

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID  
FACULTAD DE CIENCIAS DE LA INFORMACIÓN**



**TESIS DOCTORAL**

**La comunicación del poder ejecutivo en Puerto Rico  
(1972-2019)**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

**Rosa Sesentón Pérez**

Director

**Norberto Mínguez Arranz**

Madrid

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**  
FACULTAD DE CIENCIAS DE LA INFORMACIÓN



TESIS DOCTORAL

*La comunicación del poder ejecutivo en Puerto Rico (1972-2019)*

Autora

ROSA SESENTÓN PÉREZ

Director

Norberto Mínguez Arranz

MADRID, 2021

## <AGRADECIMIENTOS>

*A Dios quien produce el hacer en su infinito amor.*

*A mis padres Milton y Nereida por estar siempre presentes y regalarme un amor inspirador.*

*A mi esposo e hijo, Tomás y Christopher, por el amor y apoyo continuo durante el desarrollo de esta tesis. Seguimos en familia alcanzando metas.*

*A mi amigo y colega, Raymond Cruz, por estar siempre dispuesto para consultas, revisiones y acompañarme a través de este camino.*

*A mi familia extendida, Lulu, Natalia y Angélica, y todos los hermanos de la Iglesia -La Casa del Jóven de Río Piedras-por sus constantes oraciones.*

*Al Dr. Norberto Mínguez por dirigir este trabajo con rigor. Un profundo agradecimiento por el tiempo dedicado y consejos para lograr esta tesis.*

*A la Dra. Maia Sherwood por las ediciones, revisiones y el apoyo continuo durante este trabajo.*

*Al Dr. José Carlos Arroyo, por su generosa colaboración en revisiones de esta tesis.*

*A la Dra. Nereidín Feliciano por revisar partes de esta tesis con amor, alegría y un ánimo desprendido. Su sabiduría y experiencias académicas son invaluable.*

*A la Profa. Sandra Díaz por su pronta disposición para revisar partes de esta tesis y compartir lecturas beneficiosas para este trabajo.*

*Al Lcdo. y Profesor Hector Luis Acevedo por compartir su sabiduría y profundo conocimiento sobre la gestión gubernamental.*

*Al Lcdo Fernando Agrait por compartir conmigo su conocimiento sobre las estructuras de gestión en La Fortaleza y por servir de enlace en algunas de las entrevistas de esta investigación.*

*Al Gobernador Rafael Hernández Colón por recibirme en Ponce y compartir sin límite de tiempo sus experiencias en la gestión comunicativa de su gobierno.*

*Al Gobernador Pedro Rosselló González por conversar generosamente sobre su gestión en La Fortaleza.*

*Al Gobernador Alejandro García Padilla por una charla amena sobre su visión de la comunicación del Gobierno de Puerto Rico.*

*Al Gobernador Aníbal Acevedo Vilá por la gentileza de compartir sus experiencias como comunicador.*

*A la Gobernadora Sila M. Calderón por compartir con pasión las experiencias de su gestión administrativa.*

*A todos los que compartieron sus relatos y vivencias sobre la gestión comunicativa del gobierno de Puerto Rico, mi profundo agradecimiento.*

*A mis estudiantes por el privilegio diario de compartir el conocimiento.*

*¡GRACIAS!*

<DEDICATORIA>

*A mis padres Milton y Nereida por estar siempre presentes y regalarme un amor inspirador. A mi esposo Tomás por su amor y apoyo en este trabajo; y a mi hijo Christopher; mi tesoro y preciado regalo que me hizo el Señor.*

# ÍNDICE GENERAL

<b>Índice de Tablas y Figuras</b>	<b>13</b>
<b>Siglas y Abreviaturas</b>	<b>15</b>
<b>Resumen</b>	<b>16</b>
<b>Abstract</b>	<b>18</b>
<b>Introducción</b>	<b>20</b>
<b><i>CAPÍTULO I</i></b>	<b>25</b>
<b><i>Puerto Rico: Trasfondo político, gubernamental y económico</i></b>	<b>25</b>
<b>Introducción</b>	<b>25</b>
<b>1. Trasfondo político</b>	<b>26</b>
<b>1.1 Periodos imperialistas</b>	<b>27</b>
<b>1.1.1 Colonización de Puerto Rico</b>	<b>27</b>
<b>1.1.2 Primer gobierno militar: España</b>	<b>27</b>
<b>1.1.3 Segundo gobierno militar: Estados Unidos</b>	<b>29</b>
<b>1.2 El sistema político de Puerto Rico</b>	<b>31</b>
<b>1.2.1 La Ley Foraker (1900)</b>	<b>32</b>
<b>1.2.2 La Ley Jones (1917)</b>	<b>33</b>
<b>1.2.3 La Ley del Gobernador Electivo (1947)</b>	<b>33</b>
<b>1.2.4 La Constitución de Puerto Rico (1952)</b>	<b>34</b>
<b>1.3 Principales partidos políticos</b>	<b>35</b>
<b>1.3.1 Partido Independentista Puertorriqueño (PIP)</b>	<b>36</b>
<b>1.3.2 Partido Popular Democrático (PPD)</b>	<b>36</b>
<b>1.3.3 Partido Nuevo Progresista (PNP)</b>	<b>39</b>
<b>2. Sistema de gobierno de Puerto Rico</b>	<b>39</b>
<b>2.1 Poder ejecutivo</b>	<b>40</b>
<b>2.2 Poder legislativo</b>	<b>41</b>
<b>2.3 Poder judicial</b>	<b>42</b>
<b>3. Trasfondo económico</b>	<b>42</b>
<b>3.1 Sector agrícola</b>	<b>42</b>
<b>3.2 Sector manufacturero</b>	<b>43</b>
<b>3.3 Sector financiero</b>	<b>44</b>
<b>3.4 Crisis fiscal del gobierno</b>	<b>46</b>
<b><i>CAPÍTULO II</i></b>	<b>48</b>
<b><i>Comunicación política y comunicación gubernamental</i></b>	<b>48</b>
<b>Introducción</b>	<b>48</b>
<b>1. La comunicación política</b>	<b>48</b>
<b>1.1 El concepto de ‘comunicación política’</b>	<b>48</b>
<b>1.1.1 Instrumento de orden social</b>	<b>49</b>

1.1.2 Proceso de correspondencia	49
1.1.3 Proceso en el marco partidista	49
1.2 Evolución de la comunicación política	50
1.2.1 Tres fases en la evolución de la comunicación política	51
<b>2. La comunicación del gobierno</b>	<b>54</b>
2.1 Faceta estructural	54
2.2 Faceta estratégica	54
2.3 Faceta reglamentaria	55
2.4 Marco legal de la comunicación del gobierno de Puerto Rico	55
2.4.1 Libertad de expresión y de prensa	56
2.4.2 Transparencia	56
2.4.3 Controles a la comunicación partidista	56
2.5 Características de la comunicación del gobierno de Puerto Rico	57
2.5.1 Temporalidad	57
2.5.2 Escrutinio público	58
2.5.3 Reglamentación	58
2.5.4 Politización	59
2.5.5 Supeditación	59
<b>3. Teoría de los sistemas</b>	<b>60</b>
3.1 Teoría de los sistemas aplicada a la comunicación política	60
3.1.1 Interacción de elementos	61
3.1.2 La representación del sistema	62
3.1.3 Funcionalidad del sistema	63
3.2 Organigrama de la estructura de comunicación del poder ejecutivo	64
3.3 Sociograma de la estructura de comunicación del poder ejecutivo	65
3.3.1 Trayectos de información: líneas azules y rojas	67
3.3.2 Trayectos de información: líneas amarillas	67
3.3.3 Comparación entre trayectos de información: líneas azules y rojas vs amarillas	67
3.4 El núcleo en la estructura de comunicación del poder ejecutivo	68
<b><i>CAPÍTULO III</i></b>	<b>70</b>
<b><i>Marco teórico y metodología</i></b>	<b>70</b>
Introducción	70
<b>1. Marco teórico y modelo de análisis</b>	<b>70</b>
1.1 Estructura de comunicación	72
1.1.1 Las seis unidades de Elizalde (2006)	75
1.1.2 Los tres componentes de Canel (2007)	77
1.1.3 El portavoz: la figura que transmite credibilidad	78
1.1.4 Orientación centralizada en la estructura y unidades de política pública	78
1.1.6 Organización estructural del poder ejecutivo del gobierno de Puerto Rico	80
1.2 Portavocía	81
1.2.1 El portavoz en la gestión gubernamental	82
1.2.2 Tres características fundamentales del portavoz	82
1.2.4 Elementos fundamentales en un modelo de portavocía	86
1.2.5 Modelos de portavocía del poder ejecutivo del gobierno de Puerto Rico	89
1.3 Comunicación estratégica	90
1.3.1 Corriente estratégica	92
1.3.2 Corriente táctica	92
1.3.3 Elementos de la planificación estratégica	93
1.3.4 El elemento dramático en la comunicación estratégica: Burke (1945)	98

1.4. Transparencia	100
1.4.1 El concepto de transparencia	100
1.4.2 Evolución del concepto de transparencia en el sector público	102
1.4.3 Políticas de transparencia	102
1.4.4 Gobierno abierto y “e-government”	104
1.4.5 Gobierno electrónico en Puerto Rico	104
<b>2. Metodología</b>	<b>105</b>
2.1 Investigación histórica y documental	106
2.2 Entrevistas	106
2.3 Análisis de cada periodo	108
2.4 Análisis de fragmento del mensaje de estado	109
<b><i>CAPÍTULO IV</i></b>	<b>110</b>
<b><i>Resultados y análisis</i></b>	<b>110</b>
Introducción	110
<b>1. Rafael Hernández Colón, Periodo 1972-1976</b>	<b>113</b>
1.1 Trasfondo	114
1.1.1 Tradición política bipartita	114
1.1.2 Depresión de 1976 y aprobación de la Sección 936	115
1.1.3 Leyes de transparencia	115
<b>2. Estructura de comunicación</b>	<b>116</b>
2.1 Debilidades de la estructura	121
2.1.1 Ausencia de un organigrama de comunicación explícitamente formulado	121
2.1.2 Politización	121
2.1.3 Burocracia	123
2.1.4 Ausencia de una Secretaría de Asuntos Públicos	124
2.1.5 Ausencia de una unidad de relaciones con grupos de interés y manejo de crisis	125
2.1.6 Ausencia de un portavoz designado	125
<b>3. La portavocía</b>	<b>126</b>
3.1 Desafíos del modelo de portavocía	127
3.1.1 Carácter	128
3.1.2 “Partir de la realidad”	129
3.1.3 “Reflexión” sobre los asuntos del país	129
<b>4. Comunicación estratégica</b>	<b>130</b>
4.1 El plan de comunicación (1973)	131
<b>5. Análisis de fragmento del mensaje de estado</b>	<b>135</b>
Conclusión	139
<b><i>CAPÍTULO V</i></b>	<b>143</b>
<b><i>Resultados y análisis: Carlos Romero Barceló, Periodos 1976-1980 y 1980-1984</i></b>	<b>143</b>
<b>1. Trasfondo</b>	<b>143</b>
1.1 Ideología estadista	143
1.2 Sindicatos, huelgas y otras controversias	144
1.3 El Cerro Maravilla	145
<b>2. Estructura de comunicación</b>	<b>145</b>

2.1 Debilidades de la estructura	147
2.1.1 Politización	147
2.1.2 Relaciones con grupos de interés	148
2.1.3 Manejo de crisis	148
2.1.4 Ausencia de un portavoz designado	149
<b>3. La portavocía</b>	<b>149</b>
3.1 Desafíos del modelo de portavocía	150
<b>4. Comunicación estratégica</b>	<b>153</b>
<b>5. Análisis de fragmento del mensaje de estado</b>	<b>154</b>
<b>Conclusión</b>	<b>155</b>
<b><i>CAPÍTULO VI</i></b>	<b>156</b>
<b><i>Resultados y análisis: Rafael Hernández Colón, Periodo 1984-1992</i></b>	<b>156</b>
<b>1. Trasfondo</b>	<b>156</b>
1.1 Carlos Romero Barceló	157
1.2 Las consultas plebiscitarias y el idioma español	157
1.4 Asuntos de gran impacto	158
1.5 La transparencia: Ley de Ética Gubernamental de Puerto Rico	159
<b>2. Estructura de comunicación</b>	<b>160</b>
2.1 Debilidades de la estructura	162
2.1.1 Relaciones con grupos de interés	162
2.1.2 Manejo de crisis	163
2.1.3 Burocracia	164
2.1.4 Politización	165
<b>3. La portavocía</b>	<b>166</b>
<b>4. Comunicación estratégica</b>	<b>169</b>
4.1 Desafíos en la comunicación estratégica	170
4.1.1 Laxitud de los jefes de agencia	170
4.1.2 Veracidad en la información	171
<b>5. Análisis de fragmento del mensaje de estado</b>	<b>171</b>
<b>Conclusión</b>	<b>172</b>
<b><i>CAPÍTULO VII</i></b>	<b>174</b>
<b><i>Resultados y análisis: Pedro Rosselló, Periodo 1992-2000</i></b>	<b>174</b>
<b>1. Trasfondo</b>	<b>174</b>
1.1 Candidatura y mandato de Pedro Rosselló	175
1.2 La salida de la Marina de Vieques	176
1.3 La corrupción en el gobierno	177
1.4 Ley del Estado Digital	177
<b>2. Estructura de comunicación</b>	<b>178</b>
2.1 Debilidades de la estructura	180
2.1.1 Burocracia	180
2.1.2 Ausencia de una secretaría de asuntos públicos	180
2.1.3 Ausencia de una unidad de relaciones con grupos de interés y manejo de crisis	181
2.1.4 Politización	181

<b>3. La portavocía</b>	<b>182</b>
3.1 Desafíos de la portavocía	184
3.1.1 Discurso ideológico	184
3.1.2 Corrupción	186
<b>4. Comunicación estratégica</b>	<b>187</b>
4.1 Estrategia de supervisión de la comunicación de las agencias	188
4.2 Estrategia de asesoría en comunicación	188
4.3 Estrategia de negociación con agencias de publicidad	189
<b>5. Análisis de fragmento del mensaje de estado</b>	<b>190</b>
<b>Conclusión</b>	<b>191</b>
<b><i>CAPÍTULO VIII</i></b>	<b><i>194</i></b>
<b>1. Trasfondo</b>	<b>194</b>
1.1 “Gobierno limpio”	195
1.2 “Paz para Vieques”	195
1.3 “Lo mejor de dos mundos”	195
1.4 Leyes de transparencia	196
<b>2. Estructura de comunicación</b>	<b>196</b>
2.1 Secretaría de asuntos públicos	197
2.2 Oficina de Innovación y Servicios de Tecnología de Puerto Rico	199
2.3 Desafíos de la estructura	200
2.3.1 Relaciones con grupos de interés y manejo de crisis	200
2.3.2 Politización	200
2.3.3 Burocracia	201
<b>3. La portavocía</b>	<b>202</b>
3.1 Desafíos del modelo de portavocía	203
<b>4. Comunicación estratégica</b>	<b>205</b>
4.1 Plan de comunicación estratégica	206
4.2 Control de la comunicación de los jefes de agencia	206
4.3 Aumento de la presencia en radio	207
4.4 Operación “Papelito”	208
<b>5. Análisis de fragmento del mensaje de estado</b>	<b>209</b>
<b>Conclusión</b>	<b>210</b>
<b><i>CAPÍTULO IX</i></b>	<b><i>212</i></b>
<b><i>Resultados y análisis: Aníbal Acevedo Vilá, Periodo 2004-2008</i></b>	<b><i>212</i></b>
<b>1. Trasfondo</b>	<b>212</b>
<b>2. Estructura de comunicación</b>	<b>213</b>
2.1 Debilidades de la estructura	215
2.1.1 Relaciones con grupos de interés y manejo de crisis	215
2.1.2 Desactivación del secretario de asuntos públicos	215
2.1.3 Politización	215
2.1.4 Burocracia	216
<b>2. La portavocía</b>	<b>216</b>
3.1 Desafíos del modelo de portavocía	218

3.1.1 Limitaciones en el flujo de información	219
3.1.2 “Gobierno dividido”	220
3.1.3 Acusación federal al gobernador	220
<b>4. Comunicación estratégica</b>	<b>222</b>
4.1 Anticipar preguntas de la prensa	222
4.2 Cerrar la brecha de la inconsistencia	223
<b>5. Análisis de fragmento del mensaje de estado</b>	<b>224</b>
<b>Conclusión</b>	<b>226</b>
<b><i>CAPÍTULO X</i></b>	<b>228</b>
<b><i>Resultados y análisis: Luis Fortuño, Periodo 2008-2012</i></b>	<b>228</b>
<b>1. Trasfondo</b>	<b>228</b>
<b>2. Estructura de comunicación</b>	<b>229</b>
2.1 Consolidación de cargos	230
2.2 Establecimiento del CIO	231
2.3 Debilidades de la estructura	231
2.3.1 Politización	231
2.3.2 Burocracia	232
2.3.3 Relaciones con grupos de interés y manejo de crisis	233
<b>3. La portavocía</b>	<b>234</b>
3.1 Desafíos de la portavocía	236
3.1.1 Ley 7: La “medicina amarga”	236
<b>4. Comunicación estratégica</b>	<b>237</b>
<b>5. Análisis de fragmento del mensaje de estado</b>	<b>239</b>
<b>Conclusión</b>	<b>240</b>
<b><i>CAPÍTULO XI</i></b>	<b>243</b>
<b><i>Resultados y análisis: Alejandro García Padilla, Periodo 2012-2016</i></b>	<b>243</b>
<b>1. Trasfondo del periodo</b>	<b>243</b>
1.1 Ley 159	245
<b>2. Estructura de comunicación</b>	<b>245</b>
2.1 Secretaría de asuntos públicos y prensa	246
2.2 Estructura de comunicación digital: redes sociales	247
2.3 Eliminación del CIO	248
2.4 Debilidades de la estructura	248
2.4.1 Politización	249
2.4.2 Burocracia	249
2.4.3 Relaciones con grupos de interés y manejo de crisis	250
<b>3. La portavocía</b>	<b>250</b>
3.1 Desafíos de la portavocía	252
3.1.1 La Junta de Supervisión Fiscal	252
<b>4. Comunicación estratégica</b>	<b>253</b>
4.1 Segmentación temática de los jefes de agencia	254
4.2 Activación del “Kitchen Cabinet”	254

5. Análisis de fragmento del mensaje de estado	257
Conclusión	258
<b>CAPÍTULO XII</b>	<b>260</b>
<b>Resultados y análisis: Ricardo Rosselló, Periodo 2016-2019</b>	<b>260</b>
<b>1. Trasfondo</b>	<b>260</b>
1.1 Junta de Supervisión Fiscal	261
1.2 Huracán María	261
1.3 El escándalo del chat de Telegram	262
1.4 Ley Núm. 141 y Ley Núm. 122: Ley de Transparencia y Ley de Datos Abiertos	262
<b>2. Estructura de comunicación</b>	<b>262</b>
2.1 Secretario de asuntos públicos y política pública: nuevas funciones	264
2.2 Reactivación del CIO y PRITS	264
2.3 Estructura de medios sociales	265
2.4 Eliminación de la oficina central de comunicaciones	265
2.5 Debilidades de la estructura de comunicación	266
2.5.1 Relaciones con los grupos de interés	266
2.5.3 Burocracia	268
2.5.4 Eliminación de la oficina central de comunicaciones	268
2.5.5 Politización y núcleo de la estructura	268
<b>3. La portavocía</b>	<b>269</b>
3.1 Desafíos de la estructura	272
3.1.1 La Junta de Supervisión Fiscal	272
3.1.2 Huracán María	275
3.1.3 Inconsistencias en el mensaje del gobernador	277
3.1.4 El escándalo del chat de Telegram	279
<b>4. Comunicación estratégica</b>	<b>281</b>
<b>5. Análisis de fragmento del mensaje de estado</b>	<b>284</b>
Conclusión	285
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>288</b>
<b>2. Conclusiones por periodo de gobernación</b>	<b>292</b>
Rafael Hernández Colón (1972-1976)	292
Carlos Romero Barceló (1976-1984)	293
Rafael Hernández Colón (1984-1992)	293
Pedro Rosselló (1992-2000)	294
Sila Calderón (2000-2004)	295
Aníbal Acevedo Vilá (2004-2008)	295
Luis Fortuño (2008-2012)	296
Alejandro García Padilla (2012-2016)	297
Ricardo Rosselló (2016-2019)	298
<b>Referencias</b>	<b>300</b>

## ÍNDICE DE TABLAS Y FIGURAS

		<b>Página</b>
<b>Capítulo I. Puerto Rico: Trasfondo político, gubernamental y económico</b>		
Figura 1.	Estructura de comunicación del poder ejecutivo	40
Tabla 1.	El aumento de la deuda fiscal del gobierno de Puerto Rico	46
<b>Capítulo II. Comunicación política y comunicación gubernamental</b>		
Figura 2.	Teoría de los sistemas aplicada a la comunicación del gobierno	60
Figura 3.	Organigrama de la estructura de comunicación del poder ejecutivo en el gobierno de Puerto Rico	64
Figura 4.	Sociograma de la estructura de comunicación del poder ejecutivo en el gobierno de Puerto Rico	65
<b>Capítulo III. Marco teórico y metodología</b>		
Figura 5.	Periodos de gobernación y categorías de análisis	71
Figura 6.	Modelo teórico de organización estructural para la comunicación de un gobierno	73
Figura 7.	Esquema de organización estructural para la comunicación del gobierno (Elaboración propia)	74
Tabla 2.	Organización de la estructura de comunicación del poder ejecutivo del gobierno de Puerto Rico, 1952-2019	79
Tabla 3.	Modelos de portavocía del poder ejecutivo de Puerto Rico	88
Figura 8.	Niveles de planificación de la comunicación estratégica en el poder ejecutivo	95
<b>Capítulo IV. Resultados y análisis: Rafael Hernández Colón (Periodo 1972-1976)</b>		
Figura 9.	Estructura de comunicación del poder ejecutivo (1972-1976)	117
Figura 10.	Modelo de portavocía del poder ejecutivo (1972-1976)	125
Figura 11.	Comunicación estratégica del poder ejecutivo (1972-1976)	130
<b>Capítulo V. Resultados y análisis: Carlos Romero Barceló (Periodos 1976-1980 y 1980-1984)</b>		
Figura 12.	Estructura de comunicación del poder ejecutivo (1976-1984)	144
Figura 13.	Modelo de portavocía del poder ejecutivo (1976-1984)	148
Figura 14.	Comunicación estratégica del poder ejecutivo (1976-1984)	152
<b>Capítulo VI. Resultados y análisis: Rafael Hernández Colón (Periodo 1984-1992)</b>		
Figura 15.	Estructura de comunicación del poder ejecutivo (1984-1992)	159
Figura 16.	Modelo de portavocía del poder ejecutivo (1984-1992)	165
Figura 17.	Comunicación estratégica del poder ejecutivo (1984-1992)	168

## **Capítulo VII. Resultados y análisis: Pedro Rosselló (Periodo 1992-2000)**

Figura 18.	Estructura de comunicación del poder ejecutivo (1992-2000)	177
Figura 19.	Modelo de portavocía del poder ejecutivo (1992-2000)	181
Figura 20.	Comunicación estratégica del poder ejecutivo (1992-2000)	187

## **Capítulo VIII. Resultados y análisis: Sila María Calderón (Periodo 2000-2004)**

Figura 21.	Estructura de comunicación del poder ejecutivo (2000-2004)	197
Figura 22.	Modelo de portavocía del poder ejecutivo (2000-2004)	202
Figura 23.	Comunicación estratégica del poder ejecutivo (2000-2004)	205

## **Capítulo IX. Resultados y análisis: Aníbal Acevedo Vilá (Periodo 2004-2008)**

Figura 24.	Estructura de comunicación del poder ejecutivo (2000-2004)	214
Figura 25.	Modelo de portavocía del poder ejecutivo (2004-2008)	217
Figura 26.	Modelo de comunicación estratégica del poder ejecutivo (2004-2008)	222

## **Capítulo X. Resultados y análisis: Luis Fortuño (Periodo 2008-2012)**

Figura 27.	Estructura de comunicación del poder ejecutivo (2004-2008)	229
Figura 28.	Modelo de portavocía del poder ejecutivo de Puerto Rico (2008-2012)	235
Figura 29.	Modelo de comunicación estratégica del poder ejecutivo (2008-2012)	237

## **Capítulo XI**

Figura 30.	Estructura de comunicación del poder ejecutivo (2012-2016)	245
Figura 31.	Fusión de cargos: secretaría de asuntos públicos y secretaría de prensa (2012-2016)	246
Figura 32.	Modelo de portavocía del poder ejecutivo de Puerto Rico (2012-2016)	251
Figura 33.	Modelo de comunicación estratégica del poder ejecutivo (2012-2016)	253

## **Capítulo XII**

Figura 34.	Estructura de comunicación del poder ejecutivo (2016-2019)	263
Figura 35.	Modelo de portavocía del poder ejecutivo de Puerto Rico (2016-2019)	270
Figura 36.	Primer modelo de planificación estratégica del poder ejecutivo (2016-2019)	281
Figura 37.	Segundo modelo de planificación estratégica del poder ejecutivo (2016-2019)	283

## SIGLAS Y ABREVIATURAS

<b>ASPPRO</b>	Asociación de Periodistas de Puerto Rico
<b>CAREF</b>	Consejo Asesor de Reconstrucción Económica y Fiscal
<b>CIO</b>	Chief Information Officer
<b>COE</b>	Centro de Operaciones de Emergencia
<b>CORCO</b>	Commonwealth Oil Refining Company
<b>EE. UU.</b>	Estados Unidos de América
<b>ELA</b>	Estado Libre Asociado (estatus político de Puerto Rico con respecto a EE. UU.)
<b>FOIA</b>	Freedom of Information Act
<b>IVU</b>	Impuesto sobre Ventas y Uso
<b>P.R.O.M.E.S.A.</b>	Puerto Rico Oversight, Management and Economic Stability Act (2016)
<b>PIP</b>	Partido Independentista Puertorriqueño
<b>PNP</b>	Partido Nuevo Progresista
<b>PNPR</b>	Partido Nacionalista de Puerto Rico
<b>PPD</b>	Partido Popular Democrático
<b>PPG</b>	Pittsburg Plate Glass
<b>PRITS</b>	Puerto Rico Innovation Technology Services

## RESUMEN

La estructura de comunicación de un gobierno es vital para transmitir información sobre política pública de forma efectiva. Esta tesis centra su atención en el desarrollo de la estructura de comunicación del poder ejecutivo del gobierno de Puerto Rico, en un espacio de 47 años (1972-2019), que incluye nueve periodos de gobernación y ocho gobernantes diferentes. Investigamos cómo los gobernantes organizaron su estructura de comunicación para enfrentar los desafíos de la gobernanza y fortalecer la proyección de su imagen. Nuestro análisis identificó que los gobernantes intentaron centralizar y controlar la comunicación a través de cambios en la estructura y en el modelo de portavocía. Estos cambios aumentaron el alcance estratégico de la estructura, pero también afectaron negativamente la funcionalidad del sistema de comunicación.

Aplicamos la teoría general de los sistemas de Bertalanffy (1986) a la estructura de comunicación gubernamental para comprender la interacción, representatividad y funcionalidad de las partes en ese sistema. Guiados por el modelo de Sanders y Canel (2013) para el análisis de la estructura de comunicación de un gobierno, proponemos cuatro categorías para analizar la estructura de comunicación del poder ejecutivo del gobierno de Puerto Rico: Estructura, Portavocía, Comunicación estratégica y Transparencia. Los ocho cambios de administración gubernamental y constantes alteraciones de esta estructura entre los años 1972-2019 hicieron necesario aplicar diferentes perspectivas teóricas para establecer contrastes y ampliar el análisis: Elizalde (2006), Canel (2007), Sullivan (2001), Kumar (2007) y Deutsch (1980).

El teórico Elizalde (2006) propone que la estructura de comunicación debe contener seis unidades básicas: monitoreo, relaciones con la prensa, relaciones con grupos de interés, producción y manejo de la imagen del gobierno, manejo de crisis y un sistema de comunicaciones interno. A través de su perspectiva, pudimos constatar que la estructura de comunicación del poder ejecutivo del gobierno de Puerto Rico carece de una unidad dedicada a la comunicación de crisis. Canel (2007), por su parte, señala tres componentes fundamentales en la estructura: el jefe de gabinete, la secretaría de prensa y la oficina de comunicaciones que, a su vez, contiene un sistema de comunicación digital. La perspectiva teórica de Canel fue vital para señalar desaciertos cuando la oficina de comunicaciones fue eliminada de la estructura. Por su parte, Sullivan (2001) defiende la importancia del portavoz como figura que transmite credibilidad a los ciudadanos. A través de su visión teórica, identificamos que el modelo de portavocía del gobierno de Puerto Rico enfrentó problemas de credibilidad por la politización que ha permeado la estructura. Kumar (2007)

suscribe la importancia del portavoz y establece la relevancia de la unidad de política pública. Mediante los argumentos teóricos de Kumar, analizamos la evolución de la oficina de política pública en la estructura. Finalmente, Deutsch (1980) argumenta sobre la necesidad de definir los canales internos de comunicación en la estructura; esto nos permitió definir dichos canales en la estructura de comunicación de Puerto Rico y cómo estos fueron modificados por los gobernadores. Mediante la unión de estas perspectivas teóricas, creamos un modelo que aplicamos al caso de Puerto Rico para analizar la organización de la estructura de comunicación del poder ejecutivo. Este modelo permitirá replicar el estudio en otros gobiernos y generar resultados comparables.

Concluimos que el poder ejecutivo en Puerto Rico cuenta con una estructura de comunicación planificada, dividida en unidades fundamentales para gestionar la comunicación, que incluyen la secretaría de la gobernación, la secretaría de asuntos públicos, la secretaría de prensa y la oficina de comunicaciones. Esta última, a su vez, contiene subestructuras de monitoreo, investigación, eventos, redacción de discursos, comunicación visual y digital. Hubo esfuerzos de parte de algunas administraciones por profesionalizar la estructura, por ejemplo, con el establecimiento de una oficina central de comunicaciones, una unidad de política pública y un sistema de medios digitales. Sin embargo, encontramos varios factores que afectaron la estabilidad de la estructura, como la carencia de una unidad de manejo de crisis, la politización de la estructura, la burocracia y la incongruencia entre el mensaje y la ejecución; todo ello dio lugar a la improvisación y dejó al descubierto las deficiencias en el sistema. A estos factores se añade la imposición de una Junta de Supervisión Fiscal de parte de los Estados Unidos que supeditó la comunicación del gobierno puertorriqueño desde 2016. Finalmente, varios de estos factores convergieron para provocar el colapso total del gobierno de Ricardo Rosselló en 2019.

**PALABRAS CLAVE:** gobierno de Puerto Rico, estructura de comunicación, modelo de portavocía, relaciones públicas.

## ABSTRACT

The communication structure of a government is an essential part of how policy information is transmitted to the public. This dissertation focuses on the development of the communication structure of the executive branch of government in Puerto Rico from 1972 to 2019. This 47-year span includes nine 4-year government terms and eight different governors. We studied how governors organized their communication structure to face the challenges of governance and strengthen the projection of their image. Our analysis concluded that governors tried to centralize and control communications through changes in the structure and in the spokesperson model. These changes increased the strategic scope of the structure, but negatively affected the functionality of the communications system.

We brought together various theoretical perspectives to create a model applicable to the case of Puerto Rico, which would allow us to analyze the organization of the communication structure of the executive branch. This model will allow us or others to replicate this study with other periods of time or other countries' governments and generate comparable results. Our model applies Bertalanffy's general systems theory (1986) to a government's communication structure to better understand the interaction, representativeness, and functionality of the system's components. Then, following Sanders and Canel's model for analyzing governments' communication structures (2013), we propose four categories to analyze the communication structure of the executive branch: Structure, Spokesperson, Strategic Communication and Transparency. To account for the constant alterations in the communications structure carried out by the different governors, we added other theoretical perspectives that allowed us to establish contrasts and expand the analysis: Elizalde (2006), Canel (2007), Sullivan (2001), Kumar (2007) and Deutsch (1980).

Elizalde (2006) proposes that the communication structure should contain six basic units: Monitoring, Relations with the Press, Relations with Interest Groups, Production and Management of the Government's Image, Crisis Management, and an Internal Communications System. Through his perspective, we were able to confirm that the communication structure of the executive branch of the government of Puerto Rico has lacked a unit dedicated to crisis communication. Canel (2007) points out three fundamental components in the structure: the Chief of Staff, the Press Secretary, and the Communications Office, which, in turn, includes a Digital

Communication System. Canel's theoretical perspective was vital in pointing out mistakes when the communications office was eliminated from the structure. Sullivan (2001) defends the importance of the spokesperson as a figure that transmits credibility to citizens. Through her theoretical vision, we identified that Puerto Rico government's spokesperson model faced credibility problems due to the politicization that has permeated the structure. Kumar (2007) defends the importance of the spokesperson and establishes the relevance of the public policy unit. Using Kumar's theoretical arguments, we analyzed the evolution of the public policy office in the structure. Finally, Deutsch (1963) argues for the need to define the internal communication channels in the structure. This allowed us to define these channels in Puerto Rico's communication structure and how they were modified by the governors.

This dissertation concludes that the executive branch in Puerto Rico's government has a planned communication structure, divided into fundamental units to manage communications, which include the governor's Chief of Staff, the Secretary of Public Affairs, the Press Secretary, and the Communications Office. The Communications Office contains substructures for monitoring, research, events, speech writing, visual and digital communication. There were efforts on the part of some administrations to professionalize the structure, for example, in establishing a central communications office, a public policy unit, and a digital media system. However, we found several factors that affected the stability of the structure, such as the lack of a crisis management unit, the politicization of the structure, the bureaucracy in protocols and dynamics, and the inconsistencies between messages and execution. All of this led to improvisation and exposed the deficiencies in the system. In addition to these factors, a Fiscal Oversight Board was imposed by the United States in 2016 which subordinated all communications of the Puerto Rican government. Several of these factors converged to cause the total collapse of Ricardo Rosselló's government in 2019.

**KEY WORDS:** government of Puerto Rico, communication structure, spokesperson model, public relations.

## INTRODUCCIÓN

Esta tesis presenta un análisis histórico, descriptivo y crítico de la comunicación pública del poder ejecutivo del gobierno de Puerto Rico entre 1972 a 2019, un periodo de 47 años que abarca nueve periodos de gobernación y ocho gobernantes diferentes. El trabajo pretende abrir una discusión académica y formal sobre la estructura, estrategias y gestión de la comunicación gubernamental del poder ejecutivo del gobierno de Puerto Rico, un objeto de estudio hasta ahora inexplorado.

La estructura de comunicación del poder ejecutivo de Puerto Rico está encabezada por el gobernador desde La Fortaleza, su residencia y lugar principal de trabajo. Ahí los gobernantes organizan su estructura de comunicación para enfrentar los desafíos de la gobernanza y fortalecer la proyección de su imagen. Sin embargo, desde La Fortaleza se articulan también mensajes que controlan la información pública y que avanzan ideologías político partidistas, lo que incide negativamente en la confianza de un sector amplio del pueblo. La estructura de comunicación de La Fortaleza se ha convertido en un símbolo ideológico por su naturaleza político partidista, y representa el poder del gobernador como figura máxima del gobierno.

Durante las décadas de estudio, el poder ejecutivo de Puerto Rico se ha visto afectado por escándalos y crisis que han perjudicado su credibilidad. En estos eventos, la estructura de comunicación ha demostrado sus debilidades para manejar constructivamente las crisis. Por ejemplo, en el periodo del 1976-1984, el gobernador Carlos Romero Barceló fue vinculado a una conspiración por el asesinato de dos jóvenes de ideología independentista. En el periodo de 1992-2000, el gobierno de Pedro Rosselló González tuvo el mayor número de casos de corrupción gubernamental en la historia política del país. Durante el periodo 2004-2008, el gobernador Aníbal Acevedo Vilá fue acusado en la corte federal por financiamiento ilegal de campañas políticas, aunque finalmente un jurado lo declaró no culpable.

El poder ejecutivo también ha sufrido crisis directamente relacionadas a la comunicación. En el periodo de 2012-2016, el gobernador Alejandro García Padilla cambió la postura que había asumido mientras fue candidato y aceptó que la deuda acumulada del gobierno de Puerto Rico era impagable. Durante su incumbencia, el Congreso de los EE. UU. aprobó la Ley S2328 P.R.O.M.E.S.A (“Puerto Rico Oversight Management and Economic Stability Act”), que hizo evidente que la falsedad de las promesas económicas de campaña y las deficiencias administrativas de prácticamente todos los gobernantes, gradualmente abonaron a la insolvencia fiscal del

gobierno. Para el año 2012, la deuda pública rondaba los 72,000 millones de dólares y llevó al gobierno de Puerto Rico a una quiebra. Además del impacto negativo a su credibilidad, el poder ejecutivo enfrentó un nuevo paradigma en el ámbito de la comunicación debido a que la ley P.R.O.M.E.S.A impuso una Junta de Supervisión Fiscal, que supeditó la gestión y comunicación del ejecutivo, particularmente en temas económicos. Finalmente, en 2019, el gobernador Ricardo Rosselló tuvo que renunciar a su cargo tras publicarse un chat privado donde usaba la propia estructura de comunicación del poder ejecutivo para adelantar agendas partidistas y la proyección de su gobierno mientras mancillaba reputaciones de sus adversarios y lanzaba ataques homofóbicos y misóginos.

Estas situaciones desfavorables a la imagen del poder ejecutivo han sedimentado en el pueblo desconfianza hacia la comunicación oficial. Ello se constata en el estudio del Instituto de Estadísticas de Puerto Rico, *Encuesta Mundial de Valores para Puerto Rico* (2018), que indica que el 54% de los puertorriqueños desconfía del gobierno. Esta desconfianza se centra en el poder ejecutivo del gobierno por ser el lugar donde se comunican los temas de gobernanza y se gestiona la política pública.

### Justificación

A pesar de la evidente importancia de la comunicación gubernamental en los devenires de un pueblo, no se ha hecho una investigación sistemática del aparato de comunicación ejecutiva del gobierno de Puerto Rico. Este trabajo nos permitió profundizar en la estructura que constituye la parte interna de la comunicación externa del poder ejecutivo, y que es una herramienta vital para la gestión pública del gobierno. Autores como Canel (1999) y Howlett (2010) instan hacia el continuo desarrollo científico de este campo, particularmente por las implicaciones que tiene de facilitar una actividad comunicativa organizada para el gobierno (Sanders y Canel, 2013). Desde esta perspectiva abordamos nuestro objeto de estudio.

En Puerto Rico, la educación académica en el campo de las comunicaciones mayormente gira en torno a la comunicación publicitaria, desarrollo de medios masivos, periodismo y relaciones públicas. Recientemente, este escenario ha ido cambiando en el nivel de estudios graduados, donde se comienza a dar mayor énfasis a la comunicación y sus dimensiones sociales. Sin embargo, no abundan las líneas de estudio que traten el efecto social de la comunicación desde las interioridades de la estructura de comunicación del gobierno.

Algunos estudios se han aproximado a la comunicación del gobierno, como las investigaciones acumuladas en el Centro de Gobernanza Pública y Corporativa sobre la transparencia en el gobierno, las propuestas de candidatos políticos en Puerto Rico y la gobernanza y medios de comunicación (Torres et al., 2018). También, existen algunos estudios sobre la comunicación política y gobierno, cada uno con un foco particular, como *Comunicación política y descolonización* (Pacheco, 2016); *Ni perdón, ni olvido: Romero asesino* (Coss, 2016); *Puerto Rico, una crisis histórica* (Castor, 2017); *Corrupción e impunidad en Puerto Rico* (Quiñones, 2014); *Ética y retórica en la comunicación política* (Coss y Curbelo, 2001) y *Puerto Rico y su gobierno: estructuras, retos y dinámicas* (Acevedo, 2016). Por otra parte, contamos con publicaciones de los mismos gobernadores y funcionarios, que constituyen materiales significativos para el estudio de la comunicación del gobierno de Puerto Rico: *Vientos de cambio* (Hernández Colón, 2004), *Una vida por la igualdad* (Romero Barceló, 2012), *A mi manera* (Rosselló, 2012), *Así fue. ¿Y ahora qué?* (Acevedo Vilá, 2010), *Vida, patria y verdad* (García Padilla, 2019) y *Crisis al borde de la quiebra* (Agosto Alicea, 2011).

### Objetivos

El objetivo general de la tesis fue investigar, caracterizar y evaluar las diferentes estructuras de comunicación del poder ejecutivo del gobierno de Puerto Rico a lo largo de 47 años, para responder a la siguiente interrogante general: ¿Cómo organizaron los gobernantes su estructura de comunicación para enfrentar los desafíos de la gobernanza y fortalecer la proyección de su imagen?

Los objetivos específicos incluyen:

- (1) describir la estructura de comunicación de cada periodo y las estrategias utilizadas por los gobernadores para organizar esa estructura;
- (2) evaluar la configuración del modelo de portavocía, con sus fortalezas y debilidades;
- (3) analizar la planificación de la comunicación estratégica;
- (4) reflexionar sobre las promesas incumplidas que gradualmente han ido debilitando la credibilidad del gobierno.

### Metodología general

Para realizar el trabajo, aplicamos la teoría general de los sistemas de Bertalanffy (1986) a la estructura de comunicación gubernamental para comprender la interacción, representatividad y

funcionalidad de las partes en ese sistema. Guiados por el modelo de Sanders y Canel (2013) para el análisis de la estructura de comunicación de un gobierno, proponemos cuatro categorías para analizar la estructura de comunicación del poder ejecutivo del gobierno de Puerto Rico: Estructura, Portavocía, Comunicación estratégica y Transparencia. Los ocho cambios de administración gubernamental y constantes alteraciones de esta estructura entre los años 1972-2019 hicieron necesario aplicar diferentes perspectivas teóricas para establecer contrastes y ampliar el análisis: Elizalde (2006), Canel (2007), Sullivan (2001), Kumar (2007) y Deutsch (1963). (La metodología del trabajo se discute en detalle en el Capítulo III).

### Contribución

Nuestra tesis contribuye al desarrollo del estudio de las estructuras de comunicación gubernamentales, específicamente, del poder ejecutivo. El modelo teórico desarrollado para esta tesis, y aplicado a los nueve periodos de gobernación, constituye una de las aportaciones de este trabajo; se trata de un modelo de análisis replicable para otros gobiernos o periodos. En el plano práctico, aportamos al estudio de la evolución histórica de la estructura de comunicación ejecutiva en Puerto Rico, con una investigación que abarca un periodo de 47 años. En nuestros resultados y análisis, señalamos las fortalezas que profesionalizaron la estructura, como el establecimiento de una oficina de comunicaciones, de unidades de política pública y de sistemas de medios digitales. También identificamos las debilidades o factores recurrentes que afectaron la estabilidad de la estructura, como la burocracia, la politización, la carencia de unidades dedicadas al manejo de crisis, las contradicciones entre promesas articuladas y acciones tomadas, y la pobre ejecución que desembocó en improvisación. En los últimos años, también damos cuenta de retos externos, como la imposición de una Junta de Supervisión Fiscal en 2016.

### Organización de la tesis

Esta tesis se organiza como sigue: en el Capítulo I (Puerto Rico: Trasfondo político, gubernamental y económico), se ofrece un trasfondo sobre el Estado Libre Asociado de Puerto Rico desde tres perspectivas: política, gubernamental y económica. Aquí se provee el contexto necesario para entender la concepción del poder ejecutivo en el gobierno de Puerto Rico y, a su vez, de la organización de su estructura de comunicación.

El Capítulo II (Comunicación política y comunicación gubernamental) ofrece un trasfondo teórico y conceptual sobre los conceptos básicos en que se basa la investigación, así como de algunos aspectos particulares al caso de Puerto Rico. Se define la noción de ‘comunicación política’ y se presenta la evolución de la comunicación política de la mano de las tecnologías. También abordamos la comunicación del gobierno en sus tres facetas principales: estructural, estratégica y reglamentaria. Luego, describimos el marco legal de la comunicación del gobierno de Puerto Rico. Después, hacemos un repaso de las características principales de la comunicación política en Puerto Rico. Finalmente, exponemos las cualidades fundamentales de la teoría de los sistemas (Bertalanffy, 1986) aplicadas a los elementos básicos de la comunicación del poder ejecutivo del gobierno de Puerto Rico.

El Capítulo III lo dedicamos al Marco teórico y la metodología que aplicamos en nuestro estudio. La primera parte del capítulo presenta y discute el marco teórico que sustenta el trabajo, así como el modelo de análisis que fue creado para este estudio, que llamamos “Modelo para el análisis crítico de la comunicación del poder ejecutivo del gobierno de Puerto Rico”. En la segunda parte del capítulo presentamos la metodología seguida en la tesis, que incluye un repaso histórico y documental; entrevistas con exgobernantes y otros funcionarios gubernamentales involucrados en la comunicación del poder ejecutivo; el análisis y crítica detallados de cada periodo a la luz del modelo teórico; y un estudio de caso para cada periodo de gobernación.

A partir del Capítulo IV y hasta el Capítulo XII, se presentan los resultados y análisis para cada periodo de gobernación. En cada capítulo, se ofrece un trasfondo de los aspectos más importantes que incidieron en ese cuatrienio, se aplica el modelo de análisis a la estructura de comunicación del poder ejecutivo y se hace un estudio de caso de un extracto de un mensaje de estado del gobernante.

Finalmente se presentan las conclusiones.

## CAPÍTULO I

### **Puerto Rico: Trasfondo político, gubernamental y económico**

#### **Introducción**

El presente capítulo ofrece un trasfondo sobre el Estado Libre Asociado de Puerto Rico desde tres perspectivas: política, gubernamental y económica. Esta revisión proveerá el contexto necesario para entender la concepción del poder ejecutivo en el gobierno de Puerto Rico y, a su vez, de la organización de su estructura de comunicación.

La sección 1, Trasfondo político, se compone de tres subsecciones: 1.1 Periodos imperialistas, 1.2 Sistema político de Puerto Rico y 1.3 Principales partidos políticos. En la subsección 1.1, ofrecemos datos sobre la colonización española y la posterior toma de posesión estadounidense de la isla de Puerto Rico. Establecemos el origen de la condición colonial de Puerto Rico y presentamos la primera forma de gobierno impuesta, desde donde afloraron los primeros instrumentos de comunicación gubernamental. En la subsección 1.2, presentamos la secuencia cronológica de leyes que fueron fijando la relación política de Puerto Rico con los Estados Unidos (EE. UU.): el Tratado de París (1898), la Ley Foraker (1900), la Ley Jones (1917), la Ley del Gobernador electivo (1947) y la Ley Pública 600 (1950), que dio paso a la redacción de la constitución de Puerto Rico. Estas leyes afirmaron el control del gobierno estadounidense sobre la isla, primero con un gobierno militar y luego uno civil, a la vez que colocaban al Congreso de los EE. UU. como una voz activa en el espectro de la comunicación del gobierno. En la subsección 1.3, realizamos una descripción de los principales partidos políticos en Puerto Rico en los siglos 20 y 21: el Partido Independentista Puertorriqueño (PIP), el Partido Popular Democrático (PPD) y el Partido Nuevo Progresista (PNP). A través de los años, y en particular a partir de 2008, han surgido en el espectro partidista de la isla múltiples partidos políticos adicionales. Sin embargo, los tres mencionados son los de mayor desarrollo colectivo y a los que daremos más atención en este estudio. Estos tres partidos han cimentado la experiencia política en la isla construyendo un discurso alrededor de la situación política de Puerto Rico para promover la fórmula de “estatus”, o relación con los EE. UU., que defienden.

La consideración de los tres partidos tradicionales en Puerto Rico es fundamental para este estudio, dado que el discurso ideológico (con respecto al estatus de Puerto Rico frente a EE. UU.) que se gesta en los partidos se transfiere al gobierno y matiza la comunicación institucional. En los periodos de gobierno del PPD, consistentemente se ha comunicado que Puerto Rico es un país descolonizado desde que se acordó con el Congreso federal la fórmula del Estado Libre Asociado (ELA). Esta postura, sin embargo, se debilitó en 2016 a raíz de dos eventos que hicieron patente la subordinación de la isla frente a la metrópolis y que se discutirán más adelante. Por su parte, en los periodos de gobierno del PNP, el poder ejecutivo ha portado la ideología de la “estadidad”, es decir, la creencia que favorece la anexión de la isla a EE. UU. El PIP, por su parte, no ha gobernado en Puerto Rico, pero sí ha ocupado puestos en la legislatura y ha mantenido consistentemente un mensaje en defensa de la independencia de la isla.

La segunda sección del capítulo se titula Sistema de gobierno y presenta la estructura constitucional tripartita del gobierno de Puerto Rico, compuesta de un poder ejecutivo, un poder legislativo y un poder judicial. Esta estructura, enraizada en la relación de la isla con el gobierno estadounidense, se modela a partir de disposiciones del Congreso de EE. UU. Considerar el sistema de gobierno de Puerto Rico es imprescindible para este trabajo debido a que la estructura de comunicación gubernamental pertenece al poder ejecutivo, y opera desde “La Fortaleza”, el lugar de residencia y trabajo del gobernador de la isla.

En la tercera sección, Trasfondo económico, realizamos una descripción general de la economía de la isla con énfasis en sus principales fuentes de producción: agrícola, manufacturera y financiera. Luego, presentamos aspectos de la crisis fiscal que atraviesa el país desde 2016, lo cual condujo a la aprobación de la ley federal P.R.O.M.E.S.A. y a la imposición de parte de los EE. UU. de una Junta de Supervisión Fiscal.

## **1. Trasfondo político**

Los periodos históricos que se discuten a continuación establecen la génesis del poder ejecutivo en el gobierno de Puerto Rico y de una estructura de comunicación particular.

## **1.1 Periodos imperialistas**

Los periodos imperialistas en Puerto Rico abarcan la colonización y monarquía española y la primera época del gobierno estadounidense. Por “imperialismo” nos referimos al gobierno militar de una metrópolis sobre una colonia, que impone gobernadores interinos para administrar el territorio. Esta forma de gobierno fue responsable de la primera estructura “ejecutiva” en la historia de Puerto Rico. En el caso del gobierno estadounidense en la isla, el gobernador fue nombrado por el presidente de los EE. UU. hasta el año 1947.

El sistema de gobernadores de ambos regímenes (español y estadounidense) creó una estructura de comunicación caracterizada por el poder, el control y el contenido ideológico de los mensajes. Tanto la corona española como el gobierno estadounidense utilizaban la figura del gobernador interino para adelantar y comunicar sus proyectos.

En la actualidad, a más de quinientos años de los inicios del periodo imperial, la estructura de comunicación del poder ejecutivo aún se caracteriza por el poder, el control y la ideología que emanan del gobernador. El pueblo está sujeto a mensajes matizados por agendas ideológicas que se planifican en La Fortaleza, una estructura custodiada por el ejecutivo.

### **1.1.1 Colonización de Puerto Rico**

La isla de Puerto Rico está localizada en el mar Caribe; es la menor de las Antillas mayores y la mayor de las Antillas menores. La isla se conocía como Boriquén por los taínos, sus habitantes indígenas originarios. Cristóbal Colón llegó a Puerto Rico en el año 1493. La isla fue colonizada por Juan Ponce de León a partir de 1508 y, desde entonces, pasó a ser una colonia bajo pleno dominio militar de las unidades españolas. La isla se rebautiza como San Juan Bautista y finalmente adquiere su nombre actual por considerarse “rico” su puerto por sus facilidades, seguridad y por el oro que se alegaba había en la isla (Coll y Toste, 1987). Por más de trescientos años el gobierno español constituyó un poder imperial en la isla.

### **1.1.2 Primer gobierno militar: España**

Durante la colonización de la isla, la corona española instauró un sistema de gobierno de naturaleza militar que establecía la designación de gobernadores encargados de encaminar el

desarrollo político y económico de la isla. En este sistema de gobierno, la figura del Rey era un símbolo unificado y soberano de la recién descubierta colonia (Negrón, 1992).

En 1509, Juan Ponce de León se convierte en el primer gobernador en la isla. Su figura representa un poder ejecutivo que respondía al gobierno español y paralelamente constituía la primera estructura de comunicación gubernamental en Puerto Rico. Para el año 1537, el régimen español realizó una reformulación del sistema de gobierno que también implicó una modificación en la estructura de comunicación. El nuevo sistema de gobierno, conocido como “Gobierno de alcaldes”, consistía en la elección de dos alcaldes —uno en la zona norte y otro en la zona oeste de la isla— para administrar por espacio de un año. El arreglo dividía la isla en dos regiones territoriales autónomas, lo que tuvo la consecuencia de generar rencillas y recelos entre las regiones (Mirón, Hernández y Escobar, 2012). El Gobierno de alcaldes constituyó un instrumento de comunicación más cercano a la gente, quienes aportaban retroalimentación al gobierno por vía de estos alcaldes. La corona española utilizó la estrategia de los dos alcaldes alternados hasta 1550 cuando se estableció la designación de un “Gobernador real” que unificó la isla bajo un mandatario.

El sistema del Gobernador real inició una nueva etapa del régimen español en la isla con implicaciones en la estructura de comunicación. Con el nombramiento del capitán Francisco Bahamonte de Lugo como gobernador real en 1564, la Corona fortaleció la militarización del sistema de gobierno. El gobierno español, a través del capitán Bahamonte, estableció reformas políticas para desarrollar la economía de la isla que incluyeron, por ejemplo, habilitar puertos para conectar su producción con el comercio exterior. A pesar del desarrollo que comenzó a experimentarse en la isla, la voluntad de los habitantes continuó sometida a la gestión y la comunicación militarizada que coartaba las libertades del pueblo. La isla era una plataforma militar ventajosa, pues el fruto de las reformas políticas impuestas produjo una economía que servía a los intereses españoles (Mirón et al., 2012). Las políticas españolas hacia la isla fueron cuando menos descuidadas; esto impulsó una cultura de contrabando en la que las propias autoridades españolas participaban.

Ante la insatisfacción de algunos habitantes de la isla por el régimen del gobierno español, durante el año 1867 se organizó un comité revolucionario llamado el “Alto mando”. El comité constituyó una voz ideológica que lideraba los esfuerzos de la coalición independentista hacia un acto revolucionario para liberar a Puerto Rico. Del comité se desprendieron otros grupos, como las “Juntas revolucionarias” y las “Legaciones revolucionarias”, que planificaban la independencia

de la isla desde los pueblos y barrios respectivamente. Estos movimientos marcaron los orígenes del independentismo y de las diferentes posturas ideológicas que han surgido en Puerto Rico para solucionar su actual indefinición política.

El 23 de septiembre de 1868, los comités revolucionarios se concentraron en el pueblo de Lares para llevar a cabo uno de los actos revolucionarios más relevantes en Puerto Rico, el Grito de Lares. En rebelión contra el gobierno de España, proclamaron la independencia de Puerto Rico. Esta revuelta concretó el sentimiento nacionalista anticolonialista provocado por las condiciones económicas, sociales y políticas de la isla durante el dominio del gobierno español.

Tras la revuelta, los separatistas que armaron el ataque instauraron un efímero gobierno local puertorriqueño, disuelto luego del primer enfrentamiento con tropas españolas. Aparte de la muerte de decenas de puertorriqueños, muchos otros que participaron en el ataque murieron en las cárceles. A partir de ese momento, se comienza a establecer un espectro político ideológico en la isla con conservadores ambiciosos que asentían a las reformas españolas, en un extremo, y los liberales que luchaban por la independencia de la isla, en el otro (Mirón et al., 2012).

El Grito de Lares y otros sucesos de insurrección separatista puertorriqueña tuvieron repercusiones en el desarrollo político de la isla y son primicias de una militancia que cobrará más fuerza a partir de la invasión del gobierno de EE. UU. en 1898.

### **1.1.3 Segundo gobierno militar: Estados Unidos**

EE. UU. representa el segundo poder imperialista que forma parte del desarrollo político de Puerto Rico. La isla perteneció a España hasta el año 1898 cuando pasó a ser un territorio de EE. UU. como resultado de la Guerra Hispanoamericana (Nieves, 2018). El conflicto entre España y EE. UU. tenía un fin geopolítico para EE. UU. por la conveniente ubicación de la isla. El ganador utilizaría la isla para avanzar sus relaciones comerciales con el Caribe y establecer bases militares que convertirían a Puerto Rico en un centro estratégico de prácticas.

La Guerra Hispanoamericana concluyó con la firma del Tratado de París el 10 de diciembre del 1898. Citamos a continuación un fragmento de una comunicación de un militar destacado en la invasión norteamericana, el general Nelson Miles:

To the inhabitants of Puerto Rico which stated that American forces came bearing the banner of freedom and desiring only to crush the enemies of our country and yours [...] We have not come to make war upon a people of a country that for centuries has been oppressed, but on the contrary, to bring you protection, not only

to yourselves but to your property, to promote your prosperity and to bestow upon you the immunity and blessings of the liberal institution of our government. (Clark, 1930)

A esta comunicación se le conoce como la “Proclama del general Nelson Miles”. En ella el general creó expectativas en el pueblo puertorriqueño sobre lo que sería la relación de la isla con EE. UU. Estas expectativas en poco tiempo se verán incumplidas.

El 18 de octubre de 1898, la bandera americana se izó en la Plaza Alfonso XII, en las proximidades del castillo San Cristóbal de la ciudad amurallada de San Juan. Desde entonces Puerto Rico es un territorio de EE. UU. con directa influencia del Congreso estadounidense tanto en su sistema político como en su estructura de gobierno. La isla pasó los próximos dos años con una estructura de gobierno militar en la que, como durante el régimen español, el presidente de los EE. UU. nombraba el gobernador que administraba la isla.

Durante los primeros años del gobierno militar estadounidense, se intensificó el estilo de comunicación imperialista del gobierno a través del general Miles, quien servía de enlace entre el pueblo y el gobierno federal. Aunque en 1900 se constituyó temporalmente un gobierno civil en Puerto Rico mediante la ley Foraker, la práctica del gobierno estadounidense de imponer gobernadores en la isla continuó. Posteriormente, los grupos separatistas que favorecían la causa de la independencia cobrarán mayor notoriedad por vía de su máximo líder y presidente del Partido Nacionalista de Puerto Rico (PNPR), Pedro Albizu Campos. La voz en favor de la independencia se intensificará a través del tiempo en su intento de cambiar la condición política de la isla.

El año 1932 fue significativo para las luchas ideológicas contra el imperialismo estadounidense debido a que el PNPR designó una comisión para redactar una Constitución de la República de Puerto Rico (Ribes, 1971). A estos efectos, se convocó al pueblo a unirse al partido en una organización poderosa para ganar la independencia del país. Fue en esa asamblea que se acordó la creación de un ejército de liberación, también conocido como los Cadetes de la República.

La presencia del gobierno estadounidense en la isla representó intensas persecuciones políticas hacia los grupos que abogaban por la descolonización e independencia de la isla. En algunos casos, las manifestaciones que organizaban los militantes del PNPR eran prohibidas; en otras, el gobierno de EE. UU. interfería en sus vidas y las complicaba. Algunos ejemplos incluyen que los partidarios de la independencia fueran despedidos de oficinas públicas, que las expresiones

públicas de los maestros que identificaran sus creencias políticas y religiosas fueran prohibidas, y que se impusiera a los profesores universitarios un juramento de lealtad a la Constitución federal.

Ante estas acciones del gobierno de EE. UU., la causa por la descolonización de la isla se intensificó, lo cual a su vez generó mayor persecución a los grupos independentistas. Casos históricos de persecución y represión incluyen la Masacre de Río Piedras y la Masacre de Ponce. En la Masacre de Río Piedras (1935), cuatro afiliados al PNPR perdieron la vida luego de un enfrentamiento con la policía durante una audiencia pública liderada por el secretario del partido, Ramón Pagán. El encarcelamiento de otros militantes del PNPR provocó la intensificación de manifestaciones y protestas. Una de ellas ocurre el domingo, 21 de marzo de 1937 en la ciudad de Ponce, donde se había convocado una manifestación pacífica por la descolonización de Puerto Rico, en repudio a la persecución política y en protesta del arresto de Albizu Campos y otros militantes del PNPR. Una hora antes de comenzar la manifestación previamente autorizada por el alcalde de la ciudad, el gobernador interino, Blanton C. Winship, ordenó su cancelación. Esto exasperó los ánimos de los manifestantes, que habían comenzado su pacífica protesta cantando *La borinqueña*, el himno nacional. Con ramas de palmas en las manos por motivo de la celebración del Domingo de Ramos, fueron acorralados por más de ciento cincuenta oficiales. Entonces se escucharon detonaciones que culminaron en la muerte de nacionalistas, en lo que se conoció como la Masacre de Ponce.

En contraste con el periodo colonial del régimen español que solía remover a los gobernadores que cometían atropellos contra el pueblo, luego de esta masacre, el gobernador Winship fue mantenido en su cargo. La ausencia de acciones correctivas por parte del gobierno de EE. UU. dio paso a que la prensa responsabilizara directamente al gobierno estadounidense por una masacre que parecía haber sido una emboscada coordinada por las autoridades (Ribes, 1971).

Este repaso histórico ayuda a contextualizar la comunicación oficial que se transmitía al pueblo en estas épocas, que implantaba su ideología imperialista por sobre las voces de insatisfacción que reclamaban la soberanía de la isla.

## **1.2 El sistema político de Puerto Rico**

En esta sección presentamos leyes aprobadas por el Congreso de EE. UU. para establecer su relación política con la isla. Estas leyes proyectan mensajes imperialistas mientras establecen las bases de sistema político y de gobierno en la isla. Esta relación de datos busca enmarcar el

diseño del sistema político de Puerto Rico, donde el gobierno estadounidense se sitúa como un elemento activo en la comunicación del gobierno.

### **1.2.1 La Ley Foraker (1900)**

El 12 de abril de 1900 el presidente de EE. UU., William Mckinley, firmó la Ley Foraker para constituir temporalmente un gobierno civil para Puerto Rico. El modelo civil había sustituido el modelo militar, pero continuaba la práctica de nombrar a un gobernador para administrar y comunicarse con el pueblo. El nuevo ordenamiento civil mostró la intención de EE. UU. de legalizar gobiernos en Puerto Rico, pero según apuntes provenientes de su concepción histórica, también contenía objetivos ulteriores al bienestar y protección de la ciudadanía.

El arreglo político de la Ley Foraker inhabilitaba a Puerto Rico para tener su propia constitución. Esta Ley no contemplaba la ciudadanía americana para los puertorriqueños; antes bien, los ciudadanos de la isla recibieron un estatus que los identificaba como “ciudadanos de Porto Rico” (Clark, 1975). Su diseño brindaba a los habitantes de la isla la oportunidad de expresarse sobre los asuntos públicos a través de representantes establecidos por el Congreso (Selden, 1946).

Charles Allen fue el primer gobernador nombrado por el gobierno de EE. UU. (1901-1904). Allen constituyó el poder ejecutivo y conformó la primera estructura de comunicación del gobierno civil. Arribó a Puerto Rico el 27 de abril de 1900 como un conquistador flanqueado de soldados armados. Marchó por San Juan y entró en la mansión del gobernador que se encontraba envuelta en las banderas más grandes que los puertorriqueños hubieran visto (Denis, 2015).

Aprovechamos el relato del gobernador Allen y su entrada a la mansión del gobernador para poner énfasis en esta mansión, dado que esta investigación se centra en la estructura de comunicación del poder ejecutivo que opera justamente desde la mansión del gobernador o Palacio de Santa Catalina, conocido comúnmente como “La Fortaleza”. La Fortaleza es una fortificación construida por el gobierno español entre el año 1533 y 1540, que fue utilizada para defensa de la isla en combates militares. La mansión fue adaptada a gestiones administrativas y se convirtió en la residencia de los gobernadores nombrados tanto por la corona española como por el gobierno estadounidense.

En la mansión se instaló el poder ejecutivo y desde ahí operó la estructura de comunicación, compuesta principalmente por los mismos gobernadores españoles o estadounidenses. A más de 100 años del arribo del gobernador Allen, La Fortaleza sigue siendo la residencia del gobernador

y el centro de operaciones del poder ejecutivo, desde donde se gestiona la política pública y la comunicación que se transmite al pueblo.

El gobernador Allen permaneció en la mansión ejecutiva al mando de la isla solo 17 meses, tiempo que le tomó la planificación de su futuro imperio azucarero que le ganó el mote del “hombre que se robó a Puerto Rico”. Se enriqueció a costa de la industria azucarera que encontró cuando llegó a la isla y construyó el sindicato azucarero más grande del mundo. Fue asistido por representantes políticos en Puerto Rico que le proporcionaron concesiones de tierras, subsidios fiscales, derechos de agua, servidumbres ferroviarias, ventas de ejecuciones hipotecarias y tarifas favorables (Denis, 2015). En contraste con la esperanza de protección y liberación que el gobierno estadounidense había comunicado durante su llegada, las acciones del primer gobernador bajo la Ley Foraker comunicaron intereses económicos por encima del bienestar del pueblo.

En 1914, la Ley Foraker se comienza a concretar cuando el Congreso genera los primeros borradores de una ley dirigida a otorgar la ciudadanía americana a los puertorriqueños.

### **1.2.2 La Ley Jones (1917)**

Durante la presidencia de Woodrow Wilson, el 2 de marzo de 1917, el gobierno de EE. UU. firma la nueva acta orgánica para Puerto Rico, conocida como la Ley Jones, que otorgó a los puertorriqueños ciudadanía estadounidense manteniendo el estatus colonial de la isla. A través del gobernador Arthur Yager, se comunica al pueblo un derecho limitado: los puertorriqueños se convierten en ciudadanos estadounidenses, pero están impedidos de votar por el presidente, vicepresidente y miembros del Congreso estadounidense (Selden, 1946). Sí se le reconocía a Puerto Rico el derecho de enviar a Washington, D. C. a un “comisionado residente”, es decir, un funcionario electo que representara la isla en el Congreso, con voz, pero sin voto.

### **1.2.3 La Ley del Gobernador Electivo (1947)**

En 1947 se aprueba la Ley del Gobernador Electivo para Puerto Rico. En 1945, el presidente de EE. UU., Harry S. Truman, había planteado que era conveniente que el pueblo de Puerto Rico expresara sus preferencias dentro de los límites que determinara el Congreso, en respuesta a que los residentes de la isla expresaban insatisfacción con la limitación de sus acciones democráticas. Como resultado, en 1947 el Congreso de EE. UU. aprueba la Ley del Gobernador Electivo, que permitía a Puerto Rico elegir a su gobernador y sus poderes legislativos, sujetos

únicamente al veto del gobernador o el presidente de EE. UU. (Selden, 1946). Esta ley representó una nueva fórmula para EE. UU. de estructurar su relación con Puerto Rico.

#### **1.2.4 La Constitución de Puerto Rico (1952)**

En el año 1950, el Congreso de EE. UU. propuso una reformulación de su relación política con Puerto Rico mediante la aprobación de la Ley 600. Esta ley establecía para Puerto Rico la redacción de una Constitución supeditada al gobierno federal. En 1952 el presidente Harry S. Truman firmó la Ley 600, que otorgó a Puerto Rico el derecho a redactar su propia constitución. La nueva constitución se redacta dentro de la unión con EE. UU. y establece un gobierno organizado políticamente sobre bases democráticas y participativas con el derecho al voto libre para elegir los funcionarios políticos.

La aprobación de la Ley 600 comenzó con un proceso de consulta por referendo. El 4 de junio de 1951 el pueblo de Puerto Rico celebró un referendo para aprobar la Ley 600, en el cual 777,675 participantes (76.5%) votaron a favor. Este evento condujo a la formación de una Asamblea Constituyente que tendría como objetivo redactar la constitución. Según la exposición histórica que ofrece Lamboy (1985), el 3 de marzo de 1952 se llevó a cabo en la isla otro referendo, en esta ocasión, para aprobar o rechazar la constitución redactada por la Asamblea Constituyente. La participación tuvo 463,828 votantes, de los cuales 374,649 (80%) se expresaron a favor de la constitución según redactada. Esta constitución fue aprobada por el Congreso de EE. UU. luego de exigir enmiendas y concretar disposiciones como la que aparece en la Sección 3 del Artículo 7:

Cualquier enmienda o revisión de esta constitución deberá ser compatible con la resolución decretada por el congreso de los Estados Unidos aprobando esta constitución, con las disposiciones aplicables de la Constitución de los Estados Unidos, con la ley de Relaciones federales con Puerto Rico y con la ley pública 600.

El 10 de julio de 1952, la Asamblea Constituyente acogió y aprobó el escrito final de la Constitución y el 25 de julio del mismo año se estableció el Estado Libre Asociado, o ELA. La Constitución de Puerto Rico promueve la voluntad del pueblo como fuente del poder público; por esa razón, salvaguarda la participación libre del ciudadano. En Puerto Rico, la Constitución protege la dignidad e igualdad del ser humano, la franquicia electoral, la libertad de culto, la libertad de palabra y de prensa, garantiza la separación de iglesia y estado, el derecho de los ciudadanos a manifestarse pacíficamente y protege el derecho a la educación a través del establecimiento de instituciones públicas sin costo al pueblo, así como el derecho a los salarios

mínimos razonables para los empleados del gobierno. Además, define la estructura del sistema ejecutivo, legislativo y judicial para la operación del gobierno (Sección 3.4.16).

Las leyes antes discutidas incidieron en la formación política de Puerto Rico y afirmaron la condición colonial de la isla. A la vez, dieron pie a las ideologías político partidistas que han subyacido la estructura de comunicación del poder ejecutivo y matizado ideológicamente lo que se comunica desde el gobierno.

### **1.3 Principales partidos políticos**

La política en Puerto Rico se ha caracterizado por una relación con la metrópolis que los partidos políticos han intentado resolver. Desde el periodo colonial español, hubo grupos que abogaban por la independencia. En la actualidad, los tres principales partidos políticos basan sus plataformas en posturas para solucionar el estatus de Puerto Rico en relación con EE. UU: Partido Independentista Puertorriqueño (PIP), Partido Popular Democrático (PPD) y el Partido Nuevo Progresista (PNP).

En el escenario político local existe un debate de corte partidista sobre la indefinición de la isla que parte de la pregunta: “¿Qué somos?”. Esta pregunta busca respuestas desde los tiempos de la colonia española y posterior colonia estadounidense, como se observa en el siguiente corte de prensa publicado el 13 de julio de 1901 en el periódico *La Correspondencia de Puerto Rico*, cuando se iniciaba el primer gobierno civil impuesto por la Ley Foraker:

¿Qué somos nosotros?, un conjunto de individuos que alcanza a un millón. Políticamente no somos nada. No somos americanos por virtud de la injusticia de acero en que nos ha encerrado un mal gobierno. Tampoco somos independientes porque tal declaratoria no se ha hecho honrada y categóricamente. Ni americanos, pues, ni extranjeros. Somos una gente que vive en una tierra cedida de un amo a otro. Somos un pueblo que, como el judío, no tiene patria.

A más de 100 años de la llegada estadounidense, la pregunta “¿Qué somos?” continúa abierta y fundamenta el camino ideológico de los principales partidos políticos del país. Según la ideología partidista, la pregunta encuentra respuestas variadas: unos dicen que Puerto Rico es un país; otros lo llaman territorio; otros lo llaman colonia. Estas ideologías se han institucionalizado a través de los tres partidos políticos principales del país.

Es importante presentar estas ideologías porque además de formar parte medular del trasfondo político de la isla, dos de estos partidos (PPD y PNP) se han alternado en la gobernación de 1948 al 2020 y, por consiguiente, han configurado la estructura de comunicación gubernamental.

Cabe aclarar que las elecciones generales en Puerto Rico se llevan a cabo cada cuatro años al inicio del mes de noviembre. Como parte del sistema político democrático, el pueblo emite su voto para elegir al gobernador, a los miembros de la asamblea legislativa y al comisionado residente, quien representa a Puerto Rico en el Congreso de EE. UU. —con voz, pero no voto—, y a los alcaldes de los 78 municipios que componen el país.

### **1.3.1 Partido Independentista Puertorriqueño (PIP)**

El Partido Independentista Puertorriqueño (PIP) fue fundado en el año 1946 por Gilberto Concepción de Gracia. Anteriormente comentamos los antecedentes del PIP en la militancia por la descolonización de la isla. En la actualidad, el PIP es un partido de minoría con dificultades para quedar inscrito en los comicios del país. Sin embargo, es un partido fiscalizador que tiene el respeto de la opinión pública y son vocales activos desde las posiciones que logran ocupar en los escaños legislativos, tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes. Convencidos de que Puerto Rico es un territorio de EE. UU. y de su condición colonial, promueven con tesón la ideología de la independencia: un estatus de soberanía plena desvinculado políticamente de la nación americana.

### **1.3.2 Partido Popular Democrático (PPD)**

El Partido Popular Democrático (PPD) fue fundado en el año 1938 por Luis Muñoz Marín, quien se convirtió en el primer gobernador electo por el pueblo en el año 1948 y el artífice del ELA, la fórmula de estatus prevaleciente en Puerto Rico.

Durante la intensificación de la persecución política que el gobierno estadounidense ejercía sobre los nacionalistas, dominaba Luis Muñoz Marín como figura de popularidad en el escenario público. El emergente líder promulgaba las ideas de su padre, Luis Muñoz Rivera, quien formó parte del Partido Liberal organizado en Puerto Rico en el año 1932 a favor de la independencia de la isla y un gobierno autónomo con reformas sociales para los puertorriqueños.

Muñoz Marín comenzaba a ser una figura conocida en el Congreso de EE. UU. y la magnitud del vínculo que estableció con el gobierno federal se hizo evidente años más tarde cuando desarrolló junto al Congreso la fórmula política del ELA como una alternativa que pudiese descolonizar Puerto Rico. La voz del líder se pronunciaba a favor de la descolonización de Puerto Rico, aunque simultáneamente instaba al PNPR a eliminar la palabra “independencia” de su fórmula política (Ribes, 1971).

Muñoz se posicionó como un líder político en el Puerto Rico de las décadas de 1930 y 1940, un país aquejado de intensa pobreza, luchas nacionales y huelgas de los trabajadores que exigían mejores condiciones laborales. Por primera vez el PNPR, liderado por Pedro Albizu Campos, se unía a las organizaciones de trabajadores que reclamaban mejoras en su condición laboral (Vargas, 2010).

Luis Muñoz Marín funda el PPD bajo las premisas de justicia y bienestar social para un Puerto Rico mayormente agrícola y con severas crisis de salud por enfermedades epidémicas como la malaria (Partido Popular Democrático, 2019). La unificación de este partido surge bajo el lema de “Pan, tierra y libertad”, en directa referencia a sus premisas de justicia social. El PPD promueve la ideología de un “estado libre asociado” para Puerto Rico y ante la pregunta de “¿Qué somos?”, en sus discursos inéditos afirma Muñoz Marín: “Hemos dicho que Puerto Rico constituye un País en sí, una nación o una Patria, unido con tradiciones comunes, común idioma, común historia y los grandes trazos de su desarrollo” (ICP, 1996, p.33).

En las condiciones de precariedad que atravesaba la isla en los 1930 y 1940, las ideas que forjarían al ELA evolucionaban. La retórica de Muñoz Marín comienza a dar un giro en los 1940 hacia la autonomía y en el 1946 declara incompatible ser “popular” (miembro del PPD) e independentista. En 1948, su gobierno impulsó la Ley 53, conocida como la “Ley de la mordaza”, que declaraba delito fomentar o predicar el derrocar, paralizar y destruir al gobierno de Puerto Rico por medio de la fuerza. Esta ley equiparaba a delito las acciones de hablar, publicar, reunirse y hasta aplaudir (Acosta, 1993).

El ELA era presentado por Muñoz Marín como la mayor oportunidad de vencer la extrema escasez económica que azotaba la isla. La concepción de esta fórmula ocurre en las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial. Mientras las grandes potencias mundiales se enfrentaban en el mayor conflicto bélico de la historia, el Congreso de EE. UU. y Muñoz Marín planificaban y acordaban este pacto político para una descolonización, que el tiempo demostraría fallido.

El PPD establecía que Puerto Rico era un país y hasta recientemente rechazaba la idea de que fuera una colonia, distanciando el ELA de una relación supeditada a EE. UU. Sin embargo, dos acontecimientos durante el año de 2016 incidieron en que el partido revisara esta posición. Primero, la decisión de la Corte Suprema de EE. UU. en el caso “Commonwealth of Puerto Rico vs Sanchez Valle” (2015). La controversia del caso era dilucidar si Puerto Rico y EE. UU. podrían acusar a una persona por los mismos delitos, dado que la quinta enmienda de la Constitución federal prohíbe la doble exposición. Antes de que la jueza Elena Kagan emitiera su opinión, realizó un recuento histórico sobre el desarrollo político-constitucional de Puerto Rico y no reconoció la soberanía de la isla, frente a los 50 estados de la unión que sí tienen soberanía. La opinión de esta corte estableció claramente la condición territorial de Puerto Rico y según reseña la *Revista de inteligencia jurídica de Puerto Rico* (2016), el Tribunal Supremo de EE. UU. dictaminó que Puerto Rico es la fuente más inmediata de poder; sin embargo, en última instancia, la fuente de poder para propósitos de la cláusula de doble exposición sería el Congreso de EE. UU.

Este caso, que revivió la pregunta planteada en *La Correspondencia* en 1901: “¿Qué somos?”, se utilizó para visitar la discusión sobre la condición colonial de la isla. Las revisiones de la Universidad de Harvard sobre el caso plantearon que los puertorriqueños no eran libres ni soberanos políticamente, pues vivían bajo la sombra del Congreso federal y estaban sujetos a su voluntad (Harvard Law School, 2016).

El segundo evento que incidió en que el PPD revisara su posición que distanciaba a Puerto Rico de ser una colonia fue la aprobación de la Ley 2328-2 el 30 de junio de 2016. Ese día, el Congreso de EE. UU. firmó la Ley P.R.O.M.E.S.A (Ley 2328-2 *Puerto Rico Oversight, Management and Economic Stability Act of 2016*) que impuso una Junta de Supervisión Fiscal para Puerto Rico con el fin de solucionar la emergencia fiscal que enfrentaba el país. Esta ley estableció una Junta en la isla con mayores poderes que el gobierno local, develando la condición colonial de Puerto Rico.

Estas dos instancias representaron un revés ideológico para el PPD, quienes desde el 1952 se habían adjudicado la descolonización de la isla, comunicando al pueblo que el estatus de la isla estaba resuelto con la fórmula del ELA. Sin embargo, el ELA se invalidó ante la realidad de que la isla nunca dejó de ser una colonia traspasada de manos españolas a estadounidenses.

Actualmente, el PPD rechaza la estadidad para Puerto Rico partiendo de la visión de su máximo líder, Muñoz Marín, que se recoge en la *Revista del Instituto de Cultura Puertorriqueño*:

“Si Puerto Rico llegara a nacionalizarse en Estados Unidos a ese extremo, habría dejado de ser Puerto Rico” (1996, p. 33). El principal partido opositor, el PNP, era señalado por intentar vender una ideología de comarcas porque los estados no eran más que provincias de una nación, comarcas de un país y regiones de una patria. De esta forma, el PPD con el ELA pretendía ofrecer una alternativa ideológica de mayor envergadura y plenitud que la de los estados federados (Rivera, 1996).

Muñoz Marín fue el gobernador que operó la primera estructura de comunicación formal desde La Fortaleza bajo un gobierno democrático, como discutiremos en el análisis de la estructura de comunicación de los periodos objeto de estudio.

### **1.3.3 Partido Nuevo Progresista (PNP)**

El Partido Nuevo Progresista (PNP) fue fundado en 1967 por Luis A. Ferré. Su retórica habla de colonialismo y descolonización. Promueve la estadidad para Puerto Rico como alternativa ideológica y sus esfuerzos político-partidistas se centran en la aspiración de la completa anexión con EE. UU., es decir, buscan que la isla se convierta en el estado 51 de la nación norteamericana.

El PNP confronta serios problemas en sus raíces ideológicas debido a que su máxima aspiración es pertenecer a la nación que invadió la isla con su política imperialista. El sentido de igualdad que comunica el PNP al pueblo hace alusión a beneficios económicos federales que sobrepasan la identidad cultural. Sin embargo, también el PPD ha intentado fraguar un mensaje que no funciona del todo porque choca con el colonialismo y la indefinición política de la isla.

## **2. Sistema de gobierno de Puerto Rico**

El sistema del gobierno de Puerto Rico está basado en tres poderes: el poder ejecutivo, el poder legislativo y el poder judicial. Los tres poderes conforman el estado de derecho donde opera el gobierno y tienen como fin garantizar los procesos democráticos y el orden en el desarrollo social, económico y político del país. Esta investigación centra su atención en la estructura de comunicación del poder ejecutivo.

## 2.1 Poder ejecutivo

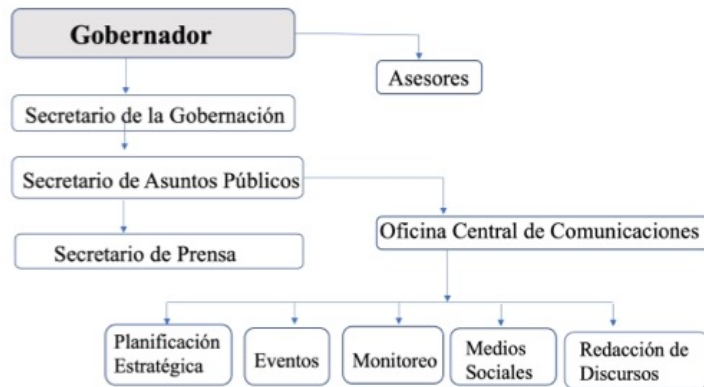
El poder ejecutivo surge del Artículo III de la *Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*. Es ejercida a través de un gobernador electo por el voto directo del pueblo en las elecciones generales. La Constitución establece que el poder ejecutivo deberá cumplir y hacer cumplir la ley, convocar sesiones extraordinarias de la asamblea legislativa, realizar nombramientos de funcionarios al gabinete de gobierno y ser el comandante en jefe de la policía y milicia del país.

El poder ejecutivo está compuesto por el gobernador y los secretarios de gobierno o “jefes de agencia”, como se les conoce. El gobernador reside y ejerce sus funciones desde la mansión del gobernador, mansión ejecutiva o La Fortaleza.

El poder ejecutivo, en sus distintos contextos históricos, ha tenido la necesidad de construir una estructura de comunicación. Primero, bajo el régimen español, el poder ejecutivo lo encabezaba el gobernador nombrado por la corte española: este era la figura principal de comunicación que transmitía al pueblo un control imperialista. Asimismo, durante el periodo imperialista estadounidense, tanto bajo el gobierno militar como civil, los gobernadores impuestos dictaban las políticas gubernamentales en la isla. La comunicación que se transmitía al pueblo respondió primero al poder, control e ideología de los reyes de España y luego al presidente de EE. UU. Finalmente, bajo la Ley 600, se inaugura un poder ejecutivo autóctono y autónoma. Esta disposición conduce a la elección de Muñoz Marín, quien porta la ideología del ELA a la primera estructura de comunicación del gobierno democrático.

La evolución del sistema político de Puerto Rico y consecuentemente del poder ejecutivo se ha traducido en una estructura particular de comunicación del gobierno. La estructura de comunicación representa el poder y control que emana del gobernador como figura máxima del gobierno. En esta estructura se gesta el mensaje del gobierno usando la información necesaria para avanzar planes ideológicos.

La imagen que se muestra a continuación (Figura 1) contiene la estructura de comunicación del poder ejecutivo del gobierno de Puerto Rico en la actualidad. Esta estructura es el centro del análisis de esta investigación.



**Figura 1. Estructura de comunicación del poder ejecutivo**

La comunicación del gobierno emana de esta estructura y todo el pueblo está pendiente a lo que transmite el gobernador y sus portavoces, ya sea para elogiar el desempeño del gobierno o para señalar sus deficiencias. Tomemos en cuenta que cuando hablamos del poder ejecutivo nos referimos a un poder local que forma parte de un poder mayor, es decir, el gobierno de EE. UU.

## 2.2 Poder legislativo

El poder legislativo está constituido por dos cámaras: el Senado y la Cámara de Representantes. Los miembros de las dos cámaras son seleccionados por votación directa del pueblo en las elecciones generales cada cuatro años. La cámara senatorial está conformada por 27 senadores y la de representantes por 40 miembros por distrito y 11 por acumulación de votos. Puerto Rico está dividido en ocho distritos senatoriales y 40 distritos representativos. Cada distrito senatorial elige dos senadores y cada distrito representativo un representante.

El poder legislativo ejerce sus funciones a través de sesiones públicas en el edificio del Capitolio y tiene la función de crear leyes, aprobar proyectos de ley, confirmar nombramientos presentados por el gobernador e iniciar proyectos para obtención de fondos.

Las dos cámaras de la asamblea legislativa tienen mecanismos de comunicación internos para transmitir información. Por ejemplo, los procedimientos legislativos se publican en un diario de sesiones; además, se realizan transmisiones televisivas de las sesiones de la asamblea. Tanto el Senado como la Cámara de Representantes tienen su oficina de prensa, separadas del poder ejecutivo, y se sirven de los medios de comunicación para transmitir información al pueblo. La

independencia de las estructuras de comunicación del poder legislativo crea un contrapeso a la comunicación del poder ejecutivo. Los presidentes de las cámaras y los funcionarios legislativos comparten la comunicación del gobierno en la opinión pública, donde usualmente se forman guerras de señalamientos cuando el poder legislativo no comparte la ideología partidista del poder ejecutivo. Tanto los contrapesos de la legislatura, como los que surgen del pueblo y los que produce la Junta de Supervisión Fiscal son tensiones en el ambiente que rodea la estructura de comunicación del ejecutivo actualmente.

Más adelante veremos que, en los periodos de gobernación analizados, el poder ejecutivo ha pretendido unificar la voz del gobierno y nivelar estas tensiones y contrapesos modificando la estructura de comunicación para fortalecer la voz del ejecutivo.

### **2.3 Poder judicial**

El poder judicial en Puerto Rico está compuesto por el Tribunal Supremo y por aquellos otros tribunales establecidos por ley. En 1831 se estableció en Puerto Rico el primer Tribunal de Apelaciones (llamado “Audiencia territorial”) con jurisdicción sobre la isla. Cuando ocurre el cambio de soberanía en 1898, la Audiencia territorial fue sustituida por la Corte Suprema de Puerto Rico. En 1952 se establece el Tribunal General de Justicia que constituye un sistema unificado cuyo poder reside en el Tribunal Supremo según la Constitución del ELA. La integración de esta estructura constitucional completa el gobierno de Puerto Rico con el fin de mantener un equilibrio saludable para la democracia del país, según la Constitución.

## **3. Trasfondo económico**

Los tres sectores económicos del país son, a grandes rasgos, el agrícola, el manufacturero y el financiero.

### **3.1 Sector agrícola**

Durante las décadas del 1930 y 1940, la economía de Puerto Rico estaba fundamentada en la producción agrícola, principalmente de azúcar, tabaco y café. La producción agrícola representaba un 33.7 % del ingreso total neto, en comparación con la producción manufacturera

que alcanzaba solo un 12.8 % (Gobierno de P. R., 2017). El gobierno de EE. UU. vigorizó la industria agrícola, particularmente la azucarera, transformando las antiguas haciendas en centrales, lo que dio paso a las primeras compañías de molido azucarero de capital estadounidense, entre ellas, la South Porto Rico Sugar Company, la Central Aguirre, la Fajardo Sugar Company y la United Porto Rico Sugar Company. Estas industrias quitaban tierras al país y sometían a los trabajadores puertorriqueños a jornadas y retribuciones económicas en condiciones poco menos que esclavistas.

A mediados del siglo 20, Puerto Rico evoluciona de una economía de producción agrícola a una mayormente industrializada. El proyecto “Manos a la obra” (1947-1948) impulsado por el gobernador Muñoz Marín inició una planificación industrial fundamentada en capital externo y en exenciones contributivas. Como explica Carrión (2017), esto representó un paso ascendente en el desarrollo económico y una institucionalización de la visión industrializada de Puerto Rico. El proyecto económico incidió en el mejoramiento de la calidad de vida de los puertorriqueños mediante nuevas oportunidades laborales asalariadas, pero también constituyó un vehículo del gobernador Muñoz Marín para adelantar su ideología política mediante la presentación del ELA como el vehículo para mejorar la condición de vida de los puertorriqueños.

La estrategia de construir mensajes para adelantar ideologías partidistas queda expuesta en el mensaje que Muñoz Marín ofreció ante la asamblea general de la Asociación de Maestros de Puerto Rico el 29 de diciembre de 1953. En esa ocasión, expuso que el ELA representaba la mayor oportunidad del pueblo para realizar su legítimo afán de vencer la extrema de escasez económica (Muñoz Marín, 1953). Este mensaje muestra la manera en que se transmite la ideología partidista a través de la comunicación del poder ejecutivo.

En la actualidad, el sector agrícola conforma una ínfima parte del ingreso total de Puerto Rico. Durante 2002, la producción agrícola solo reportó un 1.0 % del ingreso total neto. Este vertiginoso cambio es representativo de la transformación económica de Puerto Rico a sectores de producción de mayor industrialización (Joffe y Martínez, 2016).

### **3.2 Sector manufacturero**

Como parte del modelo económico de industrialización que se gestaba en Puerto Rico desde 1947, en la década de los 1960 el gobierno comunicó al pueblo el plan de atraer inversiones de capital a la isla como resultado de la relación política que Puerto Rico mantenía con el gobierno

de EE.UU. La industria petroquímica establece las primeras plantas dedicadas a la producción de productos derivados del petróleo. A partir de 1953, se establecen localmente refinerías como la Commonwealth Oil Refining Company (CORCO), la Pittsburg Plate Glass (PPG) y la Union Carbide (Martínez, 2016). Durante los años 1980, la CORCO cerró operaciones en la isla, lo que marcó un periodo de transición hacia nuevas oportunidades con la industria farmacéutica. En Puerto Rico, este nuevo sector representó un paso importante en el desarrollo económico.

En la década de 1970 se reconocen desarrollos significativos en el sector farmacéutico, constatables en el volumen de empresas de esta industria, que según el informe *Origen de la crisis fiscal en Puerto Rico* (Joffe y Martínez, 2016), totalizaban 78 industrias para el año 1981. El entonces gobernador, Rafael Hernández Colón (1972-1976), comunicó al pueblo un plan de desarrollo económico basado en la disposición federal Sección 936 que promovía inversión de capital extranjero. Esta Sección fue creada por el Congreso de EE. UU. para reactivar el desarrollo económico a través de incentivos federales a empresas americanas establecidas en Puerto Rico. La inversión extranjera creció y los depósitos bancarios aumentaron y particularmente después de 1976 el gobierno de EE. UU. convirtió a Puerto Rico en una plataforma financiera (Gautier, 1992).

Con el programa económico de la Sección 936, el poder ejecutivo construyó un discurso para presentar los beneficios de la relación de Puerto Rico con EE. UU. a través del ELA. De igual modo que Muñoz Marín comunicó al pueblo el progreso social y económico a través del proyecto de reforma económica “Manos a la Obra”, el gobernador Hernández Colón también comunicó progreso económico a través de la Sección 936 afirmando la ideología del ELA desde la estructura de comunicación gubernamental.

La Sección 936 estuvo vigente por 20 años con múltiples revisiones por parte del Congreso federal. La eliminación de la Sección 936 frustró el desarrollo económico manufacturero prometido al pueblo desde los años 1970.

