

## LA ADMINISTRACIÓN DEL GOBERNADOR PEDRO ROSSELLÓ: ¿UNA NUEVA POLÍTICA PÚBLICA?\*

*Dr. Edgardo Meléndez\**

### INTRODUCCIÓN

El candidato a gobernador por el Partido Nuevo Progresista (PNP), **Pedro Rosselló González**, prometió durante la campaña electoral de 1992 realizar un cambio radical en el gobierno y la forma de hacer política en Puerto Rico. Las encuestas poselectorales indicaron que el abrumador respaldo electoral al PNP en estas elecciones respondió al deseo de los puertorriqueños de que se realizaran los cambios prometidos.<sup>1</sup> Entusiasmado con el apoyo electoral (el más grande en las últimas dos décadas) a su partido, el nuevo gobernador manifestó que contaba con un contundente *mandato del Pueblo* para implantar su programa y prometió llevar a cabo de inmediato los cambios que el Pueblo demandaba.<sup>2</sup> Sin embargo, pasados ocho meses de la inauguración de la administración de Pedro Rosselló, el nuevo gobierno ha enfrentado un sinnúmero de obstáculos que han limitado la implantación de las medidas de política que había prometido en su programa electoral debido a varias razones. En este artículo haremos una aproximación a este proceso; nos proponemos analizar la política pública de esta nueva administración, para lo cual discutiremos los siguientes temas:

1. El proyecto anexionista y de política pública del Partido Nuevo Progresista.
2. Un esbozo del programa de política pública del PNP según presentado en la campaña electoral de 1992.
3. Los obstáculos a la implantación de la política pública del PNP debido a: a) la pugna interna en el Partido, y b) la

---

\* Es parte de un estudio más amplio sobre la relación entre los partidos políticos contemporáneos de Puerto Rico y su capacidad para formular e implantar política pública.

\*\* Profesor del Departamento de Ciencias Políticas, **Facultad de Ciencias Sociales**, Universidad de Puerto Rico, Río Piedras.

<sup>1</sup> Véase encuesta poselectoral de *El Nuevo Día*, 8 de noviembre 1992, p. 4.

<sup>2</sup> *El Nuevo Día* (Suplemento de Elecciones '92), 4 de noviembre 1992, p. 4.

incertidumbre sobre el destino final de la *Sección 936 del Código de Rentas Internas* de Estados Unidos.

4. Un comentario final sobre las reformas más importantes implantadas durante los primeros ocho meses de la administración del Partido Nuevo Progresista.

La discusión sobre el proyecto anexionista nos permitirá poner en contexto histórico la nueva administración novoprogresista y compararla con administraciones de Luis A. Ferré (1969-72) y de Carlos Romero Barceló (1977-84), también de este partido. La discusión del programa presentado en la campaña electoral de 1992 y su comparación con el del Partido Popular Democrático (PPD) nos hará posible analizar la coyuntura histórica y las políticas públicas específicas planteadas por ambos partidos en ese momento.

## I. EL PROYECTO ANEXIONISTA Y LA POLÍTICA PÚBLICA DEL PARTIDO NUEVO PROGRESISTA

El análisis del proyecto anexionista del Partido Nuevo Progresista nos lleva directamente a un asunto muy pertinente en la relación entre partidos políticos y política pública en Puerto Rico: ¿existe una política pública particular al anexionismo? O dicho de otra manera, ¿es la política pública del PNP esencialmente distinta a la del Partido Popular Democrático? A primera vista nos parecería esto cierto, pues un partido anexionista tendría que impulsar unas políticas específicas que resultaran apropiadas para lograr su meta política: convertir a Puerto Rico en un estado de los Estados Unidos.

Pero un examen minucioso de las pasadas administraciones del Partido Nuevo Progresista demuestra que tal no ha sido el caso; los limitantes estructurales de tipo económico y político fuerzan a este partido a mantener la política pública del actual *status* (Estado Libre Asociado-ELA), y a una continuidad en la política pública dentro del Estado colonial. De esta forma, el PNP se enfrenta a un gran dilema que afecta su programa estadista: o busca transformar la estructura del ELA —para avanzar así el proceso estadista— o se ve precisado a manejarlo según las estructuras establecidas. Esto último es necesario para legitimizar su acceso al gobierno colonial, lo que —según el Partido— es requerimiento para avanzar a la causa estadista.

Los proyectos políticos de los partidos puertorriqueños han sido históricamente débiles —o muy poco articulados— y han estado limitados por el régimen colonial que no han podido superar. En el caso del proyecto anexionista, éste se ha visto limitado por dos factores: a) la

fragilidad de su base política y electoral; **b**) la oposición a la estadidad por el gobierno metropolitano.

Como he planteado en un trabajo previo,<sup>3</sup> el movimiento anexionista en Puerto Rico ha articulado dos proyectos históricos en el siglo XX: el *proyecto Republicano* de principios de siglo, y el *programa de redención* del PNP bajo el liderato de Luis A. Ferré. El primero fue elaborado por el Partido Republicano en la primera década de este siglo. Postulaba, en esencia, la transformación de Puerto Rico, de una sociedad precapitalista a una capitalista y democrático-republicana, según el modelo de los Estados Unidos. Esta transformación se haría posible a través de la *asimilación* de los puertorriqueños a las formas culturales, sociales, económicas y políticas de esa nación. La estadidad cumplía una función esencial dentro de esta concepción: presentaba, tanto el mecanismo para realizar esta transformación así como la culminación del proceso. Dentro de la concepción de la *estadidad como soberanía*, los Republicanos argumentaron que Puerto Rico sería una *patria regional* dentro de la federación estadounidense. Dentro de esta definición política, la élite criolla tendría el control sobre los asuntos internos del estado federado y la así la élite anexionista se convertiría en la clase dominante local. Este proyecto anexionista se vio limitado por la fragilidad político-electoral del Partido Republicano; éste participó en el gobierno gracias a su colaboración incondicional con la nueva administración colonial durante la primera década del siglo, o como resultado de una coalición política con los socialistas en la década del treinta. El proyecto republicano estuvo también limitado por la oposición de la Metrópoli a la estadidad. Las transformaciones sociales, económicas y políticas de este proyecto político, que entró en crisis en la década del treinta junto con el Partido que lo proponía.<sup>4</sup>

El segundo proyecto estadista de este siglo fue presentado por el Partido Nuevo Progresista bajo el liderato de **Luis A. Ferré** en la década del sesenta y fue la guía programática de la primera administración bajo el PNP (1969-1973). Para Ferré, Puerto Rico, durante esa década, sufría de una profunda crisis social, económica y moral, producto de las estructuras políticas y económicas del Estado Libre Asociado y de la dirección ideológica del Partido Popular Democrático. Según su proyecto (que he llamado *programa de la redención*) la estabilidad social y económica de Puerto Rico era sólo posible por medio de reformas en la Isla al régimen

---

<sup>3</sup> Edgardo Meléndez, *Puerto Rico's Statehood Movement* (Westport, Conn.: Greenwood Press, 1988), caps. 3 y 6.

<sup>4</sup> *Ibidem.*, caps. 3 y 4.

capitalista y a través de la completa integración económica a los Estados Unidos. Este proyecto representaba los intereses de la burguesía criolla de aquel momento, particularmente del sector industrial.

La estadidad cumple un papel muy importante en este proyecto; es el mecanismo que asegurará la estabilidad social necesaria por medio de la transferencia completa del Estado Benefactor a Puerto Rico y por la garantía de seguridad política que ofrece. Para lograr la estabilidad económica, Ferré propuso impulsar el desarrollo de la burguesía criolla para que ésta tuviera control sobre los medios locales de producción e intentó revisar el papel del capital extranjero en la economía de la Isla. Para lograrlo, su administración procuró extenderle mayores subsidios y beneficios al capital local y modificar los subsidios y exenciones contributivas al capital extranjero. Estas medidas no tuvieron mucho éxito y su gobierno tuvo que mantener la política económica establecida bajo el Estado Libre Asociado.

El gobierno de Luis A. Ferré intentó fortalecer la integración política con los Estados Unidos mediante una malograda propuesta de solicitud para permitir a los puertorriqueños votar por el Presidente (el voto presidencial) y con el pedido de mayores fondos del gobierno federal para Puerto Rico (lo que ha sido de gran beneficio para el anexionismo desde entonces). Esta administración también logró implantar otras medidas de política pública que se han mantenido hasta el presente (e.g., el bono navideño, aumento de sueldo a los empleados públicos, la creación del Departamento de Servicios Sociales y la Corporación Azucarera, entre otras), pero éstas no transformaron en forma esencial la política pública del Estado Libre Asociado. La derrota electoral del PNP en 1972 (y de Ferré como su candidato a gobernador) y el surgimiento de un nuevo liderato en el Partido (representado por la figura de Carlos Romero Barceló) pusieron fin al *programa de redención* del Partido Nuevo Progresista.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> *Ibidem.*, cap. 6. La formación del PNP es discutida en Antonio Quiñones Calderón, *Del plebiscito a la Fortaleza* (Hato Rey: Ramallo Bros., 1982); Luis Martínez Fernández, *El Partido Nuevo Progresista* (Río Piedras: Editorial Edil, 1986); y Ruth Martínez Saldaña, "Anatomía de un partido político en su lucha por llegar al poder: El caso del Partido Nuevo Progresista". (Tesis de Maestría, Escuela Graduada de Administración Pública, Universidad de Puerto Rico, 1972). La administración de Ferré es defendida desde un punto de vista partidario en Antonio Quiñones Calderón *La obra de Luis A. Ferré en la Fortaleza* (Santurce: Servicios Editoriales, 1975).

Luis A. Ferré presenta su visión del mundo en L.A. Ferré, *El propósito humano* San Juan: Ediciones Nuevas, 1972). Sobre la ideología anexionista ver la "Introducción" de Aarón G. Ramos, *Las ideas anexionistas en Puerto Rico bajo la dominación norteamericana* (Río Piedras: Ediciones Huracán, 1987); e Ilya Villar Martínez y Haroldo Dilla Alfonso, "Las tendencias anexionistas en el proceso político puertorriqueño", *El Caribe Contemporáneo* (junio 1982): pp. 70-91.

El PNP bajo Romero Barceló presentó un nuevo programa político al cual he llamado *programa de la igualdad*. Dentro de esta concepción el partido argumenta que sólo la estadidad puede garantizar la igualdad política que es necesaria para resolver los problemas sociales y económicos que padece Puerto Rico; este objetivo se alcanzaría con mecanismos como el voto presidencial, la plena representación en el Congreso de Estados Unidos y el trato igual a los demás estados en cuanto a la transferencia de fondos federales a la Isla. Para Romero, Puerto Rico estaba en condiciones para convertirse en un estado y se requería tan sólo la petición formal de estadidad por los puertorriqueños y la posterior aceptación por el Congreso. Este cuerpo no podría rechazar la petición de los puertorriqueños ya que estaría violando el derecho a la autodeterminación de estos ciudadanos estadounidenses. Según él, la estadidad era la única alternativa que podía resolver el problema de la condición de ciudadanía de segunda clase que padecen los puertorriqueños bajo el *status* de Estado Libre Asociado y eliminar a su vez la condición colonial de Puerto Rico.<sup>6</sup>

Bajo esta concepción, el único problema que tendrían que resolver los estadistas era cómo garantizar la viabilidad económica de la Isla hacia la estadidad. Este asunto es de vital importancia, ya que aunque el PNP ha logrado cuajar una sólida base electoral y política para la estadidad, no ha podido sobrepasar la oposición en Estados Unidos a esta opción, particularmente en lo referente al aspecto económico. Para solucionar este problema, la administración de Carlos Romero Barceló (1977-85) intentó implantar una política de transición económica hacia la estadidad.

