

**ADVERTENCIAS DESOÍDAS:
ENTRE EL ESPACIO FINANCIERO Y LA ECONOMÍA REAL**

ARTÍCULO

FRANCISCO A. CATALÁ OLIVERAS*

Introducción	753
I. Legado de la disciplina económica.....	754
II. Destrucción creativa regional.....	757
III. Informes y retos.....	759
IV. Apostilla fiscal	764
Conclusión: Advertencias de cierre.....	767

INTRODUCCIÓN

EN DICIEMBRE DE 1930, UN AÑO LUEGO DE COMENZADA LA GRAN DEPRESIÓN que se extendería a lo largo de toda la década, John M. Keynes escribió lo siguiente sobre lo que podría denominarse percepción popular:

El mundo ha tardado en percatarse de que este año estamos viviendo en la sombra de una de las mayores catástrofes económicas de la historia moderna. Pero ahora que el hombre de la calle se ha dado cuenta de lo que está pasando, sin conocer ni el cómo ni el porqué, se siente abrumado por unos temores exagerados; en cambio, previamente, cuando comenzaban a aparecer los motivos de preocupación, no experimentó lo que hubiera sido una inquietud razonable.¹

Keynes parece lamentar que no se experimentara una inquietud razonable que permitiera actuar a tiempo para evitar la catástrofe. Existían las señales, no faltaban las advertencias, pero, como en tantas ocasiones, pasaron desapercibidas. La historia se repite.

Dicen que “en guerra avisada no muere gente”. Tal premisa es extraña puesto que en todas las guerras, avisadas o no, muere gente. Quizás lo que se intenta expresar es que si se le hace caso al aviso pueden tomarse previsiones que permitan reducir las bajas en el enfrentamiento bélico; o, tal vez, se quiere significar que el aviso puede servir de acicate para un diálogo que haga posible dirimir las diferencias en un marco de paz en lugar de en un frente de guerra. Sea como sea, la

* Catedrático en el Departamento de Economía de la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras.

1 JOHN M. KEYNES, ENSAYOS DE PERSUASIÓN 134 (1988).

clave radica en no tomar las advertencias; trátense de guerras, huracanes o fenómenos económicos, livianamente. La razón es sencilla: ignorarlas puede provocar que se tenga que pagar un precio extraordinariamente alto.

Puesto que el presente es consecuencia del pasado, resulta pertinente explorar algunas advertencias que forman parte del legado de la historia del pensamiento económico. En la instancia de Puerto Rico sobran los estudios y, por lo tanto, no han sido pocas las advertencias. Basta una muestra de las mismas para iniciar la definición de un cuadro diagnóstico de la presente crisis y el delineamiento de posibles vías de acción para enfrentarla.

I. LEGADO DE LA DISCIPLINA ECONÓMICA

Los inventos, los avances científicos, los cambios tecnológicos y las revoluciones en el mundo del trabajo han configurado a la economía de la producción. En el seno de la economía real se revolucionó la transportación marítima, aérea y terrestre. Basta tomar nota de la sustitución de las velas por las grandes maquinarias de los barcos modernos, de los globos por los aviones y de los caballos por los automóviles para apercibirse de dónde se realizan los verdaderos cambios. Imagínese por un momento el impacto del automóvil en la vida cotidiana, en la organización del trabajo, en la utilización del espacio, en el diseño de las ciudades y en la arquitectura de edificios y viviendas. Acompañese tal impacto con el desplazamiento de las velas y de las sociedades de alumbrado de gas por los proveedores de luz eléctrica y se tendrá un cuadro más cabal del siglo pasado. Recientemente, la producción de maquinillas cedió ante las rápidas y versátiles computadoras. El internet ha enredado a todo el mundo en una red informática descentralizada. Ahora proliferan los teléfonos inteligentes. Ciertamente, la revolución en las comunicaciones, que no se detiene, ha provocado una alteración integral tanto en el espacio privado como en el espacio público. La interacción social es otra.

Estas transformaciones suponen oportunidades para empresas, trabajadores y consumidores. Sin embargo, también implican pérdidas para otros. A este proceso el economista Joseph A. Schumpeter le llamó -basándose en una expresión acuñada por Werner Sombart en los inicios del siglo pasado- “destrucción creativa”, lo que supone nuevos artículos de consumo, nuevos métodos de producción, nuevos mercados y nuevas formas de organización.² Para Schumpeter, como también para Karl Marx, la vitalidad del orden económico capitalista radica en una especie de “revolución permanente”.³

Basta examinar el expediente histórico para advertir que en tales “revoluciones” no han estado ausentes las crisis. Aunque los avances científicos, los inventos, las innovaciones tecnológicas, y los nuevos perfiles de producción no se originan con los banqueros y financieros, ni ocurren en los espacios de las bolsas de valores, en estas crisis, la economía financiera asume un rol protagónico.

² JOSEPH A. SCHUMPETER, CAPITALISM, SOCIALISM, AND DEMOCRACY 83 (1975).