### **3.3 Sector financiero**

El sector financiero representó un renglón significativo en el desarrollo económico de Puerto Rico. Los datos económicos que presentó el gobierno en su *Informe económico* del año 2015 sostienen que el sector financiero ocupó el segundo lugar de mayor impacto al producir un 15% del ingreso total neto. Este sector está compuesto por los bancos comerciales, entidades internacionales, entidades financieras internacionales, cooperativas de Puerto Rico, cooperativas

federales, casas de corretaje, compañías hipotecarias, compañías de inversión, compañías de financiamiento y bancos gubernamentales.

El desarrollo económico del sector financiero estuvo vinculado a la Ley del Banco de Desarrollo Económico para Puerto Rico, creada en 1985 para promover el desarrollo del sector privado. Esta ley se creó bajo la gobernación de Hernández Colón como una agencia del ELA. El Banco representó un eslabón importante en la implantación de la política pública del gobierno dirigida a crear estabilidad económica (Gobierno de P.R., 1985). Sin embargo, ha sido cuestionado por la facultad de prestar dinero, con o sin garantías, a cualquier persona, firma, corporación u organización privada para fomentar la economía de Puerto Rico. Esta práctica condujo a la insolvencia del Banco y a la quiebra que atravesó el gobierno de Puerto Rico en 2016.

El tema económico es particularmente importante para este estudio. Primero, el poder ejecutivo frecuentemente construye mensajes enfocados en temas económicos, pues estos están más cerca al pueblo en su condición de vida y búsqueda de bienestar. El poder ejecutivo recurre a ellos para fortalecer la ideología que representa. El gobernador, junto a su estructura de comunicación, construye un mensaje poderoso que gira en torno a la economía, compuesto principalmente de promesas que siembran esperanza de mejoras salariales, reducciones de impuestos, aumento en bonificaciones, alivio contributivo en las propiedades y en el caso de Puerto Rico, el pago de la deuda fiscal. Los gobernadores sacan el mejor provecho de la relación política que proponen con los EE. UU. para asegurar estrategias económicas que fortalezcan la economía del pueblo, y esto se transmite desde la estructura de comunicación.

En la visión pragmática de Riorda (2006), tanto la ideología como la economía son temas fundamentales para gestionar la comunicación de un gobierno porque conforman su marco programático. Ahora bien, tomando en cuenta que el tema de ideología de estatus carga un fuerte peso partidista y viceversa, en Puerto Rico existen políticas y leyes que restringen la comunicación partidista desde el gobierno. Sin embargo, por la indefinición política de la isla, siempre aflora la ideología desde la comunicación del poder ejecutivo, sobre todo cuando se celebran eventos electorales plebiscitarios para medir el favor del pueblo sobre el estatus de la isla.

La segunda razón para abordar la economía del país se debe a que fue la deuda gubernamental la que supeditó a el poder ejecutivo a una Junta de Supervisión Fiscal a partir del año 2016, lo cual se comenta a continuación. Las implicaciones de este acontecimiento en la comunicación del gobierno se presentan en el análisis de los periodos correspondientes.

### 3.4 Crisis fiscal del gobierno

Durante el año 2016 ocurrió en Puerto Rico la mayor crisis en la historia económica del país, la cual había sido vaticinada por diferentes expertos locales. Los datos de la economía local recogidos tanto en informes gubernamentales, como en estudios privados, reflejaban que desde 1976, mientras el gobernador Hernández Colón comunicaba al pueblo el plan de desarrollo económico basado en la Sección 936, la deuda pública del gobierno iniciaba su asenso.

En la década de 2000, la deuda pública presentó un vertiginoso aumento a la vez que la economía de Puerto Rico mostraba un decrecimiento acelerado. Estos factores precipitaron un colapso económico que condujo a la primera quiebra del país con una deuda que sobrepasó los 72 mil millones de dólares (Martínez, Toledo y Pérez, 2016).

Esta crisis ha sido ampliamente comentada por economistas del país. Colón de Armas (2018) planteó que los orígenes de la crisis estaban asociados a una pérdida de la capacidad productiva de la isla a partir de 1970 y a la crisis fiscal que comenzó en 2000 por los constantes gastos deficitarios. Adjudicó el problema económico del país a dos causas principales: la economía general de la isla y las prácticas fiscales del gobierno. Concluyó que eran erradas las posturas que adjudican el problema a una de estas causas exclusivamente. Por su parte, Caraballo Cueto (2017) resaltó que la falta de productividad, provocada por condiciones externas, secuestró a la isla desde la década de 2000 con una marcada baja del índice de actividad económica. Marxuach (2015) establece que ya para el año 2015 el endeudamiento público había crecido a “una tasa dos veces mayor que la tasa de crecimiento del Producto Nacional Bruto del país”, y por ello, las agencias crediticias degradaron el crédito de Puerto Rico. Otra voz que se unió a la discusión pública fue el Instituto Caribeño de Derechos Humanos (2016) para coincidir en que las erradas estrategias políticas y socioeconómicas implementadas por las distintas administraciones habían producido la magnitud de la crisis económica del país. Finalmente, una postura que coincidió con los economistas locales la ofreció Anne Krueger, primera subdirectora gerente del Fondo Monetario Internacional, en el informe *A Way Forward* (2015), al establecer que el déficit fiscal fue creado por los gobernadores, responsabilizando a el poder ejecutivo y a sus principales corporaciones públicas por el crecimiento de la deuda del sector público.

Durante la investigación, comprobamos que todos los gobernadores en los periodos analizados comunicaron al pueblo la promesa de administrar el gobierno sin déficit presupuestario

para desarrollar la economía del país. Esas promesas formaron parte de una comunicación optimista del poder ejecutivo que laceró la credibilidad del gobierno. La imagen que se presenta a continuación (Tabla 1) muestra el aumento estimado de la deuda fiscal del gobierno de Puerto Rico, por gobernación y por periodo de gobernación.

Gobernador	Periodo	Deuda estimada
Rafael Hernández Colón	1972-1976	\$2,991 millones
Carlos Romero Barceló	1977-1984	\$3,106 millones
Rafael Hernández Colón	1985-1992	\$,5643 millones
Perdo Rosselló González	1993-2000	\$12,824 millones
Sila M. Calderón Serra	2000-2004	\$10,274 millones
Aníbal Acevedo Vilá	2005-2008	\$15,959 millones
Luis Fortuño Bursset	2009-2012	\$16,555 millones
Alejandro García Padilla	2012-2016	\$1,450 millones

**Tabla 1. El aumento de la deuda fiscal del gobierno de Puerto Rico**

(Fuente: *El Nuevo Día*, 4 de febrero de 2014. “Los responsables de la deuda”)

La trayectoria económica de Puerto Rico ha transitado por múltiples etapas hasta llegar a una crisis económica vaticinada. Esta crisis detonó la aprobación de la Ley P.R.O.M.E.S.A e impuso una Junta de Supervisión Fiscal en Puerto Rico con mayores poderes que el gobierno local. En los capítulos de resultados y análisis, analizaremos las implicaciones de este evento en la comunicación del gobierno, particularmente en los periodos 2012-2016 y 2016-2020.

## **CAPÍTULO II**

### **Comunicación política y comunicación gubernamental**

#### **Introducción**

Este capítulo ofrece un trasfondo teórico sobre los conceptos básicos en que se basa la presente investigación, así como de algunos aspectos particulares al caso de Puerto Rico.

En la primera sección, definimos la noción de ‘comunicación política’ y presentamos la evolución de la comunicación política de la mano de las tecnologías.

En la segunda sección, abordamos la comunicación del gobierno en sus tres facetas principales: estructural, estratégica y reglamentaria. Luego, describimos el marco legal de la comunicación del gobierno de Puerto Rico. Finalmente, hacemos un repaso de las características principales de la comunicación política en Puerto Rico.

En la tercera sección, exponemos las cualidades fundamentales de la teoría de los sistemas (Bertalanffy, 1986) aplicadas a los elementos básicos de la comunicación del poder ejecutivo del gobierno de Puerto Rico. Esta teoría aplicada se plasma en un organigrama que retrata la estructura de comunicación del poder ejecutivo del gobierno de Puerto Rico y en un sociograma que refleja las relaciones sociales que ocurren dentro de la estructura. Finalmente, presentamos el núcleo problemático que se desprende del sociograma de comunicación política.

#### **1. La comunicación política**

##### **1.1 El concepto de ‘comunicación política’**

Los teóricos Graber y Smith (2005), Wolton (1990) y Canel (1999) establecen que la comunicación política constituye un instrumento de orden social para la dirección y funcionalidad de un sistema social civil; un proceso de correspondencia entre sus tres actores fundamentales: los políticos, los medios de comunicación y el público; y un proceso que opera en el marco partidista. Estos tres elementos de la definición se amplían a continuación.

### **1.1.1 Instrumento de orden social**

La comunicación política se considera un instrumento de orden social debido a que cumple con el fin de toda actividad política: regir los asuntos públicos de un país. Sobre el rol social que tiene la comunicación política, Graber y Smith (2005) señalan lo siguiente: “El elemento clave es que el mensaje tiene un efecto político sobre las creencias y el comportamiento de los individuos y los entornos completos en los que existen” (p.1). Este efecto político podría dar cabida a la regulación de la conducta de los individuos.

### **1.1.2 Proceso de correspondencia**

La comunicación política implica un proceso de correspondencia entre sus tres actores fundamentales: los políticos, los medios de comunicación y los públicos (Wolton, 1990). En Puerto Rico el tema político genera un fervor que activa constantemente la retroalimentación del pueblo a través de críticas, exigencias, fiscalización o apoyo. Los políticos, por su parte, parecen estar en campaña los cuatro años de incumbencia generando noticias que los medios de comunicación cubren continuamente. Como explican Graber y Smith (2005), estas partes interactúan y forman un proceso multidireccional en el que tanto el emisor como el receptor del mensaje político puede ser un político, un periodista, miembros de grupos de interés o ciudadanos privados no organizados. Por ello, Norris (2004) dice que la comunicación política opera hacia abajo, es decir, desde las instituciones gubernamentales hacia los ciudadanos y, horizontalmente, en vínculos entre los actores políticos. A esto hay que añadir, desde la perspectiva de Graber y Smith (2005), que también opera hacia arriba, desde el pueblo hacia las instituciones políticas. El resultado de esta multidireccionalidad es un efecto político significativo en el pensamiento, las creencias y los comportamientos de los individuos, grupos, instituciones, sociedades enteras y los entornos en los que existen.

### **1.1.3 Proceso en el marco partidista**

La comunicación política opera también en escenarios de contiendas partidistas en que ejerce un poder persuasivo sobre los ciudadanos y un efecto potencial en el funcionamiento del estado (Canel, 1999). Está enmarcada en un escenario de partidismo contencioso por la invasión de intereses e ideologías que le imparten los políticos, los medios de comunicación y los públicos. La noción de ‘invasión’ en el entorno de la comunicación política resulta adecuada. Ciertamente,

existe una invasión constante de la personalidad, posturas, parámetros y planes personales de parte de los políticos, que influye en el objetivo de la comunicación política.

#### **1.1.4 Relación entre política y comunicación**

La relación entre comunicación y política se ha interpretado desde tres perspectivas principales (Canel, 1999). Según esta estudiosa, algunos autores entienden que la comunicación política ha invadido campos que no le corresponden y presentan una idea de la política que no necesita de la comunicación. Estimamos que esta postura es errada; desde una perspectiva pragmática, la gestión política necesita apoyarse en una planificación estratégica de comunicación que abone a la efectividad en la transmisión de objetivos, sobre todo en el entorno competitivo en que se desarrolla. Además, desde una perspectiva semiótica, la propia gestión política construye una representación que comunica, aun sin recurrir a la comunicación verbal. Comunicar es una propiedad humana, tal y como lo han señalado Wolton (1990) y Vizer (2018). Si fijamos nuestra atención en los hombres y mujeres que participan en la política, reconocemos que la política es comunicación porque en ella subyace la naturaleza comunicativa del ser humano. La segunda vertiente identificada por Canel (1999) incluye a los autores que distancian la comunicación y la política, y ciertamente rechazan la idea de que toda política sea comunicación. Por el contrario, la ven como un espacio disciplinar compartido, pero con entidad propia. En tercer lugar, están los autores que apuestan a una relación intrínseca entre la política y la comunicación, en la que aspectos como el poder, la influencia, la autoridad y la negociación son analizados a través de la comunicación. Esta visión contempla el ser comunicativo que subyace en la gestión política y hace evidente su gestión a través de la comunicación.

A pesar de que diferentes perspectivas puedan acercar o distanciar la comunicación y la política, en este trabajo defendemos la premisa de Canel (1999) cuando afirma que “no hay política sin comunicación”. Coincidimos con los autores que no excluyen la comunicación de la política, y que más bien la visualizan como parte de la gestión política.

#### **1.2 Evolución de la comunicación política**

La evolución en el estudio de la comunicación política evidencia una transición paradigmática que se ha movido de considerar procesos unidireccionales a considerar procesos circulares, al reconocer la participación de los ciudadanos en este proceso comunicativo.

La teoría de la “aguja hipodérmica” propuesta por Laswell (1927), quien se reconoce como el “Padre de la Comunicación”, constituyó un referente para los estudios sobre la comunicación política. En su obra *Técnicas de propaganda en la guerra mundial* (1927), este autor investigó la relación comunicativa entre emisor y receptor desde una perspectiva lineal, donde la propaganda política se visualizaba como información inyectable a los públicos (de ahí la imagen de la “aguja hipodérmica”). Esta propuesta teórica apuntaba a una acción persuasiva unilateral y una respuesta vinculada estrictamente al objetivo de la información transmitida o inyectada (Aguado, 2004). Podríamos argumentar que este estilo de comunicación permeaba en los tiempos de los gobiernos militares en Puerto Rico en los que dominaba la voz del gobernador impuesto.

La desacreditación de esta visión teórica sirvió para desarrollar nuevas formulaciones para la comunicación política que tomaran en cuenta las respuestas activas de los públicos. Lazarsfeld, desde la corriente funcionalista, trata el aspecto de la retroalimentación como un elemento importante en el estudio de la comunicación y sus efectos sociales (Marshall, 1937). En el capítulo anterior, vimos cómo la comunicación imperialista del gobierno español comenzó a integrar elementos de circularidad con el establecimiento de los Gobiernos de alcalde: la comunicación gubernamental se regionalizó, propiciando un mecanismo de retroalimentación que permitió nuevas vías de comunicación.

En la actualidad, los procesos de influencia unidireccional no son representativos de lo que ocurre en la comunicación política. Como explica Canel (1999), un gobierno sabe que surgirán las críticas tan pronto comunique un alza en medidas contributivas o en la tarifa de la electricidad. La transición de la unidireccionalidad a la bidireccionalidad o circularidad ha colocado la comunicación política en un escenario de mayor desarrollo. A continuación, discutimos la interpretación que ofrece Blumler (2008) sobre la evolución de la comunicación política desde los entornos democráticos.

### **1.2.1 Tres fases en la evolución de la comunicación política**

La comunicación política, particularmente en los entornos democráticos, está enmarcada en la esfera partidista y vinculada a una gestión comunicativa persuasiva para obtener votos a través de campañas electorales. Desde esta realidad, Blumler (2008) resume con claridad tres fases en la evolución de la comunicación política: (1) Pos Segunda Guerra Mundial, (2) Aparición de la televisión y (3) Internet y tecnologías emergentes. Estas fases se discuten a continuación, y se ilustran con aspectos de la evolución de la comunicación política en Puerto Rico.

### Primera fase: Pos Segunda Guerra Mundial

La primera fase evolutiva en la comunicación política data de las dos décadas después de la Segunda Guerra Mundial (1945-1965), en las que los sistemas políticos eran la fuente principal de iniciativas y de debate sobre reformas sociales. Fue un periodo donde afloraron las estructuras partidistas, la participación de los votantes, la confianza en las instituciones políticas y donde la mayoría de la comunicación política estaba subordinada a instituciones y creencias políticas estables. En este contexto, Blumler (2008) identifica tres características principales de la comunicación política: primero, el carácter sustantivo de los mensajes, determinado por los líderes que hablaban sobre asuntos que les importaban y sus propuestas de cambio ante sus opositores; segundo, un fácil acceso a los medios de comunicación de la época; y finalmente, la respuesta selectiva de los votantes.

En Puerto Rico, las décadas de 1945 a 1965 fueron definatorias en el desarrollo político de la isla porque se estableció un sistema político democrático mediante la Constitución aprobada en el año 1952. A partir de ese momento, la comunicación política se enmarcó en un escenario democratizado por el derecho de los ciudadanos a elegir a sus gobernantes mediante el voto. En ese momento, la comunicación política en Puerto Rico se desarrollaba mayormente a través de la radio y de periódicos, eventos públicos (mítines), caminatas por los pueblos de la isla, recorridos en autobuses con altoparlantes por los campos y barrios y reuniones con sectores del pueblo. El carácter sustantivo del mensaje político partidista en la isla se centró en la transformación social y descolonización de la isla. En un Puerto Rico que iniciaba procesos de industrialización, el PPD, a través de su líder y primer gobernador electo por el pueblo en 1948, Luis Muñoz Marín, comunicaba los beneficios del ELA. El PIP intensificaba la lucha por la descolonización de la isla y comunicaba su anhelo de separación de Estados Unidos. Mientras, los anexionistas forjaban un discurso ideológico que apoyaba la unión permanente con EE. UU.

### Segunda fase: Aparición de la televisión

La segunda fase en la evolución de la comunicación política ocurre en la década de los 1960 con la proliferación de la televisión, hasta que esta se convierte en el medio de comunicación dominante de la comunicación política. Blumler (2008) explica que esta fase se caracterizó por una debilitada lealtad de los votantes hacia los partidos políticos, la neutralidad de la televisión

como un medio de comunicación no obligado a normas partidistas, la difusión amplia de los mensajes políticos y la variedad de formatos de programación televisiva que propiciaban transmisiones de eventos políticos, contenidos personalizados de índole política y presentaciones de funcionarios políticos. Paradójicamente, plantea este autor, en la medida que crecía una audiencia con mayor exposición a los temas políticos, crecían también las deficiencias en el contenido sustantivo de la comunicación política.

En Puerto Rico la televisión como medio de comunicación masivo inicia en el año 1954 y marca una segunda etapa en la comunicación política del país. El desarrollo de estaciones con programación estructurada constituyó una plataforma principal para el ejercicio de la comunicación política que cambió la forma de ejecutar las campañas electorales. Un mensaje que hasta entonces solo se difundía masivamente por la radio, ahora se apoyaba en la imagen a través de la televisión. Una variedad de formatos de programación televisiva condujo a contenidos personalizados de corte político y presentaciones de funcionarios políticos. En 1956, los resultados de la contienda electoral se difundieron por primera vez a través de la televisión, lo que marcó la nueva forma de cubrir mediáticamente las elecciones en Puerto Rico (Nolla Acosta y Silen Afanador, 2019).

### Tercera fase: Internet y las tecnologías emergentes

La tercera y última etapa evolutiva en la comunicación política que estableció Blumler (2008) se caracteriza por la modernidad, la proliferación de los medios tradicionales de comunicación y la creación de nuevas tecnologías de comunicación. Esta etapa asegura la ubicuidad mediática en alcance y celeridad. Actualmente, la celeridad equivale a la inmediatez gracias a los medios digitales que mantienen activa la comunicación política las 24 horas del día.

En Puerto Rico la proliferación de los medios de comunicación emergentes supone una tercera transformación en la comunicación política. Los partidos políticos presentan sus campañas a través de Internet, plataforma que se ha convertido en un medio de comunicación efectivo para interactuar con el pueblo, transmitir información y recibir retroalimentación. La ubicuidad, el alcance, la celeridad o instantaneidad de los nuevos medios digitales también operan en la comunicación del gobierno, donde se ha institucionalizado el uso de las redes sociales como herramienta en las estrategias integradas de comunicación de la oficina de comunicación del poder ejecutivo, como se verá más adelante.

## **2. La comunicación del gobierno**

En esta sección presentamos la comunicación del gobierno considerando tres facetas: estructural, estratégica y reglamentaria. Estas tres perspectivas se aplicarán en nuestro análisis.

### **2.1 Faceta estructural**

La comunicación del gobierno responde a una estructura que tiene funcionamiento sistémico y procesal para transmitir la información pública y establecer comunicación con el pueblo (Elizalde, 2006). En cuanto a la estructura de la comunicación del gobierno, el teórico Howlett (2009) señala lo siguiente: “La comunicación gubernamental puede considerarse como un nombre genérico para una amplia variedad de categorías e instrumentos” (p.1). El aspecto sistémico y procesal de la comunicación del gobierno implica la presencia de una estructura interna compuesta de elementos interactuantes. Como explica Canel (1999), estos elementos pueden ser un presidente, un primer ministro o un gobernador, así como todos sus portavoces, entre otros altos cargos designados institucionalmente.

En el caso de Puerto Rico, el poder ejecutivo del gobierno gestiona su comunicación a través de una estructura interna centralizada donde el gobernador es el elemento de mayor jerarquía y responsable de la información que se transmite al pueblo. La estructura contiene otras partes fundamentales, como la secretaría de la gobernación, la secretaría de prensa y la oficina de comunicaciones, que interactúan para gestionar la comunicación que finalmente se transmite al pueblo. Más adelante en el capítulo, se detalla su composición.

### **2.2 Faceta estratégica**

La comunicación del gobierno es también un proyecto estratégico que requiere de un proceso de planificación para transmitir y recibir información del pueblo. Este proceso de planificación implica tanto la selección de las partes que conformarán la estructura de comunicación y sus interacciones, como el discurso y el mensaje que se transmite diariamente al pueblo.

La comunicación del gobierno como proyecto estratégico también implica la selección de las plataformas para transmitir el mensaje del gobierno. La elección de medios como la televisión, radio, prensa, eventos, comunicados de prensa, redes sociales y discursos programados son parte de la estrategia comunicativa. Dado que el gobierno es una entidad de naturaleza política que opera dentro del aparato del Estado, su comunicación estratégica es institucional y debe estar libre de todo matiz político partidista. Esta esperada imparcialidad se violenta comúnmente porque, tal y como se presentó antes, la comunicación del gobierno está invadida por intereses e ideologías partidistas. Dado el matiz político partidista presente en la comunicación del gobierno, Canel (1999) explica que esta comunicación es una actuación de una institución política. Los intereses políticos que subyacen bajo la comunicación gubernamental no deberían interferir en la difusión veraz y coherente de un plan de política pública para el bienestar del pueblo, pero el hecho es que sí lo hacen. Cuando ocurre esa interferencia, la comunicación del gobierno adquiere una connotación “dramática”, debido a que los actores del gobierno salen a escena con un libreto político partidista que en ocasiones se distancia del bienestar del país (Burke, 1945).

### **2.3 Faceta reglamentaria**

La comunicación del gobierno es un proyecto de comunicación regulado. En los sistemas políticos democráticos como el de Puerto Rico, las leyes que protegen el derecho a la información de los ciudadanos establecen parámetros en la gestión de la comunicación del gobierno. Estas regulaciones tienen el objetivo de generar confianza entre los ciudadanos. Ante ellas, los gobiernos aplican políticas de claridad e integran herramientas digitales para proyectar mayor integridad en los procesos de gestión gubernamental (Peschard, 2018).

### **2.4 Marco legal de la comunicación del gobierno de Puerto Rico**

La comunicación del gobierno de Puerto Rico está enmarcada en un sistema político democrático. Existen reglamentos para proteger el derecho a la libertad de expresión y la libertad de prensa, y el gobierno ha establecido leyes para la divulgación de datos y otras que regulan el partidismo en la comunicación del gobierno. Los tres rasgos fundamentales del marco legal de comunicaciones en Puerto Rico se comentan a continuación.

### **2.4.1 Libertad de expresión y de prensa**

El Artículo II de la Constitución de Puerto Rico protege el derecho a la palabra como elemento básico de la libertad de expresión. Este derecho otorga a los individuos la libertad de expresarse sin restricciones del gobierno. También está protegida la libertad de prensa, lo cual ha propiciado en el país un sistema de prensa abierto y profesionalizado. El sistema de prensa local es participativo y activo, y no hay ninguna restricción a la profesión periodística. La prensa tiene libertad para establecer una relación con el gobierno con el fin de investigar y procesar la información de los sucesos gubernamentales y transmitirlos al país. De otro lado, un sistema profesionalizado implica el ejercicio del periodismo con un alto grado de capacidad y pericia. En Puerto Rico no existe una colegiación compulsoria de periodistas, aunque sí se ha conformado un gremio para profesionalizar el ejercicio de la prensa: la Asociación de Periodistas de Puerto Rico o ASPPRO, cuyo fin es “garantizar que la información suministrada por los medios informativos sea de la máxima confiabilidad y utilidad, observadora a la vez del decoro y la dignidad que la cultura exige” (ASPPRO, 2021, p.1).

### **2.4.2 Transparencia**

La comunicación del gobierno de Puerto Rico está regida por leyes de “transparencia” o divulgación de datos públicos y de acceso a la información que obligan a los gobernadores y otros funcionarios públicos a rendir cuentas y establecen parámetros para el gobierno en su gestión de comunicación. A pesar de que existen en Puerto Rico vastas regulaciones dirigidas a asegurar la claridad de los datos públicos, la comunicación del gobierno se ha caracterizado por inspirar desconfianza entre los ciudadanos.

### **2.4.3 Controles a la comunicación partidista**

El marco legal de la comunicación del gobierno de Puerto Rico también incluye reglas sobre la comunicación partidista. En concreto, está prohibido que el gobierno, como institución que opera dentro del estado, utilice frases, símbolos o imágenes que aludan a partidos políticos. También existen disposiciones que prohíben la participación de funcionarios gubernamentales en actividades de partidos políticos. Esta disposición es burlada continuamente, incluso por los miembros del poder ejecutivo. Por ejemplo, en julio de 2019 circuló con amplia cobertura una grabación en la que el secretario de la gobernación, Ricardo Llerandi, de la

administración del gobernador Ricardo Rosselló (PNP), en una reunión gubernamental, instruía a los funcionarios gubernamentales a vender boletos para un evento electoral en favor del gobernador (El Nuevo Día, 1 de julio de 2019).

Tanto las leyes de transparencia como las que prohíben el partidismo en la gestión y comunicación del gobierno se presentan con más detalle en el análisis de los periodos de estudio.

## **2.5 Características de la comunicación del gobierno de Puerto Rico**

A continuación, presentamos y analizamos cinco características de la comunicación del gobierno de Puerto Rico: la temporalidad, el intenso escrutinio público, la reglamentación, la politización y la supeditación.

### **2.5.1 Temporalidad**

La primera característica de la comunicación del gobierno de Puerto Rico es la temporalidad. La Constitución de Puerto Rico establece en la Sección 2 del Artículo 4 que el gobierno será elegido por votación directa de los ciudadanos cada cuatro años. Esta disposición delimita tanto al gobierno como su comunicación y su plan de gestión. Una situación típica es que los cuatro años de gobierno no sean suficientes para que los gobernadores completen los proyectos de política pública que presentaron durante la campaña electoral. Por ejemplo, el gobernador Rafael Hernández Colón, al inicio de su cuatrienio de 1972, comunicó al pueblo la construcción de un “superpuerto”, que no logró materializarse. Por su parte, el gobernador Aníbal Acevedo Vilá en 2004 prometió al pueblo un ambicioso plan para desarrollar la antigua base militar Roosevelt Roads en el pueblo de Ceiba, que tampoco se logró. El proyecto, llamado “Portal del futuro”, contemplaba un parque tecnológico en áreas adyacentes al antiguo aeropuerto militar, además de proyectos de viviendas y áreas comerciales.

Estas promesas incumplidas han tenido implicaciones en la credibilidad de la comunicación del gobierno, porque la gestión no se materializa de acuerdo con los compromisos que se comunican. Ante tal incongruencia, los gobernadores modifican sus discursos para encubrir las discrepancias entre la comunicación y la gestión.

La comunicación es un elemento integrado a la gestión, y en la comunicación política, el gobernador y su equipo de comunicación, compuesto principalmente por personas de confianza y colaboradores de la campaña política, saben que sus estrategias y planes comunicativos están

circunscritos a un tiempo específico (Canel, 2007). Es decir, la temporalidad debe ser considerada como parámetro en la planificación objetiva de los proyectos de política pública.

### **2.5.2 Escrutinio público**

La segunda característica de la comunicación del gobierno en Puerto Rico es el alto nivel de escrutinio al que es sometida. En Puerto Rico, la comunicación del gobierno está asediada por el cuestionamiento constante, tanto de la prensa y de los constituyentes en su carácter individual, como de los sectores religiosos, públicos y privados del país.

En el caso de la prensa, el derecho constitucional que protege su libertad promueve una estructura amplia de medios de comunicación (televisión, radio, prensa, medios sociales en Internet), lo que a su vez genera una vasta cantidad de contenido dedicado al análisis político que mantiene en cuestionamiento constante la comunicación del gobierno. Igualmente, los constituyentes y los grupos de legítima asociación, pertenecientes al sector público y privado, representan una voz constante en defensa de causas particulares. Este es el caso de los sindicatos: la Junta de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico, para 2016, registra 36 sindicatos y un total de 17,878 miembros sindicales que continuamente reclaman al gobierno mejores condiciones laborales. El gobierno está expuesto a un alto nivel de escrutinio público y mediatización sobre su gestión diaria y esto obliga a los gobernantes a rendir cuentas de sus acciones públicas (Canel, 2007).

### **2.5.3 Reglamentación**

Como tercera característica de la comunicación del gobierno en Puerto Rico está la reglamentación. La comunicación del gobierno está regida por leyes de transparencia. El gobierno debe seguir una normativa para comunicarse con el pueblo a través de leyes de rendición de cuentas, de datos abiertos y acceso a la información. Estas reglamentaciones le imponen un formato expositivo a la comunicación conocido como el modelo informativo (Cousido, 2012). El modelo informativo es parte de los sistemas políticos democráticos y es adoptado por el gobierno en respuesta al derecho que tienen los ciudadanos de solicitar y obtener información del gobierno. En el modelo, la información se trata como un producto para llenar un expediente obligatorio sin mediar conflictos ni escenarios contenciosos (Riorda, 2006).

En Puerto Rico, por ejemplo, el gobierno utiliza este modelo a través de los discursos institucionales del gobernador, sus mensajes de situación del gobierno y el cumplimiento con las leyes de datos abiertos y acceso a la información.

#### **2.5.4 Politización**

La cuarta característica de la comunicación del gobierno en Puerto Rico es la politización. Entre el gobierno y la política partidista existe una relación indisoluble. Una comunicación gubernamental sin injerencia de la política partidista escapa cualquier imaginario, porque los gobiernos siempre actúan en contextos políticos (Wolton, 1990). La comunicación del gobierno se gesta en los escenarios políticos de campañas electorales, de candidaturas, de partidos políticos y de visiones partidistas.

Según explica Canel (2010), un gobernante primero fue un candidato partidista en representación de un segmento de los ciudadanos del país. El gobernador tiene una naturaleza política que no desaparece en sus nuevas funciones. Esta dualidad resulta conflictiva porque el nuevo rol institucional no debe ser absorbido por su origen político.

La politización que caracteriza la comunicación del gobierno de Puerto Rico comienza en la organización de la estructura comunicativa. Es habitual que el recién electo gobernador conforme su estructura de comunicación con colaboradores de la campaña político partidista.

El vínculo que existe entre la política y el gobierno hace de la politización partidista un problema común de la gestión gubernamental y de su comunicación. En el análisis de los periodos de estudio se aportará evidencia adicional sobre aspectos de la politización en la evolución de la estructura de comunicación.

#### **2.5.5 Supeditación**

A partir de 2016, la comunicación del poder ejecutivo, principalmente en los temas económicos, quedó supeditada a una Junta de Supervisión Fiscal nombrada por el Congreso de EE. UU. en la ley P.R.O.M.E.S.A. Según fue explicado en el primer capítulo, la ley fue aprobada ante la insolvencia fiscal que presentó el gobierno por una deuda que sobrepasaba los 72,000 millones de dólares. El efecto de la ley ha sido restar poderes al gobierno de Puerto Rico sobre el presupuesto nacional.

Desde la llegada de la Junta de Supervisión Fiscal, el gobierno local se hizo incapaz de gobernar, dado que la Junta asumió el control de las decisiones presupuestarias del gobierno (Emmanuelli y Colón, 2016). Este escenario ha presentado una contradicción a los principios básicos del acto de gobernar que apuntan hacia una gestión autosuficiente que emana del poder democrático. De igual forma, afectó la comunicación del poder ejecutivo con el pueblo. En el nuevo escenario, la Junta de Supervisión Fiscal actúa como un emisor inesperado que desestabiliza la comunicación del gobierno: súbitamente, una nueva entidad de mayor jerarquía es la que comunica temas de naturaleza gubernamental, particularmente económica. Las complejidades atípicas de la comunicación del gobierno a causa de esta supeditación se presentan en los capítulos de resultados y análisis, en los periodos de gobernación 2012-2016 y 2016-2019.

### **3. Teoría de los sistemas**

Ludwig Von Bertalanffy propone la Teoría general de los sistemas como un mecanismo necesario para comprender los sistemas tomando en cuenta su naturaleza, características, elementos y comportamientos, bajo el supuesto de la generalidad sistemática en que todos vivimos. El origen de la teoría radica en el campo de las matemáticas, pero evoluciona hasta convertirse en una teoría científica que se aplica a los sistemas en general. Discutiremos la teoría y su aplicación a las comunicaciones políticas en Puerto Rico en las próximas tres subsecciones.

#### **3.1 Teoría de los sistemas aplicada a la comunicación política**

La Teoría de los sistemas aplicada a la comunicación del gobierno se resume en la Figura 2, a continuación, que muestra los elementos principales que interactúan en la gestión de comunicación del gobierno para explicar las tres cualidades fundamentales de los sistemas: la interacción de elementos, la representación del sistema y la relación de funcionalidad (Bertalanffy, 1986; Hall y Fagen, 1975). Estos elementos y cualidades sirven para describir la dinámica de comunicación del poder ejecutivo del gobierno de Puerto Rico.



**Figura 2. Teoría de los sistemas aplicada a la comunicación del gobierno** (Elaboración propia)

A continuación, se explica cada una de las cualidades de los sistemas y se aplica a la estructura de comunicación del poder ejecutivo del gobierno de Puerto Rico.

### 3.1.1 Interacción de elementos

La interacción de elementos es la primera cualidad presentada en la Teoría de los sistemas. Los sistemas están compuestos por elementos interactuantes que inciden en su funcionalidad. Aplicado a la comunicación del poder ejecutivo del gobierno de Puerto Rico, esos elementos en interacción se observan en la Figura 2: la gobernación, la secretaría de gobernación, la secretaría de asuntos públicos, la secretaría de prensa, la oficina de comunicaciones y las consultorías de comunicación.

Según Hall y Fagen (1975), un sistema tiene funciones o propósitos distintos de los elementos que lo constituyen. Sin embargo, los elementos que conforman el sistema tienen el poder de definir su alcance o extensión. En el sistema de comunicación del poder ejecutivo, los elementos representados en la Figura 2 tienen la capacidad de definir y delimitar el sistema por

sus funciones correspondientes. Por ejemplo, las funciones de la secretaría de prensa incluyen servir de enlace entre el gobernador y la prensa, elaborar comunicados y conferencias de prensa y marcar límites de interacción. Si estos límites son rebasados o no se cumplen, se afecta la funcionalidad del sistema.

Los límites que definen el alcance del sistema, en algunos casos, pueden ser contrarios a la funcionalidad del sistema. Por ejemplo, una de las funciones de la oficina de comunicaciones es aprobar la emisión de mensajes de los secretarios de gabinete; esto podría ser beneficioso para unificar el mensaje público, pero también limita la comunicación pública de las agencias del gobierno. En ese sentido, puede ser contrario a la funcionalidad del sistema porque constituye un control sobre la información que se transmite al pueblo.

En el sistema de comunicación del poder ejecutivo del gobierno, representada en la Figura 2, los elementos que interactúan tienen su propia identidad en correspondencia con sus respectivas funciones. La interacción que ocurre en el sistema no elimina la identidad de los elementos; antes bien, incide en la funcionalidad completa del sistema. Por ejemplo, la secretaría de la gobernación interactúa con la secretaría de prensa, pero cada una mantiene su identidad. La interacción de elementos diferenciados, pero sin perder su identidad y rol, forma el sistema de comunicación del gobierno y revela comportamientos y patrones determinados dentro del sistema (Bertalanffy, 1986).

### **3.1.2 La representación del sistema**

La segunda cualidad presentada en la Teoría de los sistemas es el carácter representativo del sistema. La representación surge en el sistema debido a los elementos que lo conforman y sus interacciones (Hall y Fagen, 1975). La estructura de comunicación del poder ejecutivo del gobierno carga con la ideología político partidista y la filosofía de política pública del gobierno. También representa las cualidades de las personas que ocupan los elementos de la estructura. Por ejemplo, la secretaría de asuntos públicos es una oficina institucional gubernamental; no obstante, es dirigida por un secretario que representa la ideología política electa. Asimismo ocurre con todos los elementos de la estructura, a saber: la gobernación, secretaría de la gobernación, secretaría de prensa, los consultores de comunicación y la oficina de comunicaciones.

La representación de los elementos del sistema y sus interacciones está abierta a la posibilidad de que el pueblo analice el desempeño de la comunicación del gobierno, haga

inferencias, asociaciones y asigne valores. Por ejemplo, el gobernador Ricardo Rosselló, del PNP, al inicio de su cuatrienio en 2016, comunicó al pueblo que él podía trabajar en acuerdos con la Junta de Supervisión Fiscal. Cuando esta promesa no se cumplió, el pueblo desconfió de la gobernación y del sistema de comunicación, porque la conducta del gobernador representa a la estructura.

A través de los periodos de gobernación analizados en el quinto capítulo, se observan ejemplos de otros gobernadores que tampoco cumplieron cabalmente sus promesas, lo que también debilitó la credibilidad de la estructura de comunicación.

### **3.1.3 Funcionalidad del sistema**

La tercera cualidad presentada en la Teoría de los sistemas es la funcionalidad del sistema. La funcionalidad está determinada por la interacción y alcance de los elementos. Cada interacción representa un trayecto en el flujo de información interno en el sistema, mientras que el alcance es el límite de sus funciones.

En el modelo presentado en la Figura 2, se observan trayectos de información que conectan los elementos. Estos trayectos indican la capacidad de comunicación interna presente en el sistema; es decir, reflejan la libertad que tiene, por ejemplo, la secretaría de la gobernación de comunicarse con la oficina de comunicaciones y, de igual modo, con todas las partes.

La comunicación interna entre los elementos, junto a la posibilidad de que ocurran cambios abruptos en su configuración, hace que el sistema sea móvil. Serres (1996) plantea que una situación móvil varía globalmente en el curso del tiempo, y trata la comunicación como una red de incidencias: “la red se transforma en una nueva red donde la situación respectiva de los puntos es diferente, así como la variedad de los caminos” (p. 10). En la estructura de comunicación del gobierno se hace evidente la dinámica móvil del sistema a través de los cambios en los elementos o modificaciones estructurales.

La estructura de comunicación política en Puerto Rico fue modificada paulatinamente desde el año 1972 hasta la aprobación de la Ley P.R.O.M.E.S.A en 2016; a lo largo del tiempo, surgieron cambios en los elementos y los trayectos de información. Por ejemplo, la secretaría de la gobernación y la secretaría de asuntos públicos no formaban parte del sistema inicial de comunicación.

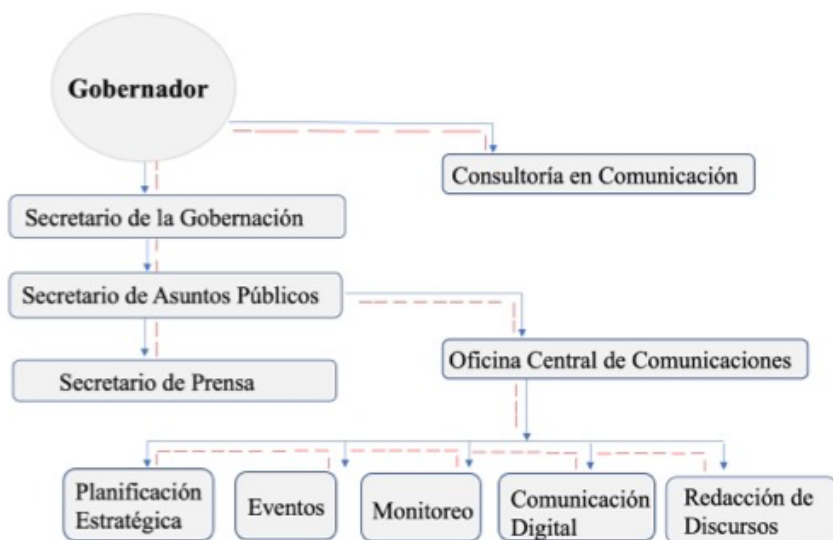
Podemos caracterizar la funcionalidad de los elementos que conforman el sistema de acuerdo con su organización e interacción. Elizalde (2006) explica que un sistema de comunicación gubernamental debe contener estos elementos básicos: secretaría de la gobernación, secretaría de prensa, oficina de comunicaciones, portavoz, monitoreo, relaciones con la prensa, relaciones con grupos de interés, producción y gestión de la imagen y discurso del gobierno, manejo de control de crisis o problemas graves y control de las comunicaciones internas.

Si comparamos los elementos que menciona Elizalde con el sistema de comunicación del gobierno de Puerto Rico, notaremos que no contiene todos esos esos elementos. Una comparación más detallada se ofrece en el capítulo III.

### **3.2 Organigrama de la estructura de comunicación del poder ejecutivo**

Un organigrama es una representación gráfica de las unidades de trabajo de una organización (Hauhgan, 2008). Sobre tal representación Canel (2007) sostiene que corresponde a la “atribución de poderes y responsabilidades de una organización” (p. 202). Por su parte, García (1998) plantea que el organigrama permite dar unidad y “coherencia al programa comunicativo, agilizar los procesos, facilitar la realización de tareas, administrar los recursos, asegurar la transparencia, coordinar las áreas funcionales y estructurar y cohesionar grupos de trabajo” (p. 53).

Los elementos de la estructura de comunicación del poder ejecutivo del gobierno presentados en la Figura 2 ahora se representan en un organigrama de orden jerárquico de acuerdo con la atribución de poder de los elementos (Figura 3, a continuación). Los elementos antes mencionados (gobernación, secretaría de la gobernación, secretaría de asuntos públicos, secretaría de prensa, oficina de comunicaciones que contiene un departamento de monitoreo, producción de imagen institucional, discursos, comunicación digital o medios sociales, y consultoría de comunicación) se organizarían de la siguiente manera:



**Figura 3. Organigrama de la estructura de comunicación del poder ejecutivo en el gobierno de Puerto Rico**

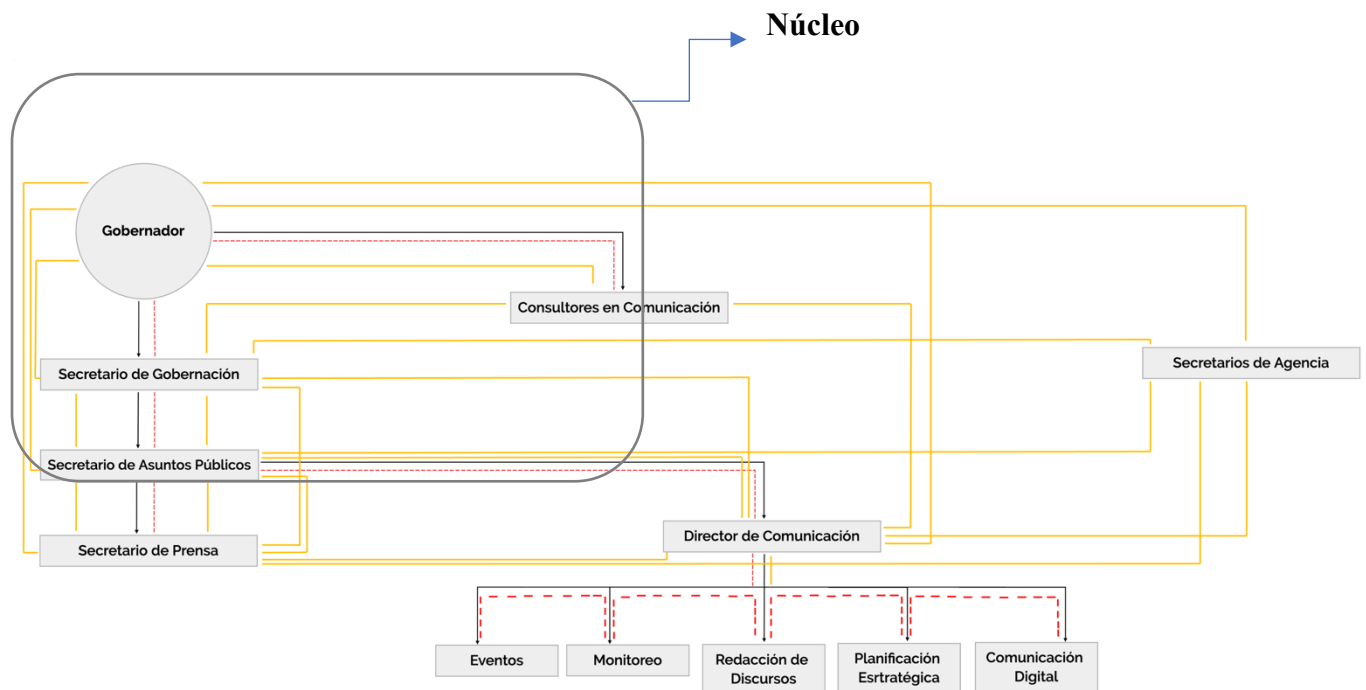
El organigrama de la estructura de comunicación del poder ejecutivo del gobierno de Puerto Rico tiene una orientación centralizada. Esta orientación implica que la gobernación tiene el poder sobre las partes que conformarán la estructura, la integración y la información que finalmente se difunda al pueblo desde la estructura.

En el organigrama identificamos 10 trayectos de información (línea azul) correspondientes con la orientación jerárquica del sistema. Esos trayectos representan el flujo de información primaria que circula entre los elementos. También, aparece una línea roja entrecortada que representa la correspondencia de información que simultáneamente puede circular por el organigrama. Según se observa, la gobernación y la secretaría de la gobernación intercambian información constantemente y de igual modo ocurre con las otras partes vinculadas. Trayectos de información adicionales relacionados con la parte social del organigrama se presentan en el sociograma que se discute a continuación (Figura 4).

### 3.3 Sociograma de la estructura de comunicación del poder ejecutivo

La estructura de comunicación del poder ejecutivo del gobierno de Puerto Rico presenta elementos conflictivos que salen a relucir cuando construimos un sociograma (Figura 4). El sociograma revela la naturaleza político partidista de los elementos que interactúan para gestionar

la comunicación. Esta naturaleza partidista genera una desviación del organigrama en la estructura de comunicación. Además, se forma un “núcleo” con las relaciones vinculantes más herméticas formadas en la estructura (Canel, 2007; Riorda, 2006). El “núcleo” son personas con acceso más directo al gobernador que forman estructuras de comunicación alternas. Estos aspectos conflictivos serán visibles en el análisis de los periodos de gobernación.



**Figura 4. Sociograma de la estructura de comunicación del poder ejecutivo en el gobierno de Puerto Rico**

El sociograma de la estructura de comunicación del poder ejecutivo del gobierno de Puerto Rico (línea amarilla) representa la parte social del organigrama, es decir, el recurso humano que ocupa cada elemento previamente presentado y muestra lo que en realidad ocurre en la comunicación interna.

El sociograma está compuesto por personas de confianza del gobernador, que típicamente han participado en su campaña electoral. Los vínculos que se forman en la esfera político partidista se transfieren a la estructura de comunicación del poder ejecutivo propiciando una desviación del organigrama a un sociograma (Canel, 2007). Los vínculos en el sociograma son relaciones de

amistad y de interés político partidista. Un ejemplo que surge del primer periodo (1972-1976) de gobernación analizado es el siguiente: cuando Rafael Hernández Colón asumió la gobernación en el año 1972, el que fuera su director de campaña política pasó a ser el director de comunicaciones del poder ejecutivo. Los puestos claves de la organización política se van transfiriendo a las posiciones gubernamentales.

En la Figura 4 se observan líneas que representan las relaciones entre los elementos de la estructura. A continuación, describimos los trayectos de información en el sociograma.

### **3.3.1 Trayectos de información: líneas azules y rojas**

Las líneas azules y rojas establecen el vínculo jerárquico entre los elementos de la estructura y representan el flujo de información primario. El flujo de información de las líneas azules es unidireccional, para mostrar la autoridad decisional en la gestión de la comunicación, y el rojo, bidireccional, pues representa la capacidad de los elementos para transmitir y recibir información simultáneamente. El flujo de información en ambas líneas está basado en las funciones que cada elemento tiene en la estructura.

### **3.3.2 Trayectos de información: líneas amarillas**

La línea amarilla representa los nuevos trayectos de información recíprocos que se forman en la estructura. Estas relaciones no corresponden necesariamente a las funciones de los elementos; por ello, podrían contaminar o trastocar el funcionamiento politizando el sistema.

### **3.3.3 Comparación entre trayectos de información: líneas azules y rojas vs amarillas**

En el sociograma se identifican trayectos de información recíprocos (líneas amarillas) que exceden las líneas azules y rojas del flujo de información jerárquico o primario. Estos nuevos trayectos de la línea amarilla son vínculos alternos en la estructura que pueden hacer que el sistema funcione o no, debido a que rebasa el flujo de información jerárquico o primario.

Un ejemplo es que el director de comunicaciones podría comunicarse directamente con el gobernador sin mediar elementos de mayor jerarquía como el secretario de asuntos públicos o el secretario de la gobernación, sobre aspectos de la comunicación de política pública del gobierno. En esta comunicación se pueden tomar decisiones acertadas o desacertadas con relación a una comunicación pública del gobierno que inciden en el funcionamiento de la estructura de comunicación.

Estos vínculos de trayectos de información recíprocos son relaciones sociales de interés político partidista, que crean una estructura de comunicación y poder paralela al organigrama, que según Canel (2007) causa la desviación al organigrama. La estructura alterna puede ser beneficiosa o perjudicial a la gestión de la comunicación interna y externa, es decir, a la transmisión al pueblo.

En cuanto a beneficios, una mayor circulación de información entre los elementos del sistema incide en el desarrollo efectivo de las estrategias de comunicación del gobierno (Canel, 2007). Por ejemplo, en el primer periodo de análisis (1972-1976), durante la gobernación de Rafael Hernández Colón, el director de comunicaciones, Jim Lewis, le solicitó al gobernador más presencia en las conversaciones y reuniones de política pública, en vez de esperar las instrucciones del coordinador interagencial, a quien se le atribuía mayor jerarquía en el organigrama.

Nuevos trayectos de información recíprocos en la estructura que excedan los trayectos principales (líneas azules y rojas) son beneficiosos en la planificación de la comunicación. Sin embargo, la estructura paralela de un sociograma, también puede perjudicar la comunicación que se transmite al pueblo porque en estos vínculos de amistad e intereses partidistas se decide arbitrariamente lo que se comunica o no (Canel, 2007).

### **3.4 El núcleo en la estructura de comunicación del poder ejecutivo**

De la organización del sociograma se desprende un núcleo que sale de la estructura de comunicación. Los componentes del núcleo son las personas que toman las decisiones finales sobre la información que se comunica al pueblo (Riorda, 2008). Aplicado a la comunicación del poder ejecutivo, el núcleo está compuesto por las partes de mayor poder en la estructura: el gobernador, el secretario de la gobernación, el secretario de asuntos públicos, los consultores de comunicación y el secretario de prensa.

Riorda (2008) sostiene que el núcleo es el lugar donde se gestan promesas y el horizonte de esperanza que se ofrece a los ciudadanos. El núcleo es un espacio conflictivo porque convergen relaciones de interés político partidista que interfieren en lo que se transmite al país. A manera de ilustración, si la oficina de comunicaciones propone una estrategia para que el gobierno reaccione a las declaraciones de la Junta de Supervisión Fiscal sobre el presupuesto fiscal, el núcleo puede hacer caso omiso de esas recomendaciones y formular una estrategia de comunicación alterna de acuerdo con sus intereses.

El núcleo supone una planificación alterna de la comunicación del gobierno que puede estar alineada o no con la planificación institucional que se desarrolla en la oficina de

comunicaciones. Si la transparencia es una cualidad que la oficina de comunicaciones promueve en su plan de comunicación, los funcionarios que conforman el núcleo tienen que comunicarse con el pueblo de manera abierta. De lo contrario, se ejecuta una estrategia alterna de comunicación en detrimento de la función efectiva de la estructura de comunicación. Las estrategias alternas que no están vinculadas al plan de comunicación primario pueden afectar la gestión comunicativa (Mintzberg, 1987), como se verá más adelante.

En la estructura de comunicación del gobierno de Puerto Rico, el núcleo tiene una connotación partidista marcada que crea escepticismo en el pueblo, porque usualmente las personas que lo constituyen han sido colaboradores activos en las campañas electorales de los gobernadores. La formación de este núcleo se identifica en esta investigación desde el primer periodo de análisis, 1972-1976. Particularmente, en el periodo 2016-2020 el núcleo fue expuesto por un escándalo público que precipitó la salida del gobernador Ricardo Rosselló. El gobernador formó un núcleo constituido por amigos y colaboradores políticos, que a su vez ocuparon posiciones en la estructura de comunicación. El núcleo compartía una cuenta de comunicación por “chat” en la aplicación Telegram, que fue filtrada a la prensa, donde se emitían comunicaciones de mofa y contenidos homofóbicos, misóginos, de persecución política y acciones discriminatorias. Esta revelación propició la salida del gobernador, después de varias multitudinarias marchas que exigieron su renuncia.

Los componentes del malogrado núcleo supusieron una crisis sin precedentes en la gestión y comunicación del gobierno e hicieron evidente una estructura alterna de comunicación. Este suceso forma parte del análisis del periodo de gobernación en cuestión.

## CAPÍTULO III

### Marco teórico y metodología

#### Introducción

En este capítulo presentamos el marco teórico y la metodología que utilizamos en nuestro estudio de la estructura de comunicación del poder ejecutivo en el gobierno de Puerto Rico, durante nueve periodos de gobernación (1972 a 2019).

La primera parte del capítulo presenta y discute el marco teórico que sustenta el trabajo, así como el modelo de análisis creado para este estudio, que llamamos “Modelo para el análisis crítico de la comunicación del poder ejecutivo del gobierno de Puerto Rico”. Hemos elaborado un modelo original partiendo de Sanders y Canel (2013), de cuya propuesta elegimos cuatro criterios fundamentales: (1) Estructura de comunicación, (2) Portavoz, (3) Comunicación estratégica y (4) Transparencia. Estos cuatro componentes de análisis los hemos detallado y complementado con aportes de distintos teóricos para crear el modelo con el cual analizaremos los periodos de gobernación. A medida que presentamos los componentes del modelo, iremos aportando información sobre cómo se ajusta cada componente a la comunicación del poder ejecutivo del gobierno de Puerto Rico.

La segunda parte del capítulo se dedica a la metodología seguida en esta tesis, que incluye entrevistas con exgobernantes y otros funcionarios gubernamentales involucrados en la comunicación del poder ejecutivo; el análisis y crítica detalladas de cada periodo a la luz del modelo teórico; y un estudio de caso para cada periodo de gobernación.

#### 1. Marco teórico y modelo de análisis

En esta sección presentamos el marco teórico en el que se basa el modelo de análisis creado para esta investigación: “Modelo para el análisis crítico de la comunicación del poder ejecutivo del gobierno de Puerto Rico”.

Las cuatro categorías básicas de análisis que utilizamos provienen del modelo teórico propuesto por Sanders y Canel (2013): (1) Estructura de comunicación, (2) Portavoz, (3) Comunicación estratégica y (4) Transparencia. El modelo de Sanders y Canel (2013) fue diseñado

como mecanismo para estudiar la comunicación de un gobierno. En nuestro trabajo, las categorías elegidas son un punto de partida para analizar la infraestructura de la comunicación del poder ejecutivo de Puerto Rico.

Desde la década de 1990, se reconoce la exploración de Canel sobre los desafíos que enfrenta la comunicación gubernamental. Desde sus primeras publicaciones, se adentró en la comunicación de los gobiernos y sus efectos sobre la opinión pública, los medios de comunicación, la comunicación política y la comunicación gubernamental, hasta sus más recientes aportaciones sobre la reputación de las instituciones públicas. Por su parte, Karen Sanders, doctora en Comunicaciones, ha centrado sus investigaciones en el campo de la comunicación política y gubernamental, así como en la ética de la comunicación. La indagación que hace sobre estos temas se recogen en obras tales como: *Ethics and Journalism* (2003), *Journalism and political scandals in Britain and Spain in the 1990s* (2006) y *Communication Politics in the twenty first century* (2008). Recientemente hace una exploración sobre la comunicación del gobierno británico en *British Government Communication during the 2020 Covid Pandemic: learning from high reliability organizations*, en la que aportó al debate sobre el manejo de la comunicación gubernamental en tiempos críticos.

El modelo que proponen las autoras para un análisis de la estructura de comunicación de un gobierno se presenta en *Government Communication: Cases and Challenges* (2013). En el libro proporcionan relatos y hallazgos sobre la estructura de comunicación gubernamental del nivel ejecutivo en 15 países (Suecia, España, Alemania, Reino Unido, Australia, Francia, Polonia, Chile, Sudáfrica, India, México, Singapur, Venezuela, China y EE. UU.). Cabe recordar que Puerto Rico forma parte de EE. UU. mediante la fórmula de estatus del ELA y la estructura de comunicación del poder ejecutivo ha emulado componentes del modelo de comunicación estadounidense de la Casa Blanca, como se señala en los hallazgos de la tesis.

El modelo de Sanders y Canel (2013) propone un patrón central de análisis que examina aspectos de la infraestructura de comunicación, la portavocía, las prácticas estratégicas y tácticas de la planificación comunicativa y las leyes de transparencia para describir el modelo de comunicación de cada gobierno estudiado. A partir de esos parámetros, se desarrolla una exposición abarcadora, crítica y reflexiva sobre la gestión de comunicación de esos gobiernos.

Las autoras se adentraron en el estudio de los modelos estructurales de comunicación, un tema poco estudiado en el campo de la comunicación gubernamental. Como dice Canel (2010),

son más habituales las aproximaciones a la comunicación de un gobierno desde el enfoque estratégico (Vos, 2006; Gregory, 2006), desde la comunicación organizacional (Garnett, 1992; Garnett y Kouzmin, 1997); y desde las estrategias de comunicación (Denton y Hahn, 1986; Smith y Smith, 1994; Denton y Holloway, 1996; Kumar, 2001 y Sullivan, 2003). Sin duda, Sanders y Canel abren una discusión que subraya la relevancia de examinar el andamiaje de la comunicación de un gobierno y establecen un marco para indagaciones más amplias sobre estos temas.

Para efectos de nuestro trabajo, representamos la relación entre los nueve periodos de estudio y las categorías de análisis en la Figura 5, a continuación. En las próximas secciones, discutimos las cuatro categorías elegidas, junto con los aportes de otros teóricos, para presentar nuestro modelo de análisis.

**Figura 5. Periodos de gobernación y categorías de análisis**

ANÁLISIS	CATEGORÍAS
<p style="text-align: center;">MODELO ESTRUCTURAL DE COMUNICACIÓN</p> <p style="text-align: center;">Poder Ejecutivo del Gobierno de Puerto Rico</p> <p style="text-align: center;"><b>Periodos Analizados</b></p> <p>1972-1976- Gobernador Rafael Hernández Colón            1976-1984- Gobernador Carlos Romero Barceló            1984-1992 - Gobernador Rafael Haernández Colón            1992-2000- Gobernador Pedro Rosselló González            2000-2004- Gobernaora Sila M. Calderón Serra            2004-2008 - Gobernador Anibal Acevedo Vilá            2008-2012- Gobernador Luis Fortuño Bursett            2012-2016- Gobernador Alejandro García Padilla            2016-2019- Gobernador Ricardo Rosselló Nevares</p>	ESTRUCTURA
	PORTAVOCÍA
	COMUNICACIÓN ESTRATÉGICA
	TRANSPARENCIA

### 1.1 Estructura de comunicación

La estructura de comunicación de un gobierno representa el andamiaje interno que da soporte a la comunicación externa y es una herramienta de organización para transmitir la información pública (Elizalde, 2006). La comunicación externa incluye tanto la información que el gobierno transmite al país como la relación que construye con los ciudadanos que, a su vez, se agrupan en múltiples grupos de interés (Lee, 2008). Esa parte externa o visible de la comunicación del gobierno surge de un armazón estructural invisible. Esta invisibilidad estructural se materializa, o se hace evidente, en la forma en que el gobierno se comunica con el país.

La organización estructural tiene considerables repercusiones en la gestión de la comunicación pública de un gobierno, dado que es desde donde se gesta lo que finalmente se

comunica al pueblo. Por esta razón, decidir cuáles serán las unidades comunicativas de la estructura y la forma en que se organizan constituye un reto para los que planifican la comunicación gubernamental.

Sanders y Canel (2013) explican que la estructura de comunicación tiene funciones definidas que facilitan una actividad de comunicación organizada, realizada por profesionales que ocupan puestos en un organigrama. Esta estructura es una parte indispensable para que el gobierno pueda gestionar su comunicación porque, como argumenta Kumar (2007), el gobierno necesita un control central y una infraestructura que satisfaga las continuas necesidades de noticias de los periodistas, así como un personal de comunicaciones que entienda las rutinas de los periodistas. Luego de haber analizado y compendiado la estructura de comunicación en 15 países, Sanders y Canel (2013) concluyen que la estructura de comunicación representa la forma en que el gobierno organiza su comunicación.

Anteriormente utilizamos la Teoría de los sistemas para explicar que la estructura de comunicación del gobierno es un sistema constituido por elementos que interactúan entre sí. Estos elementos deben responder a una jerarquía centralizada con canales de comunicación interna definidos (Elizalde, 2006; Canel, 1999; Sullivan, 2001; Kumar, 2007; Deutsch, 1969).

En la práctica, la estructura de comunicación del gobierno no tiene un modelo estático y predeterminado; antes bien, es variado, porque cada gobernante optará por el que mejor se adecúe a sus necesidades comunicativas. Igualmente, desde la teoría académica no se propone una fórmula estructural única que garantice una comunicación eficiente para un gobierno. Ello no debe sorprender, porque la naturaleza de la comunicación siempre provoca escenarios comunicativos complejos. Lo mismo aplica a los modelos estructurales de comunicación interna del gobierno.

Para fines de este trabajo, hemos considerado cinco perspectivas del grupo de autores que consideran la comunicación como parte intrínseca y vital tanto de la política como del gobierno: Elizalde (2006), Canel (2007), Sullivan (2001), Kumar (2007), Deutsch (1980). La unión de estas perspectivas teóricas nos sirvió de referente para crear un esquema aplicado a Puerto Rico con el fin de analizar la organización de la estructura de comunicación del poder ejecutivo. Resumimos gráficamente los aportes de los cinco teóricos en la Figura 6, a continuación:

MODELO TEÓRICO DE ORGANIZACIÓN ESTRUCTURAL PARA LA COMUNICACIÓN DE UN GOBIERNO	
Hibridez Teórica	Argumento
Luciano Elizalde (2006)	Las seis unidades de Elizalde: elementos claves para gestionar la comunicación 1.Monitoreo 2.Relaciones con la prensa 3.Relaciones con grupos de interés 4.Producción y gestión de la imagen y del discurso del gobierno 5.Gestión de crisis 6.Sistema de las comunicaciones internas
María José Canel (2007)	Los tres componentes claves en la estructura 1.Jefe del Gabinete 2.Secretaría de Prensa 3.Oficina de Comunicaciones
Marguerite Sullivan (2001)	El portavoz: la figura que transmite credibilidad
Martha Kumar (2007)	Orientación centralizada en la estructura y unidades de Política Pública
Karl W. Deutsch (1980)	Canales de comunicación internos definidos en la estructura

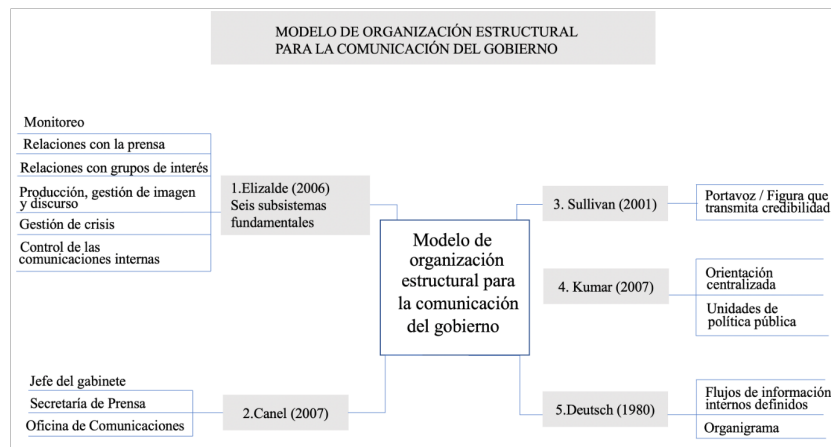
**Figura 6. Modelo teórico de organización estructural para la comunicación de un gobierno**

Estos aportes teóricos los hemos ilustrado gráficamente en un “Esquema de organización estructural para la comunicación del gobierno” (Figura 7), que representa las relaciones entre las cinco facetas que consideramos fundamentales para la gestión de la estructura de comunicación del gobierno.

El “Esquema de organización estructural para la comunicación del gobierno” contiene cinco ramas que representan los elementos fundamentales en una estructura de comunicación, según los teóricos considerados. La primera rama contiene seis unidades comunicativas relevantes a la estructura, según Elizalde (2006): monitoreo, relaciones con la prensa, relaciones con grupos de interés, producción y manejo de la imagen del gobierno, manejo de crisis y un sistema de comunicaciones interno. La segunda rama contiene tres elementos fundamentales en una estructura de comunicación de un gobierno (Canel, 1999): el jefe de gabinete, la secretaría de prensa y la oficina de comunicaciones que, a su vez, contiene un sistema de comunicación digital. La tercera rama trata el elemento del portavoz y su importancia como figura que transmite credibilidad a los ciudadanos (Sullivan, 2013). La cuarta rama presenta la orientación centralizada y los elementos

de política pública (Kumar, 2007). En la quinta rama se aborda la necesidad de definir los canales internos de comunicación en la estructura (Deutsch,1980).

A continuación, se presenta el “Esquema de organización estructural para la comunicación del gobierno” y se discuten con más detalle sus cinco ramas y el aporte de cada teórico.



**Figura 7. Esquema de organización estructural para la comunicación del gobierno** (Elaboración propia)

### 1.1.1 Las seis unidades de Elizalde (2006)

Elizalde (2006), doctor en Ciencias de la Información por la Universidad de la Laguna, presenta una discusión sobre el aspecto sistémico de la comunicación del gobierno a través de las cualidades estructurales que abonan a la efectividad comunicativa, tomando en cuenta también los entornos de la comunicación digital. Este teórico considera que la estructura de comunicación es una estructura de gestión; por consiguiente, su concepción sobre la organización estructural parte de una integración sistémica cohesiva que encauce la gestión de comunicación pública del gobierno. El autor estima que la base estructural de la comunicación del gobierno debe contener las siguientes seis unidades: monitoreo; relaciones con la prensa; relaciones con grupos de interés; producción y gestión de la imagen y del discurso del gobierno; manejo de control de crisis; y un sistema de comunicaciones internas.

La primera unidad, monitoreo, está dedicada a elegir el “input” o insumo y, según Elizalde, representa “la selección de hechos, acontecimientos, sucesos, tendencias y temas que son relevantes para algún tipo de respuesta o consideración de una respuesta comunicativa” (2006, p. 196). Aquí se encuentra, principalmente, el análisis de la opinión pública y el ejercicio del

“clipping” o recortes de prensa, en el que se revisan los periódicos, se graban programas televisivos y radiales, y se monitorean los medios sociales para identificar y extraer noticias sobre la gestión del gobierno. Esta información se clasifica por temas para crear un archivo que sirve de referencia en la planificación de la gestión y comunicación del gobierno.

En la segunda unidad, relaciones con la prensa, se intenta establecer un enlace entre el gobierno y los miembros de la prensa. En palabras de Elizalde (2006), el reto de este elemento estriba en adoptar una manera efectiva de sistematizar este vínculo indispensable para el gobierno. La unidad de relaciones con la prensa típicamente se traduce en la secretaría de prensa, que Canel (2007) estima indispensable para la gestión comunicativa del gobierno. Los sistemas democráticos enfrentan retos para establecer este vínculo debido al derecho de la libre expresión. Las garantías que protegen la libre expresión promueven un alto escrutinio público sobre la información que transmite el gobierno; por ello, Elizalde sugiere una actuación proactiva del gobierno en identificar y clasificar la prensa para advertir, incluso, aquellas que no son serias en el ejercicio de la profesión.

En la tercera unidad, relaciones con grupos de interés, se desarrollan vínculos con grupos y entidades que tienen intereses en asuntos gubernamentales. Sobre esta unidad explica Elizalde (2006):

Cualquier gobierno necesita mantener ciertas relaciones con grupos o corporaciones que tienen intereses sobre cuestiones que el gobierno trata. Una estrategia de comunicación no puede no tener una estrategia de negociación. Pero para conseguirla es necesario contar con los medios y recursos humanos y de gestión. (p. 198)

Esta unidad de comunicación es especializada porque tiene a su haber el desarrollo de las estrategias de negociación que el gobierno tiene que manejar continuamente. La función de la unidad de relaciones con grupos de interés coincide con la visión de Riorda (2006), quien considera el consenso como una acción estratégica en la comunicación del gobierno, sobre todo en los tiempos modernos de comunicación digital fragmentada, multiplicada e instantánea.

La cuarta unidad es la de producción y gestión de la imagen y del discurso del gobierno. Esta se encarga de gestionar y construir la imagen y el discurso del gobierno, mediante la planificación estratégica, tanto de las apariciones públicas como del discurso.

La quinta unidad, manejo de control de crisis, implica una organización eficaz de las respuestas o acciones de un gobierno ante situaciones de urgencia. Explica Elizalde (2006) que estas pueden incluir desde presiones o reclamos vinculados a la responsabilidad del gobierno hasta sanciones sociales.

Por último, la sexta unidad, control de comunicaciones internas, establece los canales y sistemas de información internos en la estructura, que típicamente aparecen representados en un organigrama.

### **1.1.2 Los tres componentes de Canel (2007)**

Canel (2007) creó una tradición investigativa de la comunicación política y gubernamental. Anclada en los fundamentos de la comunicación política y atemperando la gestión a las demandas de los tiempos, propuso modelos para estudiar la comunicación de las instituciones públicas y las interioridades de los sistemas gubernamentales.

En sus múltiples análisis sobre los modelos estructurales de la comunicación presidencial de EE. UU. y del Reino Unido, Canel (2007) destaca la relevancia de los elementos propuestos por Elizalde (2006); sin embargo, establece que son tres los componentes primarios en la infraestructura de comunicación y a los que hay que prestar particular atención: el jefe del gabinete, la secretaría de prensa y la oficina de comunicaciones. Estos puestos, como explica Kumar (2007), típicamente son ocupados por funcionarios de confianza que tienen la responsabilidad primaria en la gestión de la comunicación y, por consiguiente, en la funcionalidad de la estructura.

La descripción que ofrece Canel (2007) sobre las funciones de estos cargos pertenece al modelo del gobierno de EE. UU. Así, por ejemplo, el jefe del gabinete constituye la mano derecha del gobernante y tiene la función de supervisar el funcionamiento del gabinete en general y de coordinar las decisiones estratégicas de política pública junto a las decisiones de comunicación. Por otra parte, la secretaría de prensa difunde información relacionada a la administración pública del gobierno y atiende los aspectos diarios de la comunicación del gobierno con la prensa y medios de comunicación. Finalmente, la oficina de comunicaciones desarrolla la estrategia comunicativa del presidente, entre otras tareas. Esta función en particular se vincula directamente con el presidente, e implica coordinación con el plan de política pública a través del jefe del gabinete.

De la oficina de comunicación, también se derivan las unidades dedicadas a la planificación de la comunicación digital y medios sociales del gobierno. Esta planificación conlleva un

diagnóstico fundamental de la comunicación digital que implica definir los objetivos de la estrategia de comunicación digital del gobierno, identificar los públicos que acceden a sus plataformas digitales y contestar las preguntas informativas básicas de *qué, cómo, a quién, con quienes, y desde qué plataformas*.

Definir el *qué* requiere indagar sobre el contenido publicado, es decir, los temas del gobierno tratados por el pueblo que se conecta a las distintas plataformas digitales del gobierno. El *cómo* tiene que ver con el lenguaje usado por el pueblo, los horarios, las frecuencias y las características de esas publicaciones. *A quién* se relaciona con la capacidad del gobierno de conocer detalladamente al público que accede a sus plataformas digitales. *Con quiénes* significa conocer la interacción de los usuarios, es decir, con quiénes conversan en las plataformas digitales y, por último, *desde qué plataformas* considera un reconocimiento de las redes y plataformas que usará el gobierno para gestionar su comunicación digital (González, Poiré y Módena, 2016).

### **1.1.3 El portavoz: la figura que transmite credibilidad**

Sullivan (2001), periodista de profesión, aportó al campo de la comunicación el valor de la experiencia práctica en asuntos públicos y comunicación gubernamental en EE. UU. De su autoría, *La Oficina de Prensa Responsable* (2001) es un referente sobre las buenas prácticas de la portavocía por recoger las vivencias de las oficinas de comunicación de los presidentes Bill Clinton (1993-2001) y George W. Bush (2001-2009).

Sullivan (2001) incorpora el factor de credibilidad al análisis de la organización estructural de la comunicación del gobierno de la siguiente manera: “es vital que el vocero mantenga su credibilidad y la de su jefe. Para que un secretario de prensa sea eficaz, es necesario que la prensa crea en su palabra, pero no le creerán si sus respuestas han sido incorrectas” (p. 15). La autora sostiene que la estructura de comunicación requerirá de una figura que transmita credibilidad. Esta perspectiva resalta la necesidad de que la estructura tenga una portavocía con rasgos creíbles y confiables ante los ciudadanos. Argumenta que las personas necesitan información veraz y objetiva y, por consiguiente, un portavoz con igual grado de credibilidad, para tomar decisiones informadas y juicios independientes.

### **1.1.4 Orientación centralizada en la estructura y unidades de política pública**

Martha Kumar, directora del proyecto *White House Transition Project*, constituye el modelo de comunicación más estudiado en la bibliografía de la comunicación política. A partir de

sus investigaciones realizadas sobre el modelo de comunicación de la Casa Blanca en Washington, D. C., publicadas en *The White House Transition Project*, señala lo siguiente: “las operaciones de comunicaciones exitosas son controladas en un punto central” (p. 3). Esta autora explica que la operación de comunicación centralizada en la figura de autoridad resulta en una operación de mayor efectividad por la visibilidad que supone de todos los elementos o unidades de la estructura.

En su análisis sobre la organización de la comunicación en Washington, D. C., la estudiosa también sostiene que la estructura de comunicación requiere de unidades dedicadas a la gestión y comunicación de la política pública. En sus palabras: “la división de política pública está centrada en la sustancia de las políticas que tratan de gestionar y comunicar al país” (Kumar, 2007, p. 5). Estas unidades planifican una comunicación pública constante enfocada en la esencia de cada proyecto, obviando otros asuntos de discusión pública que interfieran con el eje sustantivo de la política pública.

### **1.1.5 Canales de comunicación internos en la estructura**

Finalmente, Karl W. Deutsch, precursor de las teorías políticas, teoriza sobre la relevancia de los flujos de información en la estructura de comunicación. Representa el sedimento de visiones clásicas de la política que comenzaron a definir los roles del estado y las estructuras gubernamentales.

Deutsch (1980) argumenta que la estructura de comunicación requiere canales delimitados que indiquen los flujos de información interna. El autor trata los sistemas políticos como estructuras que se nutren de trayectos de información externos y requieren de trayectos internos para su funcionamiento. En su libro *Política y Administración Pública* (1980), indica que: “cualquier gran sistema político o administrativo debe alimentarse con insumos de información que se transmitan a través de canales de comunicación. Existen dos tipos de canales y dos tipos de mensajes: canales del mundo exterior y canales del interior del propio sistema” (p. 24).

La visión sistémica que aporta Deutsch tiene similitudes en la Teoría de los sistemas, que vincula la relación de las partes en una estructura con su funcionalidad (Bertalanffy, 1986). Para este análisis aprovechamos su visión sobre la necesidad de los trayectos de información internos en el sistema. De igual modo que ocurre en el sistema político, un flujo adecuado entre los canales internos coloca la estructura de comunicación gubernamental en una posición de mayor fortaleza

para enfrentar las tensiones que la impactan continuamente y ayudará a planificar una comunicación que anticipe las necesidades de los ciudadanos.

### 1.1.6 Organización estructural del poder ejecutivo del gobierno de Puerto Rico

A continuación, presentamos un resumen gráfico de la organización estructural del poder ejecutivo del gobierno de Puerto Rico, a lo largo de los nueve periodos de estudio. En la Tabla 2, presentamos la estructura que ha utilizado el poder ejecutivo, de 1952 a 2019, para gestionar su comunicación, a la luz del esquema teórico de organización estructural (Figura 7), presentado anteriormente. Desarrollamos una exposición detallada de la estructura de comunicación de cada periodo de gobernación en los capítulos correspondientes de resultados y análisis.

ORGANIZACIÓN DE LA ESTRUCTURA DE COMUNICACIÓN DEL PODER EJECUTIVO, GOBIERNO DE PUERTO RICO										
GOBERNADORES										
	1952-1972	1972-1976	1976-1984	1984-1992	1992-2000	2000-2004	2004-2008	2008-2012	2012-2016	2016-2019
Unidades Comunicación	Estructura Existente	Rafael Hernández Colón	Carlos Romero Barceló	Rafael Hernández Colón	Pedro Rosselló González	Sila Calderón Serra	Anibal Acevedo Vilá	Luis Fortuño Buset	Alejandro García Padilla	Ricardo Rosselló Nevaes
Coordinador Inteagencial										
Secretario de Prensa										
Oficina de Comunicaciones/ Oficina Central de Comunicaciones										
Adscrito a la Oficina de Comunicaciones: Monitoreo, Producción de Imagen y Discurso										
Secretario de la Gobernación										
División Digital- Portales Electrónicos & Redes Sociales										
Secretario de Asuntos Públicos										
Servicio de Tecnología e Innovación de Puerto Rico (PRITS)										
Oficina del Principal Ejecutivo de Información (CIO)										

**Tabla 2. Organización de la estructura de comunicación del poder ejecutivo del gobierno de Puerto Rico (1952-2019)**

Se desprende de la investigación que la estructura de comunicación del gobierno de Puerto Rico ha contado consistentemente con los siguientes elementos fundamentales: el secretario de prensa, la oficina de comunicaciones y la unidad del portavoz. Sin embargo, también ha carecido de elementos importantes para la gestión comunicativa, como la unidad dedicada a la comunicación de crisis y la unidad dedicada a la comunicación estratégica con los grupos de interés. En el esquema teórico, la unidad de manejo de crisis no se refiere solo a las crisis provocadas por fenómenos atmosféricos, para las cuales el gobierno de Puerto Rico cuenta con una oficina de manejo de crisis independiente a la estructura de comunicación. Esta unidad se relacionaría con las situaciones y conflictos de urgencia que surgen en la gestión diaria del gobierno. Estas situaciones pueden surgir por conflictos con los grupos de interés, difusión de información pública que coloca en entredicho la credibilidad del gobierno o situaciones incidentales que modifican el escenario comunicativo del gobierno, como ocurrió con la

aprobación de la ley P.R.O.M.E.S.A. y el establecimiento de una Junta de Supervisión Fiscal en 2016.

Los gobernadores entrevistados expresaron que las estrategias de comunicación ante situaciones críticas se gestan entre los funcionarios del núcleo de la estructura con apoyo técnico de la oficina de comunicaciones, según sea necesario. Contrario a esta práctica, la teoría establece que una unidad de manejo de crisis la deben administrar expertos en comunicación y gestión gubernamental para analizar la comunicación de situaciones críticas, la naturaleza de los conflictos, y organizar la comunicación del gobierno ante estos conflictos. Esto incluye las líneas argumentativas, los mensajes públicos y las respuestas estratégicas del gobierno (Elizalde, 2006).

Otra limitación de la estructura de comunicación del poder ejecutivo en Puerto Rico es la ausencia de una unidad dedicada a la relación con los grupos de interés. Esta unidad trata de forma especializada la comunicación con los grupos de interés para desarrollar vínculos y establecer consensos con estos grupos. Se desprende del análisis que más allá de un recurso que trabaje intermitentemente con los reclamos de los grupos de interés, no se ha desarrollado una unidad dedicada a estos fines. De haber existido para el 2016, la agenda primaria de esta unidad hubieran sido las tensiones comunicativas que generó la Junta de Supervisión Fiscal, además de los reclamos de los grupos que continuamente hacen manifestaciones frente a La Fortaleza y a través de los medios de comunicación. En la actualidad, los reclamos de estos grupos se diluyen en las cargadas agendas de la secretaría de la gobernación o la secretaría de asuntos públicos.

## **1.2 Portavocía**

El segundo elemento en nuestro modelo es la Portavocía. El término *portavoz* se refiere a una persona autorizada para hablar en nombre de otra. Las interpretaciones que abordan el concepto 'portavoz' parten de esta concepción. En el mundo comercial privado, el portavoz representa una compañía y los intereses de los accionistas y sus públicos meta mediante apariciones públicas limitadas (Delgado, 2012). Además, es la persona que transmite de forma continua un mensaje con intencionalidad frente a los medios de comunicación y los públicos (Muñoz, 2012). En la esfera pública, sin embargo, el portavoz se convierte en la persona que encauza un mensaje que debe beneficiar a la sociedad. A continuación, se aborda la figura del portavoz aplicada a la gestión gubernamental.

### **1.2.1 El portavoz en la gestión gubernamental**

El portavoz es un elemento fundamental de la estructura de comunicación del gobierno porque es el encargado de comunicar la gestión de la política pública. Tiene la función de supervisar la coherencia de la información que se transmite al pueblo para construir el valor intangible de la credibilidad ante la opinión pública (Torres, 2012). El diccionario de la Real Academia Española define el término *coherencia* como ‘conexión, relación o unión de unas cosas con otras’ y ‘actitud lógica y consecuente con los principios que se profesan’. Para lograr coherencia en la información que se transmite, Torres (2012) explica que se requiere de: “verificación de fuentes, evitar intoxicaciones informativas, evitar crear falsas expectativas, demostrar que la información es válida o la posición razonable” (p. 176).

Estos requerimientos representan un desafío en la gestión de la portavocía por el volumen de información que se maneja en un gobierno; además, la era digital ha propiciado que los gobiernos transmitan mensajes simultáneos que pueden alimentar las incoherencias y entorpecer la función del portavoz (Torres, 2012). En la actualidad, por ejemplo, los funcionarios públicos utilizan las redes sociales para responder a los comentarios de los ciudadanos, transmitir información urgente y anunciar proyectos de política pública (Sullivan, 2012).

A estos desafíos identificados por Torres, añadimos el carácter del portavoz. En la entrevista personal que hicimos al gobernador Rafael Hernández Colón sobre la portavocía de su gobernación (1972-1976), expresó que el carácter del portavoz es fundamental para la coherencia informativa que le facilita al pueblo la interpretación y la comprensión de los programas y planes del gobierno.

### **1.2.2 Tres características fundamentales del portavoz**

De las interpretaciones académicas que investigan la comunicación de las instituciones públicas se desprenden tres características fundamentales que debe tener el portavoz del gobierno: credibilidad, criterio propio y amplio conocimiento de las políticas de la institución (Canel, 2013; Sullivan, 2001; Kumar, 2007).

La primera característica, la credibilidad, se asocia a la reputación, es decir, la valoración, juicio o estima que se tiene sobre alguna persona. La credibilidad es acumulativa dado que emerge del comportamiento que el gobierno haya exhibido a través del tiempo y se relaciona con rasgos o características que el pueblo identifica en su gestión (Canel, 2013). De esta manera, la persona que

ocupa el rol de portavoz debe tener una buena reputación en su carácter personal, sobre todo cuando es la persona encargada de construir confianza y credibilidad en el gobierno.

En el caso de Puerto Rico, el gobierno atraviesa su mayor crisis de credibilidad. Múltiples informes del Instituto de Estadísticas de Puerto Rico, en su *Encuesta mundial de valores para Puerto Rico*, revelan que el pueblo ha perdido la confianza en el gobierno: “las instituciones con el menor nivel de confianza por parte de los ciudadanos fueron los partidos políticos (9.7%), los entes legislativos (14.2%), el gobierno (15.1%) y los funcionarios (19.3%)” (2018, p. 21).

El gobierno de Puerto Rico intenta desarrollar constantemente la credibilidad; sin embargo, han sido fallidas sus acciones hacia ese fin. En 2017, cuando Ramón Rosario, portavoz de la administración de Ricardo Rosselló (PNP), asumió el cargo, expresó que llegaba para recuperar la confianza perdida en el gobierno. Sin embargo, renunció a su cargo para volver a dirigir la campaña política de Ricardo Rosselló. Luego el pueblo exigió la renuncia del gobernador Rosselló, lo que provocó la abrupta salida del gobernador y otros miembros del poder ejecutivo en el año 2019. A pesar de los modelos de portavocía adoptados por el gobierno a través de los periodos analizados, el poder ejecutivo ha confrontado problemas para generar credibilidad a través de la comunicación. De forma generalizada, el pueblo no cree en lo que comunica el gobierno.

La segunda característica, el criterio propio, se refiere a la independencia de criterio que debe tener el portavoz para que pueda emitir juicios valorativos sobre la gestión gubernamental (Sullivan, 2001). El criterio propio es un aspecto complicado, porque, contrario a la reputación, no es posible fijar las instancias en que se tenga que aplicar el criterio propio. Sin embargo, cuando se trata de encauzar una comunicación que tiene el fin del bien público, se requiere de independencia de criterio, sobre todo en un escenario tan politizado como la estructura de comunicación del gobierno de Puerto Rico. Recordemos el sociograma en la estructura de comunicación del poder ejecutivo. Su naturaleza es política y el partidismo que impera en las relaciones sociales de los funcionarios puede interferir con el criterio propio indispensable en la gestión del portavoz. Sobre el criterio propio, Sullivan (2001) sostiene que los portavoces no deben aspirar a ser amigos ni enemigos de la prensa. Se debe mantener el profesionalismo siempre, dado que tanto el portavoz como el periodista están en el ejercicio de sus funciones continuamente.

Finalmente, el amplio conocimiento de las políticas de la institución es una característica fundamental del portavoz del gobierno (Kumar, 2007). Comprobamos en esta investigación que el director de comunicaciones en el primer periodo de análisis (1972-1976), Jim Lewis, solicitó

ser incluido en las reuniones de planificación de la gestión pública luego de advertir que no participar en estas etapas de planificación implicaba deficiencias en anticipar problemas de comunicación.

La política pública incluye programas y servicios que propone el gobierno para solucionar los problemas del pueblo. La ejecución del portavoz se fundamenta en estas políticas gubernamentales, y como explica Sullivan (2001) en acuerdo con Kumar (2007), este comunicador debe ser incorporado en las etapas donde se diseña la gestión del gobierno; es decir, en la planificación de los programas y políticas del gobierno, para que simultáneamente se planifique la comunicación.

### **1.2.3 Gestión y exposición del portavoz**

El portavoz en la esfera gubernamental ejecuta en dos vertientes complementarias: la de gestión y la de exposición. La vertiente de gestión se refiere a la creación de valor público e implica las estrategias y las acciones comunicativas orientadas a construir credibilidad (Torres, 2012). El valor público se considera el desarrollo de los bienes intangibles del gobierno. Por ejemplo, son bienes intangibles la credibilidad, la confianza del pueblo, la reputación del gobierno y la seguridad que emana del gobierno (Canel, Piqueiras y Ortega, 2017). Estos bienes se desarrollan a través de la gobernanza, es decir, la gestión y acciones del gobierno para regir los asuntos públicos.

Veamos dos ejemplos que muestran la vertiente de gestión aplicada inapropiadamente. En julio de 2020, la gobernadora de Puerto Rico, Wanda Vázquez (2019-2020), despidió fulminantemente a la secretaria de Justicia, Dennise Longo Quiñones. A preguntas de la prensa sobre el abrupto despido, la gobernadora comunicó que el despido no estaba relacionado con ninguna investigación en su contra. Horas más tarde, se filtró a la prensa que el despido de la funcionaria ocurrió luego de que Longo refiriera a la gobernadora y otros funcionarios al Panel del Fiscal Independiente, una agencia de fiscalización gubernamental. El Departamento de Justicia pretendía iniciar una investigación sobre irregularidades en la distribución de alimentos pagados con fondos federales para los damnificados de los terremotos ocurridos en Puerto Rico en enero de 2020, que involucraban a la gobernadora. Estas acciones comunicativas representan una ejecución contraproducente a la vertiente de gestión, que inciden en la desconfianza y perjudican la credibilidad del gobierno.

Otro ejemplo que muestra una forma inadecuada de administrar la gestión lo vimos con el gobernador Ricardo Rosselló (2016-2019). Luego del paso del huracán María, el gobernador modificó constantemente su versión sobre la cantidad de personas fallecidas por el paso de huracán. La inconsistencia condujo a que instituciones privadas investigaran el caso para concluir que las víctimas podrían haber alcanzado las 4,645 personas. El estudio que publicó la Universidad de Harvard en el *New England Journal of Medicine* (2018) estimó que el número oficial de muertos era 70 veces mayor que el cálculo que había ofrecido el gobierno, que lo ubicó en 74. Esta incongruencia del gobernador y sus portavoces ocupó los titulares de la prensa, que reseñó que la falta de gestión y comunicación adecuada había disminuido la transparencia y credibilidad percibidas del gobierno de Puerto Rico.

La vertiente de gestión construye o destruye la credibilidad del gobierno a través de hechos o acciones ligadas a la conducta del gobierno (Canel y Luoma-aho, 2019). La gestión ha representado un problema para el poder ejecutivo en su función de comunicar al pueblo. En el análisis de los periodos de gobernación se hacen evidentes problemas en esta vertiente, tanto de los portavoces como de los gobernadores, que han lacerado la credibilidad del gobierno.

Por su parte, la vertiente expositiva o informativa de la comunicación se basa en la rendición de cuentas y en el acceso a la información. El modelo informativo es característico de las sociedades democráticas, ante el derecho que tienen los ciudadanos a la información pública. Está fundamentado en las leyes de acceso a la información que protegen el derecho de las personas a solicitar y obtener información del gobierno (Cousido, 2012).

En Puerto Rico, el gobierno utiliza la vertiente expositiva o informativa en su gestión comunicativa. Existe amplia reglamentación orientada a proteger el acceso a la información a través de datos abiertos. Desde nuestro primer periodo de análisis (1972-1976), ya existía la Ley Núm. 141 del 29 abril de 1949 que obligaba a las agencias del gobierno a publicar sus notificaciones, citaciones, edictos y subastas a través de la radio, televisión y prensa (Gobierno de Puerto Rico, 1949). En 1982 el Tribunal Supremo de Puerto Rico reafirmó el derecho constitucional de las personas a tener acceso a la información pública, subrayando la vertiente expositiva en la comunicación del gobierno. Por otro lado, las leyes que protegen el derecho a la información en el país no han aminorado el problema de credibilidad del gobierno. Evidentemente, este problema está enraizado en la manera en que el gobierno ejecuta la vertiente de gestión previamente presentada.

