Graduada de Administración Pública, Universidad de Puerto Rico, 1984.
- Santana Rabell, Leonardo. *Planificación y política durante la administración de Luis Muñoz Marín: Un análisis crítico*. Santurce: Análisis, 1984.
- Santiago, Iris M. "Corrupción municipal: hacia un análisis de sus causas, dinámica y consecuencias". Tesis de Maestría. Escuela Graduada de Administración Pública, Universidad de Puerto Rico, 1990.
- Sartori, Giovanni. *Parties and Party Systems*. Cambridge: Cambridge University Press, 1976.
- Schmidt, Manfred G. "The Role of Parties in Shaping Macroeconomic Policy", en Francis Castles, ed. *The Impact of Parties*. London: Sage, 1982.
- Silvestrini, Blanca G. *Los trabajadores puertorriqueños y el Partido Socialista*. Río Piedras: Editorial Universitaria, 1979.
- Sorauf, Frank J. *Party Politics in America*. Boston: Little, Brown Co., 1976.
- Stephens, J.D. *The Transition from Capitalism to Socialism*. London: Macmillan, 1979.

- Taller de Formación Política. *La cuestión nacional: El Partido Nacionalista y el movimiento obrero puertorriqueño*. Río Piedras: Ediciones Huracán, 1982.
- Torres, Basilio. "Percepción sobre el partidismo político y la administración pública: los empleados de confianza y la ley de personal". Tesis de Maestría. Escuela Graduada de Administración Pública, Universidad de Puerto Rico, 1986.
- Truman, David. *The Government Process*. New York: Alfred Knopf, 1951.
- Vera Rodríguez, Andrés. "La transferencia de fondos del gobierno federal a Puerto Rico y sus efectos en el crecimiento socio-económico y el consenso político: 1960-1984". Tesis de Maestría. Escuela Graduada de Administración Pública, Universidad de Puerto Rico, 1984.
- Wallerstein, Immanuel. "The Decline of the Party in Single Party African States", en Joseph LaPalombara y Myron Weiner, eds. *Political Parties and Political Development*. New Jersey: Princeton University Press, 1966.
- Ware, Alan. *Citizens, Parties and the State* New Jersey: Princeton University Press, 1987.
- \_\_\_\_\_. "United States: Disappearing Parties?", en Alan Ware, *Political Parties: Electoral Change and Structural Response* Oxford: Basil Blackwell, 1987.
- Weisskoff, Richard. *Factories and Food Stamps: The Puerto Rico Model of Development*. Baltimore: John Hopkins University Press, 1985.
- Wells, Henry. *La modernización de Puerto Rico*. Río Piedras: Editorial Universitaria, 1972.
- Wilson, James Q. *The Amateur Democrat*. Chicago: University of Chicago Press, 1966.
- Wright Mills, C. *The Power Elite*. New York: Oxford University Press, 1956.