

# LOS FONDOS FEDERALES EN PUERTO RICO: UN *AFFAIR* CON LOS ESTADOS UNIDOS

## ARTÍCULO

ALEXIS ZABDIER TEJEDA MARTE\*

Introducción .....	494
I. Marco conceptual y legal.....	494
A. Clasificación de los fondos federales recibidos en Puerto Rico .....	495
B. Clasificación de los fondos por el gobierno federal.....	496
C. Validez constitucional y relación contractual creada por la asignación de fondos .....	497
II. Desarrollo histórico .....	499
III. Trato desigual en la asignación de fondos .....	502
A. Los infructuosos ataques iniciales: <i>Califano</i> y <i>Harris</i> .....	502
B. Críticas y comentarios sobre <i>Califano</i> y <i>Harris</i> .....	504
IV. Importancia y magnitud de los fondos recibidos en Puerto Rico .....	506
A. Historia en Puerto Rico.....	506
B. La gestión de los fondos .....	508
1. El Comisionado Residente .....	508
2. La Administración de Asuntos Federales de Puerto Rico (PRFAA).....	509
3. Oficina de Revisión de Propuestas Federales de la Junta de Planificación .....	510
4. Otras agencias y municipios .....	511
C. Algunos programas sociales de importancia .....	512
1. El PAN .....	512
2. WIC, TANF y Sección 8 .....	513
3. Seguro Social, Medicare y Medicaid.....	515
D. Trato distinto en algunos programas importantes .....	516
V. Impacto de los fondos federales dirigidos a las personas .....	519
A. Impacto en la participación laboral .....	519
B. ¿Cómo se desincentiva el empleo?.....	520
VI. Impacto de los fondos federales dirigidos a las instituciones gubernamentales .....	522
A. Bases del modelo de federalismo cooperativo .....	522
B. Efectos del federalismo cooperativo .....	523
Conclusiones y recomendaciones.....	524

---

\* Al momento de redactar este artículo el autor cursaba su último año de estudios en la Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico.

## INTRODUCCIÓN

**E**N ESTE ARTÍCULO PRETENDEMOS EXPLORAR UN ASPECTO SUMAMENTE IMPORTANTE de la relación entre los Estados Unidos y Puerto Rico: el vínculo creado por los fondos federales recibidos en la Isla y cuáles han sido sus efectos. En un momento histórico en el cual se buscan alternativas para poder resolver los abundantes problemas del País, la discusión de este tema toma mayor relevancia, pues la capacidad de Puerto Rico para atender los asuntos que le aquejan depende en gran medida de los recursos económicos con los que cuenta y la forma en la que los utiliza. Aunque limitaciones de tiempo y recursos nos impiden hacer un análisis exhaustivo de un tema tan extenso y con tantas vertientes, esperamos con este trabajo establecer las bases para un análisis futuro más particularizado sobre las maneras de optimizar el uso que se le da en Puerto Rico a los fondos federales.

### I. MARCO CONCEPTUAL Y LEGAL

Antes de entrar a analizar cualquier otra cosa, es menester definir la naturaleza conceptual y legal de los fondos federales. Para efectos de este artículo, cuando hablamos de fondos federales nos referimos a las aportaciones económicas, ya sean monetarias o en especie, provenientes del gobierno de los Estados Unidos y dirigidas a adelantar un propósito u objetivo nacional.<sup>1</sup> En esta definición incluimos las aportaciones hechas por el gobierno federal a favor de las instituciones gubernamentales en Puerto Rico, así como también los fondos dirigidos a las instituciones privadas y a los individuos. Como escribió hace varias décadas un estudioso de este tema, la clasificación y categorización de los fondos federales es una tarea difícil pues no parece haber consenso con respecto a las definiciones y a los factores que deben ser considerados.<sup>2</sup>

Esto es cierto aun con respecto a los informes y estudios realizados por las agencias gubernamentales, los cuales no siempre utilizan los conceptos y términos de manera uniforme y consistente. No obstante, nos proponemos reconciliar de la manera más simple posible las clasificaciones y definiciones ofrecidas por las distintas agencias públicas y autores que han estudiado el tema, con el propósito de establecer un marco conceptual que sirva de base para el análisis que haremos en este artículo. Dado que la terminología utilizada en Puerto Rico suele ser distinta a la utilizada por el gobierno federal con respecto a estos temas, las discutiremos de forma separada.

---

<sup>1</sup> Los objetivos y propósitos que se pretenden adelantar son “nacionales” desde la perspectiva del gobierno de los Estados Unidos.

<sup>2</sup> RICHARD B. CAPALLI, *FEDERAL AID TO PUERTO RICO* 5 (1970).

*A. Clasificación de los fondos federales recibidos en Puerto Rico*

En su Informe Económico al Gobernador, la Junta de Planificación de Puerto Rico suele dividir los fondos federales en dos categorías principales: los fondos devengados y los fondos otorgados. Los fondos devengados son los beneficios que reciben los residentes de Puerto Rico en virtud de un derecho adquirido por haber prestado servicios o hecho aportaciones a fondos de seguridad social.<sup>3</sup> Entre estos se encuentran las pensiones a veteranos y demás empleados federales, y los beneficios de Seguro Social, entre otros. Por el otro lado, los fondos otorgados consisten en aportaciones hechas por el gobierno federal a individuos, entidades públicas o instituciones privadas, sin haberse prestado algún bien o servicio a cambio por parte de quien los recibe.<sup>4</sup> En otras palabras, estos se reciben gratuitamente, mientras que los devengados se reciben porque el beneficiario ha hecho una aportación anterior, aunque tal vez de menor cantidad.

Siguiendo la definición y clasificación anterior, podríamos también dividir los fondos federales en otros dos renglones: los recibidos por las personas y los recibidos por las instituciones gubernamentales. Los fondos dirigidos a las personas representan la partida principal de las transferencias federales a Puerto Rico. Entre ellos, la mayor parte corresponde a transferencias de fondos devengados como los que ya hemos mencionado. Los individuos también son recipientes de fondos otorgados entre los que se encuentran los pagos de asistencia nutricional, becas y otros más. En cierta forma, y aunque tradicionalmente no son clasificados de esa manera, pudieran también considerarse fondos otorgados los recibidos por los individuos como fondos devengados, pero en exceso de la aportación real hecha por los residentes de Puerto Rico a los fondos de seguridad social.

Por otra parte, los fondos dirigidos a las instituciones gubernamentales son distribuidos entre los tres niveles de instrumentalidades del sector público constituidos por el gobierno central, los gobiernos municipales y las empresas públicas.<sup>5</sup> En este renglón también incluimos los fondos recibidos por las agencias federales establecidas en Puerto Rico. Los fondos recibidos por el gobierno estatal y los gobiernos municipales son usualmente destinados a promover la inversión, mejorar la infraestructura y dar más y mejores servicios, principalmente de bienestar social.<sup>6</sup> Con excepción del fondo en fideicomiso del seguro por desempleo, todos los fondos federales recibidos por el sector público son otorgados.<sup>7</sup> En el caso de los fondos recibidos por las agencias federales en Puerto Rico, los incluimos en nuestro análisis porque, aunque estos van principalmente a cubrir

---

3 JUNTA DE PLANIFICACIÓN, INFORME ECONÓMICO AL GOBERNADOR, Capítulo IV, 65 (2008).

4 JUNTA DE PLANIFICACIÓN, INFORME ECONÓMICO AL GOBERNADOR 422 (1982).

5 JUNTA DE PLANIFICACIÓN, INFORME ECONÓMICO AL GOBERNADOR, Capítulo VIII, 3 (1992).

6 JUNTA DE PLANIFICACIÓN, *supra* nota 4, en la pág. 426.

7 JUNTA DE PLANIFICACIÓN, *supra* nota 5, en la pág. 4.

sus gastos operacionales, contribuyen a la prestación de determinados servicios a la ciudadanía y estimulan la economía mediante la creación de empleos y demanda de bienes y servicios.<sup>8</sup>

### B. Clasificación de los fondos por el gobierno federal

Como habíamos adelantado, la terminología y las clasificaciones usadas por el gobierno federal con respecto a los fondos son distintas a las que emplea el gobierno estatal en Puerto Rico. A nivel federal, la palabra *grants*, que pudiera traducirse como *subvenciones*, es la que mayormente ha sido utilizada por el gobierno para hacer referencia a lo que hemos definido como fondos federales.<sup>9</sup> La Oficina de Gerencia y Presupuesto federal ha dividido los fondos en dos categorías: obligatorios y discrecionales.<sup>10</sup> Los fondos obligatorios, conocidos en el idioma inglés como *mandatory grants* o *formula grants*, son asignaciones monetarias fijas hechas por el Congreso para los estados que cumplan con ciertos requisitos. La distribución de los fondos obligatorios no está sujeta al proceso anual de asignación o *appropriation*, sino que se hace utilizando unas fórmulas establecidas por ley. Estas fórmulas usualmente se establecen tomando en consideración circunstancias particulares de los estados, como su población e ingresos.<sup>11</sup> Para poder recibir los fondos, se les requiere a los estados que sometan un plan general sobre cómo se utilizará el dinero y la población a la cual beneficiará. Además, con cierta frecuencia se les requiere a los estados parear la cantidad de fondos a recibirse o hacer aportaciones sustanciales a los programas que se establecerán con estos. Ejemplos de fondos obligatorios son los asignados para programas como *Medicaid*, *Temporary Assistance for Needy Families* (TANF) y *Special Supplemental Nutrition Program for Women, Infants and Children* (WIC).

En el caso de los fondos discrecionales, también conocidos como *discretionary grants* o *project grants*, los fondos son asignados anualmente por el Congreso a las agencias federales que luego se encargan de distribuirlos. Distinto a los fondos administrados mediante *entitlement programs*,<sup>12</sup> que son fondos a los que todo el que cumpla con los requisitos tiene derecho, los fondos discrecionales se reparten a través de procesos competitivos.<sup>13</sup> En otras palabras, no todo el que cumpla los requisitos establecidos tiene derecho a ellos, sino que se debe compe-

---

<sup>8</sup> JUNTA DE PLANIFICACIÓN, *supra* nota 4, en la pág. 424.

<sup>9</sup> *Grants* y fondos federales, según los hemos definido, no significan exactamente lo mismo. Usualmente se utiliza la palabra *grants* para hacer referencia a fondos otorgados.

<sup>10</sup> OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET, ANALYTICAL PERSPECTIVES - BUDGET OF THE UNITED STATES GOVERNMENT FOR FISCAL YEAR 2011, 253 (2010).

<sup>11</sup> Chris Edwards, *Federal Aid to the States: Historical Cause of Government Growth and Bureaucracy*, POLICY ANALYSIS 14 (22 de mayo de 2007), <http://www.cato.org/pubs/pas/pa593.pdf>.

<sup>12</sup> Se trata usualmente de obligaciones directas con los ciudadanos, como pagos de seguridad social, pensiones para veteranos, becas, etc.

<sup>13</sup> Edwards, *supra* nota 11, en la pág. 14.

tir por su otorgación a través de propuestas que serán evaluadas por expertos en las agencias federales. A quien se le otorguen los fondos, que pudiera ser un gobierno estatal, municipal, organizaciones comunitarias o sin fines de lucro, entre otras, dependiendo de cuál sea el propósito que busquen cumplir, se le suele requerir planes de trabajo e informes periódicos sobre el uso dado a las aportaciones recibidas.<sup>14</sup>

Los *grants* suelen también ser clasificados como categóricos o fondos en bloque.<sup>15</sup> Los categóricos, que componen la gran mayoría, son fondos destinados a financiar programas individuales o actividades particulares bajo reglas detalladas establecidas en su ley o reglamentos.<sup>16</sup> Solicitarlos y administrarlos típicamente requiere procesos bastante complejos, que en ocasiones ameritan mucha ayuda técnica especializada. Los fondos en bloque, por su parte, suelen ser relativamente más fáciles de acceder y de administrar. Se trata de fondos o programas categóricos relacionados entre sí, que han sido consolidados por el Congreso.<sup>17</sup> Este tipo de unión de programas se hace con la intención de lograr mayor eficiencia, flexibilizar las reglas y requerimientos de los programas individuales para hacerlos más accesibles y viables, y dar mayor libertad a los gobiernos estatales y municipales a la hora de implementarlos.<sup>18</sup>

### C. Validez constitucional y relación contractual creada por la asignación de fondos

Además de conocer y entender las clasificaciones de los fondos y a quiénes van destinados, es importante entender cuál es su lugar dentro del marco constitucional estadounidense. Aunque en los años precedentes a la Guerra Civil algunos presidentes vetaron propuestas para financiar proyectos y actividades estatales por no estar seguros de su validez constitucional,<sup>19</sup> eventualmente las preocupaciones sobre cómo estos proyectos alteraban el federalismo norteamericano no lograron impedir que se aprobaran. Y es que, si bien es cierto que en ningún lugar de la Constitución federal se hace referencia a la otorgación de fondos federales según los hemos definido para efectos de este estudio, los tribunales encontraron fundamentos legales que hacían posible la distribución de estos fondos dentro del marco constitucional de los Estados Unidos.