#### **1.2.4 Elementos fundamentales en un modelo de portavocía**

Gestionar la portavocía de un gobierno requiere la organización de un modelo, pues resulta complicado para una sola persona liderar y vigilar la coherencia informativa de la comunicación gubernamental (Torres, 2012). De igual modo que la estructura de comunicación, el modelo de portavocía del gobierno no tiene una fórmula determinada, sino que depende de las necesidades del gobierno y la prerrogativa del gobernante; sin embargo, debe considerar ciertos elementos para mantener la sinergia adecuada para funcionar.

De las visiones de Torres (2012), Kumar (2007) y Sullivan (2001), se desprende que un modelo de portavocía debe contener tres elementos fundamentales: portavoz designado, dominio de política pública y enlace con la prensa. El portavoz designado constituye la voz institucional capaz de construir el valor intangible de la credibilidad. El dominio de la política pública emana de la experiencia en programas gubernamentales e implantación de política pública. Por último, el enlace con la prensa, que usualmente está representado por el secretario de prensa, aporta el vínculo necesario con los medios de comunicación y trae al modelo de portavocía el diálogo con la prensa (tanto el oficial citable como el confidencial no citable) vital para la planificación estratégica de la comunicación. En el modelo de portavocía del poder ejecutivo del gobierno de Puerto Rico, tanto el secretario de prensa como el secretario de política pública han desempeñado la función de portavoces designados. Con independencia de cuál sea el modelo, la interacción de estos tres elementos abona a la estabilidad y al buen funcionamiento de la estructura de comunicación como un todo.

Nuestra investigación revela que desde el primer periodo de gobernación (1972-1976), la portavocía del poder ejecutivo ha sido modificada hasta llegar a contener los tres elementos: portavoz designado, secretaría de prensa y secretaría de política pública. Sin embargo, la figura del gobernador también ha formado parte del modelo de portavocía, como señalaremos más adelante.

##### Portavoz designado

El portavoz designado es el elemento fundamental en un modelo de portavocía. La designación oficial de un portavoz es indispensable porque representa la voz institucional y su ejecución incide en la construcción de la credibilidad del gobierno. Este funcionario constituye

uno de los elementos de mayor exposición y reconocimiento público por la autoridad que le confiere el gobernador de hablar en su nombre (Torres, 2102). Igualmente, constituye uno de los elementos de mayor vulnerabilidad porque es la persona que usualmente tiene que responder primero a los cuestionamientos de la prensa y enfrentar las críticas de la opinión pública. Se le reta continuamente en el frente de la coherencia: tiene que explicar coherentemente todos los problemas asociados a la gestión gubernamental mientras intenta unificar el mensaje del gobierno en medio de múltiples voces de funcionarios que se expresan simultáneamente. Por esa razón, se le reconoce como la persona que lidera la vigilancia de la coherencia informativa en el gobierno (Torres, 2012).

Los orígenes de un portavoz designado en el gobierno de Puerto Rico se remontan a los tiempos del régimen español y luego al régimen militar estadounidense, caracterizados por la práctica de imponer gobernadores, que eran la figura a cargo de la comunicación pública en la estructura gubernamental.

Luego, a partir del establecimiento de un gobierno democrático con el ELA en 1952, aunque existía un secretario de prensa y un oficial de relaciones públicas, el gobernador Luis Muñoz Marín representó la voz principal del gobierno y ejerció el rol de portavoz designado en la estructura de comunicación. Los tiempos de la democratización y el novedoso acuerdo político del ELA incidían en el intenso rol comunicativo de Muñoz Marín, a quien se le reconoce ser uno de los más efectivos comunicadores de la historia política de Puerto Rico. Muñoz Marín permaneció 16 años en la gobernación, desde donde comunicó la esperanza de las transformaciones sociales, económicas y políticas que enmarcaron su gestión.

Históricamente en Puerto Rico, el gobernador ha adquirido un rol de portavoz, por ser el comunicador principal de la estructura del poder ejecutivo, lo cual podría deberse al modelo de Muñoz Marín. El que el gobernador sea una figura dominante en el modelo de portavocía puede generar aspectos conflictivos, dado que la portavocía debe ser una estructura de criterio independiente que represente bien al gobernador y al gobierno (Sullivan, 2001). Sin embargo, la naturaleza del puesto del gobernador contiene un rol comunicativo primario y, particularmente en Puerto Rico, esta figura tiene un alto grado de exposición e interacción con los medios de comunicación. La respuesta constante a cuestionamientos directos de la prensa, reacción a los titulares de los periódicos y a la información incidental que surge de la opinión pública sitúa al gobernador como un elemento activo del modelo de portavocía.

Según los datos de la investigación, el cargo de secretario de prensa fue institucionalizado por Luis Muñoz Marín y se mantuvo como portavoz designado hasta el periodo de 2000-2004, cuando la gobernadora Sila M. Calderón creó la secretaría de asuntos públicos y le otorgó la portavocía del poder ejecutivo. La creación del nuevo cargo modificó el modelo de portavocía. El secretario de asuntos públicos se convertía en la nueva voz institucional en representación del gobernador, mientras que el secretario de prensa estaría centrado en su función de intermediario con la prensa. La transformación fue positiva porque aproximó el modelo de portavocía del gobierno a las visiones teóricas de Torres (2012), Kumar (2007) y Sullivan (2001) por contener simultáneamente un portavoz designado, un secretario de prensa y una secretaría de política pública.

#### Dominio de programas y política pública

El segundo elemento es el dominio de la política pública. La portavocía requiere de un experto en asuntos públicos porque tendrá que aportar su experiencia en el manejo de los programas gubernamentales y manejo de política pública (Kumar, 2007). En un gobierno, la comunicación del poder ejecutivo está fundamentada en la gestión de la política pública y en la forma en que estos programas benefician al pueblo. Por esto, es imperativo que la portavocía cuente con una persona que comunique efectivamente la gestión de la administración pública, anuncie proyectos, ofrezca actualizaciones y explique los procedimientos y las implicaciones. Precisamente la relevancia de una persona que domine la política pública radica en la capacidad de unificar la gestión y la comunicación; debe ser la figura de mayor conocimiento en el desarrollo de los proyectos del gobierno.

En Puerto Rico, la gobernadora Sila Calderón (2000-2004) institucionalizó el cargo del secretario de asuntos públicos en la estructura de comunicación mediante la Orden Ejecutiva 28 de 2002. El cargo fue ocupado por Jorge Colberg, a quien se le reconocía localmente por ser un conocedor de la administración gubernamental en Puerto Rico y experto en gestión de política pública. A pesar de las competencias del funcionario, esta designación también se percibía con suspicacia por la opinión pública dada la connotación partidista que proyectaba el funcionario al ser colaborador de la campaña electoral de la gobernadora. Ante la opinión pública, el cargo de secretario de asuntos públicos se ha percibido con sospecha porque forma parte del núcleo de confianza del gobernador. En la argumentación teórica de Torres (2012), la relación cercana entre

ambos funcionarios es natural e indispensable para ejecutar este cargo. Sin embargo, esta cercanía rebasa la institucionalidad y llega a la esfera partidista, colocando en entredicho el criterio independiente del modelo de portavocía para emitir juicios valorativos sobre la gestión gubernamental.

### Enlace con la prensa

Finalmente, el tercer elemento, el enlace con la prensa gestiona las relaciones con los medios. El secretario de prensa tiene esta función y su capacitación debe formar parte del modelo de portavocía en el caso de que el portavoz designado no sea el secretario de prensa. Así por ejemplo, en Puerto Rico, el secretario de prensa interactúa con la prensa a través de conferencias de prensa, sesiones informales de preguntas y respuestas, comunicados y entrevistas.

La investigación constató que la figura del secretario de prensa ha sido un elemento activo y medular desde el gobierno de Muñoz Marín. El secretario de prensa ocupó el rol de portavoz designado en cuatro periodos: 1972-1976, 1984-1988, 1992-1996 y 2012-2016. Un arreglo atípico ocurrió durante el periodo del gobernador Alejandro García Padilla (2012-2016), cuando se agrupó en un solo funcionario el cargo de secretario de prensa y secretario de asuntos públicos, circunscribiendo el modelo de portavocía a una sola persona (además de la participación del gobernador). En este caso, como explica Torres (2012), se requiere de personal de apoyo, por lo complejo que resulta para una sola persona realizar las dos funciones.

### **1.2.5 Modelos de portavocía del poder ejecutivo del gobierno de Puerto Rico**

De 1972 a 2019, la portavocía del poder ejecutivo en el gobierno de Puerto Rico ha presentado tres modelos estructurales, según se observa en el modelo gráfico de la Tabla 3.

ORGANIZACIÓN DEL MODELO DE PORTAVOCÍA DEL PODER EJECUTIVO: GOBIERNO DE P.R.										
GOBERNADORES										
Elementos	1952-1972	1972-1976	1976-1984	1984-1992	1992-2000	2000-2004	2004-2008	2008-2012	2012-2016	2016-2019
	Modelo existente	Rafael Hernández Colón	Carlos Romero Barceló	Rafael Hernández Colón	Pedro Roselló González	Sila Calderón Serra	Aníbal Acevedo Vilá	Luis Fortuño Bursset	Alejandro García Padilla	Ricardo Rosselló Nevaes
Gobernación										
Secretaría de Prensa										
Secretaría de Gobernación										
Secretaría de Asuntos Públicos										
	Primer Modelo			Segundo Modelo		Tercer Modelo				

**Tabla 3. Modelos de portavocía del poder ejecutivo de Puerto Rico**

Como se observa en la Tabla 3, la portavocía del poder ejecutivo logró reunir los tres elementos teóricos fundamentales establecidos por Torres (2012), Kumar (2007) y Sullivan (2001): portavoz designado, secretario de prensa, secretario de política pública. Además de estos elementos, el modelo incluye la figura del gobernador y el cargo del secretario de la gobernación. Como se mencionó antes, en Puerto Rico la figura del gobernador tiene un alto grado de interacción con la prensa. En cuanto a la secretaría de la gobernación, el funcionario que la ocupa no es un portavoz designado; sin embargo, como explica en su entrevista Aníbal José Torres, secretario de la gobernación de 2012 a 2016, la naturaleza del cargo le otorga una portavocía. Este funcionario tiene la función principal de encauzar el proyecto de gobierno del gobernador y supervisar a los jefes de agencia. Por otra parte, el gobernador decide su grado de exposición pública y el alcance de sus comunicaciones, según veremos en los periodos de gobernación analizados.

### **1.3 Comunicación estratégica**

El tercer criterio de nuestro modelo de análisis es la Comunicación estratégica. Las estrategias van dirigidas a establecer un patrón coherente de planificación que incluya organización, investigación, análisis de situación, definición de objetivos y adopción de una estrategia. Sobre la estrategia, Canel (2007) explica: “es un plan, una guía; es pauta o patrón de comportamiento que ordena, integra y sistematiza” (p. 69). A partir de esta definición, establecemos que la comunicación estratégica de los gobiernos constituye la forma en que estos planifican su comunicación.

Los gobiernos planifican su comunicación estableciendo diversas estrategias a partir de una estructura de comunicación que integra y ordena elementos que interactúan entre sí con el fin de producir lo que finalmente se transmite al país. Estos elementos se crean de acuerdo con las necesidades particulares de los gobiernos. No obstante, la comunicación estratégica intentar aglutinar un plan para ordenar, integrar y sistematizar la comunicación; tal organización no siempre resulta en que los gobiernos se comuniquen de forma precisa y coherente. Antes bien, Crespo (2006) señala que los gobiernos se han convertido en una “máquina de desinformación” por la información imprecisa que usualmente transmiten al país (p. 10).

La comunicación estratégica en el gobierno también es vista por Elizalde (2006) como un “método de emplear medios y recursos para alcanzar fines e intereses estratégicos” (p. 199). Esta

definición señala la cualidad sistémica de la planificación de la comunicación que según Riorda (2006) tiene el fin de buscar consenso para lograr que las políticas de un gobierno sean aceptadas por la mayor cantidad de personas.

Según el *Plan de comunicación* que publica el Reino Unido (2017), la comunicación estratégica del gobierno es crucial debido a que moverá la visión del líder a escenarios de realidad (Skidmore, 2017). Este tipo de comunicación tiene dos corrientes de acción: la estratégica y la táctica, que discutimos en las dos subsecciones siguientes.

Se desprende de nuestra investigación que, en la estructura de comunicación del poder ejecutivo del gobierno de Puerto Rico, la visión estratégica de la comunicación se institucionalizó con la creación de la oficina de comunicaciones en el año 1973. El gobernador para esa fecha era Rafael Hernández Colón, quien reclutó a Jim Lewis como director de comunicaciones. Lewis elaboró un plan de comunicación estratégica como una ruta para articular la narrativa del gobierno. Las estrategias del plan se discutirán detalladamente en el capítulo de resultados correspondiente a ese periodo; sin embargo, podemos señalar que el plan organizó un patrón de comportamiento para sistematizar la comunicación. La implementación de ese patrón lo define Marisara Pont, segunda directora de la oficina de comunicaciones en La Fortaleza (1972-1976), en las siguientes palabras: “a partir de esta fecha, se creó en esta oficina una operación constituida por un departamento de monitoreo, investigación, planificación de la imagen del gobernador y del gobierno en el sentido de la proyección institucional” (M. Pont, comunicación personal, 28 de noviembre de 2018). Los gobernadores subsiguientes han mantenido la oficina de comunicaciones ampliando la planificación estratégica de la comunicación, tanto hacia los medios digitales como a las redes sociales.

La estrategia de crear la oficina de comunicaciones rindió su fruto porque le brindó a el poder ejecutivo una herramienta para gestionar la proyección del gobierno y del gobernador. Además, se ocupó de la producción de eventos, redacción de discursos y el desarrollo de investigaciones para medir la percepción del pueblo sobre la gestión del gobierno, entre otras estrategias de mediano y largo plazo. Estas acciones estratégicas que el gobernador Rafael Hernández Colón estableció en su primer cuatrienio (1972-1976) coinciden con la visión de Aiken (2017), cuando señala que la comunicación estratégica del gobierno es una ruta necesaria para el éxito en la implementación de las políticas públicas.

### **1.3.1 Corriente estratégica**

Elizalde (2006) define la corriente “estratégica” como acciones útiles que utiliza el gobierno para planificar, organizar, guiar, integrar, ordenar su gestión comunicativa y las adaptaciones a las situaciones de conflicto. Esta concepción es utilizada por otros teóricos como Sanders y Canel (2013), que consideran la estrategia como una oportunidad para abonar a la efectividad de la comunicación del gobierno y construir su credibilidad. El establecimiento de planes estratégicos va dirigido a organizar las prioridades en la gestión del gobierno, mientras promueve acciones comunicativas de mayor efectividad para el éxito en la implementación de la política pública. Ante la necesidad que tiene el poder ejecutivo del gobierno de Puerto Rico de gestionar una comunicación efectiva, proponemos que la planificación de la comunicación sea un proyecto realista; sin embargo, en ocasiones, se convierte en un proyecto idealista, matizado de intereses políticos partidistas que finalmente pueden contaminar la comunicación pública. Como indica Elizalde (2006), la planificación de la comunicación debe tener fundamentos realistas para ordenar la comunicación anticipando las propias incongruencias que se generen en los niveles de planificación.

Según nuestro análisis de las estructuras de comunicación adoptadas por los gobernadores, durante el primer periodo de Rafael Hernández Colón (1972-1976), la comunicación estratégica también se gestionaba por un núcleo conformado por personal de confianza del gobernador que había colaborado en su campaña electoral. La práctica de nombrar a personal parcializado hacia visiones político partidistas puede interferir con el proyecto “realista” que Elizalde considera medular para la efectividad de la comunicación de un gobierno. En la práctica, existe una tendencia en el poder ejecutivo de incorporar colaboradores político partidistas en la estructura de comunicación, según presentaremos en el análisis.

### **1.3.2 Corriente táctica**

El gobierno utiliza la corriente táctica como una forma de comunicación práctica. Sobre la táctica, Harnecker & Uribe (2008) establecen que son las “distintas operaciones que se ejecutan concretamente para llevar a cabo el plan estratégico” (p.5). En la comunicación del gobierno, la audiencia son los constituyentes y la táctica representa el *cómo* y *dónde* decir o transmitir un mensaje de acuerdo con una estrategia ya concebida que se gestiona desde la estructura de comunicación. En ese sentido, Canel (1999) afirma que la táctica implica la visibilidad de la

estrategia a través de la forma específica que adoptan los mensajes. Esto quiere decir que la estrategia de comunicación del gobierno depende de la correspondencia entre la estrategia y la táctica. En la comunicación estratégica del gobierno se consideran como componentes tácticos los anuncios gubernamentales, los eventos mediáticos, los discursos, los comunicados de prensa, la comunicación en redes sociales, los portales de internet, la publicidad, la radio y la prensa, entre otros (Canel, 1999).

### **1.3.3 Elementos de la planificación estratégica**

La comunicación estratégica se desarrolla sobre bases de planificación. En el artículo “The Strategy Concept: Five Ps For Strategy”, Mintzberg (1987) aborda el proceso de planificación proponiendo cinco elementos: plan, pauta de acción, patrón, posición y perspectiva. A continuación, discutimos estos elementos a la luz de la comunicación estratégica del poder ejecutivo del gobierno de Puerto Rico, y asignamos fortalezas y debilidades en cada uno de ellos.

#### Plan

El plan como elemento de planificación determina las acciones estratégicas y tácticas a seguir; según Mintzberg (1987) es un “tipo de curso de acción intencionado conscientemente, una pauta (o conjunto de pautas) para lidiar con una situación” (p. 11). Este elemento es importante porque permite observar situaciones que puedan afectar los objetivos y permite implementar acciones correctivas.

#### Pautas

Las pautas son el segundo elemento fundamental en la argumentación de Mintzberg (1987) sobre la planificación estratégica. Este elemento concierne principalmente la ejecución táctica. La capacidad de pautar la comunicación estratégica del gobierno es un rasgo de fortaleza. El aspecto táctico abarca por ejemplo: conferencias de prensa, discursos, eventos especiales, mensajes especiales televisados, entrevistas y comunicados de prensa. En la mansión ejecutiva, donde reside el gobernador y opera la estructura central del poder ejecutivo, existe un salón de prensa con periodistas asignados. Esta cercanía propicia la interacción táctica del gobernador y otros funcionarios del gobierno. En el nuevo paradigma digital, el gobierno ha incorporado tácticas con

presencia en las redes sociales y portales electrónicos para comunicar al país su gestión de política pública.

### Patrón de comportamiento

El patrón de comportamiento es el tercer elemento fundamental en la planificación estratégica. En cuanto a este elemento, Mintzberg (1987) señala que “la estrategia es un patrón, en un flujo de acciones. En otras palabras, la coherencia es el comportamiento, ya sea intencionado o no” (p. 12). En la comunicación del gobierno, el “patrón de comportamiento” se refiere a las acciones comunicativas que se ejecutan de manera constante. Este patrón representa un rasgo de debilidad en la comunicación estratégica del poder ejecutivo.

Según presentaremos en los periodos analizados, la comunicación, tanto del gobernador como de los portavoces, se ha caracterizado por inconsistencias entre lo que se comunica y lo que se realiza. Los mensajes del gobernador van cargados de positivismo, lo que crea expectativas en el pueblo que, frecuentemente, no se materializan. Por ejemplo, desde 1973, año en que se inicia nuestro análisis sobre la estructura de comunicación, los gobernadores han comunicado promesas para desarrollar la economía de la isla, y particularmente, desde la gobernación de Pedro Rosselló (1992-2000), se comunicaron planes para reducir la deuda del gobierno. Dieciséis años después, en 2016, el gobierno sufrió una quiebra por insolvencia fiscal.

Los patrones de comportamiento en los que el gobernador aparece ofreciendo explicaciones sobre asuntos que bien pudieran ser atendidos por el portavoz, aumentan las comunicaciones inconsistentes y debilitan la comunicación estratégica.

### Posición

La posición es el cuarto elemento vital para organizar la fase de la planificación. Sobre este elemento, Mintzberg (1987) afirma que “la estrategia es una posición, específicamente un medio de ubicar una organización” (p. 15). Explica el autor que en la “posición”, la estrategia constituye una fuerza de acoplamiento con sus públicos para ofrecer un lugar de fortaleza a la institución. En el contexto del gobierno de Puerto Rico, la credibilidad es una meta y constituye ese lugar de fortaleza aspirado que señala Mintzberg. Sin embargo, también es un rasgo débil de su comunicación estratégica. Entrevistamos a gobernadores y analizamos sus estructuras de comunicación y todos consideran que la transparencia es el elemento indispensable para colocar

al gobierno en una posición fuerte de credibilidad con el pueblo. Sin embargo, el estudio que publicó el Instituto de Estadísticas de Puerto Rico en 2018 sobre la confianza del pueblo en el gobierno indicó que el 85% del pueblo no cree en el gobierno. Esto es señal de una crisis de credibilidad y muestra debilidades en alcanzar la posición planificada. El cúmulo de comunicaciones inconsistentes en la gestión del gobierno ha debilitado la posición de credibilidad ante la opinión pública. Algunas de estas incidencias se analizarán en los periodos de gobernación.

### Perspectiva

Por último, Mintzberg (1987) presenta la perspectiva como una forma particular de ver el interior de la organización. Afirma el autor que la perspectiva será “para la institución lo que la personalidad es para el individuo” (p.16). “Tener perspectiva” para Mintzberg significa que la persona desarrolle un entendimiento del funcionamiento de la institución. El autor trata la perspectiva como una cualidad fundamental en la planificación estratégica que debe ser adoptada por los individuos que formen parte de la institución, sobre todo los encargados de planificar la comunicación. Con este elemento, el autor parece revelar que la estrategia es vulnerable a las influencias de los actores que la planifican, quienes pueden o no desarrollar un entendimiento pleno de la institución y hacer una representación óptima de su visión.

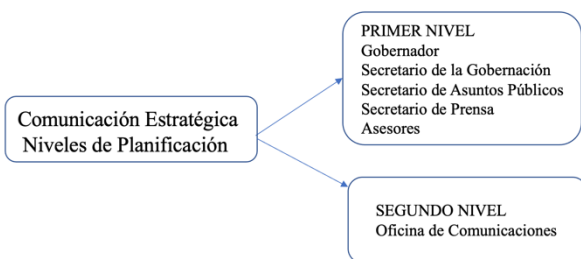
Esta visión la comparte con Burke (1945) y será ampliada en el siguiente apartado. Burke argumenta que el carácter y las actuaciones que influyen en la planificación estratégica son motivaciones que transforman la comunicación en un drama.

La perspectiva y el carácter de los funcionarios a cargo de la comunicación del poder ejecutivo fueron señalados por el gobernador Rafael Hernández Colón como elementos vitales para la efectividad en la gestión comunicativa de su gobierno (1972-1976). El gobernador, consciente de las dificultades que suponía el carácter en la planificación estratégica, expuso: “hay que tener carácter para decir al pueblo información veraz” (R. Hernández Colón, entrevista 19 de abril de 2018).

La perspectiva es un rasgo débil de la comunicación estratégica del gobierno. Según señalamos en el capítulo anterior, la estructura de comunicación tiene un matiz politizado por el vínculo político partidista que existe entre las personas que la conforman. La perspectiva politizada

perjudica la planificación estratégica, debido a que intereses partidistas interfieren con la transparencia de la comunicación.

Al analizar aspectos de la estrategia en la estructura de comunicación del gobierno de Puerto Rico, encontramos que contiene dos niveles principales de planificación: primero, el gobernador y su grupo cercano y, segundo, la oficina de comunicaciones. Este diseño se representa en la Figura 8, a continuación.



**Figura 8. Niveles de planificación de la comunicación estratégica en el poder ejecutivo**

El primer nivel de planificación está constituido por el gobernador y las personas que ocupan las posiciones de mayor poder en la estructura y las más cercanas: el secretario de la gobernación, el secretario de asuntos públicos, el secretario de prensa y los asesores del gobernador. Este primer nivel también constituye el núcleo de la estructura, según presentamos en el capítulo anterior. Aquí se planifican las comunicaciones diarias del gobernador y la gestión de los portavoces designados. Este nivel se caracteriza por la planificación estratégica de la comunicación a corto plazo, entre lo que podemos destacar: las comunicaciones diarias del gobernador, las respuestas a situaciones conflictivas, el fortalecimiento de la comunicación interna con los secretarios de agencias y las relaciones con la prensa. En los periodos de gobernación analizados, observamos que los gobernadores gradualmente fortalecieron el primer nivel de planificación al añadir personal de confianza a la estructura de comunicación.

El segundo nivel de planificación lo constituye la oficina de comunicaciones. Dentro del organigrama jerárquico, la oficina de comunicaciones responde al gobernador y su personal cercano, es decir, al primer nivel de planificación. Este segundo nivel de planificación está compuesto por las siguientes unidades: monitoreo, eventos, investigación, producción de imagen

y producción de discursos. Según se desprende de nuestro análisis, estas unidades se han mantenido en la estructura, con excepción de las que están dedicadas a la comunicación digital que se han añadido en periodos posteriores. Entre sus funciones están la planificación de la comunicación institucional, la proyección de la imagen del gobernador, la investigación y las actualizaciones de la percepción pública, la coordinación de eventos especiales, y el apoyo en la redacción de discursos y los medios digitales.

En este punto podemos indicar que el elemento del ‘plan’ de la teoría de la planificación de Mintzberg es sin duda alguna una fortaleza en la comunicación del poder ejecutivo, dado que en los niveles de planificación se viabiliza el desarrollo de estrategias tácticas. Sin embargo, cada nivel puede accionar una planificación alterna de la comunicación del gobierno. Es decir, el gobernador y su equipo de confianza pueden desarrollar estrategias comunicativas que no estén alineadas a la proyección institucional que elabora la oficina de comunicaciones. El gobernador y su grupo de allegados operan de manera autónoma en el primer nivel de planificación y esto permite acuerdos que pueden entrar en conflicto con la gestión de la oficina de comunicaciones. Esta autonomía fomenta incongruencias entre los dos niveles de planificación y puede dar lugar a inconsistencias comunicativas, lo que debilita el modelo de comunicación. Esto quiere decir que si, por ejemplo, el segundo nivel de planificación tiene el fin de desarrollar una estrategia de comunicación junto a las agencias de gobierno para construir una imagen institucional profesional y confiable, el primer nivel debe minimizar inconsistencias en la información que transmite públicamente.

Durante 2019, la secretaria de Educación, Julia Keleher, se vio forzada a someter su renuncia, al ser objeto de una investigación federal sobre irregularidades en contratos, soborno y venta de influencias. Cuando la prensa increpó al gobernador Ricardo Rosselló, del PNP, sobre el particular, él indicó que nunca había sido notificado sobre dichas irregularidades. Por el contrario, el presidente de la Cámara de Representantes afirmó que había notificado a la oficina del gobernador a través del secretario de la gobernación. En una secuela de contradicciones públicas, el secretario de la gobernación expresó que el asunto de la investigación federal no se había comunicado al gobernador y luego expresó que solo le habían comentado aspectos sobre el desempeño de la funcionaria antes de que ocurriera la intervención del Federal Bureau of Investigations (FBI). La funcionaria se mantuvo en su puesto por un tiempo, lacerando la imagen del gobierno y de su comunicación. Estas inconsistencias en el primer nivel de planificación

arrojan sombras sobre el gobierno y empañan cualquier gestión de la oficina de comunicaciones que aspire a proyectar una imagen institucional transparente.

#### **1.3.4 El elemento dramático en la comunicación estratégica: Burke (1945)**

Para describir la comunicación en los mensajes de estado del Gobierno, según ampliamos en los periodos analizados, hemos considerado el elemento dramático que subyace en la comunicación humana a través de la argumentación teórica de Burke (1945). Este autor establece que el elemento dramático está presente en la comunicación humana y, por consiguiente, también lo estará en la comunicación estratégica del gobierno. Las acciones comunicativas del gobierno también pueden ser acciones simbólicas que perjudiquen su modelo de comunicación y su credibilidad ante la opinión pública.

La noción de dramaturgia de Burke surge en la década de los 1940, una época de contribuciones determinantes en los estudios de la comunicación, así como en la teoría matemática de la información (Shannon y Weaver, 1949), que propiciaron corrientes de investigación en este campo (Swartz, 1996). En una nueva perspectiva, Burke enfatizó la necesidad de orientar los estudios de la comunicación hacia las acciones humanas y comprender sus relaciones e interacciones. Sostiene el autor que cuando las personas se comunican, actúan; es decir, compara la vida con un teatro de actores que interpretan sus papeles ante el público (Brissett y Edgley, 1975). Este elemento es cónsono con la visión planificada de la comunicación que presentamos anteriormente, pues abre un escenario simbólico para la comunicación estratégica del gobierno donde la planificación puede evolucionar a un mensaje dramático (Canel, 2007).

El drama constituye una *representación*, es decir, ‘hacer presente algo con palabras que la imaginación retiene’, según la RAE. La idea del dramatismo en la comunicación ha sido retomada por múltiples perspectivas, por ejemplo, Debord (2006) le llama *espectacularización*. La comunicación y el drama se ven como piezas de una obra cargada de limitaciones tales como: la afirmación de la apariencia y la positividad indiscutible e inaccesible en un mensaje centrado solamente en lo que parece ser bueno. Estas limitaciones pueden desaparecer ante una sociedad que se desarrolla entre espectáculos. El autor de *La sociedad del espectáculo* critica a una sociedad dominada por una inmensa acumulación de espectáculos. Asimismo, califica de “espectáculo” las

situaciones sociopolíticas. Aplicando la visión del autor a la comunicación estratégica del poder ejecutivo del gobierno de Puerto Rico, los funcionarios solo dirán lo que tenga buena acogida en la sociedad.

Burke (1945) advirtió sobre la necesidad de explorar las motivaciones que hay detrás del mensaje y para ello utilizó unos conceptos para evaluar la comunicación: acto, escena, actor, medios y propósito. Estos elementos característicos de una pieza teatral propician reflexiones críticas de las situaciones comunicacionales, partiendo de que todos los seres humanos participamos en ellas. Sin embargo, cuando se trata de la comunicación de un gobierno, las motivaciones político partidistas tienen repercusiones que alcanzan a todo el país.

Veamos la manera en que el autor define este drama comunicacional a través de cada elemento de la péntada. Burke discute los cinco elementos en *A Grammar of Motive* (1945), donde hace un corto relato que es relevante relatar. Narra que en una exhibición de murales fotográficos (*Road to Victory*), había una fotografía aérea de dos aviones avanzando uno al lado del otro en un mar tranquilo. En la fotografía aparecían las estelas entrecruzadas entre una infinidad de líneas. Sin embargo, la imagen daba la impresión de una gran simplicidad, porque era posible percibir rápidamente el lanzamiento como principio generador de su diseño. El autor compara las estelas entrecruzadas con la péntada que propone; dice que los cinco elementos, igualmente, pueden proporcionar simplicidad en su aplicación a una situación comunicacional. Sin embargo, también pueden evolucionar a una considerable complejidad que se puede descubrir debajo de sus elaboraciones. Los cinco elementos serán aplicados a diferentes situaciones comunicacionales en cada periodo de gobernación analizado en el quinto capítulo.

En la péntada, Burke primero presenta el *acto* para referirse a la acción motivada. Desde la perspectiva del gobierno, Canel (1999) entiende que un acto sería, por ejemplo, la decisión de equilibrar un presupuesto. En segundo lugar, está la *escena*, como el trasfondo del acto o la situación en la que ocurrió. Este elemento no se refiere únicamente a un ámbito físico; por el contrario, una concepción más amplia bien puede incluir una cultura o un sistema político (Burke, 1945; Canel, 1999). El tercer elemento de la péntada es el *actor*. En la situación comunicacional el actor es la persona que realiza el acto. El actor tiene la carga de una persona con su cultura, su historia personal, su personalidad y su comportamiento, entre otros aspectos distintivos de su ser (Burke, 1945; Canel, 1999). En el cuarto elemento se presentan los *medios*. Estos son los medios

tácticos, pautas o instrumentos que utiliza el actor para llevar a cabo el acto. Finalmente, el quinto elemento es el *propósito*, que se establece el objetivo de la comunicación.

Tal como dice Burke (1945), cualquier declaración ofrecerá algún tipo de respuesta a estas cinco preguntas: ¿qué se hizo? ¿cuándo? o ¿dónde se hizo? ¿quien lo hizo? ¿cómo lo hizo? y ¿por qué? Sin embargo, es posible que se genere desacuerdo sobre el propósito y descripción de un acto, o sobre el carácter de la persona que lo realizó. También sobre cómo realizó el acto o el tipo de situación en que actúa o en las palabras que usó para nombrar el acto.

Para concluir nos percatamos de que la planificación de Mintzberg en la comunicación estratégica a veces da al traste con el escenario de espectacularización que presenta Burke. Por un lado, Mintzberg apuesta a la fase de la planificación para aumentar la efectividad de la comunicación. Por el otro, Burke vincula la comunicación al drama y a escenarios simbólicos que colocan la gestión comunicativa del gobierno en encrucijadas de representaciones donde los políticos actúan cuando se comunican con los ciudadanos.

## **1.4. Transparencia**

La transparencia es la última categoría que hemos adoptado del modelo teórico de Sanders y Canel (2013) para analizar la comunicación en un gobierno. En el modelo, la categoría *transparencia* se evalúa en la presencia de leyes, reglamentos y normas que exigen transparencia en la gestión y comunicación de un gobierno. En los periodos de gobernación analizados presentaremos las leyes de transparencia que hacen evidente la jurisprudencia que existe en Puerto Rico sobre el tema.

### **1.4.1 El concepto de transparencia**

El término transparencia denota la posibilidad de ‘ver los objetos con nitidez a través de’ un cuerpo, según el diccionario de la RAE. Por influencia del inglés, este término ha adquirido un nuevo matiz: ‘característica de visibilidad o acceso a la información, especialmente relacionada a prácticas de negocio o gobierno’. Veamos a continuación algunas perspectivas que definen el concepto transparencia aplicado a las relaciones humanas.

Apoyado en la teoría de las organizaciones, Arellano (1984) ofrece dos vertientes para definir la transparencia. En la vertiente institucionalista o comportamental, la transparencia en las organizaciones es una adición genérica al buen desempeño. Aquí las organizaciones adoptan una

cultura de transparencia que incorporan en sus procesos y en sus relaciones, y que reducen la ambigüedad y los escenarios inciertos con el exterior. En una orientación institucionalista de la transparencia, dice Arellano (1984) que la “gente sabe que los valores organizacionales en realidad se aplican y en realidad se utilizan, y por lo tanto, tienen mayor confianza de actuar y tomar decisiones” (p.53).

En la segunda vertiente se presenta la transparencia como una tensión sistemática entre tres elementos: escrutinio, control y confianza. En este escenario la institución constituye un espacio donde permea la interacción humana en múltiples sentidos basados en la construcción de la confianza como relación social. Estas dos vertientes son complementarias y resumen el problema fundamental de la “opacidad” institucional. Mientras la institución adopta políticas de transparencia como la rendición de cuentas, los datos abiertos y la participación ciudadana, que inciden en una proyección pública favorable, simultáneamente producen acciones que no construyen la confianza como relación social.

Desde escenarios filosóficos modernos, Byung Chul (2013) elabora un discurso para presentar la transparencia como el nuevo valor de positivismo que incrementalmente se apodera de las sociedades. Un valor positivo es una acción que abandona “cualquier negatividad, cuando se alisa y allana; cuando se inserta sin resistencia en el torrente liso del capital, la comunicación y la información” (p. 6). Ese torrente, que bien puede ser un proceso mejorado por la correspondencia de acciones transparentes, es el objetivo frustrado de las instituciones gubernamentales que mientras proclaman su transparencia, hacen visibles acciones que obstruyen los procesos, como argumentamos en el apartado de Comunicación estratégica. Recordemos que los gobernadores entrevistados consideraron la transparencia como elemento indispensable para lograr la credibilidad ante el pueblo. Sin embargo, los datos del Instituto de Estadísticas de Puerto Rico (2018) indican que el pueblo no confía en el gobierno. Las acciones de los funcionarios gubernamentales han debilitado la confianza de los ciudadanos al no haber una percepción de esa supuesta transparencia.

La transparencia implica también una sociedad de la información que exhibe un déficit de verdad. El autor propone el reto de la fiscalización de los procesos. Sostiene que las acciones se tornarán transparentes en la medida en que sean sometidas a procesos de cálculo, dirección y control. Su argumentación parece anclada en las acciones razonadas de Habermas (1987), quien presenta la razón como un filtro para procesar lo que se pretende comunicar.

La meta de la transparencia ha ganado popularidad en los sistemas políticos democráticos, sin embargo, simultáneamente se acrecienta la desconfianza en los gobiernos. Peschard (2018) sostiene que la transparencia es un concepto que ha cobrado notoriedad pública en las pasadas décadas, y advierte que los desequilibrios causados por la corrupción globalizada han provocado que los ciudadanos exijan mayor transparencia. La autora ha ocupado múltiples cargos en consejos de acceso a la información pública en el gobierno de México. En su conferencia “¿Podemos combatir la corrupción en México?” (2018), sobre un país que ha llevado el título de ser uno de los más corruptos de la historia, la autora muestra la popularidad que ha adquirido la transparencia en los tiempos modernos como reacción al deficiente desempeño de los actores políticos en la gestión gubernamental. También ha puesto de relieve el papel activo de los ciudadanos para verificar la calidad de la información mientras se potencian los mecanismos de acceso a la información como las leyes de datos abiertos y prácticas de rendición de cuentas.

#### **1.4.2 Evolución del concepto de transparencia en el sector público**

En una revisión documental de instancias que marcan la evolución de la transparencia en la esfera pública, se constata que el tema ha cobrado notoriedad en tiempos modernos y se ha convertido en un creciente objeto de estudio académico. De igual modo, es evidente la proliferación de medidas adoptadas en el sector público, particularmente por los gobiernos, a favor de la transparencia. Es amplio el renglón de organizaciones que han acogido el tema intentando sedimentar nuevos estilos de gobernanza.

#### **1.4.3 Políticas de transparencia**

Las políticas de transparencia se asocian a los sistemas políticos democráticos y surgen como una modalidad estratégica de comunicación gubernamental para establecer una relación de cercanía con los ciudadanos. Los antecedentes de la transparencia en la esfera pública se encuentran en Suecia entre los años 1719 y 1772. En la composición de los Estados Generales de Suecia existía una división entre la facción conservadora y la progresista. Estas facciones ideológicas reducían la actividad parlamentaria a dos grandes grupos ideológicos. En consecuencia, surgieron reclamos a los órganos del gobierno por una mayor transparencia en los procesos parlamentarios. Luego de intensos debates sobre el libre acceso a los documentos, el 2 de diciembre de 1766 los Estados Generales Suecos convirtieron en ley el llamado *Decreto de su*

*Majestad sobre la libertad de escritura y prensa* (Rodrigo, 2017). La ley de 1766 reglamentó el acceso sin restricciones a los documentos de origen público de los Estados Generales e introdujo el principio de responsabilidad individual por informaciones ya publicadas. Como explica Rodríguez (2017), esta ley también parece ser un fundamento primitivo de lo que conocemos en la actualidad como la ley de propiedad intelectual que protege los derechos de autoría.

Desde mediados del siglo 20, la *Declaración universal de los derechos humanos de las Naciones Unidas* (1948) ha sido un referente importante para el desarrollo de leyes que protegen el derecho de los ciudadanos a la información pública. En el Artículo 19 está resumida la libertad de opinión y de expresión que contempla la “libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección” (ONU, 2018). Durante 1966 surge el *Pacto de derechos civiles y políticos* para ratificar el respeto universal, el derecho de la libertad humana y el derecho a la información pública (ONU, 2018).

La Organización de los Estados Americanos (OEA) también constituye un referente en los antecedentes de la transparencia. Esta organización dio paso a reuniones que comenzaron a desarrollar un sistema de normas e instituciones que incentivaron una invitación del gobierno de EE. UU. para celebrar la primera conferencia internacional de Estados Americanos en Washington, D. C. en octubre de 1889. La organización es reconocida por su contribución en la protección de los derechos humanos. La aportación de estas organizaciones conforma un marco globalizado para el desarrollo de políticas, prácticas, leyes e indicadores de transparencia.

El gobierno de EE. UU. ha implementado leyes de transparencia y de acceso a la información que han servido de referente a Puerto Rico como territorio estadounidense. Por ejemplo, la Ley de Libertad de Información (Freedom of Information Act o FOIA, de 1966) fue diseñada para permitir que cualquier persona solicite, sin explicación o justificación, acceso a los registros existentes, identificables e inéditos de las agencias de gobierno.

Durante el año 1972 surge el Federal Advisory Committee Act con énfasis en las reuniones abiertas y la participación pública. Luego, en 1974, se aprueba la Ley de Privacidad (5 U.S.C. §552a) para regir la privacidad de información del gobierno y la recopilación, uso y difusión de registros mantenidos por agencias federales. La Ley de “Gobierno en el Sol” (Government in the Sunshine Act 5 U.S.C. §552b), promulgada en 1976 dio paso al escrutinio público de las deliberaciones de formulación de políticas de agencias federales. En tiempos más recientes, el

Congreso estadounidense publicó el memorando “Directiva de Gobierno Abierto” (2009) para implantar los principios de transparencia, participación y colaboración.

#### **1.4.4 Gobierno abierto y “e-government”**

Un marco legal globalizado a favor de la transparencia ha producido nuevos conceptos de gobernanza en las instituciones públicas como el *gobierno abierto* y el *gobierno electrónico*. El gobierno abierto es una filosofía y estrategia centrada en los ciudadanos. Tiene el objetivo de lograr eficiencias a través de una mejor gestión, transparencia de la información y participación ciudadana (Moore, 2012). El gobierno electrónico es una modalidad del gobierno abierto centrado en el paradigma digital. Utiliza las tecnologías para establecer sistemas de comunicación entre las agencias del gobierno y con los ciudadanos. Sobre esta modalidad, Cardona (2004) señala lo siguiente: “implica innovación en las relaciones internas y externas a través de acceso a la información, prestación de servicios, realización de tramites y participación ciudadana” (p. 26). Estos estilos han representado modalidades de transparencia alternas dirigidas a fortalecer la confianza de los ciudadanos en la gestión gubernamental.

En el año 2018 la ONU declaró que un 75% de los latinoamericanos desconfía de sus gobiernos y ante la crisis de confianza, hace un llamado a un avance continuo hacia instituciones abiertas e innovadoras para fortalecer los lazos perjudicados entre la sociedad y las autoridades (Carpio, 2018). Desde la academia, igualmente, esta crisis ha sido señalada y vinculada a la proliferación de la corrupción en las instituciones de gobierno (Peschard, 2017). A este escenario Canel (2007) añade la burocracia a todos los niveles del gobierno como una interferencia a los procesos transparentes (Canel, 2007). En respuesta a esta crisis, los gobiernos intentan pulir sus estrategias de transparencia con estas nuevas modalidades de gestionar el gobierno.

#### **1.4.5 Gobierno electrónico en Puerto Rico**

Las leyes que hemos mencionado sirvieron de fundamento para que el gobierno de Puerto Rico se insertara en las nuevas modalidades de gestión digital. En la investigación constatamos que el gobierno de Sila Calderón (2000-2004) inició la estrategia del gobierno electrónico con la aprobación de la Ley Núm. 151 de 2004. En la ley se dispuso el uso de las tecnologías de la información para transformar y agilizar las relaciones del gobierno con los ciudadanos y promover nuevas modalidades de transparencia. Formó parte de la tendencia globalizada de prometer

mayores garantías de transparencia y formatos creativos para la rendición de cuentas, acceso a la información, datos abiertos con el uso de herramientas.

Durante el año 2008 también se estableció en el gobierno la oficina del principal ejecutivo de información para crear una estructura de comunicación digital a fin de agilizar la interacción entre las agencias del gabinete y fomentar prácticas de transparencia. Las nuevas modalidades de gestión gubernamental, además, incluyeron el uso de los medios sociales, según presentaremos en los periodos de gobernación correspondientes.

Aunque el sistema de gobierno está regido por las leyes federales y locales de transparencia, ni las políticas de datos abiertos, ni las de acceso a la información, ni tampoco la oficina de ética gubernamental, que tiene como misión educar al servidor público para un desempeño que exhiba confiabilidad, han podido rescatar al gobierno de esta apariencia de falta de credibilidad.

## **2. Metodología**

Nuestra investigación presenta un análisis abierto, reflexivo, interpretativo y crítico sobre la evolución de la estructura de comunicación del poder ejecutivo del gobierno de Puerto Rico. Partimos de la premisa de que la aceptación de realidades múltiples, holísticas y construidas forma parte de la comprensión de un objeto de estudio (Gómez, 2001). Los hallazgos de nuestra tesis se presentan de manera narrativa según los paradigmas de la investigación cualitativa.

La metodología utilizada para desarrollar la investigación incluye varias etapas de trabajo, que se describirán en las siguientes subsecciones. En primer lugar, para contextualizar el estudio, realizamos un repaso de la historia política del país, y su impacto en las estructuras de comunicación gubernamental, presentado en el Capítulo I. Luego, para recolectar los datos inéditos y fundamentales para el estudio, realizamos entrevistas a exgobernantes y otros funcionarios que ocuparon puestos clave durante los periodos de análisis. Asimismo, realizamos un repaso de la documentación oficial generada en esos periodos relacionada con la comunicación (órdenes ejecutivas, leyes, etc.). A la luz de estos datos, aplicamos nuestro “Modelo para el análisis crítico de la comunicación del poder ejecutivo del gobierno de Puerto Rico”, el cual nos permitió llevar a cabo un análisis pormenorizado de cada periodo. Finalmente, aplicando el modelo de Burke

(1945), realizamos un análisis de fragmento del mensaje de estado basado en un extracto de un mensaje de estado de cada uno de los gobernantes.

## **2.1 Investigación histórica y documental**

Nuestra investigación requirió tomar en cuenta el contexto histórico, político y gubernamental de Puerto Rico. Como vimos en el Capítulo I, donde se ofrece un trasfondo desde estas perspectivas al gobierno de Puerto Rico, los gobiernos durante el periodo colonial español y la primera época de control estadounidense establecieron estructuras de comunicación basadas en un poder ejecutivo impuesto. A partir de 1948, y particularmente en 1952, con la creación de la Constitución, inicia el periodo democrático de gobierno local, aunque siempre bajo el dominio de EE. UU. Las estructuras de comunicación que analizamos en esta investigación, iniciando en 1972, se derivan de estos sistemas políticos. Además del Capítulo I, en cada capítulo de resultados, comenzamos ofreciendo un trasfondo de los eventos particulares que marcaron cada cuatrienio.

También hicimos un repaso documental de las órdenes ejecutivas emitidas por La Fortaleza, informes económicos realizados por la Oficina de Gerencia y Presupuesto, documentos presupuestarios de la Oficina del Contralor de Puerto Rico y a los libros publicados por varios exgobernantes, especialmente en lo correspondiente a la comunicación del poder ejecutivo.

## **2.2 Entrevistas**

Utilizamos la metodología de entrevistas como técnica central de recolección de datos, para obtener información de primera mano sobre las estructuras de comunicación del poder ejecutivo de 1972 a 2019. Se realizaron entrevistas cara a cara con los gobernadores Rafael Hernández Colón, Pedro Rosselló González, Sila M. Calderón, Aníbal Acevedo Vilá y Alejandro García Padilla, así como los funcionarios principales que formaron parte de la estructura de comunicación: jefes de comunicación, directores de prensa, secretarios de asuntos públicos y secretarios de la gobernación que formaron parte de la estructura de comunicación según los periodos correspondientes y que, por la naturaleza de sus funciones, conocieron de primera mano dicha estructura, su concepción, modificaciones y estrategias aplicadas a la gestión de la comunicación. También se tomaron en cuenta relatos de periodistas, senadores y exfuncionarios del gobierno, que abonaron al análisis de la estructura de comunicación del poder ejecutivo del gobierno de Puerto Rico. Estos relatos, que pertenecen a una historia inexplorada, iniciaron un proceso de análisis

crítico e interpretativo en esta investigación. (Cabe aclarar que editamos mínimamente las entrevistas, específicamente algunos rasgos de la oralidad, para hacerlas más legibles y comprensibles a un público internacional, cuidando por sobre todas las cosas no alterar el significado en lo absoluto).

### Personas entrevistadas

1. Rafael Hernández Colón, PPD, gobernador de Puerto Rico (1972-1976; 1984-1992)
2. Pedro Rosselló González, PNP, gobernador de Puerto Rico (1992-2000)
1. Sila María Calderón Serra, PPD, gobernadora de Puerto Rico (2000-2004)
2. Aníbal Acevedo Vilá, PPD, gobernador de Puerto Rico (2004-2008)
3. Alejandro García Padilla, PPD, gobernador de Puerto Rico (2012-2016)
4. Aníbal José Torres, PPD, secretario de la gobernación (2000-2004)
5. Jorge Colberg Toro, PPD, secretario de asuntos públicos (2000-2004; 2012-2016)
6. Juanita Colombani, directora de comunicaciones (2004-2008)
9. Marisara Pont, directora de comunicaciones (1972-1976)
10. Edward Zayas, director de comunicaciones y secretario de prensa (2004-2008)
11. Jesús Manuel Ortiz, secretario de prensa y política pública (2012-2016)
12. William Villafañe, secretario de la gobernación (2016-2018)
13. Eduardo Bhatia, PPD, presidente del Senado (2012-2016)
14. Yolanda Vélez Arcelay, periodista asignada a La Fortaleza (1984-1988)
15. Héctor Luis Acevedo, PPD, ayudante especial del gobernador (1984-1988) y exalcalde de San Juan (1988).
16. Fernando Agrait, presidente de la Universidad de Puerto Rico (1985-1990)
17. Grace Santana, secretaria de la gobernación (2015-2016)

Utilizamos además otras técnicas no estandarizadas que forman parte de la indagación cualitativa, como la revisión de la Constitución de Puerto Rico, órdenes ejecutivas, leyes, planes de comunicación de administraciones particulares, artículos de prensa, informes económicos realizados por la Oficina de Gerencia y Presupuesto, documentos presupuestarios de la Oficina del Contralor de Puerto Rico y otra documentación relacionada con la gestión de la comunicación de

los periodos, como: memos, cartas y minutas de reuniones. Estas fuentes de recolección complementaron las entrevistas y ofrecieron riqueza documental al análisis.

### **2.3 Análisis de cada periodo**

La orientación analítica interpretativa surge del paradigma cualitativo de investigación. Este paradigma se distancia de la corriente positivista empirista en su abordaje científico por incorporar la técnica analítica crítica para comprender el mundo social que el investigador observa, describe e interpreta. Los teóricos Lincoln y Guba (1985) sostienen que las aproximaciones metodológicas interpretativas se basan en observaciones, entrevistas y otras fuentes de datos descriptivos, así como en las propias experiencias subjetivas del investigador para crear descripciones e interpretaciones ricas y evocadoras de los fenómenos de estudio.

El análisis crítico propone la descomposición del objeto de estudio en sus partes constitutivas para interpretar el fenómeno de estudio. Sobre la función del método analítico, el teórico Calduch (2014) sostiene que “presupone una descripción general de una realidad para realizar la distinción, conocimiento y clasificación de sus elementos esenciales y las relaciones que mantienen entre sí” (p. 30).

Las categorías son conceptualizaciones analíticas desarrolladas por el investigador para organizar los resultados o descubrimientos relacionados con el fenómeno de estudio (Sampieri, 2010). Los diseños cualitativos permiten hacer estas conceptualizaciones extrayendo las partes de un todo y estableciendo relaciones entre estas (Gómez, 2011).

Para poder realizar nuestro análisis, se descompuso la estructura de comunicación del poder ejecutivo del gobierno de Puerto Rico en cuatro componentes, según presentamos en la Figura 6. Así, las cuatro categorías fueron examinadas para cada periodo de gobernación, lo cual facilitó su comparación. En la Estructura de comunicación, describimos la configuración estructural del aparato de comunicaciones del poder ejecutivo: identificamos la composición de la estructura y analizamos la interacción entre partes, así como la representatividad y la funcionalidad de la estructura. En la Portavocía, analizamos la organización del modelo de portavocía. En la Comunicación estratégica, exploramos los desafíos que los portavoces enfrentaron en cada periodo analizado y sus estrategias de comunicación. El tema de la Transparencia se aborda con la identificación de las leyes de transparencia aprobadas en cada periodo, cuando las hubo. Para cada componente, se realizó una crítica e interpretación sobre las debilidades, desafíos y fortalezas.

## 2.4 Análisis de fragmento del mensaje de estado

Para cada periodo de estudio, elegimos como objeto de análisis un fragmento tomado de un mensaje de estado de cada gobernante. Estos fragmentos constituyeron eventos comunicativos que afectaron la transparencia que pretendía proyectar el poder ejecutivo y, a su vez, a la confianza de los ciudadanos. En sus mensajes de estado, los ocho gobernadores comunicaron promesas que no fueron cumplidas, lo cual incidió en la reputación del gobierno. Sabemos que estas promesas fallidas también forman parte de la propaganda que tiñe estos discursos en los gobiernos democráticos. Sin embargo, analizar fragmentos del discurso de estado desde la perspectiva de la política puertorriqueña contribuye a resaltar el uso propagandístico de estos mensajes.

Aplicamos el crisol teórico de Burke (1945), quien, según vimos antes, fragmenta la complejidad de una comunicación en cinco componentes: el actor es la persona que realiza la comunicación, el medio se refiere al instrumento táctico para difundir el mensaje, el propósito es el objetivo de la comunicación, la escena aporta el ámbito o contexto que enmarca la comunicación y el acto es la comunicación accionada.

En nuestra investigación, nos enfocamos exclusivamente en el componente del Acto, por referirse específicamente al contenido expresado por cada gobernador en el fragmento elegido. En el primer periodo analizado (1972-1976), describimos también el componente del Medio (el Mensaje de Estado), que aplicará a todos los periodos subsiguientes. Los demás conceptos -Actor, Propósito y Escena- no arrojan más de lo expuesto en el análisis de cada periodo. Analizar el componente del Acto en estos fragmentos de comunicación nos permitió conseguir resultados comparables entre los periodos.

## CAPÍTULO IV

### Resultados y análisis

#### **Introducción**

Este capítulo inicia el análisis de la estructura de comunicación del poder ejecutivo, durante nueve cuatrienios, de 1972 a 2019. Cada uno de los próximos capítulos abordará un cuatrienio o periodo.

En cada periodo, cuando está disponible empezamos con un extracto de la entrevista realizada al exgobernante, donde él o ella hablan de la comunicación durante su gobierno. Esto nos permite conocer, en la voz de estas figuras, aspectos de su visión sobre su estructura de comunicación.

Luego se ofrece un trasfondo de los eventos más significativos —económicos, sociales, políticos— que ocurrieron antes o durante el periodo, con el objetivo de contextualizar cada cuatrienio de gobernación.

Entonces, pasamos al análisis de las categorías establecidas en el modelo: Estructura de comunicación, Portavocía y Comunicación estratégica. Para ilustrar la Estructura de comunicación de cada periodo, usualmente se presenta un organigrama. Se discuten los aspectos (cambios, innovaciones) más relevantes de cada estructura y también las debilidades percibidas. En la sección de Portavocía, a menudo se usa un diagrama para ilustrar la relación de la portavocía con los demás elementos de la estructura. Se describe cómo funcionó la portavocía en cada periodo y sus desafíos particulares. En la Comunicación estratégica, discutimos el modelo de comunicación estratégica utilizado por cada gobernador para gestionar la comunicación en el poder ejecutivo y las premisas de su plan maestro de comunicación. También discutimos cualesquiera leyes o medidas relativas a la transparencia gubernamental.

Finalmente, cada periodo termina con un estudio de caso. Esta sección tiene el objetivo de documentar y analizar comunicaciones de los gobernadores que pudieron incidir en la desconfianza que siente el pueblo hacia el gobierno. Para ello aplicamos el crisol teórico de Burke (1945), que fragmenta la complejidad de una comunicación en los componentes: actor, medio, propósito, escena y acto.

Como trasfondo a la estructura de comunicación del poder ejecutivo que comenzó en el año 1972, repasamos la estructura de comunicación de las dos gobernaciones previas: Luis Muñoz Marín (1948-1964) y Luis A Ferré (1968-1972).

#### Luis Muñoz Marín (1948-1964)

Luis Muñoz Marín fue el primer gobernador electo por el pueblo, y ocupó el cargo de la gobernación de 1948 a 1964. Por lo tanto, operó la primera estructura de comunicación de un gobierno democrático desde La Fortaleza. La estructura de comunicación que organizó Muñoz Marín estuvo conformada principalmente por el gobernador como figura principal de comunicación y de mayor exposición pública, un secretario de prensa y un funcionario de relaciones públicas.

Desde esta estructura elaboró un discurso político partidista de reforma social que sustituía la voz imperialista del gobierno de España y de los gobiernos impuestos por EE. UU. Según se ha presentado antes, hasta Muñoz Marín, los gobernadores en la isla habían sido impuestos y por tanto había mucho rechazo hacia ellos. En un escenario político enmarcado por resistencias nacionalistas que abogaban por la independencia de la isla, Muñoz Marín necesitaba generar una Constitución para el país y la nueva ideología del ELA para canalizar el fervor patriótico que permeaba en Puerto Rico. La estructura de comunicación del poder ejecutivo sirvió a esos fines.

A través de la estructura de comunicación del gobernador Muñoz Marín se magnificaban las virtudes del ELA como el estatus que preservaría la personalidad del pueblo y mejoraría la condición de vida de los puertorriqueños. El gobernador promovió un mensaje de lealtad a la ciudadanía americana, conferida en la ley Jones (1917), mientras enfatizaba que el ELA no representaba subordinación colonial porque Puerto Rico mantendría su identidad cultural, su idioma y otros aspectos de su idiosincrasia. De esta manera, el mensaje público que se elaboraba desde la estructura de comunicación del poder ejecutivo se cargó de la agenda ideológica del PPD. Esa agenda incluía una oferta al pueblo de bienestar social a través de programas educativos e incentivos económicos para la industrialización de la isla.

Durante el inicio de su gobierno, Muñoz Marín estableció programas para educar al pueblo. Estos programas, trabajados también por su secretario de prensa y relacionista público, representaron instrumentos de comunicación que fortalecían la ideología del ELA. Por ejemplo, la División de Educación de la Comunidad (DIVEDCO), creada en el año 1949, sirvió para promover

un discurso ideológico y persuasivo a favor del ELA. A través de este programa, el gobierno organizó iniciativas para llevar la educación a las zonas rurales de la isla. El propósito de la innovadora estrategia comprendía la educación básica sobre temas sociales, salud y democracia a través de películas, radio, libros, folletos, cartelones y discusiones de grupo (Almeyda, 1997). Se le reconoce como uno de los experimentos sociales de mayor importancia y más exitosos en la historia moderna de Puerto Rico.

El proyecto “Manos a la obra” se convirtió en otro instrumento de comunicación que fortalecía la ideología del ELA. Se originó por la Ley de Incentivos Industriales de 1947 que, a su vez, se apoyaba en la exención de impuestos federales que existían bajo el Artículo 9 de la Ley Jones. A partir de la implementación del programa, Puerto Rico experimentó un crecimiento económico gracias al desarrollo industrial (Carrión, 2017).

Estos acontecimientos, que forman parte de las transformaciones que empezó a experimentar la isla a partir del 1947, definieron el Puerto Rico del siglo 20 y representaron la voz ideológica del gobierno que comunicaba las bondades del ELA, posicionándolo, a su vez, como el estatus político que mejoraría la condición de vida de los puertorriqueños. Muñoz Marín gobernó Puerto Rico por 16 años y durante este periodo la ideología partidista que se comunicaba desde la estructura de comunicación enmarcó transformaciones determinantes en el desarrollo social, político y económico de la isla.

### Luis A Ferré (1968-1972)

Luis A Ferré gobernó a Puerto Rico de 1968 a 1972. Abogó por la unión permanente de la isla a EE. UU. a través de la estadidad como fórmula de estatus. Antes de llegar a la gobernación fue un miembro de la minoría estadista de la Convención Constituyente de Puerto Rico del año 1951. En 1952 ocupó el cargo de representante por acumulación en la Cámara y fue candidato a gobernación en los años 1956, 1960 y 1964. Luego de estos intentos infructuosos, resultó electo gobernador de Puerto Rico en el año 1968 bajo el PNP, el cual fundó luego del plebiscito de estatus de 1967.

Las elecciones de 1968 marcaron un ciclo nuevo en la política puertorriqueña porque rompieron la tradición del sistema caudillista que imperó en la isla durante los dieciséis años de gobierno de Muñoz Marín. Este momento marca la primera alternancia entre los dos partidos principales (PNP y PPD) en el poder ejecutivo. A partir de entonces, el gobierno de Puerto Rico

se ha caracterizado por alternancias partidistas y por algunos “gobiernos compartidos” donde el poder ejecutivo y legislativo son controlados por partidos diferentes (Santana, 2016).

La estructura de comunicación durante la gobernación de Ferré tenía los cargos principales de secretario de prensa, asesores, funcionarios de relaciones públicas y el gobernador como comunicador principal. Esta estructura de comunicación también se caracterizó por ser una plataforma para transmitir un discurso ideológico.

Ferré transmitía un discurso ideológico a favor de la estadidad. Sobre el discurso ideológico que emanaba de La Fortaleza, Santana Rabell (1994) explica lo siguiente: “uno de los objetivos políticos más importantes de la administración Ferré fue el control y la penetración del aparato estatal para impulsar su proyecto Redención y Nueva Vida lo cual representaba un prerrequisito para acercarse al ideal de la estadidad” (p.77). Para adelantar el proyecto ideológico de la estadidad, el gobernador Ferré realizó un reclutamiento masivo de personas identificadas con el PNP y creó una estructura para monitorear las agencias vinculadas al partido opositor. Esta estrategia facilitó el desarrollo de un sistema de comunicación paralelo a la estructura gubernamental con el objetivo de conocer las demandas y la efectividad de estas agencias (Santana, 1994).

Como podemos ver, la ideología política del gobernador se transfiere a la estructura del poder ejecutivo con prácticas que politizan la comunicación. La estrategia de crear estructuras paralelas de comunicación en las agencias del gobierno se vuelve a notar durante la gobernación de Pedro Rosselló en el periodo de análisis correspondiente.

## **1. Rafael Hernández Colón, Periodo 1972-1976**

*Una democracia depende de la comunicación. Las comunicaciones empiezan con el mensaje inaugural y terminan con el mensaje de despedida. Durante el curso de los años de gobierno hay que mantener una operación interna en La Fortaleza para gestionar las comunicaciones. Esas comunicaciones deben ser constantes con relación a los asuntos de prioridad; asegurarme en todo momento que transmito la verdad. El 95% de los temas gubernamentales permiten toda la transparencia, la cual se debe mantener en todo momento.*

*Cuando yo gobernaba, tenía un proyecto de país integrado en los distintos sectores de la vida del país y mis comunicaciones se relacionaban con eso fundamentalmente; si surgían otras situaciones importantes para el pueblo había que bregar. Recuerdo por ejemplo el mensaje de estado del '76. Un mensaje bien difícil porque Puerto Rico acababa de atravesar una recesión, por decirlo brevemente, tan seria como la de ahora; yo empecé por narrar los reveses que habíamos tenido y después logros y planes.*

*Yo tenía mi gente en comunicaciones que me daba apoyo operacional necesario. Requería obtener la información correcta y luego ver cómo presentarla para que fuera entendible y atractiva. Yo tenía gente buena; aparte de eso, mi carácter es de decir la verdad, de informar las cosas como son. Tú tienes unos objetivos y unas líneas de acción que definen tus prioridades y la comunicación que tú tienes que generar primariamente se refiera a esas prioridades. Sin embargo, en el contexto de la vida de un pueblo, se dan sucesos y circunstancias donde se plantean otros temas a los que hay también que reaccionar. No te puedes mantener solo en lo que tú quieres comunicar; hay que bregar con la realidad de la vida del pueblo.*

*La comunicación adecuada se da desde la transparencia. Se parte de ahí. Del querer proyectar las cosas como son.*

Rafael Hernández Colón, entrevista, 19 de abril de 2018.

## **1.1 Trasfondo**

Algunos aspectos relevantes del contexto político y económico para entender el periodo de 1972 a 1976 son: la tradición política bipartita, la depresión económica de 1976, la aprobación de la Sección 936 y las Leyes de transparencia. Se discuten a continuación.

### **1.1.1 Tradición política bipartita**

Sostiene Cruz Martín (2018) que hay consenso en que el bipartidismo en Puerto Rico adquiere solidez durante el periodo 1972-1976. En 1972 el PPD logra obtener la victoria en las elecciones generales luego del revés que representó la derrota de 1968 ante el PNP. El periodo de 1972-1976 está enmarcado, por lo tanto, en un cambio de gobierno y en un retomar ideológico; además, es el inicio de la alternancia partidista entre los dos partidos principales.

Cabe subrayar que la alternancia bipartita ha sido problemática para la gestión de la comunicación gubernamental, dadas las muchas promesas que quedan inconclusas a causa de los

cambios de mando. Según establecimos antes, el gobierno de Puerto Rico solo tiene cuatro años de gestión. Esto tiene dos implicaciones principales en la comunicación de un gobierno: primero, dificulta el cumplimiento de las promesas del gobierno, lo cual lacera su credibilidad ante el pueblo; y segundo, el tiempo limitado promueve que los gobiernos estén continuamente en campaña, lo cual politiza su comunicación.

### **1.1.2 Depresión de 1976 y aprobación de la Sección 936**

Desde la perspectiva económica resaltan dos acontecimientos durante este periodo: la primera gran depresión que atravesó el país en la época moderna y la aprobación de la Sección contributiva 936. Económicamente, el inicio del periodo 1972-1976 fue desalentador porque las medidas que asumía EE. UU. ante la crisis financiera internacional impactaban directamente la Isla (Hernández Colón, 2010). Se registra en este periodo una crisis económica cuando la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) aumentó el precio del crudo. Esta acción amenazó la industria petroquímica del país, que representaba un ángulo estratégico importante para desarrollar la economía (Hernández Colón, 2014). Por otro lado, en este periodo se aprueba la Sección 936 por parte de los EE. UU. para promover que corporaciones estadounidenses utilizaran a Puerto Rico como fuente de inversión, mediante una exención de impuestos federales (Martínez, 2014).

### **1.1.3 Leyes de transparencia**

Durante este periodo estaba vigente la Ley Núm. 141 del 29 de abril de 1949 (Gobierno de Puerto Rico, 1949). Esta ley establecía que las agencias del gobierno de Puerto Rico publicarían sus notificaciones, citaciones, edictos, subastas y demás anuncios en la radio, televisión, diarios y revistas de Puerto Rico, exclusivamente con cargo a las partidas y asignaciones que tuvieran tal fin. El gobernador Rafael Hernández Colón, al inicio de este periodo, emitió una Orden Ejecutiva para regular el uso de fondos en los anuncios del gobierno. Esta disposición inició la regulación del partidismo en la comunicación del gobierno de Puerto Rico (H. L. Acevedo, entrevista, 3 de diciembre de 2018).

## 2. Estructura de comunicación

La concepción de la estructura de comunicación del poder ejecutivo para el periodo 1972-1976 estuvo enmarcada en dos aspectos medulares: la vertiente político partidista y la influencia del modelo de comunicación del gobierno de EE. UU.

La vertiente político partidista en la estructura de comunicación viene de la campaña eleccionaria del entonces candidato a la gobernación Rafael Hernández Colón en 1971. Esta campaña se distinguió por un alto nivel de planificación estratégica y estructural, al punto de convertirse en un precedente en la forma de hacer campañas electorales en Puerto Rico. Este reconocimiento se debió particularmente al uso de estrategias innovadoras que no formaban parte de la tradición promocional en las campañas eleccionarias llevadas a cabo en la Isla, como el uso de los vehículos para recorrer la isla, las campañas de humor, los estribillos y las caminatas a través de los pueblos.

Cuando Hernández Colón resultó electo gobernador, quiso establecer en La Fortaleza una estructura similar a la utilizada en la campaña política para gestionar la comunicación del poder ejecutivo. De esta manera, se conformó en La Fortaleza una estructura de comunicación dirigida principalmente por personas que habían sido colaboradores activos en la campaña eleccionaria y gestores de las estrategias mencionadas. Por ejemplo, Jim Lewis, el director de la campaña electoral del año 1972, fue nombrado por el gobernador como su principal asesor de comunicación.

A partir de este periodo, se comienza a consolidar la práctica de otorgar contratos a personas que hubieran formado parte de la campaña política para ocupar posiciones en la estructura del gobierno con importantes roles de comunicación. Cuarenta y siete años más tarde, el gobernador Ricardo Rosselló (2016-2019) nombró a Ramón Rosario en el puesto de portavoz y a William Villafañe como secretario de la gobernación, dos personas que activamente trabajaron en la planificación de su campaña política. Estas prácticas se repiten través de los periodos acentuando la vertiente político partidista en la estructura de comunicación del poder ejecutivo en Puerto Rico.

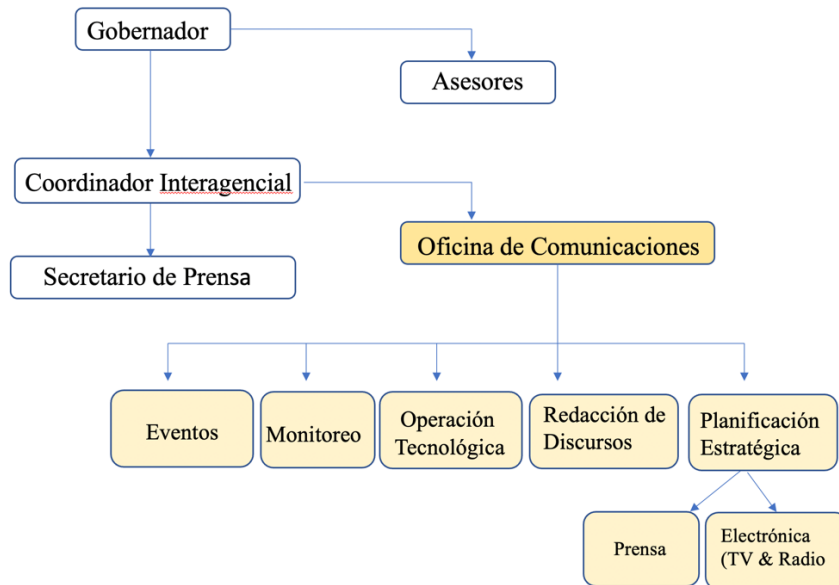
El segundo aspecto que enmarcó la concepción de la estructura de comunicación fue la influencia del modelo de comunicación del gobierno de EE. UU. La organización estructural establecida en La Fortaleza para gestionar la comunicación del poder ejecutivo estuvo a cargo de Matt Reese, quien antes de colaborar en la campaña política de Hernández Colón se desempeñó como asesor político en campañas presidenciales en EE. UU. (Hernández, 2018). Sobre la

influencia del modelo de comunicación de la Casa Blanca en la estructura del poder ejecutivo, el gobernador Hernández Colón señaló lo siguiente: “yo tuve asesores norteamericanos de primera línea en mi campaña que trabajaron con los presidentes Kennedy, Johnson y Carter. Estos me asesoraron en cuanto a la estructura de comunicación en La Fortaleza” (Entrevista, 19 de abril de 2018).

Matt Reese organizó en La Fortaleza una estructura de comunicación similar a la de la Casa Blanca, principalmente en las unidades de asesoría en comunicación, relaciones con la prensa y la oficina de comunicaciones. La intervención de Reese supuso una influencia del modelo de comunicación gubernamental estadounidense en el modelo estructural de comunicación del poder ejecutivo del gobierno de Puerto Rico. Emular el modelo de comunicación de la Casa Blanca estableció para los demás gobernadores una pauta estratégica que siguieron replicando. Por ejemplo, en 1993 Pedro Rosselló amplió la oficina de comunicaciones para tener una estructura con más funcionarios especializados en la gestión comunicativa, y en el año 2002, Sila Calderón, luego de consultar a asesores del presidente Ronald Reagan, creó el cargo de la secretaria de asuntos públicos y también adoptó proactivamente los resúmenes diarios a la prensa.

La influencia del sistema de comunicación de la Casa Blanca benefició la ejecución de la comunicación del gobierno por el desarrollo gradual de una estructura con semejanzas al modelo más reseñado en la literatura académica, institucionalizó en La Fortaleza la visión de la planificación estratégica a mediano y largo plazo y aproximó la estructura al esquema de organización estructural para la comunicación del gobierno descrita en el marco teórico (Elizalde, 2006; Canel, 2007; Sullivan, 2001; Kumar, 2007; Deutsch, 1980).

El gráfico siguiente presenta un esquema visual de la estructura de comunicación utilizada por el gobernador Rafael Hernández Colón en el periodo 1972-1976. Su organización y sus debilidades se discuten a continuación.



**Figura 9. Estructura de comunicación del poder ejecutivo (1972-1976)**

El modelo estructural de comunicación del poder ejecutivo estaba compuesto en primer lugar por la figura del gobernador, quien era la unidad dominante, es decir, el comunicador principal de la estructura. El coordinador interagencial servía de enlace comunicativo entre los secretarios de agencia (departamentos o ministerios) y La Fortaleza. El secretario de prensa era José Luis López. Entre los asesores en comunicación, destacaba Matt Reese. La oficina de comunicaciones (Planificación, Investigación y Operación Tecnológica) fue dirigida inicialmente por Jim Lewis y luego pasó a manos de Marisara Pont.

El gobernador como unidad de comunicación principal en la estructura representa su poder decisional sobre la gestión comunicativa del gobierno y su responsabilidad final sobre la información que se transmitía al país. Los asesores de comunicación, particularmente Reese, experimentado en la gestión de la política de EE. UU., tenían la función de asesorar directamente al gobernador. La unidad del coordinador interagencial fue un cargo creado por el gobernador mediante la orden ejecutiva 1841 de 1973. El coordinador era la mano derecha del gobernador, y servía de nexo comunicativo entre él y las agencias gubernamentales. En cuanto a la oficina de prensa, Luis López se encargaba de las relaciones con la prensa. En la entrevista que le realizamos a Hernández Colón, expresó las funciones de esta oficina:

La función principal de esta oficina era brindar apoyo operacional en la preparación de comunicados de prensa y otros documentos de publicación mediática, obtener información veraz de índole gubernamental y política, presentar información a los medios de forma atractiva y entendible, atender a los reporteros asignados en Fortaleza, transmitir lo que el gobernador decidiera comunicar y brindar información que le solicitaran los medios de comunicación, el gobernador o sus ayudantes o la oficina de comunicación (Entrevista, 19 de abril de 2018).

Cabe destacar que la oficina de comunicación se configuró y se sigue configurando con nombramientos de confianza, típicamente colaboradores en la campaña eleccionaria.

Según la Figura 9 (arriba), la estructura de comunicación del periodo 1972-1976 se amplía con la creación de la oficina de comunicaciones. Esta modificación fue impulsada por Matt Reese y representó la primera modificación a la estructura de comunicación del poder ejecutivo luego de los gobiernos de Muñoz Marín, Sánchez Vilella y Ferré. En nuestra entrevista, Hernández Colón expresó lo siguiente sobre esta modificación: “yo establecí una oficina de comunicaciones para gestionar la estrategia que se quería seguir respecto a las prioridades del gobierno” (Entrevista, 19 de abril de 2018). La oficina de comunicaciones, en contraste con la oficina de prensa, se creó para trabajar el mediano y largo plazo de la comunicación estratégica. Jim Lewis, quien dirigió esta oficina por primera vez, tenía experiencia en el diseño de estrategias de comunicación política y había asesorado a Hernández Colón durante su campaña electoral. En este periodo se originó la tradición seguida por los demás gobernadores de nombrar para este puesto a personas experimentadas en el campo de la comunicación. Sin embargo, el perfil de Marisara Pont, la segunda persona en dirigir la oficina, no era del campo de las comunicaciones, sino de biblioteconomía. Hernández Colón la contrató al identificar cualidades que la hacían idónea para dirigir la oficina.

En nuestra entrevista con ella, Marisara Pont relató que sus funciones estaban orientadas a establecer prioridades de comunicación, depurar información para transmitirla acorde a la estrategia establecida, realizar estudios relacionados con las percepciones públicas, recopilar información a través de las agencias gubernamentales, definir el momento apropiado para comunicar, planificar las intervenciones estratégicas de comunicación en eventos públicos y privados, asistir a otros actores de comunicación del gobierno (particularmente al secretario de prensa), realizar monitoreos de prensa, y publicar los mensajes de estado y los discursos (Entrevista, 28 de noviembre de 2018).

En este periodo existía en la oficina de comunicaciones una unidad de planificación compuesta por dos subunidades: planificación electrónica y planificación de prensa. Marisara Pont señala que el gobernador Hernández Colón decidió realizar una segmentación entre prensa escrita y los otros medios (televisión y radio).

Otra unidad presente en la oficina de comunicaciones era la de operación tecnológica. Esta unidad se originó durante este periodo y estaba dedicada mayormente a envíos de mensajes internos. Marisara Pont recuerda dos listas de envío: la Lista (A), que incluía comunicaciones que no estaban relacionadas al partido, y la Lista (B), que contenía comunicaciones de corte partidista, las cuales debían realizarse con equipo tecnológico del partido y no del gobierno. Como se presentó en el marco teórico, en la estructura de comunicación del poder ejecutivo subyace la ideología político partidista y los actores que ocupan posiciones en la estructura tienen la monumental tarea de no transferir su ideología partidista a la comunicación del gobierno. Por último, la unidad de investigación en la oficina de comunicaciones estaba dirigida a realizar estudios relacionados con asuntos políticos y con la percepción pública sobre la ejecución del gobierno. La creación de la oficina de comunicaciones añadió al primer nivel de planificación existente (gobernador, secretario de prensa, coordinador interagencial y asesores) un segundo nivel de planificación. Esta modificación fue significativa debido a que aumentó el alcance estratégico de la estructura. La oficina inició la tradición de las contrataciones externas de servicios de publicidad y la planificación estratégica, tanto de la imagen institucional como del gobernador, que ha permanecido en La Fortaleza desde en año 1972.

La estructura de comunicación que se estableció en el poder ejecutivo tenía una orientación centralizada, donde la autoridad formal del manejo de la comunicación del gobierno se concentraba en el gobernador. De esta manera, el gobernador, como unidad máxima de comunicación en la estructura, era quien realizaba nombramientos del personal de comunicación, decidía sobre los aspectos contractuales de asesorías en comunicación, establecía las unidades de comunicación, y determinaba la direccionalidad de los flujos de información internos. Además, era el comunicador principal, lo que implicaba su continua exposición o sobreexposición, como podremos observar en periodos subsiguientes.

Esta estructura cumplió con el principio de reunir las tres unidades principales que, según explica Canel (2007), son base de la gestión de comunicación: un jefe de gabinete, una secretaria de prensa y una oficina de comunicaciones. En el caso de este periodo la posición equivalente al

jefe de gabinete era el coordinador interagencial. A través de los periodos de análisis se hace evidente que este puesto ha recibido modificaciones; sin embargo, consistentemente representa en todas las administraciones un intento estratégico estructural de canalizar el flujo de comunicación entre La Fortaleza y las agencias de gobierno. La estructura que organizó el gobernador Hernández Colón también tiene unas coincidencias con los planteamientos de Elizalde (2006) en el sentido de que la oficina de comunicaciones inició una operación complementaria compuesta por la unidad de monitoreo, producción, gestión de imagen y redacción de discursos.

## **2.1 Debilidades de la estructura**

Presentamos seis debilidades que afloran del análisis de la estructura de comunicación del primer periodo: (1) ausencia del organigrama de comunicación, (2) politización, (3) burocracia, (4) ausencia de una unidad dedicada a la gestión y comunicación de la política pública, (5) ausencia de unidades dedicadas a las relaciones con grupos de interés y manejo de crisis y (6) ausencia de un portavoz designado.

### **2.1.1 Ausencia de un organigrama de comunicación explícitamente formulado**

Se desprende del estudio que a pesar de que la estructura del gobierno de Puerto Rico está representada en un organigrama donde aparece todo el andamiaje gubernamental, no se encontró evidencia de un documento dedicado a la coordinación de las unidades de comunicación. De la documentación existente con información privilegiada sobre la composición estructural de este periodo fue posible extraer la organización de las unidades de comunicación.

Se recomienda que exista en la estructura un organigrama de comunicación para visualizar los flujos de información propuestos. Tal y como dice García (1998), el organigrama brinda unidad y coherencia al programa comunicativo, agiliza los procesos, facilita la realización de tareas, administra los recursos, asegura la transparencia, coordina las áreas funcionales y estructurales y cohesiona grupos de trabajo. En palabras de Bartoli (1992) el organigrama hablará de cuáles son las prioridades comunicativas.

### **2.1.2 Politización**

La politización es un problema que se hizo evidente en una etapa temprana del análisis del periodo en cuestión. Recordemos que la concepción de la estructura de comunicación del gobierno

trajo personas de confianza que compartían la misma preferencia de estatus político. Como resultado, de forma orgánica se estableció un núcleo en la estructura con orientación político partidista compuesto por el gobernador, sus asesores de comunicación (quienes pertenecían al ruedo político partidista) y el coordinador interagencial (quien era el jefe del gabinete). La intencionalidad de conformar este núcleo es incierta; sin embargo, tuvo el resultado de politizar la estructura.

Según presentamos en el marco teórico, el núcleo no constituye una unidad física en el organigrama; sin embargo, está presente en todas las estructuras de comunicación gubernamental que optan por planificar su comunicación. Riorda (2008) argumenta sobre la presencia de este núcleo y explica que representa centralidad en la comunicación del gobierno, el lugar donde es gestada “la confianza y las promesas que se ofrecen a los ciudadanos” (p.32).

Es conveniente aclarar que el problema no es la presencia del núcleo, porque es un lugar de planificación centralizada que puede abonar a la efectividad de la comunicación del gobierno. El conflicto se genera cuando este núcleo está teñido de una influencia político partidista que afecta la comunicación pública del gobierno. Por ejemplo, en Puerto Rico este núcleo cercano al gobernador se ha descrito con frases como “los amigos del alma”, “los amigos de los amigos”, “los amigotes del gobernador” y “el círculo íntimo”. La planificación de una comunicación alterna e informal basada en opiniones y en el mejor criterio del gobernador y sus allegados no es compatible con una reflexión ponderada y planificada desde la perspectiva de profesionales de la comunicación.

En la estructura de comunicación de 1972-1976, el trasfondo político partidista del director de comunicaciones, Jim Lewis, y de asesores como Matt Reese iniciaron la consolidación del núcleo. En los periodos subsiguientes, los núcleos reflejan una politización que a través del tiempo se ha acrecentado produciendo desconfianza y escepticismo en el pueblo.

Durante este periodo inicial, se contraponen dos fuerzas internas de comunicación: la estructura general y el núcleo. ¿Qué implicaciones supone el fortalecimiento del núcleo para la concepción general de la oficina de comunicaciones? Veamos un ejemplo que se recoge en una minuta de reunión que data de 1973: el director de comunicación reclamaba participar en reuniones selectivas, privadas y privilegiadas del núcleo cercano al gobernador donde se discutían asuntos de la implantación de las políticas públicas porque a su juicio la participación en las etapas tempranas de estas discusiones incidía en una comunicación pública más eficiente. Lewis

pertenecía al núcleo de confianza del gobernador, pero eso no garantizaba que fuese incluido en todas las reuniones. Dentro del núcleo también existen subgrupos que se forman según la prerrogativa del gobernador como ocurrió en este caso.

Aníbal José Torres, el secretario de gobernación en el periodo del gobernador Aníbal Acevedo Vila, expresó lo siguiente sobre las implicaciones del núcleo que se forma en la estructura del poder ejecutivo de Puerto Rico: “es un fallo estructural que la oficina de comunicaciones tenga que competir con las contrataciones privadas que hace el gobernador en el área de comunicaciones” (Entrevista, 2 de agosto del 2018).

El núcleo es el lugar donde se gesta la confianza del pueblo; tomando en cuenta la crisis de confianza que atraviesan los gobiernos como el de Puerto Rico, parece que hay que estudiar con mayor profundidad este núcleo como un lugar invadido de intereses y opiniones que peligrosamente puede dictar la política pública del país y su comunicación. En esta investigación se atiende la presencia del núcleo en la estructura, señalándolo en todos los periodos analizados, así como sus implicaciones en la comunicación.

### **2.1.3 Burocracia**

Una tercera debilidad está asociada a la burocracia. El aspecto burocrático es un problema común de la administración en el sector público y, como explica Crozier (2009), se opone al dinamismo, la innovación y la motivación de la institución por sistemas excesivamente procedimentales. Durante este periodo, el gobernador Hernández Colón implantó un procedimiento de control que limitaba en parte las comunicaciones públicas de los secretarios de las agencias. El procedimiento de control consistió en que la oficina de comunicaciones tenía que aprobar las comunicaciones públicas de los jefes de agencia. En otras palabras, un secretario de agencia debía solicitar permiso antes hablar públicamente; al considerar que la estructura gubernamental para este periodo abarcaba 104 organismos gubernamentales (de los cuales 14 eran dependencias nuevas) podríamos anticipar un estancamiento de autorizaciones en proceso. Esto implica que las agencias perdían su eficacia en su gestión de transmitir información al pueblo. Esta implicación del aspecto burocrático en la comunicación se ha acrecentado en la medida que aumenta el tamaño del gobierno.

Durante este primer periodo, el director de la recién creada oficina de comunicaciones en La Fortaleza expresó “que los planes, programas y logros de las diversas agencias siempre debían

presentarse como elementos en el mosaico total del gobierno con el fin de presentar una gestión y comunicación razonada y coherente” (Lewis, 1973, p.2). Este es un planteamiento de tipo normativo donde la relación entre un jefe y un subordinado dio origen a los procedimientos que luego condicionaron la comunicación pública a la autorización previa de la oficina de comunicaciones. No obstante, el gobernador Hernández Colón expresó que, si bien sentía la necesidad de unificar el mensaje de las agencias gubernamentales a su mensaje de gobierno, también mantenía flexibilidad en permitir que los jefes de agencia hicieran comunicaciones públicas, siempre y cuando estuviesen alineados a su mensaje de política pública (R. Hernández Colón, entrevista, 19 de abril de 2018).

Aunque esta determinación restrictiva fue moderada por los subsiguientes gobernantes de acuerdo con su visión estratégica, la comunicación de los secretarios ha sido restringida a las autorizaciones de La Fortaleza y esto ha causado que una noticia importante de la gestión pública o una explicación necesaria sobre la ejecución del gobierno no se comunique a tiempo o simplemente no se transmita. Un caso reciente fue el llamado “secretario ausente” de la administración de la gobernadora Wanda Vázquez, quien ocupó el cargo por disposición de ley luego de la renuncia del gobernador Ricardo Rosselló (2019). Los ciudadanos y la prensa señalaron la poca presencia mediática del secretario de salud, Rafael Rodríguez Mercado, para anunciar las actualizaciones del departamento, sobre todo en una crisis de salud como la pandemia del COVID 19.

Desde la concepción del modelo estructural del gobernador Hernández Colón, la práctica de controlar las comunicaciones de los jefes de agencia se constituye como un problema burocrático que tendrá repercusiones en los periodos subsiguientes.

#### **2.1.4 Ausencia de una Secretaría de Asuntos Públicos**

La cuarta debilidad que se observa en la estructura de comunicación fue la ausencia de una Secretaría dedicada a la gestión y comunicación de la política pública o “policy”. Esas funciones eran realizadas por el gobernador, que junto a su coordinador interagencial y asesores, planificaban el desarrollo del programa de política pública del gobierno y su comunicación. Sin embargo, la unidad de “policy” debe ser más amplia que una integración orgánica de unidades. Consiste en una unidad con identidad propia que, según Kumar (2007), continuamente implementa y comunica las políticas públicas del gobierno.

### **2.1.5 Ausencia de una unidad de relaciones con grupos de interés y manejo de crisis**

La quinta y sexta debilidades se relacionan a la ausencia de las unidades de relaciones con grupos de interés y manejo de crisis. Es importante aclarar que, en el esquema de organización estructural para la comunicación del gobierno, presentado en el marco teórico, la unidad de relaciones con grupos de interés está dedicada al consenso con grupos multisectoriales como organizaciones del sector privado, público y sindicatos. Por su parte, la unidad de manejo de crisis se refiere a la planificación de temas conflictivos y sensitivos relacionados con la gobernanza del país. Esto es muy diferente a las crisis climatológicas, para las cuales el poder ejecutivo tiene un departamento especializado de manejo de emergencias.

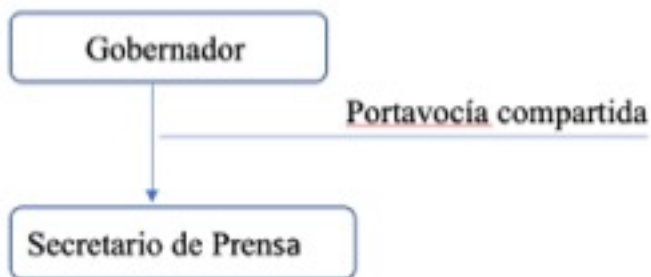
Aunque no existe documentación formal sobre la creación de estas unidades, en este periodo se da la primera concepción para formalizarlas. En el plan original de comunicación (1973), se contemplaba asignar unos comités ad hoc organizados en torno a temas sensitivos o áreas de interés gubernamental. Estos comités se reunirían de manera independiente para compartir información y elaborar estrategias comunes para presentar la información al público de acuerdo con las pautas preparadas por la oficina de comunicación. No obstante, la implantación y desarrollo de estos comités no culminaron en una unidad fija de la estructura de comunicación. El gobernador Hernández Colon fue visionario al plantear una idea que coincide con el argumento teórico de Elizalde sobre la necesidad de incorporar unidades dedicadas a la planificación estratégica de temas sensitivos y críticos.

### **2.1.6 Ausencia de un portavoz designado**

Finalmente, la séptima debilidad es que no se desarrolló la figura de un portavoz designado. En contraste con el argumento de Sullivan (2001), que enfatiza que la estructura de comunicación tiene que contar con una figura que transmita credibilidad al pueblo, esta figura no se reconoció en este periodo. Antes bien, era la figura del gobernador el principal comunicador de la estructura asistido incidentalmente por el secretario de prensa como veremos en la siguiente sección.

### 3. La portavocía

Esta sección contiene una presentación del modelo de portavocía adoptado por La Fortaleza durante el periodo de 1972-1976, y recopila los desafíos en el desempeño del portavoz señalados por el gobernador Rafael Hernández Colón.



**Figura 10. Modelo de portavocía del poder ejecutivo (1972-1976)**

La portavocía utilizada durante este periodo fue compartida entre el gobernador Hernández Colón y el secretario de prensa. El modelo teórico que hemos utilizado para contrastar y describir la portavocía del poder ejecutivo considera el portavoz designado, el enlace con la prensa y el dominio de política pública como elementos vitales para gestionar la comunicación (Torres, 2012; Kumar, 2007; Sullivan, 2001). La portavocía de este periodo muestra incongruencias con el modelo teórico por la ausencia de dos elementos fundamentales: la unidad dedicada a política pública y portavoz designado.

Las limitaciones por la ausencia de la unidad dedicada a la gestión y comunicación de la política pública fueron compensadas por el conocimiento y trasfondo en la gestión pública del gobernador como secretario de Justicia (1965) y presidente del Senado (1968-1972) y por sus asesores. En cuanto al portavoz designado, esta figura no se desarrolló y ante su ausencia la responsabilidad recaía sobre el gobernador como comunicador principal de la estructura. En ocasiones incidentales, el secretario de prensa tenía autoridad para realizar estas funciones.