El eje de esta estrategia fue su política de atraer industrias del capital transnacional estadounidense para que invirtiera en la producción de alta tecnología y que además fomentara el desarrollo de un área económica de avanzada en el sector de servicios que favoreciera al capital terciario (banca y finanzas, informática comercio, etc.). Según los estrategas estadistas, estas industrias impulsarían el desarrollo económico de Puerto Rico (fortaleciendo así la viabilidad de la estadidad para la Isla) y estarían en una mejor disposición de sostenerse en la transición hacia la estadidad y su consiguiente eliminación de la exención contributiva federal de que goza la Isla, la aplicación aquí del salario mínimo federal, leyes ambientales, etc. Para lograr esta meta, su gobierno revisó en 1978 la ley de incentivos industriales, eje de la *Operación Manos a la Obra* y la política de

---

<sup>6</sup> El PNP bajo Romero Barceló es discutido en Edgardo Meléndez, *Puerto Rico's Statehood Movement*, cap 7; y A.G. Ramos, *Las ideas anexionistas...*, pp. 45-52. La ideología de Romero Barceló es presentada en Carlos Romero Barceló, *La estadidad es para los pobres* (San Juan: s.e., 1973); *Idem, Forjando el futuro* (Hato Rey: Ramallo Bros., 1978).

industrialización del PPD, La nueva ley amplió el número de industrias que podían acogerse a la exención local a la vez que redujo las tasas de exención contributiva para todas las industrias.<sup>7</sup> Esta política económica favoreció a las industrias de alta tecnología y a las de servicios. Otras industrias favorecidas por la administración de Romero Barceló fueron el turismo, el comercio y la agricultura comercial de alta tecnología (*agrotech*). Además, su gobierno impulsó una política económica hacia el área del Caribe que buscaba convertir a Puerto Rico en un intermediario en la región del capital estadounidense en las áreas de la manufactura (con el proyecto de las plantas gemelas), el comercio y los servicios.<sup>8</sup>

El programa de transición económica hacia la estadidad preparado por la administración del gobernador Romero Barceló no tuvo el éxito esperado. La ley de incentivos industriales de 1978 fue revisada en años posteriores para aumentar la exención contributiva al capital estadounidense, cuya inversión había decaído luego de aprobado el estatuto. Quedó evidenciado además, que el principal incentivo para la inversión del capital estadounidense es la Isla era la exención contributiva, esto es, la exención federal, la ofrecida por la *Sección 936* del *Código de Rentas Internas Federal*<sup>9</sup> de Estados Unidos a las industrias establecidas en la Isla, y no los incentivos o subsidios locales. En 1982, el gobierno de Romero Barceló se convirtió en el *cabildero* de las 636 en Washington cuando la administración del presidente Ronald Reagan arremetió contra este subsidio al capital estadounidense.<sup>10</sup> Se hizo patente entonces una vez más que cuando el PNP se halla en el gobierno no puede superar las limitaciones

---

<sup>7</sup> La política económica de la administración de Romero Barceló es discutida en Edgardo Meléndez, *Puerto Rico's Statehood Movement*, cap. 7; Emilio Pantojas-García, *Development Strategies as Ideology: Puerto Rico's Export-led Industrialization Experience* (Lynne Rienner, Boulder, Co., y Editorial de la Universidad de Puerto Rico, Río Piedras, P.R., 1990), cap. 5; y Edwin Meléndez, "Accumulation and Crisis in the Postwar Puerto Rican Economy", Ph. D. Dissertation, Department of Economics, University of Massachusetts, 1985, cap. 6.

<sup>8</sup> Edgardo Meléndez, *Puerto Rico's Statehood Movement*, cap. 7; Emilio Pantojas García, *Development Strategies as Ideology...*, cap. 5; y Edwin Meléndez, "Accumulation and Crisis ...", cap. 6. Ver también a Edgardo Meléndez, "La política económica de Puerto Rico: de Operación Manos a la Obra a la política del Caribe", sometido para publicación a la revista *Homines*.

<sup>9</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. Ver N.C. Núm. 32, *infra*.

<sup>10</sup> Ver *San Juan Star*, 15 de julio 1982, p. 1; 8 de julio 1982, p. 6; 1 de agosto 1982, p. 3; 16 de agosto 1982, p. 1. La política tiene extraños efectos sobre la memoria de sus participantes: en 1983 Romero Barceló acusó al gobernador Rosselló y a su administración de ser *cabilderos* de las corporaciones 936 por hacer algo similar a lo que hizo su propia administración una década antes.

que le impone la estructura económica del Estado Libre Asociado.<sup>11</sup> El Gobierno no pudo atemperar la crisis económica que asedió a su administración, y este factor —junto a la crisis política de su gobierno y del Partido— llevó a la derrota a esta colectividad política en las elecciones de 1984 ante el Partido Popular Democrático y su candidato Rafael Hernández Colón.<sup>12</sup>

Durante la nueva administración, la economía alcanzó nuevos índices de crecimiento: restableció las políticas económicas tradicionales del ELA derogando la ley de incentivos industriales de 1978 y restaurando completamente la exención contributiva local al capital estadounidense. La administración de Hernández Colón logró reanimar el programa caribeño de Puerto Rico con el desarrollo del llamado *CBI puertorriqueño* (en referencia al *Caribbean Basin Initiative-Iniciativa de la Cuenca del Caribe*), del presidente Reagan. Cuando la administración de Reagan reanudó sus ataques a la *sección 936*, el gobierno de Puerto Rico y las compañías acogidas a esta exención vendieron la idea al gobierno estadounidense para que se mantuvieran los beneficios si estas compañías invertían parte de sus fondos localizados en la Isla en programas económicos en la región del Caribe. El gobierno estadounidense aceptó la idea como un mecanismo para reavivar la decaída Iniciativa para al Cuenca del Caribe.<sup>13</sup>

Un duro golpe al proyecto económico del PNP lo fue el contundente rechazo del Congreso y del Ejecutivo estadounidense (controlado este último por el pro-anexionista presidente George Bush) del programa de transición económica hacia la estadidad presentado durante el proceso plebiscitario de 1989 a 1991.<sup>14</sup> La idea central del programa de transición

<sup>11</sup> Emilio Pantojas García lo expresa de la siguiente forma: *Much to the chagrin of the PNP, the emerging economic structure came to rest yet again on another exceptional concession of the metropolis to the colony. The hopes of transcending not only the CI/EP [capital importation/export processing] strategy but the commonwealth crashed with the realities of the colonial polity and economy. The PNP had managed to steer a new course away from the CI/EP strategy, but the high-finance strategy that they designed led back to the "advantages" (for U.S. TNCs of the relation.* E. Pantojas-García *Development Strategies...*, p. 155.

<sup>12</sup> Edgardo Meléndez, *Puerto Rico's Statehood Movement*, cap. 7; Edwin Meléndez, "Accumulation and Crisis...", cap. 6; y E. Pantojas-García, *Development Strategies...*, cap. 5.

<sup>13</sup> E. Pantojas-García, *Development Strategies...*, cap. 5; James L. Dietz, y Emilio Pantojas-García, "Puerto Rico's New Role in the Caribbean: The High-Finance/Maquiladora Strategy", en Edwin Meléndez y Edgardo Meléndez, *Colonial Dilemma: Critical Perspectives on Contemporary Puerto Rico* (Boston: South End Press, 1992, pp. 103-115); y Edgardo Meléndez, "La política económica de Puerto Rico.... *Homines* [sometido para publicación].

<sup>14</sup> Para una discusión del proceso plebiscitario de 1989-91, ver a Edgardo Meléndez, "The Politics of Puerto Rico's Plebiscite," *Caribbean Studies* 24: pp. 3-4 (julio-diciembre 1991): pp. 99-132; y Pedro A. Cabán, "Redefining Puerto Rico's Political Status", en Edwin Meléndez y Edgardo Meléndez, eds., *Colonial Dilemma: Critical Perspectives on Contemporary Puerto Rico* (Boston: South End Press, 1993), pp. 19-39.

económica estadista fue la noción de que Estados Unidos estaría dispuesto a concederle unos beneficios especiales a Puerto Rico en su camino hacia la estadidad. Su principal demanda fue el pedido de retener los beneficios de la *sección 936* por un período de veinte años; otras demandas incluidas fueron el pago de la deuda pública de Puerto Rico por el gobierno de Estados Unidos; la devolución de los impuestos federales pagados en la Isla al gobierno local, asimismo como los pagados por el ron puertorriqueño en Estados Unidos; tarifas para proteger al café puertorriqueño; una zona marítima de 200 millas; y la transferencia al gobierno local de las tierras en manos del gobierno federal. También se solicitó la retención del idioma español como lengua oficial del nuevo estado (esta petición formaba parte de la *estadidad jibara* que el PNP había prometido a los puertorriqueños bajo el gobierno de Luis A. Ferré). Todas estas demandas fueron rechazadas por representantes del Congreso y del Ejecutivo estadounidense. Un representante del Departamento de Justicia Federal llegó incluso a cuestionar el llamado a la *igualdad social y económica* propuesto por el PNP por ser *irrealizable* dentro del marco constitucional de los Estados Unidos.<sup>15</sup>

Aunque el Partido Nuevo Progresista logró asestar dos derrotas en menos de un año —primero en un referéndum para aprobar enmiendas constitucionales celebrado en diciembre de 1991, y luego en las elecciones generales de noviembre de 1992— el programa económico presentado por este partido en 1992 se vio afectado por el rechazo en Estados Unidos al proyecto económico estadista.

Las políticas públicas de los dos partidos contendientes (PPD y PNP) durante las últimas tres décadas, en términos generales, han seguido pautas similares. En áreas de importancia —como lo es la política económica— aunque una administración partidista implante una nueva política, la administración que le sucede en el manejo del Estado colonial puertorriqueño ha continuado con dicha política pública. Lo que resulta interesante de las pasadas elecciones de 1992 es la marcada poca diferencia entre los programas presentados por estos dos partidos, particularmente en el área de política económica. Este dato parece importante ya que rompe con la experiencia pasada de la política del Partido Nuevo Progresista. En las elecciones de 1968 y 1976, cuando éste logró el control de la administración del gobierno local, las diferencias entre su programa y el del Partido Popular Democrático eran marcadamente significativas, en particular en lo referente a la política económica; el área de mayor

---

<sup>15</sup> Ver Edgardo Meléndez, "Colonialism, Citizenship, and Contemporary Statehood", en Meléndez y Meléndez, *Colonial Dilemma...*, p. 50.



diferencia entre ambos partidos por su relevancia a las respectivas alternativas de status. Mi estudio sobre las pasadas administraciones del PNP me lleva a concluir que aquellas sí trataron de implantar su programa político una vez alcanzado el poder, pero fracasaron en su intento.<sup>16</sup>

La escasa diferencia en las pasadas elecciones entre los programas de los dos partidos discutidos puede deberse a varias razones. Una de ellas sería la presión que impone a los partidos el sistema electoral bipartita que fuerza a ambos a competir por bases socio-electorales similares, tanto entre la burguesía como entre otras clases sociales. También la composición de los sectores dirigentes de ambos partidos —que son los que elaboran los programas políticos y le dan dirección ideológica— parece ser similar. Por ejemplo, la presencia de sectores financieros en la respectiva dirigencia de ambos partidos es notable, lo que puede explicar la afinidad ideológica en lo que a política económica se refiere. Pero en lo que al PNP respecta, existe un elemento adicional que es muy importante para entender este fenómeno: la crisis programática del partido. Hay varios elementos envueltos en esta crisis. Uno de ellos es la división del partido en dos bandos: la facción romerista (encabezada, claro está, por el propio Romero Barceló —ahora Comisionado Residente en Washington— y varios miembros de la Legislatura) y la facción posromerista, que encabeza Rosselló y su grupo de trabajo. A este tema volveremos más adelante. Pero me parece que en términos del programa del Partido Nuevo Progresista hay un factor adicional que debemos discutir y que fuera mencionado anteriormente: el rechazo por el liderato político estadounidense del programa de transición económica hacia la estadidad que había servido de parámetro a la política económica del PNP bajo la administración de Romero Barceló.

Cuando el Congreso de los Estados Unidos rechazó el programa estadista de transición económica, el partido quedó sin una guía que le implantara dirección a lo que sería una política propia de este partido en lo referente a política económica. Una vez eliminados los beneficios preferenciales al nuevo estado que demandaba el PNP, el programa económico de transición permanece con dos pilares fundamentales en su estrategia de crecimiento: demandar trato igual en las transferencias de fondos federales a la Isla y desarrollar las llamadas *ventajas competitivas* de Puerto Rico dentro de la economía estadounidense, como lo sería, por ejemplo, convertir a la Isla en un centro turístico del mercado estadounidense. Esta idea no es nueva, pues ya había sido planteada por los

---

<sup>16</sup> E. Meléndez, *Puerto Rico's Statehood Movement*, caps. 6 y 7.

estrategias económicos de ese partido bajo Carlos Romero Barceló.<sup>17</sup> De hecho, la eficiencia de esta estrategia como motor del crecimiento económico del nuevo estado ha sido cuestionada anteriormente por estudios del propio gobierno federal.<sup>18</sup> Así pues, vemos como el PNP bajo la dirección de Rosselló enfrenta un grave problema con su estrategia económica estadista, lo que sin duda afectó el programa político del Partido para el nuevo gobierno.