---

<sup>14</sup> *Id.*

<sup>15</sup> En el idioma inglés se les identifica como *categorical grants* y *block grants*.

<sup>16</sup> Véase Edwards, *supra* nota 11, en la pág. 9.

<sup>17</sup> *Id.*

<sup>18</sup> Véase RICHARD ARONSON & JOHN L. HILLEY, FINANCING STATES AND LOCAL GOVERNMENTS 54 (1986).

<sup>19</sup> Edwards, *supra* nota 11, en la pág. 4.

La Sección 8 del Artículo I de la Constitución estadounidense<sup>20</sup> establece que el Congreso estará autorizado para recolectar impuestos y proveer para el bienestar general de los Estados Unidos. Al interpretar esta disposición, el Tribunal Supremo federal ha reconocido que el Congreso tiene la autoridad para proveer ayuda financiera a los estados para estos fines,<sup>21</sup> que la determinación de qué adelanta el bienestar general de la nación es una función congresional,<sup>22</sup> y que la rama legislativa posee un poder inherente para crear todas las leyes propias y necesarias para ejecutar los poderes depositados en el gobierno norteamericano, pues así quedó establecido en la Cláusula 18 de la Sección 8 del Artículo I de la Constitución. El Tribunal se ha expresado también a los efectos de que el poder del Congreso para designar fondos para el bienestar general no está limitado a los propósitos establecidos en los poderes de la Asamblea Legislativa enumerados por la Constitución,<sup>23</sup> sino que el Congreso puede tomar cualquier acción para adelantar el bienestar general siempre que no viole otras provisiones constitucionales como la Primera, Quinta o Decimocuarta Enmienda.<sup>24</sup>

Otro asunto fundamental que ha surgido con cierta frecuencia con respecto a los fondos federales es la naturaleza de la relación legal que surge entre quien concede los fondos, o sea, el gobierno federal, y quien los recibe, entiéndase individuos, organizaciones privadas o sin fines de lucro, o instituciones gubernamentales. Cuando el recipiente de los fondos es una parte privada que se compromete a usarlos para adelantar un propósito u objetivo nacional, es fácil ver los elementos de un contrato presentes en esta relación.<sup>25</sup> Sin embargo, cuando quien recibe los fondos es una entidad gubernamental, el asunto se torna un poco más complejo. Aunque muchos tribunales han catalogado los *grants* o fondos otorgados como regalos o fideicomisos, la postura más consistente ha sido que la relación establecida por la concesión de estos fondos es más bien una contractual entre quien los acepta y el gobierno federal, aun cuando el recipiente sea una institución gubernamental.<sup>26</sup> Por supuesto, esta relación contractual, si así se le quiere ver, no es una relación contractual común, pues aplican leyes, regulaciones, políticas y procedimientos distintos a los aplicables a la contratación regular de bienes y servicios con el gobierno federal.<sup>27</sup>

---

<sup>20</sup> CONST. EE.UU. art. I, § 8.

<sup>21</sup> MALCOLM S. MASON, *FEDERAL GRANT LAW* 54 (1982) (citando a *Massachusetts v. Mellon*, 262 U.S. 447 (1923); *United States v. Butler* 297 U.S. 1 (1936); *Steward Machine Co. v. Davis*, 301 U.S. 548 (1937); *Oklahoma v. US Civil Service Commission*, 330 U.S. 127 (1947)).

<sup>22</sup> *Helvering v. Davis*, 301 U.S. 619, 645 (1937).

<sup>23</sup> MASON, *supra* nota 21, en la pág. 15.

<sup>24</sup> *Id.* en la pág. 10.

<sup>25</sup> *Id.* en la pág. 32.

<sup>26</sup> *Id.*

<sup>27</sup> *Id.* en la pág. 37.

## II. DESARROLLO HISTÓRICO

Estudiar brevemente el origen de lo que conocemos como fondos o transferencias federales resulta útil para poder comprender a cabalidad los fundamentos y propósitos que motivan al gobierno federal a hacer aportaciones a los estados y territorios. La historia de las ayudas federales a los estados es una bastante antigua que alcanza incluso a los tiempos precedentes a la aprobación de la Constitución federal en 1787. En esta época y bajo los Artículos de Confederación, el Congreso otorgaba fondos o recursos a los estados mediante la cesión de terrenos pertenecientes al gobierno federal, con el propósito de promover la educación en el noroeste del país.<sup>28</sup> Luego de la aprobación de la Constitución, el gobierno federal admitía nuevos estados a la Unión bajo pactos que aseguraban que el nuevo estado no interferiría con la disposición de terrenos ubicados en esa jurisdicción que pertenecían al gobierno federal.<sup>29</sup> Como parte de estos acuerdos, el gobierno federal les concedía a los estados terrenos que debían ser utilizados en el establecimiento de escuelas de nivel primario y secundario en dicho estado.<sup>30</sup>

A lo largo del siglo XIX el Congreso legisló para hacer concesiones a los estados para universidades, escuelas y la construcción de edificios públicos, entre otras cosas.<sup>31</sup> Sin embargo, no fue hasta 1862 cuando comenzó el patrón moderno de otorgación de fondos federales con la aprobación de la Ley Morrill de 1862.<sup>32</sup> Esta ley, al igual que otras anteriores, les ofrecía a los estados concesiones de terrenos públicos que debían ser utilizados para la edificación de universidades. Al aceptar estas concesiones los estados se comprometían a vender parte de las tierras y utilizar esos ingresos para establecer o mantener escuelas que proveyeran cursos en artes mecánicas, agrícolas o instrucción militar.<sup>33</sup> Lo que distinguía a esta ley de las anteriores era que junto con la transferencia de terrenos iba la exigencia a los estados de someter al Congreso informes anuales sobre los gastos relacionados a estos proyectos. De esta manera, la Ley Morrill utilizó los fondos federales para promover intereses nacionales, como la educación y la instrucción militar, y a la vez estableció objetivos claros y requisitos mínimos a los estados con respecto a su utilización. Este modelo de legislación se ha venido utilizando desde entonces con respecto a las ayudas federales a los estados.<sup>34</sup>

A finales del siglo XIX y principios del siglo XX hubo algunos desarrollos importantes. Los fondos otorgados en efectivo hicieron su aparición en el año 1887

---

<sup>28</sup> CAPALLI, *supra* nota 2, en la pág. 13.

<sup>29</sup> MASON, *supra* nota 21, en la pág. 7.

<sup>30</sup> *Id.* en la pág. 8.

<sup>31</sup> CAPALLI, *supra* nota 2, en la pág. 13.

<sup>32</sup> Morrill Act of 1862, 7 U.S.C. §§ 301-308 (1935).

<sup>33</sup> MASON, *supra* nota 21, en la pág. 8.

<sup>34</sup> *Id.* en la pág. 9.

con la aprobación de la Ley Hatch.<sup>35</sup> Mediante esta ley el Congreso le ofrecía a los estados ayuda económica para que establecieran estaciones agrícolas experimentales. Luego se aprobó legislación que otorgaba fondos para prevenir y lidiar con los fuegos forestales, para diseminar información útil entre los granjeros a través del programa de extensión agrícola y para el desarrollo de carreteras en áreas rurales.<sup>36</sup> Durante y después de la Primera Guerra Mundial, el Congreso consideró también necesario extender el alcance de los fondos federales a nuevas áreas, como la educación vocacional en diferentes ámbitos y los cuidados de salud para madres y niños.<sup>37</sup>

Desde 1913 la Enmienda Decimosexta a la Constitución de los Estados Unidos le permitía al Congreso recaudar impuestos sobre los ingresos sin tener que basarlos en los resultados del censo ni prorratearlos entre los estados. Esta nueva fuente de ingresos le dio al Congreso recursos para financiar nuevos y más amplios programas. Así las cosas, llegada la Gran Depresión de la década de 1930, la utilización del mecanismo de los fondos federales se convirtió en una de las formas a través de las cuales el presidente Roosevelt proveyó ayuda a los que habían sido más afectados.<sup>38</sup> Fue precisamente en este período que se aprobó la Ley de Seguro Social de 1935,<sup>39</sup> que estableció programas de bienestar social, muchos de los cuales todavía subsisten y componen gran parte de las ayudas federales recibidas por los estados y Puerto Rico.

Durante las décadas de 1940 y 1950 continuó creciendo la utilización de ayudas federales, pero fue en las décadas de 1960 y 1970 que realmente explotó el fenómeno de las transferencias federales. Entre 1964 y 1967 casi doscientos nuevos programas de ayudas federales fueron establecidos por la administración del presidente Lyndon B. Johnson, lo que representaba un aumento de más de cien por ciento de los programas que había previo al 1964.<sup>40</sup> En esta época, bajo el plan propuesto por Johnson conocido como *The Great Society*, se buscaba establecer programas para ayudar a la redistribución del ingreso y lograr mayor intervención del gobierno federal en áreas como la protección del ambiente, entre otras.

Ya en la década del setenta, aunque el gasto incurrido en los programas aumentó sustancialmente, pues los programas establecidos en la década anterior requerían cada vez mayor desembolso de dinero, el aumento en la cantidad de programas no fue tan dramático como en la década anterior. Durante la presidencia de Richard Nixon, se comenzaron a consolidar programas en *block grants*, con la intención de lograr mayor eficiencia, minimizar la complejidad

---

35 Hatch Act of 1887, 7 U.S.C. §§ 361(a)-351(i) (2006).

36 CAPALLI, *supra* nota 2, en la pág. 14.

37 *Id.*

38 MASON, *supra* nota 21, en la pág. 9.

39 Social Security Act of 1935, 42 U.S.C. §§ 301-1397 (2006).

40 Véase MASON, *supra* nota 21, en la pág. 10.

burocrática y reducir la influencia que el gobierno federal ejercía en asuntos locales mediante la otorgación de fondos que iban acompañados de políticas pre-determinadas.<sup>41</sup>

Aun cuando bajo la presidencia de Nixon y luego Jimmy Carter se trató de controlar la proliferación de ayudas federales, para el año 1981 ya se habían creado 534 programas federales, lo que representa prácticamente el triple de los programas que existían en el 1963.<sup>42</sup> Como era de esperarse, los gastos del gobierno federal en estos programas también aumentaron, pero lo hicieron de manera aún más dramática: de casi \$11,000 millones en el 1965, a más de \$91,000 millones en el año 1980.<sup>43</sup> No obstante, entrada la década de los ochenta y con la llegada de Ronald Reagan a la presidencia, el número de programas federales otorgados comenzó a reducirse. Al igual que Nixon y Carter, Reagan creía necesario reducir la influencia del gobierno federal en la creación de política pública en ciertas áreas, así como limitar los gastos.<sup>44</sup> Por tales razones, también consolidó una cantidad importante de programas en *block grants*, simplificando así las regulaciones propias de los programas y limitando la burocracia.<sup>45</sup>

Desde la salida de Reagan de la presidencia a finales de la década de los ochenta hasta ahora, la tendencia creciente de las ayudas federales se ha mantenido, aun cuando se continuó intentando consolidar programas y reducir su impacto fiscal e ineficiencias. De hecho, entre el año 2000 y el 2006 el número de programas dirigido a las instituciones gubernamentales aumentó de 653 a 814.<sup>46</sup> Resulta interesante que durante este período hubo ocho años de presidencia republicana: primero George H.W. Bush, de 1989 a 1992 y más tarde bajo George W. Bush, de 2001 hasta 2008, pero distinto a lo que los presidentes republicanos anteriores habían tratado de hacer, bajo la incumbencia de ambos se expandieron los programas federales.<sup>47</sup>

Más recientemente, se ha visto cómo el gobierno del presidente Barack Obama ha buscado aliviar los problemas económicos que aquejan a los Estados Unidos mediante ayudas para los gobiernos estatales y locales y para los individuos. El ejemplo más claro de esto lo es la *American Recovery and Reinvestment Act* de 2009 (ARRA).<sup>48</sup> Esta ley fue aprobada en febrero del año 2009 como una forma de estimular la economía mediante la otorgación de alrededor de \$787 mil

---

<sup>41</sup> Ben Canada, *Congressional Research Service, Federal Grants to State and Local Governments: A Brief History* 2003 9 (19 de febrero de 2003), <http://www.impactfees.com/publications%20pdf/fedgrants.pdf>, en las págs. 9-10.

<sup>42</sup> ARONSON & HILLEY, *supra* nota 18, en la pág. 49.

<sup>43</sup> *Id.*

<sup>44</sup> Edwards, *supra* nota 11, en la pág. 10.

<sup>45</sup> *Id.*

<sup>46</sup> *Id.* en la pág. 11.

<sup>47</sup> Véase Economic Stimulus Act of 2008, Pub.L. No. 110-185, 122 Stat. 613 (2008).