Cabe señalar que durante esa época la figura del gobernador no tenía tanta presencia mediática como en otros periodos. Las apariciones públicas del gobernador estaban orientadas a eventos oficiales, como inauguraciones de proyectos, anuncios especiales, mensajes de estado, entrevistas y programas televisivos, entre otros. En un repaso hecho del periódico *El Mundo*

durante el mes de abril de 1973, constatamos solo doce apariciones del gobernador en ese medio, incluidas entrevistas, columnas y editoriales. Esta tendencia ha cambiado dramáticamente en la actualidad; al pasar del tiempo, la figura del gobernador ha adquirido mayor exposición por ser el comunicador principal de la estructura y por el desarrollo de las redes sociales.

El nivel de exposición del gobernador es una dificultad que enfrenta el modelo de portavocía del poder ejecutivo. Las confrontaciones diarias con la prensa colocan al gobernador en una posición vulnerable y desgastan su imagen ante el público. Cuando el gobernador se involucra en asuntos que deberían ser atendidos por el portavoz designado, surge un escenario fértil para cometer errores de comunicación. Por ejemplo, en 2017, durante el periodo del gobernador Ricardo Rosselló, la oficina del gobernador compró un vehículo blindado por un costo de \$250,000.00. Esto fue severamente criticado por la prensa, por el uso inapropiado de fondos públicos en medio de una crisis fiscal. Esta situación, en lugar de ser atendida por el portavoz designado con información completa sobre la transacción, fue manejada por el gobernador con una explicación de que “no sabía”, que continuamente desgastaba su imagen.

### **3.1 Desafíos del modelo de portavocía**

La portavocía de este periodo estaba enmarcada en un contexto complicado por la depresión económica que enfrentaba Puerto Rico por la crisis mundial del petróleo. En este contexto crecía la incertidumbre en el pueblo y el gobernador Hernández Colón veía la necesidad de tener una comunicación más efectiva y directa con el pueblo. Con una dimensión más profunda del modelo de portavocía, desarrolló una estrategia enfocada en tres conceptos principales: el Carácter, “Partir de la realidad” y una “Reflexión” sobre los asuntos del país. Estos conceptos, a su vez, representaron desafíos de su portavocía. Recoger la perspectiva del gobernador Hernández Colón sobre estos aspectos es algo inédito y constituye una contribución al acervo que se desarrolla sobre la comunicación del gobierno de Puerto Rico.

### 3.1.1 Carácter

Para el Gobernador, el carácter alude a una cualidad moral, es decir, a un conjunto de valores éticos que rigen la conducta de una persona. En el caso de este periodo se refiere a la sinceridad que resulta en una congruencia entre lo que se dice y lo que se hace. Del argumento teórico de Mintzberg (1987) sobre la planificación estratégica de la comunicación se desprende que la estrategia es vulnerable a las influencias de los actores que la planifican, quienes pueden o no hacer una representación óptima de la visión de la institución. El gobernador Hernández Colón estaba consciente de las dificultades que podría suponer el carácter de la persona que ocupara el cargo del portavoz y en la entrevista que realizamos lo expresó de la siguiente manera: “Hay problemas de carácter que inciden en la propiedad de la comunicación. Mi carácter es de decir la verdad, de informar las cosas como son. Hace falta una línea argumental entendible para que puedan funcionar los ciudadanos en una democracia” (R. Hernández Colón, entrevista, 19 de abril de 2018). Sus palabras parecen compartir territorio con Kumar (2007), cuando explica que no importa cuán buena sea una estructura o un equipo de comunicación si sus implementadores son débiles será muy difícil proyectar lo contrario (Kumar, 2007).

El gobernador Hernández Colón sostuvo que “hay que tener carácter para comunicar al pueblo información veraz” y adjudicó a la falta de carácter del portavoz los problemas de credibilidad que típicamente enfrentan los gobiernos. Elevó la función del portavoz a niveles morales donde son necesarios ciertos valores para llevar a cabo lo que Desantes (1988) llamó el “deber troncal de informar”, en otras palabras, el compromiso inamovible con la legitimidad de la información.

El gobernador narró que el carácter también supone una herramienta correctiva ante las “premisas movedizas” que interfieren en la comunicación del gobierno. Sostuvo que estas premisas se componen de dos problemas fundamentales: primero, la seducción de decir cosas falsas para quedar bien, y segundo, creer que se está diciendo lo correcto, cuando no se ha hecho el trabajo previo relativo al tema para saber que lo que se comunica es lo correcto. En este contexto, el Gobernador presenta el carácter como una cualidad de sinceridad y diligencia. Hernández Colón señaló que en el mensaje de situación del país del año 1976 comenzó explicando los reveses de su gestión pública ante la gran crisis económica que atravesaba Puerto Rico. Entre

ellos figuraban, por ejemplo, la pérdida de 49,000 empleos en el año natural 1975 y el aumento en el desempleo a una cifra cerca del 20%.

El concepto de la vulnerabilidad del carácter del comunicador coincide con el pensamiento de Habermas (1987), que consideró la comunicación como una serie de acciones razonadas que establecen el carácter como una herramienta de racionalidad y un atenuante de las expresiones incomprensibles e incoherentes.

### **3.1.2 “Partir de la realidad”**

Con relación al segundo desafío, Hernández Colón expuso que desde la realidad se construyen las líneas argumentales entendibles para el funcionamiento de los ciudadanos en una democracia. Este reto hace evidente la importancia del apoyo estructural que necesita el portavoz para discernir la veracidad de la información.

El gobernador Hernández Colón dijo lo siguiente: “Hay que partir de la realidad”, para enfatizar que su portavocía partía de la realidad. La “realidad”, en palabras de Kumar (2007), bien podría ser políticas fundamentadas, ancladas en tierra y distanciadas de ilusiones premeditadas en busca de buena acogida (Kumar, 2007). Hernández Colón explicó que una estrategia fundamental en la ejecución de la portavocía consistía en informarse bien y entender los procesos antes de hablar o de informar al público, para saber distinguir entre la información y la desinformación. En palabras textuales del gobernador “saber cuándo la información que uno como gobernante le está dando al público es correcta porque en los procesos gubernamentales se distorsiona mucho la verdad por los distintos actores que intervienen” (Entrevista, 19 de abril de 2018).

### **3.1.3 “Reflexión” sobre los asuntos del país**

Por último, el tercer desafío que afloró durante este periodo se asoció con la “reflexión”. En este periodo el gobernador Hernández Colón señaló la necesidad de que la posición del portavoz fuera “reflexiva”. El requerimiento de la reflexión de la portavocía ha sido tratado por Canel (2007) y coincide con el beneficio de tener un espacio reflexivo como elemento integral en la ejecución de los portavoces. Sin embargo, el aspecto reflexivo es complicado para los portavoces porque trabajan en medio de tensiones por el alto nivel de información e imprevistos que circulan, tanto en la estructura de comunicación, como en el espacio público. Existen otras perspectivas, como la de Gutiérrez Rubí (2009), orientadas hacia una política reflexiva y al valor de la política

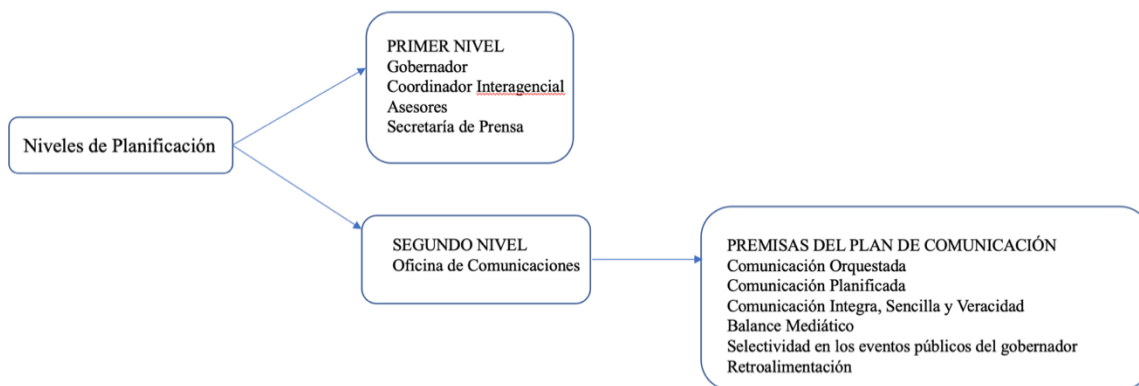
meditada para que los funcionarios públicos encuentren un nuevo sentido de hacer política. Existen coincidencias entre Canel y Gutiérrez Rubí en que la intensidad de los medios, por el torrente de noticias, aleja a los actores públicos de la ponderación. Sin embargo, Gutiérrez Rubí (2009) hace un señalamiento puntual sobre lo imprescindible de la distancia político partidista para una actitud reflexiva: “un retiro de estudio que la ciudadanía pide a gritos” (p. 15).

En consonancia con este enfoque reflexivo, que debe encontrar un espacio entre las cargadas agendas de los portavoces, el gobernador Hernández Colón planteó lo siguiente: “Se puede dar una información correcta si el gobernante es una persona objetiva y razonable que sigue lo que debe ser. Si está empeñado en decir cosas que no son, entonces los mejores técnicos y estrategias de comunicación no pueden resolver ese problema” (Entrevista, 19 de abril de 2018). Hernández Colón coloca la posición reflexiva en un relativismo interpretativo que continúa vigente en la literatura académica a través de autores como Gutiérrez Rubí y Canel.

#### **4. Comunicación estratégica**

En esta sección presentamos el modelo de comunicación estratégica utilizado por el gobernador Rafael Hernández Colón para gestionar la comunicación en el poder ejecutivo y las premisas de su plan maestro de comunicación.

La comunicación estratégica del poder ejecutivo se gestionaba a través de dos niveles de planificación, según se observa en el siguiente modelo gráfico. Estos niveles se utilizaban como un plan maestro de comunicación, con premisas que analizamos a continuación.



**Figura 11. Comunicación estratégica del poder ejecutivo (1972-1976)**

#### **4.1 El plan de comunicación (1973)**

El plan de comunicación se encontró en el archivo de la biblioteca del gobernador Hernández Colón en la ciudad de Ponce, Puerto Rico. El gobernador delegó en Jim Lewis el primer plan de comunicaciones, que vino a ser la guía estratégica que adoptó el gobierno central de Puerto Rico para organizar la estructura de comunicación y diseñar el mensaje público del gobernador y su gobierno. Es a partir de 1973 que se conforma la operación de la estructura de comunicación sobre unas estrategias delineadas. Constituye un referente importante para el análisis de la comunicación estratégica de los periodos posteriores y una referencia disponible para los que aspiren a dirigir los destinos de este pueblo.

A continuación, discutimos las estrategias del Plan maestro de comunicación sometido el 28 de marzo de 1973 por Jim Lewis, director de comunicaciones, por dos razones principales: primero, porque forma parte del acervo de la historia de la comunicación del gobierno de Puerto Rico y, por lo tanto, enriquece la escasa bibliografía disponible en la literatura académica relacionada al gobierno y su comunicación. Segundo, porque constituye una forma objetiva de mostrar que la comunicación del gobierno se fundamentó sobre bases estratégicas.

Además, de este plan original se desprenden aspectos relacionados tanto a la estructura como a la gestión de la comunicación del gobierno central que parecen aflorar a través de los

diferentes periodos analizados, a pesar de las modificaciones estructurales realizadas por los gobiernos.

La primera estrategia, “Nuestra comunicación debe ser orquestada”, enfatizó la importancia de la coherencia en la comunicación del gobierno. En palabras de Lewis (1973), la comunicación del gobierno debía ser como un mosaico. La visión de orquestación que se desarrolla en este periodo es de una comunicación centralizada. La comunicación del poder ejecutivo se gestionaba a través de una estructura jerárquica que supuso centralizar la comunicación para asegurar la coherencia en la información que se transmitía al pueblo. La visión de orquestar la comunicación anticipaba problemas comunicativos entre las unidades de la estructura, particularmente entre las agencias del gabinete y La Fortaleza; paralelamente representó el control de la comunicación porque la comunicación pública de los jefes de agencia requería de aprobaciones por parte de la oficina de comunicaciones.

Esta estrategia surge de la forma en que se manejaba la campaña política del gobernador Hernández Colón y se transfiere al plan maestro. Ejemplifica la complementariedad necesaria entre las unidades de la estructura de comunicación y sus funciones para lograr una representación comunicativa coherente.

La segunda estrategia establecía que “Nuestro programa de comunicación debe ser planificado”. En esta premisa se enfatizó la importancia de que el director de comunicaciones participara en las reuniones de implantación de políticas públicas. En el año 1973 se inicia un cuestionamiento que trascendió el periodo y ha permanecido vigente a través de los 47 años transcurridos: ¿Debe el director de la oficina de comunicaciones en La Fortaleza participar de las reuniones de política pública? Esta interrogante es neurálgica a nuestro tema de investigación. En la creación de la estructura de comunicación, se configuró un núcleo compuesto por el gobernador, sus asesores de gestión y de comunicación y el coordinador interagencial (el jefe del gabinete), donde impera la ideología político partidista. En este lugar ocurren planificaciones sobre la política pública del país y se toman decisiones sobre la forma de accionar la comunicación. Los miembros pueden dar su opinión para construir la escena comunicativa y probablemente prevalezca la opinión del gobernador distanciada de la óptica de un profesional de la comunicación con mayor neutralidad y objetividad. Por lo tanto, la participación del director de comunicaciones donde se determina la política pública es imperativa y en este periodo constituía un primer acceso dentro del espacio de control y poder de la información.

Es interesante observar que la visión de orquestar la comunicación inicialmente no se extendió a incluir el director de comunicaciones en las reuniones de política pública. Esa limitación se ve en el argumento de Kumar (2007), quien además de recomendar la participación de actores de comunicación en las discusiones sobre política pública, plantea la necesidad de crear unidades dedicadas a este fin.

La tercera estrategia fue “Nuestra comunicación debe caracterizarse por su integridad, rectitud, sencillez y veracidad”. Esta estrategia viene a atender el problema de la falta de transparencia en la comunicación del gobierno. Fue evidente dicho problema principalmente por la urgencia indebida de dar noticias maquilladas acomodaticias a la visión del gobierno para tener una buena recepción entre los ciudadanos. En el plan de comunicación de 1973, afloró un problema de transparencia que transcurridos más de 46 años continúa vigente en el gobierno. Los actores gubernamentales, particularmente de las agencias, enfrentan la tentación de querer lucir mejor que los hechos en busca de aprobaciones públicas a corto plazo (Lewis, 1973). Desde la óptica de Canel, ahora distanciados en el tiempo, podemos ver estos efectos. Lucir mejor que la realidad es una contradicción que Canel (1999) abordó desde la discrepancia entre el discurso y las acciones para enfatizar que el “decir y el hacer”, en otras palabras, el “comportamiento y el discurso”, deben estar estrechamente ligados.

La visión estratégica de orquestar la comunicación ahora se transfiere al sentido ético para crear un código deontológico que vela por la integridad, rectitud, sencillez y veracidad en la comunicación del gobierno. Esta estrategia es una aspiración humana destinada a fallar precisamente por la vulnerabilidad de la naturaleza humana. La tendencia de los funcionarios de gobierno en apresurarse en hacer comunicaciones públicas que luego pueden resultar contraproducentes se cuestionó durante el periodo del 1972-1976 como un aspecto nocivo para desarrollar la confianza del pueblo.

En la cuarta estrategia, se estableció que “Nuestro programa de comunicación debe exhibir balance mediático adecuado”. El gobierno tiene la prerrogativa de colaboración con los medios de comunicación y decide a qué medios dar entrevista y a cuáles responder. Esta estrategia tenía el fin de que todos los medios tuviesen la información que el gobierno se proponía difundir. En las campañas políticas funciona ser selectivo con los medios de comunicación; sin embargo, en el gobierno, esta estrategia no funciona porque se necesita que todos los medios cubran la comunicación. El plan de 1973 levantó la alarma de denunciar favoritismos del gobierno hacia

medios de comunicación. Esta conducta causaría una relación desbalanceada con los medios de comunicación que colocaría a los periodistas en función de corredores de la información del gobierno por ostentar exclusividades y privilegios informativos sobre otros medios.

En una mirada a la política exterior vemos cómo esta tendencia ha sido fuente de corrupción informativa y falta de transparencia porque ha propiciado negociaciones ilegítimas entre el gobierno y medios de comunicación para que estos últimos manipulen portadas y detengan publicaciones que afectarían a la imagen del gobierno, a cambio de inversiones significativas en publicidad. Así, por ejemplo, lo vemos en reseñas sobre el gobierno de México en las que se le adjudica al presidente Peña Nieto haber gastado en publicidad en 2016 alrededor de 2,000 millones de dólares, posiblemente más que ningún otro presidente en la historia de México. En Puerto Rico, igualmente se ha reseñado la conducta de periodismo comprado por el gobierno por los contratos que comentaristas políticos radiales tienen con el gobierno mientras analizan la ejecutoria del gobierno (Rodríguez Cotto, 2017). Se deriva de esto que lograr el balance mediático es una aspiración difícil de lograr. Vemos aquí que el balance informativo que el gobierno establece con los medios de comunicación se presenta durante este periodo como un aspecto problemático en la comunicación estratégica del gobierno.

La quinta estrategia establece que “Nuestro plan de comunicación debe pautar estratégicamente los eventos públicos del gobernador”. Esta estrategia iba dirigida a subsanar el disloque de prioridades noticiosas y la frecuencia de sus acciones comunicativas. Posiciona al gobernador informando en eventos de gran relevancia. Esta estrategia precisamente se aborda en Canel (1999) para señalar el cuidado estratégico que debe imperar para determinar la frecuencia de las apariciones públicas de un gobernante. Este cálculo estratégico es una necesidad que tienen los gobiernos de mantener la conquista de votos y de gestionar la imagen del gobernante una vez llega al poder (Canel 1999).

Lewis (1972) anticipaba que la figura del gobernador estaría sujeta a desgastarse si sus apariciones en las conferencias de prensa, entrevistas, eventos y otras apariciones públicas no se regulaban estratégicamente. Surge pues esta premisa para proteger la imagen del gobernador contra el escrutinio diario de la prensa o, en palabras del Hernández Colón, “del titular nuestro de cada día” (Entrevista, 19 de abril de 2018).

Esta estrategia cubría dos vías: por un lado, dar proyección al gobernador a través de acciones tácticas y, por otro, vigilar el desgaste de su imagen. En Puerto Rico, la exposición

mediática de la figura del primer ejecutivo del país se ha acrecentado a partir de este primer periodo, donde la figura del gobernador Hernández Colón no solía reaccionar a todos los asuntos mediáticos como suele ocurrir en la actualidad. Por el contrario, una afinada visión decidía cuáles deberían ser sus intervenciones públicas y en qué etapa de la comunicación debería intervenir.

Por último, la sexta estrategia del plan de comunicación de 1973 establecía que “Nuestro programa de comunicación deberá incluir retroalimentación”. El plan hace alusión a la necesidad de evaluar diferentes mecanismos que identificaran vacíos de información, excesos de información y datos que reflejaran la percepción del público sobre el mensaje del gobierno. Es evidente que a partir de este periodo la gestión comunicativa del gobierno incorporó la visión de una comunicación retroalimentada, es decir, asistida con la utilización de métricas para monitorear la opinión pública. Esta estrategia ha sido permanente en el gobierno y se ha ido desarrollando de la mano de las nuevas tecnologías en la comunicación. En la oficina de comunicaciones se estableció una división de monitoreo e investigación para seguir el curso de las noticias y análisis relacionados a la ejecución del gobierno.

Estas estrategias tienen aspectos positivos, como la orquestación de la comunicación para unificar el mensaje del gobierno, la participación del director de la oficina de comunicaciones en las reuniones de política pública, posicionar al gobernador en eventos de gran relevancia para evitar el desgaste de su imagen y la importancia de la retroalimentación para planificar la comunicación. Sin embargo, también presentan aspectos que implican problemas de transparencia a través del balance mediático propuesto y otros difíciles de precisar que dependen de la moralidad y el valor ético de los funcionarios del gobierno. Estas estrategias, además de representar el lineamiento estratégico que se instauró en La Fortaleza durante 1972-1976, contienen aspectos importantes que en la actualidad pueden ser objeto de reflexión para los responsables de la comunicación del gobierno de Puerto Rico.

## **5. Análisis de fragmento del mensaje de estado**

*Esta crisis prueba, fuera de toda duda, nuestra necesidad de tener un puerto de hondo calado en Puerto Rico tan pronto sea posible.*

Rafael Hernández Colón, Mensaje de Estado, 28 de enero de 1974.

La comunicación que se presenta se toma del mensaje de estado ofrecido por el gobernador Hernández Colón en 1974. En este análisis, y en los subsiguientes, el mensaje de estado constituye el “medio” en la teoría de Burke (1945). En estos mensajes, que se caracterizan por la notoriedad pública que alcanzan, se hacen promesas, se ofrecen soluciones y se presentan propuestas para atender la situación económica del país. En los periodos analizados se devela el resultado adverso de las comunicaciones que no logran materializarse y antes bien quedan enmarcadas en la progresiva insolvencia del gobierno.

### Medio

El medio es el mensaje de estado pronunciado por el gobernador Hernández Colón el 28 de enero de 1974. La descripción que se hace a continuación de este medio vale para todos los casos que se analizan en periodos subsiguientes.

El mensaje de estado constituye el mensaje de mayor relevancia del gobernador de turno y tiene lugar en la asamblea legislativa frente a todos los representantes y senadores, miembros del poder judicial, invitados especiales y alguna representación del pueblo a los que usualmente se invita con propósitos estratégicos para evidenciar el progreso de la gestión gubernamental. Se caracteriza por tres aspectos principales: su mandato constitucional, su contenido económico y su forma comunicacional. Veamos brevemente estas tres características.

Primero, el mensaje surge como un mandato descrito en la Sección IV, Artículo #4 de la Constitución de Puerto Rico. Establece que el gobernador presentará, en la asamblea legislativa, en el comienzo de cada sesión ordinaria, es decir, al principio del año, un mensaje sobre la situación del Estado.

Segundo, en cuanto al contenido fiscal del mensaje es la oportunidad que tiene el gobernador para comunicar al país el presupuesto del gobierno, explicar las partidas presupuestarias de las dependencias gubernamentales y mostrar su planificación estratégica para la gestión de la política pública. La constitución establece que el mensaje estará dirigido a temas fiscales. No obstante, el gobernador tiene prerrogativas en cuanto a los temas que enfatizará, la forma de resaltar situaciones de política pública, el tono que usará para resaltar u ocultar sus habilidades retóricas para construir su mensaje o, en palabras de Burke (1945), salir a escena.

Por último, el mensaje de estado se caracteriza por su forma comunicativa. Cada gobernador utiliza estrategias comunicativas, entre las que resaltan las afectivas, que muestran el lado solidario del gobernador con los asuntos del país, y las retrospectivas, donde evocan el pasado y responsabilizan a su antecesor por los problemas del gobierno. Aparte de estas características, el mensaje de estado constituye una tradición en la comunicación gubernamental y una oportunidad para medir fuerzas políticas.

Desde el punto de vista de la comunicación, representa una tradición en la gestión comunicativa del gobierno y un evento de trascendencia mediática donde el gobernador tiene la oportunidad estratégica de rendir cuentas, presentar un presupuesto de operación gubernamental, ofrecer explicaciones, excusas, autoelogios, presentar proyectos futuros, consolidar su imagen cara a las próximas elecciones, afirmar visiones ideológicas, hacer promesas y sedimentar ilusiones de bienestar en el país. Sin embargo, el pueblo lo ve de otra manera: el mensaje de estado ha sido el centro de críticas que colocan en cierta vulnerabilidad la credibilidad del gobernante y su gobierno. Por ejemplo, las redes sociales han difundido fotos que muestran críticas al mensaje de estado con expresiones despectivas como: “El rey del truco”; “¿Cuándo se acabará esto?”, “Qué lindo; hasta lloré...”, entre otros. La libertad de prensa y de expresión, en su mayoría de líneas editoriales contrarias a las del gobierno, fomentan un torrente desbocado y creativo de evaluaciones críticas al mensaje de estado y activa la discusión, las críticas, los elogios y los efusivos análisis.

Desde la perspectiva política, se espera que el mensaje no sea partidista, sin embargo, es un detonante para el debate partidista en el país. Tanto el gobernante como el opositor lo utilizan para medir sus fuerzas. Aunque está prohibido el partidismo en la comunicación de este mensaje, la naturaleza partidista está presente, tanto así que es usual observar a los militantes partidistas en los predios del Capitolio favoreciendo con entusiasmo al gobernador de turno, mientras con igual efervescencia los opositores se agrupan en abiertas disensiones y protestas. Desde el punto de vista de la comunicación se ha convertido en un agente catalizador que enciende las huestes políticas.

### Acto

El acto es el modo específico en que se ejecuta la comunicación. Se concretiza el objetivo de comunicar al pueblo la propuesta de construir un superpuerto de transbordo en el pueblo de Ponce. Con el proyecto se atendería estratégicamente la importación de petróleo para abastecer el país ante los acontecimientos de la crisis del petróleo. Durante el mensaje, para proponer la idea

de un puerto de hondo calado, el gobernador utilizó una acción de carácter “comunicativo” que Canel (1999) describe como las que buscan entendimiento mutuo y consenso entre el gobierno y sus públicos. El gobernador comunicó al país una solución para desarrollar la economía porque el proyecto del superpuerto colocaba a Puerto Rico en un marco para el desarrollo comercial estratégico con el fin de ser un conector entre países de América Latina.

Sin embargo, cuando vemos la historia treinta años después, ante la opinión pública, esta comunicación forma parte de una de tantas acciones dramáticas que contiene promesas que no logran materializarse. Veamos el desenlace.

En el año 2003, el proyecto del superpuerto en Puerto Rico adoptó el nombre del Puerto de las Américas y se informaba en los medios de comunicación del país que estaría listo para recibir los primeros barcos de gran calado en 2005. En 2017, catorce años más tarde de haberse anunciado, se reseñaba en la prensa que la inversión del gobierno en fondos públicos por 300 millones de dólares para operar el Puerto de las Américas o el superpuerto de 1972 no había logrado materializarse.

En cita directa para el periódico *El Vocero*, Mayita Meléndez, la alcaldesa del municipio de Ponce, donde se proyectó la construcción del superpuerto, expuso lo siguiente:

Muchos años han pasado y lamentablemente todavía el Puerto de las Américas carece de la habilitación final para la operación como un puerto de trasbordo, carece de la contratación con un operador de calibre internacional y carece de la carga orgánica imprescindible para interesar líneas navieras con potencial de realizar trasbordo en sus instalaciones (Meléndez, 2017).

Cuarenta y siete años han pasado desde que se comunicara al país una alternativa de desarrollo económico que no se materializó. El proyecto del superpuerto es un ejemplo como punto de partida para hacer evidente una problemática de comunicación que ha caracterizado a todos los gobernantes en Puerto Rico. Como si fuese parte de una pieza teatral, el gobierno comunica al país promesas y gestiones que no se materializan. En los periodos subsiguientes, se presentan propuestas fallidas que los gobernadores comunicaron para atender la situación económica, que han incidido negativamente en la credibilidad del gobierno.

## Conclusión

El periodo de 1972 a 1976 tiene un valor histórico muy importante en el desarrollo de la estructura de comunicación del poder ejecutivo. A continuación, presentamos los rasgos más importantes de este periodo de gobernación:

### Profesionalización de la estructura de comunicación del poder ejecutivo

Hernández Colón llegó a la gobernación en el año 1972 con la visión de implementar reformas en Puerto Rico. El estribillo de su campaña política, “Un nuevo Puerto Rico”, mostró la visión reformista que también aplicó a la estructura de comunicación. Hernández Colón es el gobernador que establece la oficina de comunicaciones en 1973, creando un nuevo paradigma en la gestión de la comunicación del poder ejecutivo. Esta fue la primera modificación a la estructura de comunicación establecida bajo el primer gobierno democrático de Luis Muñoz Marín en 1952.

La visión de reformar Puerto Rico coincide con los cambios sociales en los que transitaba Puerto Rico por los efectos de la industrialización y los nuevos paradigmas políticos del bipartidismo, que se inicia en 1968 con la primera derrota del PPD frente al candidato Luis A Ferré del PNP.

La profesionalización de la estructura al establecer una oficina de comunicaciones fue un acierto. Además de tener coincidencias con nuestro modelo de comunicación gubernamental, comenzó una práctica de planificar a mediano y largo plazo la imagen institucional del gobierno y del gobernador. A través de la oficina de comunicaciones, el gobernador estableció una visión de planificar estratégicamente la comunicación del gobierno de Puerto Rico y añadió a la estructura un segundo nivel de planificación estratégica. Hasta entonces la estructura contaba con un solo nivel, formado por el gobernador, funcionarios de prensa y relaciones públicas. A partir de la reformulación de Hernández Colón, se añadió una subestructura con dependencias de monitoreo, eventos, redacción de discursos, comunicación visual e investigación para gestionar la imagen del gobernador y del gobierno. De esta forma se transformó la manera de gestionar la comunicación del poder ejecutivo salvaguardando la imagen del gobernador a través de estas estructuras. La implementación de estos cambios se conoce como “la estructura de Hernández Colón”.

Identificamos en este periodo (1972-1976) debilidades en la estructura de comunicación que continuaron aflorando en gobernaciones posteriores, tales como la ausencia de un portavoz

designado, la carencia de unidades de relaciones con grupos de interés y manejo de crisis, la burocracia y la politización. Discutimos cada una de estas debilidades a continuación.

### Ausencia de un portavoz designado

En este periodo la estructura careció de un portavoz designado; en su ausencia, el gobernador fue el comunicador principal de la estructura, rol que en ocasiones compartía con el secretario de prensa. Consciente de la importancia que tiene el portavoz para desarrollar la confianza del pueblo, el gobernador Hernández Colón utilizó un modelo de portavocía basado en su persona, que resaltó el carácter, la realidad y la reflexión sobre los asuntos del país.

La crisis económica que atravesó Puerto Rico a causa del alza del costo del petróleo a nivel mundial provocó cambios en su modelo de portavocía. El gobernador se posicionó como ejemplo de un portavoz ideal. Entendía que dicha posición requería de una persona sincera. Solo confiaba en lo que él decía, en los méritos de su carácter y centró la portavocía en su persona. Su elocuencia y preparación académica lo hacían el mejor defensor de su propia gestión. Esto nos lleva a concluir que Hernández Colón no veía en otra persona esas cualidades.

El gobernador situó al portavoz del poder ejecutivo en un plano moral. Las visiones actuales sobre este tema, como la de Gutiérrez Rubí (2009), coinciden con esa postura. El teórico argumenta sobre el valor de la política reflexiva y meditada para que los funcionarios públicos encuentren un nuevo sentido de hacer política. La visión de portavoz durante este periodo requería de estándares morales muy elevados. Esto no quiere decir que los demás gobernadores no hayan gestionado su comunicación pública según sus valores éticos; sin embargo, Hernández Colón fue el único que ratificó esta cualidad en la entrevista que le realizamos.

Sin duda el carácter del portavoz es un factor fundamental en la efectividad del modelo de comunicación porque, como señala Mintzberg (1987), la estrategia es vulnerable a las influencias de los actores que la planifican. Sin embargo, estos modelos de portavocía basados en el carácter, como el del gobernador Hernández Colón, son idealizados y hasta ilusorios, porque se espera que las cualidades de los individuos no cedan ante los intereses políticos partidistas que matizan esta estructura.

Podemos señalar en todos los periodos que las debilidades de la estructura son un reflejo del carácter de sus gobernantes. La falta de confianza en otras personas llevó al gobernador Rafael

Hernández Colón a ejercer él mismo como portavoz de su gobierno. Sus propias debilidades de carácter se vieron reflejadas en la estructura.

#### Carencia de unidades de relaciones con grupos de interés y manejo de crisis

Tanto en este periodo como en los subsiguientes no se crearon unidades dedicadas a las relaciones con grupos de interés y manejo de crisis. Esta deficiencia redujo la efectividad de la estructura para planificar la comunicación relacionada con los efectos de la crisis económica. Estos temas críticos, ante la carencia de una estructura más formal, eran atendidos mediante la creación de comités ad-hoc organizados en torno a temas sensitivos o de especial interés del poder ejecutivo.

#### Burocracia

Hemos corroborado en el análisis que con el establecimiento de la oficina de comunicaciones en 1973, también se organizó un sistema de aprobaciones de los mensajes de los jefes de agencia con el propósito de unificar la comunicación del gobierno. El gobernador Rafael Hernández Colón estableció un proceso de control que limitaba en parte la fluidez de la información que debe trasladarse a los ciudadanos. Recordemos que el gobierno atravesaba momentos delicados por la crisis económica del petróleo y, ante esta situación, el gobernador ve la necesidad de establecer estrategias para lograr una proyección coherente de la comunicación pública del gobierno. No deben de extrañar estas medidas: la búsqueda de una unidad coherente de control para unificar el mensaje del gobierno también respondía a proteger su propia imagen de cara a los comicios electorales. Este control de las comunicaciones del poder ejecutivo se mantuvo en los gobernadores subsiguientes de acuerdo con sus intereses personales e ideológicos. Desde la perspectiva teórica, dicha estrategia de control en parte benefició la gestión de la comunicación porque fomentó la uniformidad que debe existir el mensaje del gobierno, tal y como argumentan Sullivan y Kumar.

#### Politización

La estructura de comunicación que estableció el gobernador Rafael Hernández Colón contó con miembros que colaboraron en su campaña política, como Jim Lewis, que pasó a ocupar la dirección de la oficina de comunicaciones, y Matt Reese, quien se convirtió en un asesor principal en la estructura. Esta práctica de los gobernadores de nombrar colaboradores de su campaña politiza la estructura de comunicación e interfiere en la comunicación que se transmite al pueblo.

En su primer cuatrienio, el gobernador Hernández Colón recurrió a este núcleo de confianza, centrando la planificación estratégica en sus más allegados: el coordinador interagencial, el secretario de prensa y el director de comunicaciones.

Coincidimos con el teórico Riorda (2006) cuando señala los beneficios que supone este núcleo en la estructura, al añadir planificación estratégica en la gestión de la comunicación. Sin embargo, también hemos concluido que está matizado de actitudes partidistas y por su alto grado de exposición pública incide en la desconfianza del pueblo. La contratación de quienes participaron estrechamente en la campaña electoral en los llamados “puestos de confianza” es una práctica que contradice el compromiso con la transparencia.

## CAPÍTULO V

### Resultados y análisis: Carlos Romero Barceló, Periodos 1976-1980 y 1980-1984

#### 1. Trasfondo

El periodo de 1976 a 1984 estuvo marcado por la promoción que hizo el gobernador Carlos Romero Barceló de la ideología de la estadidad como fórmula de estatus para el país, por las huelgas de organizaciones sindicalistas y por uno de los escándalos gubernamentales de mayor trascendencia en la historia política del país: los asesinatos del Cerro Maravilla.

Como veremos, el gobernador Romero Barceló amplió el alcance de la estructura de comunicación del poder ejecutivo del gobierno de Puerto Rico con la creación de una unidad dedicada a la política pública. Sin embargo, la estructura careció de unidades dedicadas a las relaciones con grupos de interés y el manejo de crisis, además una desacertada proyección de la portavocía durante la crisis del Cerro Maravilla.

#### 1.1 Ideología estadista

En las elecciones del año 1976, Carlos Romero Barceló, del PNP, fue electo gobernador de Puerto Rico. A raíz de esta victoria, Romero Barceló se posicionó como el nuevo líder para adelantar la ideología de la estadidad para Puerto Rico. El gobernador Romero Barceló utilizó ampliamente recursos y estructuras políticas dentro de las entidades gubernamentales para intentar persuadir tanto al Congreso de los Estados Unidos, como al pueblo de Puerto Rico, sobre los beneficios de la estadidad (Castor, 2017).

El gobierno del Romero Barceló pronto recibió el estribillo de “el gobierno araña, que todo lo daña” (Reyes Franco, 2016). Esta expresión, que formaba parte de una canción, se le atribuyó al comité Pro Defensa de la Cultura Puertorriqueña, que criticaba tanto las acciones anticulturales del gobernador —principalmente el desmantelamiento del Instituto de Cultura Puertorriqueño (ICP)—, como las persecuciones políticas al movimiento independentista, es decir, aquellos que favorecían la descolonización de Puerto Rico a través de su independencia de los Estados Unidos (Reyes, 2015; Byron, 2016).

En el año 1979, el gobernador Romero Barceló solicitó entonar el himno de los Estados Unidos e izar la bandera estadounidense junto a la de Puerto Rico en la ceremonia de apertura de los Juegos Panamericanos celebrados en la isla (Schneider, 2019). Para aminorar la controversia pública, el gobernador acordó con los miembros del Comité Olímpico de Puerto Rico izar ambas banderas en una ceremonia de Estado y posteriormente la de Puerto Rico para proyectar la soberanía deportiva del país.

Estas acciones del gobernador reflejaron cómo la ideología estadista que emanaba del PNP se transfirió a la estructura de comunicación del poder ejecutivo para desarrollar un mensaje a favor de la estadidad. El gobernador comunicaba al pueblo que la estadidad era la fórmula de estatus que garantizaría la igualdad política para resolver los problemas económicos y sociales del país, y solucionaría la ciudadanía de segunda clase de los puertorriqueños causada por el ELA y la condición colonial de Puerto Rico (Hernández, 2009).

## **1.2 Sindicatos, huelgas y otras controversias**

El gobernador Romero Barceló estuvo al mando del país desde 1976 hasta 1984. Durante sus mandatos se destacaron varias controversias en el país. En el ámbito de los trabajadores, hubo enfrentamientos con los sindicatos, que exigían salarios más altos cuando el gobierno favorecía la extensión del salario mínimo federal a la isla. Otra controversia sindical ocurrió entre 1977 y 1978, durante la huelga de los empleados de la Unión de Trabajadores de la Industria Eléctrica y Riego (UTIER), cuando grupos clandestinos intentaron paralizar las plantas eléctricas con el objetivo de ocasionar apagones masivos en la isla (Ayala y Bernabe, 2011).

También se dio una huelga estudiantil en la Universidad de Puerto Rico en 1981 en contra del alza en los costos de matrícula y en disensión al discurso estadista promovido por el gobierno.

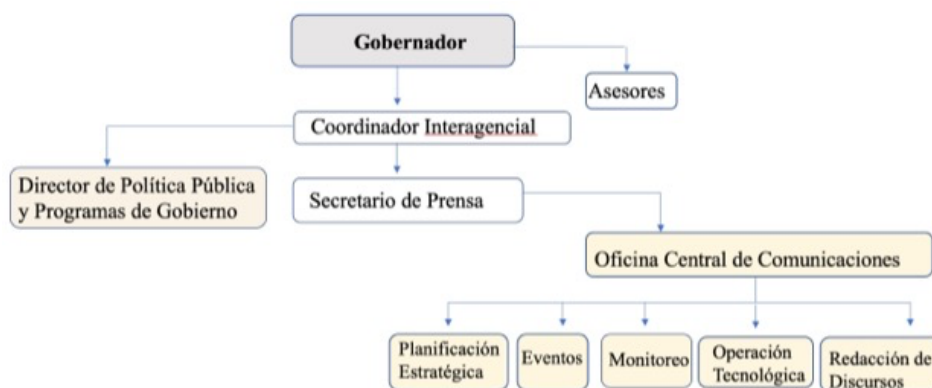
Finalmente, el desalojo de la comunidad Villa Sin Miedo —una comunidad establecida por personas que habían perdido sus hogares— en mayo de 1982 fue una situación en extremo polémica. Paradójicamente, el gobernador transmitía al pueblo un discurso en contra de la pobreza y de la estadidad como mecanismo para erradicarla, mientras que la policía de su gobierno desalojaba violentamente a esta comunidad pobre de rescatadores de terrenos en el pueblo de Río Grande.

### 1.3 El Cerro Maravilla

El 25 de julio del año 1978 tuvo lugar un escándalo gubernamental de trascendencia mayor en la historia política del país: el asesinato de dos jóvenes independentistas, Arnaldo Darío Rosado y Carlos Soto Arriví, en el Cerro Maravilla, que fueron atrapados por oficiales de la policía de Puerto Rico. Los oficiales Nelson González Pérez y Rafael Torres Moreno fueron condenados a veinte años de prisión por el asesinato. Aunque altos funcionarios de la división de seguridad del gobierno fueron acusados por conspiración y perjurio, no se pudo probar directamente la vinculación del gobernador con la orden de que los independentistas fueran asesinados.

## 2. Estructura de comunicación

En esta sección presentamos una descripción de la estructura de comunicación utilizada por el gobernador Carlos Romero Barceló. La imagen siguiente presenta un esquema gráfico de su composición y organización.



**Figura 12. Estructura de comunicación del poder ejecutivo (1976-1984)**

Durante el periodo 1976-1984 la estructura de comunicación se componía de las siguientes unidades principales: coordinador interagencial, secretario de prensa, asesores en comunicación y la oficina de comunicaciones. Como se observa en el modelo gráfico, el gobernador Carlos Romero Barceló mantuvo inicialmente la estructura de comunicación creada por el gobernador Rafael Hernández Colón en el año 1973. Un cambio significativo en la estructura de comunicación se produjo con el nombramiento de un director de política pública y programas de gobierno. Este cargo se creó el 16 de enero de 1981 mediante la Orden Ejecutiva Núm. 3842-81.

En la estructura, el coordinador interagencial era el puesto de mayor confianza del gobernador. Sobre este puesto el gobernador comenta lo siguiente: “cualquier cosa específicamente lo discutía con mi ayudante principal, que es lo que yo llamaba coordinador” (Romero Barceló, 2016, p. 29). Este cargo fue ocupado primero por Antonio “Chago” Vázquez, quien había sido el secretario de obras públicas en el gobierno de Luis A. Ferré, y posteriormente por Carlos Quirós, quien más tarde ocupó la posición de secretario de Estado (1981-1985). Además de ser los asesores principales del gobernador, el alcance de sus funciones incluía desarrollar la plataforma del gobierno, supervisar el gabinete, servir de enlace comunicativo entre el gobernador y los jefes de agencia y coordinar la reunión mensual que el gobernador llevaba a cabo con los jefes de agencia.

El cargo de secretario de prensa lo ocupó Antonio Quiñones Calderón, quien había ocupado este puesto en la estructura del gobernador Ferré. Entre sus funciones se destacan las tareas de establecer relaciones con la prensa y el desarrollo táctico que incluye comunicados, conferencias de prensa y entrevistas del gobernador. La oficina de comunicaciones que instauró el gobernador Hernández Colón permaneció durante la gobernación de Romero Barceló. Esto implicó nuevamente la presencia de un segundo nivel de planificación. Recordemos del periodo anterior que el primer nivel de planificación de la estructura de comunicación estaba compuesto por el gobernador y las posiciones más cercanas, como el coordinador interagencial, el secretario de prensa y los asesores. La planificación de la oficina de comunicaciones comprendía el desarrollo de la imagen del gobierno y del gobernador con tareas asociadas, como planificar los eventos del gobernador, monitorear la prensa y publicar los mensajes del gobernador.

El cargo de director de política pública y programas de gobierno fue ocupado por Virgilio Ramos González, quien también era asesor del gobernador. Se desprende de la Orden Ejecutiva Núm. 3842-81 que este cargo fue considerado por el gobernador Romero Barceló como un funcionario con título de director de agencia dentro del poder ejecutivo, que descargaría todas las funciones, deberes y obligaciones que le delegara el gobernador. Este cargo es considerado por teóricos como Kumar (2007) como una unidad esencial en la estructura de comunicación, debido a que se centra permanentemente en las políticas que el gobierno intenta gestionar y comunicar. La estrategia del gobernador de institucionalizar este cargo en el poder ejecutivo fue beneficiosa para la estructura por añadir un dominio permanente sobre los programas de gobierno. El cargo

volvió a cobrar notoriedad cuando Sila Calderón lo transformó en la secretaría de asuntos públicos y le asignó el rol de portavoz.

Las modificaciones que se observan en la estructura son catalogadas por el teórico Easton (1965), como respuestas de regulación estructural. Surgen por las necesidades internas del propio sistema e implican un análisis comprensivo de la organización que permita modificar los procesos internos. Bajo este lente teórico, establecer el cargo del director de política pública también constituyó una respuesta de regulación estructural para mejorar el proceso interno en términos de la asesoría al gobernador y la gestión de su programa de política pública.

La creación del cargo de director de política pública y programas de gobierno forma parte de un patrón de respuestas estructurales que se observa en la estructura de comunicación del poder ejecutivo desde el primer periodo analizado. Cabe señalar que cada respuesta o modificación facilita al gobernador siguiente organizar un sistema de mayor efectividad. Por ejemplo, si contrastamos la estructura del periodo anterior con la que organizó Romero Barceló, esta última tiene mayores coincidencias con nuestro esquema teórico por contener, además de la oficina de comunicaciones que estableció Hernández Colón, una unidad dedicada a la política pública.

## **2.1 Debilidades de la estructura**

Las debilidades asociadas a la organización estructural durante el periodo 1976-1984 incluyen la politización, la ausencia de la unidad relaciones con grupos de interés y de manejo de crisis, y las limitaciones en el cargo del portavoz.

### **2.1.1 Politización**

En el periodo anterior señalamos la organización de un núcleo politizado, debido a que lo conformaban personas con estrecha colaboración en la campaña electoral. Aunque no se encontró evidencia de que el coordinador interagencial Santiago Vázquez y el secretario de prensa Antonio Quiñones Calderón ocuparan posiciones de liderazgo en la campaña política del gobernador, sí subyace un vínculo político con el gobernador que fomenta lealtades partidistas.

En la entrevista que le realizó José Efraín Hernández Acevedo al gobernador Carlos Romero Barceló, este último expresó que, además de la capacidad intelectual, las personas que formaran parte de su estructura de gobierno deberían cumplir con lo siguiente: “había una cualidad importantísima: buscar a una persona que tuviera la cualidad de la lealtad. Una persona que no es

leal, no solamente al gobernador sino al pueblo, no es leal a nadie” (Hernández Acevedo, 2016, p. 39). El gobernador trataba asuntos sensitivos con Santiago Vázquez, Quiñones Calderón y otros asesores de su más estricta confianza, y esperaba una rigurosa lealtad. Estas lealtades, que son necesarias para ejecutar el plan de política pública, también son político partidistas, por compartir la ideología partidista. La politización que se concentra en el núcleo es una debilidad que presenta la estructura de comunicación porque, como señalamos anteriormente, los intereses político partidistas pueden contaminar la información que se transmite al pueblo. Aunque se espera que un político en funciones institucionales no ceda a intereses partidistas, es muy difícil que quede al margen de ellos porque es un mal asociado a la política partidista.

### **2.1.2 Relaciones con grupos de interés**

Siguiendo nuestro modelo teórico, Elizalde (2006) sostiene que la unidad de relaciones con grupos de interés es indispensable para gestionar la comunicación, porque el gobierno necesita mantener relaciones continuas con grupos que tienen intereses en cuestiones gubernamentales.

Al igual que en el periodo anterior, esta estructura careció de unidades dedicadas a las relaciones con grupos de interés. El gobernador Romero Barceló utilizó la práctica de establecer comisiones independientes para tratar asuntos particulares de la política pública de su gobierno. Sin embargo, no se formalizó en la estructura una unidad dedicada al consenso y a la planificación de la comunicación con grupos multisectoriales.

### **2.1.3 Manejo de crisis**

La ausencia de una unidad de manejo de crisis en la estructura de comunicación tuvo repercusiones mayores en este periodo. Los asesinatos del Cerro Maravilla representaron una crisis de comunicación sin precedentes en la estructura debido a la vinculación del gobierno de Carlos Romero Barceló con el asesinato de los jóvenes Carlos Soto Arriví y Arnaldo Darío Rosado, ambos de ideologías independentistas, en el Cerro Maravilla, localizado en el pueblo de Ponce. El volumen de información que generó la crisis del Cerro Maravilla fue extraordinario. La cobertura periodística del incidente titulada “Días antes y después del Cerro Maravilla” (Coss, 2016) en un mes sobrepasó las cien publicaciones sobre el caso en los periódicos *El Mundo* y *El Nuevo Día*. Estos flujos de información negativa hacia el gobierno constituyeron una crisis mediática que

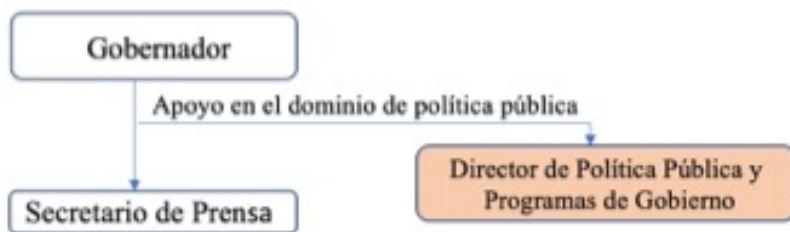
hubiera requerido de una planificación especializada y separada de la gestión comunicativa de los temas diarios.

#### 2.1.4 Ausencia de un portavoz designado

En esta administración no se desarrolló la figura del portavoz designado. Esta función volvió a recaer sobre el gobernador Carlos Romero Barceló, y de manera incidental, sobre el secretario de prensa, quien tenía autoridad para hablar en nombre del gobernador y del gobierno, además de dirigir la estrategia de la comunicación que se transmitía al pueblo. De esta manera, el gobernador Carlos Romero Barceló era el comunicador principal, lo que implicó su continua exposición o sobreexposición, tal como ocurrirá en periodos posteriores.

### 3. La portavocía

En esta sección, se hace una descripción del modelo de portavocía utilizado durante el periodo de 1976 a 1984 y se presentan los eventos del Cerro Maravilla como el mayor desafío del modelo.



**Figura 13. Modelo de portavocía del poder ejecutivo (1976-1984)**

Según muestra el modelo gráfico de la Figura 13, el gobernador Carlos Romero Barceló y el secretario de prensa Antonio Quiñones Calderón conformaron la portavocía durante este periodo. A esta configuración, se añadió el apoyo del director de política pública y programas de gobierno, Virgilio Ramos González.

El modelo teórico utilizado como parámetro para establecer valoraciones sobre la portavocía del poder ejecutivo considera tres elementos fundamentales: portavoz designado, enlace con la prensa y dominio de la política pública y programas de gobierno (Torres, 2012; Kumar, 2007; Sullivan, 2001). De los tres elementos vitales en una portavocía, el modelo del gobernador Romero Barceló presentó dos: enlace con la prensa y dominio de política pública y programas de gobierno. El secretario de prensa, Antonio Quiñones, era el enlace con los medios de comunicación, y el director de política pública, Virgilio Ramos, aportaba el dominio sobre los programas de gobierno sin tener un rol de exposición pública. El rol del portavoz designado recaía mayormente sobre el gobernador Romero Barceló, quien tuvo mayor exposición pública que el gobernador Hernández Colón, en gran medida por los asesinatos del Cerro Maravilla, que laceraron su imagen y la de su gobierno. Este suceso representó el mayor desafío de la portavocía de Romero Barceló.

### **3.1 Desafíos del modelo de portavocía**

La crisis del Cerro Maravilla representó el mayor desafío de la portavocía del gobernador Romero Barceló. La notoriedad del caso en los medios de comunicación fue extraordinaria; por primera vez, un gobierno en Puerto Rico era vinculado a la planificación de un asesinato. El gobernador tuvo que liderar todas las explicaciones públicas sobre el escándalo que dislocó la credibilidad de su gobierno.

A partir de los hechos que ocurrieron el 25 de julio del año 1978, convergieron en los medios de comunicación discursos antagónicos, entre el gobierno que defendía las acciones de los policías que asesinaron a los independentistas y la oposición política que responsabilizaba al gobierno de una vil planificación motivada por persecuciones ideológicas. Estas posturas generaron un escenario de comunicación que desafió el modelo de portavocía.

En 2016, el profesor Luis Fernando Coss, de la Escuela de Comunicaciones de la Universidad de Puerto Rico en Río Piedras, realizó el repaso antes mencionado de los artículos relacionados al escándalo del Cerro Maravilla, 30 días antes y después de los sucesos. Entre las comunicaciones que documentó, se hacen evidentes los escenarios contradictorios que enmarcaron la portavocía del gobernador Romero Barceló. El primer discurso provenía del gobierno, que señalaba que los jóvenes eran terroristas que habían intentado sabotear unas torres de comunicación en el Cerro Maravilla y “fueron sorprendidos por agentes de la policía que

respondieron al fuego y les dieron muerte” (Coss, 2016, p. 1). Algunas líneas editoriales de los periódicos como *El Nuevo Día* y *El Mundo* hacían alertas terroristas en la isla que favorecían el discurso del gobierno. El coronel de la Policía, Desiderio Cartagena, designado por el gobernador Romero Barceló, también transmitía al pueblo un mensaje en defensa de las acciones de sus subordinados y acusó al régimen del presidente de Cuba, Fidel Castro, de adiestrar terroristas boricuas.

Un segundo discurso que afloraba ante la opinión pública provino de la oposición política. Juan Mari Brás, secretario del Partido Socialista Puertorriqueño (PSP), hizo declaraciones describiendo los sucesos como un asesinato a sangre fría de dos mártires independentistas. El asesinato fue presentado como una persecución política por parte del gobierno con la participación de Alejandro Rodríguez Malavé, un agente encubierto de la policía de Puerto Rico. Un mensaje que fortaleció el discurso de la oposición lo inició Julio Ortiz Molina, el conductor del auto donde viajaban los jóvenes asesinados, cuando manifestó públicamente que la muerte de los jóvenes había sido innecesaria porque los jóvenes estaban con vida al ser arrestados.

Ante el conflictivo escenario de comunicaciones antagónicas que gradualmente laceraban la credibilidad del gobierno y la confianza del pueblo, la estrategia comunicativa del gobernador se redujo a declaraciones puntuales donde simplificaba los acontecimientos utilizando dos adjetivos principales: héroes y terroristas. El gobernador Romero Barceló llamó “héroes” a los policías en defensa de sus acciones y “terroristas” a los jóvenes en denuncia de sus actos mientras desmentía continuamente las declaraciones del conductor Ortiz Molina.

La estrategia del gobernador de construir una verdad distanciada de la crisis, para favorecer la imagen del gobierno, coincide con el argumento de Riorda (2011) sobre tendencias en los gobiernos en crisis: “hay gobiernos que actúan como si no estuvieran en crisis cuando hay elementos que anuncian ese estado; y antes de pensar en comunicaciones extraordinarias siguen actuando con rutinas de comunicación sin crisis” (p. 101). La estrategia comunicativa del gobernador, además de minimizar las implicaciones del suceso, fue contraria a las prácticas adecuadas de la comunicación en casos crisis. Riorda (2011) sostiene que la comunicación de riesgo debe reducir o eliminar la conflictividad. Las expresiones del gobernador, por el contrario, la fomentaron con los epítetos (héroes y terroristas) que utilizó sin haber iniciado una investigación formal.

Ante los continuos reclamos de la prensa, el gobernador tardíamente ofreció un discurso televisado el 3 de mayo de 1979. Fue correcta la aparición pública, en tanto se espera que los funcionarios públicos comparezcan ante la prensa y rindan cuenta de sus acciones; sin embargo, Romero Barceló responsabilizó a la prensa de la confusión generada sobre los acontecimientos. Fue contraproducente, nuevamente, al retroalimentar el conflicto.

Este conflicto de comunicación quedó en manos del gobernador, ante la ausencia de un portavoz designado. El teórico Gutiérrez Rubí (2011) establece la relevancia del cargo de un portavoz designado en situaciones de crisis con las siguientes palabras: “La gestión de los múltiples portavoces no sustituye a la autoridad, pero esta figura es imprescindible para garantizar el proceso de la información. El rumor es la duda a la pregunta no atendida” (p.1). Esta apreciación coincide con otros teóricos como Torres (2012), que señala la importancia de un portavoz designado en la estructura de comunicación por lo complejo que resulta vigilar la coherencia de la información. Sullivan (2001) también urge a la presencia de esta figura, porque ayuda a desarrollar la credibilidad del gobierno.

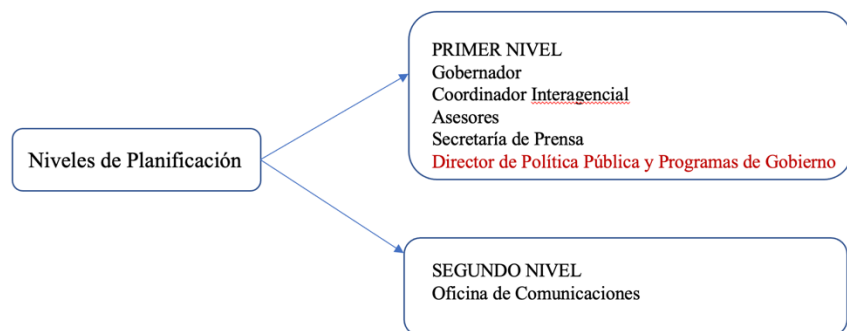
Según estos argumentos teóricos, la portavocía no debió quedar en manos del gobernador solamente; fueron demasiadas las preguntas no atendidas. Si bien es cierta esta apreciación teórica, cabe señalar que en este caso la deficiencia no radicó en la ausencia de un portavoz solamente, sino en el hecho de que hay situaciones de comunicación que son insalvables sin recurrir a la veracidad de los hechos. Fue precipitado y contraproducente para la credibilidad del gobierno llamar “héroes” a los policías.

Bajo el lente teórico de Sullivan (2001), el carácter del portavoz también está ligado a la independencia de criterio que debe tener un portavoz para establecer valoraciones adecuadas sobre la gestión del gobierno y su comunicación. En el gobierno esto es una tarea monumental cuando los portavoces forman parte de un núcleo de lealtades políticas que interfieren con lo que se comunica al pueblo.

Los agentes de la policía que asesinaron a los jóvenes fueron condenados y aunque investigaciones posteriores vincularon al gobernador con los hechos, no se probó culpabilidad. Estos acontecimientos arrojaron sombras permanentes sobre la imagen del gobernador y su gobierno.

#### 4. Comunicación estratégica

A continuación, presentamos el modelo de comunicación estratégica que permaneció en La Fortaleza durante el periodo en cuestión.



**Figura 14. Comunicación estratégica del poder ejecutivo (1976-1984)**

El gobernador Carlos Romero Barceló hereda el modelo de comunicación estratégica del gobernador Hernández Colón. Su modelo también estuvo compuesto por los dos niveles de planificación que identificamos en el primer periodo de análisis. Estos dos niveles son:

- (1) El gobernador y su grupo cercano, es decir, el coordinador interagencial, los asesores, el secretario de prensa y el director de política pública y programas de gobierno (quien se sumó a este nivel durante este periodo).
- (2) La oficina de comunicaciones.

Como señalamos en el trasfondo a este periodo, la comunicación del gobernador Carlos Romero Barceló tenía un matiz ideológico a favor de la estadidad. Desde la estructura de comunicación, el gobernador elaboró un discurso estratégico en contra de la pobreza y a favor de las luchas por los derechos civiles, exaltando los beneficios de la estadidad. La estrategia se centró en presentar los atractivos de la estadidad a las clases menos privilegiadas del país a través de una publicación que tituló “La estadidad es para los pobres”. En el panfleto, se señalaba el lento crecimiento económico del país y se promovía la estadidad para remediar los problemas económicos del pueblo a través de programas federales de asistencia social.

El gobernador Carlos Romero Barceló articuló un mensaje presentando la estadidad desde la perspectiva de la igualdad con los estados de la nación estadounidense, mientras desmerecía al ELA por su carácter discriminatorio, que beneficiaba las grandes corporaciones con exenciones contributivas en lugar de priorizar el bienestar de pueblo (Ayala y Bernabe, 2011). Las exenciones contributivas hacían referencia a la Sección 936 del Código de Rentas Internas, la cual -como vimos antes- fue parte de la reforma fiscal del año 1976 y sirvió como atractivo para los inversionistas y como instrumento económico del gobierno para enfrentar el impacto prolongado de la crisis fiscal de los años 1974 y 1975.

La ideología estadista que emanaba del PNP se transfirió a la estructura de comunicación del poder ejecutivo para desarrollar un mensaje a favor de la estadidad.

## **5. Análisis de fragmento del mensaje de estado**

*La administración pública será objeto de un estilo diferente que devuelva y fortalezca la confianza del pueblo en su gobierno.*

Carlos Romero Barceló, Mensaje de Estado, 24 de febrero de 1977.

Romero Barceló prometió al pueblo un estilo diferente de gobierno para fortalecer la confianza de la sociedad en el poder ejecutivo, haciendo un repaso de la mala gobernanza de Hernández Colón. En su mensaje de estado, Romero Barceló propuso medidas en esa dirección, tales como la creación de la oficina del procurador del ciudadano (también conocido como el “ombudsman”) para canalizar las querellas del pueblo en contra del gobierno; convenios entre las agencias del gabinete y los municipios para realizar obras y proveer servicios; y programas educativos en las escuelas sobre responsabilidad ciudadana. A pesar de estas medidas, Romero Barceló no pudo fortalecer la confianza del pueblo en el poder ejecutivo; por el contrario, desacreditó el poder ejecutivo y aumentó la desconfianza del pueblo. Su gobierno presentó el mayor escándalo gubernamental en la historia política del país por los asesinatos de dos jóvenes independentistas a manos de policías estatales en el Cerro Maravilla. Esto ocurrió a pesar de haber propuesto en su mensaje de estado erradicar todo vestigio político partidista en el cuerpo de la policía.

## **Conclusión**

El periodo de gobernación de Carlos Romero Barceló (1976-1984) fue nefasto para la proyección de la estructura de comunicación del poder ejecutivo. Aunque presentó una modificación importante por la creación del cargo de director de política pública, las acciones del gobernador Carlos Romero Barceló en torno a los asesinatos del Cerro Maravilla y un estilo impropio de comunicación incapacitaron la efectividad de la estructura.

En este periodo ocurre una modificación paradigmática en la forma de gestionar la comunicación desde La Fortaleza con la creación del cargo del director de política pública y programas de gobierno. La estrategia fue acertada, en tanto aproximó su estructura a los modelos teóricos que suscriben la vitalidad de esta unidad en la organización para gestionar la comunicación de un gobierno. Sin embargo, este periodo mostró con mayor crudeza un mensaje ideológico y partidista en la comunicación gestada en La Fortaleza. Estrategias radicales del gobernador Romero Barceló para promocionar la ideología de la estadidad promovida por el PNP tiñeron de partidismo la estructura de comunicación del poder ejecutivo. Un ejemplo de ello fue su solicitud de izar la bandera estadounidense junto a la de Puerto Rico en la ceremonia de apertura de los Juegos Panamericanos a celebrados en la Isla (1979). Además, los sucesos trágicos del periodo abonaron a la proyección ideológica y partidista que emanó de La Fortaleza. Sin duda, la defensa que hizo el gobernador Romero Barceló de los policías que asesinaron a los jóvenes independentistas en el Cerro Maravilla inició una página en la desconfianza del pueblo sobre la gestión y comunicación del gobierno.

## CAPÍTULO VI

### Resultados y análisis: Rafael Hernández Colón, Periodo 1984-1992

*Mi visión es comunicar mis objetivos y mis prioridades al pueblo, los cuales nacen de la elección del pueblo, de lo que el pueblo pidió de mí con sus votos. Con ese proyecto voy al gobierno, y desde el mensaje inaugural hasta el mensaje de despedida, tengo que estar enfocado en las prioridades para las cuales fui a gobernar. También surgirán otros temas no previstos, pero que siempre surgen; también hay que darles atención.*

*En el proceso de comunicación, se debe recibir la información de una manera correcta y transmitirla de una manera entendible, de tal forma que el ciudadano pueda reaccionar a lo que le llega. Esto, claro está, estará sujeto a distintos prismas: todos los prejuicios, las ideologías y todo lo demás que trastoca la integridad de la información. Esa información se comparte con aquellos a quienes se destina a través de esto que se llama la transparencia.*

Rafael Hernández Colón, entrevista, 19 de abril de 2018.

#### 1. Trasfondo

Los acontecimientos que enmarcaron la planificación estratégica del gobierno y aceleraron cambios en la estructura de comunicación en este periodo se dieron, en gran medida, en reacción a la administración previa de Carlos Romero Barceló. Los temas principales, que Hernández Colón llamó *issues* (“asuntos”, en inglés), fueron: el *issue* de Carlos Romero Barceló, el *issue* de las consultas plebiscitarias y el idioma español, el *issue* de la Sección 936, el *issue* de la transparencia y otros *issues* de gran impacto. En la entrevista que le realizamos, el Hernández Colón se expresó sobre los acontecimientos que trastocaron el ritmo de comunicación diaria de su gobierno y su visión estratégica para enfrentarlos: “en la vida de un pueblo, se dan sucesos y circunstancias que también hay que reaccionar. No te puedes mantener solo en lo que tú quieres comunicar; hay que bregar con la realidad de la vida del pueblo” (Entrevista, 19 de abril de 2018).

## **1.1 Carlos Romero Barceló**

Durante el periodo 1984-1988, el PPD retomó la dirección del gobierno con la victoria de Rafael Hernández Colón. Esta victoria representó un segundo mandato para Hernández Colón, quien había sido derrotado en dos elecciones previas, en 1976 y 1980, por el PNP y su candidato Carlos Romero Barceló.

La campaña electoral del PPD se enfocó en las deficiencias en la gestión del gobernador Carlos Romero Barceló. Una de las deficiencias más significativas y la que probablemente le costó el gobierno a Romero Barceló fue el asesinato de dos independentistas a manos de la policía. Esas circunstancias provocaron la desconfianza del pueblo hacia la policía porque el gobernador, en un evento público, llamó “héroes” a los policías que se habían enfrentado a los jóvenes independentistas. La historia redimió a los jóvenes que fueron atrapados y asesinados por la policía.

Este caso, junto a la ineficaz administración del gobernador de la Sección 936, nutrieron la campaña de Hernández Colón, quien utilizó como lema: “Romero es el issue de esta campaña”. Es decir, Hernández Colón fijó responsabilidad en Romero Barceló por los manejos de la administración. El acontecimiento del Cerro Maravilla levantó resentimiento en el pueblo, que tenía fresco en su memoria las leyes de la mordaza y la persecución política del gobierno a los miembros del PIP.

## **1.2 Las consultas plebiscitarias y el idioma español**

Durante la segunda administración de Hernández Colón (1984-1992), se tomaron medidas favorecedoras para la ideología del PPD. Esto propició la utilización del aparato gubernamental para mover agendas ideológicas, tales como la propuesta de una consulta plebiscitaria y la Ley 4 de 1991, que declaraba el español idioma oficial de Puerto Rico. Cabe señalar que el asunto del idioma en Puerto Rico está íntimamente relacionado con el estatus político, ya que la vertiente ideológica anexionista representada en el PNP favorece elevar el idioma inglés a rango constitucional.

En 1989, el gobernador Hernández Colón, durante su mensaje inaugural, propuso una consulta plebiscitaria bajo el argumento de que los puertorriqueños debían expresarse en torno al estatus político y solicitó una expresión del Congreso de EE. UU. Para alcanzar este propósito se unieron los tres partidos principales: el PNP, favorecedor de la estadidad, el PIP, favorecedor de

la independencia, y el PPD, favorecedor del *statu quo*, el ELA. El esfuerzo para lograr un aval del Congreso de los EE. UU. no rindió frutos; el gobierno estadounidense dio una negativa ante la idea de entrar en este tipo de acuerdos (Hernández Colón, 2013).

Además, acentuando la ideología que se transmite desde el poder ejecutivo, el gobernador Hernández Colón firmó la Ley 4 de 1991, que declaraba el español idioma oficial de Puerto Rico. Esta ley condujo a que Puerto Rico recibiera el Premio Príncipe de Asturias de las Letras que otorga la Fundación Princesa de Asturias de España a personas o entidades que han hecho contribuciones significativas al campo de la cultura hispánica, por haber defendido la lengua vernácula frente a una política implantada durante décadas para fomentar el uso del inglés.

### **1.3 La Sección 936**

Durante este periodo, el gobernador Hernández Colón impulsó el desarrollo de la sección 936 del Código de Rentas Internas de EE. UU. Esta Sección, que había sido aprobada por el Congreso de EE. UU. en sustitución de la Sección 931 existente en Puerto Rico, eximía a las corporaciones de tributar en la esfera federal. Esto hizo de Puerto Rico un paraíso fiscal y un recurso para elevar la tasa de empleo en la isla. Sin embargo, representaba, también, fondos que el gobierno de EE. UU. dejaba de recaudar. Durante el año 1985, el Congreso evaluaba su eliminación y el gobierno de Rafael Hernández defendió la Sección ante el Congreso. La permanencia de la Sección 936 en la isla fue decisión del Congreso, pero se le reconoce al gobierno de Hernández Colón defenderla activamente (Martínez, 2014).

### **1.4 Asuntos de gran impacto**

El gobierno de este periodo también tuvo que hacer frente a dos sucesos de gran impacto para el pueblo de Puerto Rico: la tragedia del hotel Dupont Plaza (1988) y el azote directo del huracán Hugo (1989). En el hotel Dupont Plaza ocurrió un incendio que cobró la vida de más de 90 personas y dejó heridas a otras 140. En ese tiempo estaban desarrollándose luchas sindicalistas por controversias laborales. Según relataron en la prensa los investigadores a cargo del caso, dos sindicalistas, Héctor Escudero Aponte de 35 años y Armando Jiménez Rivera de 28, empleados del hotel y miembros de la Unión de Tronquistas (camioneros y empleados de hostelería) sostenían intensas negociaciones salariales con directivos del hotel. Ante el resultado infructuoso de las negociaciones, el 31 de diciembre de 1986, los jóvenes comenzaron un incendio para intimidar a

la dirección del hotel que resultó en un incendio de gran envergadura que destruyó el conocido hotel en el área del Condado de la ciudad de San Juan.

El 18 de septiembre del año 1989 la isla fue azotada por el huracán Hugo, de Categoría 3. Este huracán cobró dos vidas, causó millones de dólares en pérdidas y desvió la gestión del gobierno para atender los efectos del huracán sobre los residentes de la isla.

Finalmente, en 1991, el gobernador Hernández Colón propuso vender la Telefónica de Puerto Rico. Según presentamos en adelante, este suceso representó una tensión a la estructura de comunicación por la oposición de grupos sindicalistas a la venta de este activo del gobierno.

### **1.5 La transparencia: Ley de Ética Gubernamental de Puerto Rico**

Durante este periodo, se estableció la Ley de Ética Gubernamental de Puerto Rico (Ley Núm. 12 del 24 de julio de 1985). El gobierno de Puerto Rico había sufrido durante los cuatrienios anteriores (1977-1984) enormes escándalos públicos, específicamente por la conspiración gubernamental en los acontecimientos del Cerro Maravilla y la implicación del poder ejecutivo en ellos. Ante este escenario, surgió la Ley de Ética como iniciativa del gobernador Hernández Colón:

cuando muchos de ellos han rebasado el nivel de lo tolerable, es preciso adoptar nuevas medidas legislativas que sean eficaces para prevenir y para penalizar el comportamiento delictivo de aquellos funcionarios que, en el desempeño de sus labores gubernamentales, vulneren los principios básicos de una ética de excelencia (Hernández Colón, 1985).

El establecimiento de esta ley constituyó un paso lógico para desarrollar confianza en el pueblo y establecer una garantía tangible de credibilidad para fiscalizar las acciones de los funcionarios públicos. El motivo de la Ley era fiscalizar y educar sobre el comportamiento moral y ético de los funcionarios de gobierno, quienes debían presentar una imagen intachable, libre de cualquier conflicto, y satisfacer la necesidad de que los ciudadanos volvieran a confiar en sus funcionarios públicos.

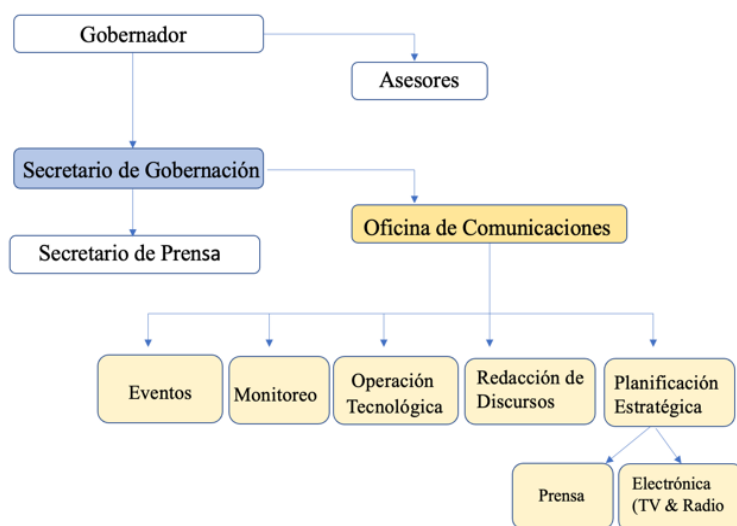
De esta manera, este periodo de análisis (1984-1988) marcó una etapa importante en la jurisprudencia de la transparencia en el gobierno de Puerto Rico. Fomentó la gestión y comunicación transparente, aunque a través del tiempo esta oficina ha sido objeto del debate público. Irónicamente, la transparencia de la misma Oficina de Ética Gubernamental ha sido

cuestionada, tanto en cuanto a la operación de la oficina como en cuanto a sus directivos, quienes están asociados a nombramientos de corte partidista realizados por el gobernador de turno.

Estas situaciones que enfrentó el gobierno aceleraron procesos de aprendizaje y fomentaron estrategias estructurales, como incorporar la secretaría de la gobernación a la estructura y atender dos desafíos que limitaban el flujo de información en el poder ejecutivo: la laxitud de los jefes de agencia y la veracidad de la información.

## 2. Estructura de comunicación

A continuación, describimos y analizamos la estructura de comunicación del poder ejecutivo en el periodo 1984 a 1992.



**Figura 15. Estructura de comunicación del poder ejecutivo (1984-1992)**

El gobernador Hernández Colón mantuvo la estructura que organizó durante su primer término (1972-1976), con las siguientes unidades: secretario de gobernación, secretario de prensa, asesores en comunicación, oficina de comunicaciones y el gobernador, quien ha sido la figura de comunicación principal de la estructura desde que comenzamos el análisis de estos periodos.

Según se observa en el modelo gráfico de la Figura 15, a la estructura se le añadió una nueva unidad de comunicación en el puesto de la secretaría de la gobernación. El gobernador Hernández Colón, mediante la orden ejecutiva del 6 de mayo de 1986, estableció el cargo

transformando el puesto que hasta el momento había ocupado el coordinador interagencial (Hernández Colón, entrevista, 19 de abril de 2018).

Este nuevo cargo fue ocupado por Sila M. Calderón, quien pasó de ser ayudante del gobernador a secretaria de la gobernación. Este puesto le abrió la puerta a la política partidista y 14 años después se convirtió en la primera gobernadora de Puerto Rico, según presentaremos más adelante. Entrevistamos a Calderón y nos expresó lo siguiente sobre el momento en que fue designada al cargo: “Yo fui la primera secretaria de la gobernación; el puesto fue creado para mí. Yo era la que administraba el gobierno; administraba el gobierno día a día” (Entrevista, 31 de julio de 2019).

Cabe señalar que el gobernador tenía planes controvertidos de política pública, como continuar gestiones en el Congreso de EE. UU. a favor de la Sección 936, las consultas plebiscitarias y el sensible tema de la oficialidad del idioma español, que requerían de una persona de confianza con una autoridad mayor para el desempeño de esas tareas. Estos planes de política pública aceleraron la creación del cargo de la secretaria de la gobernación. Explica Hernández Colón que su visión de elevar el cargo del coordinador interagencial al nivel jerárquico de los jefes de agencia tuvo implicaciones en la gestión de la comunicación del poder ejecutivo porque mejoró la administración del gobierno y los procesos de comunicación interna del poder ejecutivo con los jefes de agencia.

La secretaria de la gobernación es una posición de mucho poder en el poder ejecutivo ya que está por encima de los jefes de agencia y en línea directa con el gobernador. Se desprende de la orden ejecutiva que las funciones que debía realizar consistían en dirigir la ejecución de los departamentos, agencias e instrumentalidades del poder ejecutivo; dirigir la política pública programada, coordinar los trabajos del gabinete constitucional; dirigir y supervisar la interacción entre el gobernador y las agencias del gobierno; y asesorar al gobernador en el descargo de sus responsabilidades ejecutivas.

Canel (1999) estima que el cargo del jefe de gabinete es una unidad fundamental en la estructura de comunicación porque encauza la política pública del gobierno y supervisa el gabinete. Tomando en cuenta esta apreciación, la modificación que hizo el gobernador Hernández Colón fue adecuada a una organización estructural para gestionar la comunicación del gobierno.

## **2.1 Debilidades de la estructura**

Durante este periodo, el modelo de comunicación enfrentó los mismos desafíos que identificamos en periodos anteriores sobre la unidad de relaciones con grupos de interés, el manejo de crisis, la burocracia y la politización. A continuación, ampliamos estos desafíos.

### **2.1.1 Relaciones con grupos de interés**

Bajo el lente teórico de Elizalde (2006), la unidad de relaciones con grupos de interés está dedicada a las “relaciones que los gobiernos necesitan mantener con grupos o corporaciones que tienen intereses sobre cuestiones que el gobierno trata o sobre las que interviene o debe controlar” (p. 197). Los especialistas de comunicación de esta unidad participan en las reuniones de gestión sobre los proyectos de política pública para anticipar situaciones comunicativas desde etapas tempranas. La organización de esta unidad puede variar en términos de la cantidad de personas y recursos; sin embargo, su función debe estar presente en la estructura.

Según señalamos en el primer periodo de análisis, los modelos estructurales que los gobernadores han organizado para gestionar su comunicación estratégica se han construido sin asesoramiento teórico. Sin embargo, la teoría ofrece parámetros para identificar fortalezas y debilidades de la estructura de comunicación.

Una oficina de relaciones con grupos de interés no existía. Las estrategias de negociación y consenso con los grupos de interés eran encauzadas por los jefes de agencia y los comités que el gobernador Hernández Colón designaba. La responsabilidad de supervisar esto a su vez recaía sobre la secretaria de la gobernación. En ese momento, no estaba ni siquiera planteado establecer una oficina para profesionalizar la planificación estratégica del consenso y negociación en la comunicación. Sin embargo, una unidad profesionalizada para planificar el consenso en temas sensitivos hubiese incidido en fortalecer la comunicación estratégica. Por ejemplo, un tema delicado que enfrentó la estructura de comunicación fue la propuesta del gobierno para vender la Telefónica en 1991. El gobernador Hernández Colón propuso privatizar la compañía de telefonía de Puerto Rico bajo el supuesto de aumentar los recursos del gobierno para mejorar el sistema educativo y la infraestructura del país. La red de telecomunicaciones constaba de trece estaciones locales y una central localizada en La Fortaleza. El gobierno tenía el monopolio de las comunicaciones telefónicas. Se justificaba esta venta diciendo que la compañía no iba a subsistir

frente a los avances de la tecnología y que se necesitaban los fondos para atender unos problemas de educación.

Los líderes sindicales y políticos opuestos al gobierno decretaron un paro nacional que incluyó transporte, escuelas y agencias de gobierno. La huelga de la Telefónica se reseña en la prensa como parte de las grandes huelgas del sistema público, por el nivel de confrontación entre los huelguistas y la policía. En medio del conflicto, el gobernador Hernández Colón se dirigió al pueblo en un mensaje televisivo el 28 de marzo de 1990 para justificar la venta al pueblo y señalar agendas de los sindicatos:

Durante el día de hoy hemos presenciado una manifestación y un paro organizado por el liderato sindicalista del país, apoyado por los líderes políticos de la oposición al gobierno. Persigue este paro que se detenga el proyecto para la venta de la compañía telefónica. Los líderes sindicales se oponen porque no quieren dar cuenta de lo que están haciendo a los unionados y los líderes políticos se oponen para crear problemas. Mi contestación a ellos esta noche es NO. Nosotros vamos hacia adelante. La transacción garantiza al pueblo la expansión y modernización del servicio telefónico y no se efectuará por menos de dos billones de dólares, que necesitamos para atender problemas apremiantes. (Hernández Colón, 28 de marzo de 1990).

La oposición a la venta del activo del gobierno ralentizó el progreso de la transacción y la venta de la telefónica no se materializó ese cuatrienio. Sin embargo, marcó una apertura a la privatización de activos del gobierno y una aceptación del fracaso administrativo del gobierno para gerenciar las agencias más neurálgicas del país. Esta situación fue crítica en la gestión y comunicación estratégica del gobierno y la falta de una unidad completamente desarrollada para anticipar conflictos y establecer estrategias comunicativas representó una limitación en el modelo estructural de comunicación de este periodo.

### **2.1.2 Manejo de crisis**

Según Elizalde, la unidad de manejo de crisis se refiere a la organización eficaz de las respuestas o acciones de un gobierno ante situaciones de urgencia. Estas situaciones pueden deberse a controversias de política pública y reclamos de grupos multisectoriales, como ocurrió con el suceso de la venta de la telefónica. Ante estas situaciones de crisis, la estructura de comunicación del gobernador Hernández Colón contaba con la secretaria de la gobernación para

planificar estrategias de gestión, como también con asesores en comunicación, el secretario de prensa y el director de la oficina de comunicaciones para planificar estrategias comunicativas del gobierno. Con estos recursos, probablemente el gobernador no se planteó la necesidad de establecer una unidad fija en la estructura dedicada al manejo específico de situaciones de crisis. Sin embargo, la ausencia de esta unidad impidió el poder fortalecer vínculos de consenso anticipado con los grupos afectados y minimizar los daños a la imagen del gobernador durante la crisis.

### **2.1.3 Burocracia**

El aspecto burocrático continuó incrementándose durante este periodo. Desde el primer periodo analizado, la burocracia fue un desafío en la gestión de la comunicación del poder ejecutivo. El aspecto burocrático es evidente por la responsabilidad asignada a la oficina de comunicaciones de supervisar y, en ocasiones, aprobar mensajes de los jefes de agencia. Por un lado, esa responsabilidad va dirigida a unificar la comunicación pública; por otro, tiene el efecto de dilatar procesos.

Durante este periodo, la oficina de comunicaciones supervisaba la comunicación de los jefes de agencia y dedicaba esfuerzos a recopilar continuamente información de las agencias con el fin de velar por la coherencia informativa del gobierno. Sobre esta estrategia el gobernador Hernández Colón se expresó como sigue:

En la Oficina de Comunicaciones se tenían presentes las estrategias que se querían seguir respecto a las prioridades de comunicación que teníamos. Se llevaban a cabo recopilaciones de información de las agencias sobre los distintos temas para procesarlo y enmarcarlo en lo que se quería decir sobre ese tema en un momento dado (Entrevista, 19 de abril de 2018).

De igual modo que durante su primer cuatrienio, la oficina de comunicaciones atendía el desafío de supervisar las comunicaciones públicas de los jefes de agencia. La secretaria de la gobernación era la responsable de mantener y controlar el flujo de información interna entre los jefes de agencia y el gobernador. Sobre esto, la secretaria Calderón expuso lo siguiente: “las agencias proveían al gobernador a través mío la información necesaria” (Entrevista, 31 de julio de 2019). En este sentido, la estructura de comunicación contaba con la secretaría de la gobernación para mantener un flujo de información más profesionalizado con los jefes de agencia a través de su gestión administrativa.

El establecimiento del cargo de la secretaría de la gobernación fue una herramienta de mayor profesionalización en la comunicación interna de la estructura y mejoró la comunicación entre La Fortaleza y las agencias del gabinete, pero paralelamente añadió procesos que condujeron a una mayor burocracia. Este aspecto burocrático fue denunciado por el PNP en 1984, con alegaciones de que el cargo de la secretaría de gobernación limitaba el acceso de los jefes de agencias del gobierno al propio gobernador Hernández Colón. Además, fue severamente criticado por entenderse que el puesto era tratado como si fuese de nivel constitucional.

Sobre la burocracia que implicó el cargo de la secretaría de la gobernación, hay que señalar que fomentó una subestructura dentro de la estructura de comunicación. El alcance de esta oficina se estableció en la orden ejecutiva de 1986 de la siguiente manera: “Yo, Rafael Hernández Colón, por la presente dispongo construir la Secretaría de la Gobernación, que constará de un Secretario de la Gobernación y un Cuerpo de Asesores del Gobernador para dirigir la ejecución de las agencias del Poder Ejecutivo, supervisar la interacción entre el Gobernador y las agencias y otros departamentos del Ejecutivo, y ser el principal asesor del Gobernador” (p.3). Esta oficina, que contaba con privilegios en la estructura de comunicación en La Fortaleza, como una oficina formal, más personal y, en algunos casos, personal de prensa asignado, también tuvo el efecto de burocratizar la estructura de comunicación del poder ejecutivo.

#### **2.1.4 Politización**

La politización en la comunicación del poder ejecutivo es causada por el personal de confianza nombrado de acuerdo con la ideología política del gobierno de turno. Particularmente el núcleo se percibe politizado porque se conforma con colaboradores que comparten la ideología del gobernador. Según analizamos en la presentación del primer periodo, el núcleo es el lugar de máxima confianza donde se toman las decisiones finales de la gestión y comunicación del gobierno (Riorda, 2006). Sin embargo, en el sociograma que se forma en la estructura, este núcleo con connotaciones partidistas perjudica la proyección del gobierno y la información que se transmite al pueblo cuando se da paso a las interferencias de corte político partidista. Durante este periodo, los vínculos político partidistas en el núcleo continuaron en aumento, cuando el gobernador Hernández Colón designó a Sila M. Calderón, militante del PPD, como secretaria de la gobernación. Se desprende de la investigación que el cargo se creó para ella, que había sido

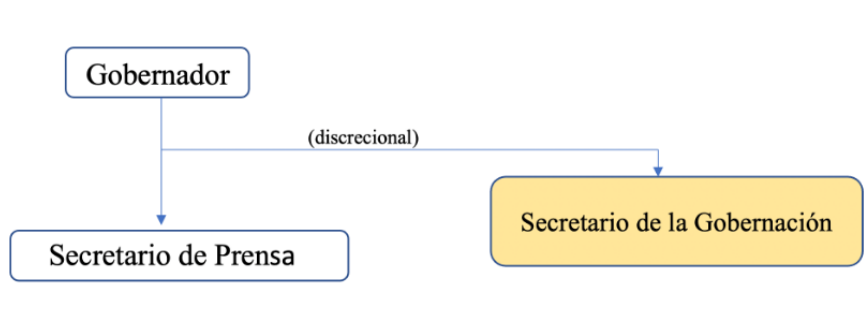
ayudante especial de Hernández Colón y a quien se le reconocía como una figura leal al gobernador, al PPD y a la ideología del ELA.

El núcleo de la estructura adquirió una mayor notoriedad pública debido a la extensa cobertura mediática. El puesto de reciente creación despertó interés porque no era común que ese tipo de posición se le otorgara a una mujer. Tanto la naturaleza del cargo, como las cualidades profesionales de la funcionaria, incidieron en una mayor visibilidad del núcleo de la estructura; por consiguiente, aumentó la proyección politizada de la estructura de comunicación.

A través de los periodos analizados, particularmente en la gobernación de Pedro Rosselló (1993), Luis Fortuño (2008) y Ricardo Rosselló (2016), encontramos un aumento en la visibilidad del núcleo y su proyección politizada. En consecuencia, aumentó la desconfianza del pueblo en la gestión del gobierno. Esta desconfianza fue recogida, por ejemplo, en el estudio de percepción que llevó a cabo el periódico *El Nuevo Día*, titulado *La voz del pueblo* (2011). El estudio concluyó que el “gobierno local no inspira confianza a los puertorriqueños” (p.1). La proyección politizada que refleja la estructura de comunicación del poder ejecutivo incide en la falta de confianza del pueblo.

### 3. La portavocía

En esta sección presentamos el análisis del modelo de portavocía adoptado por el gobernador Hernández Colón durante el periodo 1984-1988.



**Figura 16. Modelo de portavocía del poder ejecutivo (1984-1992)**

Según se desprende de la Figura 16, la organización estructural de la portavocía en este periodo estuvo conformada por el gobernador, la secretaría de prensa y la secretaría de la gobernación. Este modelo, hasta entonces compuesto por el gobernador y el secretario de prensa, cambió el paradigma de la portavocía en el poder ejecutivo. La presencia del secretario de la gobernación en la estructura representó un canal para descargar una portavocía discrecional a la prerrogativa de cada gobernador. Durante este periodo, el gobernador Hernández Colón decidió mantener la secretaría de la gobernación principalmente en las funciones administrativas, limitando su comunicación pública.

En el modelo de portavocía efectivo discutido en el capítulo III, Torres (2012) señaló que la designación oficial de un portavoz es indispensable porque representa la voz institucional y su ejecución incide en la construcción de la credibilidad del gobierno. Por su parte, Kumar (2007) argumentó sobre la necesidad de que la portavocía cuente con la persona que aportará la experiencia en el manejo de los programas gubernamentales y manejo de política pública. Sullivan (2001) afirma que la portavocía tiene que desarrollar enlaces sólidos con la prensa. Sabemos que el gobernador Hernández Colón organizó un modelo de portavocía sin contemplar estas visiones teóricas; sin embargo, estas nos ofrecen los parámetros para describir y analizar su modelo de portavocía.

El gobernador ejerció el rol de portavoz principal apoyado por el secretario de prensa. Esta organización estuvo fuera de cualquier consideración teórica; antes bien, el gobernador decidió utilizar un modelo similar al que utilizó en su primer cuatrienio (1972-1976). Este modelo presentó una fortaleza porque el secretario de prensa y los asesores de política pública del gobernador aportaron las dos cualidades necesarias para gestionar una portavocía efectiva: el enlace con la prensa y el dominio de los programas de política pública. Sin embargo, también presentó la debilidad de no desarrollar la figura del portavoz designado, sino de compartir la portavocía con el secretario de prensa.

La decisión del gobernador de mantener su función de portavoz principal del poder ejecutivo pudo resultar contraproducente según la visión teórica de Torres, que establece la necesidad de que el modelo de portavocía cuente con un portavoz designado independiente del gobernador. También difiere de la opinión de Sullivan (2001), que señala la importancia de que el portavoz tenga criterio independiente para representar bien al gobernador y al gobierno.

Teóricamente, no desarrollar la figura de un portavoz designado implica que la portavocía careció de un elemento indispensable para un funcionamiento efectivo. Esta deficiencia en la estructura tuvo el efecto de que la portavocía designada recayera nuevamente sobre el gobernador. Esta limitación tuvo mayor relevancia durante este periodo que durante su primer término. El gobernador Rafael Hernández no era un político desconocido, todo lo contrario, tenía la experiencia de los aciertos y desaciertos de su gestión anterior. Por ejemplo, entre los desaciertos, prometió al pueblo construir un nuevo Puerto Rico en medio de una crisis económica mundial provocada por los altos precios del petróleo, que afectó el sector de la construcción, manufactura y turismo de la isla. En su administración anterior, también enfrentó la pérdida de 49,000 empleos. Esta crisis económica limitó su capacidad para cumplir las promesas de campaña, reduciendo sus opciones de ser reelegido.

En aquellas circunstancias el escepticismo del pueblo crecía y esta nueva vuelta requería de un portavoz designado que ayudara al gobernador en la ardua tarea de vigilar la coherencia informativa para desarrollar credibilidad. Sobre esta coherencia informativa, Torres (2012) ha señalado que un elemento clave de la función de la portavocía es que requiere “transmitir el mensaje con verificación de fuentes, evitar falsas expectativas y demostrar que la posición es válida” (p. 176). Esto es complicado sin contar con un portavoz que se dedique a estas tareas.