## II. EL PROGRAMA DE GOBIERNO DEL PARTIDO NUEVO PROGRESISTA: 1992-96

El programa económico propuesto por el Partido Nuevo Progresista en la campaña electoral de 1992 —que suponemos es la guía para el nuevo gobierno— es uno sin mucha articulación y dista mucho de ser una nueva estrategia de desarrollo económico hacia la estadidad. Según expuesto en su programa de gobierno de 1992, el programa económico estadista es uno de ideas generales y de muy poca concreción real:

Las principales proposiciones generales del PNP para promover el desarrollo económico futuro de Puerto Rico son las siguientes:  
 a) Ampliar el flujo de inversiones directas de capital de Estados Unidos;  
 b) Aumentar la participación de los productos de Puerto Rico, incluyendo los agrícolas, en los mercados de Estados Unidos; c) Facilitar el movimiento de los recursos humanos entre Puerto Rico y los estados Unidos [¿emigración de puertorriqueños?]; d) Desarrollar de forma más amplia las actividades del turismo y la agricultura; e) Restablecer la confianza de los empresarios e inversionistas en la economía de Puerto Rico.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> Ver Bertram P. Finn, "The Economics Implications of Statehood for Puerto Rico: A Preliminary Analysis", en Jorge Heine, ed., *Time for Decision: The United States and Puerto Rico* (Laham, Maryland: North-South Publishers, 1983), pp. 180-210; y también Grupo de Investigadores Puertorriqueños, *Breakthrough from Colonialism: An Interdisciplinary Study of Statehood* (Río Piedras: Editorial de la Universidad de Puerto Rico, 1984) parte V, cap. 2.

<sup>18</sup> U.S. Library of Congress, *Treating Puerto Rico as a State Under Federal Tax and Expenditure Programs: A Preliminary Economic Analysis*, prepared by Donald W. Kiefer (Washington, D.C.: Congressional Research Service, 1977), pp. 4, 34, 36 y 44; *Idem*, *Puerto Rico: Independence or Statehood?: A Survey of Historical, Political, and Socioeconomic Factors with Pro and Con Arguments*, prepared by William Tansil (Washington, D.C.: Congressional Research Services, 1977), p. 40; General Accounting Office, *Puerto Rico's Political Future: A Divisive Issue with Many Dimensions*, Report to the Congress of the United States by the Comptroller General (Washington D.C.: General Accounting Office, 1981), pp. 54-60. Más recientemente, de forma similar se expresó un informe de la Oficina Congressional de Presupuesto [Congressional Budget Office] demandado por el Comité de Finanzas del Senado de Puerto Rico durante las pasadas Vistas Congressionales sobre el status de Puerto Rico; reseñado en *El Mundo* 6 de abril 1990, pp. 4-5.

<sup>19</sup> Partido Nuevo Progresista, "Programa de Gobierno del Partido Nuevo Progresista, 1993-96", p. 3.

Estas proposiciones generales —y nada concretas— de forma alguna representan una estrategia económica diferente, pues en nada se diferencian de la política económica del Estado Libre Asociado. Más aún, estas proposiciones del PNP no concuerdan siempre con su práctica. Las proposiciones *a* y *e* (que en esencia son lo mismo) implican una defensa de la *sección 936*, representa el principal incentivo a la inversión actualmente en Puerto Rico. Sin embargo, el exgobernador, y entonces candidato del Partido a Comisionado Residente en Washington, Carlos Romero Barceló se opuso a la inclusión de tal propuesta en el programa de campaña; posteriormente el gobierno PNP ha estado dividido en cuanto a este asunto al enfrentar la propuesta de cambio a la *sección 936* presentada por la administración del actual presidente Bill Clinton.

En lo que parece ser el eje de su estrategia de desarrollo económico, su programa al respecto plantea como principal problema del País en cuanto a la economía lo siguiente:

El Estado Libre Asociado ha perdido gran parte de los poderes que en el pasado le facultaron para promover su modelo de desarrollo económico, por lo que este modelo es ya obsoleto.<sup>20</sup>

Luego de presentar las proposiciones ya discutidas, el Programa concluye:

La forma más efectiva de fortalecer estos factores es mediante una integración más completa de la economía de Puerto Rico con la de Estados Unidos.<sup>21</sup>

El significado concreto de esta proposición no está muy claro y las implicaciones de este argumento son inciertas. Muchos autores han planteado la profunda integración económica de Puerto Rico a los Estados Unidos, lo cual no ha resuelto la crítica situación económica de la Isla. Algunos economistas y estrategias políticos han postulado que es precisamente dicha integración económica el factor que ha promovido el estancamiento económico de Puerto Rico. Por ejemplo, la política económica del gobierno del Partido Popular bajo Rafael Hernández Colón en la década del ochenta fue un intento de disminuir la integración económica a los Estados Unidos, buscando nuevas inversiones y mercados extranjeros para darle mayor flexibilidad a la economía isleña. Por otro lado, me parece muy dudoso que alcanzar la completa integración económica a los Estados Unidos sirva de modelo de crecimiento económico. La única área de la economía de Puerto Rico que no está completamente integrada con la economía estadounidense es el área fiscal, en términos de recibir igual

---

<sup>20</sup> *Ibidem.*

<sup>21</sup> *Ibidem.*, p. 4.

trato en las transferencias de fondos federales y en el pago de contribuciones al gobierno federal. Es incierto que implantar estas normas ayuden mucho a promover un crecimiento económico sostenido, ni en la situación política actual ni bajo la estadidad.

El programa político presentado por el PNP para las elecciones de 1992 no representa un cambio significativo al *status quo* en términos económicos ni políticos. Es más bien un esquema para cómo mejor administrar las estructuras existentes; tampoco representa de forma alguna una estrategia para alcanzar la estadidad. Las diferencias con el programa político del Partido Popular Democrático respecto a medidas concretas de política no fueron muy significativas. En el área de programa económico, donde tradicionalmente las diferencias son mayores, las medidas concretas propuestas por ambos partidos no difieren en enfoque sino en lo práctico.

El PPD planteó el fortalecimiento de la política económica actual del Estado Libre Asociado, sosteniendo la defensa de la *Sección 936* como puntal de la economía puertorriqueña y prometió instaurar nuevos subsidios e incentivos al capital extranjero. El programa del PNP propuso fomentar la industria del turismo como eje del futuro desarrollo económico de Puerto Rico. Para ello prometió aumentar la inversión extranjera en esta área y vender los hoteles que posee el gobierno local, como parte de su estrategia de privatización.<sup>22</sup>

Otra medida del Partido Nuevo Progresista para lograr este propósito es la creación de un Departamento de Desarrollo Económico a nivel de Gabinete que integrará las actuales agencias de Fomento Económico, Turismo y Comercio; se intenta de esta forma integrar a estas áreas en una estrategia económica común. En términos del desarrollo del capital local, ambos partidos propusieron la privatización de ramas del gobierno como medida para alcanzar este propósito; el PNP además propulsó la idea de bajar las tasas contributivas al capital puertorriqueño.<sup>23</sup> La principal diferencia entre ambos partidos residió en la cuestión de la *Sección 936* del *Código de Rentas Internas Federal*. Pero aun aquí, aunque hubo un gran debate sobre este asunto dentro del PNP, su programa político mantuvo la defensa de aquella sección del Código como medida necesaria mientras

<sup>22</sup> *Caribbean Business*, 10 de septiembre 1992, pp. 24-25; 17 de septiembre 1992, pp. 16-17; *San Juan Star*, 28 de febrero 1992, p. 8; 13 de octubre 1992, p. 4; 1 de noviembre 1992, p. 11; 3 de noviembre 1992, p. 3; *El Nuevo Día*, 21 de febrero 1992, p. 7; 13 de marzo 1992, p. 5; 6 de julio 1992 p. 10; 16 de septiembre 1992, p. 5.

<sup>23</sup> *El Nuevo Día*, 18 de mayo de 1992, p. 8; 16 de septiembre 1992, p. 4; 21 de septiembre 1992, p. 10; *Caribbean Business*, 10 de septiembre 1992, pp. 26-27; 17 de septiembre 1992, pp. 20-21; 1 de octubre 1992, pp. 36-39.

exista el Estado Libre Asociado. Por otro lado, el Partido Nuevo Progresista apoyó la creación de las llamadas *zonas empresariales* como un sustituto de la *Sección 936* para promover la inversión de capital estadounidense en Puerto Rico.<sup>24</sup> Estas *zonas empresariales*, medida que ha sido discutida en el Congreso estadounidense desde la administración del presidente Reagan y que nunca ha sido aprobada, ofrece incentivos contributivos federales al capital que invierta en áreas de extrema pobreza en Estados Unidos. El problema con esta medida, al igual que con la *Sección 936*, es que depende para su realización de la voluntad del Congreso y no de la aprobación del gobierno local; la administración del presidente Clinton todavía no ha decidido si la impulsará como parte de su programa económico, que busca reducir el déficit federal, y mucho menos si ésta le aplicaría a Puerto Rico.

Aunque existen diferencias en algunas medidas de política pública propuesta por ambos partidos, éstas son en términos de cómo manejar el sistema actual y no en elementos esenciales o de concepción ideológica. Los dos, por ejemplo, propulsan la privatización como mecanismo para atacar el *gigantismo* y la ineficiencia gubernamental. Pero el **PPD** hace énfasis en la *desregulación* gubernamental y en la privatización de algunas áreas del gobierno donde la empresa privada podría ejercer una función más eficiente. El **PNP**, por el contrario, propuso la privatización completa de las funciones del Estado para fomentar así la inversión de capital privado y fortalecer la economía de mercado que entiende es necesaria para el desarrollo económico.<sup>25</sup> La idea de privatización, hay que dejar claro, fue impulsada por el gobierno de Rafael Hernández Colón, el cual logró modestas aplicaciones en las áreas de servicios (teléfonos) y de vivienda pública. Ambos partidos prometieron reducir la burocracia en el gobierno con la privatización de los servicios públicos; el **PNP** promulgó además la creación de *departamentos sombrilla*<sup>26</sup> (i.e., la integración de departamentos y agencias gubernamentales) para alcanzar este propósito. Ninguno de estos dos partidos principales —contrario al Partido Independentista Puertorriqueño— sostuvo la sindicación de los empleados públicos como parte de su *reforma gubernamental*.

Otro aspecto de la *reforma gubernamental* fue la llamada *reforma legislativa* planteada por el **PNP**, la cual buscaría aprobar una ley que

---

<sup>24</sup> *El Nuevo Día*, 6 de julio 1992, p. 10; *San Juan Star*, 1 de noviembre, 1992, p. 11.

<sup>25</sup> *El Nuevo Día*, 28 de febrero 1992, p. 11; 11 de mayo 1992, p. 10; 23 de octubre 1992, p. 7.