³ *Id.*

En toda burbuja financiera hay algún bien económico cuyo precio se infla hasta alcanzar niveles absurdos. La fuerza motriz de la espiral en precios es la especulación. La enajenación que provoca la codicia es extraordinaria. Un caso notorio, citado hasta en los textos introductorios de Economía, fue el de la manía por los tulipanes en la Holanda del siglo 17. Al convertirse en objeto de especulación, sus precios subieron hasta superar al de las casas.⁴

La reciente burbuja especulativa no se montó sobre los tulipanes, sino sobre las casas. Se generó un proceso intenso de endeudamiento, más allá de las posibilidades reales de muchos deudores, referido a bienes raíces con precios cada vez más inflados. Sobre las hipotecas se estableció una estructura piramidal de nuevos, complejos y atractivos instrumentos financieros muy bien clasificados por las agencias evaluadoras. Pero, tal y como pasa con las burbujas de jabón, tarde o temprano la pirámide colapsa y lo que lucía como un instrumento ingenioso y rentable se revela como valor falso o tóxico. En síntesis, el sistema financiero descuidó su papel de intermediación y, al dejarse arrastrar por el frenesí especulativo, dejó de servirle a la economía real para convertirse, como señalara Jürgen Stark, quien fuera economista jefe del Banco Central Europeo durante muchos años, en un sistema “autorreferencial”.⁵ Como han indicado muchos, la agenda desreguladora alimentó dicha desviación.⁶

El eco de la voz de Adam Smith, que publicó su famosa e influyente obra en 1776, debería estar resonando en los oídos de muchos: “El oro y la plata que circulan en un país se pueden muy bien comparar con un camino real, que aun cuando lleva al mercado todo el trigo y toda la yerba del campo, él, por su parte, no produce una sola brizna ni un solo grano”.⁷

En efecto, tal y como dice Smith, por el camino real o por la carretera circulan muchos bienes, pero no se produce ninguno. Presta, claro está, un servicio fundamental; vincula pueblos, ciudades y unidades de producción que continuamente reciben materias primas que transforman en bienes terminados. Cuando el tránsito se interrumpe la situación se torna crítica. Para que no se interrumpa hay que estipular reglas. Si estas no existen, o se violan, prevalece el caos. Imagínese por un momento que los encargados de las carreteras las convirtieran en un sistema “autorreferencial” que dominara al resto de la sociedad; que, por ejemplo, impusieran peajes arbitrarios en detrimento de la actividad productiva. Terminarían afectando adversamente a todo el andamiaje socioeconómico y, lógicamente, perjudicando sus propios intereses.

La concepción tradicional de los bancos los define como intermediarios. Estos vinculan, como las carreteras, a unas unidades con otras, a los que ahorran y a los que invierten y consumen, pero la especulación interrumpe tal vínculo. Entonces,

4 PAUL A. SAMUELSON & WILLIAM D. NORDHAUS, *ECONOMICS* 601 (19na ed. 2010).

5 JÜRGEN KOCKA, *CAPITALISM A SHORT HISTORY* 116 (2014).

6 JOSEPH E. STIGLITZ, *THE PRICE OF INEQUALITY* 34 (2012); THOMAS PIKETTY, *CAPITAL IN THE TWENTY-FIRST CENTURY* 297 (2014).

7 ADAM SMITH, *INVESTIGACIÓN SOBRE LA NATURALEZA Y CAUSAS DE LA RIQUEZA DE LAS NACIONES* 290 (1987).

ante la dimensión de superestructura de poder que cobra lo que debería circunscribirse a infraestructura social de intermediación financiera, la economía real -la que utiliza recursos limitados para producir bienes orientados a satisfacer urgencias sociales- se reduce al desempeño de un papel de reparto. El mundo se coloca al revés y queda, tanto el sector privado como público, sujeto a la lógica de unos mercados de capitales torcidos por la actividad especulativa. Dice Smith refiriéndose al imperativo de la regulación:

Estas reglamentaciones pueden considerarse indiscutiblemente como contrarias a la libertad natural. Pero el ejercicio de esta libertad por un contado número de personas, que puede amenazar la seguridad de la sociedad entera, puede y debe restringirse por la ley de cualquier gobierno, desde el más libre hasta el más despótico. La obligación de construir muros para impedir la propagación de los incendios es una violación de la libertad natural, exactamente de la misma naturaleza que las regulaciones en el comercio bancario de que acabamos de hacer mención.⁸

Cobra centralidad en la escena la llamada “financiarización” al debilitarse el marco regulatorio y, cada vez más enajenados de la economía real, asumen papeles protagónicos los cambistas y corredores de bolsa. El día a día del ciudadano y el desempleo comienza a preocupar menos y el comportamiento de los índices bursátiles más.

Recientemente se ha acusado la extraordinaria acumulación de ganancias no distribuidas en las arcas corporativas. En lugar de invertir en actividad productiva, canalizan sus excedentes hacia el juego especulativo. Compran de sus propias acciones como estrategia para aumentar el precio de las mismas y beneficiar las opciones de acciones y salarios de sus ejecutivos. Las grandes compañías farmacéuticas, por ejemplo, han reducido sus gastos en investigación y desarrollo a la misma vez que han aumentado las compras de sus acciones.⁹

Lo que Adam Smith advirtiera en el siglo 18, lo advirtió John M. Keynes, padre de la macroeconomía moderna, en el siglo 20:

Los especuladores pueden no hacer daño cuando sólo son burbujas en una corriente firme de espíritu de empresa; pero la situación es seria cuando la empresa se convierte en burbuja dentro de una vorágine de especulación. Cuando el desarrollo del capital en un país se convierte en subproducto de las actividades propias de un casino, es probable que aquél se realice mal.¹⁰

Para Keynes estaba clara la contradicción entre la propiedad nominal de corto plazo del especulador y la propiedad real y fija de la comunidad. El vínculo de esta con su base productiva no se disuelve en el corto plazo.