<sup>48</sup> American Recovery and Reinvestment Act of 2009, Pub.L. No. 111-5, 123 Stat. 115 (2009).

millones en fondos federales, a ser distribuidos a los gobiernos estatales, municipales e individuos, en forma de beneficios contributivos, contratos con el gobierno federal, préstamos, aumentos en los beneficios de los distintos programas dirigidos a las personas y proyectos competitivos. Según reportes del gobierno federal, se espera que más de una quinta parte de los presupuestos de los gobiernos estatales sean financiados con fondos federales en el período de 2009 al 2011.<sup>49</sup> También se espera que la Reforma de Salud de Obama redunde en un desembolso sustancial de fondos federales en los próximos años.

### III. TRATO DESIGUAL EN LA ASIGNACIÓN DE FONDOS

Un asunto que cada vez causa menos discusión en torno a su validez constitucional, por haber sido ya resuelto por el Tribunal Supremo federal, es el de la capacidad del Congreso para discriminar a favor o en contra de Puerto Rico en la otorgación de fondos federales. Sin embargo, la relevancia política e histórica de este tema para la Isla hace necesaria su discusión, más aun cuando recientemente hemos visto ejemplos claros del ejercicio del Congreso de su poder discriminatorio.<sup>50</sup> Aunque Puerto Rico ha recibido grandes sumas de dinero en fondos federales, también es cierto que ha quedado excluido de algunos programas y en otros ha recibido un trato distinto al de los estados. En la década de los setenta surgieron varios litigios atacando la exclusión de Puerto Rico de ciertos programas federales o cuestionando el trato discriminatorio del cual Puerto Rico y sus residentes eran objeto en algunos otros.

#### A. *Los infructuosos ataques iniciales: Califano y Harris*

Los primeros dos casos fueron dirigidos a atacar al *Programa Prouty*. Este programa otorgaba beneficios cada mes a personas de setenta y dos años de edad o más que no habían acumulado tiempo suficiente para ser beneficiarios del programa regular del Seguro Social.<sup>51</sup> Con la intención de reducir los costos del programa, el Congreso decidió excluir la participación de los habitantes de las Islas Vírgenes, Samoa Americana, Guam y Puerto Rico.<sup>52</sup> Esta exclusión fue cuestionada por primera vez en *Murga Murga v. Richardson*<sup>53</sup> por un residente de Puerto Rico que acudió al Tribunal de Distrito de los Estados Unidos para el Distrito de Puerto Rico, alegando que dicha exclusión era constitucionalmente inválida por

---

<sup>49</sup> OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET, *supra* nota 10, en la pág. 247.

<sup>50</sup> *E.g.*, el trato desigual para Puerto Rico en la Reforma de Salud de Obama.

<sup>51</sup> JOSÉ JULIÁN ÁLVAREZ GONZÁLEZ, DERECHO CONSTITUCIONAL DE PUERTO RICO Y RELACIONES CONSTITUCIONALES CON LOS ESTADOS UNIDOS 510 (2009).

<sup>52</sup> *Id.*

<sup>53</sup> *Murga Murga v. Richardson*, Civil 351-70 (Corte de Distrito Federal para el Distrito de Puerto Rico) (1971).

violentar el derecho a la igual protección de las leyes. El tribunal desestimó la acción fundamentándose básicamente en que la cláusula de igual protección de las leyes no aplicaba a Puerto Rico.<sup>54</sup>

Poco tiempo después, la muerte del demandante convirtió en académica la apelación de esta decisión ante el Tribunal de Apelaciones de Estados Unidos para el Primer Circuito. Un par de años más tarde se llevó el segundo caso, *Rodríguez Cintrón v. Richardson*,<sup>55</sup> también cuestionando la exclusión de los residentes de Puerto Rico del Programa Prouty. En esa ocasión el Tribunal de Distrito encontró que la exclusión de los puertorriqueños era inconstitucional pero la decisión nuevamente se tornó académica debido a la muerte del demandante, antes de que el Tribunal Supremo federal se expresara al respecto.<sup>56</sup>

El tercer ataque al trato desigual de residentes de Puerto Rico, o a su exclusión de programas federales, se hizo a través de tres casos que terminaron en la decisión del Tribunal Supremo federal *Califano v. Torres*.<sup>57</sup> Se trataba en esta ocasión de tres puertorriqueños que residían en New Jersey, Connecticut y Massachusetts, y eran beneficiarios del *Supplemental Security Income* (SSI). Este programa estaba diseñado para ofrecer ayudas y beneficios a envejecientes, invidentes y discapacitados que residieran solamente en alguno de los cincuenta estados de la Unión o en el Distrito de Columbia. Al Puerto Rico no ser una de las jurisdicciones para cuyos residentes estaba disponible el programa, los demandantes perdieron sus beneficios bajo el SSI al mudarse a Puerto Rico. Esto dio lugar a tres acciones separadas ante el Tribunal de Distrito de los Estados Unidos para el Distrito de Puerto Rico, cuestionando la constitucionalidad de la exclusión del programa de los ciudadanos americanos que decidían venir a vivir a Puerto Rico.

En el caso *Califano*, el residente de Connecticut que se había mudado a Puerto Rico, la parte demandante se basó en dos argumentos principales: en primer lugar, que la exclusión discriminaba contra una minoría discreta e insular, y en segundo lugar, que según aplicada en este caso en particular, la exclusión laceraba el ejercicio del derecho fundamental de viajar entre Estados Unidos y Puerto Rico. El Tribunal Supremo federal se enfocó mayormente en el segundo argumento y, aunque aceptó que hay un derecho constitucional a viajar entre Puerto Rico y cualquiera de los cincuenta estados de la Unión, decidió que la ley en cuestión gozaba de una fuerte presunción de constitucionalidad por ser de las que lidian con pagos y beneficios monetarios gubernamentales. En cuanto a la alegación de discrimen, el Tribunal la atiende de forma breve en una nota al

---

54 ÁLVAREZ GONZÁLEZ, *supra* nota 51, en la pág. 511.

55 *Rodríguez Cintrón v. Richardson*, Civil 1099-72 (Corte de Distrito Federal para el Distrito de Puerto Rico) (1975).

56 Para un análisis detallado de este caso, véase José Julián Álvarez González, *¿Puede el Congreso discriminar contra los residentes de Puerto Rico al aprobar las leyes nacionales que proveen beneficios a los individuos?*, 45 REV. JUR. UPR 45 (1976).

57 *Califano v. Torres*, 435 U.S. 1 (1978).

calce en la que da tres razones con las que pretende demostrar la racionalidad de la exclusión hecha por el Congreso: en primer lugar, que los residentes de Puerto Rico no pagan impuestos al gobierno federal; en segundo lugar, que el costo de incluir a Puerto Rico en el programa sería demasiado grande; y en tercer lugar, que la inclusión de Puerto Rico en el programa podría trastornar la economía puertorriqueña.<sup>58</sup>

En *Harris v. Rosario*,<sup>59</sup> resuelto dos años después de *Califano*, volvió a cuestionarse una vez más la constitucionalidad de una ley que discriminaba contra Puerto Rico en la asignación de fondos federales. Se trataba en esta ocasión del programa *Aid to Families with Dependent Children* (AFDC). Bajo este programa el Congreso había provisto fondos para que los estados y territorios ayudaran a familias necesitadas con niños dependientes. Aunque Puerto Rico participaba del AFDC, lo hacía en una proporción menor a la de los estados, lo que provocó que los beneficiarios del programa que eran residentes en Puerto Rico radicarán una demanda de clase contra el Secretario de Salud, Educación y Bienestar en el Tribunal de Distrito de los Estados Unidos para el Distrito de Puerto Rico.

En la demanda se alegó que el trato discriminatorio hacia la Isla era inconstitucional por violar la igual protección de las leyes garantizada por la Quinta Enmienda. En esta oportunidad los demandantes tuvieron éxito en el Tribunal de Distrito, pero el Tribunal Supremo federal revocó resolviendo expresamente que, bajo la Cláusula Territorial, el Congreso tiene tres opciones con respecto al trato que puede dar a Puerto Rico: el trato puede ser igual que el que reciben los estados; más favorable que el que reciben los estados; o menos favorable que el que reciben los estados, siempre que haya una base racional que lo justifique. El Tribunal volvió a encontrar satisfecho el requisito de la racionalidad amparándose en las tres razones mencionadas en *Califano*.<sup>60</sup>

### *B. Críticas y comentarios sobre Califano y Harris*

Como era de esperarse, ambas decisiones, *Califano* y *Harris*, han sido ampliamente criticadas por la manera en la que el Tribunal Supremo atendió dichos casos en términos procesales y sustantivos. Resulta un tanto difícil comprender por qué el Tribunal resolvió ambos casos sin vista oral ni alegatos, cuando dos tribunales federales habían declarado inconstitucionales leyes aprobadas por el Congreso.<sup>61</sup> Además, como si fuera poco, en *Harris* el Tribunal se conformó con sólo dos párrafos para resolver finalmente que el Congreso tenía el poder de discriminar contra Puerto Rico al otorgar fondos. La sumaria disposición de *Harris v. Rosario* le mereció críticas al Tribunal Supremo incluso por parte de los jueces

---

<sup>58</sup> *Id.* en la pág. 5, n. 7.

<sup>59</sup> *Harris v. Rosario*, 446 U.S. 651 (1980).

<sup>60</sup> *Id.* en la pág. 652.

<sup>61</sup> ÁLVAREZ GONZÁLEZ, *supra* nota 51, en la pág. 513.

Brennan y Blackmun, quienes expresaron que hubieran realizado una vista oral. El juez Marshall también criticó en su opinión disidente la prisa con la que se resolvió este caso, dada la importancia de los asuntos legales que el Tribunal tenía ante sí y los posibles efectos de cualquier decisión que se tomara.<sup>62</sup>

En cuanto al contenido sustantivo de lo expresado por el Tribunal, abundan aún más las críticas. Ni en *Califano* ni en *Harris* el Tribunal entra a discutir con algún detalle la validez o coherencia de las tres razones que dio para demostrar que el trato discriminatorio por parte del Congreso era racional. Esa falta de discusión y análisis ha provocado válidos cuestionamientos. Por ejemplo, la primera razón que da el Tribunal es que los residentes de Puerto Rico no contribuyen al Tesoro de los Estados Unidos. Sobre esto se cuestiona el profesor Álvarez González, “¿cuán coherente es justificar la exclusión de unas personas que, por definición, no pagarían contribución federal sobre ingresos si residieran en un estado, a base de que viven en un lugar en que otras personas tampoco la pagan?”<sup>63</sup>

Otra de las razones que da el Tribunal es que la extensión de este programa a Puerto Rico podría trastornar la economía local. ¿En qué se fundamenta el Tribunal para llegar a esa conclusión? Existe la posibilidad de que el razonamiento detrás de esta última razón para discriminar sea el mismo en que se basa la Hipótesis del Tío (Sam) Rico, de la cual hablaremos más adelante. Según esta hipótesis, la forma en que se distribuyen muchas de las ayudas sociales en Puerto Rico desincentiva el trabajo. Si a eso se refería el Tribunal, este argumento carece de racionalidad en este caso en particular porque después de todo, la amplia mayoría de los beneficiarios de los programas en cuestión en *Califano* y *Harris* no formaban parte de la fuerza productiva del País por tratarse principalmente de envejecientes, invidentes o incapacitados.

Dos asuntos más llaman la atención sobre *Califano* y *Harris*. En *Califano*, el Tribunal decidió no discutir el argumento de los demandantes de que la relación creada por estos programas era entre el gobierno federal y los beneficiarios, y no entre el gobierno federal y Puerto Rico, por lo cual los beneficiarios retenían su derecho sin importar en qué lugar bajo la soberanía americana residieran. O sea, si los programas concernidos eran administrados por el gobierno federal para dar beneficios directamente a los ciudadanos americanos sin la intervención de los estados, era irrelevante el lugar de residencia del beneficiario. La relación creada a través del programa surgiría entre el gobierno federal y el ciudadano americano, lo que deja fuera de la ecuación la relación entre el gobierno federal y Puerto Rico, por más particular que sea.<sup>64</sup> Por supuesto, el Tribunal no atendió este argumento porque de hacerlo, hubiera sido mucho más difícil resolver como lo hizo.

---

62 Véase *Harris*, 446 U.S. (Marshall, T., opinión disidente).

63 *Id.* en la pág. 512.

64 *Id.*

Por otro lado, el aspecto humano de toda esta controversia parece ser totalmente ignorado por el Tribunal. Como bien señala el profesor Helfeld, “[h]ay una tendencia a hablar sobre discriminación contra Puerto Rico, pero debe recordarse que en *Califano* y *Harris* el impacto de la discriminación fue sentido por los envejecientes, los invidentes, los discapacitados y los niños dependientes”.<sup>65</sup> Lamentablemente, después de *Harris* es razonable concluir que al Congreso se le ha dado *carte blanche* para dar trato igual, o discriminar a favor o en contra de Puerto Rico con respecto a los fondos federales, e incluso en el campo de la regulación económica.<sup>66</sup> Si el Tribunal aceptó como racionales las tres cuestionables razones expresadas en *Califano* y luego en *Harris*, sin ni siquiera intentar decir por qué, nos parece que cualquier ley que discrimine contra Puerto Rico sería considerada racional por el Tribunal.