<sup>26</sup> Para una discusión sobre el concepto *Departamento Sombrilla*, véase Leonardo Santana Rabell, "Reforma gubernamental en el *Nuevo Comienzo*" *Avances de Investigaciones*, No. 1 (junio 1994), publicación de la *Revista de Administración Pública*. Cf. del mismo autor, "La reinención del gobierno: la reforma gubernamental durante el *Nuevo Comienzo*", p. 1, *supra*.  
**N. del E.**

obligaría a los legisladores a dedicar todo su tiempo a las tareas legislativas y también crear un código de ética para la Rama Legislativa; el PPD, por su parte, propuso convertir la legislatura bicameral en unicameral.<sup>27</sup>

Sin embargo, hubo dos áreas donde las diferencias respecto a las medidas concretas presentadas por los dos partidos principales (PNP y PPD), éstas fueron las áreas de la salud y la educación. Ambos defendieron la necesidad de una reforma educativa y la descentralización del sistema público de educación, la burocracia más grande y de mayor presupuesto del gobierno local. En su propuesta sobre la educación, el PNP propuso la creación de la *escuela de la comunidad*, la que le otorgaría a los planteles escolares una mayor facultad fiscal y administrativa; esta reforma implicaba una reestructuración sustancial del Departamento de Educación. Prometió la creación de *vales educativos*, mediante los cuales el gobierno local otorgaría un subsidio para que los estudiantes pudieran escoger al escuela pública —o privada— de su preferencia, siendo esto —en efecto— un inicio de la privatización de la educación pública.<sup>28</sup>

En el área de la salud, el PNP propuso la privatización de los hospitales públicos, medida que ya había sido implantada por el anterior gobierno (PNP) bajo Romero Barceló y que fuera posteriormente derogada por la administración (PPD) de Hernández Colón. Sostuvo también en su propuesta reforma de los servicios de salud pública la creación de un seguro universal de salud, donde el gobierno local costearía los gastos médicos de la población indigente.<sup>29</sup>

Hay otras áreas de política pública donde ambos partidos mostraron opiniones opuestas, pero estas son áreas que responden más bien a la lucha político-partidista por tener mayor control del aparato estatal local y por avanzar sus respectivas alternativa de status, y que no afectan la estructura misma del Estado colonial o de su política económica. Por ejemplo, el Partido Nuevo Progresista:

- a) **Prometió** abolir el Tribunal Apelativo creado en el último año de la administración de Hernández Colón, pues entendía que esta estructura estaba dominada por personas fieles al Partido Popular Democrático (aunque en su propuesta de reforma judicial el PNP había planteado crear un tribunal similar).

---

<sup>27</sup> *El Nuevo Día*, 11 de mayo 1992, p. 10; 22 de junio 1992, p. 10; *San Juan Star*, 2 de abril 1992, p. 14; 25 de octubre 1992, p. 10; 3 de noviembre 1992, p. 3.

<sup>28</sup> *San Juan Star*, 11 de octubre 1992, p. 11; *El Nuevo Día*, 18 de marzo 1992, p. 7; 15 de octubre 1992, p. 13; 28 de octubre 1992, p. 16.

<sup>29</sup> *San Juan Star*, 18 de octubre 1992, pp. 10-11; *El Nuevo Día*, 23 de marzo 1992, p. 10; 10 de octubre 1992, p. 10.

- b) **Planteó** derogar la ley que convirtió al español en idioma oficial de Puerto Rico, también aprobada por la anterior administración.
- c) **Propuso** la celebración de un plebiscito sobre el *status* político de la Isla (a escogerse entre las tres fórmulas tradicionales: **ELA**, estadidad e independencia).
- d) **Apoyó** la celebración de las primarias presidenciales estadounidenses en Puerto Rico.

Todas estas propuestas fueron rechazadas por la candidata a la gobernación por el **PPD**, Victoria Muñoz.<sup>30</sup>

### III. LA IMPLANTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA: LA PUGNA INTERNA EN EL PARTIDO NUEVO PROGRESISTA

La política del nuevo gobierno de Pedro Rosselló González ha estado durante sus primeros ocho meses dominada por dos factores principales: a) una pugna interna en el partido entre —lo que podría llamarse— el sector *romerista* y el encabezado por el Gobernador; y b) el debate público en cuanto a la postura del gobierno respecto a la *Sección 936*, la cual estaba siendo criticada por la administración del presidente Bill Clinton. Estos dos eventos están claramente vinculados, pero por su importancia, merecen discutirse por separado.

La pugna interna en el nuevo gobierno **PNP** responde —como señalamos— a una lucha entre dos facciones por el control programático-ideológico y político del partido. Estas pugnas internas por el control del partido y de su programa no son nuevas; de hecho, desde hace unos veinte años, con la ascendencia de Romero Barceló al mando del partido en 1973, estas pugnas se han estado repitiendo periódicamente. Más que luchas internas por el control de la maquinaria partidista, éstas representan el forcejeo de facciones anexionistas por definir el programa estadista y la concepción del partido como institución y como forjador de un proyecto político.

Luego de la derrota electoral del partido en 1972, Romero Barceló tomó el control presentando una nueva visión estadista y un nuevo programa económico. El derrotado gobernador Luis A. Ferré había presentado un programa donde la burguesía local tendría un papel

---

<sup>30</sup> *El Nuevo Día*, 16 de marzo de 1992, p. 7; 4 de mayo de 1992, p. 8; 20 de julio de 1992, p. 14; 22 de julio de 1992, p. 6; *Caribbean Business*, 10 de septiembre de 1992, p. 22-23.

preponderante en la nueva economía estadista; su concepción de la estadidad era *evolucionista*; había que preparar a los puertorriqueños para esta opción de *status* y convencer a los Estados Unidos de los beneficios que para ellos significaría. Es Romero representante de la *nueva* burguesía criolla vinculada al capital transnacional y su programa económico buscaba —como apuntáramos antes— integrar aún más la economía puertorriqueña al proceso productivo transnacional estadounidense. Por otro lado, argumentaba él que ya Puerto Rico y los puertorriqueños estaban preparados para la estadidad y que el Congreso la otorgaría si éstos la demandaban; de aquí que su consigna fuera: *estadidad ahora*.<sup>31</sup> Desde entonces, el programa estadista y la maquinaria del PNP estuvieron dominados por su figura.

Para las elecciones de 1984 —siendo gobernador Romero Barceló— el entonces alcalde de San Juan por este partido, Hernán Padilla, le retó la presidencia del partido y a la candidatura a la gobernación. La figura del Gobernador se hallaba en aquel momento asediada por la extendida corrupción en su gobierno, la intervención del gobierno federal en la administración local, y por los hallazgos presentados en las vistas senatoriales sobre el *caso del Cerro Maravilla*.<sup>32</sup>

En julio de 1983 Padilla y un grupo de disidentes abandonan el PNP y fundan una nueva colectividad política: Partido de Renovación Puertorriqueña, con Padilla como candidato a gobernador, dividiéndose así el Partido Nuevo Progresista, lo que le costó el triunfo en esos comicios. La importancia de la candidatura de Hernán Padilla planteó un programa económico que buscaba proteger al capital local frente al avance del capital transnacional estadounidense. De otro lado, éste propuso una estadidad por *consenso*, concebida como un proceso a largo plazo sostenido por el creciente convencimiento de la población sobre sus beneficios. Esta era una visión contrapuesta a la de Romero Barceló, que era de claro corte confrontacionista, que buscaba empujar la estadidad a corto plazo y a cualquier costo. Sin embargo, para esas elecciones Romero Barceló todavía logró mantener el control político y programático del partido, pero luego de la derrota electoral de 1984, su liderato fue crecientemente cuestionado dentro del partido.<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> Edgardo Meléndez, *Puerto Rico's Statehood Movement*, caps. 6 y 7.

<sup>32</sup> En 1981 el Senado, dominado por el PPD, había iniciado una investigación de este suceso donde dos jóvenes de ideología independentista fueron muertos a manos de la policía. Se acusaba al gobierno de haber manipulado la investigación y proteger a los policías acusados del hecho. Ver Manny Suárez, *Requiem on Cerro Maravilla: The Police Murders in Puerto Rico and the U.S. Government Coverup* (Maplewood, N.J.: Waterfront Press, 1987).

<sup>33</sup> Edgardo Meléndez, *Puerto Rico's Statehood Movement*, cap. 7.



Con el apoyo de la influyente *Federación de Alcaldes* (que agrupaba a los alcaldes del PNP), Baltasar Corrada del Río, ex-comisionado Residente, obtuvo la presidencia del partido y la candidatura a la gobernación para las próximas elecciones de 1988. Su liderato fue efímero, ya que no pudo controlar la maquinaria del partido —todavía leal a Romero Barceló— ni presentar un nuevo programa estadista o uno económico distinto al de aquel. La avalancha política que se inició con el proceso para celebrar un plebiscito auspiciado por el Congreso en 1989 propulsó nuevamente a Romero Barceló al liderato de su partido. Pero ante los resultados del proceso plebiscitario —nada alentadores para la causa estadista— y el desgaste de la maquinaria partidista, cuestionaron nuevamente su liderato dentro del partido. Estos eventos sentaron las bases para el ascenso de Pedro Rosselló al liderato del PNP y a la gobernación.

En este momento se distinguen claramente tres sectores que pugnan por el control del partido: el sector *romerista*, la Federación de Alcaldes y el *grupo de Rosselló*. La mayor influencia de Romero Barceló se da en el interior de la maquinaria partidista, lo que explica su alta longevidad política. Permanece como la figura indiscutible del anexionismo contemporáneo y es un factor crucial para la movilización de masas por el partido. El núcleo de la facción *romerista* lo compone ese grupo de *políticos profesionales* que ascendieron con éste en la década del setenta y que hoy en día copan la representación del PNP en la *nueva* legislatura.

Por otro lado, Romero Barceló parece haber perdido apoyo entre sectores de la burguesía local que habían sido atraídos por su programa económico en los años setenta. El factor principal que motivó esta situación es, claro está, el debate sobre la *Sección 936 del Código de Rentas Internas Federal*<sup>34</sup> de Estados Unidos, la cual ha sido vehementemente atacada por él. Casi al unísono, la burguesía puertorriqueña —incluyendo la burguesía anexionista— apoya la permanencia inalterada de esta sección. Esto representa una clara contradicción para la burguesía anexionista, pues la aplicación de dicha sección es incompatible con la estadidad. La posición de éstos es que se mantengan las estructuras económicas actuales hasta que se logre un largo proceso de transición económica a la estadidad. Esta

---

<sup>34</sup> Esta sección del Código exime del pago de contribuciones federales a las ganancias repatriadas a los Estados Unidos por las subsidiarias de corporaciones estadounidenses que operan en Puerto Rico. Durante las últimas dos décadas, la aplicación de esta sección se ha convertido en el principal incentivo de inversión en la Isla para el capital estadounidense. Este subsidio federal al capital estadounidense ha atraído a Puerto Rico subsidiarias de las principales transnacionales de Estados Unidos. La inversión de estas industrias y las ganancias generadas por razón de esta sección han generado en la Isla un sector manufacturero de avanzada y unos niveles de inversión financiera y de consumo local que de otra forma no existirían.

posición es representada tanto por Manuel Casiano, propietario del *Caribbean Business* (periódico dirigido hacia los grandes empresarios), como por Antonio Luis Ferré, dueño del influyente *El Nuevo Día*.

Por su parte, la *Federación de Alcaldes* cobró notable influencia durante la década del ochenta. Las transformaciones en el aparato estatal colonial, en particular el aumento de transferencias federales a los municipios, revivió las una vez moribundas estructuras municipales. Las transferencias de fondos federales han hecho de los municipios estructuras de patronazgo independientes del gobierno central y del partido en el gobierno. La nueva ley de reforma municipal otorgó nuevos y mayores poderes a los alcaldes, convirtiéndolos en figuras de gran poder político.<sup>35</sup> La importancia de los alcaldes —quienes controlan una vicepresidencia del partido— se ha visto en las últimas dos elecciones. Tanto Corrada del Río como Rosselló pudieron asumir la dirección del partido gracias al apoyo de los alcaldes; fueron éstos, además, quienes pusieron a Romero Barceló a cargo de los asuntos del plebiscito que se discutían en Washington en 1989. En estos momentos, los alcaldes pertenecientes al PNP mantienen su distancia, tanto de Romero como del Gobernador. Por ejemplo, éstos —junto con los alcaldes del PPD, en una acción inusitada— celebraron una marcha a favor de la permanencia de la *Sección 936*, contrariando la postura del Comisionado Residente (Romero Barceló) y sin contar con el apoyo explícito del gobernador Rosselló. Los alcaldes del PNP se han quejado públicamente, además, de la falta de atención por el gobierno central a sus demandas de patronazgo y del poco interés por el Gobernador en los asuntos municipales. Los alcaldes, asimismo, han pedido públicamente el despido del principal asesor del gobernador en la Fortaleza, Álvaro Cifuentes.<sup>36</sup>

El sector con menos influencia dentro de la maquinaria del partido es el de Rosselló, que controla el aparato del gobierno central. Esto es así dado que por su reciente arribo a la política interna del partido, se ha visto obligado a hacer concesiones tanto al sector *romerista* como a los alcaldes en sus nombramientos. Representa él a un sector de la burguesía local, mayormente financiero, que busca mayor cautela en el manejo de la estructura económica de Puerto Rico y que propone un proceso controlado de transición económica a la estadidad que garantice la estabilidad

---

<sup>35</sup> Para un análisis de la reforma municipal, véase Leonardo Santana Rabell y Mario Negrón Portillo, eds., *La reforma municipal en Puerto Rico: retos y oportunidades* (Río Piedras: Escuela Graduada de Administración Pública, 1993).