8 *Id.* en la pág. 293.

9 MARIANA MAZZUCATO, THE ENTREPRENEURIAL STATE, DEBUNKING PUBLIC VS. PRIVATE SECTOR MYTHS 25-26 (2013).

10 JOHN M. KEYNES, TEORÍA GENERAL DE LA OCUPACIÓN, EL INTERÉS Y EL DINERO 157 (1943).

Esto también lo advirtió Albert Hirschman, uno de los economistas que más ha aportado a la teoría del desarrollo. En un excelente ensayo, publicado en el año 1970, acuña la dicotomía de “salida y voz”, que luego aplicará a diversos objetos de estudio. Por “salida” entiende la opción de escape, ya sea buscando un proveedor alternativo o rompiendo una relación o emigrando del país. La “voz” se define como expresión pública que demanda acción.¹¹

Las salidas, definitivas del mercado financiero, les permiten a los accionistas divorciarse de la gestión empresarial o del ejercicio de la voz en la economía real. En otras palabras, la salida de la especulación en el mercado de valores desplaza a la voz de los actores en los procesos propiamente productivos, raíz del caos financiero traducido luego en crisis generalizada.

Para los individuos que intercambian acciones y bonos en la bolsa de valores la inversión se concibe como algo líquido o nominal. El frenesí especulativo hace que la propiedad sea de corto plazo. La perspectiva de largo plazo cede ante la urgencia de la ganancia a corto plazo, indiferente ante las consecuencias ecológicas y humanas. Sin visión de largo plazo es imposible, por definición, el compromiso con lo que sea o con quien sea. Predomina entonces la preferencia por la transacción rápida, que no crea ataduras prolongadas ni difíciles de romper. Se busca siempre la salida fácil y rápida.

Las crisis parten de relaciones sociales desiguales. En su reciente y muy comentado trabajo, Thomas Piketty insiste en el vínculo entre la desigualdad y la inestabilidad financiera.¹² Se ha planteado el hecho histórico del aumento en los indicadores en la desigualdad del ingreso justo antes de los grandes colapsos financieros.¹³ También son desiguales sus consecuencias, así como el impacto de las medidas para conjurarlas: rescates, políticas de austeridad, reestructuraciones de deudas, impagos, entre otras. Siempre se hacen sentir las diferencias entre clases sociales, deudores, acreedores, países y regiones.

II. DESTRUCCIÓN CREATIVA REGIONAL

Por “región” se entiende un componente territorial de un gran mercado por el que fluyen, sin mayores obstáculos, capitales, bienes y personas. El geógrafo y antropólogo David Harvey define a los grandes mercados como “mosaicos de desarrollo geográficamente desigual”.¹⁴

A la innovación le acompaña la obsolescencia. Esto tiene su expresión geográfica: mientras unas zonas florecen, otras se marchitan. El espacio se reorganiza constantemente. Algunas regiones logran rehabilitarse, mientras otras mueren. Se

¹¹ ALBERT O. HIRSCHMAN, EXIT, VOICE AND LOYALTY 3-4 (1970).

¹² THOMAS PIKETTY, *supra* nota 6, en la pág. 211.

¹³ JAMES K. GALBRAITH, THE END OF NORMAL 13 (2014).

¹⁴ DAVID HARVEY, SEVENTEEN CONTRADICTIONS AND THE END OF CAPITALISM 149 (2014) (traducción suplida).

trata del impacto geográfico de la llamada “destrucción creativa” a la que ya se hiciera referencia.

Los que estudian la crisis europea desde una perspectiva “paneuropea” postulan que el problema de fondo radica en un descomunal desbalance comercial en la eurozona favorable a Alemania. Esto se ha traducido en endeudamiento para otros socios comerciales de la zona -el caso más citado es Grecia- lo que se agrava debido a la incapacidad de ajuste (e.g. la devaluación) ante la inflexibilidad del euro.¹⁵

La geografía de Estados Unidos está salpicada de innumerables pueblos y zonas fantasmas que en algún momento tuvieron su cuarto de hora de buena fortuna. El capital, finalizada su gestión explotadora o extractiva, se marcha hacia otros lares que prometan mayor rentabilidad. Deja tras de sí un rastro de desolación por el que luego también transitarán las personas.

Durante el siglo 19 y las primeras décadas del siglo 20, la proliferación de pueblos fantasmas era más acusada. Luego, gracias a la intervención del Estado con sus programas de transferencias y asistencia social, el fenómeno se ha atenuado, aunque no ha desaparecido. Las fuerzas económicas que lo provocan tampoco han desaparecido. Las comunidades en los Apalaches siguen con vida. Las transferencias federales y los créditos fiscales las han ayudado. No obstante, también persiste la pobreza junto a indicadores de salubridad escandalosamente bajos.

El caso de la ciudad de Detroit es emblemático. No fue únicamente la competencia de otros países la que provocó la decadencia de su industria automotriz, también pesó el desplazamiento de fábricas hacia Tennessee y Alabama. Más aun, Silicon Valley, con su conjunto de fraguas de alta tecnología, desplazó a Detroit como centro del capitalismo estadounidense.