#### IV. IMPORTANCIA Y MAGNITUD DE LOS FONDOS RECIBIDOS EN PUERTO RICO

##### A. Historia en Puerto Rico

Salvo en algunas instancias de especial importancia, en las últimas décadas el Congreso no ha utilizado con frecuencia su poder para discriminar contra Puerto Rico. Sin embargo, si retrocedemos un poco en el tiempo notaremos que la inclusión de Puerto Rico en programas federales no ha sido algo que ha ocurrido de manera automática. Como ya vimos, los estados y sus residentes se habían beneficiado de aportaciones económicas por parte del gobierno federal desde hacía muchos años pero Puerto Rico no vino a ser llamado a participar de los fondos federales hasta la década de los treinta. El día 4 de marzo del año 1931, el Congreso aprobó legislación que extendió a Puerto Rico los beneficios de ciertas leyes anteriores, como la Ley Hatch de 1887, que asignaban fondos a los estados para el establecimiento de estaciones agrícolas experimentales y otros proyectos para el desarrollo de la agricultura.<sup>67</sup> Según esta ley, Puerto Rico recibiría para estos programas \$15,000 en el año fiscal que terminaría el 30 de junio de 1933 y de ahí en adelante, recibiría \$5,000 más que el año anterior por los próximos cinco años. Desde el 1939 en adelante, cuando se recibiría \$50,000, Puerto Rico recibiría aumentos de \$10,000 anuales por los próximos cinco años, y en el año fiscal que terminaba el 30 de junio de 1945, recibiría una suma igual a la designada para cada estado bajo la Ley Hatch.<sup>68</sup>

---

<sup>65</sup> David Helfeld, *How Much of the United States Constitution and Statutes Are Applicable to the Commonwealth of Puerto Rico?*, 110 F.R.D. 452, 462 (1985) (traducción suplida).

<sup>66</sup> *Id.* en la pág. 463.

<sup>67</sup> Hatch Act of 1887, 7 U.S.C. §§ 361(a)-351(i) (2006).

<sup>68</sup> *Id.*

Desde el año 1931 en adelante, el Congreso comenzó a incluir a Puerto Rico en la participación de programas federales que habían sido establecidos con anterioridad. Por ejemplo, en ese mismo año Puerto Rico fue autorizado a participar de los beneficios de la *Smith-Hughes Vocational Education Act*<sup>69</sup> y sus leyes suplementarias, con la asignación de \$105,000 anualmente para promover la educación vocacional o alterna, con énfasis en la agricultura, economía doméstica, artes industriales y la educación de maestros especializados en estas áreas. Los estados habían estado participando de estos fondos desde la aprobación de la ley en 1917. De igual forma, en el año 1936 Puerto Rico fue incluido en la distribución de fondos que había aprobado el Congreso para la construcción de carreteras en el 1916 y en el 1921.<sup>70</sup>

Más tarde, desde la década de los sesenta en adelante, al igual que en los cincuenta estados, en Puerto Rico se experimentó un aumento sustancial en la cantidad de fondos federales recibidos. De hecho, el aumento fue quizás mayor en la Isla, porque el Congreso continuó incluyendo a Puerto Rico en programas en los que antes no participaba, y se logró mejor trato en varios programas de gran importancia.<sup>71</sup> De un total de \$434.4 millones recibidos en el 1965, la Isla aumentó su tajada de ayudas federales a \$4,251 millones en el 1980.<sup>72</sup> Ese aumento equivale a una dramática alza de 878.6 por ciento en tan sólo quince años. Por otro lado, los fondos federales pasaron de componer un 15.8 por ciento del producto nacional bruto de Puerto Rico en 1965, a representar un 38.5 por ciento en el año 1980. Sin duda alguna, durante este período las aportaciones económicas del gobierno federal se convirtieron en una parte sumamente importante de la economía de Puerto Rico.

Como era de esperarse, ni durante la presidencia de Reagan en la década de los ochenta, ni desde entonces, ha habido un aumento tan dramático en los fondos federales recibidos en la Isla como lo hubo en las décadas de los sesenta y los setenta. Aunque en los últimos años ha disminuido el porcentaje que componen los fondos federales en los presupuestos de las agencias,<sup>73</sup> se ha visto un aumento constante en la cantidad total de fondos recibidos anualmente. En el 1991, por ejemplo, se recibieron en Puerto Rico \$8,140 millones en fondos federales.<sup>74</sup> Para el año 2000, esa cantidad había aumentado a \$12,103 millones y en el 2008, se

---

69 Smith-Hughes Vocational Education Act, Pub. L. No. 347, 39 Stat. 929 (1917) (derogada en 1997).

70 Richard H. Holton & Jean R. Anderson, *The Role of Federal Expenditures in the Economy of Puerto Rico*, 23 REV. JUR. UPR 51, 59 (1953).

71 JUNTA DE PLANIFICACIÓN, *supra* nota 4, en la pág. 410.

72 *Id.*

73 Emilio Pantojas García, "Federal funds" and the Puerto Rican Economy: Myths and Realities, XIX CENTRO JOURNAL 206, 214 (2007).

74 U.S. CENSUS BUREAU, CONSOLIDATED FEDERAL FUNDS REPORT FOR FISCAL YEAR 2008 (2008).

recibieron \$17,958 millones.<sup>75</sup> Esta tendencia ascendente se espera que se sostenga o se incremente en los próximos años, más aún después de la aprobación de la ARRA, la cual el gobierno estima que representará la llegada al País de alrededor de \$6,300 millones.<sup>76</sup> Además, se espera que entre el año 2011 y el 2019 se reciban aproximadamente \$8,600 millones adicionales en fondos para Medicaid, gracias a la aprobación de la reforma de salud federal.<sup>77</sup>

### B. La gestión de los fondos

El gobierno de Puerto Rico y sus instrumentalidades, como los estados de la Unión, tienen que hacer un trabajo administrativo y político para lograr que se lleve a cabo la solicitud, asignación y distribución de los fondos federales. El trabajo político es quizás, más importante y vital para Puerto Rico, dado el ya mencionado hecho de que el Congreso pudiera, si quisiera, tratar de forma desigual a la Isla a la hora de determinar su participación en los programas federales. Respecto al trabajo administrativo, la preparación de propuestas para solicitar fondos suele ser un trabajo sumamente tedioso y lo suficientemente técnico para desalentar a quienes, en otras circunstancias, se sentirían motivados a impulsar proyectos con fondos federales. Por esas razones, para ayudar con estas tareas se han designado algunos funcionarios y oficinas cuyo principal propósito es lograr que lleguen a Puerto Rico la mayor cantidad de fondos disponibles.

#### 1. El Comisionado Residente<sup>78</sup>

El funcionario que, en su carácter individual, goza de mayor protagonismo en la labor de lograr la asignación de fondos federales para Puerto Rico, es el Comisionado Residente. En el año 1900, poco después de los Estados Unidos haber adquirido a Puerto Rico de España mediante el Tratado de París, se estableció a través de la Ley Foraker que sería un *resident commissioner* quien representaría a la Isla ante el gobierno federal.<sup>79</sup> Inicialmente, el Comisionado Residente era una especie de embajador de Puerto Rico, principalmente en la Rama

---

<sup>75</sup> *Id.*

<sup>76</sup> Puerto Rico arranca con los fondos ARRA, disponible en <http://www.buengobiernopr.com/arra/arra.html> (última visita 10 de agosto de 2010).

<sup>77</sup> *Discute Pierluisi el impacto positivo de la Reforma de Saludos Federal*, PEDRO PIERLUISI PUERTO RICO (13 de agosto de 2010), <http://www.pierluisi.house.gov/espanol/noticias/2010/Discute%20PRP%20el%20impacto%20positivo%20de%20la%20reforma%20de%20salud%20federal.html>.

<sup>78</sup> Para un análisis más profundo sobre la figura del Comisionado Residente, véase Bárbara M. Sabat Lafontaine, *Washington Politics Puerto Rican Style: the Role of the Resident Commissioner in USA-Puerto Rico Relations*, 80 REV. JUR. UPR 461 (2011).

<sup>79</sup> Foraker Act, 48 U.S.C. §§ 733, 736, 738-740, 744, 866 (2003).

Ejecutiva federal,<sup>80</sup> con pocos poderes y limitadas maneras de ejercer influencia en el Congreso. Con el tiempo, estos poderes han sido ampliados y sus funciones actuales lo han convertido esencialmente en un representante a la Cámara con derecho a participar y votar en los comités congresionales, a ser autor o coautor de proyectos de ley, y a participar en los debates.<sup>81</sup>

Al igual que sucede con los Representantes en relación a sus respectivos estados, una de las funciones principales del Comisionado Residente ha llegado a ser la de lograr la inclusión de Puerto Rico en la mayor cantidad de programas federales posibles. De hecho, hay una percepción generalizada de que el trabajo del Comisionado prácticamente se limita a esto,<sup>82</sup> y su éxito suele ser medido por la cantidad de fondos federales que logre hacer llegar al País.<sup>83</sup> No obstante, el único representante que tiene Puerto Rico en el Congreso se ve obligado a trabajar para defender los intereses de sus constituyentes sin una herramienta sumamente importante: el derecho a votar en las sesiones de la Cámara. La ausencia de este poder, que es lo único que hace al Comisionado distinto a los Representantes, hace quizás más importante aún las gestiones que realice, pues de sus destrezas políticas y de su poder de convencimiento dependerá el trato que finalmente se le dé a Puerto Rico con respecto a su participación en los distintos programas federales y en los fondos a ser asignados. Recientemente, con la inclusión de Puerto Rico en la Reforma de Salud federal, debida en gran parte a la labor de Pedro Pierluisi, ha quedado demostrado lo efectiva que puede ser la labor del Comisionado Residente aun sin tener el poder que le otorga el voto.

## 2. La Administración de Asuntos Federales de Puerto Rico (PRFAA)

Además de la representación que tienen los ciudadanos americanos residentes en Puerto Rico a través de la figura del Comisionado Residente, el gobierno puertorriqueño, como institución, está representado en Washington<sup>84</sup> por la Administración de Asuntos Federales de Puerto Rico, mejor conocida por sus siglas en inglés como PRFAA.<sup>85</sup> Según su ley orgánica,<sup>86</sup> PRFAA fue creada precisamente para “representar al Gobierno de Puerto Rico, sus dependencias y municipios ante el Gobierno Federal, los gobiernos estatales y locales, y entidades

---

<sup>80</sup> Luis R. Rivera Cruz, *La Figura del Comisionado Residente en Washington, D.C., y la Laceración de Principios de Democracia Representativa*, 39 REV. JUR. UIPR 751, 756 (2005).

<sup>81</sup> Véase Sabat, *supra* nota 78.

<sup>82</sup> Edwin Irizarry Mora, *El rol del Comisionado Residente*, INDEPENDENCIA (16 de marzo de 2004), [http://www.independencia.net/articulos/eim\\_rol\\_com\\_residente.html](http://www.independencia.net/articulos/eim_rol_com_residente.html).

<sup>83</sup> William R. Tansill, *The Resident Commissioner to the United States from Puerto Rico: An Historical Perspective*, 47 REV. JUR. UPR 68, 101 (1978).

<sup>84</sup> PRFAA también tiene oficinas en otras ciudades de los Estados Unidos.

<sup>85</sup> *Puerto Rico Federal Affairs Administration*.