<sup>36</sup> *San Juan Star*, 14 de febrero de 1993, p. 3; *El Nuevo Día*, 1 de marzo de 1993, p. 5; 8 de marzo de 1993, p. 8.

económica de la Isla. Los principales puestos en el Gabinete, en particular aquellos vinculados al área económica, fueron ocupados por personas provenientes del sector financiero o de bufetes ligados al sector corporativo-bancario.<sup>37</sup> La defensa que de la *Sección 936* hizo el Gobierno, refleja cuáles son los intereses de este grupo.

El Dr. Pedro Rosselló asciende a la gobernación gracias al agotamiento del pasado gobierno del Partido Popular Democrático, al deseo de cambio de la población puertorriqueña, y por el descalabro existente en la maquinaria del **PNP** en aquel entonces. Su figura se benefició de la imagen creada por el influyente periódico anexionista *El Nuevo Día*, que lo presentó como una figura joven y propulsora del cambio, frente a un agotado **PPD**, e incluso como algo distinto dentro del liderato existente del Partido Nuevo Progresista.

Desde el inicio de su campaña, planteó la necesidad de reformar la estructura política y gubernamental del país para crear un nuevo estilo político en el país. Pero la propuesta de reforma política iba en contra de la propia maquinaria del partido, la cual él no controla y que le ha combatido sus intentos de cambio. A pesar de que clamó por un cambio de liderato en el partido y que presentó sus candidatos en las primarias del partido en 1992, la mayoría de los candidatos electos a las alcaldías y a la legislatura respondían a la maquinaria **PNP**, particularmente vinculados a la facción *romerista*.<sup>38</sup> De aquí que en los primeros meses de su gobierno, ha sido confrontado por la Legislatura a pesar de que es controlada por su propio partido. Para mayor agravio político al Gobernador, Romero se impuso como candidato a Comisionado Residente sobre la candidata apoyada por Rosselló,<sup>39</sup> lo cual le ha permitido a Romero Barceló mantener su presencia dentro de la maquinaria partidista y en el debate público del país. Las disputas internas en el **PNP** han salido a relucir alrededor de la discusión sobre el futuro de la *Sección 936* y sobre los planes de reforma gubernamental propuesto por el Ejecutivo.

#### IV. IMPLANTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA: INCERTIDUMBRE DE LA *SECCIÓN 936*

Los intentos de la administración del presidente Clinton de revisar los beneficios otorgados al capital estadounidense en Puerto Rico por el Congreso estadounidense bajo la *Sección 936* del *Código de Rentas Internas*

---

<sup>37</sup> *El Nuevo Día*, 19 de noviembre de 1992, p. 6; y *San Juan Star*, 13 de diciembre de 1992, p. 2.

<sup>38</sup> *El Nuevo Día*, 1 de junio de 1992, pp. 4-8; 14 de junio de 1992, p. 4.

<sup>39</sup> *San Juan Star*, 24 de enero de 1992, p. 3; *El Nuevo Día*, 8 de noviembre de 1992, p. 7.

*Federal* han puesto nuevamente de manifiesto las limitaciones que enfrenta el Estado colonial y los partidos puertorriqueños al determinar la política económica del país. De aquí que los intentos de revisar o eliminar la sección por diferentes administraciones estadounidenses en los últimos diez años ha sido motivo de exasperación política en Puerto Rico. La administración de Rosselló ha tenido que enfrentar el último ataque a la sección, de aquí que los primeros ocho meses de su gobernación hayan estado dominados por el intento de defender este importante incentivo a la inversión en Puerto Rico.

En 1976 el Congreso de Estados Unidos creó la *Sección 936* del *Código de Rentas Internas Federal* para sustituir la *Sección 931* como una medida para *aumentar el empleo* en Puerto Rico. Aunque ésta aplica a todos los *territorios insulares* de los Estados Unidos, el 98 por ciento de todos los fondos generados por esta ley están localizados en Puerto Rico. La aplicación de la sección, junto con el aumento dramático en las transferencias de fondos federales en ese mismo período, sirvieron para mitigar y contener la profunda crisis económica en que se encontraba la Isla a mediados de los años setenta, situación que amenazaba con convertirse en una crisis política del Estado colonial.<sup>40</sup> Ambas medidas —la *Sección 936* y el aumento en las transferencias federales— reflejan la naturaleza *ad hoc* de la política colonial de Estados Unidos hacia Puerto Rico.<sup>41</sup> Esto es: ambas medidas fueron implantadas para resolver problemas económicos a corto plazo, sin comprender las implicaciones económicas y políticas inesperadas, tanto para los Estados Unidos como para los puertorriqueños. El desarrollo de un sector manufacturero de avanzada y uno financiero de grandes proporciones se han basado en la inversión de las compañías y los *fondos 936*; por otro lado, esta sección ha formado parte del debate político sobre el *status* de Puerto Rico, habiendo sido auspiciada en un momento u otro por los tres partidos tradicionales, pero identificándose fuertemente con la permanencia del Estado Libre Asociado. Los repetidos intentos por revisar o eliminar la sección han exacerbado en cada ocasión el debate sobre el *status* político de la Isla.

Esta sección es realmente un subsidio del gobierno de Estados Unidos

---

<sup>40</sup> E. Pantojas-García, *Development Strategies as Ideology*, pp. 153-54; James Dietz, *Economic History of Puerto Rico* (New Jersey: Princeton University Press, 1986), pp. 297-304. Sobre su vinculación con la política de *status* de la Isla, vea: Pedro A. Cabán, "Reworking the Colonial Formula", *Radical America* 23:1 (1990), pp. 9-19; y Carmen Gautier Mayoral, "The Puerto Rican Socio-economic 'Model': Its Effects on Present-Day Politics and the Plebiscite", *Loc. cit.*, pp. 21-32.

<sup>41</sup> Edgardo Meléndez, "Colonialism, Citizenship, and Contemporary Statehood", en E. y E. Meléndez, *Loc. cit.* pp. 42-44.

a un sector de su capital transnacional. Esta exime del pago de contribuciones federales a las ganancias generadas en la Isla y repatriadas a los Estados Unidos por las llamadas *corporaciones de posesiones*. Estas son aquellas subsidiarias de corporaciones estadounidenses en los territorios que generen al menos 80 por ciento del ingreso bruto dentro de la posesión y al menos 50 por ciento de ese ingreso sea producto del comercio activo en dicho territorio. Esta definición beneficia mayormente al capital transnacional, que tiene la capacidad económica para mantener una infraestructura productiva en la Isla y la necesidad de *lavar* sus ganancias mundiales a través de Puerto Rico. Se ha estimado que algunas grandes transnacionales estadounidenses han reclamado que cerca de una quinta parte de sus ganancias mundiales han sido producidas en Puerto Rico.<sup>42</sup>

Esta sección ha generado increíbles ganancias para estas corporaciones. Se estima que en los últimos años los llamados *fondos 936* (las ganancias que por ley tienen que invertir estas corporaciones en la Isla) ascienden a alrededor de \$18 billones, mientras que las ganancias anuales producidas por medio de ésta oscilan entre \$1 y \$2 billones.<sup>43</sup> Esta sección del *Código de Rentas Internas* se ha convertido en las últimas décadas en el principal incentivo en Puerto Rico al capital transnacional estadounidense. Por otro lado, vinculado a los *fondos 936* se ha generado una poderosa industria financiera en Puerto Rico que es dominada por grandes bancos estadounidenses (**First National Citibank**, **Chase Manhattan**, **First Bank of Boston**, etc.) y compañías de corretaje norteamericanas (**Payne Webber**, **Merrill Lynch**, **E.F. Hutton**, etc.); este proceso ha estado acompañado por la penetración de grandes bancos españoles (**Santander**, **Bilbao Vizcaya**, **Central Hispano**) y la consolidación de bancos locales (principalmente el **Banco Popular de Puerto Rico**). Esto ha generado una alianza entre el sector transnacional estadounidense y la burguesía local. Todos los sectores de la burguesía local (representada por organizaciones como la Asociación de Industriales, la Asociación de Bancos y la Cámara de Comercio), indistintamente de las preferencias políticas de sus individuos, han apoyado la permanencia de esta sección del Código; junto con el gobierno de turno (ya sea éste **PPD** o **PNP**) han cabildeado continuamente en defensa de este código federal.<sup>44</sup>

---

<sup>42</sup> E. Pantojas-García, *Development Strategies as Ideology...*, p. 153.

<sup>43</sup> *El Nuevo Día*, 25 de julio de 1993, p. 116.

<sup>44</sup> Cf. Carlos Alá Santiago, "La reconversión industrial en Puerto Rico: el caso de la industria farmacéutica", *Revista de Administración Pública* 21: (junio 1989): pp. 61-88; *Idem*, "Reestructuración bancaria y el modelo de desarrollo puertorriqueño", *Revista de Administración Pública* 23:1 (diciembre 1990): pp. 31-65.

La reacción del PNP y de su gobierno ante los ataques a la *Sección 936* por la administración del presidente Clinton refleja tanto la división interna en el partido como la contradicción inherente al manejo del ELA por un partido estadista. La facción *romerista*, encabezada por el Comisionado Residente y por destacados líderes del PNP en la Legislatura, apoyaron la revisión del *Código de Rentas Internas* propuesta por el Ejecutivo estadounidense. Reiteraron continuamente que la reducción en beneficios, o incluso la eliminación de esta sección, facilitaría una petición de estadidad por los puertorriqueños y sentaría las bases para elaborar un nuevo modelo económico de transición a la estadidad. Romero Barceló apoyó desde un principio la propuesta del Presidente de revisar drásticamente los beneficios de la *Sección 936* y de su eventual eliminación, exigiendo a cambio paridad en la transferencia de fondos federales de *Medicaid* a Puerto Rico y la inclusión de la Isla en el propuesto plan de salud de la administración del presidente Clinton.

El liderato del Partido Nuevo Progresista en la Legislatura celebró vistas sobre la *Sección 936* y tuvo la osadía de proponer alternativas económicas ante la posible eliminación de dicho estatuto fiscal.<sup>45</sup> La estrategia de la facción *romerista* era clara: presentar a Rosselló y su grupo como defensores de los *grandes intereses económicos* y del *status* de Estado Libre Asociado, mientras ellos se presentaban como defensores del Pueblo y de la *igualdad* de los puertorriqueños ante Estados Unidos (en lo referente, claro está, a la transferencia de fondos federales). Mientras tanto, los alcaldes del Partido Nuevo Progresista marchaban junto a los alcaldes del Partido Popular Democrático en apoyo a la permanencia de la *Sección 936*, a la vez que el gobierno de Rosselló trataba de delinear su estrategia con respecto a las reformas del Código federal.

Como hemos planteado anteriormente, la propuesta de revisar la *Sección 936* confrontó al Gobernador con el dilema que aqueja a todo propulsor de la estadidad en el gobierno colonial: o sustenta políticas económicas que validan la existencia del ELA (mantener la *sección*) o persigue una política favorable a la estadidad a largo plazo (la eliminación de la ésta) pero que implicaría inestabilidad económica a corto plazo y tal vez no lograr la reelección (necesaria para avanzar la causa estadista) del partido.

La reacción del gobierno de Rosselló ante la propuesta de reformar la

---

<sup>45</sup> Véase Carlos Romero Barceló, "Exención e igualdad", *El Nuevo Día*, 31 de octubre de 1992, p. 66; 13 de febrero de 1993, p. 5; 19 de febrero de 1993, p. 7-8; 26 de febrero de 1993, p. 14; 9 de marzo de 1993, p. 8; 18 de marzo de 1993, p. 8; 26 de abril de 1993, p. 6; 19 de junio de 1993, p. 5; y *San Juan Star*, 6 de diciembre de 1992, p. 4.