El conjunto del capital no experimenta la crisis de la misma forma que sus componentes; es ágil para abandonar las regiones críticas y ubicarse en las que lucen prometedoras. Ya, como agregado, la economía de Estados Unidos se encuentra en franco crecimiento a pesar que no son pocas las zonas que permanecen rezagadas.

Puerto Rico, como “región económica” del mercado de Estados Unidos, ha tenido su cuota de vaivenes y rupturas en el orden socioeconómico. A la emigración del capital agrícola le siguió la emigración masiva de gente durante la década de 1950. Ahora confronta el fenómeno de la desindustrialización, proceso con el que estudios empíricos asocian el crecimiento de la deuda.¹⁶ Junto a la disminución del empleo en prácticamente todos los sectores y al colapso en las finanzas públicas se repite la emigración masiva. El deterioro es generalizado. El País pierde la población con más potencial productivo y parece desdibujarse.

Por la particular condición tributaria de esta “región”, a manera de una “jurisdicción foránea”, y por su acceso a las transferencias de fondos federales, algunos

¹⁵ GALBRAITH, *supra* nota 13, en la pág. 227.

¹⁶ JOSÉ G. CARABALLO & JUAN LARA, FROM DEINDUSTRIALIZATION TO UNSUSTAINABLE DEBT: THE CASE OF PUERTO RICO (2015).

políticos acuñaron el lema “el mejor de los dos mundos”. Pero la patente indefensión política; la debilidad de la base productiva; la baja tasa de empleo; el insostenible endeudamiento; la emigración masiva; la desigualdad en la distribución de ingresos y riqueza; la desproporción entre lo que reciben los dueños del capital y los asalariados; el deterioro del espacio público; la degradación ambiental; la persistente dependencia y la descomposición social, entre otros problemas, han dado al traste con tal apreciación. Por más vueltas que se le den a las distintas concepciones de Puerto Rico, y por más malabares que se hagan con eufemismos y racionalizaciones, resulta ineludible concluir que la “región económica” no anda bien. Se desdibuja.

¿Qué hacer? Los países y las regiones que progresan atraen y gestan nuevas actividades económicas en función de la diversidad de sus mercados y de sus fuentes de inversión; articulan sólidas infraestructuras sociales (como la educación pública y el servicio de salud) y físicas (transportación, comunicación, energía) montadas en una amplia y creciente base impositiva; aprovechan al máximo recursos que les permitan distinguirse y conquistar ventajas comparativas, como, entre otros, posición geográfica, rutas comerciales, experiencia histórica y acervo cultural, y se caracterizan por su agilidad institucional o disposición al cambio. Pero esta agenda de desarrollo, aquí y fuera de aquí, está reñida con las restricciones que suelen imponer las políticas de austeridad inspiradas en el neoliberalismo. Y, como han señalado analistas griegos, está reñida con la obligación de usar recursos escasos para el pago de la deuda en lugar de orientarlos a la reconstrucción de la economía.¹⁷

III. INFORMES Y RETOS

A pesar del indiscutible dominio de la doctrina neoliberal durante las últimas tres décadas, no han faltado las advertencias útiles en muchos de los informes de distintas instancias del Gobierno de Estados Unidos. Si se escudriñan, también pueden encontrarse observaciones aleccionadoras en informes de asesores contratados por el gobierno de Puerto Rico. Basta una pequeña muestra de informes recientes, pertinentes para el objeto de estudio bajo consideración.

El Departamento del Tesoro rindió seis informes sobre las operaciones y el impacto económico de las “corporaciones de posesiones” o empresas cobijadas según la sección 936 del Código de Rentas Internas federal (en adelante, “Sección 936”), disposición que proveía para la remisión de ganancias desde la posesión hasta la metrópoli en condiciones fiscales de privilegio. El último informe data de marzo de 1989.¹⁸

¹⁷ Véase Michalis Nikiforos *et al.*, *The Greek Public Debt Problem*, LEVY ECON. INST. BARD C. POL'Y NOTES, no. 2, February 2015, http://www.levyinstitute.org/pubs/pn_15_2.pdf.

¹⁸ DEPARTMENT OF THE TREASURY, THE OPERATION AND EFFECT OF THE POSSESSION CORPORATION SYSTEM OF TAXATION, SIXTH REPORT (1989).

Recurrentemente se insistió en que la actividad de estas corporaciones y el beneficio económico para el País no estaban en correspondencia con sus extraordinarias ventajas fiscales tanto en el plano federal como local. Se acusó una y otra vez el abuso con los “precios de transferencia” y se destacó la carencia de eslabonamientos con el resto de la economía, es decir, la naturaleza de enclave del conjunto de empresas 936. Inclusive, se planteó la posibilidad de que las empresas se acogieran a otras disposiciones fiscales si se eliminaba dicha sección. Como si todo esto no fuera suficiente, se expresó escepticismo sobre el impacto de los fondos 936 en la inversión en actividades productivas.¹⁹ En otras palabras, como tal vez lo hubiera expresado Adam Smith, en el camino real del oro y la plata eran muchas las salidas y desviaciones. Es decir, se acusó de “financiarización”.

¿Qué esperaba el Tesoro que hiciera el Gobierno de Puerto Rico? Quizás una reforma tributaria integral que no excluyera a las corporaciones 936 y les exigiera mayor responsabilidad fiscal; quizás una mejor ejecución en lo relacionado a las actividades elegibles para usar fondos 936, o quizás mayor agilidad institucional y capacidad emprendedora para canalizar el financiamiento hacia inversiones realmente productivas. Pero entonces, en Puerto Rico reinaba la complacencia.