<sup>86</sup> Ley de la Administración de Asuntos Federales de Puerto Rico, Ley Núm. 77 de 19 de junio de 1979, 3 LPRÁ §§ 1701-1708 (2006).

públicas o privadas en los Estados Unidos”.<sup>87</sup> Esta labor de representación incluye funciones particularmente dirigidas a promover la solicitud y obtención de fondos federales, como lo son: orientar y asistir al Gobierno de Puerto Rico con todo lo relacionado a su participación en programas federales; preparar informes sobre iniciativas federales que pudieran intervenir con aspectos de la política pública interna de Puerto Rico; cooperar con el Comisionado Residente en el desempeño de sus labores; ayudar a elaborar y actualizar sistemas de información relacionados con la participación del Gobierno en los distintos programas federales; y “[e]valuar y sugerir alternativas para evitar la duplicidad en los recursos que se han de utilizar en la implantación por parte del Gobierno . . . de los programas federales que intervengan de cualquier forma con la política pública interna del Estado Libre Asociado de Puerto Rico sin afectar tales programas federales”.<sup>88</sup>

PRFAA ha cumplido con sus funciones y propósitos relacionados a los fondos federales de distintas maneras, como coordinando esfuerzos de cabilderos, grupos comunitarios y ciudadanos particulares para ejercer presión política y lograr la inclusión de Puerto Rico en distintos programas. Este tipo de iniciativa, en la mayoría de los casos, ha servido de complemento a los trabajos del Comisionado Residente quien, al ser una sola persona en representación de todos los residentes de Puerto Rico, ciertamente ve su carga un tanto aliviada con la participación de PRFAA en estos asuntos. Asimismo, PRFAA ha creado una División de Propuestas federales que provee asistencia técnica en el trámite para solicitar fondos federales competitivos, proporciona asistencia en la planificación y desarrollo de proyectos, y organiza talleres en Puerto Rico y Washington D.C. con el fin de mejorar la capacidad de las entidades para solicitar fondos.<sup>89</sup>

### 3. Oficina de Revisión de Propuestas Federales de la Junta de Planificación

El 14 de julio de 1982, el presidente de los Estados Unidos Ronald Reagan promulgó una Orden Ejecutiva exhortando a los estados a establecer procesos y sistemas de consulta, revisión, evaluación y coordinación de las propuestas y planes estatales que preparen las agencias e instrumentalidades del gobierno estatal y los gobiernos municipales para la solicitud de fondos al gobierno federal, y de los proyectos a desarrollarse directamente con el gobierno de los Estados Unidos.<sup>90</sup> Siguiendo esta exhortación, Carlos Romero Barceló, gobernador de Puerto Rico en ese entonces, le asignó a la Junta de Planificación la autoridad y

---

<sup>87</sup> 3 LPRÁ § 1702.

<sup>88</sup> 3 LPRÁ § 1704.

<sup>89</sup> Véase PUERTO RICO FEDERAL AFFAIRS ADMINISTRATION, SUBVENCIONES FEDERALES, <http://www.prfaa.com/espanol/grants.asp> (última visita 26 de febrero de 2011).

<sup>90</sup> Exec. Order No. 12372, 47 Fed. Reg. 30,959 (14 de julio de 1982).

responsabilidad para llevar a cabo lo que la Orden Ejecutiva de Reagan recomendaba. Fue así como nació la Oficina de Revisión de Propuestas Federales.<sup>91</sup>

Dicha oficina es el Centro de Contacto Único para todas las propuestas públicas y privadas que se someten para la obtención de fondos federales. Tiene la responsabilidad de recibir, circular y certificar todas las solicitudes de asistencia federal que son remitidas al gobierno de los Estados Unidos por las diferentes agencias e instrumentalidades públicas, municipales y del sector privado. Sus funciones son sumamente relevantes, pues como expresó Rafael Hernández Colón en una Orden Ejecutiva en la cual requería a los municipios y corporaciones públicas someter sus propuestas a esta oficina, es de vital importancia que la Junta de Planificación revise todas las propuestas preparadas para solicitar fondos federales, ya que así el Gobierno se puede asegurar de que estas estén a tono con las políticas establecidas. Además de que se facilita la labor de recopilar información y estadísticas que ayuden en la confección de documentos como el Informe Económico al Gobernador, entre otros.<sup>92</sup>

#### 4. Otras agencias y municipios

Algunas agencias cuyos presupuestos están compuestos en su mayor parte por fondos federales, además de ser asistidos por el Comisionado Residente, PRFAA y la Oficina de Revisión de Propuestas Federales, han establecido también sus propias oficinas o designado funcionarios especialmente dedicados a la identificación y solicitud de fondos disponibles en sus áreas de competencia. Por ejemplo, el Departamento de Educación cuenta con su Oficina de Asuntos Federales, que fue creada con el propósito de orientar a la comunidad escolar y a distintas organizaciones gubernamentales, privadas y del tercer sector, sobre programas federales en apoyo a la educación. Esta oficina tiene también la responsabilidad de canalizar y administrar efectivamente los fondos federales que recibe el Departamento de Educación provenientes de la Ley de Educación Elemental y Secundaria de 1995, además de proveer asistencia técnica para la implantación y administración de otros programas federales.<sup>93</sup>

La Policía de Puerto Rico es otra instrumentalidad pública que ha ubicado dentro de su estructura una oficina dedicada a todo lo relativo a los fondos federales que recibe y pudiera recibir. Según ha publicado la Policía:

El Superintendente contará con los servicios de un Ayudante Especial y el personal necesario, el cual junto a éste serán responsables de desarrollar estrategias en y fuera de Puerto Rico dirigidos a la búsqueda de fondos federales y beneficios que propendan al mejoramiento de la fase administrativa y operacional

---

<sup>91</sup> Orden Ejecutiva No. 4184 (27 de septiembre de 1983).

<sup>92</sup> Boletín Administrativo Núm. 4763-A, 24 de septiembre de 1984.

<sup>93</sup> Véase DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN DE PUERTO RICO, OFICINA DE ASUNTOS FEDERALES, <http://www.de.gobierno.pr/oficina-de-asuntos-federales> (última visita 10 de agosto de 2010).

de las unidades de trabajo dirigidas a combatir y prevenir la incidencia criminal en Puerto Rico. Prepararán propuestas, proyectos, planes estratégicos y operacionales dirigidos a la obtención de los fondos necesarios para la Policía de Puerto Rico, además de participar de programas federales para la adquisición de equipo y materiales. Asimismo, velarán por el cumplimiento de lo establecido en los acuerdos y/o contratos que dieron base a los otorgamientos de fondos federales.<sup>94</sup>

Finalmente, los municipios parecen no quedarse atrás. Siguiendo la línea de muchas de las grandes ciudades de los Estados Unidos, el día 21 de abril del año 2010 el Municipio de San Juan se convirtió en el primer gobierno municipal puertorriqueño en inaugurar lo que denominó su Oficina de Asuntos Federales en Washington.<sup>95</sup> Mediante dicha oficina, el municipio pretende mejorar sus oportunidades de allegar fondos para San Juan y de cabildear a favor de medidas o proyectos que beneficien a la ciudad capital y a otros municipios de Puerto Rico.

### C. Algunos programas sociales de importancia

La labor de las oficinas y funcionarios antes mencionados tiene como resultado la participación de Puerto Rico en una gran variedad de programas y en el desembolso de grandes cantidades de fondos anualmente, dirigidos a alcanzar diversos propósitos. Entre los fondos que otorga el gobierno federal, los dirigidos a las personas, conocidos también como pagos de transferencia, tienen especial relevancia en Puerto Rico por su magnitud y por razones que explicaremos más adelante. Algunos programas en particular merecen brevemente nuestra atención, porque los recursos que proveen van directamente a atender algunas de las necesidades humanas más básicas, como lo son la alimentación, la salud, la vivienda y la seguridad económica durante la vejez, pero más importante todavía para efectos de este artículo, porque representan una porción sustancial de los fondos federales recibidos en Puerto Rico y del ingreso personal de muchos puertorriqueños.

#### 1. El PAN

La fuente principal de asistencia gubernamental otorgada a las personas en Puerto Rico es el Programa de Asistencia Nutricional (PAN),<sup>96</sup> conocido popularmente como los cupones de alimentos. Este programa fue creado especialmente para Puerto Rico en el 1981 mediante la *Omnibus Budget Reconciliation*

---

<sup>94</sup> Véase POLICÍA DE PUERTO RICO, <http://www.policia.gobierno.pr> (última visita 10 de agosto de 2010).

<sup>95</sup> José A. Delgado, *San Juan en Washington*, EL NUEVO DÍA, 19 de abril de 2010, en la pág. 6.

<sup>96</sup> Supplemental Nutrition Assistance Program, 7 U.S.C. §§ 2028-2036 (2006).

Act (OBRA),<sup>97</sup> y vino a proveer las ayudas que hasta ese momento se recibían en la Isla mediante el *Supplemental Nutrition Assistance Program* (SNAP), conocido también como el *Food Stamp Program*. Como se puede colegir de su nombre, el PAN tiene la misión de proveer a individuos y familias de bajos ingresos ayuda económica a ser utilizada en la compra de alimentos nutritivos.<sup>98</sup> El programa es administrado por el Departamento de la Familia de Puerto Rico y supervisado por el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos.

Desde su creación el PAN siempre ha contado con una gran cantidad de participantes, aunque con el pasar del tiempo dicha cantidad se ha ido reduciendo. Cuando operaba en Puerto Rico el *Food Stamp* en la década de los setenta y en los primeros años de la década de los ochenta, participaba de este programa de asistencia nutricional más de un millón y medio de personas, o el cincuenta y seis por ciento de la población puertorriqueña.<sup>99</sup> Actualmente, se estima que el PAN cuenta con alrededor de un millón de beneficiarios, que equivale a aproximadamente el veinticinco por ciento de la población.<sup>100</sup> En otras palabras, la participación en este programa se ha reducido más de la mitad en los últimos treinta años.

Lo que no se ha reducido con el pasar del tiempo, sino que ha ido en aumento, es la cantidad de fondos que el gobierno federal invierte o gasta en este programa. En el 1982, cuando comenzó a operar el PAN, el Congreso le asignó \$825 millones anuales en fondos federales, que serían ajustados entre un tres o cuatro por ciento cada año para compensar por la inflación. Casi treinta años después, en el presupuesto del gobierno de Puerto Rico se estimaba que se recibirían más de \$1,760 millones en fondos para el PAN en el año 2010.<sup>101</sup>

## 2. WIC, TANF y Sección 8

Otros tres programas, que al igual que el PAN cumplen con la función de ayudar a sostener a las familias e individuos de bajos ingresos, son el *Special Supplemental Nutrition Program for Women, Infants and Children* (WIC), el *Temporary Assistance for Needy Families*, y el *Project-Based Section 8 Program*, conocido en Puerto Rico como *Sección 8*. El WIC fue creado en el año 1972 para

---

<sup>97</sup> Omnibus Budget Reconciliation Act (OBRA), Pub. L. No. 97-35, 95 Stat. 357-933 (1981).

<sup>98</sup> Véase UNITED STATES GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE, PUERTO RICO – FISCAL RELATIONS WITH THE FEDERAL GOVERNMENT AND ECONOMIC TRENDS DURING THE PHASEOUT OF THE POSSESSIONS TAX CREDIT 175, (mayo 2006) disponible en <http://www.gao.gov/new.items/do6541.pdf>.

<sup>99</sup> Véase EXPECT MORE, DETAILED INFORMATION ON THE NUTRITION ASSISTANCE FOR PUERTO RICO ASSESMENT, <http://www.whitehouse.gov/omb/expectmore/detail/10003011.2005.html> (última visita 23 de febrero de 2011).

<sup>100</sup> *Id.*

<sup>101</sup> Véase ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO, PRESUPUESTO RECOMENDADO 2009-2010, disponible en [http://www.presupuesto.gobierno.pr/PresupuestosAnteriores/af2009\\_2010/index.htm](http://www.presupuesto.gobierno.pr/PresupuestosAnteriores/af2009_2010/index.htm).

ayudar a proteger la salud de mujeres embarazadas, posparto o que estén lactando, y la de infantes y niños de hasta cinco años que estén en riesgo de no obtener una nutrición adecuada.<sup>102</sup> Para recibir los beneficios del WIC, el solicitante debe tener ingresos no mayores del 185% del nivel de pobreza federal y, además, debe ser certificado por un profesional de la salud que dicha persona representa un riesgo nutricional.<sup>103</sup> En Puerto Rico este programa es administrado por el Departamento de Salud y participan anualmente de sus beneficios más de 200,000 personas.<sup>104</sup>

El TANF, por su parte, se creó en el año 1996 mediante la *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act*<sup>105</sup> y consiste en fondos en bloque otorgados a los estados con cuatro fines específicos: ayudar a las familias necesitadas para que sus hijos puedan ser cuidados en su hogar, terminar la dependencia de las familias necesitadas de las ayudas gubernamentales, promoviendo el trabajo y el matrimonio, reducir los embarazos fuera del matrimonio y fomentar la formación de hogares de dos padres.<sup>106</sup> Mediante el programa, que en Puerto Rico es administrado por el Departamento de la Familia, se les otorgan a los beneficiarios ayudas para sufragar gastos de transportación, almuerzo, cuidado de niños y otras necesidades urgentes relacionadas con la búsqueda, obtención y retención de empleo de los beneficiarios.<sup>107</sup>

El programa conocido como Sección 8 es uno de los programas financiados con fondos federales que atiende el problema de vivienda en la Isla. Bajo este programa federal, creado mediante la *Housing and Community Development Act of 1974*,<sup>108</sup> la familia beneficiaria contribuye al alquiler de su vivienda el treinta por ciento de su ingreso ajustado, mientras el gobierno se encarga de pagar el resto del alquiler. El objetivo del programa es básicamente proveer una vivienda decente, sanitaria y segura a las familias de bajos ingresos.<sup>109</sup> En el año 2005 había en Puerto Rico alrededor de 19,000 unidades alquiladas bajo este programa.