*Sección 936* reflejó su incertidumbre ante este asunto. Semanas luego de haber ganado las elecciones, el Gobernador y sus asesores propusieron implantar una contribución a los ingresos generados en la Isla por las *corporaciones 936* a cambio de eliminar las cargas impositivas sobre la repatriación de ganancias a los Estados Unidos (*tollgate tax*).<sup>46</sup> Pero como es de esperarse dentro de la relación colonial, la nueva propuesta de reforma fiscal de la administración del presidente Clinton tomó por sorpresa al sector gobernante de la Isla. Mientras el sector *romerista* fue claro y firme en su respuesta, el sector de Rosselló fue vacilante. La reacción inicial del Gobernador y de representantes de su administración parecía similar a la de la facción *romerista*: *la reforma de la Sección 936 y su posible desaparición es inevitable y es necesario ajustarse a ello*. El Gobernador propuso las *zonas empresariales* como alternativa a la *Sección 936* y el Secretario de Estado, Baltasar Corrada del Río, se manifestó sobre la necesidad de elaborar un *nuevo modelo de desarrollo económico* que sustituya a los beneficios que provee esta sección. La confusión del Gobierno fue tal que en un momento dado llegó a apoyar una propuesta presentada por Romero Barceló —que era cónsona con la propuesta Clinton— de limitar los beneficios de la *Sección 936*.<sup>47</sup>

La propuesta de revisar los beneficios contributivos a corporaciones estadounidenses en Puerto Rico bajo la mencionada sección del Código fue presentada por la administración del presidente Clinton como parte de su propuesta de reforma contributiva que buscaba reducir el déficit federal y equilibrar entre las diversas clases sociales el pago de las contribuciones sobre ingresos en Estados Unidos. La revisión de la sección buscaba allegar fondos al Tesoro federal y acabar con los *beneficios desproporcionados* de estas corporaciones, los cuales no estaban a la par con los empleos que creaban en la Isla. La propuesta del Presidente imponía un crédito contributivo sobre el 65 por ciento de los salarios pagados en la Isla y ningún crédito sobre la inversión de capital realizada; habría un período de transición de tres años. Se estimó que esta propuesta recaudaría unos \$7 a \$8 billones para el tesoro federal en contribuciones. Romero Barceló propuso un *crédito salarial* de 100 por ciento o un crédito contributivo alterno por nueva inversión de capital que creara empleos por un período de diez años, al final del cual se eliminaría la *Sección 936*. A cambio de esta imposición contributiva sobre corporaciones estadounidenses en Puerto Rico, Romero Barceló propuso que se le otorgara paridad en el

<sup>46</sup> *El Nuevo Día*, 24 de noviembre de 1992, p. 4; y 16 de diciembre de 1992, p. 5.

<sup>47</sup> *El Nuevo Día*, 18 de febrero de 1993, p. 8; 25 de febrero de 1993, p. 8; 6 de marzo de 1993, p. 4; *San Juan Star*, 4 de marzo de 1993, p. 14; 6 de marzo de 1993, p. 17.

desembolso a la Isla de fondos de Medicaid (que ascenderían de unos \$79 millones a \$1,200 millones anuales).<sup>48</sup> El gobernador Rosselló respondió con otra propuesta, que otorgaba un 100 por ciento de crédito salarial, 10 por ciento de crédito contributivo por inversión, y exención completa por los ingresos pasivos de las *corporaciones 936* en la Isla; esta propuesta pretendía recaudar unos \$6.4 billones para el fisco federal.<sup>49</sup>

La división interna en el Gobierno con respecto a los cambios a la *Sección 936* y la vacilante postura tomada por el Ejecutivo perturbaron grandemente a la burguesía local. Uno a uno, los diversos sectores de ésta manifestaron su oposición a los cambios propuestos y propulsaron la permanencia de la sección, inalterada si fuera posible, o con las menores alteraciones a los beneficios alcanzados por estas corporaciones. La burguesía local prevenía que cualquier cambio a la sección pudiera desestabilizar la inversión estadounidense en la Isla y traer consigo la fuga de capital, la merma en la inversión extranjera en la Isla, el desempleo masivo y la crisis económica para Puerto Rico.<sup>50</sup>

Desalentados por el tibio esfuerzo desplegado por el Gobernador y ante la actitud hostil de la Legislatura y el Comisionado Residente, diversos sectores de la burguesía local comenzaron a presionar a Rosselló para que el gobierno de Puerto Rico asumiera la defensa de la *Sección 936*. En febrero de 1993 representantes del Ejecutivo local y de la empresa privada crearon un comité coordinador para la defensa de esta sección, dirigido por el Secretario de la gobernación y abogado corporativo Alvaro Cifuentes.<sup>51</sup> La burguesía local también montó un fuerte cabildeo en Washington, uniéndose así a los cabilderos de los intereses corporativos estadounidenses que presionaban en contra de la propuesta de Clinton; las industrias farmacéuticas en Puerto Rico formaron la *Pharmaceutical Industries Association* para defender sus intereses vinculados a la *Sección 936*.<sup>52</sup>

Como en ocasiones anteriores, los diversos sectores interesados en la defensa de la *Sección 936* presentaron este asunto ante el gobierno y la opinión pública estadounidense como uno *puertorriqueño* y no como una defensa de los intereses corporativos *936*. Esto es, la oposición a los

---

<sup>48</sup> *El Nuevo Día*, 5 de marzo de 1993, p. 7.

<sup>49</sup> *El Nuevo Día*, 29 de marzo de 1993, pp. 6-7.

<sup>50</sup> *El Nuevo Día*, 25 de noviembre de 1992, p. 10; 11 de diciembre de 1992, p. 141; 16 de abril de 1993, p. s-22; *San Juan Star*, 11 de febrero de 1993, p. 3.

<sup>51</sup> *El Nuevo Día*, 20 de febrero de 1993, p. 6.

<sup>52</sup> *El Nuevo Día*, 13 de mayo de 1993, p. 4.



cambios propuestos al Código federal fue presentada como una cuestión económica de *vida o muerte* para los puertorriqueños y no como una defensa de los intereses 936. En este sentido, era necesario que la *respuesta puertorriqueña* sobre la sección fuera encabezada por el gobierno local y apoyada por diversos sectores económicos y políticos de la Isla. La burguesía local presionó efectivamente para que la administración de Pedro Rosselló modificara su posición y encabezara el cabildeo puertorriqueño en defensa de la susodicha sección. Más aún, en una estrategia muy astuta, se movilizó la comunidad puertorriqueña en los Estados Unidos —cuyo voto ha sido crucial en varias elecciones congresionales— a favor de la *Sección 936*. Los tres congresistas de origen puertorriqueño —José Serrano, Luis Gutiérrez y Nidya Velázquez— calbildearon en el Congreso y ante el presidente Clinton en favor de modificaciones modestas a la mencionada sección; éstos llegaron a amenazar al Presidente con negarle su apoyo al programa presidencial de reforma económica y de salud. La campaña de opinión pública entre los puertorriqueños en Estados Unidos fue muy efectiva, llegándose a recoger cientos de miles de firmas en contra de la propuesta presidencial. Como un posible resultado de esta campaña, el senador Patrick Moynihan (Demócrata por N.Y.), presidente del importante Comité de Finanzas del Senado, quien había apoyado la propuesta de Clinton, cambió de opinión; aconsejó al Presidente que modificara su propuesta ya que ésta pudiera traer consigo alteraciones económicas favorables a la estadidad, algo para lo cual Estados Unidos no estaba aún preparado.<sup>53</sup>

La burguesía local no aceptó la contrapropuesta presentada por el Gobernador a la propuesta del presidente Clinton para modificar la *Sección 936* del *Código de Rentas Internas Federal*.<sup>54</sup> Ante la presión ejercida por los sectores corporativos estadounidenses y puertorriqueños, el gobernador Rosselló modificó su propuesta, presentando una que recibió el apoyo inmediato de la burguesía local. La nueva propuesta, anunciada a finales de abril de ese año, era muy favorable a las *corporaciones 936*, pues bajo este nuevo plan terminarían pagando unos \$2.7 billones en contribuciones. Asumió el Ejecutivo la posición defendida por las *corporaciones 936* y la burguesía local, pues se establecieron dos mecanismos para determinar el pago de las contribuciones de estas corporaciones: un crédito salarial y un crédito por ganancias. Esta última opción es muy importante

---

<sup>53</sup> *El Nuevo Día*, 11 de junio de 1993, p. 6; 16 de junio de 1993, p. 7; 13 de abril de 1993, p. 10.

<sup>54</sup> *El Nuevo Día*, 26 de marzo de 1993, p. 5; 15 de abril de 1993, p. 8.

para la industria de alta inversión de capital pero poca creación de empleos.<sup>55</sup>

Como era de esperarse dentro del proceso político estadounidense, la reforma final fue un compromiso entre la propuesta inicial del Presidente y la contrapropuesta del *sector 936* y el *lobby* puertorriqueño. En mayo de 1993 la Cámara de Representantes aprobó las reformas a la *Sección 936* propuestas por la administración Clinton; para mayor intranquilidad de sus defensores, la Cámara también aprobó una medida penalizando la práctica de las *plantas desertoras* (*runaway plants*), esto es, de aquellas industrias que cierran operaciones en Estados Unidos para localizarse en Puerto Rico y disfrutar de los beneficios de la *Sección 936*.<sup>56</sup> La situación cambió, sin embargo, cuando el Senado aprobó una medida distinta y mucho más favorable a las *corporaciones 936*. En la medida senatorial se establecieron dos alternativas de exención: una por crédito salarial y otra por crédito sobre ingreso, eliminándose la exención completa (100%) existente y reduciéndose en ambos casos a un 60 por ciento (a ser reducida paulatinamente). El Senado también otorgó exención contributiva sobre el ingreso pasivo de las *corporaciones 936* en la Isla (los llamados *fondos 936*) y no incluyó medida alguna sobre las *plantas desertoras*. Bajo esta propuesta, el fisco federal recibirá unos \$3.8 billones en contribuciones de las *corporaciones 936* en un período de cinco años, medida que fue aceptada renuientemente por los defensores de la sección.<sup>57</sup> Un mes más tarde el presidente Clinton se manifestó a favor de la medida senatorial y en agosto la Cámara de Representantes aceptó la misma. Días más tarde, el Congreso en pleno aprobó las disposiciones senatoriales sobre reforma a la *Sección 936* del *Código de Rentas Internas Federal*.<sup>58</sup>

La controversia sobre la *Sección 936* pone nuevamente sobre el tapete las limitaciones que sufre el Estado colonial en Puerto Rico con respecto a la formulación de política pública, particularmente en lo referente al área tan crucial de la política económica. La economía de Puerto Rico —sustentada durante este siglo por la inversión de capital estadounidense— ha descansado en las últimas dos décadas en la inversión fomentada por la exención contributiva federal provista bajo la *Sección 936* del Código de Rentas Internas de Estados Unidos. Los cambios a esta ley federal, que son impulsados por la decreciente posición económica

<sup>55</sup> *San Juan Star*, 24 de abril de 1993, p. 17; *El Nuevo Día*, 23 de abril de 1993, p. 6.

<sup>56</sup> *El Nuevo Día*, 14 de mayo de 1993, p. 4.

<sup>57</sup> *El Nuevo Día*, 18 de junio de 1993, pp. 4, 5 y 6; 20 de junio de 1993, p. 6.

<sup>58</sup> *El Nuevo Día*, 23 de julio de 1993, p. 4; 6 de agosto de 1993, p. 5; 7 de agosto de 1993, p. 5.

estadounidense a nivel mundial, las relaciones de poder en Estados Unidos, y la crisis fiscal del Estado reflejada en el déficit federal, traerían consigo importantes transformaciones económicas en la Isla. Aun los que se oponen al **ELA** se han visto obligados a defender la estructura económica existente. Tanto la administración de Romero Barceló como la de Rosselló han tenido que defender la *Sección 936* para evitar las consecuencias económicas negativas de su eliminación o revisión.