En la entrevista que le realizamos a Sila M. Calderón en torno a su rol en la portavocía expresó lo siguiente:

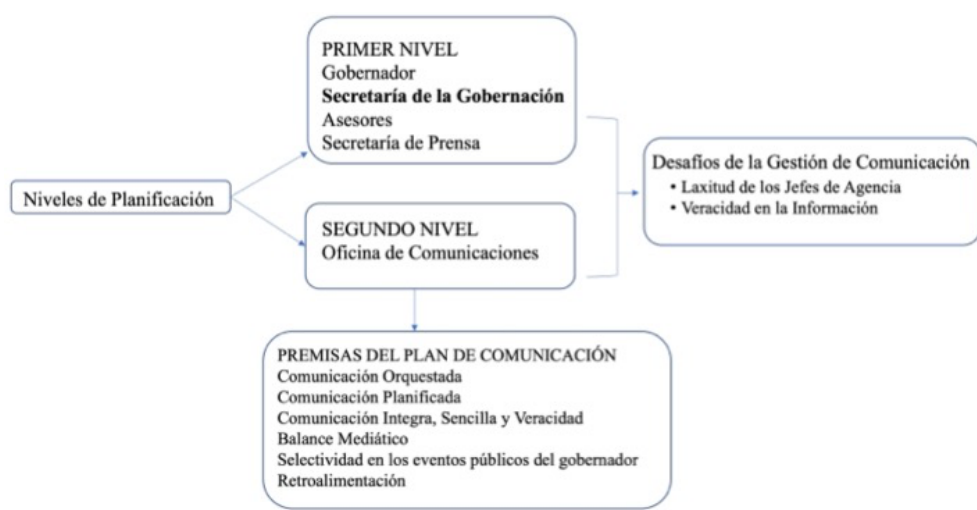
Como secretaria de la gobernación, la responsabilidad de la comunicación no era mía, era del gobernador. Él tenía su equipo de comunicación y las comunicaciones las hacía él. He notado que, en algunas otras gobernaciones, los secretarios de gobernación dan conferencias de prensa, acompañan al gobernador en las conferencias de prensa. En el caso mío, yo no recuerdo haber dado ninguna conferencia de prensa como secretaria de la gobernación. El trabajo mío era facilitarle al gobernador administrar la cosa pública, pero la comunicación pública la hacía él o su secretario de prensa” (Entrevista, 31 de julio de 2019).

De sus expresiones podemos establecer que en los inicios, la secretaria de la gobernación no tuvo impacto directo en transmitir información continuamente al pueblo. Sin embargo, como señalamos anteriormente, el gobernador tenía una portavocía de mayor alcance porque la secretaria de la gobernación podía hablar en su nombre, aunque no le era requerido con frecuencia. En

periodos subsiguientes el cargo adquirió más protagonismo al comunicarse públicamente a nombre del gobernador y el gobierno.

#### 4. Comunicación estratégica

A continuación, presentamos las unidades de planificación estratégica identificadas durante este periodo y dos desafíos de la categoría de comunicación estratégica: la laxitud de los jefes de agencia y la veracidad de la información. Finalmente, analizamos un fragmento del Mensaje de Estado del gobernador Rafael Hernández Colón.



**Figura 17. Comunicación estratégica del poder ejecutivo (1984-1992)**

En la entrevista al gobernador Hernández Colón, nos expresó que durante el periodo 1984 a 1988 la comunicación estratégica continuó gestionándose a través de los dos niveles de planificación: el primer nivel compuesto por el gobernador y los funcionarios más cercanos y la oficina de comunicaciones en el segundo nivel. Cabe señalar que también asumió los principios estratégicos que guiaron la gestión de la comunicación durante su primera administración: comunicación orquestada, planificada, íntegra, sencilla y veraz; balance mediático, selectividad en los eventos públicos del gobernador; y retroalimentación.

En el primer nivel de planificación reformuló el cargo de coordinador interagencial a la secretaria de la gobernación, como hemos señalado. La oficina de comunicaciones continuó a cargo de la planificación a mediano y largo plazo de las comunicaciones del gobernador, la imagen general del gobierno, las contrataciones de servicios profesionales y la coordinación con los jefes de agencias, con el propósito de unificar el mensaje del gobierno.

Durante este periodo, el objetivo de unificar el mensaje gubernamental se ejercía con mayor rigurosidad en comparación con su primera administración. El rol de Sila Calderón como secretaria de la gobernación ejerció un nivel de supervisión más sofisticado, con reuniones y seguimiento continuo y minucioso sobre la gestión de los jefes de agencia. Esto dio como resultado que el gobernador obtuviera información más precisa de la gestión de los proyectos de política pública que eran necesaria para planificar la comunicación.

#### **4.1 Desafíos en la comunicación estratégica**

El gobernador Hernández Colón enfrentó dos desafíos en la planificación de la comunicación estratégica durante este periodo: la laxitud de los jefes de las agencias para someter información a la oficina de comunicaciones y la veracidad en la información. Estos desafíos fueron planteados en la entrevista que le realizamos el 19 de abril de 2018.

##### **4.1.1 Laxitud de los jefes de agencia**

La laxitud de los jefes de agencia para someter información completa y veraz a la oficina de comunicaciones fue un desafío señalado por el gobernador Hernández Colón. El gobernador, durante este periodo y como parte de su plan de política pública, presentó programas para atender problemas en las áreas de seguridad, economía y salud. En el área de seguridad, propuso reducir la criminalidad por medio del establecimiento de programas educativos, la profesionalización de la policía, el adiestramiento de fiscales y la vigilancia aérea de todo Puerto Rico para detectar aviones y barcos no autorizados. Esto último para combatir la entrada de drogas. En la economía, prometió desarrollar Sección 936 para la creación de empleos. En el sector de la salud pública propuso centros hospitalarios familiares a través de la isla. Esta gestión de política pública requería el desempeño efectivo de los jefes de agencia y de un patrón diligente en someter actualizaciones del desarrollo de sus respectivos programas a la oficina de comunicaciones.

El gobernador Hernández Colón reclamó de los jefes de agencia que fueran diligentes. Esto se debía traducir en lo que llamó una “conducta colaborativa”. Como parte de la planificación estratégica de la comunicación del poder ejecutivo, era necesaria esta conducta para que la oficina de comunicaciones unificara de manera coherente la comunicación del gobierno. El gobernador Hernández Colón indicó en la entrevista cuál era el proceso: “para que la oficina de comunicación pudiese evaluar la información sobre los diversos programas de gobierno, primero requería que los jefes de agencia enviaran la información a La Fortaleza, es decir, una conducta colaborativa” (Entrevista, 19 de abril de 2018).

La conducta colaborativa para optimizar el flujo de información entre las agencias y la estructura de comunicación del poder ejecutivo coincide con el concepto “inputs informativos” para planificar la comunicación, que según Canel (2007), incluyen toda la información que recibe la oficina de comunicaciones, ya sea de la prensa, de la estructura interna de comunicación, confidencias, notificaciones, etc. El gobernador exigió de los jefes de agencia este comportamiento para mantener un flujo de información efectivo con la estructura de comunicación del poder ejecutivo.

#### **4.1.2 Veracidad en la información**

El gobernador también enfrentó el problema de la veracidad en la información que ofrecían los jefes de agencia. El poder ejecutivo cometía errores en la comunicación que se transmitía al pueblo porque la información que los jefes de agencia ofrecían a la oficina de comunicaciones era incompleta, o estaba basada en supuestos poco realistas. Esta deficiencia provocó que el gobernador hiciera referencia al carácter de los funcionarios como el problema de fondo.

En su primer cuatrienio presentó el carácter del portavoz como un desafío en la gestión de la comunicación de su gobierno. En este periodo adjudicó al carácter de los jefes de agencia problemas de comunicación que enfrentó su gobierno y ordenó a la directora de comunicaciones ejercer procesos más rigurosos para verificar que la información que llegaba a la estructura de comunicación fuera veraz.

### **5. Análisis de fragmento del mensaje de estado**

*Vamos a trabajar para alcanzar un renacimiento industrial en Puerto Rico. Vamos a poner la Sección 936 a funcionar como es debido para crear empleos. Esa es la mejor defensa que puede hacerse de ese mecanismo fiscal.*

Rafael Hernández Colón, Mensaje de Estado, 19 de enero de 1985.

El gobernador Rafael Hernández Colón comunicó al pueblo un renacimiento industrial en Puerto Rico a través de la Sección 936. Esta iniciativa, que formó parte de la gestión del gobernador en su primer mandato (1972-1976), impulsó el crecimiento de la industria bancaria en la isla porque los incentivos económicos creados por esta medida fomentaron la entrada masiva de capital estadounidense. Sin embargo, ocho años más tarde, la Sección 936 fue eliminada por el gobernador Pedro Rosselló, un nuevo opositor político del PPD. De esta manera, la comunicación que el gobernador Hernández Colón hizo al pueblo sobre el desarrollo pleno de la Sección 936 como herramienta permanente de desarrollo económico para el país solo se cumplió temporalmente.

Es de conocimiento general que la alternancia de poder en los gobiernos siempre va a incidir sobre la gestión y comunicación que se hace al pueblo. En Puerto Rico es usual que el gobierno prometa realizar obras que no puede completar en cuatro años de mandato; a su vez, los gobiernos entrantes no dan continuidad a los proyectos del gobierno saliente. Estas transiciones, además de convertirse en promesas diluidas que aumentan la desconfianza del pueblo, propician disloques en la estructura y limitan la profesionalización del sistema de comunicación. Esto se repite a través de los periodos estudiados; continuamente vemos a gobernadores entrantes fusionando o eliminando unidades establecidas previamente, con la consecuencia de afectar la efectividad de la comunicación pública.

## **Conclusión**

En el año 1984 Rafael Hernández Colón del PPD volvió a ganar la gobernación de Puerto Rico con un eslogan que prometía cambio para Puerto Rico. El pueblo le dio un voto de castigo a Carlos Romero Barceló, quien había dejado un poder ejecutivo desprestigiado y una estructura de comunicación debilitada por la desconfianza que fomentó en el pueblo a raíz de los asesinatos del

Cerro Maravilla. Durante este periodo, el gobernador Hernández Colón profesionalizó la estructura estableciendo el cargo de la secretaría de la gobernación, no activó la unidad de gestión y comunicación de política pública y aprobó la Ley de Ética Gubernamental para fomentar la transparencia gubernamental. A continuación, comentamos estos rasgos destacados de este periodo.

A tono con la promesa de cambio, el gobernador Hernández Colón introdujo un cambio fundamental en la estructura: el puesto de coordinador interagencial fue derogado para establecer la secretaría de la gobernación. El nuevo cargo tuvo el fin de ampliar las funciones del coordinador con el objetivo de que liderara el programa de política pública del gobierno y ejerciera una supervisión más rigurosa sobre los jefes de agencia. Esta reformulación también reflejó el carácter del gobernador para brindar una mayor precisión en los canales de información internos y asegurar cierta veracidad en el mensaje del gobierno. Argumenta Canel (2007) que este cargo es uno al que hay que prestar particular atención por las implicaciones que tiene en el funcionamiento de la estructura.

La formalización de este cargo incidió en la organización del núcleo de la estructura de comunicación. La naturaleza político partidista de este núcleo, por estar compuesto por personas allegadas al gobernador, se evidenció con la designación de Sila M. Calderón, militante del PPD, como secretaria de la gobernación. Podemos estipular que el cargo se creó para ella, quien había sido ayudante especial de Hernández Colón y a quien se le reconocía como una figura leal al gobernador, al PPD y a la ideología del ELA.

El gobernador Hernández Colón volvió a confiar a sus asesores la planificación de la gestión y comunicación de la política pública. Esta es una deficiencia en la estructura que continuó en periodos posteriores cuando los gobernadores Pedro Rosselló y Aníbal Acevedo Vilá también optaron por no activar el cargo de secretario de asuntos públicos en la estructura.

Durante este periodo, fue aprobada la Ley de Ética Gubernamental de Puerto Rico, Ley Núm. 12 del 24 de julio de 1985. Ante los enormes escándalos públicos con los casos de conspiración gubernamental por los acontecimientos del Cerro Maravilla y la implicación de la rama ejecutiva en estos sucesos, el gobernador Hernández Colón utilizó esta estrategia para recuperar la credibilidad del gobierno

## CAPÍTULO VII

### Resultados y análisis: Pedro Rosselló, Periodo 1992-2000

*Yo advengo a la política de forma atípica, por decirlo así. Fui electo gobernador sin antes haber tenido un puesto político. Empiezo a plantear que sí, tenemos problemas, pero se pueden resolver, se pueden trabajar. Entro con una convicción de que sí teníamos problemas grandes; en aquel momento, por ejemplo, la criminalidad estaba desbocada y teníamos unas capacidades que me permitían a mí decir que podemos resolver esos problemas. Ese era un convencimiento básico mío; el “se puede salir de eso”; no mirar los problemas y decir que no podemos hacer nada sobre eso; sí podemos.*

*¿Cómo comunicar eso a un pueblo? Yo lo veía de dos maneras. Una es la manera inicial de establecer una visión: yo fui electo sin haber tenido una trayectoria que pudiese decir yo hice esto, porque nunca había estado en una posición electiva de gobierno. Así que lo único que podía decir era: “mire, este problema, podemos hacer esto”, y ahí se deriva lo que fue en términos específicos una plataforma de gobierno.*

*La fase inicial de ese “Se puede” fue visión. Qué significa ese “se puede”: tenemos un problema en educación, “sí podemos”. La segunda parte es la ejecución. Después de ser electo, entonces yo tenía que demostrar que se podía; ahí es que entran lo que muchos han llamado una serie de reformas: la reforma educativa, la reforma de salud y la reforma contributiva. En esencia, establecimos unos cambios que en aquel momento eran bastante radicales para demostrar que se podía hacer.*

*Cuando me preguntan por logros en esos años, siempre menciono el “Se puede”, porque eso fue fundamental. El pueblo creyó y adoptó esa actitud.*

Pedro Rosselló, entrevista, 7 de noviembre de 2018.

#### 1. Trasfondo

En esta sección de trasfondo y contexto al periodo 1992-2000 se incluyen aspectos relevantes sobre la candidatura y mandato de Pedro Rosselló a la gobernación y sobre dos eventos controvertidos que impactaron su gestión y laceraron la credibilidad de su gobierno. Estos dos

eventos fueron los reclamos por la salida de la Marina de Guerra de EE. UU. de la isla municipio de Vieques y los señalamientos de corrupción a su administración. Además, comentamos la Ley del estado digital, aprobada durante este periodo, con el objetivo de continuar consignando las leyes que han formado parte de la jurisprudencia del tema de la transparencia en el gobierno.

### **1.1 Candidatura y mandato de Pedro Rosselló**

En las elecciones generales de Puerto Rico del año 1992, el cirujano pediátrico, Pedro Rosselló González, del PNP, se convirtió en el gobernador de la isla. Contrario a los gobernadores que le precedieron, Rosselló representaba una figura atípica por no haber ocupado puestos públicos. Se presentaron como contendientes electorales: el Dr. Pedro Rosselló (PNP), Victoria Muñoz Mendoza (PPD) y Fernando Martín (PIP). La rivalidad se centró entre Victoria Muñoz y Pedro Rosselló, que representaban los partidos de mayoría en la isla.

Victoria Muñoz Mendoza es hija del primer gobernador electo en Puerto Rico, Luis Muñoz Marín, y ocupaba el cargo de senadora en la Asamblea Legislativa. En 1991, el exgobernador Rafael Hernández Colón realizó un referéndum sobre enmiendas a la Constitución de Puerto Rico. Las enmiendas propuestas consignaban el derecho de la autodeterminación y la manera de ejercerla. Las consultas sobre el estatus de la isla garantizarían la identidad del pueblo; la ciudadanía que asegura la Constitución de EE. UU.; el voto entre las tres alternativas de estatus, ELA, estadidad e independencia; y la condición no colonial de Puerto Rico (Hernández Colón, 1991).

La derrota del gobernador Hernández Colón en el referéndum debilitó sus posibilidades de reelección e impulsó las de Victoria Muñoz, quien radicó su candidatura a la gobernación para las elecciones de 1992 y se colocó como líder del PPD. Hernández Colón gobernó por ocho años consecutivos (1984-1992) y al final del segundo término, el desgaste natural de todo político se sumó a múltiples casos de corrupción, por lo cual desistió de sus aspiraciones de postularse a un cuarto término. Esto consolidó la candidatura de Victoria Muñoz, quien despertó en las huestes populares la memoria de su padre, el fundador del PPD. A pesar de la proyección positiva de la candidata, no pudo prevalecer frente a su oponente Pedro Rosselló, partidario de la estadidad. El bipartidismo se había sedimentado en el pueblo: además de elegir a un gobernador por los méritos de su plan de política pública, el pueblo utilizó el voto como castigo para expresar su repudio a la administración anterior.

Cuando el gobernador Rosselló juramentó al cargo el 2 de enero de 1993, prometió en su elocución “un nuevo comienzo” para Puerto Rico. Su mensaje aludía a la gestión del anterior gobernador Hernández Colón, con el objetivo de desacreditar la oposición. Además, hizo ofrecimientos para reformar la condición de vida del pueblo. El mensaje del nuevo gobernador se caracterizó por un fuerte matiz ideológico a favor de la estadidad para Puerto Rico. Durante el tiempo de su administración, el factor ideológico dominó en la gestión de la comunicación del poder ejecutivo. Por ejemplo, uno de los temas relevantes fue la campaña a favor del bilingüismo en el 1993. Además el gobernador impulsó dos plebiscitos, en 1993 y 1998, con el propósito de que los puertorriqueños se expresaran con relación al estatus de la isla.

Durante su administración ocurrieron sucesos extremadamente polémicos. Uno de ellos fue la exigencia ciudadana de la salida de la marina estadounidense de la isla municipio de Vieques, provocada por la muerte de un ciudadano viequense en medio de prácticas militares. El otro fue la histórica corrupción generada en su gobierno.

## **1.2 La salida de la Marina de Vieques**

En los inicios de la gobernación de Rosselló cobraron fuerza las manifestaciones que exigían la salida de la Marina de Guerra de los EE. UU. de la Isla. La presencia de la Marina en Vieques por más de sesenta años era símbolo del imperialismo del gobierno estadounidense. Según señalamos en la historia política de Puerto Rico, en 1898, luego de la Guerra Hispanoamericana, España cedió Puerto Rico a EE. UU. como colonia. En el año 1941 la Marina de Guerra invirtió sobre 35 millones de dólares en la construcción de la base militar en la isla municipio de Vieques —al este de la isla grande—, que desde entonces sirvió de campo de entrenamiento militar, con el efecto de perjudicar el entorno social y la salud de los residentes, por las toxinas que los constantes bombarderos liberaron en el ambiente. El efecto nocivo que tenían estas prácticas para la salud de los viequenses levantó protestas en Puerto Rico para exigir su salida.

El estudio que publicó el Departamento de Salud de Puerto Rico, *Incidencia y Mortalidad de Cáncer en Vieques; 1990 al 1994*, mostró un aumento en los casos de esta enfermedad en la población viequense. La muerte del civil David Sanes, el 19 de junio de 1999, por un error en las prácticas militares, fue el detonante final. La alta incidencia de cáncer, más la muerte de Sanes, propiciaron intensas protestas y reclamos de la ciudadanía, que exigió su salida de la isla. Las protestas lograron llamar la atención del gobierno de EE. UU. y el gobernador Rosselló fue

convocado por el Congreso junto a otros líderes para expresar su posición. En un intercambio acalorado durante la audiencia, el senador Jim Inhofe, del Partido Republicano, planteó sus argumentos a favor de las prácticas militares. En su deposición, el gobernador Rosselló confrontó al senador con la icónica frase “Don’t push it” para enfatizar su postura y reclamo de que cesaran las prácticas militares. Esta expresión fue una atrevida advertencia del gobernador hacia los poderes imperiales del gobierno estadounidense en defensa del pueblo de Puerto Rico que perdía la paciencia. En medio de las protestas, el gobernador Rosselló firmó un acuerdo con el presidente Bill Clinton que permitía a la Marina prácticas sin utilizar munición real y limitando el tiempo de las maniobras hasta dilucidar su salida final. Este acuerdo sería rechazado por la próxima gobernadora, Sila M. Calderón, del PPD. Sin embargo, el 1 de mayo de 2003, durante la gobernación de Calderón, la Marina anunció oficialmente que abandonaría Vieques, luego de años de intensas protestas, desobediencia civil, arrestos y una multitudinaria marcha civil del pueblo que tuvo lugar el 21 de febrero de 2000.

### **1.3 La corrupción en el gobierno**

Durante la gobernación de Pedro Rosselló se iniciaron enormes proyectos de infraestructura, como el Tren Urbano y el Coliseo de Puerto Rico. Además, hubo un despliegue de reformas de política pública, como la reforma de salud que proponía que cada puertorriqueño tuviese acceso a servicios médicos. Estos proyectos de infraestructura y ambiciosas reformas fueron terreno fértil para la corrupción. Proliferó la práctica de los sobornos entre empresas privadas y funcionarios públicos a través de otorgamiento de contratos ilegales. En consecuencia, el gobierno de Pedro Rosselló reunió la mayor cantidad de casos de corrupción procesados en la historia gubernamental de Puerto Rico (Enchautegui, 2010). El gobernador utilizó efectivamente los recursos de las estructuras de comunicación de La Fortaleza para proyectar su imagen y la del gobierno, pero la magnitud de la corrupción laceró permanentemente su proyección.

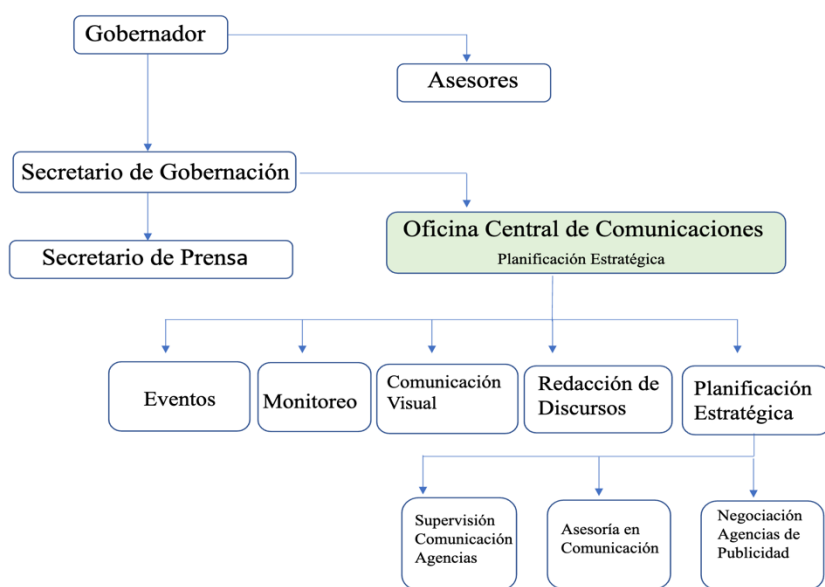
### **1.4 Ley del Estado Digital**

En las postrimerías del periodo, el gobierno aprobó la Ley del Estado Digital (Ley Núm. 110 de 2000). Esta ley continuó acumulando la jurisprudencia de leyes en torno a la transparencia, además de marcar una tendencia hacia las modalidades de gobierno abierto. Tal y como señala Peschard (2018), y como se estipuló en la ley, los gobiernos pretenden mejorar los mecanismos

para informar y proveer servicios a los constituyentes. Esta ley tuvo el fin de establecer un desarrollo integral de la tecnología al servicio público, aumentando así la capacidad de operar de las agencias y otros organismos gubernamentales. En un plan escalonado se añadirían servicios a las plataformas electrónicas, para atender solicitudes de documentos y tramitaciones de permisos.

## 2. Estructura de comunicación

En esta sección se analiza la estructura de comunicación utilizada por el poder ejecutivo en el periodo 1992 a 2000.



**Figura 18. Estructura de comunicación del poder ejecutivo (1992-2000)**

Durante el periodo 1992-2000, la estructura estuvo compuesta por las cinco unidades básicas de comunicación: el gobernador, el secretario de la gobernación, los asesores en comunicación, el secretario de prensa y la oficina central de comunicaciones (OCC), anteriormente conocida como oficina de comunicaciones. Esta reformulación constituyó un cambio significativo a la estructura por las nuevas funciones de supervisión, asesoría y negociación con las agencias de publicidad.

En la entrevista que le hicimos al gobernador Pedro Rosselló en relación con su estructura de comunicación, expuso su visión en los siguientes términos: “tú entras y hay unas estructuras establecidas, pero tú las modificas, construyes tu sistema” (Comunicación personal, 7 de

noviembre, 2018). Como hemos señalado anteriormente, cada modificación estructural facilita al gobernador de turno desarrollar estructuras más efectivas. En su mandato, la organización estructural volvió a mostrar la fortaleza de contar con unidades esenciales para gestionar la comunicación.

Durante su administración, el gobernador Pedro Rosselló creó la OCC y con esto implementó una nueva visión centralizada de la comunicación. Modificó la forma de gestionar la comunicación interna en el poder ejecutivo con el propósito de producir información unificada y alineada a la política pública del gobernador. El nuevo gobernante trajo al servicio público visiones innovadoras del entorno privado, que transformaron la oficina de comunicaciones creada por el gobernador Hernández Colón en el año 1973. En relación con la función principal que ejercía la nueva oficina, el gobernador Rosselló indicó lo siguiente:

La Oficina Central de Comunicaciones tenía el rol de comunicar y coordinar con los diferentes componentes del gobierno, llámense agencias del gobierno, secretarías, etc. Cada cual tenía unas labores que hacer, que proyectar, que comunicar al pueblo. Por lo tanto, esa Oficina Central de Comunicaciones pretendía establecer una comunicación que fuera efectiva (Entrevista, 7 de noviembre de 2018).

Cuando el gobernador Hernández Colón estableció la oficina de comunicaciones en 1973 tuvo una visión amplificada de la comunicación del ejecutivo que aumentó el alcance estratégico de la estructura de comunicación. Esta oficina se dedicó a fortalecer la imagen del gobernador y la del gobierno, además de establecer un canal de comunicación con las agencias del gabinete en vías de unificar la comunicación del gobierno. En esta ocasión, el gobernador Rosselló fortaleció la planificación interna de esta oficina asignando mayor personal técnico a las funciones de monitoreo, eventos y personal de comunicaciones para tener más control de la comunicación de los jefes de agencia y unificar la información que se transmitía al pueblo. En palabras del gobernador Rosselló, su estrategia pretendía “establecer una comunicación de mayor efectividad para el pueblo y para las agencias su gabinete” (Comunicación personal, 7 de noviembre de 2018).

Además, el gobernador Rosselló añadió las funciones de asesoría en comunicación y de negociación con las agencias de publicidad para fortalecer las pautas gubernamentales. Estas funciones representaron estrategias que detallamos en la sección de Comunicación estratégica.

La estrategia de aumentar el alcance de la OCC fue efectiva, si consideramos que el gobernador Rosselló gozó nuevamente del favor del pueblo en las elecciones generales de 1996.

No obstante, su visión sobre la OCC le añadió mayor complejidad a la estructura y aumentó el gasto presupuestario. Podemos estipular que Rosselló tuvo una de las más eficientes proyecciones comunicativas que se habían visto en La Fortaleza desde la creación de la estructura de comunicación durante el primer periodo.

## **2.1 Debilidades de la estructura**

Se presentan a continuación las debilidades asociadas a la organización estructural de la comunicación en el periodo de Pedro Rosselló: la burocracia; la ausencia de una secretaría de asuntos públicos y de unidades de relaciones con grupos de interés y manejo de crisis; y la politización.

### **2.1.1 Burocracia**

Habíamos visto la burocracia en la estructura de comunicación anteriormente, en las aprobaciones que emitía la oficina de comunicaciones sobre los mensajes de los jefes de agencia. Durante este periodo, las nuevas funciones de esta oficina crearon más capas de burocracia. Es decir, llevaba a cabo una evaluación amplificada y más rigurosa de la estrategia de las comparecencias públicas de los jefes de agencia. En parte, estas acciones beneficiaron la gestión de la comunicación porque fomentaron la unificación del mensaje del gobierno y consolidaron la proyección del gobernador, sobre todo antes de que comenzaran a salir a relucir los casos de corrupción en su administración. Sin embargo, esta rigurosidad tuvo la implicación de interferir con la necesaria agilidad de las comunicaciones públicas de los jefes de agencia.

### **2.1.2 Ausencia de una secretaría de asuntos públicos**

La estructura de comunicación no incluía el cargo de la secretaría de asuntos públicos; así lo confirmó el gobernador Rosselló en la entrevista que le hicimos: “en mi término no existía un secretario de asuntos públicos; yo comunicaba todos los asuntos de política pública directamente o a través del secretario de prensa”. El gobernador Rosselló no expresa esto en términos de una limitación, porque al igual que en periodos anteriores (1972-1976 y 1984-1992), el dominio de los programas de política pública derivaba de su grupo de asesores. Sin embargo, bajo la óptica teórica de Kumar (2007), que nos ha servido de parámetro sobre las formas efectivas de organizar este

tipo de estructura, es favorable formalizar la operación de la política pública en el sistema de comunicación.

### **2.1.3 Ausencia de una unidad de relaciones con grupos de interés y manejo de crisis**

Al igual que en periodos anteriores, en este periodo también hubo notables deficiencias en la organización estructural debido a que la estructura carecía de las unidades de relaciones con grupos de interés y manejo de crisis. Estas unidades son fundamentales en el *Esquema de organización estructural* propuesto en nuestro marco teórico, porque aportan la experiencia en la planificación de los temas sensitivos con grupos y entidades que tienen intereses en asuntos gubernamentales.

El gobernador Pedro Rosselló no tuvo la intención de limitar la estructura. Más bien, esas funciones fueron subsanadas por los grupos de asesores y contrataciones externas incidentales que atendían situaciones particulares de gestión y comunicación. Cabe señalar que esta estrategia no suplanta el establecimiento de unidades dedicadas a esas funciones, porque la naturaleza incidental de estas contrataciones limita el fluir de un conocimiento profundo sobre la política pública del gobierno y la visión del gobernador.

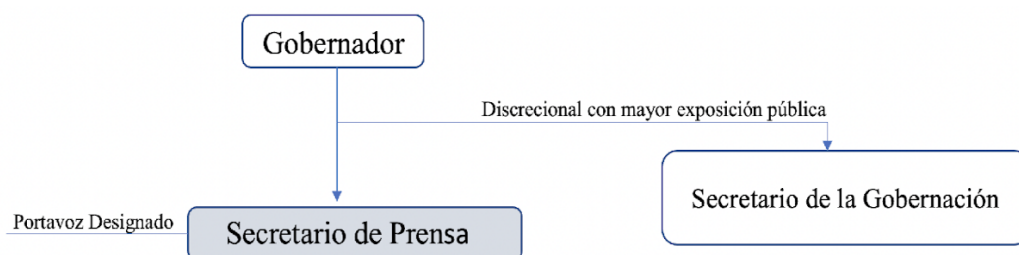
### **2.1.4 Politización**

La politización de la estructura se ve reflejada particularmente en el núcleo, por las relaciones político partidistas que fluyen en el sociograma. Durante este periodo, el núcleo lo conformaron el gobernador, Pedro Rosselló; los secretarios de la gobernación, Álvaro Cifuentes y Ángel Morey; el secretario de prensa, Pedro Rosario Urdaz; el asesor de gestión y comunicación, Álvaro Cifuentes; y los ayudantes especiales, René Vázquez Botet y Angie Rivera. Ellos eran las personas de mayor confianza del gobernador.

Este núcleo tenía una imagen altamente politizada debido a su participación en la campaña política de Rosselló y tuvo mayor visibilidad por la exposición pública. Por ejemplo, Álvaro Cifuentes había sido el director de la campaña electoral de Rosselló y luego fue nombrado por el gobernador como secretario de la gobernación con un rol destacado en la comunicación pública. Estos nombramientos, por un lado, son convenientes porque el gobernador necesita gente de su confianza para impulsar su proyecto de gobierno; sin embargo, su naturaleza partidista debilita la estructura de comunicación y genera desconfianza en lo que comunica el gobierno.

El grupo contó con mayores recursos externos por el incremento en contrataciones de servicios de publicidad que fomentaron la interferencia partidista. Esta práctica generó desconfianza en la opinión pública y aumentó gradualmente con la vinculación de Cifuentes a patrones de contrataciones excesivas, pero sobre todo cuando algunos de estos funcionarios fueron implicados en casos de corrupción. Estos casos se presentan en la próxima sección, La portavocía.

### 3. La portavocía



**Figura 19. Modelo de portavocía del poder ejecutivo (1992-2000)**

El modelo de portavocía estaba conformado por el gobernador, Pedro Rosselló; los secretarios de la gobernación, Álvaro Cifuentes y Ángel Morey, y el secretario de prensa, Pedro Rosario Urdaz. De igual modo que en periodos anteriores, la portavocía de la secretaría de la gobernación es incidental de acuerdo con la prerrogativa del gobernador. Sin embargo, durante este periodo, el secretario de la gobernación tuvo mayor exposición pública que en pasadas administraciones. Continuamente Álvaro Cifuentes comunicaba en nombre del gobernador y del gobierno, atendía la prensa, ofrecía explicaciones, informaba sobre proyectos y, con su politizada proyección, asumía la difícil tarea de aportar a la credibilidad del gobierno.

El secretario de prensa, Rosario Urdaz, era, a su vez, el portavoz designado. En la entrevista que le realizamos al gobernador Pedro Rosselló, lo expresó de la siguiente manera: “el secretario de prensa personalmente comunicaba las acciones, las determinaciones del gobernador. Era el portavoz del gobernador” (Entrevista, 7 de noviembre de 2018). Aunque compartía la portavocía con el gobernador y el secretario de la gobernación, Rosario Urdaz se caracterizó por tener un rol más activo ante la opinión pública que secretarios de prensa anteriores. Esta estrategia fue adecuada porque el gobernador necesitaba un contrapeso para desacelerar su exposición pública. Bajo el lente teórico de Sullivan (2001), también cumplía con la necesidad que tiene el gobierno

de contar con una figura que ayudará a construir su credibilidad. Estas responsabilidades recaían sobre Rosario Urdaz, como portavoz designado del poder ejecutivo, y sobre Álvaro Cifuentes, a quien el gobernador le activó una portavocía desde la secretaría de la gobernación. Sin embargo, el gobernador Rosselló se convirtió en una figura de alta exposición en los medios de comunicación, opacando la figura de estos portavoces. La prensa demandaba expresiones del gobernador en todo momento, sobre todo por la corrupción de su gobierno, que terminó desgastando su figura y la credibilidad del gobierno.

A diferencia del gobernador Hernández Colón, que aplicó conceptos morales a la ejecución efectiva del portavoz, el gobernador Pedro Rosselló se centró en conceptos organizacionales como la visión. La visión que el gobernador Pedro Rosselló transfirió a la portavocía se fundamentó en su lema de campaña política: “Se puede”. Sobre esta visión el gobernador Rosselló expresó lo siguiente:

Yo fui electo sin haber tenido una trayectoria que pudiese decir “yo hice esto”, porque nunca había estado en una posición electiva de gobierno. Así que yo lo único que podía decir era: “este problema lo podemos solucionar de esta manera”. En esencia establecimos unos cambios que en aquel momento eran bastante radicales para demostrar que se podía hacer. Antes, la mitad de la población no tenía acceso a sistemas de salud y al final del cuatrienio toda la población de Puerto Rico tenía seguro de salud (Entrevista, 7 de noviembre de 2018).

El gobernador demandó de sus portavoces transmitir esta visión de corte optimista que le sirvió para ganar adeptos e impulsar grandes reformas dirigidas a mejorar la educación, la salud y el régimen contributivo. La estrategia del gobernador para la portavocía se encuentra en los modelos organizacionales de planificación estratégica señalados en el marco teórico. Mintzberg (1987) argumenta sobre la importancia de una macrovisión para anticipar la ejecución e insta a la intencionalidad de tener un plan para alcanzar objetivos. El gobernador Rosselló comentó lo siguiente: “teníamos problemas y yo los visualizaba como médico cirujano pediátrico; decían que los problemas eran muy grandes y yo decía que se podían resolver” (Comunicación personal, 7 de noviembre de 2018). El gobernador Rosselló transfirió un modelo de planificación de su práctica privada para ejecutar la portavocía y enfrentar los problemas que aquejaban al país. En su profesión acostumbraba a enfrentar grandes problemas valiéndose de instrucciones metódicas, es decir, de un plan que conduciría a los resultados deseados.

Podemos reconocer el carácter asertivo del gobernador que impulsó este tipo de reformas y un estilo de comunicación positivo que generó gran optimismo en el pueblo. El pueblo descubrió que “se podía hacer”; sin embargo, no contó con el aumento en la deuda pública.

### **3.1 Desafíos de la portavocía**

El gobernador Pedro Rosselló inició un modelo de portavocía con cierta credibilidad y sin desgaste de su imagen por no haber ocupado un cargo público nunca. Sin embargo, la credibilidad fue un desafío en la gestión de su modelo de portavocía. En la entrevista, el gobernador Rosselló dijo: “El mayor reto era la sospecha de que uno estaba haciendo algo por motivaciones basadas en una matemática político electoral y no basadas en los conceptos y teorías que uno cree. La prensa decía que si daba una tarjeta de salud a la gente era para que votaran por mí” (Comunicación personal, 7 de noviembre de 2018). Las palabras del gobernador resucitaron el tema de la dramaturgia en la comunicación, siguiendo a Burke (1945). En esta teoría, el drama está presente en la comunicación, por consiguiente, las acciones del gobernador Rosselló también podían ser tomadas por la prensa como simbólicas de motivaciones ulteriores.

Esta controversia matizó la ejecución de la portavocía y acrecentó la desconfianza que tenía el pueblo, afectando la credibilidad del gobierno. Aparte de estos dilemas imbricados en la teoría del dramatismo que aquejan a todos los gobiernos, la credibilidad de la portavocía del gobernador Rosselló fue socavada por dos aspectos principales: el discurso ideológico y la corrupción.

#### **3.1.1 Discurso ideológico**

El gobernador y su modelo de portavocía promovían desde la estructura de comunicación una agenda ideológica para adelantar la unión permanente con EE. UU., que politizó la comunicación del gobierno. El gobernador, al inicio de su primer término en 1993, promovió la celebración de un plebiscito para medir las posturas ideológicas de la sociedad y para demostrar el apoyo mayoritario que, según él, existía por la estadidad. El resultado del plebiscito fue un revés para el discurso del gobernador: la estadidad perdió con 46.3%, frente al ELA promovido por el PPD, que resultó con el 48.6% de los votos.

A pesar de la derrota, el gobernador centró sus esfuerzos en promover en el Congreso la anexión permanente de Puerto Rico. Como consecuencia, se presentó en el Congreso el “Proyecto Young” en 1998, impulsado por el representante de Alaska del Partido Republicano, Donald

“Don” Young, que proponía atender el tema del estatus de la isla mediante la realización de otro plebiscito. Las tres alternativas de estatus que se ofrecieron al pueblo fueron: (1) “incorporación de la isla como territorio como un paso previo a la estadidad”, (2) “soberanía para dilucidar entre la independencia y la libre asociación” y (3) “reafirmación del territorio no incorporado que representaba el ELA”. Estas tres fórmulas de estatus polarizaron la opinión del pueblo, particularmente para los defensores del ELA, debido a que no se incluía de forma clara la opción del ELA como una opción de estatus del plebiscito. El proyecto fue rechazado por la oposición política, y finalmente retirado por el congresista Young luego de recomendaciones del exgobernador y comisionado residente Carlos Romero Barceló. La razón que expresó el gobernador Romero Barceló para retirar el proyecto giró en torno a enmiendas del proyecto que establecían el inglés como idioma oficial a usar en el gobierno. Este acontecimiento puso de manifiesto la parte defectuosa del discurso ideológico del gobernador Rosselló transmitido desde La Fortaleza. Se propuso al pueblo una estadidad, que además de no contar con el aval del Congreso de EE. UU., no estaba dispuesta a reconocer la cultura puertorriqueña.

El plan de Rosselló con relación al estatus era su prioridad. Durante su segundo mandato, volvió a proponer otro plebiscito. La consulta, celebrada el 13 de diciembre de 1998, fue histórica por el número de alternativas de estatus que se presentaron al pueblo: (1) Estado Libre Asociado Territorial, (2) Libre Asociación, (3) Estadidad, (4) Independencia y (5) Ninguna de las anteriores. De estas opciones, la victoria de la quinta opción, “Ninguna de las anteriores”, se adjudica a descontentos generales del pueblo con Rosselló por acciones privatizadoras, politización en contrataciones gubernamentales y casos de corrupción. El PPD apoyó la opción vencedora, se opuso al plebiscito y usó la elección como un voto de castigo.

En una conferencia que el gobernador Rosselló llevó a cabo en la Universidad Ana G. Méndez en 2010, admitió su error de no tomar en cuenta el sentir del pueblo para la celebración de este plebiscito: “Yo aprendí de mis errores en el plebiscito del 1998; pensaba que era el momento porque se cumplían 100 años bajo la soberanía de Estados Unidos, pero no consideré cómo se sentía el pueblo” (Primera Hora, 2010). Los proyectos plebiscitarios generaron controversias públicas que politizaron la comunicación del gobierno. El plan del gobernador de adelantar una agenda ideológica desde la estructura de comunicación fue visible y creó escepticismo en el pueblo. Sobre todo, cuando los plebiscitos celebrados en la isla no son procesos

vinculantes con el Congreso de EE. UU., es decir, no cuentan con el compromiso federal de impulsar alguna medida descolonizadora para Puerto Rico.

Es inevitable que la estructura de comunicación del poder ejecutivo tenga algún matiz ideológico y político partidista. No obstante, el discurso del gobierno es institucional y debe estar fuera de lo político partidista. Sin embargo, los gobernadores transfieren un discurso ideológico a la estructura de comunicación que se intensifica de acuerdo con su plan de resolver el estatus de la isla. Esta transferencia agudiza el fervor partidista de los funcionarios y fomenta la politización de la portavocía, lo cual finalmente interfiere con el desarrollo de la credibilidad del gobierno.

### **3.1.2 Corrupción**

La corrupción constituyó otro factor que afectó significativamente la credibilidad del modelo de portavocía durante este periodo. La gobernación de Pedro Rosselló se caracterizó por haber tenido la mayor cantidad de casos de corrupción en la historia política de Puerto Rico. Esto dio al traste con la credibilidad que el gobernador y su modelo de portavocía pretendían desarrollar. Funcionarios del gobierno de Rosselló se apropiaron de aproximadamente \$3,339 millones durante los ocho años de gobernación, es decir, \$425 millones por año (Quiñones Calderón, 2016).

Entre los múltiples casos de corrupción que podemos mencionar como los más escandalosos figuran los del secretario del Departamento de Educación, el de la Autoridad de los Puertos, el del Instituto del SIDA y particularmente los casos que involucraron a miembros del núcleo de la estructura de comunicación.

Al secretario del Departamento de Educación, Víctor Fajardo, se le impuso una sentencia federal en el año 2003 de más de 12 años de prisión por desviar \$4.3 millones de fondos federales. Además, tuvo 45 cargos adicionales que incluían delito organizado, aceptación de soborno y falsificación de documentos. Por su parte, el director de la Autoridad de los Puertos, Herman Sulsona, cumplió ocho años en probatoria por violaciones a la Ley de Ética, que conllevaron intervención indebida en contratación y negligencia en el desembolso de fondos públicos. Finalmente, el Instituto del SIDA se organizó en 1987 para orientar y atender a pacientes con esta enfermedad. Sin embargo, Yamil Kouri, el director del Instituto, fue condenado por fraude y por donaciones a las campañas políticas del PNP. El juicio constituyó uno de los primeros casos sobre corrupción de alto nivel en la historia política de Puerto Rico (Román, 2000).

Otros casos que involucraron a miembros del núcleo de la estructura de comunicación del gobernador fueron el del exdirector de campaña y asesor del gobernador, René Vázquez Botet, y el exsecretario general del PNP, Marcos Morell Corrada. Estos cumplieron sentencias de cinco años por los delitos de extorsión y lavado de dinero. También, Angie Rivera, exayudante de Pedro Rosselló en La Fortaleza, cumplió una sentencia de 60 meses por extorsión.

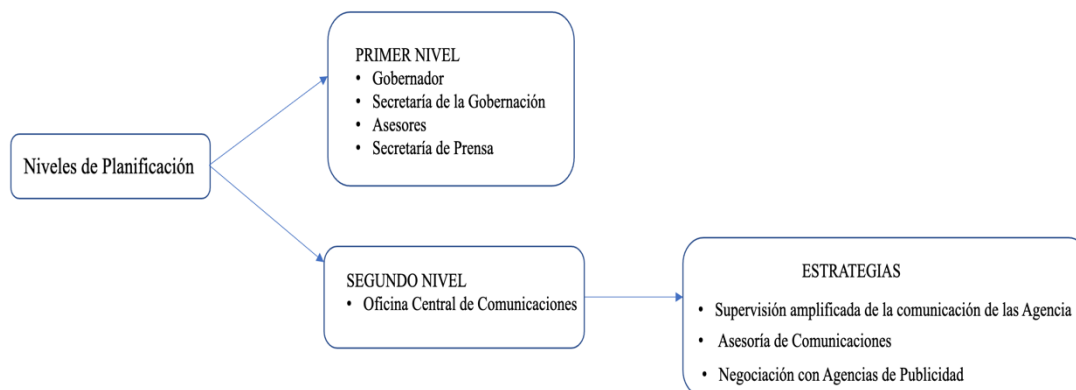
La respuesta que el gobernador utilizó para enfrentar estas crisis consistió en dos estrategias reactivas que no parecían estar ancladas en una estrategia planificada: apoyo a los funcionarios implicados en corrupción y crítica a la prensa. La estrategia de apoyo a los funcionarios implicados en corrupción estaba basada en mostrar públicamente solidaridad con el funcionario acusado. Por ejemplo, cuando el secretario de Educación fue acusado por el millonario fraude, el gobernador comunicó: “Fajardo cuenta con mi total y absoluta confianza” (Benítez, 2010, p.1). En otras palabras, el gobernador utilizó un discurso que lo distanciaba del problema y lo excluía de conductas impropias.

En otra estrategia responsabilizó a la prensa de amplificar la corrupción sin reconocer que los hechos reflejaban patrones delictivos. Estas estrategias comunicativas de Rosselló coinciden con los estilos emergentes y reactivos que postula Mintzberg (1987). Estos estilos no cuentan con una estrategia planificada, abonan a los saltos e inconsistencias comunicativas y son ineficaces para desarrollar la credibilidad del gobierno.

Los casos de corrupción que afloraron durante esta administración y las respuestas desacertadas del gobernador afectaron permanentemente su imagen, la de sus portavoces y la confianza del pueblo.

#### **4. Comunicación estratégica**

Durante este periodo permanecen los dos niveles de planificación para gestionar la comunicación. Sin embargo, el gobernador Pedro Rosselló amplió el alcance de la estructura con la OCC, de la cual se derivan tres estrategias de comunicación adoptadas por el poder ejecutivo durante este periodo: supervisión de la comunicación de las agencias, asesoría en comunicación y negociación con agencias de publicidad.



**Figura 20. Comunicación estratégica del poder ejecutivo (1992-2000)**

#### **4.1 Estrategia de supervisión de la comunicación de las agencias**

La estrategia de supervisión de la comunicación de las agencias consistía en que la OCC supervisara las interioridades de la gestión comunicativa de todas las agencias e instrumentalidades gubernamentales. A diferencia de periodos anteriores en los cuales principalmente se supervisaba el discurso de los jefes de agencias para unificar el mensaje público del gobierno, en este periodo la supervisión incluyó todos los planes de comunicación desarrollados por cada agencia. Como consecuencia, tuvo un mayor control de la información que se transmitía al pueblo.

#### **4.2 Estrategia de asesoría en comunicación**

En la estrategia de asesoría en comunicación, el gobernador Pedro Rosselló implementó una visión macro empresarial sobre la OCC orientada a establecer una relación más agresiva entre las agencias y la OCC. Como si fuera una agencia privada, la OCC suscribía contratos interagenciales para proveer servicios de comunicación pública con las agencias que así lo solicitaran. El gobernador Pedro Rosselló utilizó el servicio de asesoría como una estrategia para ejercer control sobre la comunicación de las agencias del gabinete. Con estos mecanismos estratégicos de comunicación aumentó el control de la información que circulaba por las agencias para mantener la coherencia en la comunicación pública.

### 4.3 Estrategia de negociación con agencias de publicidad

La estrategia de negociación con agencias de publicidad tuvo el objetivo de negociar descuentos con agencias de publicidad y medios de comunicación. Es decir, la OCC consolidó todas las pautas publicitarias de las agencias e instrumentalidades del gobierno para maximizar la inversión de fondos en el área de comunicación pública. En parte, esta estrategia fue eficiente en términos presupuestarios; sin embargo, se prestó a la politización.

Por un lado, beneficiar en exceso a un medio sugería la posibilidad de respaldos políticos. De otro lado, controlar un megapresupuesto publicitario también era una herramienta para defender intereses gubernamentales y políticos, como presuntamente ocurrió en el caso del periódico *El Nuevo Día* versus Pedro Rosselló de 1998. En 1997, el gobernador canceló toda la publicidad que el gobierno tenía contratada con el periódico *El Nuevo Día*, después de que este publicara una serie de reportajes sobre la corrupción gubernamental de Rosselló. Presuntamente el secretario de prensa, Pedro Rosario Urdaz, y el secretario de la gobernación, Ángel Morey, ejercieron presiones indebidas sobre el periódico para que cambiara el tono hacia el gobernador y el gobierno.

La estrategia de centralizar la publicidad gubernamental presenta coincidencias con los modelos teóricos que hemos utilizado para analizar la estructura. Kumar (2007), Torres (2012) y Sullivan (2001) argumentan sobre la necesidad de centralizar la operación de la comunicación para fijar autoridades y responsabilidades, para vigilar la coherencia en el mensaje gubernamental y mantener el control de los objetivos a largo plazo. Estas estrategias, sin embargo, también acarrearón la expansión de la politización en la estructura gubernamental.

La supervisión de la comunicación a través de todas las agencias del gabinete constituyó una operación con ciertas similitudes a la estrategia que utilizó Luis A. Ferré (1968-1972) al establecer estructuras en las agencias de gobierno que respondían al ejecutivo para monitorear el desempeño de los opositores políticos. En aquella ocasión, Ferré pretendía controlar la información de las agencias que tenían vinculación con el PPD y conocer tanto las interioridades de sus demandas y respuestas como la efectividad general del sistema administrativo gubernamental (Santana, 1994).

Las nuevas estrategias que derivaron de la reformulación de la OCC, según comenta Jorge Colberg, profesor de Ciencias Políticas y exasesor de la gobernadora Sila Calderón, hicieron

proliferar la politización y la propaganda partidista en la operación del gobierno, y se intensificaron en el segundo mandato del gobernador Pedro Rosselló (Colberg, 2018).

## 5. Análisis de fragmento del mensaje de estado

*Vamos a pagar todas nuestras obligaciones. Hasta las mal adquiridas; hasta las irregulares. Las vamos a pagar, para defender el crédito de Puerto Rico a toda costa.*

Pedro Rosselló, Mensaje de Estado, 23 de marzo de 1993.

En esta sección, analizamos un fragmento del mensaje de estado pronunciado por el gobernador Pedro Rosselló ante la Asamblea Legislativa en el 23 de marzo de 1993, que se relaciona con el tema económico y la deuda pública, asuntos que posteriormente condujeron a la aprobación de la Ley P.R.O.M.E.S.A y la imposición de la Junta de Supervisión Fiscal. Con este análisis continuamos compilando comunicaciones hechas por los gobernadores que han incidido en la credibilidad del gobierno.

El acto para Burke (1945) constituye la acción motivada o lo que finalmente ocurrió. De la información objetiva, se desprenden tres acciones contrarias a la promesa comunicada de actuar en defensa de las finanzas del pueblo. Primero, el gobernador Rosselló contrajo una deuda de aproximadamente \$7,000 millones, lo cual aumentó la deuda del gobierno de \$5,643 millones a \$12,824 millones, según reportajes de *El Nuevo Día* (4 de febrero de 2014). Este aumento fue vinculado a desbocados proyectos de infraestructura que requirieron préstamos que carecían de fuentes de repago, como la implementación de la Tarjeta de Salud, la construcción del Coliseo de Puerto Rico y el desarrollo del Tren Urbano. En segundo lugar, y según lo presentado a lo largo del capítulo, se registró en el gobierno uno de los mayores despliegues de corrupción gubernamental registrada en Puerto Rico. Finalmente, el gobierno quedó vinculado a la eliminación de la Sección 936, medida de incentivo económico para la economía del país (Benítez, 2010). Expertos aseguran que la eliminación de la Sección 936 coincide con el inicio de la depresión económica actual (ICADH, 2017).

En este mensaje, el gobernador Rosselló expresó que pagaría las obligaciones y defendería el crédito del gobierno. Sin embargo, tomando en cuenta estas acciones y el drástico aumento en la deuda del gobierno durante su gobierno, esta promesa no se cumplió.

Antes de hacer esta promesa, Rosselló anunció un futuro esperanzador y exhortó al pueblo a dar un salto hacia un comienzo prometido. Los estilos de extremo positivismo que enmarcaban las promesas del gobernador tienen raíces en la dramaturgia. Es usual que los gobernadores utilicen estos estilos en los mensajes de estado para amplificar el sentido de bienestar prometido al pueblo. Cada gobernador tiene el reto de rebasar las inconsistencias entre la gestión y la comunicación, que usualmente está llena de nuevas promesas y mensajes extremadamente optimistas.

## **Conclusión**

Durante el periodo de Pedro Rosselló (1992-200) se estableció uno de los modelos más efectivos de comunicación en el poder ejecutivo por la creación de la oficina central de comunicaciones y por el modelo de portavocía, aunque posteriormente la corrupción y la politización gubernamental dieron al traste con la efectividad de la estructura de comunicación. Comprobamos también que el gobernador articuló en su primer mensaje de estado promesas incumplidas relacionadas con el pago de la deuda del gobierno, igual que ocurrió en periodos posteriores. Finalmente, este periodo facilitó un avance en el desarrollo del gobierno electrónico con la aprobación de la Ley Núm. 110 del 27 de junio de 2000, Ley del Estado Digital de Puerto Rico

En las elecciones generales del año 1992 el Dr. Pedro Rosselló González del PNP resultó electo gobernador de Puerto Rico. Esta victoria terminó con la carrera gubernamental de Rafael Hernández Colón, cuando el pueblo favoreció las promesas de cambio que el Dr. Rosselló presentó a Puerto Rico a través de su popular eslogan “Se puede”. La frase penetró en las aspiraciones de un pueblo ávido de mejoras en la infraestructura y en los servicios esenciales y de un desarrollo económico favorable para isla. El gobernador representaba una imagen fresca distanciada del ruedo partidista y la esperanza de construir un nuevo Puerto Rico.

El gobernador Pedro Rosselló logró vender la imagen de exitoso médico distanciada del ruedo político partidista que venía a aportar al servicio público las visiones innovadoras de su

práctica privada. Sus ideas se implementaron mediante la creación de la oficina central de comunicaciones donde estableció una visión centralizada de comunicación reformulando la estructura. Rosselló fortaleció la planificación interna asignando más personal técnico a las funciones de monitoreo, eventos y personal de comunicaciones para tener mayor control de la comunicación de los jefes de agencia y unificar la información que se transmite al pueblo.

A continuación, comentamos tres rasgos destacados de la estructura de comunicación durante este periodo.

### Modelo de portavocía

Este periodo tuvo una de las más eficientes estructuras de comunicación debido al modelo de portavocía, que fue fortalecido mediante la estrategia de activar al secretario de la gobernación, Álvaro Cifuentes, al secretario de prensa, Pedro Rosario Urdaz y al mismo gobernador, Pedro Rosselló. Esta estrategia dio como resultado uno de los grupos de comunicadores más efectivos en la historia de la estructura. Fue acertada la estrategia de Rosselló de añadir un canal de información, activando la portavocía del secretario de la gobernación, Álvaro Cifuentes, que también se encargaba de la supervisión del gabinete. La portavocía mantuvo un ritmo de actualizaciones constante, aunque también politizó la estructura.

### Politización

La estructura de comunicación comenzó a colapsar cuando algunos de sus funcionarios se vieron implicados en casos de corrupción. La gobernación de Pedro Rosselló se vio empañada por tener la mayor cantidad de casos de corrupción en la historia política de Puerto Rico y esta realidad laceró la credibilidad del gobierno.

La estructura tuvo un núcleo altamente politizado que laceró su proyección de comunicación: el secretario de la gobernación, Álvaro Cifuentes y Ángel Morey; el secretario de prensa, Pedro Rosario Urdaz; el asesor de gestión y comunicación, Álvaro Cifuentes; y el ayudante especial, René Vázquez Botet y Angie Rivera, quienes eran las personas de mayor confianza del gobernador y por ser participantes en la campaña político partidista de Rosselló tuvieron mayor reconocimiento en la estructura. Los ayudantes especiales, René Vázquez Botet y Angie Rivera, fueron convictos por extorsión y lavado de dinero. Este fue el resultado del partidismo del núcleo de la estructura. Uno de los patrones de corrupción en el gobierno de Puerto Rico ocurre entre

personas que comparten ideales políticos y proponen avanzar sus intereses partidistas desde la estructura del gobierno. Esto aumenta la probabilidad de corrupción porque utilizan la oficialidad del cargo para beneficiar al partido. En ese caso, la politización, es decir, la actitud partidista en la estructura gubernamental, puede conducir a la corrupción.

La politización de la estructura también se manifestó en este periodo a través de las estrategias de comunicación implementadas. Entre estas podemos destacar que el gobernador implementó una visión macroempresarial sobre la oficina central de comunicaciones desde donde se suscribían contratos interagenciales para proveer servicios de comunicación pública con las agencias. Además adoptó la estrategia de negociar descuentos con agencias de publicidad, consolidando todas las contrataciones del gobierno. Centralizar las comunicaciones fue un acierto porque incidió en unificar el mensaje del gobierno con menores incongruencias. Tal como sostienen Kumar (2007), Torres (2012) y Sullivan (2001), centralizar las comunicaciones fija responsabilidades y abona a la coherencia del mensaje. Sin embargo, en la estructura del gobernador Rosselló esta centralización también fomentó que se esparciera la politización por la cantidad de recursos que se añadió a la estructura de la misma afiliación partidista.

### Promesas incumplidas

A partir de este periodo se hizo evidente un cúmulo de promesas incumplidas que los gobernadores comunicaron al pueblo relacionadas con el pago de la deuda del gobierno en su primer mensaje de estado. Estas promesas forman parte de una planificación estratégica ineficaz porque terminó lacerando la credibilidad de cada gobernador y la de su gobierno. Durante este periodo, el gobernador Pedro Rosselló dijo al pueblo que el gobierno pagaría todas sus obligaciones para defender el crédito de Puerto Rico. Sin embargo, no cumplió esta promesa, sino todo lo contrario: incrementó la deuda pública de \$5,643 a \$12,824 millones aproximadamente dando lugar a una aceleración de la crisis fiscal.

Finalmente, este periodo facilitó el desarrollo del gobierno electrónico en Puerto Rico con la aprobación de la Ley Núm. 110 del 27 de junio de 2000, Ley del Estado Digital de Puerto Rico. Esta ley visibilizó la modalidad electrónica de transacciones como solicitudes de certificados de matrimonio, antecedentes penales y buena conducta.

## CAPÍTULO VIII

### Resultados y análisis: Sila María Calderón, Periodo 2000-2004

*El gobierno le pertenece al pueblo. Aprendí de Rafael Hernández Colón que los asuntos particulares del pueblo son la realidad del gobierno. El ejecutivo tiene que entender que trabaja haberes que no son de ellos; por lo tanto, hay un deber innato de comunicar constantemente cómo están administrando esos haberes. La comunicación es un punto esencial entre esa relación del pueblo y gobierno. En mi gobierno lo central en la comunicación fue la verdad que no se debe distorsionar. No soy perfecta, pero he sido transparente. Quise darle un gobierno limpio, transparente, abierto al pueblo; sin nada que esconder por la corrupción del gobierno anterior. Hice del gobierno limpio la consigna de mi campaña política. De ese gobierno surgió el futuro brillante que desafortunadamente no continuó y se opacó. Habré cometido errores, pero sé que le di un gobierno limpio a Puerto Rico*

Sila María Calderón, entrevista, 31 de julio de 2019.

#### 1. Trasfondo

En las elecciones del año 2000 se enfrentaron el ingeniero Carlos Pesquera por el PNP, Rubén Berríos Martínez por el PIP y Sila M. Calderón por el PPD. Ante una derrota vaticinada por los casos de corrupción, el plebiscito no vinculante con el Congreso de EE. UU. sobre el estatus de la isla en 1998 y la privatización de activos gubernamentales, el gobernador Pedro Rosselló anunció que desistiría de sus aspiraciones a ocupar un tercer mandato en las elecciones del año 2000. El anuncio dio inicio a intensas negociaciones políticas en el PNP por la búsqueda de un candidato, hasta que Carlos Pesquera, secretario del Departamento de Transportación y Obras Públicas de la administración Rosselló, aspiró a la gobernación.

Sila M. Calderón resultó electa como la primera gobernadora de Puerto Rico el 11 de noviembre de 2000. Calderón era una figura conocida por los cargos ocupados en el gobierno. Fue la primera persona en ocupar la secretaría de gobernación durante la administración de Hernández Colón (1984-1988). Mientras ejercía el cargo, fue designada secretaria de estado, lo que la llevó a

desempeñarse como gobernadora interina cuando el gobernador se ausentaba del país. Antes de llegar a la gobernación, en 1996 fue electa alcaldesa de la ciudad de San Juan.

Calderón centró su campaña política en tres mensajes principales: “Gobierno limpio”, “Paz para Vieques” y “Lo mejor de los dos mundos”, que comentaremos a continuación. También mencionaremos su aporte a las leyes de transparencia en Puerto Rico.

### **1.1 “Gobierno limpio”**

En *Proyecto puertorriqueño para el siglo 21*, el plan de gobierno que Sila Calderón presentó al país, la candidata ofrecía un gobierno limpio. Lo decía en directa alusión a la corrupción de la pasada administración: “El espectáculo público continuo de la corrupción rampante que ha exhibido la presente administración ha avergonzado al pueblo puertorriqueño” (Calderón, 1999). La campaña política capitalizó los escándalos públicos que vincularon a importantes líderes de la administración del gobernador Pedro Rosselló en esquemas fraudulentos.

### **1.2 “Paz para Vieques”**

La paz que ofreció a Vieques aludió a todo el pueblo que apoyó las gestiones de su gobierno para la salida de la marina de guerra de EE. UU., que aún continuaba sus prácticas militares en la isla. Cuando Sila Calderón asumió la gobernación, envió una comunicación al presidente Bill Clinton solicitando que la marina de guerra de EE. UU. suspendiera sus prácticas hasta que se concretara la salida definitiva de la isla. El discurso por la salida de la Marina de la isla de Vieques se intensificó durante este periodo. La gobernadora se oponía tenazmente a que continuaran los bombardeos en Vieques y condenó el acuerdo realizado entre Clinton y Rosselló, que permitía que continuaran las prácticas de bombardeos en la isla al menos hasta 2003.

Desde el poder ejecutivo se mantuvo un discurso en contra de la marina estadounidense y fue durante este periodo que se materializó la salida de los militares de la llamada “Isla nena” (Vieques).

### **1.3 “Lo mejor de dos mundos”**

La gobernadora Calderón instauró nuevamente el discurso ideológico a favor del ELA, según fue establecido el 25 de julio de 1952, a través de la popularizada frase “lo mejor de los dos mundos”. La frase aludía al ELA como la fórmula de estatus que preservaría la identidad cultural

de la isla en su unión permanente con EE. UU. De esta manera, apeló al sentido patriótico instalado en la memoria del pueblo desde el primer gobernador electo, Luis Muñoz Marín.

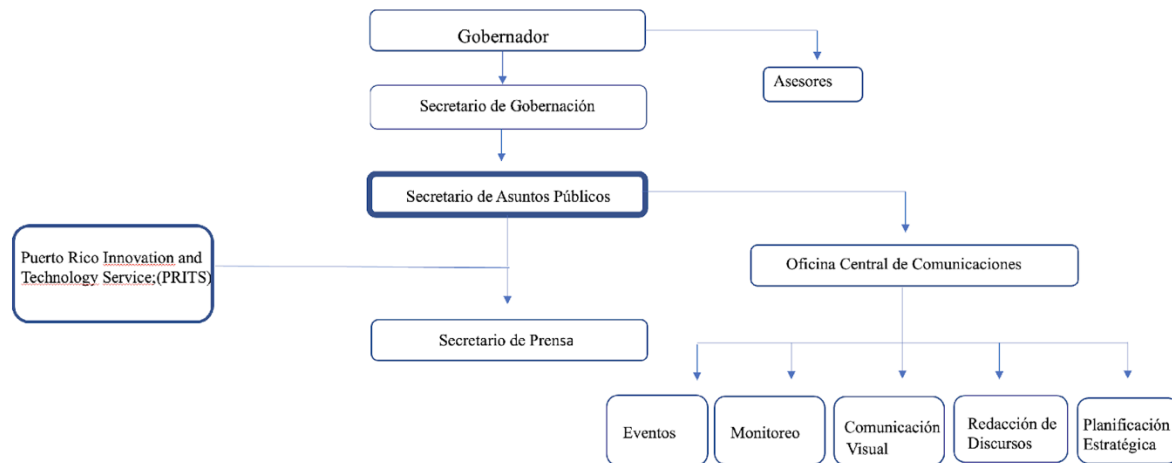
#### **1.4 Leyes de transparencia**

Para finalizar, este periodo marcó un paso importante en el desarrollo de las leyes de transparencia. La gobernadora Calderón aprobó la Ley de gobierno electrónico, Ley Núm. 151 del 22 de junio de 2004. Esta ley promovió el uso de las nuevas tecnologías de la información para mejorar la prestación de servicios a los ciudadanos y la difusión de la información. También, se aprobó la ley 151 para crear la Oficina de Innovación y Servicios de Tecnología de Puerto Rico (Puerto Rico Innovation and Technology Service). Esta oficina desarrollaría la integración tecnológica entre las agencias y facilitaría los trámites gubernamentales para los ciudadanos. La Ley 151 forma parte de la jurisprudencia de leyes que se han establecido en Puerto Rico sobre el tema de la transparencia en el gobierno.

A diferencia de gobernadores previos, Sila Calderón conocía de primera mano el sistema de comunicación del poder ejecutivo por haber ocupado la secretaría de la gobernación, el cargo de mayor rango luego del gobernador. Esa experiencia incidió en sus estrategias para proyectar transparencia en el poder ejecutivo y modificar significativamente la estructura de comunicación, como veremos a continuación.

## **2. Estructura de comunicación**

La estructura de comunicación durante la administración Calderón mostró dos modificaciones principales: la creación del cargo de la secretaría de asuntos públicos y la creación de la Oficina de Innovación y Servicios de Tecnología de Puerto Rico (PRITS, por sus siglas en inglés).



**Figura 21. Estructura de comunicación del poder ejecutivo (2000-2004)**

La estructura de comunicación que organizó la gobernadora Sila Calderón estuvo conformada por: la gobernadora, el secretario de la gobernación, el secretario de asuntos públicos, el secretario de prensa, los asesores y la oficina central de comunicaciones. La estructura conservó las unidades básicas que se originaron en el año 1972 y que los gobernadores entrevistados, Pedro Rosselló, Aníbal Acevedo Vilá y Alejandro García Padilla denominan “la estructura de Hernández Colón”. Sobre esta estructura, la gobernadora expresó: “yo utilicé el modelo de Hernández Colón; César Miranda estuvo conmigo como secretario de la gobernación y Jorge Colberg por un tiempo en asuntos públicos. Conservé la oficina de comunicaciones” (Entrevista, 31 de julio de 2019).

Este periodo fue importante en la evolución de la estructura de comunicación del poder ejecutivo por la creación de la secretaría de asuntos públicos y la PRITS, que discutimos en las próximas secciones.

## 2.1 Secretaría de asuntos públicos

El cargo de la secretaría de asuntos públicos se creó el 14 de junio de 2002 mediante la Orden Ejecutiva Núm. 28 de 2002. Se desprende de la orden que la gobernadora Sila Calderón creó este cargo para Jorge Colberg, quien se había desempeñado como secretario de prensa y ayudante especial del alcalde de San Juan, Héctor Luis Acevedo, y como director ejecutivo de la Comisión de Integridad Pública del Senado de Puerto Rico.

El secretario de asuntos públicos tenía a su cargo la planificación de la comunicación del poder ejecutivo y la coordinación de todos los asuntos relacionados con el calendario y programa

de trabajo de la oficina de la gobernadora. En la Orden Ejecutiva Núm. 28 de 2002, se presentó la siguiente premisa para justificar la posición en la estructura de comunicación: “erigir canales de comunicación, interacción y presencia pública que brinden mayor eficacia al funcionamiento de la Oficina de la Gobernadora, facilitando así el flujo de información por parte del poder ejecutivo”. Recordemos que la gobernadora formó parte de la estructura de Rafael Hernández Colón y su cargo, secretaria de la gobernación, precisamente se institucionalizó para profesionalizar la estructura y agilizar los flujos de información en el poder ejecutivo.

Ante la experiencia de enfrentar los desafíos de la comunicación señalados por el gobernador Hernández Colón sobre la laxitud de los jefes de agencia y las deficiencias en la veracidad de la información, y el reto de devolver cierta credibilidad al gobierno después de la corrupción de la administración Rosselló, la gobernadora vio la necesidad de organizar una estructura de mayor agilidad y eficiencia para atender el desarrollo de su gestión y su comunicación pública. La oficina del secretario de asuntos públicos representó una operación más estructurada con facultad de realizar contrataciones de ayudantes y asesores.

Este cargo constituye el primer funcionario dedicado al desarrollo y a la comunicación de la política pública del gobierno. Como señalamos en el análisis del periodo de 1976-1984, el gobernador Carlos Romero Barceló (1981) añadió a la estructura de comunicación el cargo del director de política pública y programas gubernamentales. De esta manera, colocar a un funcionario en la estructura para asesorar al gobernador en el desarrollo de la política pública no representó un asunto nuevo. Sin embargo, la gobernadora Sila Calderón, con una visión amplificada de este cargo, creó una oficina con identidad propia y mayor alcance en sus funciones.

Jorge Colberg, el secretario de asuntos públicos designado por Calderón, explica que fueron asesorados por un consultor en comunicación del gobierno estadounidense para modificar la estructura de comunicación: “Nosotros consultamos a un asesor de Ronald Reagan en Comunicaciones. Vino a Puerto Rico, vio el modelo y dijo: ‘ustedes tienen que crear lo que yo hice con Ronald Reagan, que fue reelecto’; y creamos el ‘Public Affairs Secretary’, que es el director de asuntos públicos” (J. Colberg, comunicación personal, 3 de agosto 2018). Un asesoramiento similar condujo a la creación de la oficina de comunicaciones en el año 1973. Estas prácticas de aproximar la estructura de comunicación al modelo de comunicaciones de la Casa Blanca son habituales y convenientes. En este caso, la estructura también se aproximó al esquema teórico que hemos utilizado para el análisis. Kumar (2007) argumenta a favor del establecimiento

de esta oficina, que aporta dominio de la política pública a la gestión de la comunicación del gobierno.

El secretario de asuntos públicos, además de aportar a la estructura la gestión especializada en el manejo de los programas gubernamentales y manejo de política pública, fue el portavoz designado en la estructura, función que hasta este periodo fue ocupada por el secretario de prensa.

## **2.2 Oficina de Innovación y Servicios de Tecnología de Puerto Rico**

El desarrollo de la estrategia del gobierno electrónico continuó cobrando fuerza en las postrimerías del gobierno de Sila Calderón con la aprobación de la Ley Núm. 151 sobre gobierno electrónico, del 22 de junio de 2004. A esta ley le precedía la Ley Núm. 110 del 27 de junio de 2000, Ley del estado digital de Puerto Rico, que viabilizó la realización de transacciones gubernamentales como solicitudes de certificados de matrimonio, de antecedentes penales y de buena conducta en las postrimerías del gobierno de Pedro Rosselló.

Con la Ley Núm. 151, se creó la Oficina de Innovación y Servicios de Tecnología de Puerto Rico o PRITS (por sus siglas en inglés), una modificación significativa en la estructura de comunicación del poder ejecutivo. La función principal de PRITS consistió en dirigir y administrar el programa del gobierno electrónico y establecer el plan estratégico de operación. El gobierno electrónico implicó mejorar la prestación de servicios al ciudadano, el desempeño de las funciones del gobierno, la divulgación de información gubernamental y facilitar la participación ciudadana. Esta acción supuso atemperar el gobierno a los nuevos estilos de gobernanza del nuevo paradigma digital de la comunicación y promover las nuevas modalidades de transparencia a través del acceso a la información.

Sin duda alguna las experiencias pasadas en la gestión administrativa y el marco legal ya globalizado a favor de la transparencia que señalamos en el marco teórico impulsaron las filosofías de la gobernadora sobre el gobierno abierto y participación ciudadana. Argumenta Moore (2012) que estas nuevas filosofías tendrían el objetivo de lograr mayor eficiencia a través de mejor gestión, transparencia de la información y participación ciudadana. La visión de la gobernadora sobre estas mejoras encuentra coincidencias con ese argumento teórico y lo describió de la siguiente manera en la Orden Ejecutiva:

hemos dado grandes pasos para utilizar la tecnología en la prestación de servicios gubernamentales. Contamos hoy con una página de Internet a través de la cual se

puede tener acceso a todas las agencias del gobierno. Al presente se están ofreciendo 32 servicios en línea. Nada de esto existía en enero del 2001 (p.1).

En la Ley Núm. 151 también se estipuló la creación de oficinas virtuales abiertas 24 horas al día, 7 días a la semana, 365 días al año, donde los ciudadanos tuviesen a su disposición información sobre los servicios de las agencias. La iniciativa de la gobernadora fortaleció el desarrollo del gobierno electrónico en Puerto Rico para enfrentar los retos de una nueva gobernabilidad.

Las modificaciones que realizó la gobernadora Sila Calderón a la estructura de comunicación coinciden con las respuestas de regulación estructural del teórico Easton (1965). Tanto la secretaria de asuntos públicos, como la PRITS, implicaron respuestas estructurales para modificar la estructura de comunicación y ofrecer mayor agilidad en la producción y transmisión de la información al pueblo.

## **2.3 Desafíos de la estructura**

Al igual que en los periodos anteriores, la estructura carece de la unidad de relaciones con grupos de interés y manejo de crisis. Asimismo, la politización y la burocracia continuaron presentes en la estructura.

### **2.3.1 Relaciones con grupos de interés y manejo de crisis**

Esta estructura no contempló establecer las unidades de relaciones con grupos de interés y manejo de crisis, que tienen a su haber la planificación estratégica de la comunicación de temas sensibles. Esto fue un desacierto debido a que manejar el tema de Vieques representó una crisis de comunicación que requería una planificación especializada. En la sección de Portavocía se amplía este desafío, que absorbió la agenda temática del portavoz durante este periodo.

### **2.3.2 Politización**

La designación del secretario de asuntos públicos acentuó el componente partidista de la estructura. Este desafío se ha hecho evidente desde el primer periodo analizado, por la transferencia de personas que han colaborado en la campaña política a la estructura de comunicación. Esta práctica incide, a su vez, en un sociograma de vínculos políticos partidistas, según describimos en el marco teórico. El secretario de asuntos públicos, Jorge Colberg, era reconocido en el país como

legislador del PPD y colaborador de la campaña política de Sila Calderón. Fue atípica la orden que presentó la gobernadora Sila Calderón para establecer el cargo del secretario de asuntos públicos por incluir el nombre de Jorge Colberg. Las órdenes ejecutivas son instrumentos del poder ejecutivo para la implementación de las políticas públicas del gobierno y no suelen incluir nombres de funcionarios que ocuparán los cargos.

El cargo representó una expansión en el núcleo, que a partir de entonces estuvo conformado por la gobernadora; el secretario de la gobernación, César Miranda, quien se había desempeñado como subsecretario del Departamento de Justicia bajo la administración de Hernández Colón; el secretario de asuntos públicos, Jorge Colberg; asesores, entre los que se encontraba Ramón Cantero Frau, quien dirigía también la Oficina de Gerencia y Presupuesto; y el secretario de prensa. Cabe señalar que la gobernadora Sila Calderón contrajo nupcias durante su incumbencia (en 2000) con Cantero Frau, quien también ocupó un puesto en la alcaldía de San Juan en el año 1996. En aquel momento, Sila Calderón resultó electa alcaldesa de la capital y Cantero Frau presidió la asamblea municipal. El matrimonio se disolvió en un año, y el evento constituyó una situación atípica por ser la primera vez que un gobernante contrajera nupcias y se divorciara durante su incumbencia en La Fortaleza.

Este grupo fue el de mayor proximidad a la gobernadora para dilucidar acciones estratégicas en situaciones delicadas de comunicación. Como hemos señalado es usual que los gobernadores organicen el núcleo de la estructura con militantes y participantes de las campañas electorales porque constituyen su equipo de confianza. Sin embargo, estas prácticas representan un desafío de comunicación debido a que el pueblo tiende a desconfiar de la información que el gobierno comunica por el vínculo político partidista entre estos participantes.

### **2.3.3 Burocracia**

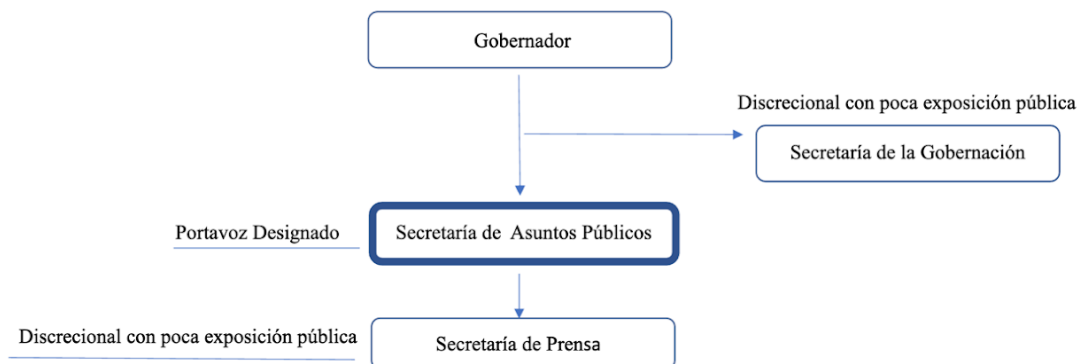
El nuevo cargo de la secretaría de asuntos públicos añadió capas de burocracia en la gestión de la comunicación interna de la estructura por el nivel constitucional del cargo. El cargo fue elevado a rango de Secretaría, igualándose jerárquicamente con el secretario de la gobernación y los demás secretarios de agencia. Esta práctica de crear cargos y elevarlos a rangos de secretarías fue centro de una polémica pública en 1984 cuando el gobernador Hernández Colón elevó a rango de secretaría el cargo del secretario de la gobernación que ocupó Sila Calderón. En este periodo, la gobernadora procedió de igual manera y convirtió al legislador Jorge Colberg en un secretario

de gabinete, sin que tuviese que mediar el filtro legislativo como es usual en los nombramientos de la mayoría de los secretarios de agencia.

Los privilegios adquiridos por la secretaría de asuntos públicos, tales como el establecimiento de una oficina con mayor peso formal, personal adicional y la posibilidad de asignar personal de prensa exclusivo a esta oficina, añadieron una subestructura que implicó mayor burocracia en la estructura de comunicación. Por ejemplo, la oficina de comunicaciones y la secretaría de prensa, que anteriormente se reportaban al secretario de la gobernación, ahora estarían bajo la supervisión del secretario de asuntos públicos. Aunque el nuevo cargo aumentó la burocracia por los privilegios adquiridos y por el filtro que añadió en el proceso de aprobaciones de las comunicaciones públicas de los jefes de agencia, también implicó una mayor profesionalización en la gestión comunicativa.

### 3. La portavocía

En esta sección, analizamos el modelo de portavocía, y el tema de la salida de la Marina de Guerra de EE. UU. de la isla de Vieques como un desafío particular de la portavocía durante ese periodo.



**Figura 22. Modelo de portavocía del poder ejecutivo (2000-2004)**

El modelo de portavocía conformado durante este periodo es el más congruente con el presentado como modelo teórico, dado que contenía los elementos fundamentales de gestión: la unidad del portavoz designado, el enlace con la prensa y el dominio de la política pública. En este caso, el secretario de asuntos públicos aportó la experiencia en el manejo de programas de política pública y, a la vez, ocupó el rol de portavoz designado.

Este modelo que organizó la gobernadora Sila Calderón estableció un nuevo paradigma en la forma de actuar la portavocía en el poder ejecutivo. A diferencia de periodos anteriores, donde el secretario de prensa era el portavoz, a partir de este periodo se institucionalizó la figura del secretario de asuntos públicos como portavoz designado de la estructura de comunicación.

### **3.1 Desafíos del modelo de portavocía**

Cuando la gobernadora Sila M. Calderón asumió la gobernación, el mayor desafío que enfrentaba la estructura de comunicación del poder ejecutivo era la salida de la Marina de Guerra de EE.UU. de la isla de Vieques. Sobre este desafío la gobernadora Sila Calderón expresó lo siguiente: “el tema de Vieques llegó a un punto que yo no sabía qué hacer. Era complicado el problema; el poder de la Marina era muy grande. Me sentía paralizada e impotente y tenía el reto de no comunicar ni proyectar esa impotencia al pueblo” (Entrevista, 31 de julio de 2019). Estas tensiones trastocaron la gestión comunicativa del gobierno, porque interfirieron en la efectividad del portavoz en comunicar los proyectos prioritarios de política pública en torno a criminalidad, salud y educación.

Estos temas prioritarios en la agenda de la gobernadora Calderón son los que Riorda (2006) cataloga como fundamentales de la agenda pública. Para la gobernadora y su portavoz, Jorge Colberg, además de informar al pueblo sobre la situación de Vieques, comunicar efectivamente estos temas, también prioritarios, era necesario para consolidar la proyección pública de la gestión de la gobernadora. Sin embargo, el balance adecuado en la agenda de la portavocía colapsó debido a que Vieques absorbió los temas de la agenda diaria.

En la entrevista que le hicimos al portavoz designado y secretario de asuntos públicos, Jorge Colberg, sostuvo lo siguiente:

Vieques representaba una interferencia en la comunicación de otros temas principales porque las preguntas de los periodistas en las conferencias, entrevistas y otras interacciones con los medios de comunicación giraban en torno a Vieques.

Cuando llegó la carta de la salida de la Marina pensamos que sería un alivio, sin embargo, las preguntas entonces giraban en torno a la fecha de la salida definitiva (Entrevista, 3 de agosto 2018).

Una estrategia que empleó Colberg para lidiar con la transmisión de los temas fue incorporar sesiones diarias de “briefing”. El objetivo era despejar la atmósfera informativa a través de apariciones diarias ante la prensa para actualizar temas de la gestión de política pública. Sobre esta estrategia, Colberg comentó lo siguiente:

nos empezó a funcionar muy bien; ella [la gobernadora, en las encuestas] subió 12 puntos. Sin embargo, la efectividad de la estrategia de los resúmenes disminuyó en la medida en que el tema de Vieques se imponía sobre los demás temas que el poder ejecutivo intentaba comunicar. La primera pregunta era Vieques, al punto de informar a la gobernadora que mientras la situación de Vieques permaneciera vigente, no habría forma de comunicar nada más (Entrevista, 3 de agosto 2018).

Vieques absorbió los temas y la portavocía comenzó a debilitarse, a pesar de que la estructura contaba con un portavoz designado. Las unidades de relaciones con grupos de interés y manejo de crisis en temas sensibles fueron necesarias durante la crisis comunicativa de Vieques para el desarrollo de estrategias de comunicación alternas. Esta crisis que atravesó la portavocía de la gobernadora Calderón no debe sorprender, porque la lucha por sacar la marina de Vieques constituyó una voz unificada de todo el pueblo que trascendió diferencias partidarias. El tema mediático siempre giró en torno a esta lucha de país, desplazando los demás temas de política pública.

En la entrevista que le realizamos al gobernador Hernández Colón, sostuvo que las prioridades de comunicación del gobierno nacen del pueblo y el gobernador tiene que estar preparado para trabajar con la realidad del pueblo. Sin duda, hay una lección en el desafío que enfrentó la portavocía de la gobernadora Calderón: la agenda de comunicación la impone el pueblo.

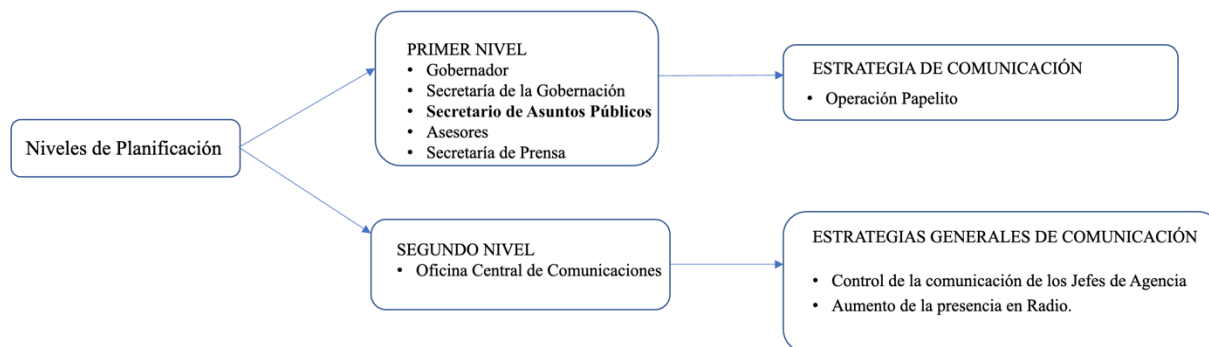
En las postrimerías del cuatrienio (2003), el secretario de asuntos públicos dimitió del cargo y el puesto permaneció vacante hasta la próxima administración. Esta renuncia fue negativa para la estructura de comunicación porque desactivó la portavocía, que recayó principalmente en la figura de la gobernadora. La situación de la Gobernadora empeoró a partir del tercer año de su mandato cuando no progresaron los proyectos que presentó en su plataforma de gobierno, Proyecto Puertorriqueño para el Siglo 21, tales como: *La llave para tu hogar*, que proponía

incentivos para la compra de viviendas a familias de escasos recurso; *La nueva economía y La renovación de los centros urbanos*, para mejorar la economía del país y su proyecto emblemático de las *Comunidades especiales*, para desarrollar comunidades de limitados recursos. A este último se le adjudicó incrementar la deuda del gobierno. El liderato de Calderón se afectó y la renuncia de su Secretario de Asuntos Públicos terminó por desestabilizar su estructura de comunicación. La Gobernadora no tuvo el apoyo del partido para una reelección y decidió no aspirar a ella.

#### 4. Comunicación estratégica

En esta sección, describimos el modelo estructural de comunicación estratégica y dos estrategias utilizadas por el equipo de comunicación de la gobernadora Calderón: el control de la comunicación de los jefes de agencia y una mayor presencia en radio. Terminamos la sección con el análisis de un fragmento del mensaje de estado pronunciado por la gobernadora en 2004, que igualmente pudo incidir en la credibilidad del gobierno.

Según se presenta en el gráfico siguiente (Figura 23) el modelo de comunicación estratégica mantiene los dos niveles de planificación que hemos señalado en la estructura. Durante este periodo, el primer nivel de planificación tuvo mayor alcance en sus funciones por la creación del cargo del secretario de asuntos públicos. Del modelo se desprenden tres estrategias que discutiremos a continuación.



**Figura 23. Comunicación estratégica del poder ejecutivo (2000-2004)**

#### **4.1 Plan de comunicación estratégica**

En la biblioteca de la fundación de la gobernadora Calderón, encontramos fragmentos del *Plan de comunicación* (2002) elaborado por la oficina central de comunicaciones. Se desprende del plan que luego de dos años la administración de Sila M. Calderón se percibía estancada en el desarrollo de la obra pública. En la entrevista que le realizamos a la gobernadora, habló sobre sus estilos de gestión: “yo soy ‘hands on’; bastante ‘micromanager’; entro a las cosas. Yo hacía comunicados, yo sumaba y restaba. Era muy cuidadosa con la información concreta que yo le daba al pueblo de Puerto Rico” (Entrevista, 31 de julio de 2019).

La oposición estadista impulsó un discurso que comenzó a difundirse en la opinión pública etiquetando de “lenta” la gestión de la gobernadora. Calificaron su gestión como un “micromanagement” que paralizaba contratos. Como respuesta a estos señalamientos, la oficina de comunicación optó por aplicar dos estrategias principales: intensificar la supervisión de la comunicación de los jefes de agencia y aumentar la presencia en radio.

#### **4.2 Control de la comunicación de los jefes de agencia**

La primera estrategia, el control de la comunicación de los jefes de agencia, estaba dirigida a una mayor supervisión de la comunicación de los secretarios del gabinete. Desde que el gobierno se empezó a etiquetar como “lento”, todas las situaciones conflictivas de las agencias con relación a política pública tenían que llegar a la directora de la oficina de comunicaciones y/o sus representantes designados y las respuestas a la prensa sobre tales situaciones serían aprobadas por la oficina de la directora.

El desafío de unificar el mensaje del gobierno controlando la comunicación de los jefes de agencia ha sido constante desde el primer periodo analizado. Estos problemas se plantearon en la administración del gobernador Hernández Colón cuando el director de la oficina de comunicación, Jim Lewis, alertó sobre la urgencia de lograr que la gestión de comunicación del gobierno operara de forma complementaria y cohesiva. Esta alerta se produjo al recibir información incompleta y retrasada de los secretarios de gabinete relacionada con una decisión importante de comunicación. En el segundo periodo analizado (1984-1988), también se hizo evidente el desafío de unificar la comunicación del gobierno cuando el gobernador Hernández Colón señaló la laxitud de los jefes de agencia en someter actualizaciones de su gestión y cuestionó la veracidad de la información que llegaba del andamiaje gubernamental a la oficina de comunicaciones.

Veintisiete años más tarde, cuando la gobernadora Calderón y su equipo de comunicaciones ven la proyección pública del gobierno erosionada, se adhieren a la visión de ejercer este control en vías de unificar el mensaje del gobierno. Esta estrategia es adecuada por la centralización que debe existir en la gestión de la comunicación a fin de asegurar algún grado de uniformidad en la información que se transmite al país. Además, resultó conveniente cuando la estructura de comunicación quedó limitada por la renuncia del secretario de asuntos públicos y portavoz designado. Sin embargo, mientras más se intensifican las aprobaciones de los mensajes de los jefes de agencia, más capas de burocracia se añaden y mayor interferencia existe en la información que se transmite al pueblo. Esta dicotomía requiere de hibridez en la estrategia, es decir, la estrategia de centralizar la comunicación debe tener un componente de flexibilidad amplio que permita a los jefes de agencia comunicar los asuntos al país sin las dilaciones que causa el proceso de aprobación. Sin embargo, cabe señalar que la etiqueta de “lentitud” adherida a este gobierno, más que un problema de comunicación era uno de gestión enraizado en las estrategias de gobernanza de Sila Calderón, que no recibieron el apoyo para aspirar a un segundo término. Los primeros años fueron controvertibles por su casamiento y divorcio en La Fortaleza, y también pudieron incidir en su gobernanza.