---

**102** Véase 42 U.S.C. § 1786 (2006).

**103** Véase UNITED STATES GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE, PUERTO RICO – FISCAL RELATIONS WITH THE FEDERAL GOVERNMENT AND ECONOMIC TRENDS DURING THE PHASEOUT OF THE POSSESSIONS TAX CREDIT 178.

**104** US DEPARTMENT OF AGRICULTURE, AUDIT REPORT – SPECIAL SUPPLEMENTAL NUTRITION PROGRAM FOR WOMEN, INFANTS AND CHILDREN, PUERTO RICO.

**105** Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act, Pub. L. 104-193, 110 Stat. 2105 (codificado según enmendado en distintas secciones del 42 U.S.C.).

**106** UNITED STATES GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE, *supra* nota 103, en la pág. 189.

**107** ADMINISTRACIÓN DE DESARROLLO SOCIOECONÓMICO DE LA FAMILIA, PROGRAMA DE AYUDA TEMPORAL PARA FAMILIAS NECESITADAS (TANF).

**108** Housing and Community Development Act of 1974, Pub. L. No. 93-383, 88 Stat. 26 (codificado según enmendado en distintas secciones del 42 U.S.C.).

**109** UNITED STATES GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE, *supra* nota 98, en la pág. 203.

ma.<sup>110</sup> Entre el WIC, el TANF y Sección 8, se recibieron en Puerto Rico sobre \$450 millones en el año 2010.<sup>111</sup>

### 3. Seguro Social, Medicare y Medicaid

Mediante la Ley de Seguro Social de 1935,<sup>112</sup> bajo la dirección de Franklin D. Roosevelt, el Congreso creó el programa conocido como Old-Age, Survivors, and Disability and Insurance (OASDI), que es al que comúnmente le llamamos seguro social. OASDI se encarga de proveer apoyo o protección a las personas que se enfrenten a la pérdida de ingresos debido a su retiro, a que han quedado incapacitadas o a la muerte de un familiar. Con el pasar de los años, precisamente durante el *boom* de programas sociales en el auge de *The Great Society*, la Ley de Seguro Social fue enmendada para también proveer acceso a servicios de salud a ciertos sectores de la población, mediante los programas Medicare y Medicaid. Medicare provee cobertura de seguro de salud para los envejecientes, discapacitados e individuos con enfermedad renal terminal,<sup>113</sup> mientras que Medicaid está disponible para ciertos individuos y familias de bajos ingresos que cumplan con ciertos criterios federales y estatales de elegibilidad.<sup>114</sup>

Tanto OASDI como Medicare son financiados totalmente por el gobierno federal con los impuestos recaudados por el *FICA tax*,<sup>115</sup> por lo cual los beneficios otorgados por estos programas se consideran fondos devengados. En el caso de Medicaid, este es financiado en parte por el gobierno federal y en parte por los estados, quienes aportan hasta un cincuenta por ciento de los fondos del programa.<sup>116</sup> Estos tres programas han tenido un impacto sustancial en Puerto Rico tanto por los servicios que proveen, como por la cantidad de dinero que representan para la economía del País. En el año 2008, se reportó que 733,326 familias puertorriqueñas recibieron beneficios del seguro social por concepto de retiro, incapacidad o muerte, lo que representó un gasto de \$6,133 millones para el gobierno federal,<sup>117</sup> mientras que Medicare tuvo un total de 620,497 beneficiarios<sup>118</sup> para los cuales se recibieron en la Isla \$2,305 millones.<sup>119</sup> En el mismo año, se asignaron para Puerto Rico sobre \$447 millones para Medicaid, que tuvo una

---

110 *Id.* en la pág. 204.

111 PRESUPUESTO RECOMENDADO 2009-2010, *supra* nota 101.

112 Social Security Act, 42 U.S.C. §§ 301-1397 (2003).

113 UNITED STATES GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE, *supra* nota 103, en la pág. 179.

114 *Id.* en la pág. 181.

115 26 U.S.C. §§ 1401-1403 (2006).

116 UNITED STATES GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE, *supra* nota 103, en la pág. 182.

117 U.S. CENSUS BUREAU, *supra* nota 74, en la pág. 2.

118 *Medicare Beneficiaries by Age- Puerto Rico*, Kaiser State Health Facts, [www.statehealthfacts.org/profileind.jsp?rgn=55&ind=292&cat=6](http://www.statehealthfacts.org/profileind.jsp?rgn=55&ind=292&cat=6) (última visita 10 de agosto de 2010).

119 U.S. CENSUS BUREAU, *supra* nota 74, en la pág. 3.

matrícula de 998,981 beneficiarios,<sup>120</sup> y como ya dijimos, se espera que los fondos dedicados a este programa aumenten sustancialmente en los próximos años.

*D. Trato distinto en algunos programas importantes*

Como mencionamos anteriormente, la participación de Puerto Rico en la mayoría de los programas federales es igual a la de los estados de la Unión. Según un estudio realizado por la *United States Government Accountability Office* (GAO), los fondos per cápita dirigidos *al gobierno* de Puerto Rico, aunque no los dirigidos a las personas, son comparables a los recibidos por los estados.<sup>121</sup> Sin embargo, en el año 2008, en promedio, los estados recibieron alrededor de \$9,245 en fondos federales per cápita, mientras Puerto Rico recibió solamente \$4,542, o un 49.1% de lo recibido por los estados.<sup>122</sup> Aunque Puerto Rico contaba con el 1.30% de la población bajo la bandera norteamericana solamente recibió un 0.6 de los fondos federales distribuidos ese año.<sup>123</sup> Esa disparidad se debe a varias y diversas razones, pero sin duda alguna el trato discriminatorio que recibe Puerto Rico en algunos programas sociales pudiera explicar por qué Puerto Rico recibe una proporción tan baja de fondos, cuando es probablemente la jurisdicción estadounidense que más los necesita.

En la actualidad, la mayor diferencia entre el trato que se le da a los estados versus el que recibe Puerto Rico en algunos programas sociales suele estar en la forma en que son financiados los programas, pues en ocasiones se establecen *caps* o límites a los fondos que puede utilizar Puerto Rico en un programa en particular o se le requiere al gobierno puertorriqueño que haga aportaciones de su propio bolsillo mayores a las requeridas a los estados.<sup>124</sup> Ese trato distinto en ocasiones pareciera no tener gran relevancia, pero en la mayoría de las ocasiones ocurre todo lo contrario. Una de las instancias en las que Puerto Rico parece no salir perjudicado, aun cuando se le trata desfavorablemente, es en el caso del PAN. Como ya vimos, este programa hace en Puerto Rico la función que el *Food Stamp* hace en los estados, con la diferencia de que los fondos del PAN tienen un límite ajustado periódicamente.<sup>125</sup> Aun así, los beneficios mensuales promedio suelen ser mayores en Puerto Rico que en los estados.<sup>126</sup>

---

<sup>120</sup> <http://www.cms.gov/MedicaidDataSourcesGenInfo/downloads/o8Dec31f.pdf> (última visita 10 de agosto de 2010).

<sup>121</sup> UNITED STATES GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE, *supra* nota 98, en la pág. 12.

<sup>122</sup> Véase U.S. CENSUS BUREAU, *supra* nota 74.

<sup>123</sup> U.S. CENSUS BUREAU, *supra* nota 74, en la pág. 21.

<sup>124</sup> Otros dos programas con fondos limitados son el *Temporary Assistance for Needy Families* (TANF) y el *Home Investment Partnership Program*.

<sup>125</sup> UNITED STATES GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE, *supra* nota 103, en la pág. 176.

<sup>126</sup> *Id.*

Distinto es lo que ocurre con Medicare y Medicaid, que son dos programas de gran magnitud e importancia en los que Puerto Rico es tratado de forma menos favorable. Si bien los beneficiarios de Medicare en Puerto Rico y en los estados han sido generalmente tratados de igual manera con respecto a la elegibilidad para recibir los beneficios,<sup>127</sup> hay algunas diferencias estructurales que ponen a Puerto Rico en desventaja en cuanto al desembolso de fondos federales que finalmente se hace. La más significativa de estas diferencias es la forma en que se calculan los pagos a los hospitales. Bajo la Parte A del programa, los beneficiarios de Medicare reciben un seguro que ayuda a pagar al hospital los gastos incurridos durante cualquier hospitalización, y algunos servicios posteriores a la hospitalización.<sup>128</sup> Sin embargo, la forma de calcular las cantidades a ser reembolsadas a los hospitales es distinta para Puerto Rico, lo que resulta en pagos menores para los hospitales participantes en la Isla y hace más difícil que los beneficiarios reciban el cuidado médico que necesitan y que recibirían en cualquier estado de la Unión.<sup>129</sup> Además de eso, los beneficiarios de Puerto Rico son los únicos en la jurisdicción estadounidense que al participar de la Parte A no quedan automáticamente matriculados en la Parte B del programa.<sup>130</sup>

Con respecto a Medicaid, un informe realizado por la Comisión de Asuntos Federales del Senado puertorriqueño reveló que Puerto Rico sólo recibe un 17% de lo que reciben los estados en fondos federales para este programa.<sup>131</sup> Esto se debe a que, al igual que ocurre con Medicare, la ecuación que se usa para calcular los fondos a los que Puerto Rico tiene derecho difiere a la usada para los estados. Dicho en las palabras del GAO:

In the states, there are no limits on federal payments for Medicaid as long as the state contributes its share of program expenditures for services provided under a federally approved plan. A statutory formula is used to calculate the portion of

---

**127** *Id.* en la pág. 181. En los años 2004 y 2005 los beneficiarios de Puerto Rico fueron por primera vez tratados de manera distinta. Según el GAO:

In 2004 and 2005, Medicare beneficiaries in the states who enrolled paid a fee to receive a discount drug card, with an expected discount of 10 to 15 percent on covered drugs, and certain low-income beneficiaries who participated were entitled to assistance to subsidize drug costs, in an amount generally \$600 per year. In contrast, beneficiaries in Puerto Rico and the other insular areas did not receive these direct benefits. Instead, each insular area was given a lump sum, which most, including Puerto Rico, used to subsidize Medicaid prescription drug coverage to certain low-income Medicare beneficiaries.

*Id.*

**128** *Id.* en la pág. 180.

**129** Para un análisis sobre el trato particular que se le da a Puerto Rico en las tasas de reembolso a los hospitales, véase Michael L. Torres, *A Not So Special Rate: A Look at the Unequal Medicare Reimbursement Rates Between the United States and the Commonwealth of Puerto Rico*, 29 NOVA L. REV. 311 (2005).

**130** Véase *supra* nota 77.

**131** Daniel Rivera Vargas, *Desigual repartición de fondos de Medicaid*, EL NUEVO DÍA (20 de enero de 2010), <http://www.elnuevodia.com/Xstatic/endi/template/imprimir.aspx?id=661945&t=3>.

each state's Medicaid expenditures for medical assistance that the federal government will pay, referred to as the federal matching percentage. The matching percentage varies by state, depending in part on the state's per capita income in relation to the national average, and ranges from 50 to no more than 83 percent of Medicaid expenditures. For fiscal year 2005, the highest federal matching percentage was 77. . . . The federal share of expenditures in the insular areas is limited to a 50 percent matching rate, and in contrast to the states, federal Medicaid spending for the insular areas is subject to statutory caps.<sup>132</sup>

Además de la gran desigualdad que esta fórmula supone, debe recordarse que durante el proceso de análisis y debate de la recientemente aprobada reforma de salud, en un momento dado la propuesta de Casa Blanca en relación a los fondos de Medicaid que se destinarían para Puerto Rico era tan discriminatoria que el comisionado residente Pedro Pierluisi la llamó “claramente injusta” en una carta que dirigió al presidente Barack Obama, a la presidenta de la Cámara de Representantes federal, Nancy Pelosi, y al líder de la mayoría del Senado federal, Harry Reid, en un intento por lograr que los ciudadanos americanos residentes de Puerto Rico fueran tratados con igualdad en la repartición de los fondos.<sup>133</sup> Aunque finalmente se logró la inclusión, lo que indiscutiblemente fue una victoria para la Isla dada las condiciones políticas y las controversias de ese momento, nuevamente se volvió a tratar a Puerto Rico de manera menos favorable que a los estados.<sup>134</sup>

Las razones ofrecidas para el trato distinto que en estas y algunas otras instancias se le da a Puerto Rico suelen ser muy similares a las que el Tribunal Supremo de los Estados Unidos mencionó en *Califano* y en *Harris*. Cuando se presenta como razón que el costo de incluir a Puerto Rico en algún programa sería demasiado grande, sería bueno hacer el ejercicio de pensar cuán grande ha sido también la aportación de los miles de soldados puertorriqueños que han participado de las guerras defendiendo la bandera americana, y sin tener los puertorriqueños el derecho a votar por quienes declaran las guerras por parte de los Estados Unidos. En cuanto al argumento de que se justifica la exclusión de los residentes de Puerto Rico de algunos programas o que se limiten los fondos a los que tienen acceso porque no pagan impuestos al gobierno federal, valdría también preguntarse si bajo esa misma línea de razonamiento, sería aceptable excluir de participar en programas sociales a los ciudadanos americanos de los cincuenta estados que, precisamente por estar necesitados, no paguen contribuciones al gobierno federal.