En cuanto al otro renglón importante de política económica del gobierno local —la llamada política caribeña— el gobierno de Rosselló ha mantenido la política trazada por las antecesoras administraciones de Romero Barceló y Hernández Colón. Esta política estipula que Puerto Rico cumple una función como intermediario económico entre Estados Unidos y el Caribe. En la versión anexionista del gobierno de Romero Barceló —y ahora de la administración de Rosselló— Puerto Rico se vislumbra como el eje económico de una región caribeña integrada a los Estados Unidos. Tanto para un partido (**PPD**) como para el otro (**PNP**), esta política caribeña busca insertar a Puerto Rico en las nuevas estrategias para el Caribe del Estado y el capital estadounidense. Para el **PNP**, la política caribeña se ha convertido en parte importante de su estrategia estadista al argumentar que la anexión asegurará la presencia estratégica y económica de Estados Unidos en la región. Según los estrategas anexionistas, sólo la estadidad asegura que Puerto Rico sirva de punta de lanza hegemónica para los Estados Unidos en la región del Caribe.<sup>59</sup>

La postura del actual gobierno con respecto a la política caribeña ha sido vacilante. Durante los primeros meses de la administración ésta parecía inclinada a reducir la atención del gobierno al Caribe, llegando a cuestionar la participación de Puerto Rico en instituciones regionales (como **CARICOM** y el **Banco de Desarrollo del Caribe**) y la inversión de *fondos 936* en el Caribe.<sup>60</sup> En el verano de 1993 la posición del gobierno hacia la política caribeña fue revisada. En un discurso ante la asamblea de la Cámara de Comercio en junio, el Gobernador anunció sus planes de convertir a Puerto Rico en el centro económico entre Estados Unidos y América Latina y el Caribe; entre otras cosas, anunció la continuación de una oficina comercial en la República Dominicana y la apertura de otra en México. Manifestó también que la estadidad era la única garantía para que Puerto Rico permanezca como intermediario entre Estados Unidos y

---

<sup>59</sup> Tema discutido en Edgardo Meléndez, “La política económica de Puerto Rico”, sometido para publicación a la revista *Homines*.

<sup>60</sup> *El Nuevo Día*, 25 de marzo de 1993, p. 65; 19 de mayo de 1993, p. 97.

América Latina conjuntamente con el Caribe.<sup>61</sup>

La aparente razón para reafirmar la política caribeña parece ser la aprobación casi segura del Tratado de Libre Comercio (**TLC-North American Free Trade Agreement-NAFTA**) entre Estados Unidos, Canadá y México. Tanto el gobierno de Puerto Rico como la burguesía local están preocupados por los efectos del Tratado sobre la economía puertorriqueña. Éste le daría a México —y a cualquier otro país que se integre— acceso libre al mercado estadounidense, una de las principales *ventajas competitivas* de que goza el Estado Libre Asociado de Puerto Rico. El gobierno de Rosselló ha comenzado a plantear que la política caribeña de Puerto Rico (plantas gemelas, inversión con *fondos 936*) es un mecanismo para vincular la región al **TLC**; de esta forma, Puerto Rico mantendría su papel como intermediario económico de Estados Unidos en el Caribe.

En septiembre de 1993 el Secretario de Estado, Corrada del Río, partió en gira diplomática para el Caribe y Centroamérica para promover los vínculos económicos de Puerto Rico con estos países. Según el despacho noticioso, el Secretario *ofreció su país como plataforma para que Centroamérica y la Cuenca del Caribe obtengan beneficios del Tratado de Libre Comercio suscrito entre Estados Unidos, Canadá y México*<sup>62</sup>. Semanas antes, el Secretario de Estado había anunciado —dando así paso atrás a manifestaciones anteriores— que el gobierno aumentaría drásticamente la inversión de *fondos 936* en el Caribe, eje central de la política caribeña del **ELA**.<sup>63</sup> La llegada del **TLC** parece que también pudo afectar la postura del gobierno de Rosselló en el asunto de la *Sección 936*. El presidente del Banco Gubernamental de Fomento reiteró las conclusiones de un estudio privado al efecto de que *las ventajas contributivas de que disfrutaban las compañías 936 en Puerto Rico son importantes para mantener la competitividad de la Isla vis a vis la localización en México*.<sup>64</sup>

Mantener el acceso a los *fondos 936* en Puerto Rico era pues de vital importancia para que la Isla pudiera mantenerse competitiva ante los cambios traídos por el Tratado. Esta representa otra instancia donde el gobierno y la burguesía local tienen que revisar sus intereses y estrategias frente a cambios en la política económica de los Estados Unidos.

<sup>61</sup> *San Juan Star*, 13 de junio de 1993, p. 3.

<sup>62</sup> *El Nuevo Día*, 28 de septiembre de 1993, p. 12. El Tratado fue finalmente aprobado por la Cámara de Representantes de Estados Unidos en noviembre de 1993 en una estrecha votación de 234 a 200 y ratificado por el presidente Clinton el 8 de diciembre del mismo año. El mismo entraría en vigencia en enero del año siguiente. Cf. "Divided House Approves NAFTA." *San Juan Star*, 18 de noviembre de 1993, p. 19; y "Clinton Signs NAFTA Legislation". *San Juan Star*, 9 de diciembre de 1993, p. B-1; B-2.

<sup>63</sup> *Ibidem*, 15 de septiembre de 1993, p. 30.

<sup>64</sup> *Ibidem*, 28 de septiembre de 1993, p. 14.

## V. NOTA FINAL SOBRE LA *REINVENCIÓN* DEL GOBIERNO

Contrario a las expectativas de muchos, la administración de Rosselló ha ido a un paso acelerado en la implantación de muchas de sus promesas de campaña. Sin duda alguna, el interés del gobierno en realzar su imagen pública con el propósito de incrementar el apoyo a la alternativa estadista en el venidero plebiscito de status a celebrarse en noviembre de ese año, es un factor para explicar las acciones de la administración.<sup>65</sup> Pero no creo que sea el factor determinante para explicar el ritmo acelerado de las reformas implantadas y propuestas por él.

El gobernador y su grupo creen realmente en la necesidad y urgencia de *reinventar el gobierno*, de reducir la burocracia y el costo del gobierno y de proveerle a la burguesía local nuevos espacios económicos por medio de la privatización de ciertos servicios públicos.<sup>66</sup> El intento de reformar el aparato estatal ha tenido el insumo y el apoyo de esa misma burguesía, ya que son reformas que esta clase ha reclamado por varios años. Para facilitar el análisis, podemos separar las leyes y reformas aprobadas por el gobierno de Rosselló en sus primeros ocho meses en dos tipos: las que buscan reformar la estructura del estado local y aquellas de un carácter político-partidista e ideológico más abierto. Aunque en Puerto Rico es muy difícil separar ambas instancias, ello nos permite una mejor aproximación a la labor de la nueva administración.

Las reformas más importantes hasta ahora en el intento por reformar el aparato estatal local están en el área de los servicios de salud y educación. Ambas fueron promesas de campaña muy importantes para lograr el masivo apoyo al PNP en las elecciones de 1992; éstas fueron particularmente atractivas a los sectores sociales pobres y obreros que brindaron su apoyo electoral al partido estadista. Pero las áreas de salud y educación son también esferas dentro del control administrativo del Estado local y cuyo manejo específico (incluso su reforma institucional) no afecta la estructura de éste ni su relación con el Estado metropolitano. Por el contrario, las reformas a estas instancias estatales no confligen con las normas establecidas de política federal ni de forma alguna rebasan los límites establecidos por el Estado metropolitano (mayormente a través de la asignación de fondos federales). Esto es, ambas instancias responden a

---

<sup>65</sup> El plebiscito se celebró el 14 de noviembre; resultó ganadora la fórmula del Estado Libre Asociado con un 48.4 por ciento de los votos emitidos por 1.7 millones de electores; la estadidad obtuvo 46.2 por ciento y la independencia 4.4 por ciento. "Commonwealth a Winner with 48.4 percent of Vote." *San Juan Star*, 15 de noviembre de 1993, p. 3; 4.

<sup>66</sup> Sobre este aspecto véase Leonardo Santana Rabell, "La reinvencción del gobierno...", p. 1, *supra*. N. del E.

la *autonomía* que goza el Estado local para manejar sus asuntos internos. Así pues, son áreas que están a la merced de la voluntad partidista del momento y, por lo tanto, cualquier reforma puede ser revertida por un cambio de partido en la administración de gobierno. De hecho, la ley de reforma educativa aprobada por el gobierno **PNP** en 1993 sustituyó una ley similar aprobada en 1991 por el gobierno de Hernández Colón (con el consentimiento de la entonces minoría legislativa **PNP**). Así también, la privatización de los hospitales públicos fue una política implantada durante la administración de Romero Barceló, medida que fue derogada posteriormente por el gobierno de Hernández Colón.

La reforma en los servicios públicos de salud planteada por la administración Rosselló gira alrededor de la privatización de los hospitales públicos y la creación de un seguro de salud para los sectores médico-indigentes. La promesa de campaña de proveerle eventualmente a todo el país una *tarjeta* —llamada peyorativamente *tarjetita*, por sus opositores y críticos— para recibir servicios de salud le generó sustancial apoyo al **PNP** para las elecciones de 1992. La lógica del nuevo gobierno es, sin embargo, privatizar otra instancia en manos del estado local y proveerle un mayor espacio económico al sector médico-hospitalario, uno de los grupos de presión mejor organizados del país. La mejoría en la prestación de los servicios públicos de salud (destinados en la gran mayoría a los sectores más empobrecidos del país) no será necesariamente el resultado lógico de esta propuesta. La Contralora criticó fuertemente la pasada política de privatización de los hospitales públicos bajo el gobierno de Romero Barceló, caracterizado por abusos, corrupción y malversación de fondos públicos; muchos de los hospitales privatizados fueron retomados de la bancarrota por el gobierno de Hernández Colón.<sup>67</sup>

La reforma de salud del gobierno de Pedro Rosselló fue concretizada una vez se proyectó su inserción dentro de la propuesta de reforma de salud del presidente Clinton<sup>68</sup>. La reforma propuesta fue criticada por el **PPD** y por otros sectores por la probable incapacidad del gobierno local para financiarla. Un mes luego del triunfo electoral del **PNP**, Romero Barceló manifestó que la reforma de salud local era innecesaria si se aprobaba la propuesta del Presidente; el Secretario de Salud, a cargo de implantar la reforma local, hizo similares declaraciones meses más tarde.<sup>69</sup>

<sup>67</sup> *San Juan Star*, 19 de agosto de 1993, p. 5.

<sup>68</sup> La Reforma de Salud no fue aprobada por el Congreso durante su última sesión de 1994; en noviembre se llevaron a cabo elecciones congresionales pasando el control a manos de los Republicanos, partido opositor al Presidente. Este nuevo Congreso entraría en funciones el próximo año. **N. del E.**

<sup>69</sup> *San Juan Star*, 18 de diciembre de 1992, p. 14; 4 de mayo de 1993, p. 26.

El área de salud es una de las pocas donde la Isla está muy lejos de tener *paridad* en las transferencias federales. El costo de los servicios médicos públicos es de casi \$1 billón, de los cuales el gobierno local aporta unas dos terceras partes.<sup>70</sup> Desde el comienzo de su gestión en Washington, Romero Barceló ha cabildeado por un aumento en las partidas de *Medicaid* a Puerto Rico y por la inclusión de la Isla en el programa de salud propuesto por Clinton, gestión a la cual se unió posteriormente Rosselló. A mediados de 1993, el gobierno local obtuvo de la administración del presidente Clinton una promesa para incluir a Puerto Rico en la propuesta de reforma de salud planteada por su gobierno. De esta forma, aumentarán las transferencias federales para salud en Puerto Rico.<sup>71</sup> En septiembre se aprobó la ley que crea el seguro de salud a los médico-indigentes; se escogió la región de Fajardo para iniciar el programa a un costo de \$30 millones y a la segunda proveedora de seguros médicos del país (la *Cruz Azul*) para administrarlo; posteriormente se extendió el plan a la región de Guayama.<sup>72</sup>

La otra reforma importante en el aparato gubernamental en los primeros ocho meses del gobierno de Rosselló fue en el área de educación. La reforma del sistema educativo público propuesta por el Gobernador contempla la descentralización de la mayor agencia del gobierno local y la posible privatización —prevista a un largo plazo— de la educación pública. A esto corresponden los dos proyectos aprobados por la administración: la llamada *escuela de la comunidad* y los *vales educativos*.