Ahora, ya derogada la Sección 936, el Banco de la Reserva Federal de Nueva York ha publicado dos informes en los que identifica como desafío o reto importante que confronta Puerto Rico el imperativo de reducir la dependencia de una industria en contracción: la farmacéutica, cuya “presencia desmedida” o desproporcionada ha obedecido a incentivos fiscales.²⁰ A este reto ambos informes añaden otros cuatro: aumentar las oportunidades en el mercado laboral, desarrollar el capital humano, reducir los costos de la actividad comercial y movilizar financiamiento para el desarrollo. Dicho así, es difícil no coincidir.

¿Es necesario disminuir la dependencia de una industria en contracción? Pues claro que sí. ¿Cuántas veces se ha recalado la inadecuación de estrategias basadas en el establecimiento de enclaves económicos? Sin embargo, no se aprendió lo suficiente con la experiencia del monocultivo azucarero ni con la aventura petroquímica pues, poco después, reinó el entusiasmo ciego con la industria farmacéutica, ahora en contracción.

¿Hay que aumentar las oportunidades en el mercado laboral? Pues claro que sí. Si algo ha caracterizado por décadas a la economía de Puerto Rico ha sido la coexistencia de altas tasas de desempleo con bajas tasas de participación laboral. La tasa de empleo es escandalosamente baja. Pero esto no se logra con un salario inferior al mínimo para trabajadores menores de veinticinco años, tal y como se ha propuesto. Esta sugerencia parece ignorar el impacto negativo que la misma tendría en el mercado laboral, pues tornaría más “competitivas” a la economía informal, al refugio de la asistencia pública y a la válvula de escape de la emigración,

¹⁹ *Id.* en las págs. 1, 4, 51, 59, 80, 85.

²⁰ Véase FEDERAL RESERVE BANK OF NEW YORK, INFORME SOBRE LA COMPETITIVIDAD DE LA ECONOMÍA DE PUERTO RICO (2012); FEDERAL RESERVE BANK OF NEW YORK, AN UPDATE ON THE COMPETITIVENESS OF PUERTO RICO'S ECONOMY (2014).

aparte de que podría crear un incentivo perverso para reducir las plazas para trabajadores mayores de veinticinco años.

¿Hay que desarrollar el capital humano? Pues claro que sí. ¿Quién en su sano juicio puede negar la importancia central de la educación? Tampoco se puede negar el deterioro de la calidad del sistema educativo puertorriqueño, desde abajo hasta arriba. Queda en el tintero la interrogante de cómo atraer el mejor talento al magisterio con pésimos salarios y con menoscabo de beneficios marginales, como es el caso de las pensiones.

¿Es necesario reducir costos como los que provocan las leyes de cabotaje, los enredos burocráticos, el elevado precio de la energía eléctrica y una serie de fallas infraestructurales? Pues claro que sí. El peso de tales costos no solo lo sienten las empresas sino toda la ciudadanía. Pero no se debe ignorar el enorme costo de la politización, del resquebrajamiento del sistema de mérito en el servicio público y del binomio de la extorsión y el soborno entre el gobierno y el sector privado. ¿Cuánto le cuesta a la sociedad puertorriqueña la profunda confusión entre la actividad emprendedora y la gestión de cacería de rentas, o *rentseeking*, de la empresa privada?

¿Es imperativo movilizar el financiamiento para el desarrollo? Pues claro que sí. Pero sobre este particular el Banco de la Reserva Federal de Nueva York es bastante lacónico.

En el segundo informe, aparte de la trillada obsesión neoliberal con la flexibilización del mercado laboral (e.g. precarización del trabajo) y la privatización, se añaden unas recomendaciones que, salvando la distancia temporal, se asemejan a las reformas que instituyera el gobernador Tugwell hace setenta años orientadas a garantizar una base fiscal amplia, la autonomía de las corporaciones públicas, la ausencia de “subsidios cruzados” entre las entidades gubernamentales y la articulación de un proceso presupuestario anual inscrito en un plan fiscal de seis años.²¹ Todo esto, y más, quedaron a la vera del camino hace décadas. Ahora, probablemente sin apercibirse de ello, el Banco de la Reserva Federal de Nueva York invita al rescate de la institucionalidad extraviada.

El informe, justo en la introducción, contiene una afirmación que no se debe pasar por alto. Señala que Puerto Rico se enfrenta a dos alternativas. La primera es hacerse cargo o “manejar sus propios ajustes económicos”, y colocar al Gobierno sobre bases fiscales seguras. La segunda es esperar que la emigración y la “disciplina” del mercado provoquen ajustes más dolorosos.²² De tal encrucijada no parece haber escapatoria. También es evidente la alternativa que, en función de los intereses del país, se debería escoger.

El informe más citado en Puerto Rico recientemente ha sido el llamado “Informe Krueger”.²³ El mismo está influenciado por la particular orientación del Fondo Monetario Internacional, con el que estuvieron vinculados en el pasado sus

21 FEDERAL RESERVE BANK OF NEW YORK, AN UPDATE, *supra* nota 20, en las págs. 24-27.

22 *Id.* en la pág. 1.