#### **4.3 Aumento de la presencia en radio**

La segunda estrategia, el aumento de la presencia en radio, consistió en mejorar la opinión pública a través de la radio. Se desprende del plan de comunicaciones de 2000, que la estrategia tenía dos vertientes: primero, seleccionar un andamiaje de individuos de la secretaría del partido y las alcaldías para que se expresaran a través de la radio sobre la ejecución del gobierno ante los asuntos del país. A estos colaboradores se les entregaban de antemano las comunicaciones y respuestas que debían transmitir para fortalecer la imagen del gobierno y de la gobernadora.

La naturaleza política de la estructura de comunicación permite este tipo de acción, que politiza la comunicación del gobierno. Según señalamos en el marco teórico, la politización es un rasgo que debilita la comunicación estratégica del poder ejecutivo. La composición que tiene la estructura de personas vinculadas a la campaña política del gobernador supone una perspectiva politizada para gestionar la comunicación. En este caso, se optó por utilizar a correligionarios partidistas con el fin de lograr un impacto mediático en la radio y ejercer control sobre la información que se transmitía al pueblo.

Esta estrategia incluía también convencer a los alcaldes de consultar con la oficina central de comunicaciones sobre cualquier discurso público que afectara la imagen del gobierno, antes de presentarlo públicamente. Así como ocurría con los jefes de agencia, la estrategia procuraba controlar las expresiones públicas de los alcaldes del PPD en vías de lograr que la gobernadora resultara reelecta en las elecciones de 2004.

#### **4.4 Operación “Papelito”**

La Operación “Papelito” fue una estrategia de comunicación desarrollada por la gobernadora. Empezó incidentalmente cuando en sus comparecencias públicas las personas se le acercaban para darle mensajes escritos en papeles sobre las situaciones que les aquejaban. Esta práctica se convirtió en cotidiana y ante el alto volumen de mensajes, la gobernadora vio la necesidad de profesionalizar ese flujo de información y estableció una oficina a esos fines. En la entrevista que le realizamos, Calderón se expresó así sobre la concepción de esta estrategia:

Me di cuenta de que donde quiera que yo iba, la gente me daba papelitos con problemas y peticiones. Cuando alguien le escribe al gobernador es porque ya está desesperado. Es la última esperanza. Yo instituí en la Oficina de la Gobernadora una persona encargada de la Operación Papelito. Todos los papelitos que yo guardaba en los bolsillos se canalizaban a través de esta oficina (Entrevista, 31 de julio de 2019).

Esta estrategia deriva del carácter sensible de la gobernadora ante las dificultades del pueblo. La estrategia representó el contacto directo del pueblo con su gobernante. Sin embargo, también refleja los estilos de “microgestión” de la gobernadora. Por tal razón, estuvo limitada a los pocos que lograban cercanía física con la gobernadora.

La efectividad de las tres estrategias antes descritas quedó cuestionada cuando la gobernadora Calderón desistió de sus aspiraciones a un segundo término de gobernación. Tal y como dijimos antes, el problema de proyección de la gobernadora y su gobierno estuvo enraizado en sus estrategias de gobernanza.

## 5. Análisis de fragmento del mensaje de estado

*Con actitud positiva vamos a enderezar, vamos a superar y vamos a resolver de una vez y por todas la situación fiscal en que se encuentra Puerto Rico. Lo haremos con varias medidas, entre ellas, refinanciar esta deuda y el déficit proyectado con asignaciones presupuestarias reales para liquidarlas en periodos de 5, 10, 20 y 30 años, sin afectar los servicios básicos a nuestros ciudadanos.*

Sila M. Calderón, Mensaje de Estado, 14 de marzo de 2001.

La gobernadora Sila Calderón comunicó al país que su gobierno resolvería la situación fiscal que atravesaba Puerto Rico sin afectar los servicios básicos a los ciudadanos. La estrategia que presentó al país consistió en un refinanciamiento de la deuda existente y el déficit proyectado con asignaciones presupuestarias reales para liquidarla en periodos de 5, 10, 20 y 30 años.

Aunque se le reconoce a la gobernadora una administración sensible para trabajar con las comunidades de escasos recursos del país y sus esfuerzos por combatir la corrupción gubernamental, la promesa de solucionar definitivamente el problema fiscal del gobierno no se cumplió. Por el contrario, se le adjudica haber incrementado la deuda por aproximadamente 10,000 millones de dólares.

Durante su cuatrienio, emprendió una iniciativa abarcadora de justicia social en Puerto Rico, llamada: “Comunidades especiales”. El proyecto constituyó la primera ley de su gobierno (Ley Núm. 1 de 2001) y requirió de inversiones de 1,000 millones de dólares para acondicionar, educar y desarrollar proyectos en 686 comunidades del país. El programa fue parte del “futuro brillante” comunicado al pueblo para mejorar las condiciones de pobreza del país. Para coordinar las etapas de desarrollo del proyecto, la gobernadora creó la Oficina del Coordinador General para el Financiamiento Socioeconómico y la Autogestión, adscrita a la Oficina del Gobernador. La ley también creaba el “Fideicomiso perpetuo de las comunidades especiales” para propiciar la evolución del proyecto a largo plazo, independientemente del partido político que gobernara en el país. El proyecto emblemático de la administración Calderón comenzó a dar resultado en las comunidades en su limpieza, educación e infraestructuras; sin embargo, no logró trascender en gobiernos posteriores.

Aunque la gobernadora aseguró públicamente que los 1,000 millones de dólares que utilizó para emprender el ambicioso proyecto de su gobierno no incidieron en el aumento de la deuda pública, algunos expertos plantean que tuvo el efecto de descapitalizar el Banco Gubernamental de Fomento en tiempos donde ya se avecinaba un desequilibrio de las finanzas del gobierno (Piza, 2014).

En 2016, cuando ocurrió el colapso fiscal del gobierno que condujo a la ley P.R.O.M.E.S.A y a la imposición de la Junta de Supervisión Fiscal, la gobernadora públicamente admitió su responsabilidad por el incremento de una deuda que, sin embargo, calificó como adecuada para la gestión de su gobernanza (*El Nuevo Día*, 2 de marzo de 2016).

## **Conclusión**

En las elecciones de 2000, el pueblo estaba ávido de cambio, luego de los niveles de descrédito a los que llegó el gobierno de Rosselló por robarse el dinero destinado a los niños en el Departamento de Educación y a personas de salud vulnerable en el Instituto del SIDA. El voto de castigo en contra de Pedro Rosselló por la corrupción de su gobierno favoreció a Sila M. Calderón, candidata del PPD, quien llegó a la gobernación con la promesa de un gobierno limpio.

Durante el mandato de Sila Calderón (2000-2004) se volvió a profesionalizar la estructura con el establecimiento del cargo de secretario de asuntos públicos. Sin embargo, el periodo se caracterizó también por la implementación de una estrategia de “microgestión” que afectó la proyección de la gobernadora Calderón.

Sin duda fue un acierto de la gobernadora profesionalizar la estructura, porque como señala Kumar (2007) es vital una operación centrada en la sustancia de las políticas públicas. Jorge Colberg, un conocedor de política pública, fue asignado a este puesto; sin embargo, como activista del PPD, también añadió al núcleo de la estructura el matiz politizado que hemos señalado desde el primer periodo de análisis.

Comprobamos que el cargo de secretaria de asuntos públicos añadió capas de burocracia en la gestión interna de la comunicación porque tenía una función activa en la supervisión de los mensajes públicos de los jefes de agencia. Esto produjo dilaciones en el ritmo de la información que se transmite al pueblo. Hasta entonces la comunicación pública de estos funcionarios era

vigilada por la oficina de comunicaciones que a partir de este periodo se reportó al secretario de asuntos públicos expandiendo, a su vez, el proceso de aprobaciones.

La gobernadora Calderón centró el modelo de portavocía en Jorge Colberg como secretario de asuntos públicos. Aunque siempre estaba la sombra de la politización, fue apropiado crear un nuevo canal de flujo de información para transmitir información al pueblo sobre todo cuando esta portavocía tuvo que lidiar con la salida de la Marina de Guerra de EE. UU. de la isla de Vieques. El tema de Vieques consumió la agenda temática del portavoz y la estructura de comunicación comenzó a debilitarse porque no desarrollaron estrategias para unificar el mensaje de las agencias de Seguridad pública, Salud, Educación, que ayudaran a la proyección de la gobernadora. Recordemos que esta estructura carece de unidades dedicadas a las relaciones con grupos de interés y manejo de crisis; es decir, la comunicación quedó desprovista para atender situaciones críticas.

La gobernadora intensificó el control de la comunicación de los jefes de agencia y aumentó la presencia en radio; sin embargo, la profesionalización de esta estructura no trascendió a una comunicación efectiva. Los desequilibrios en la comunicación por el manejo del tema de Vieques y su tendencia hacia la “microgestión” llevó a la gobernadora a inmiscuirse en proyectos e invertir tiempo escribiendo comunicados de prensa, lo cual no correspondía a sus funciones y esto contribuyó a reducir sus posibilidades de reelección para un segundo término en el año 2004.

En las postrimerías de este periodo se dio un paso importante en el desarrollo del gobierno electrónico en Puerto Rico por la aprobación de la Ley Núm. 151 del 22 de junio de 2004, Ley del Gobierno Electrónico. Con esta ley se continuó atemperando el gobierno a las modalidades electrónicas que facilitaron la participación ciudadana en transacciones gubernamentales en Puerto Rico.

Según mencionamos anteriormente, a partir del gobierno de Pedro Rosselló comenzó un incremento acelerado de la deuda del gobierno por el financiamiento de obras sin fuentes de repago que dieron al traste con la solvencia del gobierno. Junto al ritmo de endeudamiento también se comunicaron promesas al pueblo para pagar la deuda. Esto implicó proyectar una solvencia y un crecimiento económico que en realidad no existían para sustentar sus promesas. En este periodo la gobernadora prometió en su primer mensaje de estado “resolver de una vez y por todas la situación fiscal en que se encuentra Puerto Rico” (Calderón, 2001) y mantuvo una deuda aproximada de \$10,274 millones.

## CAPÍTULO IX

### Resultados y análisis: Aníbal Acevedo Vilá, Periodo 2004-2008

*La comunicación es esencial para el proceso democrático. El gobierno tiene una obligación de transparencia que inclusive tiene rango constitucional del derecho al acceso a la información. Es una responsabilidad democrática darle unos datos al país que no se deben manipular. Hay una responsabilidad democrática del gobierno de dar información que también son elementos de transparencia. Los gobiernos no siempre cumplimos con eso, es complicado. A veces la falta de transparencia no es por maldad de parte del gobernante, es porque ni él mismo tiene la data al día. Hay que ir de frente. Yo que pasé por situaciones extremadamente complicadas, lo primero que hice fue nunca esconderme y enfrentar los problemas de la forma más amplia*

Aníbal Acevedo Vilá, entrevista, 20 de abril de 2018.

#### 1. Trasfondo

El 22 de mayo del 2003, la gobernadora Sila Calderón anunció al país que no aspiraría a un segundo mandato: “Luego de mucho pensamiento he tomado la difícil determinación de no aspirar nuevamente a la gobernación de Puerto Rico, para poder aspirar en su lugar, a una vida mas balanceada en los años que me resten” (Zuñiga, 2003, p.1). Estas palabras iniciaron oficialmente una transición en la presidencia del PPD ante las elecciones que se avecinaban en el año 2004. La gobernadora apoyó la candidatura del hijo del gobernador Rafael Hernández Colón, José Alfredo Hernández Mayoral, quien se convirtió en el candidato predilecto de la estructura del PPD. Sin embargo, luego de estar unos meses en carrera por la gobernación, retiró sus aspiraciones dando paso al licenciado Aníbal Acevedo Vilá.

Acevedo Vilá era una figura con vasta experiencia de trayectoria política en el país. En 1992 ocupó el cargo de representante por acumulación. Fue reelecto al puesto con la mayor cantidad de votos del PPD en 1996 y se caracterizó por su fiscalización y denuncias de corrupción al gobierno de Pedro Rosselló. En 1996 se convirtió en el presidente del PPD para reorganizar la colectividad luego de la derrota electoral del partido y lideró la voz opositora del plebiscito de

estatus organizado por Pedro Rosselló. A raíz de esa consulta, la proyección pública de Acevedo Vilá adquirió mayor proyección como líder a nivel nacional. En una ruta ascendente que lo aproximaba a la silla de la gobernación, ocupó el cargo de comisionado residente durante la administración de Sila Calderón y, el 2 de noviembre de 2004, fue electo como el octavo gobernador del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

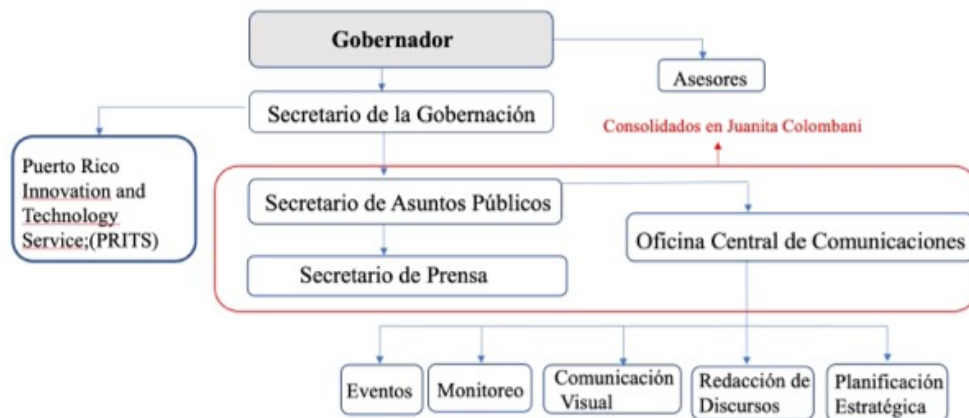
Acevedo Vila resultó electo por un reducido margen de 3,000 votos frente a Pedro Rosselló, quien había regresado a las contiendas electorales. Históricamente se recuerda esta elección por ser una contienda muy cerrada, donde el PNP presentó una acción en el Tribunal Federal para el Distrito de Puerto Rico en un intento de invalidar el proceso. Finalmente, el Tribunal de Circuito de Apelaciones de Boston resolvió a favor de Acevedo Vila, quien juramentó en enero del año 2005. La cerrada elección provocó una división partidista en el gobierno a la que popularmente se llamó “el gobierno dividido” (en vez de “gobierno compartido”), pues el senado y la cámara de representantes estaban ocupados por una mayoría del partido opositor, PNP.

En este periodo se vivió un suceso histórico y atípico en la historia de la política puertorriqueña por la acusación federal que enfrentó el gobernador Acevedo Vila: en marzo de 2008 un Gran Jurado presentó cargos por el financiamiento ilegal de campañas políticas, lo que se ampliará en la sección de portavocía.

Tanto el gobierno dividido, como la acusación federal que enfrentó el gobernador Acevedo Vila, constituyeron desafíos en la comunicación del poder ejecutivo. Nuestra investigación revela que durante este periodo el gobernador redujo la estructura de comunicación del poder ejecutivo, organizó una portavocía incongruente con el modelo teórico presentado en este trabajo y comunicó al pueblo promesas optimistas que no pudo cumplir.

## **2. Estructura de comunicación**

En este apartado presentamos una descripción de la estructura de comunicación del poder ejecutivo durante el periodo 2004-2008, y luego abordamos cuatro desafíos que retaron la gestión de la comunicación: la ausencia de unidades dedicadas a las relaciones con grupos de interés y manejo de crisis, la desactivación de la secretaría de asuntos públicos, la politización y la burocracia.



**Figura 24. Estructura de comunicación del poder ejecutivo (2000-2004)**

La estructura de comunicación durante el periodo 2004-2008 estuvo compuesta por las cinco unidades base que hemos señalado desde que inició nuestro análisis: la gobernación, la secretaría de la gobernación, la secretaría de prensa, los asesores y la oficina central de comunicaciones. Durante este periodo, el gobernador Acevedo Vilá redujo el alcance de la estructura porque no desarrolló la figura del secretario de asuntos públicos y consolidó las funciones del secretario de prensa y director de la oficina central de comunicaciones en una persona. Esta consolidación de cargos recayó sobre Juanita Colombani, quien además tenía un rol simbólico como secretaria de asuntos públicos. De esta manera, la organización inicial de la estructura de comunicación consideró la consolidación de cargos como estrategia de gestión y comunicación.

Colombani trabajó las comunicaciones del gobernador Acevedo Vilá cuando era comisionado residente en la administración de Sila Calderón (2000-2004) y tuvo un rol activo en su campaña electoral para la gobernación. Cuando Acevedo Vilá resultó electo gobernador, Colombani pasó a ocupar estas posiciones en la estructura de comunicación del poder ejecutivo. El rol multifacético de Juanita Colombani en la consolidación de estos tres cargos (secretaria de prensa, directora de la oficina central de comunicaciones y secretaria de asuntos públicos) redujo la estructura de comunicación del poder ejecutivo, disminuyó el tamaño del núcleo de la estructura y centralizó la gestión comunicativa reduciendo capas de burocracia que favorecían el flujo interno de la comunicación. De este modo, se controló el riesgo de incoherencias en la comunicación pública del gobierno. Por otro lado, representó un reto en la ejecución de la portavocía, porque no contó con una figura independiente al gobernador para transmitir información al pueblo. Este reto y otros asociados al desempeño de la portavocía se presentan en la sección correspondiente.

## **2.1 Debilidades de la estructura**

A continuación, se analizan las debilidades asociadas a la estructura en este periodo, que son recurrentes desde el primer periodo analizado: la ausencia de unidades de política pública, de relaciones con grupos de interés y de manejo de crisis, la politización y la burocracia.

### **2.1.1 Relaciones con grupos de interés y manejo de crisis**

La organización estructural que el gobernador Aníbal Acevedo Vilá estableció para gestionar la comunicación de su gobierno no incluyó unidades dedicadas a las relaciones con grupos de interés y el manejo de crisis, que son fundamentales en nuestro modelo teórico. Cuando estas unidades existen permanentemente en la estructura ocurre una fragmentación favorable de las situaciones de comunicación que requieren tratos especializados. Esta limitación se intentó subsanar mediante los comités especializados que el gobernador Rafael Hernández Colón propuso en 1973 y que los gobernadores usualmente conforman para gestionar programas de su política pública. La ausencia de estas unidades limitó la planificación estratégica de la comunicación en torno a las situaciones de crisis que enfrentó la estructura, como la narrativa del “gobierno dividido” y la acusación federal al gobernador, que ampliaremos en la sección de Portavocía.

### **2.1.2 Desactivación del secretario de asuntos públicos**

El cargo de secretario de asuntos públicos fue desactivado en este periodo y ocupado simbólicamente por Juanita Colombani, cuyo perfil de periodista la distanciaba de la experiencia de implementación de políticas gubernamentales. Luego de que Sila Calderón institucionalizara el cargo en la estructura, Acevedo Vilá no lo desarrolló; antes bien, consolidó sus funciones, con el objetivo de cerrar la brecha de inconsistencias entre las personas autorizadas a comunicar públicamente en representación del gobierno. Ello supuso la ausencia de un portavoz designado y menos recursos para la comunicación sobre los avances en los proyectos de política pública.

### **2.1.3 Politización**

A diferencia de periodos anteriores, la estructura de comunicación proyectó despolitización en el núcleo por la consolidación de cargos. Gracias a la estrategia reduccionista del gobernador Acevedo Vilá de consolidar cargos fundamentales en la estructura, el núcleo quedó conformado

por Acevedo Vilá, gobernador; Juanita Colombani, secretaria de prensa, directora de la oficina central de comunicaciones y secretaria de asuntos públicos; Aníbal J. Torres, secretario de la gobernación; y los asesores de gestión y comunicación. La estrategia del gobernador tenía raíces en su visión de controlar la información de la estructura y limitar las incongruencias en el mensaje del gobierno.

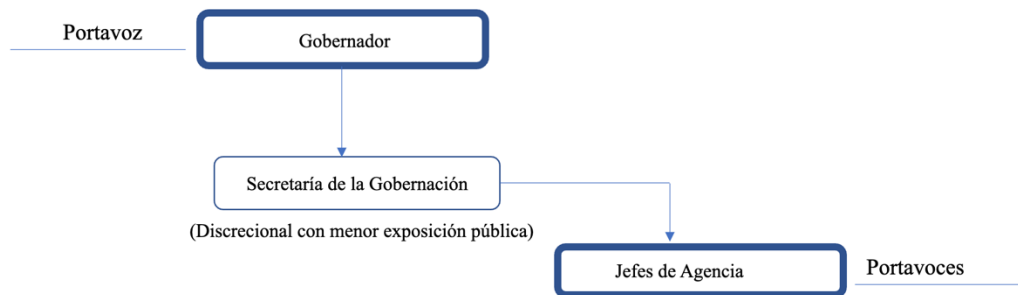
Como hemos señalado previamente, la politización en la estructura se origina por la transferencia de personas que han colaborado con el gobernante en la campaña electoral. Colombani era una figura de confianza del gobernador y ayudante en su campaña electoral, pero ante la opinión pública, era una figura invisible; cuando se consolidaron en ella los tres cargos, mantuvo la invisibilidad porque no hacía apariciones públicas. El secretario de la gobernación, Aníbal J. Torres, que también formó parte del núcleo, era la figura de mayor reconocimiento público por su militancia en el PPD; sin embargo, sus comparencias públicas eran limitadas por estar centrado en sus funciones de supervisión de los jefes de agencias y en la implantación de la política pública del gobierno. La consolidación de cargos lucía efectiva en la proyección despolitizada de la estructura, pero fue contraproducente para la ejecución de la portavocía, según se presentará en adelante.

#### **2.1.4 Burocracia**

La consolidación de cargos creó una operación más pequeña y controlada e implicó una reducción en las capas burocráticas de la estructura de comunicación. Es una práctica común en la estructura de comunicación del poder ejecutivo ejercer control sobre la comunicación de los jefes de agencia. La oficina de comunicaciones y el secretario de asuntos públicos supervisan y aprueban los mensajes de estos funcionarios en un intento de lograr coherencia con la información que transmite el gobernador y sus portavoces. Esta supervisión la ejercía Colombani, sin tener que esperar aprobaciones adicionales, y fue flexibilizada permitiendo que los jefes de agencias fueran también portavoces del gobierno. Flexibilizar la comunicación de los jefes de agencia a través de exposiciones públicas fue una acción acertada debido a que estimuló el flujo de información al pueblo sobre los proyectos de política pública y su desarrollo (Deutsch, 1980).

## **2. La portavocía**

En esta sección presentamos el modelo de portavocía adoptado por La Fortaleza en el periodo de 2004 a 2008. recogemos y comentamos los tres desafíos al desempeño del portavoz: el “gobierno dividido”, la acusación federal al gobernador y las inconsistencias con el modelo teórico y limitaciones en el flujo de información.



**Figura 25. Modelo de portavocía del poder ejecutivo de Puerto Rico, 2004-2008**

Según se observa en la Figura 25, la portavocía del poder ejecutivo durante este periodo se constituyó por la gobernación y los jefes de agencia. Entrevistamos al gobernador Aníbal Acevedo Vilá sobre la organización estructural de su portavocía y expresó lo siguiente: “Lo que yo no hice fue tener a una persona en el rol de comunicador. Ese personaje yo no lo desarrollé” (Entrevista, 20 de abril de 2018). Ante la carencia de un portavoz, el gobernador Acevedo Vila ejerció el rol. El objetivo de operar una estructura de comunicación sin portavoz designado era reducir las inconsistencias en la información que se transmitía al pueblo. Para ello, eliminó los portavoces de la estructura de comunicación y fomentó una estructura de portavocía paralela a través de una mayor exposición pública de los jefes de agencia.

El modelo presenta incongruencias con los elementos fundamentales en un modelo de portavocía previamente discutidos en el marco teórico, que establece que la designación de un portavoz, los enlaces con la prensa y el dominio de política pública son esenciales para desempeñar una portavocía efectiva. El gobernador Acevedo Vilá capitalizó con Juanita Colombani los enlaces con la prensa. La experiencia de Colombani en el campo del periodismo le había forjado buenas relaciones con los medios de comunicación. La configuración de su oficina apoyada por asistentes de prensa otorgó a la portavocía las destrezas necesarias en el área de prensa. Sin embargo, como

se ha señalado previamente, la portavocía estuvo limitada por la ausencia de dos elementos fundamentales: la secretaría de política pública y el portavoz designado.

El cargo de la secretaría de asuntos públicos de Juanita Colombani fue simbólico, como ella misma expresó en la entrevista. Recordemos que ella es periodista y no experta en política pública. La limitación del modelo por estar carente de un secretario de asuntos públicos se subsanó con los asesores y el propio dominio del gobernador en esta área. Fue contraproducente no desarrollar una figura permanente que anclara en la estructura la gestión y comunicación de la política pública. A pesar de la burocracia que esta secretaría añade a la gestión de la comunicación del poder ejecutivo, es una unidad vital porque centraliza la gestión de los programas de gobierno, que a su vez, son parte fundamental de la gobernanza.

En cuanto a la carencia del portavoz designado, la intención del modelo teórico es que exista un portavoz constante, creíble y paralelo a la figura del gobernador que construya gradualmente la confianza del pueblo en el gobierno. ¿Qué hubiese ocurrido si el gobernador Acevedo Vilá hubiese aprobado la exposición pública de Colombani? Probablemente hubiese añadido a la portavocía una figura positiva para la credibilidad del gobierno, sobre todo, en los tiempos de la acusación federal que enfrentó el gobernador.

En periodos anteriores (1972-1976; 1976-1984, 1984-1992, 1992-2000), el rol de portavoz designado fue asignado al secretario de prensa y compartido con el gobernador. A partir del año 2000, la gobernadora Calderón institucionalizó el cargo de secretaría de asuntos públicos para estos fines. En esta ocasión, tanto la secretaría de prensa como la de asuntos públicos no tenían roles de portavocía por la consolidación de cargos que estableció el gobernador Acevedo Vilá. Aunque el gobernador contempló flexibilizar la comunicación pública de los jefes de agencia, su estrategia de ocupar el rol de portavoz designado fue en detrimento de la efectividad de su modelo, porque limitan el alcance del propio sistema para manejar el volumen y el ritmo de información que circula en la estructura y se transmite al pueblo, como señalamos en los apartados que siguen.

### **3.1 Desafíos del modelo de portavocía**

Además de las inconsistencias con el modelo teórico, las limitaciones en el flujo de información, el “gobierno dividido” y la acusación federal del gobernador retaron la portavocía del gobernador Aníbal Acevedo Vilá.

### 3.1.1 Limitaciones en el flujo de información

El modelo de portavocía que utilizó el gobernador Aníbal Acevedo Vilá limitó el flujo y la cantidad de la información que debe trasladarse a los ciudadanos. Entre las funciones de un portavoz designado se encuentra ofrecer a la prensa el programa diario de resúmenes de la gestión del gobierno que nutren la participación ciudadana, dan a conocer los programas que benefician al pueblo y fomentan la retroalimentación. Para Riorda (2006), representa una oportunidad diaria para impulsar una agenda temática y colocar en los medios de comunicación los temas fundamentales del gobierno. En ese sentido, la estrategia de eliminar la figura del portavoz privó al gobierno de la proyección temática y delimitó el ritmo de actualizaciones públicas. En el caso del gobernador Acevedo Vilá, esta estrategia adquiriría mayor relevancia porque su comunicación fue la más criticada de los periodos analizados por el gobierno dividido. Para subsanar esta limitación, el gobernador Acevedo Vilá optó por fortalecer la proyección pública del discurso de su gobierno abriendo canales de comunicación a través de los jefes de agencia. Es decir, al contrario que en periodos previos, los funcionarios tuvieron mayor exposición por la flexibilización de sus comunicaciones y comparecencias públicas. El gobernador Acevedo Vilá se expresó sobre la estructura de portavocía paralela que organizó:

Si fueras a mirar los últimos gabinetes, logramos que los jefes de agencia alcanzaran unas proyecciones públicas que no lo he visto en los otros gabinetes. El jefe de agencia que fuera a hacer una comunicación, teníamos que estar seguros de que fuera consistente con la política pública del gobierno (Entrevista, 20 de abril de 2018).

Los jefes de las agencias compartían la portavocía con el gobernador Acevedo Vilá comunicando temáticamente en función de proyectos particulares. Aunque el gobernador flexibilizó la supervisión de las comunicaciones para que estos se expresaran públicamente con mayor frecuencia, cabe señalar que esta portavocía paralela era supervisada por Juanita Colombani, burocratizando en cierta medida la estructura con las aprobaciones del mensaje de los jefes de agencia.

Esta estrategia, que típicamente había estado más restringida en periodos anteriores y en los posteriores, estaba fundamentada en mecanismos de retroalimentación y coordinación para que la oficina de comunicaciones estuviera al corriente de la comunicación de los jefes de prensa de

las agencias y, así, asegurar la coherencia en la información que se transmitía al pueblo. Flexibilizar la comunicación de los jefes de agencia es una estrategia adecuada porque el pueblo necesita que la información del gobierno fluya; sin embargo, no sustituye el desempeño focalizado y continuo de un portavoz.

### **3.1.2 “Gobierno dividido”**

El “gobierno dividido” resultó de la contienda electoral. El PPD ganó la gobernación, pero perdió la comisaría residente y la mayoría de los escaños en el Senado y la Cámara de Representantes. Este escenario generó controversias que desafiaron la portavocía porque produjeron grietas irreconciliables en la comunicación entre el poder ejecutivo y la legislativa. Sobre estas diferencias el gobernador comentó lo siguiente: “Imagínate el alcance del gobierno compartido, que los presidentes de los cuerpos legislativos hasta rechazaron una invitación que les hice a cenar en La Fortaleza para establecer lazos de comunicación” (Entrevista, 20 de abril de 2018).

La división real del gobierno representó un problema para la gobernanza del país y afectó la estabilidad del sistema de comunicación, porque redujo las posibilidades de unificar la información que se transmite al pueblo.

El gobernador Aníbal Acevedo Vilá acuñó la frase “gobierno compartido” para proyectar esperanza sobre la operatividad de un gobierno que realmente estuvo dividido. Con la frase reclamó ante la opinión pública la colaboración del lado opositor para llegar a consensos y minimizar situaciones antagónicas que redujeran la utilidad del gobierno. Sin embargo, la naturaleza opositora de un gobierno compartido limitó las posibilidades de acuerdos entre el poder ejecutivo y la legislativa, que antagonizaban continuamente. Explica el gobernador que al final de su cuatrienio, la gran mayoría de las leyes que se aprobaron fueron propuestas por el PNP. De los 114 proyectos de ley que propuso el gobernador Acevedo Vilá, las cámaras, con mayoría del PNP, solo aprobaron 33. Durante todo el cuatrienio las cámaras aprobaron 796 leyes, de las cuales 612 fueron originadas por legisladores del PNP (Acevedo, 2007).

### **3.1.3 Acusación federal al gobernador**

Otra situación crítica que enfrentó la portavocía fue la acusación federal contra el gobernador Acevedo Vilá. La acusación se presentó por violación a leyes federales de fondos de

campañas políticas. El pliego acusatorio estableció una conspiración de parte del gobernador y 12 colaboradores para deliberadamente violar la ley federal de campaña electoral y realizar y recibir contribuciones en exceso al comité “Acevedo Vilá Comisionado 2000, Inc.”. El exceso fue de los límites cuantitativos especificados en el Título 2, Código de EE. UU., Sección 441(a). El juicio se prolongó por 29 días y por ese tiempo acaparó los medios de comunicación del país. A pesar de que la jueza del Tribunal federal, la licenciada Rosa Emilia Rodríguez y el director del Federal Bureau of Investigations (FBI), Luis Fraticelli, expresaron tener prueba circunstancial sólida para probar el caso, los acusados recibieron un veredicto de no culpables.

Todas las declaraciones a los medios de comunicación las hacía el gobernador, pues además de ser el implicado, también era el portavoz de su estructura de comunicación. El gobernador Acevedo Vilá explica que su estrategia de comunicación fue la siguiente:

Yo aprendí bien temprano que cuando tienes una crisis, lo primero que tienes que hacer es encontrar toda la verdad y una vez encuentras toda la verdad entonces hacer tu estrategia de comunicaciones. Luego vas de frente. Nunca me escondí; recuerdo que la conferencia de prensa que ofrecí fue sin límite de tiempo y sin restricciones; los periodistas preguntaron hasta que se cansaron (Entrevista, 20 de abril de 2018).

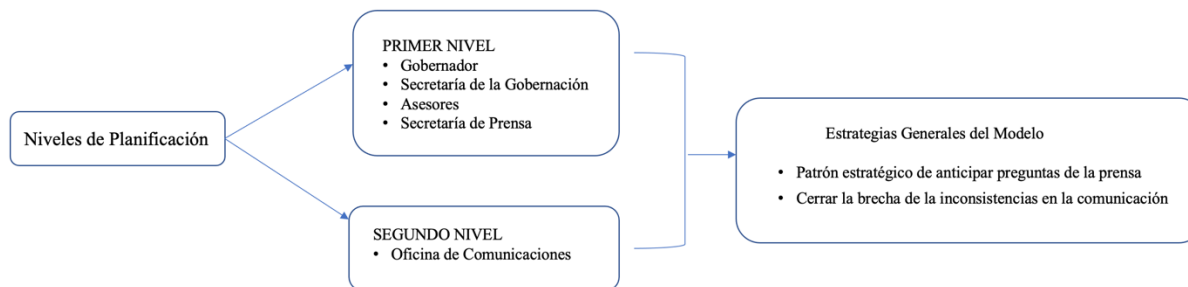
La estrategia de comunicación adoptada por el gobernador fue adecuada porque se espera de los funcionarios públicos que respondan al pueblo. Sin embargo, son situaciones de comunicación que requieren de planificaciones especializadas que podrían ser coordinadas, por ejemplo, por las unidades de relaciones con grupos de interés y manejo de crisis. En estas situaciones conflictivas que amenazan la estabilidad del sistema de comunicación, Easton (1965) propone aplicar respuestas de síntesis y homogeneización de las demandas. Esta estrategia supone identificar con mayor precisión las demandas del ambiente que pueden afectar el sistema. En este caso, para elaborar estrategias de comunicación precisas, el proceso implicaría un monitoreo más riguroso de la percepción pública de la imagen del gobernador Acevedo Vila, un análisis de las comunicaciones públicas de la oposición, un análisis del discurso de la prensa, un análisis del discurso de los correligionarios, y una síntesis del discurso de los grupos de interés y de las demandas continuas del pueblo.

En el veredicto del gobernador fue declarado no culpable, porque en el ámbito federal tiene que existir unanimidad; de haber sido acusado localmente, hubiese sido declarado culpable por

mayoría. No obstante, el juicio laceró la credibilidad del poder ejecutivo del gobierno y Acevedo Vilá no revalidó sus aspiraciones a un segundo mandato.

#### 4. Comunicación estratégica

En esta sección se presenta el modelo estructural de comunicación estratégica utilizado durante este periodo y dos estrategias de comunicación que predominaron en el modelo: el patrón estratégico de anticipar preguntas de la prensa y el cerrar la brecha de las inconsistencias. También analizamos un fragmento del mensaje de estado de 2005 del gobernador Aníbal Acevedo Vilá.



**Figura 26. Modelo de comunicación estratégica del poder ejecutivo (2004-2008)**

El modelo de comunicación estratégica del gobernador Aníbal Acevedo Vilá mantuvo los dos niveles básicos de planificación. El alcance del primer nivel se redujo por la desactivación del cargo de la secretaria de asuntos públicos. Se desprende de la investigación que durante este periodo no se desarrolló un plan maestro de comunicaciones. Sin embargo, tanto el gobernador como Juanita Colombani expresaron las dos estrategias generales que enmarcaron la comunicación estratégica del poder ejecutivo durante este periodo: anticipar preguntas de la prensa y cerrar la brecha de la inconsistencia.

##### 4.1 Anticipar preguntas de la prensa

La experiencia de Juanita Colombani en el ámbito del periodismo añadía a la planificación de la comunicación el sentido agudizado de anticipar las preguntas de los periodistas. Explica Colombani que las estrategias y acciones de comunicación estratégica se desarrollaban diariamente

de acuerdo con las controversias identificadas en la opinión pública, principalmente las centradas en la política pública del gobernador. Esta estrategia tiene raíces teóricas en la *Síntesis y homogenización de las demandas*, donde Easton (1965) argumenta que anticipar tensiones o controversias que rodean el sistema es una oportunidad de preparar respuestas que inciden en su efectividad.

En la entrevista que le hicimos a Juanita Colombani, esta señaló que la estrategia consistió en organizar una reunión telefónica todas las mañanas. Colombani dirigía la reunión y participaban el secretario de la gobernación, los consultores externos en comunicaciones y el gobernador, quien se unía por petición de Colombani en el caso de algún tema sensitivo o alguna controversia incidental. De esta reunión salía un resumen de las controversias en la opinión pública y las generadas en los medios de comunicación. Bajo el lente teórico de Easton (1965), ese resumen corresponde a la identificación de las demandas del ambiente anticipando preguntas que la prensa podría hacerle al gobernador durante el día. Por otra parte, tomando la argumentación de Mintzberg, la estrategia se basa en la planificación de la comunicación. Colombani institucionalizó en este periodo el ejercicio de resumir las controversias en la opinión pública para anticipar constantemente preguntas de la prensa. Sin duda Juanita Colombani controló la gestión interna de las comunicaciones en el poder ejecutivo; su conveniente cercanía al gobernador, a su vez, facilitó que el gobernador tuviese control de sus comunicaciones públicas.

La consolidación estructural que hizo el gobernador Aníbal Acevedo Vilá limitó el modelo de comunicaciones del poder ejecutivo. Sin embargo, el modelo contaba con la pericia de Colombani para articular patrones de planificación tácticos adecuados, aún en medio de cualquier limitación.

#### **4.2 Cerrar la brecha de la inconsistencia**

La investigación demostró que una estrategia primordial del modelo de planificación estratégica fue cerrar la brecha de las inconsistencias entre las personas autorizadas a comunicar públicamente en representación del gobierno. Para ello, el gobernador era la única persona que comunicaba al pueblo desde La Fortaleza y mantenía una rigurosa supervisión sobre la comunicación de los jefes de agencias. Aunque parezca contradictorio, lo que significa es que Acevedo Vilá tenía el control de la comunicación, a pesar de haber flexibilizado la comunicación pública de los directores de las agencias.

Cerrar la brecha de las inconsistencias reduce, a su vez, la cantidad de comunicaciones emergentes, lo cual, según el teórico Mintzberg, es algo incongruente con el fin estratégico. Precisamente, la estructura reducida que organizó el gobernador fue una estrategia para disminuir esas comunicaciones emergentes inconsistentes con su discurso. Sin embargo, simplificar la estructura también distanció la portavocía del modelo teórico presentado en el apartado anterior y abordado en el marco teórico. Reducir las comunicaciones emergentes y atemperar la portavocía a la configuración teórica no deben ser estrategias excluyentes; el reto está en mantener la coherencia informativa en el mensaje del gobierno sin limitar la estructura.

## **5. Análisis de fragmento del mensaje de estado**

*Tenemos un obstáculo que se interpone en nuestro camino. Son los problemas que el gobierno ha arrastrado por años y que lo mantienen estancado sin poder solucionar los males que aquejan a nuestra gente. El país no aguanta más. ¡Basta ya! Llegó la hora de poner el gobierno a funcionar.*

Aníbal Acevedo Vilá, Mensaje de Estado, 9 de marzo de 2005.

El gobernador Acevedo Vila comunicó al pueblo: “Basta ya! Llegó la hora de poner el gobierno a funcionar”; de igual modo que en los casos previamente presentados, la promesa no se cumplió. La promesa del gobernador evocó el “Nuevo Rumbo” que comunicó en su campaña política, ofreciendo un horizonte de esperanza con promesas que tampoco se materializaban. Por ejemplo, el Gobernador prometió la construcción del “Portal del Futuro” en los terrenos de la antigua base militar Roosevelt Roads en el pueblo de Ceiba. El proyecto contemplaba un parque tecnológico en áreas circundantes al aeropuerto, con proyecto de viviendas, áreas comerciales e instalaciones turísticas. El proyecto se presentó como una ciudad moderna de sofisticada planificación que generaría sobre 20,000 empleos en la zona. También, prometió el desarrollo de una “Ciudad red”. La iniciativa comprendía la unión de zonas del norte de la isla: Bayamón, Guaynabo, Cupey, Río Piedras, Hato Rey, Santurce y eventualmente a Carolina y Caguas. Se pretendía desarrollar a través de áreas colindantes al Tren Urbano usos combinados de viviendas, comercios, áreas recreativas y edificios de gobierno. Otra promesa para poner a funcionar a Puerto

Rico contempló la culminación del “Plan vial de carreteras”. Con la aprobación de un incentivo federal, el gobierno construiría carreteras y autopistas para elevar la planificación vial del país.

Como parte del ambicioso plan para “poner a funcionar el gobierno”, el gobernador también solicitó un préstamo de alrededor \$700 millones para cuadrar el presupuesto del año fiscal 2005-2006. La cámara de representantes no aprobó tal gestión, lo que condujo a una fuerte controversia pública. El Banco Gubernamental de Fomento (BGF) condicionó el desembolso a un impuesto sobre las ventas y uso (IVU) de 7%. Los desacuerdos en torno a la implantación de este impuesto fueron intensos, porque la asamblea legislativa proponía un impuesto de 4% y el ejecutivo por un 7%, según las condiciones del BGF. La controversia condujo al cierre de las escuelas y servicios no esenciales por la insuficiencia de fondos para la operación.

En contraste con la promesa de poner a funcionar el gobierno, la controversia representó un rumbo incierto para el pueblo y un terreno fértil para adelantar causas político partidistas. Ambos bandos —el poder ejecutivo y la asamblea legislativa— se responsabilizaban por la severa crisis que afectó a miles de familias puertorriqueñas. Por un lado, el presidente de la cámara de representantes, José Aponte, advertía al país que el cierre del gobierno era una estrategia política del gobernador para buscar la reelección. De otro lado, el gobernador responsabilizaba al PNP por ser quienes controlaban la asamblea legislativa. La reapertura del gobierno ocurrió luego de que se aprobara el impuesto de 7%; la imagen del gobernador fue lacerada en gran medida por aplicar al pueblo un impuesto que criticó durante su campaña política y por mostrar ambigüedades con relación a la cantidad final del impuesto.

Una vez el gobernador terminó el cuatrienio, declaró públicamente que el IVU le ocasionó un daño terrible a la economía por ser el impuesto más evadido del país y comenzó a exhortar a su reevaluación, lo que sin embargo al 2021 no ha ocurrido.

Se reconocen aciertos de la administración del gobernador Acevedo Vilá, tales como la reducción en el tamaño del gobierno, el desarrollo de programas de investigación en ciencias y biotecnología y proyectos de protección ambiental. Sin embargo, además de las promesas y controversias mencionadas, el gobernador aumentó la deuda pública por aproximadamente 15,000 millones de dólares y finalizando ya el cuatrienio (el 27 de marzo del 2008), fue acusado por un equipo de investigadores federales con relación a delitos asociados en la recolección de fondos de su campaña electoral. El trasfondo político y gubernamental del gobernador Acevedo Vila debió

anticiparle que sus iniciativas apenas tendrían posibilidad de evolucionar cuando las comunicó al país.

Sin duda, una cadena de promesas incumplidas se distancia de su comunicación inicial: “El país no aguanta más. ¡Basta ya! Llegó la hora de poner el gobierno a funcionar”.

## **Conclusión**

Durante este periodo, el gobernador Aníbal Acevedo Vilá redujo la estructura de comunicación, con la desactivación del cargo de la secretaria de asuntos públicos y la consolidación de las funciones de la secretaria de prensa y la directora de la oficina de comunicaciones. La intención estratégica fue eliminar la exposición pública de funcionarios en la estructura para cerrar la brecha de las inconsistencias comunicativas. Aunque la intención fue adecuada y se valida con la coherencia que debe exhibir la comunicación del gobierno, debió optar por otro mecanismo que no implicara reducciones a la estructura.

Limitar la organización estructural es contraproducente desde las argumentaciones teóricas que señalan la necesidad de que el modelo de comunicación estructural de un gobierno cuente con unidades fundamentales como la de política pública (Kumar, 2007). También es desfavorable consolidar dos cargos medulares como la secretaria de prensa y la directora de la oficina de comunicaciones, por el volumen de información que circula a través de ellos. Como consecuencia de estas reformulaciones, es la primera vez en nuestro análisis que el gobernador figura como el portavoz designado de la estructura. Anteriormente, el gobernador formó una dupla con el secretario de prensa para fortalecer el modelo de portavocía. Estas acciones pretenden tener el poder y el control de la información que fluye por la estructura y finalmente se transmite al pueblo. El modelo de portavocía estuvo desequilibrado porque dependía principalmente del gobernador. Bajo el lente teórico de Torres (2012), la portavocía debe operarse desde un modelo que integre más de una persona, por lo complicado que resulta vigilar la coherencia en el gobierno. Aunque se le reconocen al gobernador Acevedo Vilá unas destrezas de comunicación extraordinarias, fue contraproducente la sobreexposición pública del gobernador porque aceleró el desgaste a su imagen.

Cabe señalar que este periodo adquiere un valor histórico muy importante, por ser la primera vez que un gobernador en La Fortaleza atraviesa por una acusación federal. Aunque el

gobernador Aníbal Acevedo Vilá recibió un veredicto de no culpabilidad, la acusación fue en detrimento de la credibilidad de la estructura de comunicación del poder ejecutivo, que está determinada por el carácter y la conducta de los funcionarios que la ocupan. En estos eventos se hace evidente que hay acciones que ni la estructura de comunicación ni la mejor estrategia de comunicación pueden cambiar la opinión de un pueblo que ha sido ofendido por sus gobiernos.

Durante este periodo el gobernador continuó con la estrategia de presentar promesas inalcanzables en su primer mensaje de estado, que también incidieron en la desconfianza del pueblo. El gobernador Acevedo Vilá se expresaba continuamente al pueblo con el estribillo: “¡Basta ya! Llegó la hora de poner el gobierno a funcionar”. Esta promesa no pudo materializarse; por el contrario, el gobernador no pudo revalidar y a pesar de que fue declarado no culpable, su credibilidad y la de su gobierno quedó manchada. A esto se le sumó que había aumentado la deuda pública a \$15,959 millones aproximadamente e implementó un antipático impuesto al consumo.

Sin duda, este periodo mostró una comunicación sobria y neutra liderada por el gobernador, quien decidió ser el único portavoz de la estructura y aplicar una estrategia reduccionista en su modelo de comunicación. Aunque eran extraordinarias las destrezas de comunicación de Acevedo Vilá, la atmósfera del gobierno divido le impidió mantener una imagen óptima. Además, la acusación federal terminó por inhabilitar su imagen, la de su gobierno y la estructura de comunicación.

## CAPÍTULO X

### Resultados y análisis: Luis Fortuño, Periodo 2008-2012

#### 1. Trasfondo

En las elecciones generales del año 2008, el gobernador Aníbal Acevedo Vila volvió a aspirar a la gobernación y fue derrotado por Luis Fortuño Bursset del PNP con 52.84 % de los votos. Se vaticinaba una derrota para Acevedo Vilá por los serios tropiezos que enfrentó durante el periodo de “gobierno dividido” y por la acusación por violación de leyes federales sobre fondos de campañas políticas.

Fortuño era una figura política conocida en el país por sus puestos previos en el gobierno. De 1994 a 1997 ocupó el cargo de secretario de Desarrollo Económico y Comercio de Puerto Rico. Simultáneamente se desempeñó como director ejecutivo de la Compañía de Turismo de Puerto Rico y como presidente de la Corporación de Desarrollo Hotelero. Su mayor logro político lo obtuvo cuando resultó electo comisionado residente en 2004. Este cargo lo convirtió en el mayor contendor del gobernador Aníbal Acevedo Vilá y lo catapultó a la silla de la gobernación en 2008.

La victoria de Luis Fortuño fue una expresión más de la alternancia ideológica entre el PPD y el PNP que comenzó en Puerto Rico con la elección de Luis A. Ferré y se consolidó a partir de la gobernación de Carlos Romero Barceló. Durante este periodo, se instauró en La Fortaleza la ideología estadista y la estructura de comunicación se convirtió en un mecanismo para adelantar la estadidad. El gobernador Fortuño impulsó una consulta plebiscitaria en 2012 para que los puertorriqueños volvieran a expresar su preferencia de estatus. El proceso fue criticado por la oposición política y tildado de amañado porque estos plebiscitos no cuentan con el aval del Congreso de EE. UU. La legitimidad de estos procesos también se cuestiona porque los gobernadores suelen hacer la consulta el día de las elecciones generales para beneficiarse electoralmente de la participación del pueblo.

Aunque el gobernador Fortuño fue electo por un amplio margen de votos en 2008, durante su cuatrienio perdió popularidad aceleradamente por la aprobación de la Ley Núm. 7 de 2009. Esta ley declaró un estado de emergencia fiscal para Puerto Rico debido al severo declive presupuestario por la deuda pública acumulada, que para 2008 ascendía a \$46,6882.20 millones (Consejo Asesor de Reconstrucción Económica y Fiscal, 2009).

En la ley se estableció un plan de estabilización para eliminar el déficit, salvar el crédito del gobierno e impulsar el desarrollo económico de Puerto Rico. En consecuencia, el gobierno impuso medidas que afectaron directamente a la clase trabajadora del país. El gobernador Fortuño despidió a miles de empleados públicos, paralizó convenios colectivos existentes con los sindicatos del país y atentó contra derechos adquiridos de trabajadores que habían invertido su vida laboral en el gobierno. El pueblo y, sobretodo, el sector sindical denunció que la ley había sido la más nefasta en la historia gubernamental de Puerto Rico

Durante este periodo, el gobernador Fortuño fusionó en la estructura los cargos de la secretaría de prensa, la secretaría de asuntos públicos y la dirección de la oficina central de comunicaciones. Estas consolidaciones, que también se han visto en periodos anteriores, buscaban el control de la información desde el ejecutivo. Por otro lado, el gobernador Fortuño enfrentó las implicaciones de haber aprobado la Ley 7. Un despido masivo de empleados públicos arrojó sombras sobre la gestión del gobierno, laceró su credibilidad y le costó la reelección como gobernador.

## 2. Estructura de comunicación

En esta sección analizamos la consolidación de cargos que realizó el gobernador Luis Fortuño en la estructura de comunicación y analizamos las debilidades que se percibieron: la burocracia, la politización y la carencia de unidades en la estructura dedicadas a las relaciones con grupos de interés y manejo de crisis como se ha visto en periodos anteriores.



Figura 27. Estructura de comunicación del poder ejecutivo (2004-2008)

Durante este periodo, permanecieron las unidades básicas de la estructura de comunicación del poder ejecutivo: gobernador, secretario de la gobernación, secretario de asuntos públicos, secretario de prensa, oficina de comunicaciones y asesores de gestión y comunicación. El gobernador Luis Fortuño realizó dos modificaciones a la estructura: primero, consolidó los cargos del secretario de asuntos públicos, secretario de prensa y la dirección de la oficina de comunicaciones en la persona de Edward Zayas. Segundo, estableció la oficina del principal ejecutivo de información (CIO, por sus siglas en inglés).

## **2.1 Consolidación de cargos**

Los cargos del secretario de asuntos públicos, secretario de prensa y director de la oficina central de comunicaciones fueron consolidados en Edward Zayas, quien se desempeñaba como secretario de prensa. La estrategia respondió a una recomendación del mismo Zayas tras la renuncia temprana del secretario de asuntos públicos, José Ortiz Valladares, y la directora de comunicaciones en funciones:

Mi sugerencia fue consolidar estas operaciones con una sola persona que fuera Secretario de Asuntos Públicos y manejara OCC y la Secretaria de Prensa. El gobernador me dijo: si crees que puedes hacer las tres cosas sin que se te caiga la bola [sin tener un fracaso], conmigo está fantástico. Yo tenía equipos de trabajo claves que pudieran responder en cada una de las áreas. En la medida en que tienes un buen equipo, funciona. Lo hicimos por cuatro años (Entrevista, 20 de abril de 2021).

En el periodo anterior, el gobernador Aníbal Acevedo Vilá hizo una consolidación similar por una estrategia programada desde el inicio de su gestión. Este tipo de consolidaciones son improvisadas, por lo tanto, no responden eficientemente para gestionar la comunicación por la naturaleza de los cargos. En este caso, eran unidades especializadas centradas en distintos aspectos de la comunicación y, por consiguiente, requerían de personas que aportaran el dominio en cada área. Edward Zayas era periodista de profesión y pudo fortalecer la estructura con el dominio de las relaciones con la prensa; sin embargo, también la limitó en el dominio de la política pública y programas de gobierno. Tal y como señala Kumar (2007), el cargo de secretaría de asuntos públicos requiere de un experto en gestión pública que desarrolle el programa de gobierno. Cuando la estructura de comunicación del poder ejecutivo ha presentado la debilidad de no contar

con esta unidad o de no activarla, la limitación se subsana con asesores de gestión pública. Sin embargo, según los parámetros teóricos utilizados para analizar esta estructura, las unidades que consolidó el gobernador Fortuño eran medulares y no podían ser tratadas como dependencias complementarias que no tienen una función fundamental en la gestión de la comunicación.

## **2.2 Establecimiento del CIO**

El gobernador Luis Fortuño modificó la estructura con la creación de la oficina del principal ejecutivo de información o Chief Information Officer (CIO). Este cargo amplió la visión del gobierno electrónico que comenzó a desarrollarse con más consistencia a partir de la Ley de gobierno electrónico aprobada durante la gobernación de Sila Calderón (entre 2000 y 2004). El CIO tuvo la encomienda de lidiar con la incompatibilidad de las tecnologías de información y comunicación utilizadas por las distintas agencias gubernamentales para ofrecer servicios al pueblo. La Orden Ejecutiva Núm. 9 de 2009 establece que entre las funciones medulares del CIO se encontraba el desarrollo de un plan estratégico de tecnología de información gubernamental para “establecer una visión exhaustiva, congruente, abarcadora y duradera sobre el uso de las tecnologías de información y comunicación del gobierno” (p. 1).

La estrategia de oficializar el cargo del CIO se ajusta a las modalidades de gobierno abierto por promover innovaciones en la gestión gubernamental a través del acceso a la información, prestación de servicios, realización de trámites y participación ciudadana (Cardona, 2004). Esta oficina continuó el proceso de atemperar la comunicación del gobierno de Puerto Rico a los nuevos estilos de gobernanza que, para Moore (2012), estarán centrados en apertura de información a los ciudadanos.

## **2.3 Debilidades de la estructura**

A continuación, analizamos tres debilidades asociadas a la estructura de comunicación durante este periodo: la politización, la burocracia y la falta de unidades dedicadas a las relaciones con grupos de interés y manejo de crisis.

### **2.3.1 Politización**

Durante este periodo el núcleo de la estructura se conformó por el gobernador; el secretario de la gobernación, Marcos Rodríguez Emma; los asesores; y Edward Zayas, con los cargos de la

secretaría de prensa, la secretaría de asuntos públicos y la dirección de la oficina central de comunicaciones. El secretario de la gobernación, Marcos Rodríguez Ema, era una persona de confianza del gobernador y conocedor de la gestión pública. Además de ser un comunicador audaz, era reconocido por sus actividades políticas partidistas en las campañas del gobernador Pedro Rosselló. Su colaboración política en la campaña de Luis Fortuño transfirió al núcleo de la estructura un matiz politizado.

Durante el mes de julio del año 2012, tres meses antes de terminar el cuatrienio, el secretario de la gobernación dimitió de su cargo y dijo lo siguiente: “aunque me voy con un poco de pena, ahora me uno a un extraordinario equipo de trabajo, bajo la dirección del director de campaña, Ángel Cintrón, para hacer juntos el trabajo que hay que hacer de aquí a noviembre para poder darle a Puerto Rico otros cuatro años más de gobierno” (Telemundo, 21 de febrero de 2015). El secretario de la gobernación renunció para unirse a la campaña de reelección del gobernador Fortuño en calidad de asesor.

La politización de esta estructura se hizo habitual precisamente por la práctica de otorgar cargos en la estructura de comunicación a colaboradores en la campaña política a la gobernación, y viceversa. Esta práctica influyó en la formación de percepciones y arrojó sombras sobre la neutralidad de la información que el poder ejecutivo transmitía al pueblo. Esta práctica no es excepcional porque sucede en todas las democracias. Sin embargo, documentarlas desde la perspectiva del gobierno local es una aportación original que contribuye a resaltar conductas que han matizado la estructura de comunicación en La Fortaleza.

### **2.3.2 Burocracia**

La burocracia en la estructura de comunicación del poder ejecutivo se ha visto a través del proceso de aprobaciones que supervisa y, en cierta manera, regula la comunicación de los jefes de agencia. Durante este periodo se ejerció un riguroso control de flujo de información desde las reuniones de gabinete que el gobernador llevaba a cabo todas las semanas. En esas reuniones los jefes de agencia presentaban actualizaciones de sus proyectos y el plan de conferencias de prensa para informar al pueblo. Así lo indicó Edward Zayas en la entrevista que le realizamos: “los jefes de agencia presentaban en esa reunión las conferencias de prensa planificadas; nosotros les decíamos que no se limitaran a la conferencia de prensa, sino que hablaran con la prensa sobre esos proyectos” (Entrevista, 29 de abril de 2021).

Se desprende de esta estrategia que existía un grado de flexibilidad para aminorar el efecto burocrático de la supervisión de la comunicación pública de los secretarios de gabinete. Sin embargo, cabe señalar que esta flexibilidad se da en el marco de situaciones particulares donde media de antemano una aprobación del gobernador y del núcleo de su estructura. El fin era dar resonancia a un mensaje ya aprobado; es decir, que se repitiera el mensaje.

Un caso de un jefe de agencia que decidió rebasar la línea de comunicación establecida en las reuniones de gabinete fue el del director del Portal del Futuro, Jaime González Goenaga en 2009. Este proyecto tenía el fin de desarrollar los terrenos de la antigua base naval de Roosevelt Roads como parte de la recuperación económica de la isla. El gobernador Fortuño destituyó al funcionario luego de que este hiciera estas declaraciones: “los pobres son unos acomplejados y el acceso a la riqueza es cuestión de suerte, porque ‘así es la vida’” (Primera Hora, 28 de agosto de 2009). Las expresiones provocaron el repudio del pueblo, quienes acusaron al gobierno de burlarse de las personas con recursos económicos limitados con absoluto menosprecio.

La reunión semanal con el gabinete tenía el fin de vigilar la información que se transmitía al pueblo y, como señala Torres (2012), de lograr una proyección coherente. Fortaleza intervenía en el lineamiento del mensaje que los jefes de agencia pretendían comunicar, aunque como dijo Zayas: “hay funcionarios que piensan que no necesitan asesoría de comunicación” (Entrevista, 29 de abril de 2021). Esta estrategia fue adecuada porque respondió a la visión de centralizar la comunicación para fijar responsabilidades y asegurar que el gobierno presentara un discurso coherente con la política pública del gobernador. El problema surge cuando la centralización como estrategia planificada se torna en una estrategia de control que limita el flujo de información.

### **2.3.3 Relaciones con grupos de interés y manejo de crisis**

De acuerdo con el parámetro teórico que hemos utilizado para analizar la estructura de comunicación del poder ejecutivo, las unidades de relaciones con grupos de interés y manejo de crisis son fundamentales para gestionar la comunicación del gobierno. Sin embargo, típicamente, los gobernadores no utilizan parámetros teóricos, sino que ejercen su criterio al momento de configurar su estructura.

En la entrevista que le realizamos a Edward Zayas, por su experiencia en la operación de la estructura, presentó coincidencias con la visión teórica de Elizalde sobre la vitalidad de estas unidades: “Definitivamente ese ojo experto en relaciones con grupos de interés y manejo de crisis

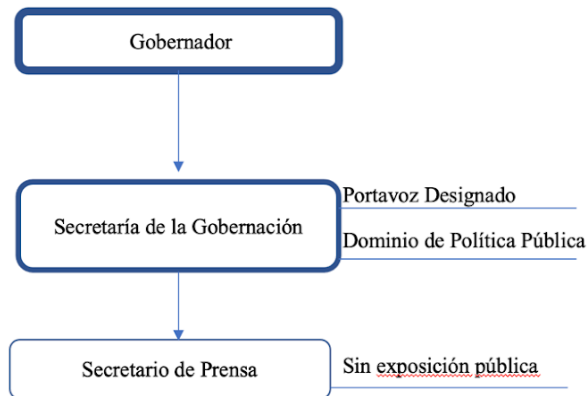
es necesario en la estructura. Una persona que pueda manejar este tipo de cosas. Imagínate, yo era nuevo en el gobierno, sin experiencia gubernamental; pues sí, me hubiese venido muy bien” (Entrevista, 29 de abril de 2021).

Durante este periodo el gobernador Fortuño no tenía unidades dedicadas a estos fines. Sobre el manejo alterno de las situaciones de crisis, Zayas expresó lo siguiente: “Para manejar la crisis, se hacían reuniones específicas donde atendíamos los puntos críticos. En adición a eso, teníamos una firma de asesoría externa que nos daba apoyo para tener una visión desde afuera” (Entrevista, 29 de abril de 2021).

A través del análisis que hemos realizado, observamos que las estrategias para atender las crisis y las relaciones con los grupos de interés típicamente están fragmentadas, es decir, provienen de distintas fuentes sin estar ancladas en una oficina con el dominio de estos temas. Esta fragmentación aporta pluralidad de ideas y estrategias; sin embargo, no sustituye la estabilidad que otorgan las unidades dedicadas a estos fines, porque la comunicación del gobierno siempre está enmarcada en un entorno de crisis y de negociaciones con grupos de interés.

### **3. La portavocía**

Esta sección se centra en el análisis del modelo de portavocía utilizado por el poder ejecutivo durante el periodo 2008-2012, que estuvo centrado en el secretario de la gobernación, Marcos Rodríguez Ema. Además, presentamos la implementación de la Ley Núm. 7, “Ley especial declarando estado de emergencia fiscal y estableciendo el plan integral de estabilización fiscal para salvar el crédito de Puerto Rico”, como el mayor desafío al desempeño de los portavoces.



**Figura 28. Modelo de portavocía del poder ejecutivo de Puerto Rico, 2008-2012**

El modelo de portavocía durante este periodo contiene los elementos fundamentales que hemos utilizado en el modelo teórico: la designación de un portavoz, los enlaces con la prensa y el dominio de los programas de gobierno y política pública. El secretario de la gobernación, Marcos Rodríguez Ema, era el portavoz designado.

En la estructura de comunicación del poder ejecutivo, el secretario de la gobernación usualmente no es una figura con mucha visibilidad, por estar centrada en las funciones administrativas del gobierno. Sin embargo, hay casos, como ocurrió en este periodo, en que se aumenta su exposición pública. Sobre esta estrategia del gobernador, Zayas expresó lo siguiente:

“En otros gobiernos, el portavoz es el secretario de asuntos públicos. En el nuestro, Fortuño decidió que Marcos Rodríguez Ema fuera el portavoz. Lo entiendo porque era más atractivo para la prensa hablar con Marcos que conmigo. Yo acompañaba al gobernador a las conferencias de prensa y hacía comunicaciones públicas esporádicamente” (Entrevista, 29 de abril de 2021).

El secretario de la gobernación, Marcos Rodríguez Ema, era un comunicador audaz y experto en política pública. Designar a un portavoz no estaba determinado por el cargo, sino por la persona con mayores destrezas de comunicación oral y conocimiento de la política pública. Además, a diferencia de Zayas, a quien no se le reconocía como activista político ni por sus participaciones en campañas partidistas, Rodríguez Ema sí tenía desarrollado un vínculo partidista con el gobernador que, a su vez, incidió en la proyección politizada de esta portavocía.

### 3.1 Desafíos de la portavocía

#### 3.1.1 Ley 7: La “medicina amarga”

“Medicina amarga” fue la expresión que utilizó el gobernador Luis Fortuño para referirse a la Ley Núm. 7, cuyo fin fue atender la crisis fiscal mediante el despido de 30,000 empleados públicos. Primero comenzaría por los empleados de nombramiento transitorio; luego iría a los empleados regulares, tomando en cuenta el criterio de antigüedad.

El despido masivo de empleados públicos fue la “medicina amarga”, es decir, el remedio que aplicaría Fortuño para sacar al país de la crisis fiscal que atravesaba cuando asumió la gobernación. El gobernador expresó que la crisis había sido el resultado de “políticas fiscales irresponsables que ocasionaron y luego agravaron una recesión económica que está en su cuarto año consecutivo y que está al borde de convertirse en una depresión —la primera en Puerto Rico desde la década de los 1930”, de acuerdo con el texto de la misma ley.

Comunicar y tratar de justificar ante el pueblo la aprobación de esta ley constituyó el mayor reto de la portavocía durante este periodo. La estrategia se planificó entre el gobernador y el grupo que daba apoyo en las situaciones de crisis: el secretario de la gobernación, Rodríguez Ema; el primer secretario de asuntos públicos, José Ortiz Valladares; los asesores legales; algunos miembros del gabinete; una firma externa de comunicaciones; y el secretario de estado, Kenneth McClintock, que también era asesor del gobernador. Como resultado el gobernador ofreció un mensaje televisado en el cual comunicó al pueblo: “Lo peor ya pasó; ahora el país tiene que levantarse para construir un nuevo Puerto Rico”. Esta comunicación ocurrió después de haber anunciado una segunda ronda de despidos, que alcanzó los 16,470 empleados.

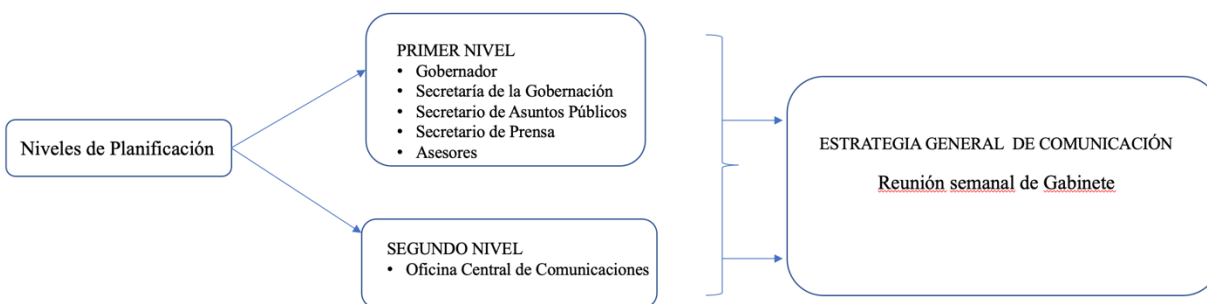
Esta estrategia, aunque planificada, fue desacertada: lo peor no había pasado, sino todo lo contrario: estaba comenzando. La Ley Núm. 7 perjudicó a miles de familias puertorriqueñas limitando sus recursos. La “medicina amarga”, lema negativo que utilizó el gobernador para referirse al alegado remedio de la Ley Núm. 7, se la dieron al paciente más vulnerable. Los pacientes fueron las miles de familias que vivieron la experiencia de perder su sustento, poniendo en riesgo su salud, sin ser responsables de las políticas fiscales de los gobiernos que aumentaron irresponsablemente la deuda pública. El 29 de septiembre de 2009, el ciudadano Roberto García Díaz le lanzó un huevo al gobernador en medio de una conferencia de prensa por los despidos de

la Ley Núm. 7, y el 15 de octubre de 2009, miles de ciudadanos organizaron una protesta rechazando la gestión del gobernador.

La Ley Núm. 7 se convirtió en una mancha para la imagen del gobernador y de su gobierno. Desde la perspectiva de la comunicación fue una crisis alargada que, por las secuelas de esta ley, hubiera requerido la intervención continua de las unidades de relaciones con grupos de interés y manejo de crisis. Aunque hay acciones que desafían hasta la mejor estrategia de comunicación, como indica Canel (2007), las acciones y la comunicación son inseparables. Gestionar la proyección del gobernador durante el resto del cuatrienio fue un reto que la portavocía no logró superar, lo que dio al traste con las aspiraciones de Luis Fortuño, quien resultó derrotado en las elecciones del año 2012 por 11,285 votos, según datos de la Comisión Estatal de Elecciones de Puerto Rico.

#### 4. Comunicación estratégica

En esta sección describimos el modelo estructural de comunicación estratégica y abordamos la reunión semanal de gabinete como la estrategia que guio de manera general la planificación de la comunicación en el poder ejecutivo.



**Figura 29. Modelo de comunicación estratégica del poder ejecutivo (2008-2012)**

Durante este periodo la planificación de la comunicación estratégica se gestionaba desde los dos niveles que han caracterizado esta estructura. La consolidación de cargos no implicó modificaciones estructurales en estos niveles. El primer nivel continuaba gestionando la planificación diaria de la comunicación del gobernador y del portavoz como comunicadores

principales de la estructura, así como las situaciones de crisis. Igual que en periodos anteriores, el segundo nivel tuvo a su cargo la planificación a mediano y largo plazo de las campañas institucionales, sobre lo cual Zayas expresó:

En la oficina central de comunicaciones continuamos gestionando los eventos, la redacción de discursos, el monitoreo, la comunicación digital y la proyección gráfica. No hacíamos muchas redes sociales, pero sí publicábamos los comunicados de prensa y los portales electrónicos de La Fortaleza (Entrevista, 29 de abril de 2021).

Existía un lineamiento general de la comunicación estratégica que consistía en la reunión diaria con el núcleo de la estructura, tal como lo expresó Edward Zayas: “Todas las mañanas había una reunión de estrategia con el gobernador y los principales asesores de Fortaleza; el secretario de la gobernación, Marcos Rodríguez Ema; el asesor de asuntos del gobierno; y yo, como secretario de prensa y comunicaciones” (Entrevista, 29 de abril de 2021).

En estas reuniones, llevaban a cabo una revisión táctica de la gestión de comunicación y planificaban estrategias para enlazar las agencias del gobierno con ciertos temas. Mintzberg (1987) argumenta que estas reuniones que centralizan la gestión de la comunicación y fijan responsabilidades son, a su vez, estrategias de posición que tienen el fin de ubicar la organización. Para el autor, la “posición” constituye una fuerza de acoplamiento con sus públicos para ofrecer un lugar de fortaleza a la institución. El gobernador Fortuño, con su grupo de confianza, dilucidaba las tácticas del día. Ante el reto comunicativo por los desaciertos de la Ley Núm. 7, estas planificaciones tácticas se hacían para construir la credibilidad del gobierno y gestionar su identidad y la imagen del gobernador, en palabras de Zayas, para: “responder rápido y decir la verdad” (Entrevista, 29 de abril de 2021).

A esta estrategia diaria se sumaban las reuniones consecutivas que el secretario de prensa tenía con los medios, como también explicó Zayas: “Mensualmente realizaba una conferencia de prensa o reuniones ‘off the record’ para hablarles a los medios directamente y ofrecer actualizaciones de proyectos. También, una vez al mes hacía una conferencia de prensa abierta para que preguntasen lo que quisieran” (Entrevista, 29 de abril de 2021). Esta estrategia la institucionalizó el gobernador Aníbal Acevedo Vilá en La Fortaleza durante el periodo anterior. Recordemos que cuando fue acusado por la corte federal por financiamiento ilegal de campañas políticas, ofreció una conferencia de prensa sin límite de tiempo ni restricciones de preguntas, y estuvo presente hasta que los periodistas “se cansaron de preguntar”, según sus expresiones.

Tanto las reuniones diarias, como las reuniones consecutivas con la prensa y el formato de conferencia abierta representaron estrategias y tácticas de un gobierno que había perdido la credibilidad por la aprobación de la Ley Núm. 7 y que la comunicación estratégica no pudo enmendar.

## **5. Análisis de fragmento del mensaje de estado**

*Vamos a reconstruir a Puerto Rico y ponerlo nuevamente a producir.*

Luis Fortuño, Mensaje de Estado, 29 de abril de 2009.

El gobernador Luis Fortuño comunicó al pueblo: “Vamos a reconstruir a Puerto Rico y ponerlo nuevamente a producir”; así como ocurrió con los gobernadores anteriores, esta promesa no se cumplió.

Al inicio de su cuatrienio el gobernador se proyectó centrado para encaminar su promesa. Días después de haber sido electo, el gobernador Fortuño nombró un Consejo Asesor de Reconstrucción Económica y Fiscal (CAREF) con la encomienda de evaluar la situación fiscal del gobierno y presentar un informe con recomendaciones para atender la crisis. El 8 de diciembre de 2008, el comité sometió su opinión en el *Informe de CAREF*.

El informe estableció que Puerto Rico atravesaba por una de las peores crisis económicas y fiscales de su historia y recomendó medidas como mejor fiscalización, mejor captación del IVU, prohibición de creación de empleos en el sector público, revisión de fórmulas de asignaciones presupuestarias, aumento en arbitrios, moratorias de créditos contributivos, eliminación de exenciones de impuestos y reducción de jornada laboral. Sobre la reducción de jornada laboral, el comité le hizo la salvedad al gobernador de que era inapropiado incluir la medida en las recomendaciones finales, por el impacto que tendría en 80,000 empleados públicos.

El gobernador dedicó tres semanas a comunicar los resultados del informe a los sindicatos que representaban a los empleados del sector gubernamental, las asociaciones que representaban al sector empresarial, a los economistas y a las entidades sin fines de lucro. Durante el primer año de su cuatrienio, Puerto Rico recibió un aumento de calificación crediticia, lo cual el gobernador adjudicó a su plan de reestructuración fiscal. Sin embargo, también se le atribuye a una estrategia bien proyectada del gobernador y de Carlos M. García, a quien Fortuño designó para dirigir el

Banco Gubernamental de Fomento, que contaba con el plan de reestructuración comisionado a CAREF.

Organizar el comité y comisionar el informe fueron las primeras acciones para la reconstrucción de Puerto Rico que el gobernador prometió al pueblo en su mensaje de estado. El gobierno de Luis Fortuño impuso cuotas a los estudiantes de la universidad pública del país, que le ganaron la desconfianza del pueblo y acogió el modelo de “alianzas público privadas” para financiar proyectos viales, como la privatización de las carreteras PR-22 y PR-5. Esta transacción encontró resistencia en múltiples sectores del país, que exigían transparencia en las acciones del gobierno, además de señalar la incapacidad del gobierno en administrar sus activos. Fue cuestionado especialmente dado que documentos emitidos para adjudicar el proyecto reflejaron que estas autopistas habían generado \$278 millones en el año 2009.

La promesa de reconstruir a Puerto Rico comenzó a desvanecerse temprano en el cuatrienio cuando el gobernador implementó la reducción de jornada laboral, mediante la aprobación de la Ley Núm. 7 el 9 de marzo del 2009. El despido de miles de empleados públicos fue justificado por el gobierno bajo el supuesto de proporcionar la liquidez que garantizaría los servicios esenciales al pueblo y financiamiento de la deuda extraconstitucional. Sin embargo, la medida había sido categorizada de inapropiada por el comité asesor. La Ley Núm. 7 fue un golpe al pueblo y a la credibilidad del gobernador de Luis Fortuño, a quien le costó la reelección en los comicios del año 2012.

Durante el periodo 2008-2012, Puerto Rico no solo no se pudo reconstruir, sino que el gobernador Fortuño aumentó la deuda pública por aproximadamente \$17,828 millones con su plan de reestructuración.

## **Conclusión**

El pueblo le dio un voto de castigo al gobernador Aníbal Acevedo Vilá y favoreció al candidato del PNP, Luis Fortuño, quien fue electo gobernador en las elecciones de 2008 con otra promesa de cambio: “Juntos hacia el cambio”. El cambio que prometió al pueblo de Puerto Rico se desvaneció en los inicios del cuatrienio con acciones que comprometieron la credibilidad del poder ejecutivo (Ley Núm. 7). También, se desvaneció la consolidación improvisada que replicó del gobernador Aníbal Acevedo Vilá.

Este periodo también se caracterizó por implementar una estrategia reduccionista porque el gobernador Luis Fortuño consolidó en la estructura de comunicación los mismos cargos que el gobernador Acevedo Vilá: secretario de asuntos públicos, secretario de prensa, oficina de comunicaciones. Estas consolidaciones representan acciones de los gobernadores para tener mayor control de la información. Sin embargo, señalamos que son adversas a la funcionalidad de la estructura por tratarse de unidades especializadas con un alto flujo de información. Estos cargos recayeron sobre Edward Zayas, un prominente periodista sin experiencia en política pública. Aunque las deficiencias en la unidad de política pública, como ocurrió en las gobernaciones de Rafael Hernández Colón, Pedro Rosselló y Aníbal Acevedo Vilá, son subsanadas con asesores, inhabilitar este cargo debilita la estructura.

El gobernador Fortuño subsanó esta deficiencia con el secretario de la gobernación, Marcos Rodríguez Ema, a quien también designó como portavoz oficial del gobierno. Esta estrategia la usó el gobernador Pedro Rosselló cuando activó la portavocía de su secretario de la gobernación, Álvaro Cifuentes. Este periodo mostró una de las portavocías más incisivas por contar con Rodríguez Ema, que estipulamos como uno de los comunicadores más efectivos del poder ejecutivo. Sin embargo, las acciones del gobernador en la aprobación de la Ley Núm. 7 inhabilitaron la efectividad del modelo de comunicación, que no logró mejorar su imagen ni tampoco llevarlo a revalidar a un segundo mandato.

Rodríguez Ema era un comunicador audaz con dominio en programas de gobierno. Para el gobernador Fortuño, la designación de un portavoz no estaba determinada por el cargo, sino por la persona con mayores destrezas de comunicación oral y conocimiento de la política pública. La efectividad del portavoz también politizó la estructura por tratarse de un reconocido activista del PNP.

La práctica que hemos constatado de ocupar posiciones en la estructura de comunicación con colaboradores políticos del propio partido incide en la credibilidad del gobierno. Estos funcionarios, cuando está por finalizar el cuatrienio, tienden a dimitir de sus posiciones para volver al ruedo partidista, como ocurrió con Jorge Colberg quien pasó a ocupar la secretaría del PPD en el 2012; o para dirigir campañas de reelección como ocurrió con Marcos Rodríguez Ema en este periodo y posteriormente con Ramón Rosario, secretario de asuntos públicos y política pública del gobernador Ricardo Rosselló (2017).

Sin duda este periodo continuó abonando a la desconfianza del pueblo y minando la credibilidad del gobierno con la aprobación de la Ley Núm. 7, Ley Especial Declarando Estado de Emergencia Fiscal y Estableciendo Plan Integral de Estabilización Fiscal para Salvar el Crédito de Puerto Rico. Esta ley provocó el despido masivo de empleados públicos y perjudicó a miles de familias puertorriqueñas limitando sus recursos. La imagen del gobernador y de su gobierno se agravó con el eslogan que lideró su estrategia de comunicación: se vendió la ley como la “medicina amarga” que sanaría al país. Este eslogan fue parte de una estrategia de comunicación impositiva y equivocada, porque el pueblo no tenía que pagar por gobernanzas irresponsables que aumentaron la deuda del gobierno.

De igual modo que en periodos anteriores, continuó la práctica de hacer promesas que quedaron incumplidas, lacerando progresivamente esta estructura de comunicación que se iba ganando la desconfianza del pueblo. En su primer mensaje de estado, el gobernador Fortuño (2009) comunicó: “Vamos a reconstruir a Puerto Rico y ponerlo nuevamente a producir” (p.1). Esta promesa tampoco se materializó; por el contrario, se le adjudica haber aumentado la deuda pública a 17,828 millones aproximadamente.

Planteamos que independientemente a la desregulación en la organización de la estructura de comunicación y estrategias que inhabilitaron su efectividad, fue acertada la contribución que hizo el gobernador Fortuño al desarrollo del gobierno abierto cuando estableció la Oficina del Principal Ejecutivo de Información de Puerto Rico (PEI) o Chief Information Officer (CIO). Esta oficina avanzó la visión del gobierno electrónico en el sentido de integrar las tecnologías de información en las agencias para mejorar los servicios al pueblo.

## CAPÍTULO XI

### Resultados y análisis: Alejandro García Padilla, Periodo 2012-2016

*Comunicar desde La Fortaleza es como decir el mensaje de Segismundo en una discoteca. El ruido no deja hablar. Al país se le hace bien difícil notar las consistencias o inconsistencias cuando todo el mundo habla a la vez en una voz muy alta. Decía a los ayudantes, siento que estoy dando un mensaje en una discoteca. Nadie lo escucha. Tienes que dar golpes en la mesa como decir: “La deuda es impagable” para que todo el mundo diga: ¿Qué dijo? El IVA, la traición dentro del partido y P.R.O.M.E.S.A., lo que hizo fue desmoralizar la estructura. Otros gobiernos han logrado mejor adición al mensaje de toda la estructura gubernamental; mi gobierno no lograba una cohesión del mensaje*

Alejandro García Padilla, entrevista, 15 de mayo de 2018.

#### 1. Trasfondo del periodo

Como trasfondo de este periodo, comentamos la situación crítica de la deuda del gobierno y la imposición de la Junta de Supervisión Fiscal. También consideramos una ley aprobada sobre transparencia: la Ley 159 del año 2013. Esta ley dictaminó la transmisión de las reuniones de juntas de directores de las corporaciones públicas a través de la Internet.

En las elecciones generales del año 2012, Alejandro García Padilla se convirtió en el décimo gobernador electo del gobierno de Puerto Rico, frente al candidato, Luis Fortuño Bursat. Además de presidir el PPD, García Padilla ocupó el cargo de secretario del Departamento de Asuntos del Consumidor durante la administración del gobernador Aníbal Acevedo Vilá (2004-2008) y fue senador por acumulación en el periodo de 2008-2012. La victoria de García Padilla fortaleció temporalmente la ideología del ELA como fórmula de estatus.

En 2012 el gobierno de Puerto Rico estaba sumergido en la mayor crisis fiscal de su historia debido a la acumulación de deuda pública que ascendió a 72,000 millones de dólares. En contraste con la realidad que vaticinaba un disloque económico para Puerto Rico, cuando el gobernador Alejandro García asumió el cargo en 2013, informó al país que tenía los recursos para pagar la deuda constitucional acumulada desde el año 1976. Además, prometió el pago de las pensiones de los empleados públicos. Sin embargo, el 28 de junio del 2015 el gobernador indicó en una

entrevista al *New York Times* que la deuda del gobierno era impagable: “La deuda es impagable. No hay otra opción. Me gustaría tener una respuesta más fácil. No se trata de política, sino de matemática” (A. García Padilla, comunicación personal, 15 de mayo de 2018). La crisis económica provocó la intervención del Congreso de EE. UU. con la aprobación de la ley P.R.O.M.E.S.A. y la imposición de una Junta de Supervisión Fiscal. Recordemos que la deuda es producto de los bonos emitidos en el mercado de valores.

Este acontecimiento representó un cambio de paradigma en la comunicación del gobierno. El modelo estructural de comunicación democrática del poder ejecutivo establecido en el año 1952 bajo el ELA pareció retroceder a uno de los modelos estructurales de comunicación imperialistas del régimen español o estadounidense. Como en los tiempos de los gobernantes impuestos, el gobierno de EE. UU. instauró con la Junta un interinato que volvió a dictar la forma de gobernar en Puerto Rico.

El nuevo escenario desestabilizó la comunicación del gobierno debido a que la Junta se constituyó en un emisor que dictaría el curso de los asuntos fiscales. Los poderes de la Junta exceden los del poder ejecutivo e interfieren en la comunicación estratégica, particularmente con los temas económicos. Las expresiones de la Junta son respaldadas por la ley y cualquier cuestionamiento debe canalizarse por la vía judicial federal.

La misión de la Junta de Supervisión Fiscal es: “trabajar con el pueblo y el gobierno de Puerto Rico para crear las bases de un crecimiento económico sostenible y restablecer la oportunidad para el pueblo de Puerto Rico” (JSF, 2016). Sin embargo, ante su naturaleza impositiva, se desconocía la manera en que ejecutaría esta misión. Debido a que el Congreso de EE. UU. aprobó la ley P.R.O.M.E.S.A. en 2016 cuando finalizaba el mandato de García Padilla, la interferencia de la Junta en los temas económicos se hizo más evidente en el próximo periodo analizado. No obstante, la estructura de comunicación de García Padilla experimentó los primeros retos asociados con la presencia de la Junta de Supervisión Fiscal, como los recortes al plan de retiro de los empleados públicos, lo que contradecía sus promesas de campaña.

El gobernador García Padilla modificó la estructura de comunicación y formalizó su núcleo con el nombre de “Kitchen Cabinet”. Es la primera vez en nuestra investigación que uno de los gobernadores entrevistados reconoce la existencia del núcleo. También es la primera ocasión en que un funcionario señala deficiencias en la estructura por carecer de unidades para manejar temas

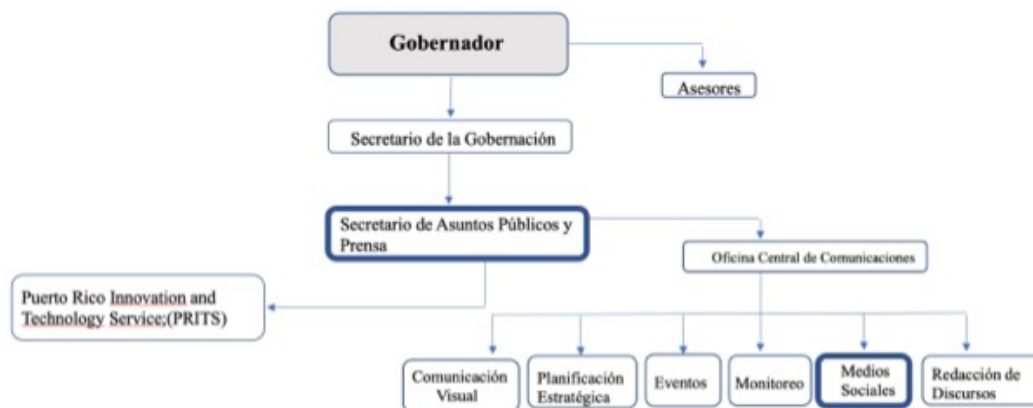
delicados, como lo reconoció Jesús Manuel Ortiz, secretario de asuntos públicos y prensa durante el periodo 2012-2016.

### 1.1 Ley 159

Durante este periodo se aprobó la Ley Núm. 159 para “ordenar a todas las corporaciones e instrumentalidades públicas de Puerto Rico transmitir mediante mecanismos electrónicos en su Portal de Internet las reuniones de sus respectivas Juntas, crear un archivo de grabaciones y otros fines”. Transmitir en directo estas reuniones constituyó una estrategia del gobernador García Padilla para proyectar transparencia en el gobierno y continuar atemperando la gestión gubernamental a las modalidades del gobierno abierto.

## 2. Estructura de comunicación

En esta sección hacemos una descripción de la estructura de comunicación del poder ejecutivo en el periodo 2012-2016, y mostramos las modificaciones que el gobernador García Padilla realizó a la estructura reformulando el cargo del secretario de asuntos públicos, fortaleciendo la estructura digital y eliminando la CIO. Asimismo, presentamos las debilidades de la estructura, asociadas a la burocracia, la politización y la carencia de unidades en la estructura.



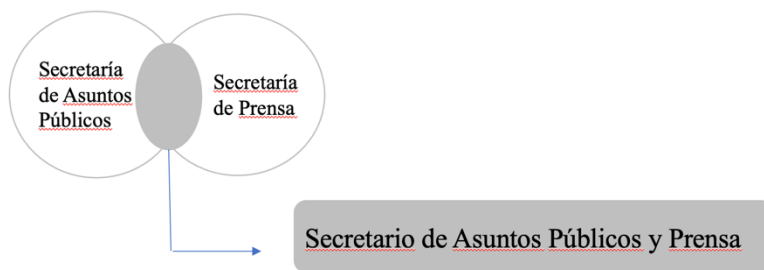
**Figura 30. Estructura de comunicación del poder ejecutivo (2012-2016)**

Durante este periodo, la estructura de comunicación del poder ejecutivo permaneció con una plantilla básica de unidades de comunicación: gobernación, secretaría de gobernación, secretaría de asuntos públicos, secretaría de prensa, oficina de comunicaciones y asesores. No se incluyeron unidades dedicadas a las relaciones con grupos de interés y manejo de crisis, los cuales, como se ha comentado antes, se dedican al consenso con grupos multisectoriales y a la comunicación de problemas críticos asociados a la gobernanza del país, respectivamente.

Modificar la estructura se convirtió en una acción estratégica habitual de los gobernadores; sobre esto, Jesús Manuel Ortiz, secretario de asuntos públicos y prensa, expresó: “la estructura de comunicación del poder ejecutivo es elástica; cada administración la acomoda a sus necesidades” (Entrevista, 26 de octubre de 2018). Por su parte el gobernador Alejandro García Padilla expresó: “Hay variantes en la estructura de comunicación. Yo conservé la estructura de Rafael Hernández Colón con un jefe de prensa y una oficina central de comunicaciones que gestionó mi proyección, la de la primera dama y la de La Fortaleza” (Entrevista, 15 de mayo de 2018).

El gobernador Alejandro García Padilla realizó tres modificaciones a la estructura: fusionó la secretaría de asuntos públicos y prensa, aumentó la presencia digital y eliminó la oficina del CIO.

## 2.1 Secretaría de asuntos públicos y prensa



**Figura 31. Fusión de cargos: secretaría de asuntos públicos y secretaría de prensa (2012-2016)**

El cargo de secretaría de asuntos públicos y prensa surge por la consolidación que hizo García Padilla de la oficina de prensa y la secretaría de asuntos públicos. Esta fusión fue motivada por la salida de Jorge Colberg, secretario de asuntos públicos, quien había ocupado este cargo en la administración de Sila Calderón. En Puerto Rico es una práctica usual ver las mismas personas ocupando cargos en diferentes administraciones de igual afiliación partidista. Esta práctica

proyecta un matiz político que suele crear desconfianza en el pueblo. Por ejemplo, el país recordaba que Colberg había dimitido de la administración de Sila Calderón para volver a la asamblea legislativa cuando la gobernadora decidió no participar en las elecciones del año 2004. Durante este periodo (2012-2016), Colberg también renunció a la secretaría de asuntos públicos para ser el secretario general del PPD, creando un desajuste en la estructura de comunicación que fue subsanado con la creación de la secretaría de asuntos públicos y prensa, dirigida por Jesús Manuel Ortiz.

Con esta consolidación, se eliminaron capas de burocracia en la gestión interna de la comunicación que le resultaban inconvenientes al gobernador ante la crisis fiscal y consecuentemente la imposición de la Junta de Supervisión Fiscal. En la entrevista que le realizamos, García Padilla explicó que las situaciones administrativas que enfrentaban por la crisis fiscal requerían agilidad para comunicarse internamente con la Junta y con el país. La consolidación otorgaba a Jesús Manuel Ortiz mayor control sobre la gestión comunicativa. Sin embargo, también redujo la pericia en programas de política pública necesaria en el modelo de portavocía porque no tenía experiencia previa en políticas gubernamentales.

## **2.2 Estructura de comunicación digital: redes sociales**

Durante este periodo, la oficina central de comunicaciones adquirió un mayor alcance por el desarrollo del departamento de medios sociales con funcionarios dedicados a la publicación y respuestas en las redes sociales como Twitter y Facebook. En cuanto a la logística inicial de la comunicación digital, el secretario de asuntos públicos y prensa, Jesús Manuel Ortiz, indicó: “inicialmente, comenzamos a dar noticias del gobernador a través de Twitter, hasta la publicación periódica de información y monitoreo” (Entrevista, 26 de octubre de 2018). Aunque aparentó ser un andamiaje pequeño, se añadieron dos canales poderosos para gestionar la identidad del gobierno comunicando la visión del gobernador, los proyectos de política pública y respondiendo a situaciones que surgían diariamente. Además, estos medios sirvieron para conocer el sentir del pueblo sobre los temas importantes. La estructura de comunicación digital representó un medio para circular información y reaccionar al ciclo de noticias que producía el escenario atípico de P.R.O.M.E.S.A y la Junta. Finalmente, las redes se convirtieron en el medio predilecto para medir la temperatura del pueblo, es decir, la opinión que formaban sobre la gestión del gobernador.