La ley que crea la escuela de la comunidad aprobó una categoría especial de escuelas con autonomía fiscal, curricular y administrativa, incluyendo la contratación de empleados fuera de las reglamentaciones vigentes. Unas 40 escuelas de la comunidad comenzaron a funcionar en septiembre de 1993. Estas escuelas serían supervisadas por una junta escolar representativa de padres, maestros y la comunidad. Para administrar este nuevo sistema se instituyó un Instituto de Reforma Educativa.<sup>73</sup> El magisterio público ha criticado vehementemente esta reforma. En una acción sin precedente, las tres organizaciones magisteriales —que anteriormente habían mantenido posiciones antagónicas— han repudiado la ley de la escuela de la comunidad, han reclamado la renuncia del Secretario de Educación y llevaron a cabo un masivo paro general de un

---

<sup>70</sup> *San Juan Star*, 20 de junio de 1993, p. 8.

<sup>71</sup> *El Nuevo Día*, 16 de julio de 1993, p. 8; 1 de septiembre de 1993, p. 4.

<sup>72</sup> *El Nuevo Día*, 8 de septiembre de 1993, p. 7; 24 de septiembre de 1993, p. 4.

<sup>73</sup> *El Nuevo Día*, 6 de junio de 1993, p. 6.

día a finales de septiembre.<sup>74</sup> Los maestros argumentan que la nueva ley viola los derechos adquiridos por éstos, y que —contrario a ser una medida descentralizadora— crea una estructura burocrática adicional y le otorga al Secretario de Educación poderes adicionales a los actuales.

La segunda medida aprobada en la reforma educativa de Rosselló instituyó los llamados *vales educativos*. La ley establece que se le otorgará un subsidio de hasta \$1,500 a estudiantes de bajos ingresos que debería ser utilizado para costear pagos de matrícula en la escuela de su predilección, ya sea pública o privada. Para el año académico de 1993-94 se aprobó un limitado presupuesto de \$10 millones para este programa, que beneficiará solamente unos 6,500 estudiantes. Este programa educativo también ha sido cuestionado por varios sectores. Ha sido criticado por representar intento de privatizar la educación pública del país, sistema éste que beneficia mayormente a los sectores pobres y de clase obrera, y por ser un subsidio indebido al sector educativo privado.<sup>75</sup> Se ha planteado también que la cantidad de dinero del *vale* no cubre los gastos de matrícula en la mayoría de los colegios privados y que éstos no están obligados a aceptar a los estudiantes beneficiarios. Asimismo, se ha señalado que este programa puede dar paso a la creación de instituciones orientadas únicamente a lucrarse de los vales educativos, a menosprecio de la calidad en la enseñanza.

Las otras medidas importantes implantadas por el gobierno de Rosselló durante sus primeros ocho meses pueden definirse como unas de carácter político-ideológico. La reforma del Departamento de Educación y la reforma del aparato administrativo de la Universidad de Puerto Rico, la universidad pública del país (acompañada por una futura reforma universitaria) le otorgarían al PNP un mayor control sobre estas instancias *socializadoras*. La reforma al Departamento de Educación le permitirá al PNP una mayor penetración de este importante aparato estatal, a la vez que busca debilitar las organizaciones magisteriales, incluyendo a la poderosa Asociación de Maestros (vinculada al PPD). Con respecto a la universidad pública, el PNP transformó las funciones del Consejo de Educación Superior convirtiendo a este organismo en una entidad acreditadora de universidades y eliminándole su poder sobre la administración de la Universidad de Puerto Rico. Para esta última función se creó

---

<sup>74</sup> *El Nuevo Día*, 12 de junio de 1993, p. 6; 30 de septiembre de 1993, p. 4; *El Diario de Puerto Rico*, 22 de julio de 1993, p. 4.

<sup>75</sup> *El Nuevo Día*, 4 de septiembre de 1993, p. 4. La constitucionalidad de esta medida había sido cuestionada ante el Tribunal Supremo; al momento de ir a imprenta este número de la Revista, el Tribunal había hallado inconstitucional el uso de fondos públicos para usarse en escuelas privadas; el Gobierno se ha propuesto apelar al Tribunal Federal. N. del E.



una Junta de Síndicos, nombrada por el gobernador. Esta medida le otorga al PNP un control inmediato sobre la Universidad. Tanto bajo el gobierno de Romero Barceló como ahora el de Rosselló, al PNP le ha parecido muy importante el control de estas instancias *socializadoras* y de debate público.

Dos medidas aprobadas por el gobierno del Partido Nuevo Progresista, y que son de claro corte político-ideológico, son la leyes del idioma oficial y del plebiscito sobre status, ambas promesas hechas durante la campaña electoral. Una de las primeras leyes aprobadas por el nuevo gobierno fue la derogación de la ley que convertía al español en idioma oficial de Puerto Rico, aprobada por la administración de Hernández Colón en 1991, y lo sustituía por una ley que convertía tanto al inglés como al español como lenguas oficiales.<sup>76</sup> De esta forma se buscaba revertir la imagen de Puerto Rico como un país de entronque hispánico, orgulloso de su herencia cultural, y se pretende enfatizar así los vínculos políticos e ideológicos con Estados Unidos. De otro lado, la celebración de un plebiscito o consulta sobre el status político de Puerto Rico se perfilaba como un mecanismo adecuado para avanzar la estadidad. A raíz del éxito obtenido por el PNP en el plebiscito de 1991<sup>77</sup> y de la arrolladora victoria electoral de 1992, el PNP entendía que tenía el empuje político necesario para llevar a la estadidad a una victoria plebiscitaria y dar paso al proceso de admisión a la federación. Una vez más, el partido en el poder decide utilizar la *política de status* para enardecer a sus seguidores.

No hay duda alguna que el Dr. Rosselló y su grupo accedieron a realizar una consulta de status para apaciguar y congraciarse con la facción *romerista* del Partido Nuevo Progresista, caracterizada por el alto fervor ideológico y por su postura de *estadidad ahora*. Sin embargo, los resultados del Plebiscito serán tema para otra reflexión.

---

<sup>76</sup> *El Nuevo Día*, 29 de enero de 1993, p. 8.

<sup>77</sup> Esta consulta se celebró el 8 de noviembre de 1991 por virtud de la *Ley 85* de 17 de septiembre de 1991. El gobierno proponía una enmienda constitucional para incluir en la Carta una serie de derechos democráticos, lo que fue rechazado por el liderato novoprogresista. La medida fue derrotada por el 53 por ciento de los votantes. Ver *San Juan Star*, 9 de diciembre de 1991, pp. 2-8.

## BIBLIOGRAFÍA

- Cabán, Pedro A. "Redefining Puerto Rico's Political Status". En Edwin Meléndez y Edgardo Meléndez. eds. *Colonial Dilemma: Critical Perspectives on Contemporary Puerto Rico*. Boston: South End Press, 1993:19-39.
- \_\_\_\_\_. "Reworking the Colonial Formula". *Radical America* 23:1 (1990):9-19.
- Dietz, James L. *Economic History of Puerto Rico*. New Jersey: Princeton University Press, 1986.
- \_\_\_\_\_. y Emilio Pantojas-García. "Puerto Rico's New Role in the Caribbean: The High-Finance/'Maquiladora' Strategy". En Edwin Meléndez y Edgardo Meléndez. *Colonial Dilemma: Critical Perspectives on Contemporary Puerto Rico*. Boston: South End Press, 1992:103-115.
- Ferré, Luis A. *El propósito humano*. San Juan: Ediciones Nuevas, 1972).
- Finn, Bertram P. "The Economics Implications of Statehood for Puerto Rico: A Preliminary Analysis". En Jorge Heine. ed. *Time for Decision: The United States and Puerto Rico* (Laham, Maryland: North-South Publishers, 1983:180-210.
- Gautier Mayoral, Carmen. "The Puerto Rican Socio-economic 'Model': Its Effects on Present Day Politics and the Plebiscite". En Jorge Heine. ed. *Time for Decision: The United States and Puerto Rico* (Laham, Maryland: North-South Publishers, 1983:21-32.
- General Accounting Office. *Puerto Rico's Political Future: A Divisive Issue with Many Dimensions*. Report to the Congress of the United States by the Comptroller General. Washington D.C.: General Accounting Office, 1981.
- Grupo de Investigadores Puertorriqueños. *Breakthrough from Colonialism: An Interdisciplinary Study of Statehood*. Río Piedras: Editorial de la Universidad de Puerto Rico, 1984.
- Martínez Fernández, Luis. *El Partido Nuevo Progresista*. Río Piedras: Editorial Edil, 1986.
- Martínez Saldaña, Ruth. "Anatomía de un partido político en su lucha por llegar al poder: el caso del Partido Nuevo Progresista". Tesis de Maestría, Escuela Graduada de Administración Pública, Universidad de Puerto Rico, 1972.
- Meléndez, Edgardo. *Puerto Rico's Statehood Movement*. Westport, Conn.: Greenwood Press, 1988.
- \_\_\_\_\_. "The Politics of Puerto Rico's Plebiscite." *Caribbean Studies* 24:3-4 (julio-diciembre 1991):99-132.
- \_\_\_\_\_. "Colonialism, Citizenship, and Contemporary Statehood." En Edwin Meléndez y Edgardo Meléndez. *Colonial Dilemma: Critical Perspectives on Contemporary Puerto Rico*. Boston: South End Press, 1992:103-115.

- Meléndez, Edwin. "Accumulation and Crisis in the Postwar Puerto Rican Economy." Ph. D. Dissertation. Dept. of Economics, University of Massachusetts, 1985.
- Pantojas-García, Emilio. *Development Strategies as Ideology: Puerto Rico's Export-led Industrialization Experience*. Lynne Rienner, Boulder, Co., and Editorial de la Universidad de Puerto Rico, Río Piedras, P.R., 1990.
- Partido Nuevo Progresista. *Programa de Gobierno del Partido Nuevo Progresista, 1993-96*.
- Quiñones Calderón, Antonio. *La obra de Luis A. Ferré en la Fortaleza*. Santurce: Servicios Editoriales, 1975.
- \_\_\_\_\_. *Del plebiscito a la Fortaleza*. Hato Rey: Ramallo Bros., 1982.
- Ramos, Aarón G. *Las ideas anexionistas en Puerto Rico bajo la dominación norteamericana*. Río Piedras: Ediciones Huracán, 1987.
- Romero Barceló, Carlos. *Forjando el futuro*. Hato Rey: Ramallo Bros., 1978.
- \_\_\_\_\_. *La estadidad es para los pobres*. San Juan: s.e., 1973.
- Santana Rabell, Leonardo y Mario Negrón Portillo. eds. *La reforma municipal en Puerto Rico: retos y oportunidades*. Río Piedras: Escuela Graduada de Administración Pública, 1993.
- Santiago, Carlos Alá. "Reestructuración bancaria y el modelo de desarrollo puertorriqueño." *Revista de Administración Pública* 23:1 (diciembre 1990):31-65.
- \_\_\_\_\_. "La reconversión industrial en Puerto Rico: el caso de la Industria Farmacéutica." *Revista de Administración Pública* 21: (junio 1989):61-88.
- Suárez, Manny. *Requiem on Cerro Maravilla: The Police Murders in Puerto Rico and the U.S. Government Coverup*. Maplewood, N.J.: Waterfront Press, 1987.
- U.S. Library of Congress. *Treating Puerto Rico as a State Under Federal Tax and Expenditure Programs: A Preliminary Economic Analysis*. Prepared by Donald W. Kiefer. Washington, D.C.: Congressional Research Service, 1977.
- \_\_\_\_\_. *Puerto Rico: Independence or Statehood?: A Survey of Historical, Political, and Socioeconomic Factors with Pro and Con Arguments*. Prepared by William Tansil. Washington, D.C.: Congressional Research Services, 1977.
- Villar Martínez, Ilya y Haroldo Dilla Alfonso. "Las tendencias anexionistas en el proceso político puertorriqueño." *El Caribe Contemporáneo*\*\* (junio 1982):70-91.

#### MATERIAL INÉDITO

- Meléndez, Edgardo. "La política económica de Puerto Rico: de Operación Manos a la Obra a la política del Caribe." Sometido para publicación a la revista *Homines*, Universidad Interamericana de Puerto Rico, Recinto Metropolitano.

**PERIÓDICOS**

*El Nuevo Día.* 1992-1993.

*San Juan Star.* 1992-1993.

*Caribbean Business.* 1992.

*El Diario de Puerto Rico.* 1993.

*El Mundo.* 1990.