23 ANNE O. KRUEGER ET AL., PUERTO RICO - A WAY FORWARD (2015).

tres autores. Esto, claro está, no lo descalifica. No obstante, tampoco puede ignorarse ya que explica algunas de las recomendaciones medulares como, por ejemplo, la precarización del trabajo (reducción del salario mínimo y eliminación de una serie de beneficios marginales) como vía de ajuste estructural. Por otro lado, el informe postula que la deuda no es sostenible sin crecimiento económico y que este, a su vez, no se puede dar ante los “obstáculos estructurales” que enfrenta y ante las “dudas” que suscita la propia deuda.²⁴ Evidentemente, estas “dudas” se relacionan con el sacrificio de recursos que supone el servicio de la deuda y con la posibilidad de impagos. De una u otra manera, se reconoce la debilidad institucional o sistémica de Puerto Rico.

De arranque, en el informe se insiste, una y otra vez, que la contracción económica de Puerto Rico no es un fenómeno de carácter cíclico, sino estructural. Más aún, se señala que la derogación de la Sección 936, aunque adversa a la promoción manufacturera, no ha sido el único factor negativo y que, quizás, otros factores tomados colectivamente han pesado más en la debacle económica que la eliminación de tal dispositivo fiscal.²⁵

En una alusión de pasada al problema fiscal de Irlanda se aclara que este se originó en la crisis bancaria -en efecto, el gobierno de Irlanda transformó obligaciones privadas en deuda pública- y carece del historial de décadas que lastra al de Puerto Rico.²⁶ Cabe aquí un sucinto recordatorio histórico.

Según la versión oficial, la “gran recesión” de Puerto Rico comenzó en marzo de 2006 -ya hace diez años- antes que la crisis financiera que precipitaría la recesión en la economía estadounidense y en otras economías. No debe olvidarse que fue precedida por un largo periodo de relativo estancamiento, a partir de la década de 1970, que ni la Sección 936, ni las crecientes transferencias federales ni el progresivo endeudamiento público pudieron evitar. A este periodo le precedió un tramo (décadas de 1950 y 1960) de alto crecimiento del enclave industrial en función de privilegios tributarios que, aparte de erosionar la base fiscal, no pudo conjurar los altos niveles de desempleo. Se acompañó de un enorme flujo migratorio y de una creciente remisión de ganancias hacia el exterior.

En el siglo 21 la emigración masiva ha reaparecido con mayor intensidad. La población total acusa reducción y la pirámide demográfica se ha invertido. Para colmo de contradicciones, aunque resulte inconcebible, los rendimientos de capital (ganancias, dividendos e intereses) remitidos al exterior sumaron \$36,052.2 millones en el año fiscal 2014.²⁷ Esto representa el 34.8 por ciento del Producto Interno Bruto de Puerto Rico, lo que no tiene parangón en el mundo. De dicha suma, se atribuyen a ganancias de inversiones directas \$32,335.2 millones.²⁸

²⁴ *Id.* en la pág. 1.

²⁵ *Id.* en las págs. 4-9.

²⁶ *Id.* en la pág. 24.

²⁷ JUNTA DE PLANIFICACIÓN, BALANZA DE PAGOS 10 (2014).

²⁸ *Id.*

Aquí se refleja una mezcla perversa de exenciones tributarias y precios de transferencia que podrá resultar funcional para el enclave -para colmo de males inestable, hoy es uno y está aquí, y mañana es otro y está allá- pero no para el desarrollo sostenido y sustentable de un país. Por ello, se acompaña de dependencia y de la economía subterránea. Ahora, la situación se complica con un Gobierno cuyos grados de libertad de operación se han reducido al mínimo: sus finanzas agonizan y su margen de endeudamiento ha llegado prácticamente al límite.

A lo largo de tal expediente histórico, el Gobierno ha recurrido a las ventajas fiscales como piedra angular de promoción de la inversión. En el Informe Krueger se concluye que tal política se ha llevado a cabo “en detrimento del sistema tributario y del presupuesto”.²⁹

Ciertamente, ya es hora de colocar la estrategia de promoción industrial en función de ventajas tributarias en el banquillo de los acusados. No son pocos los estudios que han señalado que el vínculo entre la inversión y los tipos tributarios se ha exagerado hasta el extremo de provocar descuido en la consideración de otros factores como la existencia de un aparato gubernamental con un alcance claro y coherente de autoridad política, peritaje técnico y altos niveles de educación, infraestructura adecuada, vías de acceso a nueva clientela, alcance de la política comercial, y vínculos internacionales.³⁰ Esto lo resume el Informe Krueger con una interrogante retórica: ¿Qué es preferible? ¿Un modelo de crecimiento basado en ventajas tributarias o uno basado en competitividad genuina?³¹

Resulta obvio que tal “competitividad genuina” obliga a remitirse al andamiaje institucional de Puerto Rico, lo que significa, en realidad, enfrentarse al problema del status político. De hecho, la enumeración que se hace en el Informe Krueger de ciertas “restricciones” (tales como el salario mínimo, normas de programas de bienestar, leyes de cabotaje y exclusión de leyes de quiebra) coloca sobre la mesa la relación de Puerto Rico con Estados Unidos. Valga aclarar que, en su planteamiento, domina la obsesión neoliberal de pauperización como mecanismo de ajuste estructural típico del Fondo Monetario Internacional. Se pasa por alto que las restricciones se vencen como parte de un proceso de desarrollo y no como condena al subdesarrollo. Una política de desarrollo -inclusive el desarrollo como concepto- es completamente ajena a este informe. Solo alude a una estrategia de crecimiento fundamentada en una “competitividad” conquistada eminentemente en función de la degradación de la clase asalariada.