### **2.3 Eliminación del CIO**

El gobernador García Padilla heredó de la administración de Luis Fortuño la oficina del CIO. Recordemos que el desarrollo del gobierno electrónico se intensificó durante la administración de Sila Calderón (2004) con la Ley de gobierno electrónico. Esta ley impulsó las iniciativas para adaptar la comunicación del gobierno a las nuevas tecnologías que emergían con la aparición de las redes sociales. El gobernador Fortuño, entre 2008 y 2012, continuó fortaleciendo esta visión implementando el cargo del CIO para crear una estructura de comunicación digital con el fin de agilizar la interacción entre las agencias del gabinete y fomentar prácticas transparentes de transmisión de información al pueblo. Terminó su cuatrienio estableciendo las bases de lo que sería la estructura de comunicación digital en La Fortaleza.

Según mencionamos, el gobernador García Padilla le dio continuidad al desarrollo del gobierno electrónico por medio del establecimiento de la unidad de comunicación digital. Sin embargo, eliminó la oficina del CIO y trasladó sus funciones al Departamento de Desarrollo Económico y Comercio. Jesús Manuel Ortiz, secretario de asuntos públicos y prensa, justificó el cierre presentándolo como una visión amplificada de la apertura electrónica del gobierno (Entrevista, 26 de octubre de 2018).

Esta acción fue adversa porque interfirió con el desarrollo del gobierno electrónico y desajustó un área importante para la innovación de la comunicación interna y externa del gobierno (Cardona, 2004). Internamente creó una fragmentación de la visión de optimizar la transferencia de información entre las agencias y un retroceso en la responsabilidad que tiene el gobierno de atemperarse a las nuevas tecnologías. Externamente, colocó en riesgo la utilización de herramientas de transparencia y la proyección de un acceso instantáneo a servicios e información gubernamental. Además, atender los efectos de la Junta de Supervisión Fiscal requería aumentar canales internos de comunicación entre las agencias en lugar de reducirlos.

### **2.4 Debilidades de la estructura**

A continuación, se presentan tres debilidades asociadas a la organización estructural en este periodo: la politización, la burocracia y la ausencia de una unidad dedicada a las relaciones con grupos de interés y manejo de crisis.

### **2.4.1 Politización**

Hemos podido constatar que la politización en la estructura del gobernador García Padilla también tuvo raíces en la transferencia de personas que colaboraron en su campaña política. Según fue presentado en el marco teórico, esta práctica forma un núcleo compuesto por los funcionarios más cercanos al gobernador. El gobernador Alejandro García Padilla formalizó el núcleo de la estructura y lo nombró “Kitchen Cabinet”: “tenía un grupo para planificar la comunicación y lo llamé el ‘Kitchen Cabinet’; allí estaba Marisara Pont y mi hermano, el alcalde de Coamo, Juan Carlos García Padilla” (García Padilla, entrevista, 15 de mayo de 2018). Esta acción acentuó el riesgo de interferencia del interés político partidista en la información que se transmite al país.

Esta es la primera vez que uno de los gobernadores entrevistados reconoce la existencia del núcleo en la estructura de comunicación como un lugar de planificación, poder y control de la información. García Padilla, con el nombre de “Kitchen Cabinet”, dio mayor formalidad al núcleo en lugar de hacerlo pasar inadvertido, como los gobernantes de periodos anteriores.

El núcleo de la estructura estuvo compuesto inicialmente por el gobernador, García Padilla; el secretario de la gobernación, Aníbal J. Torres; el secretario de asuntos públicos, Jorge Colberg; el secretario de prensa, Jesús M. Ortiz; los asesores de comunicación, Antonio García Padilla, Juan Carlos García Padilla y Marisara Pont; el jefe de gabinete que fuese convocado; y la directora de comunicaciones, M. Casta. Ante la renuncia de Colberg, el “Kitchen Cabinet” se redujo cuando las posiciones del secretario de asuntos públicos y el de prensa se fusionaron en Jesús M. Ortiz.

La presencia de Jorge Colberg, militante del PPD y exsecretario de asuntos públicos de la gobernadora Sila Calderón, y de los hermanos del gobernador, Antonio García Padilla y Juan Carlos García Padilla, como asesores principales del gobernador, añadió una marcada connotación partidista a la estructura por los vínculos con la campaña del gobernador.

### **2.4.2 Burocracia**

La reformulación de la estructura de comunicación redujo capas de burocracia en la gestión interna de la comunicación debido a la fusión de los cargos de secretaria de asuntos públicos y secretaria de prensa en Jesús Manuel Ortiz. No obstante, se mantuvo el esquema burocrático de aprobar comunicaciones públicas de los jefes de agencia por parte de la oficina de comunicaciones con el fin de unificar el mensaje del gobierno.

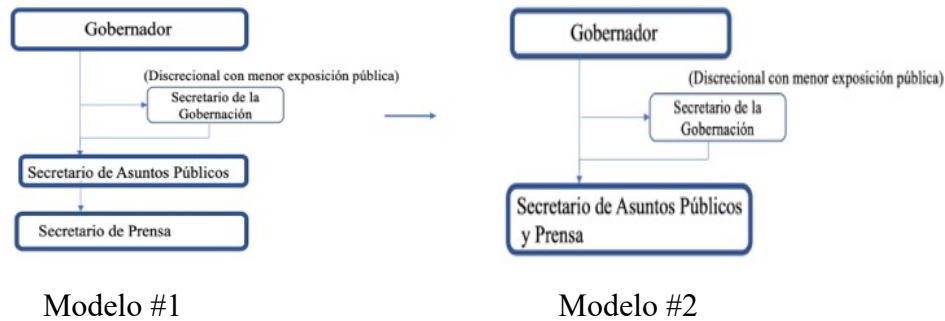
### **2.4.3 Relaciones con grupos de interés y manejo de crisis**

En el contexto de la Junta de Supervisión Fiscal, la ausencia de las unidades dedicadas a las relaciones con los grupos de interés y manejo de crisis causó mayores inconvenientes. Los gobiernos anteriores enfrentaron temas delicados, pero esta era la primera vez que la comunicación del gobernador estaba supeditada a una entidad con mayores poderes. Estas unidades, además de ser fundamentales en el esquema teórico de organización estructural, añaden acciones proactivas y estrategias de previsión (Crespo, Garrido y Medina, 2017). Sobre esta deficiencia estructural, Jesús Manuel Ortiz expresó lo siguiente: “la estructura de comunicación ha carecido de una unidad fija dedicada a la planificación de la comunicación por áreas para manejar temas sensitivos e incidentales que afectan la proyección del gobierno” (Entrevista, 26 de octubre de 2018). En el gobierno de Puerto Rico, es una práctica común establecer improvisadamente comités para tratar temas de política pública con sectores particulares.

Cada gobierno enfrentó temas sensibles, por ejemplo: la crisis económica por el alza en el costo del petróleo (Rafael Hernández Colón, 1973), el caso del Cerro Maravilla (Carlos Romero Barceló, 1976-1980), la corrupción que dislocó la credibilidad del gobierno (Pedro Rosselló, 1996), la salida de la Marina de Guerra de EE. UU. de la isla de Vieques (Sila Calderón, 2000) y el caso de la acusación federal al gobernador (Aníbal Acevedo Vilá, 2008). En este periodo, 2012-2016, la aprobación de la ley P.R.O.M.E.S.A. representó un tema delicado que requería el dominio en la planificación de temas especializados que aportan las unidades de relaciones con grupos de interés y manejo de crisis.

### **3. La portavocía**

A continuación, analizamos los modelos de portavocía utilizados por el poder ejecutivo durante el periodo 2012-2016 y presentamos a la Junta de Supervisión Fiscal como el mayor desafío que enfrentaron los portavoces.



**Figura 32. Modelo de portavocía del poder ejecutivo de Puerto Rico, 2012-2016**

Durante este periodo, se observaron dos modelos de portavocía. El primer modelo fue conformado por el gobernador García Padilla, el secretario de asuntos públicos, Jorge Colberg y el secretario de prensa, Jesús Manuel Ortiz. El segundo modelo fue una reformulación más reducida constituida por el gobernador y el secretario de asuntos públicos y prensa, Jesús Manuel Ortiz.

El primero es más cercano al modelo de portavocía presentado en el marco teórico, por la inclusión de elementos esenciales: portavoz designado y dominio en política pública, Jorge Colberg, y el enlace con la prensa, Jesús Manuel Ortiz. Luego de la consolidación de unidades en la estructura por la renuncia de Colberg en diciembre de 2015, el segundo modelo se redujo, como se observa en el gráfico.

La salida de Jorge Colberg debilitó la línea de política pública en el segundo modelo, que es fundamental en la portavocía. La figura de Colberg proyectaba politización en el núcleo de la estructura, pero su trasfondo en la gestión pública añadía a la portavocía dominio en los programas de gobierno y política pública del gobernador García Padilla. En el contexto de la crisis fiscal que atravesaba el gobierno y la proximidad de la Ley P.R.O.M.E.S.A. y la Junta de Supervisión Fiscal, una persona experimentada para unificar la gestión y la comunicación era de vital importancia en la estructura.

Para subsanar limitaciones en el dominio de programas de política pública, la portavocía de Jesús Manuel Ortiz mostró proactividad en transmitir información, ofrecer actualizaciones y explicar procedimientos en torno a la crisis fiscal del gobierno, la Ley P.R.O.M.E.S.A. y las implicaciones al pueblo. Además, por no ser una figura políticamente expuesta en el país, aportó algún grado de credibilidad ante la imagen lacerada del poder ejecutivo. Además de ejercer las funciones básicas del portavoz, la estrategia de Jesús Manuel Ortiz, como portavoz designado,

estaba centrada en invisibilizar la figura del gobernador por medio de intervenciones constantes y proactivas del portavoz. El secretario de asuntos públicos y prensa expresó lo siguiente sobre esta estrategia: “En Puerto Rico estamos acostumbrados a que el gobernador sea el que habla siempre; no importa cuál sea el anuncio, es el gobernador, y mantienes a un gobernador todos los días en la prensa”. En la estrategia activaron diariamente los denominados “briefings” o conferencias de prensa y lograron quitarle un poco la presión al gobernador de la exposición pública constante (J. M. Ortiz, entrevista, 26 de octubre de 2018).

La idea de invisibilizar al gobernador tenía un fundamento adecuado: pretendía focalizar la comunicación del gobernador hacia los asuntos medulares, en lugar de exponerlo diariamente a la prensa. Sin embargo, la estrategia fue fallida y, como indicó el portavoz Jesús Manuel Ortiz: “revocada por la demanda de la prensa y controversias con organizaciones periodísticas que reclamaron la presencia del gobernador” (Entrevista, 26 de octubre de 2018). Esta estrategia fue utópica, porque en Puerto Rico el gobernador se ha convertido en la figura principal de portavocía y la interacción con los medios de comunicación es esperada y demandada.

### **3.1 Desafíos de la portavocía**

#### **3.1.1 La Junta de Supervisión Fiscal**

La implementación de la ley P.R.O.M.E.S.A. y la imposición de la Junta de Supervisión Fiscal fue un reto al modelo de portavocía. La comunicación del gobernador García Padilla y del portavoz designado, Jesús Manuel Ortiz, estaba subordinada a las decisiones de la Junta. Este reto Ortiz lo expresó en las siguientes palabras:

el tema del plan fiscal y la Junta es un tema bien difícil de manejar porque como gobierno tú quieres hacer unas cosas, pero sabes que cuando ves las opciones en la mesa, cualquiera que tú cojas es mala; no hay buenas. No importa lo que hagas, íbamos a tener problemas, y eso es un gran reto de comunicación (Entrevista, 26 de octubre de 2018).

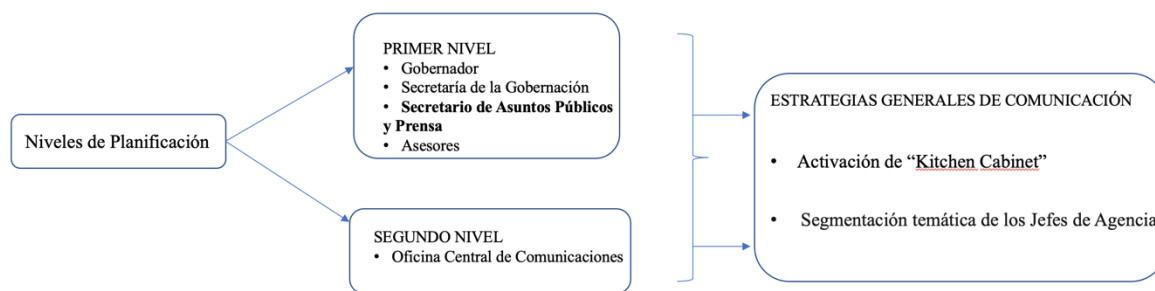
Sobre el panorama controvertible que se vaticinaba por las imposiciones de la Junta, el gobernador García Padilla expresó lo siguiente: “desde el primer día, dije que no iba a ceder en la reducción de pensiones, de empleados públicos y no iba a subir el costo de la universidad” (Entrevista, 15 de mayo de 2018). Estos asuntos se dilucidaban en los planes fiscales, que se

tornaron en la situación más controversial de comunicación. De un lado, estaba el discurso de la Junta con los recortes presupuestarios (pensiones de empleados públicos, eliminación de servicios y otras medidas de austeridad) y, del otro, el discurso del portavoz intentando mantener las promesas del gobernador que aseguraban las pensiones de los empleados públicos. Sin duda, la Junta se convirtió en un emisor que desestabilizó la comunicación de gobierno.

Ante esta crisis de comunicación, el gobernador García Padilla recuerda haber expresado a su portavoz designado y equipo de planificación estratégica lo siguiente: “comunicar desde La Fortaleza es como decir el mensaje de Segismundo en una discoteca” (Entrevista, 15 de mayo de 2018). Con esta imagen intentó describir la difícil situación de comunicación que enfrentaba su gobierno y las pocas opciones que vislumbraba. En el reto que enfrentó el modelo de portavocía, el gobernador y su equipo estratégico optaron por establecer unas estrategias generales que se presentan en el próximo apartado.

#### 4. Comunicación estratégica

En esta sección, presentamos la activación del “Kitchen Cabinet”, entre otras estrategias que guiaron la planificación de la comunicación durante este periodo. También continuamos repasando las promesas incumplidas hechas al pueblo por los gobernadores en su primer mensaje de estado que han incidido en la credibilidad del gobierno.



**Figura 33. Modelo de comunicación estratégica del poder ejecutivo (2012-2016)**

El modelo de comunicación estratégica mantuvo los dos niveles de planificación que hemos señalado desde el primer periodo analizado. No se desarrolló un plan maestro de comunicación, como hizo Rafael Hernández Colón en 1973; sin embargo, según se observa en la Figura 33, dos estrategias formaron parte del modelo de comunicación estratégica: la segmentación temática de los jefes de agencia y la activación del “Kitchen Cabinet”.

#### **4.1 Segmentación temática de los jefes de agencia**

La segmentación temática de los jefes de agencia fue una estrategia para unificar el mensaje del gobierno, que también se aplicó en el atípico contexto de la crisis fiscal y la Junta. Sobre esta estrategia, el secretario de asuntos públicos y prensa indicó: “Yo hacía reuniones por sectores: las agencias de desarrollo económico, las de seguridad, las de salud, y establecíamos planes y la línea de mensaje” (J. M. Ortiz, entrevista, 26 de octubre de 2018).

Este patrón estratégico sustituía la supervisión y autorizaciones de la oficina de comunicaciones a los mensajes de los jefes de gabinete de los periodos anteriores. Resultó en un sistema más especializado para controlar el mensaje del gobierno, identificar y anticipar situaciones de comunicación controversiales y planificar qué y cómo transmitir información al país relacionada con la gestión de política pública.

El concepto de la segmentación temática tiene similitudes con los comités que Rafael Hernández Colón recomendó para tratar temas sensibles o áreas de interés gubernamental. Fue adecuada la estrategia debido a que compensó, en cierta medida, la ausencia de la unidad de relaciones con grupos de interés y manejo de crisis, ausentes en la estructura. Además, fomentó la uniformidad informativa entre el gobernador y los jefes de agencia para reducir inconsistencias públicas en medio de la crisis de P.R.O.M.E.S.A y la Junta de Supervisión Fiscal.

#### **4.2 Activación del “Kitchen Cabinet”**

La activación del “Kitchen Cabinet” fue una estrategia general que consistió en reuniones periódicas con el grupo de asesoría y planificación estratégica. El grupo, que también representó el núcleo de la estructura, se reunía particularmente en situaciones controversiales para planificar la narrativa del gobernador y las tácticas que utilizarían para transmitir la información al pueblo. Sobre la configuración de esta estrategia, el gobernador García Padilla indicó:

La comunicación se planificaba. Algo que hice mal fue ver prensa. Rafael Hernández Colón me dijo: No veas prensa, porque la agenda va a ser esa; y no le hice caso. Para planificar la comunicación yo tenía la estructura y un ‘Kitchen Cabinet’ el cual hacía formar parte de la estructura y se convocaba para asuntos puntuales (Entrevista, 15 de mayo de 2018).

Aunque el objetivo principal del “Kitchen Cabinet” fue centrarse en planificaciones selectivas, otras situaciones del día a día interfirieron con tal selectividad por el patrón del gobernador de responder de manera reactiva a las noticias diarias.

Un ejemplo aplicado de la planificación que se gestaba en el “Kitchen Cabinet” giró en torno a la medida para implementar el Impuesto al Valor Añadido (IVA). La notoria medida pretendía modificar el sistema contributivo por un impuesto al consumo de un 14.5%. (Bauzá, 2006). Luego de disensiones sobre la manera de comunicar el proyecto al pueblo con sus implicaciones, el “Kitchen Cabinet” recomendó al gobernador enfocar la campaña en las características del IVA y su éxito a nivel mundial, en lugar de resaltar las implicaciones en la planilla de contribución sobre ingresos.

Sobre esta planificación, Jesús Manuel Ortiz expresó lo siguiente: “Me pareció equivocado el enfoque de la campaña, [pero] fue la determinación del grupo; pensaba que la gente iba a mirar cómo salgo yo al final del camino” (J. M. Ortiz, comunicación personal, 26 de octubre de 2018).

Así como obviar explicaciones sobre el beneficio de un producto o servicio es una deficiencia fundamental en una promoción, en este caso, el enfoque de la comunicación fue infructuoso por no centrarse en los beneficios estimados de la medida. Por ejemplo, el IVA propuesto establecía que los individuos no tributarán por los primeros \$40,000 devengados en sueldos y los matrimonios por los primeros \$80,000 (P de la C 2329, 2015). El proyecto del IVA no fue aprobado por la legislatura, sino detractado incluso por los miembros del PPD, quienes hicieron evidente el antagonismo que existe entre el poder ejecutivo y legislativo para unificar el mensaje del gobierno.

La crisis fiscal fue un tema delicado que retó la planificación del “Kitchen Cabinet”. Se redujeron las opciones para impulsar medidas, finalizar gestiones de política pública y mantener una narrativa positiva para alentar al pueblo. La quiebra anticipada del gobierno provocó la implementación de medidas extremas como la aprobación de la ley P.R.O.M.E.S.A y una Junta de Supervisión Fiscal.

El gobernador García Padilla mencionó que el escenario controvertible que se avecinaba y los acrecentados escollos de comunicación desmoralizaron al “Kitchen Cabinet” a tal magnitud que no recurrieron a ninguna planificación adicional para enfrentar la crisis. El gobernador García Padilla indicó lo siguiente: “mi equipo de comunicación se desmoralizó; llegó un momento en que era yo el que daba ánimos al equipo” (Entrevista, 15 de mayo de 2018). Resulta interesante notar cómo las personas que constituían el más elevado nivel de planificación en la estructura optaron por improvisar la comunicación, en lugar de anticipar las tres controversias de comunicación principales que giraban en torno a este conflicto: ideológica, procesal y operacional.

Primero, sobre la controversia ideológica, cabe señalar que la aprobación de la Ley P.R.O.M.E.S.A. y la imposición de la Junta de Supervisión Fiscal tenían raíces en la condición colonial de Puerto Rico y esto agitaría el discurso de la indefinición del estatus de la isla. El gobierno de García Padilla no reconocía la condición colonial de Puerto Rico bajo el ELA. Sin embargo, la aprobación de la ley P.R.O.M.E.S.A y la imposición de Junta en la Isla hizo evidente la condición colonial de Puerto Rico. Esta controversia ideológica debilitó el discurso del gobernador.

Segundo, la controversia procesal se relacionó con normas y reglamentos del establecimiento de la Junta de Supervisión Fiscal. Grace Santana, primera secretaria de la gobernación de García Padilla, narra que previo al establecimiento de la Junta, la comunicación discurría en un intercambio de documentación legal requerida para el proceso que culminaría con el establecimiento físico de la Junta en Puerto Rico (Entrevista, 11 de abril de 2018). Sin embargo, una vez establecida, comenzó a observarse la manera en que la Junta supeditaba la comunicación del poder ejecutivo.

Finalmente, la controversia operacional se asoció con la supeditación de la comunicación del poder ejecutivo y la duplicidad de discursos que se transmitirían al pueblo en los temas económicos. Los poderes de la Junta reducían las opciones del gobernador de transmitir el discurso natural asociado a la gestión pública. Además, la Junta se estableció en Puerto Rico con una estructura de comunicación propia para proyectar su imagen y comunicarse directamente con el pueblo. El alto nivel de exposición pública de la Junta anticipaba controversias de comunicación que lacerarían la credibilidad del gobierno y de la Junta, quien tenía menos que perder por no ser una entidad política vinculada al pueblo. Además, era predecible que los momentos más críticos de confrontación pública serían en torno a la aprobación del presupuesto del gobierno.

Según indicó el gobernador García Padilla, en medio de los escenarios controversiales, su núcleo de comunicación se desmoralizó y optó por la inacción estratégica. Esta conducta resulta contraproducente, porque como plantea Riorda (2012), la manera más efectiva de gestionar la crisis es preparándose para ella. En la estrategia se plantean opciones de enfrentar la crisis y se hacen evidentes las deficiencias en la organización estructural por la falta de unidades dedicadas a las relaciones con los grupos de interés y manejo de crisis que hemos señalado recurrentemente a través de nuestra tesis.

El dominio estratégico de estas unidades anticipa controversias. En el contexto de P.R.O.M.E.S.A y la Junta, estas unidades eran necesarias para aplicar remedios de comunicación que mitigaran los daños a la imagen del gobernador y su gobierno. García Padilla, en medio de la inacción estratégica, utilizó la improvisación, como se desprende de las siguientes expresiones: “tienes que dar golpes en la mesa, como decir: ‘La deuda es impagable’, para que todo el mundo diga: ¿qué dijo?” (García Padilla, Entrevista, 15 de mayo de 2018). “La deuda es impagable” debió ser el objetivo de una estrategia deliberada y planificada; sin embargo, fue una estrategia de comunicación tardía.

## **5. Análisis de fragmento del mensaje de estado**

*Recibí de ustedes la encomienda de rescatar el país. Hoy afirmo con satisfacción y orgullo que la encomienda anda en vías de cumplirse y que el país está encarrilado hacia su plena recuperación. Los retirados y los trabajadores tienen su futuro seguro y su pensión garantizada. Olvídense para siempre del 7%. A partir del 1 de diciembre de este año, el IVU baja al 6.5%. Haré un pago de \$250 millones a la deuda constitucional para activar su refinanciamiento.*

Alejandro García Padilla, Mensaje de Estado, 25 de abril de 2013.

El gobernador comunicó al pueblo una recuperación económica y estableció que los retirados y los trabajadores tenían su futuro seguro y su pensión garantizada, una reducción del IVU de 7% a 6.5 % y un pago de \$250 millones a la deuda constitucional para activar su refinanciamiento. Cuando el gobernador García Padilla comunicó estas promesas, era de

conocimiento público la crisis fiscal que vaticinaba la quiebra gubernamental. Sin embargo, como en periodos anteriores, se comunican mensajes de extremo optimismo que no parecen considerar la realidad.

En el año 2015, un año y medio más tarde del mensaje de estado en cuestión, el gobernador García Padilla comunicó públicamente en una entrevista que le hiciera el *New York Times* que la deuda del gobierno era impagable. Así, las promesas no se materializaron. Antes de poder cumplir con alguna de las promesas hechas, el gobierno sucumbió a una quiebra que condujo a que el Congreso de los EE. UU. impusiera una Junta a través de la Ley P.R.O.M.E.S.A.

Luego de un año y medio en la gobernación, García Padilla consideró la realidad fiscal que no parece haber tomado en cuenta cuando garantizó la pensión de los empleados públicos, la reducción del IVU al 6.5% y el pago de \$250 millones a la deuda constitucional. Afirmar “la deuda es impagable” fue una comunicación veraz, pero tardía. La deuda del gobierno era impagable desde que García Padilla asumió la gobernación, pero optó por realizar promesas sin considerar la realidad económica. Estas incongruencias, que parecen validar la apreciación de Burke sobre el componente dramático de la comunicación, promueven desconfianza en el pueblo y afectan la credibilidad del gobierno.

## **Conclusión**

Durante este periodo el gobernador García Padilla consolidó la unidad del secretario de asuntos públicos y la de prensa, formalizó el núcleo de la estructura y añadió a un cúmulo de promesas incumplidas que han lacerado la credibilidad del gobierno.

Desde la concepción de la estructura de comunicación en 1973, fue la primera vez que un gobernador intervino para reformular la oficina de prensa. Este cambio se sumó a un patrón de modificaciones que responden a estrategias de cada gobernador para tener mayor control de la información, y gestionar la proyección de su imagen y la del gobierno. La modificación dio como resultado un modelo de comunicación improvisado que desarticuló la estructura de comunicación y atentó contra su efectividad. Aunque estas unidades eran complementarias, también tenían identidad propia con funciones definidas que, de por sí, ya representaban sistemas complejos. La secretaría de prensa gestiona el componente táctico en los comunicados, conferencias de prensa y respuestas a la prensa, mientras que la secretaría de asuntos públicos dirige la gestión y comunicación de la política pública. Consolidar las funciones

de dos cargos medulares de la estructura en la persona de Jesús Manuel Ortiz, quien no tenía experiencia en política pública, fue contraproducente. Se debilitó la estructura con un portavoz que, además de estar comprometido con múltiples funciones, presentaba deficiencias en el dominio de política pública. Tanto Kumar (2007) como Sullivan (2012) han considerado apropiado la delimitación de funciones en las unidades medulares de la estructura para evitar los excesos de carga que atentan contra la coherencia en la comunicación del gobierno.

Existió en este periodo una formalización atípica del núcleo de la estructura, con la creación del “Kitchen Cabinet”. El “Kitchen Cabinet” era el grupo de asesores y funcionarios más cercanos al gobernador, que le ayudaban a formular estrategias de comunicación en temas delicados, como lo fue la Junta de Supervisión Fiscal. La racionalización que hizo el gobernador sobre el núcleo de la estructura fue adecuada por ser un lugar que añade alcance estratégico a la gestión de la comunicación. Sin embargo, también se prestó a la politización, por estar compuesto de sus más allegadas personas, sus hermanos y asesores de gestión y comunicación, Antonio García Padilla y Juan Carlos García Padilla. Esta formalización transparentó una politización que se ha visto desde el inicio de nuestro análisis como un elemento que interfiere en la comunicación que se transmite al pueblo.

Durante este periodo, el gobernador Alejandro García Padilla repitió el esquema de promesas incumplidas que los gobernadores han hecho al pueblo desde que iniciamos nuestro análisis, cuando en su primer mensaje de estado comunicó una reducción en el IVU de 7% a 6.6 %, que no se materializó. La desconfianza del pueblo es acumulativa, y por ello, para desarrollar la credibilidad del gobierno es necesario que el poder ejecutivo considere el cúmulo de promesas no cumplidas que preceden a su gestión.

## CAPÍTULO XII

### Resultados y análisis: Ricardo Rosselló, Periodo 2016-2019

#### 1. Trasfondo

“*Una nueva ruta para enderezar a Puerto Rico*” fue la promesa que hizo Ricardo Rosselló Nevares del PNP en la campaña política de 2016 y con la que finalmente llegó a la gobernación. Ricardo Rosselló Nevares, hijo del exgobernador Pedro Rosselló, fue electo gobernador de Puerto Rico en una atípica contienda electoral el 8 de noviembre de 2016. Además de los otros dos partidos tradicionales, PPD y PIP, por primera vez en la historia eleccionaria del país aspiraron a la gobernación dos candidatos independientes, los empresarios Alexandra Lúgaro y Manuel Cidre. A estos se les sumó el PPT (PPT) representado por el profesor universitario Rafael Bernabe, quien había participado en la contienda por la gobernación en el año 2012.

Rosselló Nevares se disputó el cargo de la gobernación con el doctor David Bernier, militante del PPD, luego de que Alejandro García Padilla decidiera no aspirar a un segundo término. Como vimos en el capítulo anterior, durante la gobernación de García Padilla se aprobó por el Congreso de EE. UU. la Ley P.R.O.M.E.S.A y fue impuesta una Junta de Supervisión Fiscal sobre el gobierno local.

Cuando Rosselló asumió el cargo, el gobierno atravesaba por una crisis de credibilidad debido al incumplimiento de los pagos a los acreedores que habían degradado el crédito de Puerto Rico y de los bonos del gobierno a clasificación de “chatarra” y a las inconsistencias en la comunicación del poder ejecutivo. Según presentamos en el periodo anterior, el gobernador García Padilla había garantizado la pensión y el futuro de los trabajadores retirados en su mensaje de estado. Estas promesas incumplidas se sumaban a una gobernanza administrativa ineficiente por parte de los gobernadores de los periodos analizados, que no solo agravó la magnitud de la crisis económica del gobierno, también la desconfianza del pueblo.

Este periodo estuvo enmarcado en tres desafíos principales: la Junta de Supervisión fiscal, el huracán María y el chat de Telegram. A continuación, ampliamos estos desafíos. También, se incluyen la “Ley de transparencia y procedimiento expedito para el acceso a la información

pública” (Núm.141) y la “Ley de datos abiertos del gobierno de Puerto Rico” (Núm.122), que forman parte de la jurisprudencia de leyes sobre el tema de la transparencia en Puerto Rico.

### **1.1 Junta de Supervisión Fiscal**

Las Juntas de Supervisión Fiscal se crean para ayudar a las ciudades en la restauración de su sistema financiero. Aprueban, enmiendan o rechazan los presupuestos fiscales del gobierno, los contratos, la emisión de deuda de una ciudad y recomiendan mejoras en las operaciones administrativas (Kobes, 2009). En Puerto Rico la Junta estuvo formada por siete miembros nombrados por el presidente de EE. UU., Barack Obama: José B. Carrión III, director, Carlos M García, Ana J. Matosantos, Arthur González, Andrew Biggs, José González, David A. Skeel, Jr. y un miembro exoficio nombrado por el gobernador de Puerto Rico (JSF, 2016). Además, contó con una organización ejecutiva compuesta por un director ejecutivo, un asesor legal y un director de revitalización.

Cuando la Junta de Supervisión Fiscal llegó, asumió control fiscal sobre el gobierno. La supeditación del gobierno local a una Junta nombrada por EE. UU. visibilizó la realidad colonial de Puerto Rico. Este escenario representó una contradicción a los principios básicos de una gobernación autosuficiente que emana del poder democrático. Es la primera vez en la historia política moderna del país que se establece una Junta de Supervisión Fiscal para dictar el curso fiscal del gobierno inhabilitándolo para ejercer sus criterios y desarrollar la agenda de política pública. Según fue señalado en el periodo anterior, la Junta actuó como un emisor inesperado y representó un desafío para los portavoces del gobierno.

### **1.2 Huracán María**

Un evento significativo que enfrentó la gobernación de Rosselló Nevares fue el paso del huracán María el 20 septiembre de 2017. Este evento climatológico de categoría 5 en la escala Saffir-Simpson, cobró la vida de muchos puertorriqueños y devastó la infraestructura de la isla, el sistema eléctrico y el de telecomunicaciones. El suceso representó un desafío para la comunicación del poder ejecutivo, según ampliaremos en la sección de Portavocía.

### **1.3 El escándalo del chat de Telegram**

El escándalo del “chat room” o grupo de Telegram, también conocido como los “Ricky Leaks”, propició la renuncia del gobernador Ricardo Rosselló. El pueblo exigió su renuncia luego de que el Centro de Periodismo Investigativo publicara el contenido de las páginas de un “chat room” que el gobernador mantenía con un círculo cercano de amigos, funcionarios del poder ejecutivo y contratistas de comunicación, en el que intercambiaban mensajes de persecución política y contenidos homofóbicos, discriminatorios y contrarios a la dignidad humana. Este suceso, junto con la Junta de Supervisión Fiscal y el paso del huracán María, constituyeron desafíos insuperables.

### **1.4 Ley Núm. 141 y Ley Núm. 122: Ley de Transparencia y Ley de Datos Abiertos**

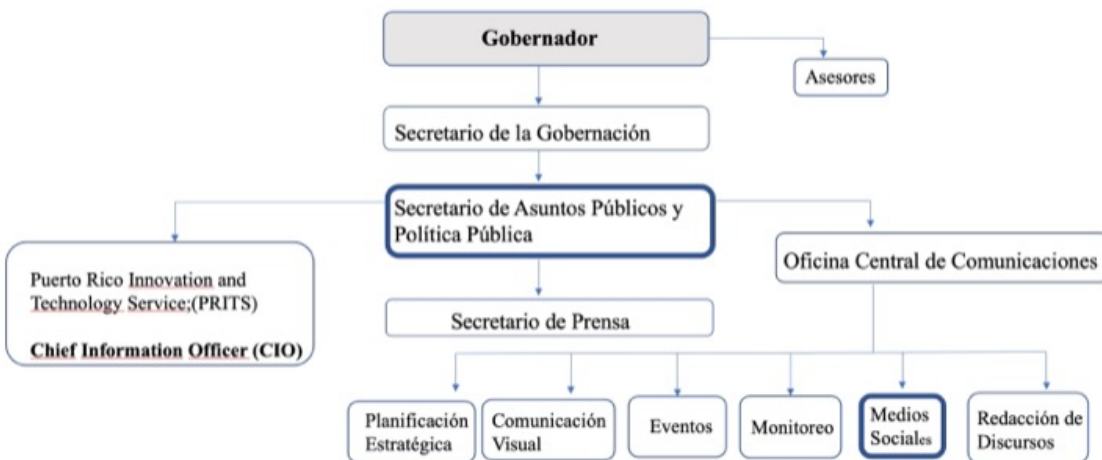
La Ley Núm. 141, “Ley de transparencia y procedimiento expedito para el acceso a la información pública” y la Ley Núm. 122, conocida como la “Ley de datos abiertos del gobierno de Puerto Rico”, se suman a las leyes que han conformado la jurisprudencia sobre el tema de la transparencia en Puerto Rico. Ambas leyes fueron firmadas por el gobernador Rosselló el 1 de agosto de 2019, una semana después de haber anunciado su renuncia tras el escándalo del chat de Telegram.

El gobernador pretendió contribuir al desarrollo de la política de datos abiertos, que a partir de la aprobación de la “Ley del estado digital” en 2000 cobró fuerza en el gobierno. Sin embargo, esta ley fue severamente criticada por organizaciones de prensa y sin fines de lucro, como el grupo Espacios abiertos, dedicados al reclamo de transparencia en los haberes públicos. Las críticas correspondieron a cláusulas que eliminaban la posibilidad de solicitar información pública de forma verbal y que no promovían la publicación proactiva de información pública. Esta ley también alargó términos para contestar las solicitudes de información pública y aumentó de 5 a 12 las excepciones que puede utilizar el gobierno para proveer información (Blondet, 2019).

Además de una evidente incongruencia entre el propósito de la ley y su contenido, el gobernador arrojó sombras sobre la real transparencia de estas leyes por haberlas firmado a toda prisa antes de salir del gobierno.

## **2. Estructura de comunicación**

En esta sección describimos la estructura utilizada por el poder ejecutivo para gestionar su comunicación y las cuatro reformulaciones hechas por el gobernador Ricardo Rosselló a la estructura: secretario de asuntos y política públicos, la reactivación del CIO y de PRITS, el uso de medios sociales y la eliminación de la oficina central de comunicaciones.



**Figura 34. Estructura de comunicación del poder ejecutivo (2016-2019)**

La estructura de comunicación del poder ejecutivo en el periodo de 2016 a 2019 estuvo conformada por las unidades básicas de comunicación: el gobernador; el secretario de la gobernación, William Villafañe; el secretario de asuntos públicos y política pública, Ramón Rosario; los asesores en comunicación; la secretaria de prensa, Yennifer Álvarez Jaime; y la oficina central de comunicaciones, dirigida por Rossy Santiago. Además de estas unidades, la estructura contenía la oficina del CIO (principal ejecutivo de información) y la oficina de PRITS (servicio de tecnología e innovación de Puerto Rico). En la entrevista que le realizamos a William Villafañe, el primer secretario de la gobernación de la administración de Ricardo Rosselló, este indicó: “cuando llegamos, existía la oficina central de comunicaciones, existía también la posición de secretario de asuntos públicos dentro de la estructura de La Fortaleza, esto enmarcado en el uso de las tecnologías y las redes sociales” (W. Villafañe, comunicación personal, 18 de marzo de 2021).

Durante este periodo el gobernador Ricardo Rosselló reformuló el cargo de la secretaria de asuntos públicos, reinstauró las oficinas de PRITS y CIO, reformuló la estructura de medios sociales y meses antes de su renuncia eliminó la oficina central de comunicaciones.

## **2.1 Secretario de asuntos públicos y política pública: nuevas funciones**

Mediante la Orden Ejecutiva Núm. 11 de 2017, el gobernador Ricardo Rosselló reformuló el cargo de la secretaría de asuntos públicos, añadiéndole más funciones de política pública y comunicaciones. El nuevo cargo tenía la responsabilidad de gestionar la política pública y, a este fin, cabildeaba en la asamblea legislativa para lograr la aprobación de medidas que el gobernador quería impulsar. Además, coordinaba las comunicaciones del gobierno desde el poder ejecutivo y gerenciaba el proceso para presentar un proyecto de ley sobre la libertad de información análogo al Freedom of Information Act en el gobierno federal. El funcionario ejercería una estricta supervisión de las comunicaciones del gobierno, emitiendo recomendaciones finales sobre las contrataciones de los directores de prensa de cada agencia.

El secretario de asuntos públicos y política pública fue un portavoz con mayor exposición e implementó una estrategia de comunicación focalizada en el aspecto sustantivo de los proyectos de la política pública, lo que Kumar (2007) considera indispensable para minimizar las desviaciones en la comunicación por los ruidos de la opinión pública. Aumentar el ritmo de la información fue beneficioso para el pueblo, porque como sostiene Sullivan (2001), ello incide en la formación de opinión y los juicios valorativos con independencia de criterio.

## **2.2 Reactivación del CIO y PRITS**

El gobernador Ricardo Rosselló reactivó el cargo del CIO y la oficina de PRITS. Según la Orden ejecutiva 2017-24, el cargo del CIO tenía el fin de agilizar los procesos tecnológicos de información del gobierno. Este cargo fue creado por el gobernador Luis Fortuño en 2008, y podemos estipular que fue una estrategia acertada por agilizar interacciones entre las agencias y fomentar sistemas de datos abiertos en el gobierno. La oficina de PRITS, además de integrar servicios tecnológicos a través de las agencias, tenía a su cargo establecer y dirigir el proyecto Upgrade.gov, a través del cual se mejoraría el portal principal del gobierno para convertirlo en uno de fácil acceso. Interrumpir el funcionamiento de esta oficina en el periodo 2012-2016 fue contraproducente para el desarrollo de un gobierno electrónico y los nuevos principios de gobernanza que fomentan datos abiertos y participación ciudadana.

### **2.3 Estructura de medios sociales**

Durante este periodo la comunicación digital se gestionó desde una estructura de medios sociales más desarrollada, con especialistas en redes sociales, monitoreo y publicaciones. Este recurso le permitió acercarse al pueblo en forma ágil y efectiva. El secretario de la gobernación, William Villafaña, describió la gestión en los medios digitales de la siguiente manera:

El flujo de información sobre las gestiones que el gobierno quería comunicar era avasallador. El internet, los correos electrónicos y otras dinámicas como los medios sociales condujeron a una estructura digital dentro de la oficina central de comunicaciones y a que las agencias migraran a esa dinámica, porque teníamos que estar donde la gente se comunica para llevarle el mensaje (Entrevista, 18 de marzo de 2021).

El teórico Riorda (2017) argumenta que estas estrategias forman parte de la electoralización de la comunicación gubernamental. Es decir, los gobernantes cada vez más utilizan las redes sociales para transmitir una síntesis promocional de la política pública mientras conservan trazos de la actividad o de la inercia electoral. La estrategia se caracteriza por usar un lenguaje afectivo con un tono positivo, muy cercano a las soluciones que el pueblo necesita.

Las agencias del gabinete del gobernador Rosselló continuaron migrando servicios a las redes sociales. Esta migración, además de haber representado una adaptación a la gestión moderna de la comunicación digital, fue una estrategia dirigida a proyectar transparencia y fortalecer la confianza de los ciudadanos en la gestión gubernamental (Peschard, 2017). Sin embargo, argumenta Riorda (2017), existe más propalación que interacción en estas estrategias, porque el gobierno usa los medios digitales como un canal para difundir lo que desea mostrar, dejando en un segundo plano la interacción. El gobernador estaba activo en las redes sociales y en su estrategia comunicaba continuamente el lugar donde se encontraba, con quién y lo que hacía, utilizando estos estilos de difusión unidireccional a través de las redes sociales.

### **2.4 Eliminación de la oficina central de comunicaciones**

Luego de dos años y medio en su gestión, el gobernador Ricardo Rosselló eliminó la oficina central de comunicaciones. Esta estrategia rompió con una tradición de operar un modelo de planificación estratégica en La Fortaleza que estuvo vigente por 46 años. Las implicaciones de esta modificación se presentan en la sección de Comunicación estratégica.

## **2.5 Debilidades de la estructura de comunicación**

A continuación, presentamos cinco debilidades de la estructura: la ausencia de una unidad de relaciones con los grupos de interés y manejo de crisis, la burocracia, la eliminación de la oficina central de comunicaciones y la politización en el núcleo. Estas debilidades tuvieron implicaciones mayores en la gestión de la comunicación del poder ejecutivo por ocurrir en el contexto de la Junta de Supervisión Fiscal.

### **2.5.1 Relaciones con los grupos de interés**

Según hemos establecido antes, la unidad de relaciones con los grupos de interés forma parte del modelo teórico adoptado en este trabajo. En el modelo, Elizalde (2006) sostiene que esta unidad es fundamental en la organización estructural debido a que gestiona los consensos y las relaciones con grupos que muestran intereses sobre temas que el gobierno intenta controlar. Estas visiones teóricas no son contempladas en la práctica por el gobernador o las personas a cargo de planificar la comunicación en el poder ejecutivo. En el análisis que hemos desarrollado sobre la estructura de comunicación de esta rama, las perspectivas teóricas resumidas en el esquema nos ofrecen parámetros útiles para realizar descripciones de la estructura e identificar fortalezas y debilidades. El secretario de la gobernación expresó en la entrevista que le realizamos que no existía la unidad de relaciones con grupos de interés por esta razón: “surgían muchas situaciones bastante técnicas y lo que hacíamos era capacitar a los de comunicaciones y portavoces sobre los temas para que pudieran comunicarlos” (W. Villafañe, entrevista, 18 de marzo de 2021).

En periodos anteriores, esta deficiencia se ha visto atendida en la estructura a través de la planificación de la comunicación que se lleva a cabo en las unidades de asesoría y el círculo más cercano del gobernador. El gobernador Ricardo Rosselló contaba con Ramón Rosario, secretario de asuntos públicos y política pública; sus asesores; y con William Villafañe, secretario de la gobernación (cargo que también fue ocupado por Ricardo Llerandi y posteriormente por Anthony Maceira) para planificar la comunicación de los temas especializados. Sin embargo, cuando la estructura de comunicación no cuenta con una unidad dedicada a las relaciones con los grupos de interés, se priva de planificación continua a estos temas especializados y sensibles para la

administración que se deben separar de la agenda diaria, como lo fue el tema de la Junta de Supervisión Fiscal.

Cuando era inimaginable el escenario de la Junta de Supervisión Fiscal, en 1972, el gobernador Hernández Colón anticipó la necesidad de establecer unidades especializadas en temas sensibles y críticos paralelamente a la planificación normativa que se ejecuta diariamente.

### **2.5.2 Manejo de crisis**

La unidad de manejo de crisis no forma parte de la estructura desde que iniciamos el análisis en el periodo de gobernación de Rafael Hernández Colón (1972-1976). Esta es una deficiencia en la estructura durante más de 40 años, que ilustra el argumento de Riorda (2012). El teórico sostiene que regularmente los gobiernos no constituyen grupos de manejo de crisis de manera previa y condicionan la gestión de la comunicación posterior a la falta de preparación. En el contexto actual de la Junta de Supervisión Fiscal, es de vital importancia un personal experimentado en respuestas eficaces ante las situaciones de urgencia.

El gobernador Ricardo Rosselló había expresado en su campaña política que trabajaría en acuerdos con la Junta. Sin embargo, desde su primer mensaje de situación al país se distanció de las medidas de la Junta:

Las medidas que propone la Junta de Supervisión Fiscal están enmarcadas en ecuaciones estrictamente financieras. Si no se ajustan podrían suponer aumentos en los impuestos. En cambio, nuestra política pública está enmarcada en cumplir con los objetivos fiscales; pero también promover una mejor calidad de vida (R. Rosselló, Mensaje de Estado, 28 de febrero de 2017).

Las controversias entre el gobierno y la Junta afloraron en los primeros meses de la administración del gobernador Rosselló por las medidas de austeridad que impuso el organismo federal. Las polémicas no tardaron en desajustar la comunicación; mientras la Junta de Supervisión Fiscal comunicaba al pueblo reducciones en la jornada laboral para los empleados de gobierno, el gobierno comunicaba que no contemplaba recortes a la jornada laboral. (González y Cortés, 2017). Estas inconsistencias restaron coherencia al mensaje del gobierno y acarrearón desinformación al pueblo. El escenario perfilaba controversias que requerían intervención continua de expertos en comunicación de crisis para enfrentar las amenazas, urgencias, incertidumbres y otros retos que supone una situación crítica (Riorda, 2012).

Tanto la unidad de relaciones con grupos de interés, como la de manejo de crisis, permiten un desempeño más efectivo en la narrativa del gobernador y advierten sobre contradicciones notorias en la difusión de la información que se perciben como mentiras en la opinión pública.

### **2.5.3 Burocracia**

La burocracia en la gestión de la comunicación estuvo presente en el poder ejecutivo en este periodo. La oficina central de comunicaciones elaboraba estrategias para determinar cómo difundir la información del poder ejecutivo y esto incluía aprobar mensajes de los jefes de agencia. Durante este periodo el *cómo* difundir información era una estrategia medular que el secretario de la gobernación, William Villafañe, explicó de la siguiente manera:

Hasta cierto grado era necesario que el gobierno elaborara cómo difundir la información. Hay ciertas áreas de política pública que necesitan proyectarse de cierta manera porque redundan en beneficio colectivo. Ese fue un rol fundamental de la oficina central de comunicaciones que también era una especie de filtro o coordinador de la información que se difundía desde las agencias y los funcionarios públicos. (Entrevista, 18 de marzo de 2021).

Este rol de supervisión de la comunicación de las agencias también constituye un mecanismo burocrático que interfiere con el flujo de información que el pueblo espera y necesita. Desde el primer periodo analizado (1972-1976) del gobernador Rafael Hernández Colón, la oficina de comunicaciones aprobaba las comunicaciones públicas de los jefes de agencia. Tomando en cuenta que la estructura de gobierno sobrepasa 120 agencias, esta capa burocrática implica un alto volumen de autorizaciones que dilatan el flujo de información que se transmite.

### **2.5.4 Eliminación de la oficina central de comunicaciones**

La eliminación de la oficina de comunicaciones representó una debilidad en la estructura de comunicación. Se discutirá detenidamente en la sección de Comunicación estratégica.

### **2.5.5 Politización y núcleo de la estructura**

La politización de la comunicación ocurre en la medida en que personas con roles protagónicos en la campaña electoral ocupan posiciones en la estructura de comunicación de los gobiernos. Así ocurrió durante este periodo: el secretario de la gobernación, William Villafañe, y

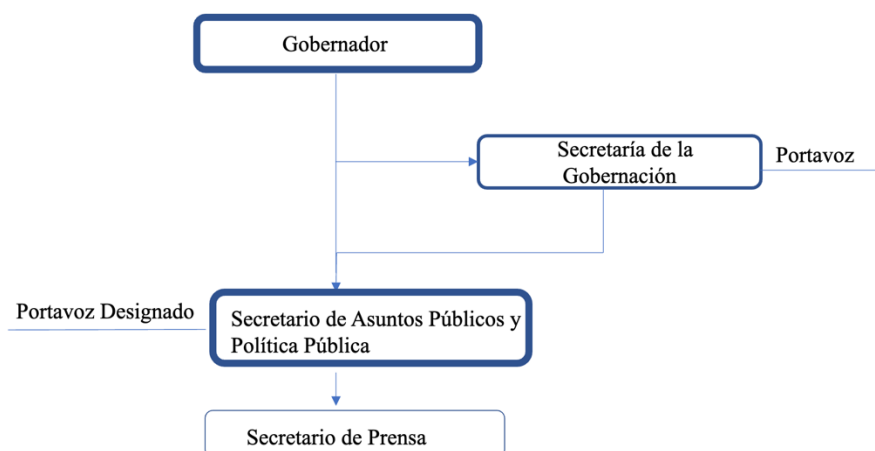
el secretario de asuntos públicos y política pública, Ramón Rosario, fueron colaboradores activos de la campaña política del PNP. Aunque es común que el gobernador seleccione a personas de su confianza para ocupar puestos claves en la estructura primaria de gestión y comunicación, estos nombramientos son percibidos por el pueblo con desconfianza y falta de transparencia debido a que los vínculos políticos partidistas de estos funcionarios con el gobernador pueden interferir con la información que se transmite al país. Esta conducta sucede en todas las democracias y desde la perspectiva local contribuye a documentar una debilidad que ha lastrado la comunicación del gobierno. Sobre esta interferencia, el secretario de la gobernación, William Villafañe, expresó lo siguiente:

“No debería ser así, pero el tema político forma parte de la gestión y comunicación del gobierno. La prensa, por ejemplo, siempre pregunta al gobernador sobre el efecto político de algún proyecto de política pública. Lo idóneo es que el tema político estuviese separado de la gestión gubernamental, así que la ética estriba en que la gestión de gobierno no se haga para la ventaja política. Corresponde al gobernante tirar la raya” (Entrevista, 18 de marzo de 2021).

Precisamente esa raya que divide las acciones públicas del matiz político es la que fomenta desconfianza porque es imprecisa: lo mismo se traza en beneficio del pueblo que en detrimento del pueblo, según las aspiraciones políticas del gobernador. Por ejemplo, un suceso que contribuyó a la imagen politizada de este núcleo fue la renuncia del secretario de asuntos públicos y política pública, Ramón Rosario, para ser director de la campaña de reelección del gobernador Ricardo Rosselló en 2020. Ese cambio de roles se toma con desconfianza en la gestión pública. El tema de la politización del núcleo de esta estructura de comunicación se ampliará en la sección Desafíos de la portavocía, particularmente en la parte titulada “El chat de Telegram”.

### **3. La portavocía**

A continuación, analizamos el modelo de portavocía organizado por el gobernador Ricardo Rosselló. Primero se hace una descripción del modelo y luego analizamos cuatro situaciones en las que se puso de manifiesto una cierta debilidad comunicativa: la Junta de Supervisión Fiscal, el huracán María, las inconsistencias en el mensaje del gobernador y el escándalo del chat de Telegram.



**Figura 35. Modelo de portavocía del poder ejecutivo de Puerto Rico, 2016-2019**

Según el crisol teórico de Torres (2012), Sullivan (2001) y Kumar (2007), la portavocía de la estructura de comunicación del poder ejecutivo debe contener tres elementos fundamentales: (1) un portavoz designado, (2) dominio de programas y política pública y (3) un enlace con la prensa. Durante este periodo, el modelo de portavocía se ajustó a este modelo por contener estos tres elementos fundamentales. El portavoz designado y la persona que también aportó el dominio de los programas de gobierno era Ramón Rosario, mientras que la secretaria de prensa, Yennifer Álvarez Jaime, representó el enlace con la prensa (este cargo también lo ocupó Denisse Pérez). William Villafañe, describió la portavocía de la siguiente manera: “Ramón Rosario era una especie de vocero o portavoz del gobernador y se complementaba con el andamiaje de comunicaciones de la oficina central de comunicaciones y de todas las agencias del ejecutivo” (Entrevista, 18 de marzo de 2021).

Esta portavocía tuvo un desempeño efectivo en los primeros años del cuatrienio. Tenía el apoyo de la oficina central de comunicaciones que depuraba información para el mensaje del portavoz y se nutría también de las agencias del gabinete para las actualizaciones de los proyectos. Además, adoptaron estrategias que Sullivan (2001) estima vitales en el desempeño de un portavoz. Por ejemplo, Ramón Rosario conducía sesiones informativas regularmente, tenía un alto conocimiento de las políticas gubernamentales y vigilaba la coherencia de la comunicación general del gobierno para unificar el mensaje. Por su parte, Yennifer Álvarez Jaime era periodista de

profesión y su experiencia le permitía la interacción efectiva con sus colegas periodistas, locales e internacionales, que requiere el modelo de portavocía.

Contrario a otros periodos, el secretario de la gobernación también se desempeñó como portavoz, según explicó William Villafañe en la entrevista que le realizamos: “Además de jugar un rol típico de supervisión a los jefes de agencia, me tocó ser comunicador. El gobernador entendía que complementaba el rol del secretario de asuntos públicos. No me agradaba, porque mi función necesitaba dedicarle en extremo a la parte de supervisión” (Entrevista, 18 de marzo de 2021).

Durante este periodo, el gobernador utilizó un modelo dual de portavocía que consistió en activar al secretario de la gobernación en situaciones donde se quería proyectar una comunicación más armoniosa y ecuánime. Por ejemplo, el 1 de mayo del 2017, Día Internacional del Trabajador, se llevó a cabo una huelga liderada por empleados de múltiples sindicatos en rechazo a medidas impuestas por la Junta de Supervisión Fiscal. Este día el gobernador activó la estrategia dual de portavocía, según nos explicó Villafañe: “Ese día tuve 13 intervenciones en los medios de comunicación y fue para que se viera al gobierno atendiendo la situación de una manera sosegada sin elevar los ánimos y en control de la situación” (Entrevista, 18 de marzo de 2021). Tomando en cuenta que esta huelga culminó en un caos por la presencia excesiva de la policía y en arrestos a algunos manifestantes que vandalizaron propiedad, el control de la situación que pretendió proyectar el poder ejecutivo fue fallido. Sin embargo, activar la portavocía de Villafañe y añadir canales de flujo de información fue una estrategia adecuada, por la presencia pública que tiene que mostrar el gobierno en una situación de crisis. Por otro lado, la estructura estuvo limitada por la experiencia que aportan las unidades de relaciones con grupos de interés y manejo de crisis que fortalecen las estrategias reactivas.

William Villafañe ofreció la siguiente crítica sobre la estrategia del gobernador Ricardo Rosselló de utilizar dos portavoces: “fue bueno en términos de la comunicación, pero no lo fue en términos del desempeño del secretario de la gobernación” (Entrevista, 18 de marzo de 2021). La crítica negativa responde a la necesidad que tiene este funcionario de estar dedicado a la gerencia de las agencias del gabinete. Sin duda, tener dos portavoces dio mayor alcance al modelo de portavocía porque amplió los canales de información, lo cual coincide con el argumento teórico de Torres (2012) sobre la necesidad que tiene un portavoz de formar parte del personal o “staff” para complementar su gestión de vigilar la coherencia de la información que se transmite al pueblo.

Sin embargo, puede ser una gestión contraproducente, si no se refuerza la coordinación interna entre los portavoces para unificar sus mensajes.

Durante los primeros meses de su cuatrienio el gobernador Ricardo Rosselló tuvo una proyección efectiva, dinámica y ágil con semejanzas a la del gobernador Pedro Rosselló (1992-1996). Esa proyección se derivó del nivel de exposición pública de sus portavoces que, a su vez, aumentaron el flujo de información sobre los asuntos de política pública. También se derivó del alto nivel de exposición del gobernador, quien fomentó fervor partidista por ser hijo del gobernador Pedro Rosselló.

### **3.1 Desafíos de la estructura**

Independientemente de cualquier consideración teórica, el gobernador Ricardo Rosselló organizó la portavocía de su administración con los tres elementos fundamentales que coinciden con nuestro modelo y que presentamos anteriormente: portavoz designado, dominio de programas de política pública y enlace con la prensa. Sin embargo, podemos señalar cuatro factores principales que debilitaron la efectividad del portavoz: la Junta de Supervisión Fiscal, el paso del huracán María, las contradicciones del gobernador y el escándalo del chat de Telegram.

#### **3.1.1 La Junta de Supervisión Fiscal**

Durante este periodo, los miembros de la Junta de Supervisión Fiscal tuvieron una alta exposición pública gracias a la amplia cobertura de la prensa y a una estrategia mediática de comunicación delineada. En contraste con el periodo anterior, la Junta aumentó las reuniones públicas, conferencias de prensa, la exposición pública de su directora ejecutiva, Natalie Jaresko, y la publicación de resoluciones sobre los asuntos presupuestarios del gobierno en su portal electrónico, como por ejemplo el *Amended Initial Disclosures 2016, Financial Disclosures as of December 31, 2016* y *Basic Financial Statements and Required Supplementary Information as of June 30, 2017*.

Este grado de exposición pública acrecentó las controversias de comunicación entre el gobernador Ricardo Rosselló y la Junta por los mensajes contradictorios que el poder ejecutivo y la Junta transmitían al país continuamente. Por un lado, la Junta comunicó al país recortes en el sistema de retiro de los empleados públicos y, por otro, el gobernador comunicaba que las

pensiones no serían reducidas (Valentín y Burgos, 2017). En comparación con el periodo de Alejandro García Padilla, este fue un escenario comunicativo más controvertible: la Junta enfrentó el rechazo de un sector amplio del país y de algunos partidos políticos, mientras aseguraban que eran un mal necesario para Puerto Rico.

El gobernador Ricardo Rosselló comunicó al país durante la campaña política que trabajaría para buscar acuerdos con la Junta. No obstante, pasados 12 meses de su elección, los pleitos judiciales entre las partes aumentaron vertiginosamente por los desacuerdos sobre los ajustes presupuestarios que la Junta quería imponer. Los infructuosos intentos de coexistencia del gobierno con la Junta fueron contraproducentes para la débil credibilidad del gobierno. La presencia de la Junta coartó el poder de la estructura de comunicación del poder ejecutivo. La Junta de Supervisión Fiscal se caracterizó por ser expresiva y participar activamente en la discusión pública sobre los asuntos fiscales del gobierno. La Junta contaba con una estructura de comunicación. Inicialmente, en septiembre de 2016, contrataron a la compañía Forculus para manejar medios locales y ADCO para manejar los nacionales. En la entrevista que le hicimos a Edward Zayas, director de comunicaciones de la Junta, este ofreció detalles adicionales sobre esta estructura:

Con la llegada de la directora ejecutiva, Natalie Jaresko, se incrementó la necesidad de servicios de comunicación porque ella recibía medios frecuentemente, hacía conferencias de prensa y mesas redondas. Yo paso a ser el director de comunicaciones y portavoz de la Junta, y contratamos los servicios para manejar los medios digitales (Entrevista, 5 abril de 2019).

La llegada de la directora ejecutiva, Natalie Jaresko, extendió el alcance de la estructura de comunicación de la Junta con tres niveles que aumentaron su exposición pública: relaciones públicas, oficina de comunicaciones interna y medios digitales. Esta estructura era comparable con la del poder ejecutivo por contener unidades fundamentales para gestionar la comunicación. Por esta razón, era constante el flujo de información sobre recortes presupuestarios que afectaban al pueblo. La Junta elaboró mensajes a partir de su primera reunión pública celebrada el 13 de marzo de 2017 en la ciudad de Nueva York. El resumen que recogió Jennifer Marcial en el *Chicago Tribune* indica lo siguiente: “La Junta de Supervisión pide al Ejecutivo acabar con el déficit en dos años fiscales, lo que requeriría medidas de austeridad. Entre estas se prevén recortes en pensiones, salud y educación necesarios para cerrar una brecha deficitaria” (Marcial, 2017).

El alto nivel de exposición de la Junta tuvo repercusiones en la gestión del modelo de portavocía. Desde el punto de vista institucional tenían que establecer nuevos canales de comunicación con la Junta. Desde el punto de vista político, los portavoces, Ramón Rosario y William Villafañe, tenían que proyectar el cumplimiento de la promesa que hizo el gobernador de trabajar en acuerdo con la Junta. Además, se veían en la necesidad de articular mensajes que tuvieran buena acogida entre el pueblo. Este desafío Villafañe lo expresó de la siguiente manera: “Había que medir las palabras para proteger los beneficios de los más vulnerables. Eso implicaba hacer frente a la Junta en sus posturas, sin implosionar la comunicación del gobierno” (Entrevista, 18 de marzo de 2021).

La delicada situación del gobierno por tener que negociar a través de la Junta de Supervisión Fiscal la inmensa deuda que ascendió a más de 72 mil millones de dólares en bonos, y por estar asediado por un mercado poderoso de inversionistas, la fiscalización de la prensa, la oposición política y los grupos de interés, menoscabó la comunicación entre el gobernador y los miembros de la Junta.

En cuanto a estas debilidades en la comunicación, el director de comunicaciones de la Junta, Edward Zayas, expresó lo siguiente: “Una cosa es la comunicación con el gobierno y otra con el gobernador. Con el gobierno hay comunicación para que esto camine; con el gobernador Ricardo Rosselló, no hay comunicación” (Entrevista, 5 de abril de 2019). Ante la falta de comunicación que existía entre la Junta y el gobernador, este adoptó la estrategia de responsabilizar a la entidad federal del severo impacto que los recortes presupuestarios ocasionarían en el pueblo, aun cuando en ocasiones se constataba que él había asentido con algunas medidas. Como ejemplo, en 2019 el gobernador se distanció de la propuesta fiscal asignada para la Universidad de Puerto Rico. Expresó que tanto los recortes presupuestarios como los aumentos en el costo de los créditos contenidos en el plan fiscal eran los impulsados por la Junta. Sin embargo, desde el primer plan fiscal que presentó el gobernador, estaban contemplados los recortes presupuestarios a la Universidad y los aumentos en la matrícula de los estudiantes (Cortés Chico, 2019). Sobre la estrategia de responsabilizar a la Junta que adoptó el gobernador Rosselló, el exalcalde de la ciudad de San Juan y profesor de Ciencias Políticas, Héctor Luis Acevedo, expresó lo siguiente: “El gobernador hizo a la Junta responsable de las malas noticias. Su comunicación envía un mensaje que dice ‘el gobierno está haciendo cosas buenas y la Junta las malas’, pero ha debilitado los más importante que tiene un gobierno: su credibilidad” (Entrevista, 3 de diciembre de 2018).

La credibilidad del gobierno ya estaba debilitada por la politización, la corrupción, los escándalos de persecuciones políticas, las deficiencias administrativas de los gobernadores que han formado parte de nuestro análisis y el cúmulo de promesas incumplidas. Sin embargo, el gobernador Ricardo Rosselló agravó esa credibilidad lacerada con su estrategia de responsabilizar a la Junta, porque se percibió en la opinión pública como poco verosímil.

### **3.1.2 Huracán María**

El 20 de septiembre de 2017 el huracán María de categoría 5 azotó la isla y cobró la vida de muchos puertorriqueños, además de ocasionar daños monumentales en la infraestructura. A este huracán le precedió el huracán Irma, que también afectó la isla el 6 de septiembre del 2017 con una intensidad menor.

En la emergencia, la infraestructura del centro de manejo de emergencias del gobierno colapsó y el gobernador Ricardo Rosselló estableció un Centro de Operaciones de Emergencia (COE) en el Coliseo de Puerto Rico en la ciudad de San Juan. A través del COE el gobierno canalizó las respuestas de emergencia al pueblo, establecieron vías de comunicación con el equipo gubernamental y eventualmente comenzaron a transmitir mensajes oficiales al país. De esta manera, el COE se convirtió en la plataforma de comunicación de los portavoces del gobierno.

El paso del huracán María sobre la isla representó un reto inmenso para la gestión de la comunicación del gobierno y consecuentemente para el modelo de portavocía. La comunicación del gobierno apenas tenía recepción porque el país se encontraba sin servicio eléctrico. La radio se convirtió en la única plataforma de información disponible, tal y como lo estableció la Cámara de Representantes en el Proyecto 1220, “Ley de comunicadores esenciales de radio, televisión, prensa escrita y digital de Puerto Rico”.

Estas radio emisoras se convirtieron en la única plataforma de información disponible para que el Gobierno de Puerto Rico pudiera comunicar al pueblo sus planes de contingencia y el curso de acción a seguir para apaciguar y atender las necesidades básicas del pueblo, así como las emergencias suscitadas.

La emisora Wapa Radio fue la única que se mantuvo en el aire durante el paso del huracán. El gobernador utilizaba esta emisora para transmitir mensajes y activar una portavocía que había quedado truncada por la emergencia. Sobre la limitada información que el gobierno podía transmitir al país, el reportero ancla de la emisora Wapa Radio, Luis Penchi Ramírez, sostuvo lo

siguiente: “El primer reporte de campo que recibió WAPA Radio fue de la exalcaldesa de Guayama, Glorimar Jaime, para reportar las incidencias en el sur de la Isla. Después, el gobierno aprovechó la emisora para brindar información (Figueroa, 2017).

Debido a los daños en la infraestructura de la isla, fue un reto viabilizar la llegada de miembros del gobierno, alcaldes de los municipios y otros funcionarios estatales y federales al COE. En la medida en que progresaban las operaciones de rescate, miembros de la prensa también se allegaban al lugar. El gobernador y sus portavoces llevaban a cabo dos conferencias de prensa formales, además de la interacción continua con los periodistas que llegaban al COE. Otros miembros del gobierno también ofrecían conferencias de prensa y visitaban las estaciones de radio que gradualmente se integraron a las transmisiones.

Era necesario que además del gobernador y los portavoces designados, otros miembros del gobierno, como los secretarios de agencia, se activaran y ejercieran una portavocía incidental. Este centro fue una herramienta vital para intentar unificar la comunicación del gobierno, preparar respuestas de emergencia y comunicar los procesos de recuperación del país. Sin embargo, la proyección de la portavocía del poder ejecutivo fue severamente lacerada por la incapacidad del gobernador de ofrecer información precisa sobre las víctimas mortales del huracán María.

La imprecisión en la información que ofrecía continuamente el gobernador Rosselló comenzó con la visita del presidente de los EE. UU., Donald Trump. El 3 de octubre de 2017, el presidente visitó la isla y a su llegada ofreció una conferencia de prensa junto al gobernador Ricardo Rosselló. En su discurso elogió los esfuerzos de su administración en la recuperación de los países caribeños en situaciones de emergencia como la que enfrentaba Puerto Rico y aprovechó la oportunidad para recordarle al gobierno su deuda financiera. El periódico *El País*, en la edición del 4 de octubre del 2019, recogió las expresiones del presidente: “Odio decirles esto, pero hemos gastado mucho dinero en Puerto Rico” (De Llano, 2017).

Era una realidad el colapso fiscal que produjeron las administraciones que gobernaron a Puerto Rico culminando en la imposición de la Junta de Supervisión Fiscal. Sin embargo, tomando en cuenta la crisis humanitaria que atravesaba la isla, las palabras del presidente Trump fueron insensibles. Antes de abandonar la isla, surgió el polémico incidente que comenzó a debilitar la portavocía del gobierno. El presidente Trump preguntó al gobernador Ricardo Rosselló: “¿Cuál es el saldo de muertes al momento?”. La respuesta del gobernador fue: “17 o 16 muertes confirmadas” (BBC, 2018). Esta respuesta dio pie a que el presidente continuara minimizando los efectos del

huracán y también inició una ruta de improvisaciones del gobernador sobre este tema afectando la imagen de la portavocía de su gobierno.

Las versiones sobre la cantidad de víctimas mortales que ofrecía el gobierno cambiaban constantemente (Santos-Lozada y Howard, 2018). De la versión inicial de 17 muertos se aumentó la cifra a 64 y luego a 1,427. Sin embargo, el estudio “Ascertainment of the estimated excess mortality from Hurricane María in Puerto Rico” que publicó la Universidad de George Washington y que fue comisionado por el gobierno de Puerto Rico, reveló que las víctimas mortales del huracán totalizaban 2,975; en otro estudio que realizó la Universidad de Harvard se alcanzó el total de 4,645 víctimas (Sosa, 2018). Estas cifras contrastaron con las que el gobierno certificaba y comunicaba.

En la opinión pública se fortalecía un discurso que responsabilizaba al gobierno de manipular las cifras para proyectar un control de la emergencia. Por ejemplo, el Senador José Luis Dalmau del PPD denunciaba lo siguiente: “el país vive una catástrofe causada por las mentiras, la improvisación, la falta de transparencia y el caos administrativo de la administración de Ricardo Rosselló” (Agencia EFE, 2017). El Centro de Periodismo Investigativo de Puerto Rico se sumaba al discurso sobre las negligencias del gobierno y señaló que las improvisaciones respondían al instinto de las estructuras de poder para manipular la realidad (Serrano, 2018).

El gobernador de Puerto Rico, Ricardo Rosselló, reconoció que hubo errores en el conteo de fallecidos y en la emisión de cifras oficiales. Sin embargo, aunque el gobernador se mostró sensible en el proceso, la falta de reconocimiento de las autoridades locales del número de víctimas arrojó sombras sobre la transparencia de la comunicación del gobierno y debilitó el modelo de portavocía (France 24, 2018).

### **3.1.3 Inconsistencias en el mensaje del gobernador**

Durante este periodo se suscitaron inconsistencias en el mensaje del gobernador Rosselló que desafiaron el desempeño de la portavocía continuamente y laceraron la credibilidad del gobierno. La periodista Sandra Rodríguez Cotto repasó en una publicación que llamó “El embusteroski” algunas de estas inconsistencias (Rodríguez Cotto, 2018). Por ejemplo, un caso de impacto público fue la contratación en 2018 del director de la Autoridad de Energía Eléctrica, Rafael Díaz Granados, por un salario de \$750,000 anuales cuando la agencia presentaba insolvencia económica. Ante la polémica pública, el gobernador informó que desconocía de tal

salario y ordenó detenerlo. Sin embargo, las contrataciones y acuerdos salariales de esta magnitud tienen que contar con el previo aval del gobernador.

Otra inconsistencia que afectó la credibilidad del gobernador giró en torno al viaje a Rusia del gobernador para participar de los juegos de la FIFA. Su portavoz y secretario de asuntos públicos y política pública, Ramón Rosario, expresó que el gobernador había sido invitado por la FIFA y no usarían fondos públicos para el viaje. Sin embargo, en una contradicción, el jefe de la Policía informó que 26 miembros de la escolta del gobernador habían viajado con anterioridad a Rusia a un costo de \$30,000 de fondos públicos.

A estas situaciones de comunicación también añadimos que el gobernador comenzó su gobierno indicando que no utilizaría La Fortaleza como residencia y no fue así (Noticentro, 2016). También, comunicó a la Junta de Supervisión Fiscal que pagaría la deuda del gobierno de inmediato, lo cual no ocurrió. En una rueda de prensa comunicó al país que haría entrega de seis camiones de bomberos adquiridos con fondos del sistema de llamadas de emergencia 911; sin embargo, estos vehículos fueron adquiridos por la pasada administración del gobernador Alejandro García Padilla (El Vocero, 2018). Sobre este tipo de contradicciones, Sullivan (2001) hace los siguientes señalamientos:

“El portavoz no puede crear una imagen de honestidad si los funcionarios del gobierno no son honestos. Tampoco puede transmitir los objetivos del gobierno si los líderes del gobierno no tienen esos objetivos. Un portavoz no puede convencer a la prensa de que escriba sobre la apertura de un gobierno que no es abierto” (Sullivan, 2001, p. 4).

Este conflicto señalado por Sullivan fue el que enfrentó la portavocía de este periodo a causa de las inconsistencias principalmente del gobernador. Bajo el lente teórico de Mintzberg (1987), estas acciones que se ejecutan de manera constante en la gestión de la comunicación constituyen un patrón de comportamiento estratégico. El patrón que mostró el gobernador Ricardo Rosselló fue contraproducente para desarrollar la credibilidad del gobierno. La dualidad en las comunicaciones del gobernador apoyada por los portavoces contrastó con las buenas prácticas que se establecen en la teoría de la comunicación del gobierno y con los objetivos de transparencia establecidos por el propio portavoz, Ramón Rosario, al inicio del periodo: “No me voy a prestar para decir un embuste. Voy a decir lo que es y lo que entienda debe ser el mensaje y me sienta cómodo en proyectar porque estamos convencidos que refleja la verdad del gobierno” (Suárez, 2016, p. 1). La imagen de transparencia que el portavoz, Ramón Rosario, intentó proyectar fue

contradictoria con algunas de sus acciones, como ocurrió con el viaje a Rusia anteriormente expuesto y con las inconsistencias del gobernador Ricardo Rosselló a pesar de su proyección metódica y organizada. Como explicamos en el marco teórico, el pueblo hace inferencias, asociaciones y asigna valores a toda la estructura de comunicación por el desempeño o interacciones de sus elementos.

Recordemos que en Puerto Rico el gobernador forma parte del modelo de portavocía con el mayor nivel de exposición pública. La efectividad de esta portavocía es juzgada por las acciones comunicativas del gobernador. Cuando el gobernador comunica una información con falta de coherencia informativa, se le atribuye al modelo de portavocía y al gobierno completo estilos incoherentes de comunicación. Ciertamente lo que se comunica es una muestra de lo que ocurre en la gestión. En este caso las improvisaciones del gobernador condujeron a que el pueblo desconfiara de la gobernación y del sistema de comunicación, porque la conducta del gobernador representa a la estructura.

#### **3.1.4 El escándalo del chat de Telegram**

El escándalo del chat de Telegram, también conocido como los “RickyLeaks”, fue el suceso que enmarcó la abrupta salida del gobernador Ricardo Rosselló luego de dos años y medio en la gobernación. Durante el mes de julio de 2019 el Centro de Periodismo Investigativo publicó el contenido de un “chat room” de Telegram que el gobernador mantenía con el núcleo de la estructura de comunicación, es decir, con su círculo de asesores y personas de confianza, entre los que se encontraban: Ricardo Llerandi, segundo secretario de la gobernación; Anthony Maceira, tercer secretario de la gobernación; Ramón Rosario, secretario de asuntos públicos; Rafael Cerame, asesor de comunicación; Alfonso Orona, asesor legal; Elías Sánchez, representante del gobernador ante la Junta de Supervisión Fiscal; Edwin Miranda, asesor y presidente de la firma publicitaria KOI; Cristian Sobrino, director de asesoría financiera; y Carlos Bermúdez, asesor de imagen.

Las comunicaciones del grupo se dieron entre el mes de noviembre de 2018 y enero de 2019 y de estas se desprende que desde La Fortaleza se orquestaban presiones para desbanca a funcionarios, escarmentar a opositores políticos públicamente y burlarse con comentarios homofóbicos, discriminatorios y misóginos de diversas personalidades. El grupo realizó trabajo político partidista en horas laborables; además, planificaron estrategias para manejar la narrativa

política y gubernamental. Era impensable que fuera una situación de comunicación la que colapsara el gobierno durante este periodo. Este suceso no solo debilitó la portavocía, sino que destruyó la gobernación de Ricardo Rosselló.

En algunas de las comunicaciones, por ejemplo, el asesor Alfonso Orona preguntaba: “¿Hoy hay ‘war room’?” “Sí”, contestó Ramón Rosario, quien había sido el portavoz del gobierno. Rosario pidió a Edwin Miranda, publicista, atacar en Twitter al exdirector del Instituto de Estadísticas, Mario Marazzi, quien había confirmado públicamente que permanecería en su puesto a pesar de que enfrentaba una orden de protección. El gobernador también utilizó epítetos que faltaron el respeto a mujeres, como: “caerle encima a esta puta”, refiriéndose a Melissa Mark Viverito, la primera persona de origen latino en ocupar la presidencia del Consejo Municipal de Nueva York (Rivera, 2019).

El principal funcionario fiscal de Puerto Rico y representante del gobernador en la Junta de Supervisión Fiscal, Christian Sobrino, escribió: “Ricky Martin es tan machista que se folla hombres porque las mujeres no dan la talla”. El gobernador también se refirió a la Junta de Supervisión Fiscal: “Mis expresiones autorizadas... Dear Oversight Board... Go Fuck Yourself... Sincerely, R2”. Esta conducta exacerbó la tolerancia del pueblo y dio lugar a que miles de manifestantes se unieran bajo el liderazgo de figuras de la farándula y tomaran las calles de San Juan para exigir la renuncia del gobernador.

Desde el primer periodo analizado (1972-1976), señalamos que en la estructura se forma un núcleo que está presente en todas las estructuras de comunicación gubernamental que optan por planificar su comunicación con cierta centralidad. Está compuesto por las partes de mayor poder en la estructura y, según argumenta Riorda (2008), es el lugar donde se gestan las promesas y el horizonte de esperanza que se ofrece a los ciudadanos. Como señalamos anteriormente, el problema no es la presencia del núcleo, porque son lugares de planificación centralizada que pueden abonar a una comunicación efectiva, el problema es cuando se politiza porque interfiere en la comunicación que se transmite al pueblo, como evidentemente ocurrió en este periodo.

La filtración del chat de la Telegram cristalizó la presencia de un núcleo politizado, que además de burlarse de nuestro pueblo, interfirió con la comunicación institucional del poder ejecutivo, que debe estar distanciada de la política partidista. El ejecutivo utilizó las estructuras de comunicación para manipular el mensaje oficial del gobierno y mancillar reputaciones.

Por primera vez en la historia de Puerto Rico, el pueblo pudo mirar dentro del núcleo de la estructura de comunicación del gobierno, constatar su politización y pasar juicio sobre las acciones y las comunicaciones que allí se produjeron. Este suceso destruyó la poca credibilidad que ya acarrea la portavocía del gobierno, después de las controversias con la Junta de Supervisión Fiscal y las inconsistencias durante la crisis del huracán María.

#### 4. Comunicación estratégica

A continuación, se presentan los modelos de planificación estratégica utilizados por el poder ejecutivo durante este periodo y las estrategias generales que derivaron de la planificación de la comunicación.



**Figura 36. Primer modelo de planificación estratégica del poder ejecutivo, 2016-2019**

En este periodo, la comunicación estratégica fue consistente con la de periodos anteriores. La estructura se dividió en dos niveles de planificación: (1) el gobernador y los que ocupaban los puestos más cercanos o núcleo y (2) la oficina central de comunicaciones.

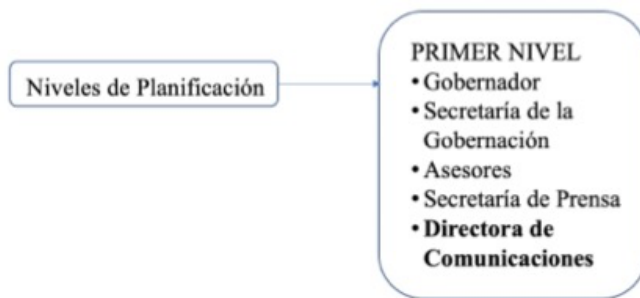
Se desprende de la investigación que no se desarrolló en ninguno de los niveles un plan maestro de comunicación. Esta práctica solo se había visto bajo la gobernación de Rafael Hernández Colón, y también se aplicó en el periodo de la gobernadora Sila M. Calderón para atender situaciones de comunicación particulares. Sin embargo, según se muestra en el modelo gráfico, la planificación de la comunicación tuvo una estrategia de centralización, es decir, de control de la comunicación de las agencias y de las contrataciones de sus recursos humanos.

La estrategia consistió en delegar al secretario de asuntos públicos y política pública, Ramón Rosario, la supervisión de los planes y calendarios de comunicación que desarrollaba cada agencia del gobierno, la priorización de sus temas de comunicación pública y el control de las contrataciones de sus recursos de comunicación. Sobre el control de las contrataciones, la Orden Ejecutiva Núm. 11 que emitió el gobernador para crear el cargo de secretario de asuntos públicos y política pública indica que este funcionario “evaluará y emitirá recomendaciones finales sobre los directores y/o oficiales de prensa de cada agencia, corporación pública y/o instrumentalidad del Gobierno”.

El gobernador Ricardo Rosselló pretendió establecer un control más estricto sobre la planificación de la comunicación de su gobierno aplicando una estrategia de centralización. En la óptica teórica de Cummins (1994), la centralización indica que la autoridad para tomar decisiones importantes recae en el jefe o el centro de una organización, tal como ocurrió con las funciones de Ramón Rosario. Argumenta Kumar (2007) que estos diseños centralizados son convenientes en la gestión de la comunicación del gobierno porque permiten fijar responsabilidad en vías de unificar el mensaje del gobierno.

Esta estrategia presentó coincidencias con la que estableció el gobernador Pedro Rosselló, en el periodo de 1992-1996, en el sentido de extender la supervisión hasta los planes de comunicación de las oficinas de prensa. En parte esta estrategia es efectiva porque reduce inconsistencias entre el mensaje de los jefes de agencia y el de La Fortaleza. Es decir, el gobierno proyecta un mensaje más unificado entre todos los componentes del poder ejecutivo.

Desde que el gobernador Pedro Rosselló creó en 1993 una operación de servicios de asesoría para tener presencia en la planificación de la comunicación en las agencias, no se observaba una ejecución con esta agresividad. La intervención de Ramón Rosario, secretario de asuntos públicos y política pública, en las contrataciones del personal de comunicación de las agencias supuso un control más riguroso, para unificar tanto el mensaje del gobierno como la información que se transmitía al pueblo. Sin embargo, la politización aumenta en la medida en que el núcleo de la estructura ejerza control sobre la comunicación de las agencias, como ocurrió en el gobierno de Pedro Rosselló.



**Figura 37. Segundo modelo de planificación estratégica del poder ejecutivo, 2016-2019**

El gobernador Ricardo Rosselló alteró el modelo de planificación estratégica en marzo de 2019, seis meses antes de su inesperada salida del gobierno, eliminando la oficina central de comunicaciones. Esta oficina, a su vez, representaba el segundo nivel de planificación de la estructura de comunicación. Según se observa en la Figura 37, la directora de comunicaciones fue trasladada a la oficina del secretario de asuntos públicos y política pública, Anthony Maceira, y algunos empleados de la eliminada oficina pasaron a la secretaría de prensa.

Recordemos que esta oficina fue creada por el gobernador Rafael Hernández Colón en 1973 para imitar el modelo del gobierno estadounidense y añadir un nivel de planificación estratégica en la estructura. Luego, en 1993, fue reformulada por el gobernador Pedro Rosselló en la oficina central de comunicaciones, una operación de mayores recursos dedicados a gestionar la comunicación desde las divisiones de monitoreo, planificación, redacción de discursos y eventos.

Las razones de esta reorganización no se relacionaron con ahorros presupuestarios, pues los empleados continuaron con el salario establecido antes de eliminar la oficina (Rosario, 2019). El secretario de asuntos públicos, Anthony Maceira, explicó que se trató de una reorganización para aumentar de manera general la efectividad de la gestión comunicativa.

Cabe señalar que luego de dos años y medio de gobernación, la imagen del gobernador y del gobierno enfrentó grandes retos, tanto por la ejecución durante la recuperación de la isla por el paso del huracán María, como por las controversias con la Junta. El traslado de la directora de comunicaciones a la oficina del secretario de asuntos públicos y política pública, Anthony Maceira, respondió a un interés de tener mayor control sobre la información que se transmitía al pueblo.

Argumenta Kumar (2007) que esta oficina es crucial porque centraliza la gestión estratégica de la comunicación. En el poder ejecutivo, esta oficina centralizó en una operación independiente la planificación de mediano a largo plazo dirigida a desarrollar la imagen del

gobernador, gestionar campañas institucionales, diseñar estrategias para atender la prensa internacional, coordinar eventos, redactar discursos, supervisar la comunicación pública de los jefes de agencia y apoyar la planificación del primer nivel de la estructura (gobernador y sus más cercanos funcionarios).

Desde la óptica de William Villafañe, quien ocupó el puesto de secretario de la gobernación hasta mayo de 2018, la decisión de eliminar la oficina central de comunicaciones fue desfavorable: “No me parece que haya sido correcto” (W. Villafañe, comunicación personal, 18 de marzo de 2021). Su apreciación coincide con los argumentos teóricos que hace Canel (2007) sobre la organización estructural de la comunicación de un gobierno. Por su parte, Kumar señala que las coordinaciones que hace la oficina de comunicaciones son vitales para comunicar la política pública.

En el gobierno de Puerto Rico, esta oficina tenía identidad propia desde 1972. Eliminar esta oficina y distribuir improvisadamente sus funciones fue una acción contraproducente del gobernador Rosselló porque redujo el alcance de la estructura de comunicación y su funcionalidad. Además, podemos indicar que redujo las posibilidades de subsanar los vacíos estratégicos que brotaron entre el gobierno y la Junta de Supervisión Fiscal. Si repasamos la evolución de esta estructura y sus implicaciones en la gestión de la comunicación, el gobierno de Pedro Rosselló fue el que más recursos asignó a esta oficina y el que mejor proyección alcanzó antes de sus escándalos de corrupción.

## **5. Análisis de fragmento del mensaje de estado**

*Puerto Rico se levantará con más fuerza que nunca.*

Ricardo Rosselló, Mensaje de Estado, 28 de febrero de 2017.

El gobernador comunicó al pueblo: “Puerto Rico se levantará con más fuerza que nunca”. Esta promesa coincidió con el estribillo publicitario que promovió durante su campaña política que pretendía establecer un nuevo rumbo en Puerto Rico y con el compromiso de reestructurar la deuda y pagar todas las obligaciones del gobierno. Sin embargo, no le tomó 90 días en declarar el Título 3 de quiebra, como indicara el gobernador García Padilla en la entrevista que le realizamos.

Si el gobernador se refería a que el gobierno levantaría a Puerto Rico, su promesa no se cumplió. En etapas tempranas del cuatrienio, la credibilidad del gobierno comenzó a quedar en entredicho con la salida de la subsecretaria de la gobernación, Itzá García, y del secretario de la gobernación, William Villafañe, con dos casos de corrupción (contra la secretaria de Educación, Julia Keleher, y la exdirectora ejecutiva de la Administración de Seguros de Salud de Puerto Rico, Ángela Ávila Marrero), con el informe que denunció deficiencias en la comunicación del gobierno durante el huracán María y, finalmente, con el colapso del gobierno por el escándalo del chat de Telegram. Estas situaciones fueron incongruentes con la promesa de levantar Puerto Rico.

## **Conclusión**

La estructura de comunicación del poder ejecutivo durante el periodo 2016-2019 presentó aciertos en la unidad de política pública, desaciertos en la oficina central de comunicaciones y en el manejo de temas sensibles e hizo evidente el más crudo relato de politización en la historia gubernamental del país.

Durante este periodo, el gobernador Ricardo Rosselló reformuló el cargo de la secretaría de asuntos públicos para establecer la secretaría de asuntos públicos y política pública. Este cambio ocurrió en el contexto controvertible de la imposición del Junta de Supervisión Fiscal por parte del Congreso de EE. UU. a raíz de la crisis fiscal del gobierno. Esta Junta representó, a su vez, un emisor que supeditó la comunicación del gobierno, particularmente en asuntos económicos. Sus poderes excedían los del gobierno y los recortes que impuso al plan fiscal eran incongruentes con el plan de política pública del gobernador Rosselló. Esta situación generó discursos antagónicos y debilitó la comunicación del poder ejecutivo. Ante ese escenario, el cambio en la unidad de política pública fue un acierto porque, además de conducir a un portavoz con mayor exposición pública, representó una comunicación focalizada en el aspecto sustantivo de los proyectos de la política pública, lo que Kumar (2007) considera indispensable para minimizar las desviaciones en la comunicación por los ruidos de la opinión pública.

En un craso desacierto a la funcionalidad de la estructura, el gobernador optó por eliminar la oficina central de comunicaciones. Esta estrategia fue contraproducente para la efectividad de la estructura de comunicación. La oficina de comunicaciones constituye una unidad fundamental

en la estructura porque integra componentes esenciales para gestionar la comunicación, como el monitoreo, la gestión de imagen, la redacción de discursos, la comunicación visual y los medios sociales. Recordemos que esta oficina representó un segundo nivel de planificación en la estructura desde que fue establecida en 1973 por Rafael Hernández Colón para profesionalizar la estructura. Aunque el segundo secretario de asuntos públicos, Anthony Maceira, señaló que el recurso humano de esta oficina pasó a su oficina y a la del secretario de prensa, dismantelar la oficina central de comunicaciones dio al traste con la profesionalización de la estructura de comunicación del poder ejecutivo.

La estructura de comunicación también presentó deficiencias en el manejo de temas críticos y sensibles. El impacto del huracán María hizo evidente una portavocía inconsistente e incapaz de manejar el tema crítico de las víctimas fatales del huracán. El desempeño del gobierno en términos de la planificación de su comunicación en una situación de crisis fue evaluado por la Universidad de George Washington. El estudio *Mortality Reporting and Rumor Generation: An Assessment of Crisis and Emergency Risk Communication Following Hurricane María in Puerto Rico* (2020) planteó un mal manejo del gobierno sobre la información durante la crisis y señaló una debilidad estratégica en la comunicación pública del poder ejecutivo por no incluir el tema de los muertos del huracán María como tema clave en sus conferencias de prensa.

Desde el primer periodo analizado, hemos señalado que la estructura de comunicación del poder ejecutivo carece de una unidad dedicada al manejo de crisis, pero era inimaginable que esta deficiencia fuera señalada por otros investigadores en el contexto de la crisis del huracán María. El modelo de comunicación no está preparado para desarrollar estrategias de riesgo, con mensajes directos que promuevan certidumbre, sin generalidades para minimizar interpretaciones y con estilo pedagógico para que el pueblo comprenda fácilmente, tal y como señala Riorda (2011). La ausencia de esta unidad integrada a la estructura dejó al descubierto la falta de preparación en la comunicación.

Finalmente, desde el primer periodo analizado hemos señalado la politización en la estructura de comunicación. Sin embargo, este periodo ofreció la más explícita muestra de la politización en la estructura de comunicación del poder ejecutivo

La filtración a la prensa del contenido del grupo del chat de Telegram que mantenían el gobernador y sus allegados hizo evidente la manera en que el gobierno de Ricardo Rosselló utilizó las estructuras de comunicación del poder ejecutivo para adelantar agendas partidistas mediante la

persecución de adversarios políticos y mancillar reputaciones. El chat también mostró crudamente falta de sensibilidad, ética y valores morales por los comentarios que se intercambiaron.