---

132 UNITED STATES GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE, *supra* nota 103, en la pág. 182.

133 Véase *supra* nota 77.

134 *Id.*

## V. IMPACTO DE LOS FONDOS FEDERALES DIRIGIDOS A LAS PERSONAS

### A. Impacto en la participación laboral

De todo lo discutido hasta el momento, se desprende la importancia de la relación económica e incluso política que han creado las asignaciones de fondos federales para la Isla. Esta relación ha sido descrita como una de “doble filo, que ofrece a los puertorriqueños muchos de los beneficios de vivir en una economía sumamente avanzada”,<sup>135</sup> pero que también afecta adversamente algunos aspectos importantes de la economía insular. Aunque resulta innegable el hecho de que las ayudas del Tío Sam elevaron el nivel de vida de los puertorriqueños en un momento dado, debe también tenerse en cuenta que la forma en que se han ido administrando y distribuyendo los fondos dirigidos a las personas ha tenido efectos negativos tal vez no previstos y seguramente indeseados.

Un renglón económico fundamental que se ha visto adversamente afectado por las ayudas federales ha sido el de la participación laboral de la fuerza trabajadora. Mientras los fondos federales recibidos iban en ascenso durante los años setenta y ochenta, al mismo tiempo descendía sustancialmente la tasa de participación.<sup>136</sup> Si bien hubo varios factores adicionales que influyeron en ese descenso, como la recesión severa en los Estados Unidos entre 1973 y 1975 y el aumento del salario mínimo durante la misma década, la razón principal para la baja participación laboral que ha habido desde ese momento en adelante se debe en gran parte al uso que se le ha dado a los fondos federales dirigidos a las personas.<sup>137</sup>

Algunas estadísticas relativamente recientes ayudan a ilustrar este problema. Por ejemplo, en el año 2000, solamente el 31% de la población de Puerto Rico tenía empleo.<sup>138</sup> Esto constituía la razón más baja de empleo a población en América y el Caribe, y tal vez del mundo.<sup>139</sup> Por otra parte, en los primeros años de esa década, la participación laboral de los hombres entre los 20 y 64 años de edad fue de 74%, un número bastante bajo comparado con la participación de los hombres en los Estados Unidos, que fue de 87%. La situación con respecto a la participación laboral se ve todavía más triste si consideramos que en ese mismo período la tasa de participación masculina fue de 57.7%, que es una cantidad sumamente baja comparada con la de muchos otros países.<sup>140</sup>

---

<sup>135</sup> María E. Enchautegui & Richard B. Freeman, *¿Por qué más hombres puertorriqueños no trabajan? La hipótesis del tío (Sam) rico*, en *RESTABLECER EL CRECIMIENTO EN PUERTO RICO* 61 (Susan M. Collins, Barry P. Bosworth & Miguel A. Soto-Class eds., 2008).

<sup>136</sup> Gary Burtless & Orlando Sotomayor, *Oferta de trabajo y transferencias públicas*, en *RESTABLECER EL CRECIMIENTO EN PUERTO RICO*, *supra* nota 135, en la pág. 41.

<sup>137</sup> *Id.* en la pág. 40.

<sup>138</sup> Enchautegui & Freeman, *supra* nota 135, en la pág. 51.

<sup>139</sup> *Id.*

<sup>140</sup> *Id.* en la pág. 52.

La pregunta inevitable después de mirar los datos presentados es: ¿por qué se le atribuye a los fondos federales dirigidos a las personas gran parte de la responsabilidad por la baja tasa de participación? De acuerdo a algunos economistas, hay varios factores que podrían explicar por qué un tan bajo porcentaje de la población forma parte de la fuerza trabajadora en la actualidad. Ciertamente, la amplitud del sector informal de la economía pudiera elucidar en parte la raíz de este problema, así como también la emigración de puertorriqueños a los Estados Unidos.<sup>141</sup> Pero la razón principal para la baja tasa de participación laboral en el País, que pudiera ser el reto económico más apremiante que enfrentamos, ha sido la desincentivación del empleo mediante el uso de las ayudas sociales federales.<sup>142</sup> Esta teoría ha venido a ser conocida por algunos como la Hipótesis del Tío (Sam) Rico.<sup>143</sup>

*B. ¿Cómo se desincentiva el empleo?*

Antes de pasar a analizar cómo es que los fondos federales dirigidos a las personas han desincentivado el empleo en Puerto Rico, es necesario tener en cuenta algunas ideas básicas. En primer lugar, gracias en gran parte a la diferencia en la proporción de la población empleada, los ingresos per cápita en Puerto Rico son sustancialmente menores que en los estados.<sup>144</sup> En segundo lugar, los grupos poblacionales de menor participación laboral suelen ser los que tendrían ingresos potenciales más bajos.<sup>145</sup> En tercer lugar, los individuos con menores ingresos potenciales son los que usualmente reúnen los requisitos para recibir las ayudas gubernamentales.<sup>146</sup> Tomando estos tres hechos en cuenta, podemos llegar a la conclusión de que en Puerto Rico los programas de ayuda social van dirigidos a las personas que ganarían menos dinero si estuvieran trabajando. Al ser tan bajos los ingresos potenciales de estas personas, las ayudas que reciben tienden a sustituir una mayor porción del ingreso que ganarían si se incorporaran en la fuerza laboral.

El problema con lo anterior es que, de la forma en que están diseñados los programas de asistencia social en Puerto Rico, el beneficiario queda práctica-

---

<sup>141</sup> Según María E. Enchautegui y Richard B. Freeman, “el trabajo en el sector informal ayuda a explicar una parte significativa de la baja tasa de empleo en los hombres de PR, pero sólo puede explicar tres puntos, más o menos, de la baja tasa de participación”. *Id.* en la pág. 61. Los mismos autores también afirman que un argumento en contra de que la emigración es un factor importante en la baja tasa de empleo, es que si los desempleados se fueran a buscar empleo fuera de Puerto Rico, la tasa de empleo en Puerto Rico aumentaría pues la cantidad de personas en edad de trabajar se reduciría. *Id.* en la pág. 56.

<sup>142</sup> *Id.* en la pág. 61.

<sup>143</sup> *Id.* en la pág. 51.

<sup>144</sup> Burtless & Sotomayor, *supra* nota 136, en la pág. 39.

<sup>145</sup> *Id.* en la pág. 41.

<sup>146</sup> *Id.*

mente obligado a ponderar si vale la pena trabajar o no, pues si decide unirse a la fuerza trabajadora perdería las ayudas a las que tiene derecho si opta por no trabajar. En el libro *RESTABLECER EL CRECIMIENTO DE PUERTO RICO*, se provee un ejemplo bastante claro de esta situación:

Muchos de estos programas condicionan los beneficios al nivel de recursos del beneficiario, lo que significa que la transferencia se reduce cuando el ingreso del individuo aumenta. El programa de asistencia nutricional (PAN) y los programas de vivienda de sección 8 y Ayuda Temporal para Familias Necesitadas (TANF, por sus siglas en inglés), basan los pagos en el ingreso del beneficiario. Como resultado, el aumento en el ingreso neto después de contribuciones como consecuencia de obtener un empleo puede ser sumamente pequeño para algunos individuos. Los autores toman como ejemplo la situación de una mujer con dos hijos dependientes que acepta un empleo de salario mínimo. Si trabajara cuarenta horas a la semana, tendría ingresos mensuales de \$893. Sin embargo, después de pagar las contribuciones, perder el TANF y el PAN, y sufrir una reducción en la ayuda para vivienda, su ganancia neta en ingreso mensual ascendería a \$37.<sup>147</sup>

Algo similar ocurre también con los beneficios del seguro social. Debido a los bajos ingresos de los trabajadores puertorriqueños y los altos niveles de desempleo, el seguro por incapacidad tiene un gran potencial para desincentivar el trabajo.<sup>148</sup> Tal vez el alto nivel de sustitución de los ingresos por parte del seguro por incapacidad o retiro pudiera explicar por qué la tasa de incapacidad de los trabajadores en Puerto Rico está muy por encima del promedio en los estados, hasta el punto de alcanzar casi el doble de la tasa en los Estados Unidos.<sup>149</sup> Quizá este mismo hecho también explique por qué uno de cada diez hombres adultos en Puerto Rico de menos de sesenta y cinco años recibe ingresos del seguro social, cuando la cifra comparable en los estados es uno de cada veinte.<sup>150</sup>

Dicho en palabras simples, mientras menos sea la diferencia entre lo que una persona pudiera ganar si consiguiera un empleo y los ingresos que recibe de ayudas gubernamentales, menos incentivos tendrá esa persona para unirse a la fuerza trabajadora. Aunque los pagos del seguro social son devengados, lo que por lo menos en teoría significa que ya se trabajó por ellos y que son dispensados porque el que los recibe no está en una posición en la que se espera que continúe laborando, es muy distinto lo que ocurre con las ayudas provistas a través de programas como el PAN, TANF, WIC y Sección 8. Muchos de los beneficiarios de estos programas están todavía en edad productiva<sup>151</sup> y seguramente se les haría mucho más fácil buscar activamente la forma de incorporarse a la fuerza trabajadora si no vieran sus beneficios reducidos por haber conseguido trabajo, hasta el

---

147 *Id.* en la pág. 47.

148 Enchautegui & Freeman, *supra* nota 135, en las págs. 54-55.

149 Burtless & Sotomayor, *supra* nota 136, en la pág. 41.

150 Enchautegui & Freeman, *supra* nota 135, en la pág. 54.

151 Burtless & Sotomayor, *supra* nota 136, en la pág. 47.

punto en que tendría más sentido económico mantenerse sin empleo y complementar los ingresos con algo de dinero ganado fuera del sector formal de la economía. Es de esta manera como la utilización de los fondos federales destinados a las personas ha tenido el efecto de desincentivar el trabajo.

## VI. IMPACTO DE LOS FONDOS FEDERALES DIRIGIDOS A LAS INSTITUCIONES GUBERNAMENTALES

Así como los beneficios de los programas discutidos en el acápite IV.C han provisto gran parte del ingreso personal en la Isla,<sup>152</sup> el presupuesto del gobierno de Puerto Rico ha dependido y continúa dependiendo en gran parte de los fondos federales. Esto pone al Congreso en posición de influenciar la política pública puertorriqueña con respecto a las áreas para las que se reciben los fondos. Al crear los programas federales a través de los cuales estos se reparten, el Congreso puede ejercer influencia sobre los estados o los territorios que reciban las ayudas de dos maneras principales: estableciendo condiciones para la otorgación de los fondos y condicionando la otorgación de los mismos a que los estados también aporten a los programas cantidades determinadas de dinero de su propio bolsillo.<sup>153</sup> Esta interesante dinámica es lo que se conoce como el federalismo cooperativo.<sup>154</sup>

### A. Bases del modelo de federalismo cooperativo

La base racional para el federalismo cooperativo es simple: al tener el gobierno federal poderes y recursos limitados, necesita la ayuda o cooperación de los estados para implantar las políticas que entiende que deben regir a nivel nacional.<sup>155</sup> Así, como sus poderes para actuar son enumerados y hay ciertos aspectos que quedan bajo la autonomía estatal, el Congreso establece de manera amplia ciertas metas u objetivos que desee cumplir y motiva a los estados a ayudarlo en la consecución de estos ofreciéndoles la posibilidad de recibir grandes sumas de dinero si cumplen *voluntariamente* con ciertos requisitos y condiciones. En otras palabras, el gobierno federal *compra* algún nivel de control sobre las políticas estatales,<sup>156</sup> utilizando la profundidad de sus bolsillos, que ciertamente es mayor que la de los estados.

---

<sup>152</sup> Desde 1990, los beneficios por transferencias gubernamentales han provisto entre un 25% a un 28% del ingreso personal en Puerto Rico. *Id.* en la pág. 42. Esto es prácticamente el doble del porcentaje equivalente en los estados. *Id.*

<sup>153</sup> RICHARD B. CAPALLI, RIGHTS AND REMEDIES UNDER FEDERAL GRANTS 28 (1979).

<sup>154</sup> Véase Edwards, *supra* nota 11 (para un análisis crítico con respecto al federalismo cooperativo).

<sup>155</sup> Anthony Guadalupe Baerga, *El encuentro de nuestro barullo partidista, federalismo y soberanía con el control federal del narcotráfico: escape de otro laberinto puertorriqueño*, 75 REV. JUR. UPR 1107, 1181 (2006).

<sup>156</sup> Michael M. O'Hear, *Federalism and Drug Control*, 57 VAND. L. REV. 783, 813 (2004).