²⁹ KRUEGER *ET AL.*, *supra* nota 23, en las págs. 8-9 (traducción suplida).

³⁰ Véase NATHAN M. JENSEN, *NATION-STATES AND THE MULTINATIONAL CORPORATION, A POLITICAL ECONOMY OF FOREIGN DIRECT INVESTMENT* (2006).

³¹ KRUEGER *ET AL.*, *supra* nota 23, en la pág. 24.

IV. APOSTILLA FISCAL

La notoriedad del Informe Krueger ha contrastado con la poca atención recibida por los trabajos de KPMG, firma contratada por el Departamento de Hacienda (en adelante, “Hacienda”) para realizar los estudios conducentes a la reforma contributiva. El descarrilamiento de esta en la Asamblea Legislativa y la concentración de la discusión pública en el impuesto sobre el valor agregado han tenido el desafortunado efecto de evitar enfrentarse al imperativo de una reforma fiscal integral.

En Puerto Rico nunca se ha realizado una reforma fiscal integral. Por lo tanto, se carece de una base tributaria amplia, justa y de una estructura presupuestaria que, aparte de estar en correspondencia con los ingresos, refleje una clara y coherente prioridad de gastos en sintonía con las necesidades del País.

En lugar de una reforma integral, se han llevado a cabo, en el mejor de los casos, reformas parciales y, en el peor de los casos, ajustes tributarios para responder de manera improvisada a presiones fiscales de corto plazo. Las llamadas reformas del pasado distaron de ser reformas integrales en las que se cobijara a todos los actores económicos y en las que se examinara a todas las formas tributarias. Para empezar, ninguna de tales reformas incluyó al llamado sector “exento”, protagonista del sector manufacturero y de la remisión de ganancias y dividendos hacia el exterior. Resulta absurdo que las reformas tributarias y las revisiones periódicas de las leyes de incentivos contributivos, en virtud de las que se conceden decretos de exención, se conciban como procesos paralelos sin relación alguna entre ellos.

Los recurrentes ajustes tributarios -cada administración gubernamental tiene su particular versión- contribuyen a la disfuncionalidad del sistema fiscal. Estos ajustes han asumido dos formas. Por un lado, han cobrado la forma de innumerables exenciones, créditos y deducciones de carácter especial. Esto ha provocado que las leyes tributarias se hayan proliferado hasta extremos inimaginables. Como contraste, la otra forma que asumen tales ajustes es la de medidas de emergencia, transitorias o no, para allegar más recursos al fisco ante la crónica insuficiencia fiscal. En otras palabras, por un lado, se multiplican los salideros de la base tributaria y, por otro lado, se intenta enfrentar la insuficiencia de ingresos con medidas improvisadas o de excepción. Naturalmente, en tal juego no ha estado ausente la vía del endeudamiento para sufragar gastos corrientes.

En la pasada discusión en torno a la propuesta reforma contributiva se pasaron por alto, o no se destacaron lo suficiente, varios planteamientos contenidos en los informes de los asesores de Hacienda relacionados con la pobre recaudación, la alta evasión y la ineficiencia del sistema tributario de Puerto Rico, sumado esto al incremento reciente de la deuda y a la recurrencia del déficit presupuestario.³² Valga subrayar la “observación general” en la que se postula la eliminación

³² KPMG, COMMONWEALTH OF PUERTO RICO TAX REFORM ASSESSMENT PROJECT CASE FOR CHANGE 10-11, 15, 16, 41 (2014).

de los incentivos del sistema tributario. Provocan, según ellos, ineficiencia y desigualdad, máxime cuando ni siquiera pueden estimarse sus costos y beneficios adecuadamente. Sugieren reemplazarlos, de ser necesario, por programas de gastos directos en función de beneficios económicos concretos.³³

Más allá de tal sugerencia, hay que considerar que la inversión pública es uno de los incentivos más eficaces para la inversión privada. Independientemente de las críticas a “Operación manos a la obra”, ¿hubiera sido posible la atracción de inversión privada externa sin la inversión gubernamental en edificios industriales, carreteras e infraestructura de energía eléctrica y acueductos? Y esto sin hacer mención al gasto en educación y salud. El problema que se gestó entonces, y que ahora se manifiesta de manera crítica, es que el esfuerzo en provisión de bienes públicos se acompañó de una serie de exenciones tributarias y de subsidios de toda índole que llevó a un extremo insostenible la socialización de costos y la privatización de beneficios.