El pueblo de Puerto Rico, mediante innumerables marchas multitudinarias, exigió y logró la renuncia del mandatario. Irónicamente, la caída de Ricardo Rosselló surge a raíz de un problema de comunicación y el uso inapropiado de las nuevas tecnologías; sin embargo, también tiene las raíces en el partidismo. Desde la campaña se traspasa personal con actitudes partidistas a la estructura de comunicación con agendas electoralistas. Están para ganar adeptos y mantener la estructura partidista dentro de la estructura del gobierno. En este sentido la politización, con variadas intensidades, ha matizado la estructura desde el primer periodo analizado.

## CONCLUSIONES

Esta tesis describe y analiza las estructuras y modelos de comunicación que utilizó el poder ejecutivo para comunicarse públicamente en un periodo de 47 años, que comprendieron nueve periodos de gobernación (1972-2019) y ocho gobernantes diferentes. La estructura de comunicación del poder ejecutivo de Puerto Rico es un objeto de estudio hasta ahora inexplorado. En este capítulo, primero presentamos las conclusiones generales y, luego, los rasgos más sobresalientes de cada periodo de gobernación.

Cuando comenzamos esta tesis desconocíamos que la estructura de comunicación del gobierno de Puerto Rico, objeto de nuestro análisis, colapsaría frente a nuestros propios ojos. En cierta forma lo que hemos postulado sobre la politización de la estructura adquiere mayor relevancia luego del suceso e implicaciones del escándalo chat del gobernador Ricardo Rosselló en 2019. Hemos señalado desde el primer periodo analizado (1972-1976) que la estructura contiene un núcleo politizado que interfiere con la información que se transmite al pueblo y debilita la estructura por estar este conformado de allegados al gobernador y participantes de su campaña electoral.

La importancia de formar una estructura de comunicación efectiva radica en que soporta el edificio del servicio público. Si la estructura de comunicación es desatendida, debilitada, trastocada y politizada, no solamente colapsa, es una manifestación profética de la caída de un gobierno. Lo único que tiene un político es su palabra.

### 1. Conclusiones generales

Desde la estructura de comunicación del poder ejecutivo del gobierno de Puerto Rico, que se ubica físicamente en la residencia oficial del gobernador —La Fortaleza—, los gobernadores Rafael Hernández Colón, Carlos Romero Barceló, Pedro Rosselló González, Sila M. Calderón Serra, Aníbal Acevedo Vilá, Luis Fortuño Buset, Alejandro García Padilla y Ricardo Rosselló Nevares centraron la gestión de su comunicación del poder ejecutivo en modelos de portavocía que gestionaron su imagen, la identidad del gobierno y ejercieron control de la información que se transmitió al pueblo. Desde ahí, estos gobernantes comunicaron los proyectos de política pública, realizaron promesas, adoptaron estrategias que laceraron progresivamente la credibilidad del gobierno y algunos fueron más explícitos en inculcar visiones político partidistas. Por ejemplo, el

gobernador Carlos Romero Barceló solicitó entonar el himno de los Estados Unidos e izar la bandera estadounidense junto a la de Puerto Rico en la ceremonia de apertura de los Juegos Panamericanos celebrados en la isla (Schneider, 2019), Rafael Hernández Colón (1984-1992) firmó la ley 4 del 1991 que declaraba el español idioma oficial de Puerto Rico y propuso consultas plebiscitarias al igual que hicieron los gobernadores Pedro Rosselló (1993 y 1998) y Luis Fortuño (2012).

Se desprende de nuestro análisis que el poder ejecutivo del gobierno de Puerto Rico cuenta con una estructura de comunicación planificada dividida en unidades fundamentales, que incluyen: la secretaría de la gobernación, la secretaría de asuntos públicos, la secretaría de prensa, la oficina de comunicaciones. Esta última, a su vez, contiene subestructuras de monitoreo, investigación, eventos, redacción de discursos, y comunicación visual y digital.

Al mismo tiempo, encontramos varios factores que han afectado continuamente la estabilidad de la estructura de comunicación, específicamente: la politización; la burocracia; la carencia de unidades fundamentales, como las de relación con grupos de interés y manejo de crisis; y la incongruencia entre el mensaje y la ejecución del gobernante. Todo ello dio lugar a la improvisación y dejó al descubierto las deficiencias en el sistema.

Encontramos en cada periodo modificaciones a la estructura de comunicación. En algunos casos, se logró la profesionalización y efectividad de la estructura, como en las gobernaciones de Rafael Hernández Colón (1972-1976), Pedro Rosselló (1992-1996) y Sila Calderón (2000-2004); en otros casos, como en las gobernaciones de Aníbal Acevedo Vilá (2004-2008), Alejandro García Padilla (2012-2016) y Ricardo Rosselló (2016-2019), hubo desaciertos que dejaron al descubierto las debilidades en la organización de la estructura de comunicación del poder ejecutivo del gobierno de Puerto Rico.

A continuación, se presentan los rasgos de la estructura de comunicación del poder ejecutivo del gobierno de Puerto Rico que se apreciaron a lo largo de los 47 años de análisis:

#### Ausencia de la unidad de grupos de interés y manejo de crisis

En general, la estructura de comunicación no tomó en cuenta las unidades dedicadas a las relaciones con grupos de interés y manejo de crisis. La necesidad de contar con especialistas en estas ramas se hizo evidente en varios periodos de gobernación, que enfrentaron crisis mayores, por ejemplo, la de Carlos Romero Barceló, Aníbal Acevedo Vilá y la de Ricardo Rosselló.

### Debilidad en la unidad de política pública

A diferencia del gobernador Romero Barceló —quien estableció el cargo de director de política pública—, la mayoría de los gobernantes confiaron en sus asesores la planificación de la gestión y comunicación de la política pública, y no en una unidad especializada. Esta deficiencia en la estructura estuvo presente en múltiples periodos que optaron por no activar el cargo de secretario de asuntos públicos, con la consecuencia de limitar un mensaje consistente enfocado en política pública y proyectos, y alejado de los eventos cambiantes cotidianos.

### Proyección de ideología de estatus

La estructura de comunicación del poder ejecutivo ha estado enmarcada por los cambios de gobierno protagonizados por el PNP y PPD. En la medida que cambian los gobiernos la estructura de comunicación se torna en un mecanismo para sedimentar las respectivas visiones ideológicas y los gobernadores ajustan su estructura de acuerdo con sus objetivos de gestión y comunicación.

### Politización de la estructura

La práctica de los gobernadores de nombrar colaboradores de su campaña, politiza la estructura de comunicación e interfiere en la comunicación que se transmite al pueblo. En el análisis de los periodos, coincidimos con Riorda (2006) cuando señala los beneficios que supone el núcleo en la estructura porque añade planificación estratégica en la gestión de la comunicación. Sin embargo, también hemos concluido que es un componente politizado y por su alto grado de exposición pública incide en la desconfianza del pueblo. El contratar allegados íntimos de la campaña política como “puestos de confianza” traspasa a la estructura de comunicación actitudes partidistas con agendas electoralistas que mantienen, a su vez, una “estructura partidista” dentro de la estructura institucional del gobierno.

Entre las personas altamente politizadas que fueron parte del núcleo se incluye a Marcos Rodríguez Ema, un reconocido activista del PNP, que renunció a su cargo de secretario de la gobernación para unirse a la campaña de reelección del gobernador. Esta práctica también la vimos en el gobierno de Sila Calderón, cuando el secretario de asuntos públicos, Jorge Colberg, renunció

a su cargo para volver a la asamblea legislativa. En el gobierno de Alejandro García Padilla, veremos que el mismo funcionario renunciará a esa secretaría para convertirse en secretario general del PPD; posteriormente, en el gobierno de Ricardo Rosselló, el secretario de asuntos públicos también renunciará para dirigir la campaña de reelección del gobernador. Esta práctica proyecta un matiz político que desarrolla progresivamente desconfianza en el pueblo. La Encuesta Mundial de Valores para Puerto Rico (2018) arrojó que los puertorriqueños no confían en el funcionamiento del sistema político “con una mediana de 3 en una escala de 10 puntos” (p.28).

### Control del mensaje y burocracia

Con el establecimiento de la oficina de comunicaciones en 1973, también se organizó un sistema de aprobaciones de los mensajes de los jefes de agencia con el propósito de unificar la comunicación del gobierno. La búsqueda de coherencia y unidad en el mensaje del gobierno es válida, aunque también responde a proteger la imagen del gobernante. El control de las comunicaciones del poder ejecutivo se mantuvo en la mayoría de los gobernadores, protegiendo sus intereses personales e ideológicos, pero también ralentizando las comunicaciones, dado que los jefes de agencia muchas veces requerían aprobación ejecutiva para comunicarse públicamente.

### Acciones insalvables por estrategias de comunicación

El poder ejecutivo del gobierno de Puerto Rico ha sido objeto de escándalos determinantes en la opinión del pueblo. Los asesinatos del Cerro Maravilla (1976-1980) bajo el gobierno de Carlos Romero Barceló, la corrupción en el Departamento de Educación del gobierno de Pedro Rosselló, y la acusación de Aníbal Acevedo Vilá, la primera vez que un gobernador en funciones es acusado por un Gran Jurado federal de actuaciones delictivas, fueron escándalos mayores.

También están las discordancias entre lo que dice el gobernante y lo que hace. La Ley 7, aprobada durante el periodo de Luis Fortuño, contradujo las promesas del gobernador con las acciones tomadas. En esta ocasión, el gobernador Luis Fortuño utilizó como estrategia el eslogan improvisado de la “medicina amarga” para defender lo indefendible: el despido de miles de empleados públicos fue una acción contraproducente que inhabilitó la efectividad de su estructura de comunicación y dio al traste con su promesa de reconstruir a Puerto Rico articulada en su primer mensaje de estado. Otra ocasión fue cuando el gobernador Pedro Rosselló utilizó la estrategia de sostener públicamente la confianza a funcionarios implicados en la corrupción (1996-2000).

En estos eventos se hizo evidente que hay acciones que retan la mejor estructura y estrategia de comunicación; sin embargo, una mejor estructura y estrategia hubiera manejado estos eventos con mayor eficacia.

## **2. Conclusiones por periodo de gobernación**

### **Rafael Hernández Colón (1972-1976)**

El periodo de 1972 a 1976 tiene un valor histórico muy importante en el desarrollo de la estructura de comunicación del poder ejecutivo. En primer lugar, se crea la oficina de comunicaciones, con el objetivo de emular la oficina de comunicaciones de la Casa Blanca. Así se institucionaliza una visión ampliada de la planificación estratégica en la estructura de comunicación del gobierno de Puerto Rico. Con adscripción a esta oficina, se inicia una operación complementaria de monitoreo, producción de imagen y discurso, unidades necesarias en la estructura.

La estrategia del gobernador Rafael Hernández Colón fue acertada porque añadió vías de planificación para gestionar la identidad del gobierno. Sin embargo, en este periodo surgen dos retos significativos, asociados a la organización estructural: la politización, en el sentido de llevar conducta partidista a la institucionalidad del gobierno y la burocracia. Se inicia la práctica de otorgar contratos a personas que han formado parte de la campaña política para puestos de comunicación en la estructura. Esta práctica presenta riesgos de transferir actitudes partidistas a la estructura de comunicación, lo cual ha aumentado la desconfianza del pueblo. La burocracia, por su parte, se manifiesta en la creación de una oficina de comunicaciones que controlaba la voz de los jefes de agencia. En un proceso novel de aprobación de la comunicación, la oficina de comunicaciones autorizaría las comunicaciones de los directores de agencia con el objetivo de unificar el mensaje público del gobierno. Esta regulación interna ha permanecido a través de los periodos subsiguientes, limitando en muchas ocasiones la fluidez y la cantidad de la información que debe trasladarse a los ciudadanos. Recordemos, por ejemplo, que el plan de comunicación (2002) de la gobernadora Sila Calderón estableció un patrón de supervisión riguroso sobre la comunicación de los jefes de agencia. Las respuestas a la prensa de situaciones conflictivas tenían que llevarse a la directora de comunicaciones.

### **Carlos Romero Barceló (1976-1984)**

El periodo de gobernación de Carlos Romero Barceló (1976-1984) fue nefasto para la proyección de la estructura de comunicación del poder ejecutivo. Aunque presentó una modificación importante por la creación del cargo del director de política pública, las acciones del gobernador Carlos Romero Barceló en torno a los asesinatos del Cerro Maravilla y un estilo impropio de comunicación incapacitaron la efectividad de la estructura.

Bajo la gobernación de Carlos Romero Barceló (1976-1984) ocurre una modificación paradigmática en la forma de gestionar la comunicación desde La Fortaleza con la creación del cargo del director de política pública y programas de gobierno. La estrategia del gobernador fue acertada, en tanto aproximó su estructura a los modelos teóricos que suscriben la vitalidad de esta unidad en la organización para gestionar la comunicación de un gobierno. Sin embargo, este periodo mostró con mayor crudeza un mensaje ideológico y partidista en la comunicación gestada en La Fortaleza. Estrategias radicales del gobernador Romero Barceló para promocionar la ideología de la estadidad promovida por el PNP tiñeron de partidismo la estructura de comunicación del poder ejecutivo. Un ejemplo de ello lo fue su solicitud de izar la bandera estadounidense junto a la de Puerto Rico en la ceremonia de apertura de los Juegos Panamericanos a celebrados en la isla (1979). Además, los sucesos trágicos del periodo agravaron la proyección ideológica y partidista que emanó de La Fortaleza. Sin duda, la defensa que hizo el gobernador Romero Barceló de los policías que asesinaron a los jóvenes independentistas en el Cerro Maravilla inició una página en la desconfianza del pueblo sobre la gestión y comunicación del gobierno.

### **Rafael Hernández Colón (1984-1992)**

Durante el periodo 1984-1988, el gobernador Hernández Colón profesionalizó la estructura estableciendo el cargo de la secretaría de la gobernación y aprobó la Ley de Ética Gubernamental para fomentar la transparencia gubernamental. La modificación en la estructura de comunicación del poder ejecutivo fue significativa: el gobernador, mediante una orden ejecutiva, estableció el cargo de la secretaría de la gobernación, transformando la posición que hasta el momento había ocupado el coordinador interagencial. De acuerdo con nuestra investigación, hubo dos objetivos principales para que se alterara el arreglo estructural de la comunicación del poder ejecutivo:

primero, elevar a un rango de director de agencia el cargo de coordinador interagencial; segundo, mejorar los procesos de comunicación entre las agencias del gabinete y el poder ejecutivo. Esta modificación implicó la creación de una nueva autoridad jerárquica. Un reto asociado a esta modificación tiene que ver con la politización. La nueva unidad de la secretaría de la gobernación acentuó la politización de la estructura. El cargo fue creado para Sila M. Calderón, a quien se le reconocía como una figura leal al gobernador, al PPD y a la ideología del ELA. Es de esperarse que cuando el candidato político es electo gobernador favorezca a personas de confianza para ocupar posiciones en la estructura gubernamental. Sin embargo, como hemos precisado previamente esto politiza la estructura en el sentido de traspasar conducta partidista que incide en la desconfianza del pueblo por el reto que enfrentan estos funcionarios de no ceder a intereses políticos partidistas.

### **Pedro Rosselló (1992-2000)**

Durante el periodo 1992-2000, la estructura de comunicación del poder ejecutivo se caracterizó por la planificación y la politización. El gobernador Pedro Rosselló reformuló la oficina de comunicaciones creada en 1973 por Rafael Hernández Colón. La nueva oficina central de comunicaciones (OCC) fue una modificación significativa en la estructura porque elevó su nivel de planificación. La estrategia del gobernador apuntó hacia una operación de mayor complejidad, mayor gasto presupuestario y a una de las más eficientes proyecciones comunicativas que se habían visto en la comunicación del gobierno de Puerto Rico. Se logró unificar el mensaje del gobierno y anclarlo en la frase positiva de Rosselló: “Se puede”. A pesar de su imagen politizada, la estrategia de otorgar un rol vocal al secretario de la gobernación, Álvaro Cifuentes, amplificó el flujo de la información y aumentó la exposición pública del poder ejecutivo.

La estrategia de la reformulación consolidó el presupuesto de comunicación de las agencias del gabinete y prestó servicios de asesoría, consultoría y supervisión de la comunicación pública de todas las agencias gubernamentales. En parte fue acertada la estrategia, porque aparece en este periodo un control más riguroso sobre la comunicación pública de los jefes de agencias y sobre la administración del presupuesto de comunicación. Sin embargo, la estrategia también fomentó la politización. La estrategia de consolidar las pautas de comunicación pública de todas las agencias del gobierno en un solo presupuesto pudo incidir en prácticas de propaganda partidista en la comunicación del gobierno.

A pesar de la efectiva proyección del gobierno, este periodo también marca un significativo revés en la gestión y comunicación pública del poder ejecutivo del gobierno de Puerto Rico por la corrupción y el aumento de la deuda fiscal. La corrupción y el desmedido gasto público que emanó de la gestión destruyó la proyección del gobernador y la de su gobierno.

### **Sila Calderón (2000-2004)**

Durante el periodo 2000-2004 ocurrió otro cambio significativo en la estructura de comunicación del poder ejecutivo: la gobernadora Sila M. Calderón, mediante la orden ejecutiva Núm. 28 de 2002, creó la secretaría de asuntos públicos. Esta modificación supuso la designación oficial de un nuevo portavoz y el establecimiento de una unidad de política pública.

Con esta modificación se rompió la tradición de utilizar al secretario de prensa como portavoz incidental junto al gobernador. Se institucionalizó en la estructura esa figura que debe proyectar rasgos creíbles y confiables ante los ciudadanos y estar dedicada a comunicar la política pública del gobierno, frente a los ruidos de la discusión pública que suelen interferir con el eje sustantivo de la política pública.

Un reto asociado a esta modificación estructural se relaciona directamente con la politización, que ya había aflorado en la estructura desde el primer periodo. El designado a ocupar el cargo, Jorge Colberg, despertaba escepticismo entre sectores del país por su colaboración en las campañas del PPD. A pesar de la proyección politizada, modificar la estructura con el cargo de la secretaría de asuntos públicos fue una estrategia acertada de la gobernadora y alineada con parámetros teóricos que sostienen la relevancia de este cargo en la estructura de comunicación. Sin embargo, aun con el portavoz experimentado en política pública que la gobernadora incorporó en la estructura, durante su cuatrienio el poder ejecutivo tuvo una proyección reducida sin impacto sustancial. La gobernadora gestionó la comunicación según su estilo de “micromanejo”. Interventía en la redacción de comunicados de prensa, la “Operación Papelito” no trascendió a un proyecto más amplio, y cuando el portavoz y secretario de asuntos públicos dimitió, quedó vacante el puesto. Las deficiencias en la gestión impactaron negativamente en la efectividad de la comunicación.

### **Aníbal Acevedo Vilá (2004-2008)**

Durante el periodo de 2004-2008 la estructura de comunicación del poder ejecutivo presentó limitaciones. El gobernador Aníbal Acevedo Vilá redujo la estructura con

la desactivación del cargo de la secretaría de asuntos públicos y la consolidación de las funciones de la secretaría de prensa y la directora de la oficina de comunicaciones. La intención estratégica del gobernador era eliminar la exposición pública de funcionarios para evitar inconsistencias en los mensajes. Aunque la intención fue adecuada y la comunicación del gobierno debe mostrar coherencia, debió optar por otro mecanismo que no implicara reducciones a la estructura.

Limitar la organización estructural fue contraproducente, pues eliminó unidades fundamentales como la de política pública. También es desfavorable fusionar dos cargos medulares como la secretaría de prensa y la directora de la oficina de comunicaciones, por el volumen de información que circula a través de ellos. Como consecuencia de estas reformulaciones, es la primera vez en nuestro análisis que el gobernador figura como el portavoz designado de la estructura. Anteriormente, el gobernador formó una dupla con el secretario de prensa para fortalecer el modelo de portavocía. Estas acciones apuntan al objetivo de controlar la información que fluye por la estructura y finalmente se transmite al pueblo.

Este periodo también adquiere una relevancia histórica, por ser la primera vez que un gobernador en La Fortaleza atraviesa por una acusación federal. Aunque el gobernador Aníbal Acevedo Vilá recibió un veredicto de no culpabilidad, la acusación fue en detrimento de la credibilidad de la estructura de comunicación del poder ejecutivo, que está determinada por el carácter y la conducta de los funcionarios que la ocupan.

### **Luis Fortuño (2008-2012)**

Durante el periodo 2008-2012, se manifestó nuevamente la estrategia de consolidar unidades, la politización de la estructura y las acciones que inhabilitaron la efectividad de la comunicación en el poder ejecutivo. En este periodo, el gobernador Luis Fortuño organizó una estructura de comunicación reducida, consolidando unidades vitales como la secretaría de prensa, la secretaría de asuntos públicos y la dirección de la oficina de comunicaciones.

Esta estrategia reduccionista presentó coincidencias con la del gobernador Aníbal Acevedo Vilá en el periodo anterior. El gobernador Fortuño consolidó los tres cargos en la persona de Edward Zayas. Aunque su trasfondo en periodismo fue conveniente para establecer los enlaces con la prensa en la estructura de comunicación, no contaba con experiencia en política pública. Buscando tener mayor control de la información, estas reducciones fueron adversas a la

funcionalidad de la estructura, por tratarse de unidades especializadas con un alto flujo de información.

La deficiencia estructural se subsanó con el secretario de la gobernación, Marcos Rodríguez Ema, quien aportó a la estructura el dominio en los programas de gobierno. Rodríguez Ema también se desempeñó como portavoz oficial del gobierno. Era la persona más cualificada por su elocuencia y dominio de política pública, pero agravó la imagen partidista de la estructura por ser un reconocido activista del PNP. Esta proyección se agudizó cuando renunció a su cargo de secretario de la gobernación para unirse a la campaña de reelección del gobernador.

La Ley 7, aprobada durante este periodo, inhabilitó la efectividad de la portavocía del poder ejecutivo e hizo evidente nuevamente que hay acciones contraproducentes que son insalvables por estrategias de comunicación. El gobernador Luis Fortuño utilizó como estrategia el eslogan improvisado de la “medicina amarga” para defender el despido de miles de empleados públicos, una acción contraproducente que inhabilitó la efectividad de su estructura de comunicación y dio al traste con su promesa de reconstruir a Puerto Rico articulada en su primer mensaje de estado.

### **Alejandro García Padilla (2012-2016)**

Durante este periodo el gobernador Alejandro García Padilla, quien llegó a la gobernación por el voto de castigo que el pueblo le dio a Fortuño en 2016, consolidó la secretaría de prensa con la secretaría de asuntos públicos en una nueva secretaría de asuntos públicos y prensa. Además, formalizó el núcleo de la estructura y lanzó un cúmulo de promesas incumplidas que dañaron la credibilidad del gobierno. En su cuatrienio, se mantuvo la carencia de unidades dedicadas a las relaciones con grupos de interés y manejo de crisis, se establecieron dos modelos de portavocía, hubo interferencia de la Junta de Supervisión Fiscal en la comunicación del poder ejecutivo y se aprobó la Ley 159 como estrategia de transparencia gubernamental.

Desde la concepción de la estructura de comunicación en 1973, fue la primera vez que un gobernador intervino para reformular la oficina de prensa. Consolidar las funciones de dos cargos medulares de la estructura en la persona de Jesús Manuel Ortiz, quien no tenía experiencia en política pública, fue contraproducente. La modificación resultó en un modelo de comunicación improvisado que desarticuló la estructura de comunicación y atentó contra su efectividad.

Existió en este periodo una formalización atípica del núcleo de la estructura, con la creación del “Kitchen Cabinet”, el grupo de asesores y funcionarios más cercanos al gobernador, que le ayudaban a formular estrategias de comunicación en temas sensibles, como la Junta de Supervisión Fiscal. Ello se prestó a la politización, por estar compuesto de las personas más allegadas a él: sus hermanos y asesores de gestión y comunicación, Antonio García Padilla y Juan Carlos García Padilla. Esta formalización hizo evidente un partidismo que hemos señalado desde el inicio de nuestro análisis como un elemento que interfiere en la comunicación ejecutiva.

Durante este periodo, el gobernador García Padilla abonó a las promesas incumplidas que los gobernadores han hecho al pueblo desde que iniciamos nuestro análisis, cuando en su primer mensaje de estado comunicó una reducción en el IVU de 7% a 6.6 %, que no se materializó. La desconfianza del pueblo es acumulativa, por ello, para desarrollar la credibilidad del gobierno es necesario que el poder ejecutivo considere el cúmulo de promesas inconclusas que preceden a su gestión.

### **Ricardo Rosselló (2016-2019)**

La estructura de comunicación del poder ejecutivo durante el periodo 2016-2019, junto con el gobierno de Ricardo Rosselló, colapsaron antes de terminar el cuatrienio, en un evento sin precedentes en la historia de Puerto Rico. A pesar de que el periodo presentó aciertos en la unidad de política pública, también tuvo desaciertos en la oficina central de comunicaciones y en el manejo de temas sensibles, y finalmente develó un chat que hizo evidente la mayor insensibilidad y falta de ética en la historia gubernamental del país por los comentarios que se intercambiaron el gobernador y un grupo de allegados.

Durante este periodo, el gobernador Ricardo Rosselló reformuló el cargo de la secretaría de asuntos públicos para establecer la secretaría de asuntos públicos y política pública. Este cambio ocurrió en el contexto controvertible de la imposición del Junta de Supervisión Fiscal por parte del Congreso de EE. UU. a raíz de la crisis fiscal del gobierno. Esta Junta representó, a su vez, un emisor que supeditó la comunicación del gobierno, particularmente en asuntos económicos. Sus poderes excedían los del gobierno y los recortes que impuso al plan fiscal eran incongruentes con el plan de política pública del gobernador Rosselló. Esta situación generó discursos antagónicos y debilitó la comunicación del poder ejecutivo. Ante ese escenario, el cambio en la unidad de política pública fue un acierto porque, además de conducir a un portavoz con mayor exposición pública,

representó una comunicación focalizada en el aspecto sustantivo de los proyectos de la política pública, lo que Kumar (2007) considera indispensable para minimizar las desviaciones en la comunicación por los ruidos de la opinión pública.

En un craso desacierto a la funcionalidad de la estructura, el gobernador optó por eliminar la oficina central de comunicaciones, creada en 1972 para profesionalizar la estructura y ampliar el alcance de la planificación estratégica. En medio de la peor crisis de comunicación que atravesaba el gobierno era necesario fortalecer la transmisión del mensaje de política pública, como ocurrió, pero también era imprescindible mantener la proyección general del gobierno a través de la oficina central de comunicación.

La estructura de comunicación también presentó deficiencias en el manejo de temas críticos y sensibles. El impacto del huracán María hizo evidente una portavocía inconsistente e incapaz de manejar el tema crítico de las víctimas fatales del huracán. Estas deficiencias fueron identificadas por investigadores de la Universidad de Washington. Hemos señalado en nuestra tesis que esta estructura tiene deficiencias estructurales y estratégicas en torno a la comunicación de crisis porque ha carecido de unidades dedicadas a las relaciones con grupos de interés y al manejo de crisis. A la altura de este periodo tampoco se observaron estas unidades que aportan el dominio de planificar mensajes claves para la respuesta de crisis.

Finalmente, desde el primer periodo analizado hemos señalado la politización en la estructura de comunicación. Sin embargo, este periodo ofreció la más explícita muestra de la politización en la estructura de comunicación del poder ejecutivo. La filtración a la prensa del contenido del grupo del chat de Telegram que mantenían el gobernador y sus allegados hizo evidente la manera en que el gobierno de Ricardo Rosselló utilizó las estructuras de comunicación del poder ejecutivo para adelantar agendas políticas y mancillar reputaciones. El pueblo de Puerto Rico, mediante innumerables marchas multitudinarias, exigió y logró la renuncia del mandatario. Irónicamente, la caída de Ricardo Rosselló surge a raíz de un problema de comunicación y el uso inapropiado de las nuevas tecnologías. Sin embargo, también tiene las raíces en el partidismo, que, con variadas intensidades, ha matizado la estructura desde el primer periodo analizado. Según explicamos en el análisis del periodo, desde la campaña se traspasa personal con actitudes partidistas a la estructura de comunicación con agendas electoralistas manteniendo estructuras partidistas en la estructura gubernamental.

## Referencias

- Acevedo, A. (9 de marzo de 2005). *Mensaje del Honorable Aníbal Acevedo Vilá*. Biblioteca Legislativa del Senado de P. R. San Juan, Puerto Rico.
- Acevedo, N. (29 de agosto de 2018). *Puerto Rico lacked disaster planning, communication strategy, hurricane study found*. ABC News. <https://www.nbcnews.com/storyline/puerto-rico-crisis/puerto-rico-lacked-disaster-planning-communications-strategy-hurricane-study-found-n904866>
- Acosta, I. (1993). *La Palabra Como Delito. Pedro Albizu Campos*. (1ª ed.). San Juan: Editorial Cultural.
- Aguado, J. M. (2004). *Introducción a las teorías de la información y la comunicación*. Universidad de Murcia.
- Almeyda, J. (Diciembre de 2016). *Los libros para el pueblo de la DIVEDCO*. Biblioteca Virtual de Puerto Rico. <https://bibliotecavirtualpr.wordpress.com/tag/divedco/>
- Andrade, E., Barrett, N., Edberg, M., Rivera, M., Latinovic, L., Seeger, M., Goldman, A. y Santos, C. (2020). Mortality Reporting and Rumor Generation: An assessment of crisis and emergency risk communication following hurricane María in Puerto Rico. *Journal of International Crisis and Risk Communication Research*, 3(1), 15-48. <https://doi.org/10.30658/jicrcr.3.1.2>
- Arellano, D. (2008). Transparencia desde un análisis organizativo: los límites del nuevo institucionalismo económico y las “fallas de transparencia.” *Revista Del CLAD Reforma y Democracia*, (40), 53-80. <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533671003.pdf>
- ASPPRO. (2021). *Asociación de Periodistas de Puerto Rico*. <https://www.asppro.org/>
- Ayala, C. y Bernabe, R. (2011). *Puerto Rico en el siglo americano. Su historia desde 1898*. (1ª ed.). San Juan: Ediciones Callejón.
- Azam, A. (2017). *Con su enorme presupuesto de publicidad, el gobierno mexicano controla los medios de comunicación*. The New York Times. <https://www.nytimes.com/es/2017/12/25/espanol/con-su-enorme-presupuesto-de-publicidad-el-gobierno-mexicano-controla-los-medios-de-comunicacion-pri-pena-nieto.html>

- Bartoli, A. (1992). *Comunicación y organización: la organización comunicante y la comunicación organizada*. (1ª. Ed.). Madrid: Paidós Ibérica.
- Bauzá, N. (3 de marzo de 2016). Gobernador no tira la toalla. (El Nuevo Día).  
<https://www.pressreader.com/puerto-rico/el-nuevo-dia/20160303/281741268507140>
- BBC News Mundo. (13 de septiembre de 2018). Trump vs Puerto Rico: la polémica que desató el presidente de EE. UU. al negar la cifra de muertos por los huracanes Irma y María.  
<https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-45514782>
- Benítez, C. (10 de junio de 2010). Centro de Corrupción Pedro Rosselló. *Política Panorámica*.  
<https://politicapanoramica.com/2010/06/10/centro-de-corrupcion-pedro-rossello/>
- Berrios, R., Hernández, R., Mari Bras, J., Sánchez, R. y Maldonado, M. (2017). *Puerto Rico; Una crisis histórica* (S. Castor, Ed.).  
[http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsd/collect/clacso/index/assoc/D13569.dir/Puerto\\_Rico.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsd/collect/clacso/index/assoc/D13569.dir/Puerto_Rico.pdf)
- Bertalanffy, L. (1986). *Teoría general de los sistemas. Fundamentos, desarrollo, aplicaciones*. (1ª ed.). Fondo de Cultura Económica.  
<http://cienciasyparadigmas.files.wordpress.com/2012/06/teoria-general-de-los-sistemas--fundamentos-desarrollo-aplicacionesludwig-von-bertalanffy.pdf>
- Blondet, C. (29 de julio de 2019). Carta de la organización Espacios Abiertos dirigida al presidente de la Cámara de Representantes de P. R.  
[https://drive.google.com/file/d/1gmdjTrDXwqYwMhG\\_pBp3eM75l0K4xqct/view](https://drive.google.com/file/d/1gmdjTrDXwqYwMhG_pBp3eM75l0K4xqct/view)
- Blumler, J. (2008). El público en la comunicación política. Su función, antecedentes y consecuencias. *Revista Mexicana de Opinión Pública*.  
<http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmop/article/view/41778/37942>
- Brissett, D. y C. Edgley. (1990). *Life as Theater: A Dramaturgical Sourcebook* (2nd ed.). Routledge.
- Burke, K. (1969). *A Grammar of Motives*. (California Edition, Ed.).  
[https://www.academia.edu/19755928/\\_Kenneth\\_Burke\\_A\\_Grammar\\_of\\_Motives\\_Book\\_Fi\\_org\\_](https://www.academia.edu/19755928/_Kenneth_Burke_A_Grammar_of_Motives_Book_Fi_org_)
- Byung, H. (2013). *La Sociedad de la transparencia*. Herder Editorial.
- Calderón, S. (1999). *Proyecto Puertorriqueño para el Siglo 21*.  
<https://bvirtualogp.pr.gov/ogp/Bvirtual/reogGubernamental/PDF/Programas/P2001.pdf>

- Calderón, S. (14 de marzo del 2001). *Mensaje del Gobernadora del Estado Libre Asociado de Puerto Rico Hon.Sila M. Calderón*. Fundación Sila M. Calderón. San Juan, Puerto Rico.
- Calderón, S. (22 de mayo de 2003). Caso Sila Calderón. *El Nuevo Día*.  
<https://www.pressreader.com/puerto-rico/el-nuevo-dia/20151214/281663958954477>
- Calduch, R. (2014). *Métodos y Técnicas de Investigación Internacional* (2da ed.). Universidad Complutense de Madrid. <https://www.ucm.es/data/cont/docs/835-2018-03-01-Metodos%20y%20Tecnicas%20de%20Investigacion%20Internacional%20v2.pdf>
- Canel, M. J. (1999). *Comunicación política: Una guía para su estudio y práctica*. (1ª ed.). Editorial Tecnos, Grupo Anaya, S.A.
- Canel, M. (2007). *Comunicación de las instituciones públicas*. (1ª ed.). Editorial Tecnos, Grupo Anaya, S.A.
- Canel, M., Piqueiras, P., y Ortega, G. (2013). *La comunicación de la administración pública: conceptos y casos prácticos de bienes intangibles*. (1ª ed.). INAP.
- Canel, M. y Sanders, K. (2010). Para estudiar la comunicación de los gobiernos, un análisis del estado de la cuestión. *Revista Universidad de Navarra*, 23(1), 7-48.  
<https://revistas.unav.edu/index.php/communication-and-society/article/view/36254/30693>
- Canel, M.J., y Luoma-aho, V. (2019). *Public Sector Communication: Closing Gaps Between Citizens and Public Organizations*. John Wiley & Sons.
- Caraballo, J. (2017). Puerto Rico en Gran Depresión. *Revista Umbral de la Facultad de Estudios Generales Universidad de Puerto Rico*. <https://umbral.uprrp.edu/revista/n13-la-deuda-de-puerto-rico/puerto-rico-en-gran-depresion/>
- Cardona, F. (2004). El gobierno electrónico. Una herramienta estratégica de toma de decisiones. *Universidad & Empresa*, 3(3-5), 20-45.  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2939172>
- Carpio, H. (9 de abril 2018). El 75% de los latinoamericanos desconfía de sus gobiernos. *Noticias ONU*. [https://up-pe.libguides.com/ld.php?content\\_id=55976859](https://up-pe.libguides.com/ld.php?content_id=55976859)
- Carrión, M. (2017). *Operación Manos a la Obra (1947)*. Economía | EnciclopediaPR.  
<https://enciclopediaipr.org/encyclopedia/operacion-manos-a-la-obra-1947/>
- Clark, V. (1930). *Porto Rico and its problems* (1ª ed.). The Brookings Institution.

- CNN. (29 de junio de 2015). Gobernador de Puerto Rico: “*La deuda es impagable*”.  
<https://cnnespanol.cnn.com/2015/06/29/gobernador-de-puerto-rico-la-deuda-es-impagable/>
- Coll, C. (1987). *Prehistoria de Puerto Rico*. (1ª ed.). Editorial Vasco Americana, S.A.  
<http://ut.pr/biblioteca/elibros/Prehistoria%20de%20Puerto%20Rico.pdf>
- Colón, C. (2018). Crisis, planes fiscales y la Universidad de Puerto Rico. *Revista Jurídica Universidad de Puerto Rico*. <https://revistajuridica.uprrp.edu/2018/06/15/crisis-planes-fiscales-y-la-universidad-de-puerto-rico/>
- Comisión Estatal de Elecciones de Puerto Rico. (2020). *Plebiscitos de 1967, 1993 y 1998*.  
<http://209.68.12.238/sobreCee/leyElectoral/pdf/Los%20Plebiscitos%20sobre%20el%20Satus%20Politico%20de%20Puerto%20Rico%20de%201967,%201993%20y%201998.pdf>
- Comisión Estatal de Elecciones de Puerto Rico. (2020). Eventos Electorales.  
<https://ww2.ceepur.org/Home/EventosElectorales>
- Congressional Research Service. (November 14, 2020). *Government Transparency and Secrecy: An Examination of Meaning and Its Use in the Executive Branch*.  
<https://fas.org/sgp/crs/secrecy/R42817.pdf>
- Constitución de Puerto Rico. (10 de julio de 1952).  
<https://pr.gov/SobrePuertoRico/Documents/elaConstitucion.pdf>
- Cortés, R. (17 de abril de 2019). Gobernador le echa la culpa a la Junta Fiscal. *El Nuevo Día*.  
<https://www.pressreader.com/puerto-rico/el-nuevo-dia/20190417/281663961402887>
- Coss, P. (22 de julio de 2016). Días antes y días después de Cerro Maravilla. *80 grados Prensa sin Prisa*. <https://www.80grados.net/dias-antes-y-dias-despues-de-cerro-maravilla/>
- Cousido, P. (2012). Una Perspectiva Iusinformativa. En *El Portavoz en la Comunicación de las Organizaciones. Fundamentos Teóricos-Prácticos* (pp. 61–84). Publicaciones de la Universidad de Alicante.
- Congreso de EE. UU. (2016). *Ley P.R.O.M.E.S.A.*  
<https://noticiasmicrojuris.files.wordpress.com/2016/06/bills-114s2328enr.pdf>
- Cornell Law School, Legal Information Institute. *5 U.S. Code § 552 - Public information; agency rules, opinions, orders, records, and proceedings*.  
<https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/552>

- Consejo Asesor de Reconstrucción Económica y Fiscal. (2009). *Informe al Gobernador de Puerto Rico sobre Reconstrucción Fiscal*.
- Correa, M. (13 de agosto de 2020). Julia Keleher se declara no culpable en nueva acusación. *El Vocero*. [https://www.elvocero.com/ley-y-orden/julia-keleher-se-declara-no-culpable-en-nueva-acusacion/article\\_b534b60c-dd7a-11ea-a5c7-1b1093e8f429.html](https://www.elvocero.com/ley-y-orden/julia-keleher-se-declara-no-culpable-en-nueva-acusacion/article_b534b60c-dd7a-11ea-a5c7-1b1093e8f429.html)
- Crespo, I. (2006). Prólogo en La Crujía (Ed.), *La Construcción del Consenso; Gestión de la comunicación gubernamental*.
- Crespo, I., Garrido, A., y Medina, R. (2017). La comunicación de crisis en la administración pública española: análisis de evidencia empírica. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (18), 110-134.  
<https://revistasonline.inap.es/index.php/GAPP/article/view/10465>
- Crozier, M. (2010). *The Bureaucratic Phenomenon*. Transaction Publishers.
- Cruz, M. (2013). Una mirada fugaz al Puerto Rico del Siglo XX (parte 1). *Revista Cruce* de la Universidad Ana G. Méndez. [http://www.revistacruce.com/new\\_revista/?q=d-cadas-una-mirada-fugaz-al-puerto-rico-del-siglo-xx-parte-1](http://www.revistacruce.com/new_revista/?q=d-cadas-una-mirada-fugaz-al-puerto-rico-del-siglo-xx-parte-1)
- Debord, G. (1967). *La sociedad del espectáculo* (1ª ed.). Archivo Situacionista Hispano.  
<http://serbal.pntic.mec.es/~cmunoz11/espect.htm>
- De León, E. (2018). “Así fueron las privatizaciones mas recientes”, 20 de febrero de 2018.  
<https://www.noticel.com/gobierno/ahora/la-calle/top-stories/20190813/asi-fueron-las-privatizaciones-mas-recientes/>
- Delgado, M. (2012). Sistema de Portavoces en Organizaciones Publicas. Casos Prácticos en UNE Unión de Editoriales (Ed.), *El Portavoz en la Comunicación de las Organizaciones; Fundamentos Teóricos- Prácticos* (1ª ed., pp. 192–220). Universidad de Alicante.
- Delgado, G. (2010). Conceptos y Metodología de la Investigación Histórica. *Revista Cubana de Salud Pública*, 36(1) 9-18. <https://www.scielosp.org/pdf/rcsp/2010.v36n1/9-18>
- Denis, N. (2015). (3 de marzo de 2015). *The Man Who Stole Puerto Rico*. Latino Rebels.  
<https://www.latinorebels.com/2015/03/03/the-man-who-stole-puerto-rico/>
- Denton, R. y Hahn, D. (1986). *Presidential Communication. Description and Analysis*, Praeger, Westport, CT.
- Departamento de Salud de Puerto Rico. (2009). *Incidencia y Mortalidad de Cáncer en Vieques; 1990 al 1994*.

- [https://estadisticas.pr/files/BibliotecaVirtual/estadisticas/biblioteca/DS/DS\\_IMCV\\_2009.pdf](https://estadisticas.pr/files/BibliotecaVirtual/estadisticas/biblioteca/DS/DS_IMCV_2009.pdf)
- Desantes, J. (1988). *El Deber Profesional de Informar*. Fundación Universitaria San Pablo Ceu. Valencia. [http://opendata.dspace.ceu.es/bitstream/10637/2025/3/Deber\\_Desantes\\_1988.pdf](http://opendata.dspace.ceu.es/bitstream/10637/2025/3/Deber_Desantes_1988.pdf)
- Deutsch, K. (1963). *The Nerves of Government*. The Free Press Editorial.
- Deutsch, K. (1980). *Política y Administración Pública* (1ª ed.). Instituto Nacional de Administración Pública. <https://repositorio.tec.mx/handle/11285/574316>
- Easton, D. (1965). *Esquema para el Análisis Político*. Amorrortu Editores. <https://revistanotaalpie.files.wordpress.com/2014/05/80379724-easton-esquema-para-el-analisis-politico-libro-completo.pdf>
- EFE USA. (26 de noviembre de 2017). Oposición Puerto Rico denuncia “mentiras” e improvisación del gobierno en la isla. <https://www.efe.com/efe/usa/puerto-rico/oposicion-p-rico-denuncia-mentiras-e-improvisacion-del-gobierno-en-isla/50000110-3450089>
- Elizalde, L., Fernández, D., y Riorda, M. (2006). *La Construcción del Consenso. Gestión de la comunicación gubernamental*. La Crujía.
- Elizalde, L. (2006). La Comunicación Gubernamental; Problemas y Soluciones Estratégicas. En L.Elizalde, D. Fernández & M. Riorda (Eds.), *La construcción del consenso: Gestión de la comunicación gubernamental* (pp. 145-249). La Crujía.
- Emmanuelli, R. y Colón, Y. (2016). Título II de PROMESA: Responsabilidades de la junta de control fiscal, planes fiscales y presupuestos en cumplimiento | *Microjuris al Día*. <https://aldia.microjuris.com/2016/08/09/el-titulo-ii-de-promesa-responsabilidades-de-la-junta-de-control-fiscal-planes-fiscales-y-presupuestos-en-cumplimiento/>
- Enchautegui, M. (2010). *Modalidades de la corrupción gubernamental*. (1ª ed.). Oficina del Contralor de Puerto Rico y la Práctica Intra-Mural de la Universidad de Puerto Rico. <http://economia.uprrp.edu/modalidadesempleados.pdf>
- El Nuevo Día. (4 de febrero de 2014). Los responsables de la deuda. [www.elnuevodia.com/noticias/politica/fotogalerias/los-responsables-de-la-deuda/](http://www.elnuevodia.com/noticias/politica/fotogalerias/los-responsables-de-la-deuda/)
- El Nuevo Día. (1 de julio de 2019). Graban a Ricardo Llerandi buscando vender taquillas de eventos políticos del gobernador.

- <https://www.elnuevodia.com/noticias/politica/notas/graban-a-ricardo-llerandi-buscando-vender-taquillas-de-eventos-politicos-del-gobernador/>
- El Nuevo Día. (13 de noviembre de 2011). Desconfían del gobierno.  
<https://www.elnuevodia.com/noticias/locales/notas/desconfian-del-gobierno/>
- El Día, Inc. v Rosselló, 20F. Supp. 2d 296 (D.P.R. 1998) (28 de agosto de 1998).  
<https://law.justia.com/cases/federal/district-courts/FSupp2/20/296/2423341/>
- El País. (14 de enero de 1987). Dos sindicalistas, presuntos autores del incendio del hotel, Dupont Plaza de Puerto Rico.  
[https://elpais.com/diario/1987/01/15/internacional/537663624\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1987/01/15/internacional/537663624_850215.html)
- El Vocero. (15 de marzo de 2018). Gobernador entrega camiones y vehículos al Cuerpo de Bomberos. [https://www.elvocero.com/gobierno/gobernador-entrega-camiones-y-vehiculos-al-cuerpo-de-bomberos/article\\_38920cca-2897-11e8-87a9-8b5a0c9df7f9.html](https://www.elvocero.com/gobierno/gobernador-entrega-camiones-y-vehiculos-al-cuerpo-de-bomberos/article_38920cca-2897-11e8-87a9-8b5a0c9df7f9.html)
- Figueroa, J. (25 de septiembre de 2017). Wapa Radio “abrazó” a Puerto Rico en el peor momento de María. *El Nuevo Día*.  
<https://www.elnuevodia.com/noticias/locales/notas/wapa-radio-abrazo-a-puerto-rico-en-el-peor-momento-de-maria/>
- France 24. (29 de agosto de 2018). Puerto Rico reconoce la cifra de 2,975 muertos por el huracán María. <https://www.france24.com/es/20180829-huracan-maria-puerto-rico-cifras>
- Fleet, D. (2008). *Strategic Communications Planning*.  
<https://davefleet.com/wp-content/uploads/2008/08/comm-plan-ebook.pdf>
- Fortuño, L. (29 de abril de 2009)). *Mensaje del Honorable Luis G. Fortuño*. Biblioteca Legislativa Senado de Puerto Rico.
- García, J. (1998). *La Comunicación Interna*.(1ª ed.). Ediciones Díaz Santos. Madrid.
- García, A. (25 de abril de 2013). *Mensaje del Honorable Alejandro García Padilla*. Biblioteca Legislativa Senado de P. R.
- Garduño Oropeza, G., Zúñiga Roca, M. F., Rogel Salazar, R., y Aguado López, E. (2008). La Epistemología De La Comunicación En Michel Serres. *Cinta Moebio*, (31) 23–37.  
[https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?pid=S0717-554X2008000100003&script=sci\\_arttext&tlng=en](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?pid=S0717-554X2008000100003&script=sci_arttext&tlng=en)

- Garnett, J. (1992). *Communicating for results in Government. A strategic approach for public managers*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco.
- Garnett, J. y Kouzmin, A. (1997). *Handbook of Administrative Communication*. Routledge.
- Gautier, C. (1992). *Puerto Rico: el efecto de los ajustes sobre la “democracia” y la descolonización a fines del siglo XX*. [https://rcsdigital.homestead.com/files/Vol\\_XXX\\_no1-2/gautier.pdf](https://rcsdigital.homestead.com/files/Vol_XXX_no1-2/gautier.pdf)
- Gobierno de Puerto Rico. (1949). *Ley para Disponer sobre la Publicación de Avisos, Notificaciones, Citaciones, Edictos, Publicidad y Demás Anuncios por las Agencias de Gobierno*. [www.ogp.pr.gov /](http://www.ogp.pr.gov/)  
<https://bvirtualogp.pr.gov/ogp/Bvirtual/leyesreferencia/PDF/Publicidad/141-1949.pdf>
- Gobierno de Puerto Rico. (1974). Mensaje sobre el Estado de Situación del país del Gobernador Rafael Hernández Colón.  
<https://rafaelhernandezcolon.org/Mensajes%201993%20al%202011/1974/1.%20Enero/01-28-1974-%20Mensaje%20de%20Estado%201974.pdf>
- Gobierno de Puerto Rico. (2005). Mensaje de Mensaje sobre el Estado de Situación del país del Gobernador de Aníbal Acevedo Vilá.
- Gobierno de Puerto Rico. (2 de abril de 2018). *Informe Económico del Gobierno 2017*.  
<https://jp.pr.gov/Portals/0/Economia/Informes%20Econ%C3%B3micos%20al%20Gobernador/Informe%20Econ%C3%B3mico%20al%20Gobernador%20y%20Ap%C3%A9ndice%20Estad%C3%ADstico%202017.%20pdf.pdf?ver=2018-04-09-095004-193>
- Gobierno de Puerto Rico. (4 de mayo de 2016). *Informe Económico del Gobierno 2017*.  
[http://gis.jp.pr.gov/Externo\\_Econ/Informes%20Econ%C3%B3micos%20al%20Gobernador/IEG%202015%20Publicaci%C3%B3n\\_Fe%20errata.pdf](http://gis.jp.pr.gov/Externo_Econ/Informes%20Econ%C3%B3micos%20al%20Gobernador/IEG%202015%20Publicaci%C3%B3n_Fe%20errata.pdf)
- Gómez, S. (2012). *Metodología de la Investigación* (1ª ed.). Red del Tercer Milenio.
- González, M., Poiré, M., y Módena, L. (2016). *Gestión de la Comunicación Digital* (1ª ed.). Ediciones EPC de Periodismo y Comunicación.  
[http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/56733/Documento\\_completo\\_\\_pdf-PDFA.pdf?sequence=3&isAllowed=y](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/56733/Documento_completo__pdf-PDFA.pdf?sequence=3&isAllowed=y)
- González, J., y Cortés, R. (5 de agosto de 2017). La Junta Impone Reducción en la Jornada Laboral. *El Nuevo Día*. <https://www.elnuevodia.com/negocios/economia/notas/la-junta-impone-la-reduccion-de-la-jornada-laboral/>

- Graber, D. A., y Smith, J. M. (2005). Political Communication Faces the 21st Century. *Journal of Communication*, 55(3), 479–507. <https://doi.org/10.1111/j.1460-2466.2005.tb02682.x>
- Gregory, A. (2006). A development framework for government communicators. *Journal of Communication Management*, 10(2), 197-210. [https://www.researchgate.net/profile/Anne-Gregory-5/publication/243462727\\_A\\_development\\_framework\\_for\\_government\\_communicators/links/5808b5e308aefaf02a2e8018/A-development-framework-for-government-communicators.pdf?origin=publication\\_detail](https://www.researchgate.net/profile/Anne-Gregory-5/publication/243462727_A_development_framework_for_government_communicators/links/5808b5e308aefaf02a2e8018/A-development-framework-for-government-communicators.pdf?origin=publication_detail)
- Gutiérrez, A. (2009). *Filopolítica, filosofía para la política*. Fundación Rafael Campalans.
- Gutiérrez, A. (4 de mayo de 2015). La gestión de comunicación en tiempos de crisis. <https://www.gutierrez-rubi.es/2015/05/04/la-gestion-de-comunicacion-en-tiempo-de-crisis/>
- Habermas, J. (1987). *Teoría de la acción comunicativa, I: Racionalidad de la acción y racionalización social* (4a ed). S. A. Grupo Santillana de Ediciones.
- Hall, A., y Fagen, R. (1956). The definition of system en *General systems* (Vol. 1, 1, pp. 18–28).
- Harnecker & Uribe (1973). *Estrategia y Táctica*. Cuadernos de Educación Popular. ¿Cómo luchar por el socialismo? Editora Nacional Quimantú. Chile (Vol. #11, pp.1 20). <http://archivo.juventudes.org/textos/Marta%20Harnecker/Estrategia%20y%20tactica.pdf>
- Harvard Law School. (2016). *Puerto Rico v. Sanchez Valle - Harvard Law Review*. <https://harvardlawreview.org/2016/11/puerto-rico-v-sanchez-valle/>
- Hernández, J. (2018). Encuesta Mundial de Valores de Puerto Rico. Instituto de Estadísticas de Puerto Rico y Universidad del Sagrado Corazón. [https://estadisticas.pr/files/Publicaciones/Encuesta\\_Mundial\\_de\\_Valores\\_para\\_Puerto%20Rico\\_20190617.pdf](https://estadisticas.pr/files/Publicaciones/Encuesta_Mundial_de_Valores_para_Puerto%20Rico_20190617.pdf)
- Hernández, R. (28 de enero de 1974). *Mensaje del Honorable Rafael Hernández Colón*. Fundación Biblioteca Rafael Hernández Colón. <https://rafaelhernandezcolon.org/Mensajes%201993%20al%202011/1974/1.%20Enero/01-28-1974-%20Mensaje%20de%20Estado%201974.pdf>

- Hernández, R. (19 de febrero de 1985). *Mensaje del Honorable Rafael Hernández Colón*.  
Fundación Biblioteca Rafael Hernández Colón.  
[https://rafaelhernandezcolon.org/MENSAJESTOMOS/1985\\_I/002%20Mensaje%20sobre%20el%20Estado%20de%20Situacion%20del%20Pais%20a%20la%20decima%20asamblea%20legislativa%20en%20su%20primera%20sesion%20ordinaria%20021485.pdf](https://rafaelhernandezcolon.org/MENSAJESTOMOS/1985_I/002%20Mensaje%20sobre%20el%20Estado%20de%20Situacion%20del%20Pais%20a%20la%20decima%20asamblea%20legislativa%20en%20su%20primera%20sesion%20ordinaria%20021485.pdf)
- Hernández, R. (27 de agosto de 1991). *Mensaje del Gobernador del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*.  
[http://rafaelhernandezcolon.org/MENSAJESTOMOS/1991\\_II/DOC031910%20Fri%20Mar%2019%202010%2015-03-41.328.pdf](http://rafaelhernandezcolon.org/MENSAJESTOMOS/1991_II/DOC031910%20Fri%20Mar%2019%202010%2015-03-41.328.pdf)
- Hernández, R. (2014). *Contra viento y marea*. Editorial Nomos S.A., Ed.
- Hernández, R., Fernández, C. y Baptista, P. (2014). *Metodología de la Investigación* (6ta ed.). Mc Graw Hill Education. <https://www.uca.ac.cr/wp-content/uploads/2017/10/Investigacion.pdf>
- Hernández, E. (2016). Entrevista a Carlos Romero Barceló, gobernador de Puerto Rico (1977-1985) en Héctor Luis Acevedo (Ed.). *Puerto Rico y su gobierno: estructura, retos y dinámicas*. (1ª ed., pp. 20-45). Ediciones SM.
- Hernández, R. (28 de marzo de 1990). *Mensaje del Gobernador del Estado Libre Asociado de Puerto Rico Hon. Rafael Hernández Colón televisado con motivo del paro contra la venta de la Telefónica*.  
[http://www.rafaelhernandezcolon.org/MENSAJESTOMOS/1990\\_I/DOC031910%20Fri%20Mar%2019%202010%2010-48-29.125.pdf](http://www.rafaelhernandezcolon.org/MENSAJESTOMOS/1990_I/DOC031910%20Fri%20Mar%2019%202010%2010-48-29.125.pdf)
- Howlett, M. (2009). Government Communication as a Policy Tool: A Framework for Analysis. *The Canadian Political Science Review*.  
<https://ojs.unbc.ca/index.php/cpsr/article/view/134/184>
- Howlett, M., y Howlett, M. (2009). Government Communication as a Policy Tool: A Framework for Analysis. *Canadian Political Science Review*, 3(2), 23–37.  
<https://ojs.unbc.ca/index.php/cpsr/article/view/134>
- Informe: Deuda Pública, Política Fiscal y Pobreza en Puerto Rico - Coordinadora Paz para las Mujeres. (n.d.). Recuperado el 22 de junio de 2021. <https://pazparalamujer.org/informe-deuda-publica-politica-fiscal-y-pobreza-en-puerto-rico/>

- Joffe, M. D., Martínez, traducido por Montequín, M. (2016). *El origen de la crisis fiscal de Puerto Rico*. (Informe No. 1). Mercatus Research.  
<https://www.mercatus.org/system/files/Joffe-Puerto-Rico-Spanish-v1.pdf>
- Junta de Planificación. (n.d.). *Informe Económico al Gobernador, Puerto Rico 2015*. Recuperado el 22 de junio de 2021.  
[http://gis.jp.pr.gov/Externo\\_Econ/Informes%20Econ%C3%B3micos%20al%20Gobernador/IEG%202015%20Publicaci%C3%B3n\\_Fe%20errata.pdf](http://gis.jp.pr.gov/Externo_Econ/Informes%20Econ%C3%B3micos%20al%20Gobernador/IEG%202015%20Publicaci%C3%B3n_Fe%20errata.pdf)
- Junta de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico. (2016). *Trabajadores Sindicatos, Censo 2016*.  
[https://estadisticas.pr/files/Inventario/publicaciones/JRT\\_CENSO\\_TRABAJADORES\\_SINDICADOS\\_2016.pdf](https://estadisticas.pr/files/Inventario/publicaciones/JRT_CENSO_TRABAJADORES_SINDICADOS_2016.pdf)
- Junta de Supervisión Fiscal. (2020). *The financial Oversight and Management Board for Puerto Rico*. <https://oversightboard.pr.gov/about-us/>
- Kishore, N., Marqués, D., Mahmud, A., Kiang, M., Rodríguez, I., Fuller, A., Ebner, O., Sorensen, C., Racy, F., Lemery, J., Maas, L. y Leaning, J. (2018). Mortality in Puerto Rico after Hurricane María. *The New England Journal of Medicine*. (379), 162-170.  
<https://www.nejm.org/doi/full/10.1056/nejmsa1803972>
- Kobes, D. (2009). *Out of Control? Local democracy failure and fiscal control boards*. Tesis doctoral, Universidad Massachusetts Institute of Technology, Dept. of Urban Studies and Planning. Repositorio MIT Libraries <http://dspace.mit.edu/handle/1721.1/55132>
- Krueger, A. O., Teja, R., y Wolfe, A. (2015). *Puerto Rico – A Way Forward*.  
<https://bvirtualogp.pr.gov/ogp/Bvirtual/reogGubernamental/PDF/Informes%20y%20Estudios/KR-2015-7.pdf>
- Kumar, M. (2001). *The White House 2001 Project*. Political Science & Politics, 35(1).
- Kumar, M. (2007). *Managing the President's message* (The White House Project, Ed.).  
<http://whitehousetransitionproject.org/wp-content/uploads/2016/03/Kumar-Managing8.pdf>
- Kumar, M. J. (2008). *Smoothing the Peaceful Transfer of Democratic Power RULES GOVERNING PRESIDENTIAL TRANSITIONS LAWS, EXECUTIVE ORDERS, AND FUNDING PROVISIONS*. The White House Project, Washington, D. C.

- La Agencia de la ONU para los Refugiados. (Abril 2017). ¿Qué es el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos?. <https://eacnur.org/blog/pacto-internacional-derechos-civiles-politicos/>
- La Fortaleza, Oficina del Gobernador. (8 de enero de 2018). *Gobernador Rosselló Nevares nombra nuevo presidente de la Comisión Estatal de Elecciones*.  
<https://www.fortaleza.pr.gov/content/gobernador-rossell-nevares-nombra-nuevo-presidente-de-la-comisi-n-estatal-de-elecciones>
- Lamboy, H. (1985). ¿Dejó Puerto Rico de Ser Colonia de los Estados Unidos con la Aprobación de la Resolución 748 (VIII) de las Naciones Unidas?. *Revista Ceiba UPR Ponce*.  
<https://revistas.upr.edu/index.php/ceiba/issue/view/1026>
- Lewis, J. (1973). *Plan de Comunicación*. (Informe No.1). Biblioteca Rafael Hernández Colón. Ponce, P. R.
- Ley Núm 110, Ley del Estado Digital de Puerto Rico. (27 de junio de 2000).  
<https://www.lexjuris.com/lexlex/Leyes2000/lex2000110.htm>
- Ley Núm. 22, Ley del Banco de Desarrollo Económico para Puerto Rico. (24 de julio de 1985).  
<https://bvirtualogp.pr.gov/ogp/Bvirtual/leyesreferencia/PDF/Bancos22-1985.pdf>
- Ley Núm. 151, Ley de Gobierno Electrónico de Puerto Rico. (22 de junio de 2004).  
<https://bvirtualogp.pr.gov/ogp/Bvirtual/leyesreferencia/PDF/Compras/151-2004.pdf>
- Ley Núm. 7, Ley de Ética Gubernamental. (30 de abril de 1990).  
<https://bvirtualogp.pr.gov/ogp/Bvirtual/leyesreferencia/PDF/Bancos/22-1985.pdf>
- Ley Núm.1, Ley para el Desarrollo Integral de las Comunidades Especiales. (1 de marzo de 2001). <https://bvirtualogp.pr.gov/ogp/Bvirtual/leyesreferencia/PDF/DeCom/1-2001.pdf>
- Ley Núm.7, Ley Especial Declarando Estado de Emergencia Fiscal y Estableciendo Plan Integral de Estabilización Fiscal para salvar el crédito de Puerto Rico. (9 de marzo de 2009).  
<https://bvirtualogp.pr.gov/ogp/Bvirtual/leyesreferencia/PDF/Presupuesto/7-2009/7-2009.pdf>
- Ley Núm. 141, Ley de Transparencia y procedimiento expedito para el acceso a la información pública. (1 de agosto de 2019). <https://ogp.pr.gov/Documents/Ley-141-2019.pdf>
- Ley Núm. 122, Ley de datos abiertos del gobierno de Puerto Rico. (1 de agosto de 2019).  
<https://bvirtualogp.pr.gov/ogp/Bvirtual/leyesreferencia/PDF/122-2019.pdf>

- Ley Núm. 39, Ley de Comunicadores Esenciales de Radio, Televisión, Prensa Escrita y Digital de Puerto Rico. (27 de mayo de 2019).  
<https://www.lexjuris.com/lexlex/Leyes2019/lexl2019039.htm>
- Ley Núm. 3, Ley para atender la crisis económica, fiscal y presupuestaria para garantizar al funcionamiento del Gobierno de Puerto Rico.  
<https://bvirtualogp.pr.gov/ogp/Bvirtual/leyesreferencia/PDF/Emergencia%20Fiscal/3-2017.pdf>
- Ley Núm.159 para ordenar a todas las corporaciones e instrumentalidades públicas de Puerto Rico transmitir mediante mecanismos electrónicos en su portal de internet las reuniones de sus respectivas Juntas, crear un archivo de grabaciones y otros fines. (24 de diciembre de 2013). <https://www.lexjuris.com/lexlex/Leyes2013/lexl2013159.htm>
- LexJuris Puerto Rico. (2006). *Acta Jones, Carta Orgánica de 1917 de Puerto Rico*. Recuperado el 16 de junio de 2021. <https://www.lexjuris.com/lexlex/lexotras/lexactajones.htm>
- Lincoln y Guba (2000). Paradigmas en Competencia en la Investigación Cualitativa en Inés Martínez De Castro (Ed.) *Por los Rincones, Antología de Métodos Cualitativos en la Investigación Social* (pp.113-145). El Colegio de Sonora Obregón.
- Llano, P. (4 de octubre de 2017). Trump lanza rollos de papel a los damnificados del huracán María en Puerto Rico. *El País*.  
[https://elpais.com/internacional/2017/10/03/estados\\_unidos/1507056769\\_135455.html](https://elpais.com/internacional/2017/10/03/estados_unidos/1507056769_135455.html)
- Luoma-aho, V. Canel, M. y Hakola, J. (2021). Public sector reputation and netpromoter score. *International Review on Public and Nonprofit Marketing*. 1-28. 10.1007/s12208-021-00280-  
[https://www.researchgate.net/publication/350105941\\_Public\\_sector\\_reputation\\_and\\_netpromoter\\_score](https://www.researchgate.net/publication/350105941_Public_sector_reputation_and_netpromoter_score)
- Marcial, J. (13 de marzo de 2017). Junta de Control Fiscal discute medidas contundentes para Puerto Rico. *Chicago Tribune*. <https://www.chicagotribune.com/os-es-junta-control-fiscal-plan-economico-puerto-rico-20170313-story.htm>
- Marín, L. (1953). La personalidad puertorriqueña en el Estado Libre Asociado (1953) La Colección Puertorriqueña - issuu. (s.f.). Recuperado el 22 de junio de 2021 de [https://issuu.com/coleccionpuertorriquena/docs/personalidad\\_pr\\_ela\\_lmm](https://issuu.com/coleccionpuertorriquena/docs/personalidad_pr_ela_lmm)

- Marshall, J. (19 de octubre de 1937). Interview with Frank Stanton and Paul Lazarsfeld regarding the Princeton radio project, *100 Years: The Rockefeller Foundation*. [https://rockfound.rockarch.org/digital-library-listing/-/asset\\_publisher/yYxpQfeI4W8N/content/interview-with-frank-stanton-and-paul-lazarsfeld-regarding-the-princeton-radio-proje-1](https://rockfound.rockarch.org/digital-library-listing/-/asset_publisher/yYxpQfeI4W8N/content/interview-with-frank-stanton-and-paul-lazarsfeld-regarding-the-princeton-radio-proje-1)
- Martínez, A., Toledo, K. y Pérez, J. (2016). *Deuda Pública, Política Fiscal y Pobreza en Puerto Rico* (Informe del Instituto Caribeño de Derechos Humanos, ICADH). Universidad Interamericana. <https://noticiasmicrojuris.files.wordpress.com/2016/04/final-informe-audiencia-pucc81blica-pr-4-de-abril-2016-2.pdf>
- Marxuach, S. (3 de febrero de 2015). *Crónica del endeudamiento en el siglo 21*. CNE Puerto Rico's Think Thank. <https://grupocne.org/2015/02/03/cronica-del-endeudamiento-en-el-siglo-21/>
- Metro. (10 de julio de 2019). *Arrestan a Julia Keleher en Washington; Keleher sería una de las personas arrestadas por una investigación de los federales a Educación y ASES*. <https://www.metro.pr/pr/noticias/2019/07/10/arrestan-julia-keleher-washington.html>
- Microjuris. (2016). *Compromiso con Puerto Rico; Plan de Gobierno de Ricardo Rosselló*. <https://noticiasmicrojuris.files.wordpress.com/2016/09/pnp2016.pdf>
- Milken Institute School of Public Health. (2018). *Project Report Ascertainment of the estimated excess mortality from Hurricane María in Puerto Rico*.
- Microjuris. (2 de mayo de 2018). *Departamento de Justicia concluye y refiere investigación relacionada al chat de Whatsapp*. <https://aldia.microjuris.com/2018/05/02/departamento-de-justicia-concluye-y-refiere-investigacion-relacionada-al-chat-de-whatsapp/>
- Mintzberg, H. (1987). The Strategy Concept I: Five Ps for Strategy. *California Management Review, Fall*.
- Mintzberg, H. (1989). *Mintzberg y la Dirección - Henry Mintzberg - Google Libros* (S. A. Díaz de Santos, Ed.; Díaz de Santos, S.A.). <https://books.google.com.pr/books?id=CZX1NRqyPkMC&pg=PA113&lpg=PA113&dq=nucleo+operativo&source=bl&ots=5qGJBstz6i&sig=ACfU3U1awkTmP9DVOWSiu7Ic-UfUS1bI3g&hl=es&sa=X&ved=2ahUKEwjC6->

D2rLPoAhWmmOAKHeK0CL8Q6AEwFnoECAwQAQ#v=onepage&q=nucleo%20operativo&f=false

- Mirón, P., Hernández, J. y Escobar, B. (2012). La Administración Española de Puerto Rico: las cuentas públicas a finales de su colonización. *Revista Empresarial Inter Metro*.  
<http://ceajournal.metro.inter.edu/spring12/mironhernandezescobar0801.pdf>
- Moore, J. (2012). *Open Government Challenges in 2012. Gobierno Abierto: 13 retos para 2012* Antoni Gutierrez-Rubi. <https://www.gutierrez-rubi.es/2011/12/21/gobierno-abierto-12-retos-para-2012/>
- Muñoz, F. (2012). Las Características del Portavoz. UNE Unión de Editoriales (Ed.), *El Portavoz en la Comunicación de las Organizaciones; Fundamentos Teóricos- Prácticos* (1ª ed., pp. 133-160).
- Naciones Unidas. (2020). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*.  
<https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>
- Negociado de Telecomunicaciones. (2020). *La Historia de las Telecomunicaciones en Puerto Rico*. <https://jrtrpr.pr.gov/historia/>
- Negrón, H. (1992). *Historia Militar de Puerto Rico by La Colección Puertorriqueña - issuu*. Producción: Ediciones Siruela, S.A.  
[https://issuu.com/coleccionpuertorriquena/docs/historia\\_militar\\_de\\_pr\\_1992](https://issuu.com/coleccionpuertorriquena/docs/historia_militar_de_pr_1992)
- Nieves, L. et al. (2018). Colección Antologías del Pensamiento Social Latinoamericano y Caribeño [Puerto Rico] (1a ed). CLACSO
- Nolla-Acosta, J. y Silen Afanador, E. (2019). *Elecciones en Puerto Rico*. Lulu.com.
- Norris, P. (2004). *Political Communications*. Encyclopedia of the Social Sciences. Harvard University.  
[https://www.ucg.ac.me/skladiste/blog\\_22054/objava\\_40795/fajlovi/Political%20Communications%20\\_%20Pipa%20Norris.pdf](https://www.ucg.ac.me/skladiste/blog_22054/objava_40795/fajlovi/Political%20Communications%20_%20Pipa%20Norris.pdf)
- NotiCel. (8 de abril de 2019). Rosselló no sabe de ninguna investigación federal en contra de Keleher.  
<https://www.noticel.com/educacion/ahora/gobierno/rossello/politica/top-stories/20190409/rossello-no-sabe-de-ninguna-investigacion-federal-en-contra-de-keleher/>

- Noticel. (29 de enero de 2014). Acevedo Vilá y su criatura: El IVU le hizo un daño terrible a la economía. <https://www.noticel.com/economia/20140130/acevedo-vila-y-su-criatura-el-ivu-le-hizo-un-dano-terrible-a-la-economia/>
- Noticel. (10 de marzo de 2011). Ley 7 ha sido la más nefasta. <https://www.noticel.com/ahora/20110310/ley-7-ha-sido-la-mas-nefasta/>
- Noticel. (27 de abril de 2018). Un vistazo a lo que pasó el 1 de mayo de 2017. <https://www.noticel.com/gobierno/ahora/la-calle/20180430/un-vistazo-a-lo-que-paso-el-1-de-mayo-de-2017/>
- Noticentro. (2016). Ricky Rosselló asegura que no vivirá en Fortaleza. [https://www.wapa.tv/noticias/politica/ricky-rossello-asegura-que-no-viviria-en-fortaleza\\_20131122266339.html?fb\\_comment\\_id=1679895448688430\\_2986762968001665&jwsouce](https://www.wapa.tv/noticias/politica/ricky-rossello-asegura-que-no-viviria-en-fortaleza_20131122266339.html?fb_comment_id=1679895448688430_2986762968001665&jwsouce)
- Oficina Central de Comunicaciones. (2002). *Plan de Comunicación para la Gobernadora Sila M. Calderón*.
- Orden Ejecutiva Núm. 1841 del Gobernador Rafael Hernández Colón (2 de enero de 1973). [http://app.estado.pr.gov/Ordenes\\_Ejecutivas/1973/OE-1973-1841.pdf](http://app.estado.pr.gov/Ordenes_Ejecutivas/1973/OE-1973-1841.pdf)
- Orden Ejecutiva Núm 3842-81 del Gobernador del Estado Libre Asociado. (16 de enero de 1981). [http://app.estado.pr.gov/Ordenes\\_Ejecutivas/1981/OE-1981-3842.pdf](http://app.estado.pr.gov/Ordenes_Ejecutivas/1981/OE-1981-3842.pdf)
- Orden Ejecutiva Núm 4669 para constituir la Secretaría de la Gobernación, el cuerpo de asesores del Gobernador y asignar funciones, deberes y responsabilidades. (6 de mayo de 1986). <http://rafaelhernandezcolon.org/Ordenes%20Ejecutivas%20RHC/OE%201973-%201989/1986/5.%20Mayo/OE-1986-4669.pdf>
- Orden Ejecutiva Núm.1994-03. Orden Ejecutiva para crear la Oficina Central de Comunicaciones adscrita a la oficina propia del Gobernador; y establecer sus funciones. (19 de enero de 1994). [http://app.estado.pr.gov/Ordenes\\_Ejecutivas/1994/OE-1994-03.pdf](http://app.estado.pr.gov/Ordenes_Ejecutivas/1994/OE-1994-03.pdf)
- Orden Ejecutiva Núm. 28-2002. Orden Ejecutiva para crear la Secretaría de Asuntos Públicos, Constituir su oficina y asignarle funciones, deberes y responsabilidades. (14 de junio de 2002). [http://app.estado.pr.gov/Ordenes\\_Ejecutivas/2002/OE-2002-28.pdf](http://app.estado.pr.gov/Ordenes_Ejecutivas/2002/OE-2002-28.pdf)
- Orden Ejecutiva Núm. 2015-41. Orden Ejecutiva del Gobernador Alejandro García Padilla para formalizar el reconocimiento de las funciones ejercidas actualmente por el Secretario de

- Prensa, consolidarlas en la Secretaría de asuntos públicos y designarlas como Secretaría de Asuntos Públicos y Prensa. (30 de octubre de 2015).  
[https://basecero.ogp.pr.gov/apex/f?p=161:15:::~](https://basecero.ogp.pr.gov/apex/f?p=161:15:::)
- Orden Ejecutiva Núm. 2017-11. Orden Ejecutiva del Gobernador de Puerto Rico, Hon. Ricardo Rosselló Nevares, para establecer las funciones de Secretario de Asuntos Públicos y Política Pública de la Oficina del Gobernador. (10 de enero de 2017).  
[https://basecero.ogp.pr.gov/apex/f?p=161:15:::~](https://basecero.ogp.pr.gov/apex/f?p=161:15:::)
- Orden Ejecutiva Núm. 2017-15. Orden Ejecutiva del Gobernador de Puerto Rico, Hon. Ricardo Rosselló Nevares, para crear el Puerto Rico Innovation and Technology Service (PRITS).  
<https://bvirtualogp.pr.gov/ogp/Bvirtual/leyesreferencia/PDF/2/OE-2017-015.pdf>
- Orden Ejecutiva Núm. 2017-14. Orden Ejecutiva del Gobernador de Puerto Rico, Hon. Ricardo Rosselló Nevares, para establecer la Oficina del Principal Ejecutivo de Información.  
<https://bvirtualogp.pr.gov/ogp/Bvirtual/leyesreferencia/PDF/2/OE-2017-015.pdf>
- Organización de los Estados Americanos. (2020). *Misión Permanente ante la Organización de Estados Americanos*. <https://eoea.cancilleria.gob.ar/es/node/4003>
- Organización de Naciones Unidas; Asamblea General (6 de mayo de 2002). Decisión del Comité Especial de 22 de junio relativa a Puerto Rico. Informe preparado por Fayssal Mekdad.  
<https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/AC.109/2002/L.4>
- Partido Popular Democrático. (2019). *Portal Electrónico del Partido Popular Democrático*.  
<https://www.ppdpr.net/>
- Pedro, P., Murciano, M., Julián, J., Borreguero, H., y Escobar Pérez, B. (2012). La administración española de Puerto Rico: Las cuentas públicas a finales de su colonización en *Revista Empresarial Inter Metro*. Primavera. 8(1).
- Peschard, J. (2018). *Transparencia: promesas y desafíos* (1ª ed.). El Colegio de México, A.C, Universidad Nacional Autónoma de México.  
<https://books.google.com.pe/books?id=EldZDwAAQBAJ&printsec=frontcover#v=onepage&q&f=false.com.pe/books?id=EldZDwAAQBAJ&printsec=frontcover#v=onepage&q&f=false>
- Primera Hora. (8 de enero de 2014). Las grandes huelgas del sistema público y sus desenlaces.  
<https://www.primerahora.com/noticias/puerto-rico/notas/las-grandes-huelgas-del-sistema-y-sus-desenlaces/>

- Primera Hora. (13 de julio de 2010). Pedro Rosselló dice no es el momento para un plebiscito criollo. <https://www.primerahora.com/noticias/gobierno-politica/notas/pedro-rossello-dice-no-es-el-momento-para-un-plebiscito-criollo/>
- Primera Hora. (20 de marzo de 2009). Aníbal Acevedo Vilá en juicio: Día 29. <https://www.primerahora.com/noticias/puerto-rico/notas/anibal-acevedo-vila-en-juicio-dia-29/>
- Primera Hora. (28 de agosto de 2009). “Such is life”... Señor Jaime González. <https://www.primerahora.com/noticias/puerto-rico/notas/such-is-life-senor-jaime-gonzalez/>
- Primera Hora. (27 de febrero de 2016). Bernier critica decisión del gobierno de AGP; El exsecretario de Estado censuró el cierre de la Oficina del Jefe de Informática. <https://www.primerahora.com/noticias/gobierno-politica/notas/bernier-critica-decision-del-gobierno-de-agp/>
- Primera Hora. (7 de febrero de 2014). Moody’s degrada el crédito de Puerto Rico a chatarra. <https://www.primerahora.com/noticias/gobierno-politica/notas/moodys-degrada-el-credito-de-puerto-rico-a-chatarra/>
- Quiñones, A. (18 de noviembre de 2015). Corrupción e Impunidad. *El Nuevo Día*. <https://www.elnuevodia.com/opinion/punto-de-vista/corrupcion-e-impunidad/>
- Quiñones, A. (2020). *La proclama de Miles – Aquí Está Puerto Rico*. October 11. <https://aquietapr.com/la-proclama-de-miles/>
- Real Academia Española. (s.f.). *Diccionario de la lengua española*. Recuperado el 3 de junio de 2021, <https://dle.rae.es/>
- Revista ICP - *Primera Serie - Núm. 100 — Archivo Virtual del Instituto de Cultura Puertorriqueña*. (1996). <https://www.archivoicp.com/revista-icp-primera-serie-nm-100>
- Reyes, F. (Enero, 2015). La Cultura como Campo de Batalla: El Caso del Gobierno Araña. *Revista del Instituto de Cultura Puertorriqueño*, 3(1), 57-73. <https://www.archivoicp.com/revista-icp-tercera-serie-nm-1>
- Ribes, F. (1971). *Albizu Campos, Puerto Rican Revolutionary*. (1ª ed.). Plus Ultra Educational Publishers, Inc.
- Riorda, M. (2006). *La Construcción del Consenso; Gestión de la Comunicación gubernamental* (1ª ed.). La Crujía.

- Riorda, M. (2006). Hacia un Modelo de Comunicación Gubernamental para el Consenso. En Elizalde D. Fernández & M. Riorda (Eds.), *La construcción del consenso: Gestión de la comunicación gubernamental* (pp. 17-131). La Cruzjía.
- Riorda, M. (2008). “Gobierno bien, pero comunico mal”: análisis de las rutinas de la comunicación gubernamental. *Revista Del CLAD Reforma y Democracia*.  
<https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533671002.pdf>
- Riorda, M. (2011). La comunicación gubernamental como comunicación gubernamental. *Politai* 2(3). <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/politai/article/view/13956>
- Riorda, M. (mayo-junio de 2017). Redes sociales para gobernar. Una mirada de América Latina. *Nueva Sociedad*. <https://nuso.org/articulo/redes-sociales-para-gobernar/>
- Riorda, M. (2020). Antes de Comunicar el riesgo o la crisis: hay que diferenciarlos. *Más Poder Local*, (4), 20-23. <file:///Users/rosasesenton/Downloads/Dialnet-AntesDeComunicarElRiesgoOLaCrisis-7407215.pdf>
- Riorda, M. (2020). *Hacia un modelo de comunicación gubernamental para el consenso*. Universidad Nacional de Lomas de Zamora; Facultad de Ciencias Sociales.
- Rivera, M. (12 de febrero de 2017). Intento por salvar del fracaso al puerto de Ponce. *El Vocero*.  
[https://www.elvocero.com/actualidad/intento-por-salvar-del-fracaso-al-puerto-de-ponce/article\\_8a75cb32-d6ec-11e7-94d6-032c562c002e.html](https://www.elvocero.com/actualidad/intento-por-salvar-del-fracaso-al-puerto-de-ponce/article_8a75cb32-d6ec-11e7-94d6-032c562c002e.html)
- Rivera, R. (18 de julio de 2019). Las 12 peores frases del chat que puso a Rosselló en la peor crisis de su gestión. *Univisión*. <https://www.univision.com/noticias/politica/las-12-peores-frases-del-chat-que-tienen-a-rossello-al-borde-de-una-crisis>
- Rodrigo, L. (2017). ). El Decreto Sueco sobre la Libertad de Escritura y Prensa de 1766. Manuel Sánchez (Ed). *31 Visiones Actuales de la Transparencia; Realidad Comparada de la Transparencia*. DKM Editores.  
[https://eprints.ucm.es/id/eprint/44774/1/V\\_TRANSPARENCIA\\_DEF.pdf](https://eprints.ucm.es/id/eprint/44774/1/V_TRANSPARENCIA_DEF.pdf)
- Rodríguez, S. (14 de julio de 2018). El embusteroski. *Noticel*.  
<https://www.noticel.com/article/20180715/el-embusteroski/>
- Rodríguez, N. (2010). *Pensamientos y Reflexiones de Rafael Hernández Colón*. (1ª ed.). Fundación Biblioteca Rafael Hernández Colón, Ponce, Puerto Rico.
- Rodríguez, S. (13 de julio de 2017). El Periodismo comprado por el gobierno. *NotiCel*.  
<https://www.noticel.com/opiniones/el-periodismo-comprado-por-el-gobierno/677881570>

- Romero, C. (24 de febrero de 1977). *Mensaje del Honorable Carlos Romero Barceló*. Biblioteca Legislativa Senado de P.R.
- Rosario, F. (6 de marzo de 2019). Confirman cambios y renuncia en La Fortaleza. *El Nuevo Día*. <https://www.primerahora.com/noticias/gobierno-politica/notas/confirman-cambios-y-renuncia-en-la-fortaleza/>
- Rosselló, P. (23 de marzo de 1993). *Mensaje del Gobernador del Estado Libre Asociado de Puerto Rico Hon. Pedro Rosselló*.
- Rosselló, R. (28 de febrero de 2017). *Mensaje del Honorable Ricardo Rosselló Nevares*. Biblioteca Legislativa Senado de P. R.
- Sanders, K. and Canel, M. (2013). *Government communication in 15 countries: Themes and challenges*. <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-37870/Government%20communication%20in%2015%20countries-1.%20Themes%20and%20challenges.pdf>
- Sanders, K., y Canel, M. J. (2013). *Government communication: cases and challenges*. Bloomsbury Academic. London.
- Santana, L. (1994). *Fulgor y Decadencia de la Administración Pública en Puerto Rico*. (1ª ed.). La Torre del Viejo Ed.
- Santos, A. (2018). Use of Death Counts from Vital Statistics to Calculate Excess Deaths in Puerto Rico Following Hurricane María, 320(14):1491–1493. *Journal of the American Medical Association*. doi: [10.1001/jama.2018.10929](https://doi.org/10.1001/jama.2018.10929).
- Shannon, C. E., y Weaver, W. (1949). *The Mathematical Theory of Communication* (1ª ed.) Board of Trustees of the University of Illinois. [https://monoskop.org/images/b/be/Shannon\\_Claude\\_E\\_Weaver\\_Warren\\_The\\_Mathematical\\_Theory\\_of\\_Communication\\_1963.pdf](https://monoskop.org/images/b/be/Shannon_Claude_E_Weaver_Warren_The_Mathematical_Theory_of_Communication_1963.pdf)
- Schneider, A. (mayo-agosto, 2019). Política y conflictos laborales en Puerto Rico durante el primer gobierno de Carlos Romero Barceló (1977-1988). *Revista Digital de Historia y Arqueología desde el Caribe*, (38), 46-71. <chrome-extension://dagcmkpagilhakfdhnbomgmjdpkdklff/enhanced-reader.html?pdf=https%3A%2F%2Fbrxt.mendeley.com%2Fdocument%2Fcontent%2F6aed56b2-429c-3b03-bcef-abed5e34230b>

- Serrano, A. (14 de octubre de 2018). El acceso a la información durante una emergencia. *Centro de Periodismo Investigativo*. <https://periodismoinvestigativo.com/2018/10/el-acceso-a-la-informacion-durante-una-emergencia/>
- Serres, M. (1996). *La Comunicación Hermes I; Pensamiento Crítico/Pensamiento Utópico* (1ª ed.). Antropos. Barcelona.
- Sosa, O. (22 de octubre de 2017). Huracán María: dónde falló el operativo de respuesta. *Centro de Periodismo Investigativo*. <https://periodismoinvestigativo.com/2017/10/huracan-maria-donde-fallo-el-operativo-de-respuesta/>
- Sosa, O. (29 de mayo de 2018). Estudio de Harvard estima 4,645 muertes por el huracán María. *Centro de Periodismo Investigativo*. <https://periodismoinvestigativo.com/2018/05/estudio-de-harvard-estima-4645-muertes-por-el-huracan-maria/>
- Suárez, D. (28 de febrero de 2019). Aseguran Ramón Rosario no desplazará a June en el PNP. *El Nuevo Día*. <https://www.noticel.com/pnp/politica/ahora/top-stories/20190302/aseguran-ramon-rosario-no-desplazara-a-june-en-el-pnp/>
- Suárez, L. (2 de diciembre de 2016). Lista la voz oficial de Rosselló Nevares. *Caribbean Business en Español*. <https://cb.pr/serie-especial-lista-la-voz-oficial-del-gobierno-de-rossello-nevares/>
- Sullivan, M. (2001). *A Responsible Press Office*. U.S. Dept. of State, International Information Programs. <https://usa.usembassy.de/etexts/media/pressoffice.pdf>
- Sullivan, M. H. (2014). *Telling It Straight: How Trustworthy Government Information Promotes Better Media*. Center for International Media Assistance. <https://documents.pub/document/telling-it-straight-how-trustworthy-government-information-promotes-better.html>
- Sullivan, M. (2012). *A Responsible Press Office in the Digital Age* (Series Edition). Bureau of International Programs. [https://static.america.gov/uploads/sites/8/2016/06/A-Responsible-Press-Office-in-the-Digital-Age\\_Handbook-Series\\_English\\_508.pdf](https://static.america.gov/uploads/sites/8/2016/06/A-Responsible-Press-Office-in-the-Digital-Age_Handbook-Series_English_508.pdf)
- Supremo federal confirma al Supremo de Puerto Rico en Pueblo v. Sánchez-Valle (2016). *Microjuris al Día*. <https://aldia.microjuris.com/2016/06/09/supremo-federal-confirma-al-supremo-de-puerto-rico-en-pueblo-v-sanchez-valle/> Swartz, Omar. (Noviembre 1996).

- Telemundo. (21 de febrero de 2015). Renuncia Marcos Rodríguez Emma.  
<https://www.telemundopr.com/local/renuncia-marcos-rodriguez-emma/1921369>
- Tirado, C. (1996). *Proyecto Young (Que descanse en Paz)*.  
<http://www.prtc.net/~ctiradod/senador/proyctoyoung2.html>
- Torres, R. (2012). Gobernanza y Portavoces en UNE Unión de Editoriales (Ed.), *El Portavoz en la Comunicación de las Organizaciones; Fundamentos Teóricos- Prácticos* (1a ed., pp. 175–189). Universidad de Alicante.
- Trías Monge, J. (1980). *Historia constitucional de Puerto Rico: Vol. 4*, Editorial Universitaria, Ed.
- Trasfondo histórico del Tribunal Supremo - Poder Judicial de Puerto Rico. (n.d.). Recuperado el 22 de junio de 2021 de <https://www.poderjudicial.pr/index.php/tribunal-supremo/trasfondo-historico-del-tribunal-supremo/>
- UNAM. (2018). *Jacqueline Peschard, ¿podemos combatir la corrupción en México?*  
<https://grandesmaestros.unam.mx/curso/podemos-combatir-la-corrupcion-en-mexico/#1572055606075-2500aef1-32d0>
- United Kingdom Government. (2017). *Government Communication Plan 2017*.  
<https://communication-plan.gcs.civilservice.gov.uk/wp-content/uploads/2019/04/Government-Communication-Plan-2017-18.pdf>
- United States of America, Department of Justice. (August 6, 2014). *Transparencia del Gobierno*.  
<https://www.justice.gov/oip-espanol/transparencia-del-gobierno>
- United States of America Department of Justice. (April 30, 2021). *Privacy Act of 1974*.  
<https://www.justice.gov/opcl/privacy-act-1974>
- United States District Court for the District of Puerto Rico; Superseding Indictment, United States of America v Aníbal Acevedo Vilá. (24 de marzo de 2008).  
<https://www.justice.gov/archive/opa/pr/2008/March/crm-indictment-03272008.pdf>
- Universidad Ana G. Méndez (2020). Biografía de Luis G. Fortuño.  
[https://cupey.uagm.edu/biblioteca\\_fortuno\\_biografia](https://cupey.uagm.edu/biblioteca_fortuno_biografia)
- U. S. General Service Administration. (February 26, 2019). *The Federal Advisory Committee Act*. <https://www.gsa.gov/policy-regulations/policy/federal-advisory-committee-management/legislation-and-regulations/the-federal-advisory-committee-act>

- Valentín, L. y C. Burgos. (10 de agosto de 2017). ¿Pondrá la junta reparos a reforma de retiro de Rosselló? *CB en Español*. <https://cb.pr/pondra-la-junta-reparos-a-reforma-de-retiro-de-rossello/>
- Vargas, M. (2010). La revuelta también vino de la caña: el caso de Puerto Rico. *Revista de Estudios Latinoamericanos*, Junio. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1665-85742010000100006](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-85742010000100006)
- Vázquez, S. (5 de mayo de 2017). ¿Cuánto tomó prestado cada gobernante? *Metro*. <https://www.metro.pr/pr/noticias/2017/05/05/cuanto-tomo-prestado-gobernante.html>
- Vizer, E. A. (2018). Notes for an ontology of communication II: On the “Materialities of communication.” *ResearchGate*. 21(2), 553–592. <https://doi.org/10.5294/pacla.2018.21.2.12>
- V-lex, Información Jurídica. (2009). *Orden Ejecutiva del Gobernador del Estado Libre Asociado para establecer la Oficina del Principal Ejecutivo de información del Gobierno de Puerto Rico*. <https://vlex.com/pr/vid/orden-ejecutiva-n-oe-820332677>
- Vos M. (2006). Setting the research agenda for governmental communication. *Journal of Communication Management*, 10(3), 250-258. [https://www.researchgate.net/publication/247623458\\_Setting\\_the\\_research\\_agenda\\_for\\_governmental\\_communication](https://www.researchgate.net/publication/247623458_Setting_the_research_agenda_for_governmental_communication)
- Wolton, D. (1990). Political Communication: The Construction of a Model. *European Journal of Communication*, 5(1), 9–28. <https://doi.org/10.1177/0267323190005001002>
- Wolton, D. (2007). *Pensar la Comunicación*. (1ª ed.). Prometeo Libros.
- Zúñiga, R. (21 de mayo de 2003). Gobernadora Calderón anuncia no buscará reelección. LMT en español. <https://www.lmtonline.com/lmtenespanol/article/Gobernadora-Calder-n-Anuncia-no-buscar-10164223.php>