Por supuesto, el Congreso no tiene la facultad para establecer cualquier tipo de condición para otorgar los fondos. De hecho, ciertos sectores incluso argumentan que condicionar la obtención de fondos federales es inconstitucional.<sup>157</sup> Aunque el Tribunal Supremo de los Estados Unidos no se ha expresado con toda la claridad deseable en torno a esto, algunos jueces se han expresado a los efectos de que si las condiciones que imponga el Congreso no guardan relación con el programa del que se trate, entonces se considerarán ilegítimas por violentar el balance federalista.<sup>158</sup> Sin embargo, si puede ser demostrada cierta relación racional entre el programa y las condiciones impuestas, se sostendrán las condiciones.<sup>159</sup> En otras palabras, en términos constitucionales, se ha visto de manera favorable el condicionamiento de los fondos.<sup>160</sup>

### B. Efectos del federalismo cooperativo

Los efectos del federalismo cooperativo pueden verse de forma positiva o negativa, dependiendo de las ideas y preferencias particulares individuales con respecto al modelo federalista que debe haber en Estados Unidos. Para quienes defienden este modelo, se trata simplemente de una forma de buscar mecanismos que atiendan de manera efectiva los problemas de impacto nacional, estatal y local.<sup>161</sup> Para los detractores de este modelo, mediante la otorgación condicionada de fondos se crea una centralización de poder en Washington que resulta preocupante.<sup>162</sup> Por un lado, visto desde una perspectiva pragmática, el gobierno federal adelanta sus políticas básicamente utilizando a los funcionarios e incluso a los líderes políticos a nivel estatal y local como sus agentes,<sup>163</sup> y hasta cierto punto llevándolos a adoptar políticas que no necesariamente son las que convienen. Por el otro lado, mediante la imposición de requisitos de pareo de fondos, los estados se ven hasta cierto punto compelidos a alterar sus prioridades presupuestarias y destinar fondos a algunos programas que tal vez no son tan necesarios localmente.<sup>164</sup>

En el caso de Puerto Rico, el gobierno federal ha tenido tanta influencia en la política pública insular a través de los fondos como la ha tenido en los estados. Los efectos de esa influencia, en sentido general, han sido positivos. Como escribió en alguna ocasión el profesor Cappalli:

---

<sup>157</sup> Robert A. Hammeke, *State Autonomy Implications for Congressional Conditional Spending*, 24 OKLA. CITY U.L. REV. 349, 359 (1999).

<sup>158</sup> Guadalupe Baerga, *supra* nota 155, en la pág. 1184.

<sup>159</sup> CAPALLI, *supra* nota 153, en la pág. 33.

<sup>160</sup> Guadalupe Baerga, *supra* nota 155, en la pág. 1184.

<sup>161</sup> *Id.* en la pág. 1181.

<sup>162</sup> ARONSON & HILLEY, *supra* nota 18, en la pág. 53.

<sup>163</sup> Edwards, *supra* nota 11, en la pág. 22.

<sup>164</sup> *Id.* en la pág. 4.

La forma en la cual el Estado Libre Asociado lleva a cabo sus programas locales será en muchos casos determinada por el gobierno federal. Las áreas de flexibilidad y rigidez varían grandemente de programa en programa, pero en total se ejerce una tremenda cantidad de influencia en las prácticas y políticas gubernamentales locales a través de las condiciones y requerimientos de los programas federales. Como un asunto práctico, esto probablemente ha beneficiado más de lo que ha perjudicado al gobierno del ELA.<sup>165</sup>

No obstante, cuando los fondos federales vienen con políticas preestablecidas de cuestionable efectividad, o que no necesariamente responden a los intereses particulares de la Isla, se hace difícil crear una política pública eficaz que logre atender exitosamente los asuntos locales.<sup>166</sup> Un buen ejemplo de esto es la forma en que a través de los distintos programas federales se trabaja con el problema del narcotráfico. El gobierno federal ha tratado de lidiar con este problema pretendiendo lograr una “sociedad libre de drogas” mediante sanciones criminales impuestas a quienes posean, manufacturen, transporten y distribuyan las drogas consideradas ilegales.<sup>167</sup> Evidentemente, el enfoque punitivo y prohibicionista que ha sido impulsado por el gobierno federal y adoptado por el gobierno puertorriqueño al recibir los fondos de dichos programas, no ha dado los resultados esperados.<sup>168</sup> Aun así, Puerto Rico continúa adherido a estas frustradas políticas,<sup>169</sup> al igual que a otras en otros temas, que no necesariamente ayudan al País. ¿Habrá algo que se pueda hacer al respecto? En la próxima y última sección, ofrecemos una respuesta.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Incluso después de considerados los efectos del federalismo cooperativo en Puerto Rico, se puede llegar a la conclusión de que, en su mayoría, los fondos federales que se reciben en la Isla han tenido un gran impacto positivo, directo e indirecto, en la forma en que el gobierno de Puerto Rico ejerce sus poderes. Debe tenerse en cuenta que en la medida en que el gobierno tiene los recursos económicos para llevar a cabo sus funciones, visto desde una perspectiva práctica, sus poderes quedan aumentados, pues de no tener los recursos, dichos poderes no podrían ser ejercidos. A modo de ejemplo, si Puerto Rico no tuviera los recursos para atender las necesidades de los médico-indigentes, no podría ejercer el poder que tiene de hacerlo.

---

<sup>165</sup> CAPALLI, *supra* nota 2, en la pág. 183 (traducción suplida).

<sup>166</sup> Richard Blanco Peck, *La cultura dependiente de Puerto Rico*, 22 REV. DE ADMINISTRACIÓN PÚBL. 115 (1989).

<sup>167</sup> Margarita Mercado Echegaray, *Federal Drug Policy and its Consequences*, 75 REV. JUR. UPR 1215, 1273 (2006).

<sup>168</sup> *Id.*

<sup>169</sup> Véase Guadalupe Baerga, *supra* nota 155, en la pág. 1134 (para un excelente análisis sobre la influencia del gobierno federal en la forma de atender el problema del narcotráfico).

Partiendo de esta premisa, que nos parece correcta, cuando el gobierno de Puerto Rico recibe aportaciones federales para atender los problemas *de manera consistente con los intereses locales* que le aquejan, su poder para atender estos asuntos queda impactado directamente, pues la disponibilidad de recursos hace posible el ejercicio de ese poder. De igual manera, cuando el gobierno federal se encarga por sí mismo de cubrir algunas necesidades, los poderes de Puerto Rico para lidiar con otros problemas quedan acrecentados indirectamente, pues los fondos locales que se hubieran tenido que destinar para suplir dichas necesidades ahora quedan en manos del gobierno puertorriqueño para darles uso en otros programas de igual o mayor prioridad.

Habiendo establecido lo anterior y visto la historia, magnitud e impacto que han tenido los fondos federales en Puerto Rico, sólo falta responder dos preguntas básicas: ¿tiene Puerto Rico los poderes necesarios para minimizar los efectos negativos que han tenido los fondos federales en la Isla? Y, si se poseen los poderes, ¿cómo podrían minimizarse dichos efectos? La respuesta a la primera pregunta es que Puerto Rico sí tiene los poderes para aminorar los efectos negativos que pudieran tener la forma en que se distribuyen los fondos federales recibidos para muchos de los programas dirigidos a las personas, aunque en algunos otros no. Con respecto a los fondos federales dirigidos a las agencias gubernamentales, Puerto Rico también tiene opciones para evitar que ciertas políticas públicas que no responden a las necesidades de la sociedad puertorriqueña sean implementadas al aceptarse los fondos.

Primeramente, debe quedar claro que, en relación con los efectos que tienen los beneficios de Seguro Social y Medicare, es muy poco lo que el gobierno de Puerto Rico puede hacer para mitigarlos, pues es el gobierno federal el que establece los niveles de beneficios y los criterios para ser otorgados.<sup>170</sup> Con los demás programas de ayuda social que hemos mencionado la situación es distinta, pues su estructura da flexibilidad al gobierno de Puerto Rico para modificar las cuantías de los beneficios y las condiciones necesarias con las que deben cumplir los solicitantes para recibirlos.

En el caso del PAN, según la ley que establece este programa, para poder recibir los fondos el Departamento de la Familia de Puerto Rico tiene que presentar un plan anual sobre cómo los distribuirá.<sup>171</sup> Aunque el *Food and Nutrition Service* debe aprobar el plan sometido, la responsabilidad de establecer los requisitos de elegibilidad y los niveles de beneficios recae sobre Puerto Rico. Similarmente, Puerto Rico tiene discreción para proponer, mediante los planes que se someten a las agencias federales, criterios de elegibilidad o los niveles de beneficios de WIC, TANF, Sección 8 y *Medicaid*, que formen parte de un plan cuyo diseño promueva y fomente el trabajo, a diferencia de lo que ocurre en la actualidad.

---

170 Enchautegui & Freeman, *supra* nota 135, en la pág. 62.

171 7 U.S.C. § 2028.

En cuanto a la forma de reducir los efectos negativos que pudieran tener las políticas impulsadas por los fondos dirigidos a las instituciones gubernamentales, aplica el mismo principio que discutimos en el párrafo anterior: el gobierno debe asegurarse de diseñar planes y propuestas que, dentro de los márgenes requeridos por la legislación y los reglamentos federales, adelanten de la mejor forma posible los intereses particulares de Puerto Rico. Si los requerimientos federales en algún programa fueran tales que sería imposible cumplir con ellos y al mismo tiempo lograr que la política pública que se establezca realmente sea beneficiosa al País, entonces nuestros líderes deben considerar seriamente la posibilidad de simplemente rechazar esos fondos.

Por supuesto, la idea de rechazar fondos federales es una sumamente antipática desde un punto de vista político. La dependencia de esos fondos que ha desarrollado Puerto Rico y la difícil situación económica actual pueden hacer ver como un muy mal negocio rechazar dinero proveniente de los Estados Unidos. Aunque el acercamiento correcto a este asunto no puede ser estrictamente económico, sino que tiene que considerarse lo que realmente le conviene a nuestra sociedad, dos razones deberían hacer más viable en Puerto Rico la posibilidad de rechazar fondos que vengan acompañados de políticas que no le convengan a la Isla. En primer lugar, la vasta mayoría de los residentes de Puerto Rico no pagan contribuciones federales, lo que significa que el dinero que se deje de recibir no es dinero que ha salido de la economía o del bolsillo de los puertorriqueños. En segundo lugar, al dejarse de recibir ciertos fondos, en muchos casos también se dejaría de tener que invertir dinero local en parear los fondos que al fin y al cabo iban dirigidos a promover una política no conveniente. Ese dinero podría entonces utilizarse para establecer los programas que realmente respondan a las necesidades de Puerto Rico.

En limitadas ocasiones en el pasado el gobierno de Puerto Rico ha decidido tomar esta ruta de no aceptar dineros federales para algunos programas. Hace algunos años, el Departamento de Educación dejó de recibir alrededor de \$60 millones destinados al programa Reading First, por estar en desacuerdo con el modelo instruccional que el mencionado programa pretendía establecer.<sup>172</sup> Según los oficiales del Departamento de Educación de Puerto Rico, la forma en la que se debía enseñar a leer a los estudiantes en la Isla no podía ser igual que en los cincuenta estados, pues en Puerto Rico el idioma oficial en el que se enseña en las escuelas es el español, por lo cual se requieren estrategias distintas. Al Departamento de Educación federal tratar de impulsar un plan que parecía contrario a los mejores intereses de los estudiantes puertorriqueños, el gobierno de Puerto Rico optó por no recibir los fondos mientras no se solucionaran esas diferencias, dando un ejemplo de que en ocasiones es necesario dejar de recibir el dinero si estos tienen efectos perjudiciales para los planes del País.

---

<sup>172</sup> Kathleen Kennedy Manzo, *Puerto Rico Still Has No Reading First Funds*, 25 EDUCATION WEEK 3, 18 (2005).

Ese tipo de análisis racional es sumamente necesario hacerlo en todo momento. Un país como el nuestro, plagado con problemas económicos y sociales, debería buscar constantemente la manera de sacar el mejor provecho de sus oportunidades y recursos disponibles. Esto no necesariamente supone un análisis meramente cuantitativo en el que *más es mejor*, sino un análisis cualitativo sobre cómo podemos utilizar de la manera más óptima posible todo lo que tenemos a nuestro alcance. Hacer esto con respecto a los fondos federales requerirá, en primera instancia, el entendimiento de la historia, importancia e impacto que estos han tenido en nuestra Isla, y de ahí en adelante hará falta contar con la creatividad, sensibilidad y voluntad política requerida para llevar a cabo los cambios que sean necesarios para poder lograr las metas y objetivos que como sociedad nos tracemos. Con este artículo, esperamos haber contribuido a esa primera parte de lo que pudiera ser un proceso renovador de la forma en que visualizamos este aspecto particular de nuestra relación con los Estados Unidos. De igual forma, esperamos que en el futuro podamos ver convertidas en realidad lo que hasta ahora son solo ideas con relación a este tema.