El rol del Gobierno no puede ser meramente de “facilitador”, sino de agente emprendedor. No obstante, basta dar una mirada rápida al presupuesto -tanto al subconjunto del fondo general como al presupuesto consolidado- para advertir que ha sucumbido a la rutina. Y si esta se ha roto recientemente no ha sido por buenas razones sino por los esfuerzos extraordinarios para cumplir con el creciente servicio de la deuda, que en el año fiscal 2015-2016 suma \$4,482 millones en el Presupuesto Consolidado Aprobado de \$28,808 millones, correspondiéndole \$1,200 millones de servicio de deuda al fondo general, que suma \$9,800 millones en dicho presupuesto.³⁴

Del año fiscal 2010 al año fiscal 2016, el servicio de la deuda presupuestado ha aumentado de \$3,646 a \$4,482 millones: de un peso relativo en el presupuesto consolidado de 12.5 a 15.6 por ciento. Mientras tanto, las mejoras permanentes presupuestadas durante el mismo periodo se redujeron de \$2,256 a \$1,056 millones: de un peso relativo de 7.7 a uno de 3.7 por ciento.³⁵ Tanto en el presupuesto que corresponde al fondo general, como en los presupuestos que corresponden a las corporaciones públicas, se han estado utilizando fondos provenientes de emisión de deuda para cubrir gastos corrientes. Esta práctica, que data de muchos años, ha erosionado la actividad de inversión pública y, de rebote, a la inversión privada. Ya no puede continuar.

Es necesaria una reforma integral en la que pague lo justo todo el que pueda, no meramente el que quiera. Se requiere cerrar las vías de evasión y acabar con la

33 *Id.* en la pág. 44.

34 OFICINA DE GERENCIA Y PRESUPUESTO, PRESUPUESTO CONSOLIDADO DE FONDOS ESPECIALES ESTATALES, AÑOS FISCALES 2012 AL 2015 (2014), <http://www2.pr.gov/presupuestos/PresupuestoAprobado2014-2015/Tablas%20Estadsticas/06.pdf?Mobile=1&Source=%2Fpresupuestos%2FPresupuestoAprobado2014%2D2015%2F%5FLayouts%2Fmobile%2Fview%2Easpx%3FList%3Dc18e8bcd%2D969d%2D4410%2Da246%2D46f3c8299073%26View%3D6bfe5075%2D82b8%2D463e%2D9430%2Da6a678907cda%26ViewMode%3DDetail%26CurrentPage%3D1>.

35 *Id.*

injusta distinción entre empresas *exentas* y empresas *regulares*. El sistema tributario debe ser lo más sencillo posible para facilitar tanto la tarea de recaudación de Hacienda como la tarea de cumplimiento del contribuyente. Huelga insistir que se requiere eficiencia y justicia tanto en el lado de la recaudación como en el lado del servicio público y de la actividad de inversión.

En la instancia de las corporaciones públicas, centrales en la actividad de inversión, hay que retornar a la autonomía administrativa y a la autosuficiencia financiera que las inspiró. Ambas han sido minadas por un afán intervencionista movido por criterios político-partidistas. Una cosa es que el gobierno fiscalice y supervise para garantizar el fin público que inspira a estas entidades; otra cosa, muy distinta, es que las politice y menoscabe.

Sin colocar al sector público en una posición capaz de descargar el servicio y realizar la inversión que le corresponde será virtualmente imposible movilizar los recursos del sector privado (local y externo) necesarios para el desarrollo. En todo caso, el espacio de la inversión productiva será ocupado por especuladores atraídos por ventajas fiscales exuberantes.

Resulta paradójico que se citen constantemente las experiencias de algunos países del este asiático para destacar su éxito en la promoción de la inversión y el ahorro -temas centrales en toda reforma tributaria- a la misma vez que se ignoran sus políticas. No se mencionan sus agresivas gestiones estatales para lograr objetivos nacionales cuidadosamente delineados ni sus complejas redes de tratados internacionales. Tampoco se hace alusión a sus programas de ahorro obligatorio, encabezados por planes de pensiones de carácter universal. Mucho menos se toman en consideración sus políticas tributarias y las salvaguardas que disponen para garantizar que las tasas preferenciales queden claramente vinculadas a determinados objetivos públicos. Por estos lares otro ha sido el rumbo.

La imposición de impuestos, dice Thomas Piketty, no es un asunto técnico. Es eminentemente una cuestión política y filosófica. Si en esto hay debilidad o confusión también se tornará difícil la “acción colectiva” y la articulación de un “destino común”.³⁶ Desde tiempos inmemoriales se ha aceptado que el aparato fiscal refleja la legitimidad del Estado y su disposición a servir como fuerza motriz del desarrollo. La debilidad del mismo suele acompañarse de una floreciente economía informal y de significativas transferencias provenientes del exterior.³⁷

Cuando la legitimidad política está en entredicho se hace difícil articular un sistema impositivo integral y justo. Aumenta entonces la probabilidad de quedar preso en un círculo vicioso definido por la insuficiencia fiscal y la pobreza de los servicios públicos. Si la movilización de los recursos para los desarrollos, tanto públicos como privados, permanece en tal círculo, será como subir una cuesta interminable y cada vez más empinada. Prevalecerá, hasta sus límites, el endeuda-

³⁶ THOMAS PIKETTY, *CAPITAL IN THE TWENTY - FIRST CENTURY* 493 (2014) (traducción suplida).

³⁷ Véase Timothy Besley & Torsten Persson, *Why Do Developing Countries Tax So Little?* 28 J. ECON. PERSP. 99 (2014).

miento y, lo que es peor, el deterioro generalizado de todo el andamiaje institucional. Visto así, el gran reto se resume en la conquista de la legitimidad política, condición necesaria para reformas efectivas.

CONCLUSIÓN: ADVERTENCIAS DE CIERRE

Puerto Rico enfrenta una profunda crisis fiscal y económica. Huelga citar cifras ya conocidas. Baste destacar que su tasa de empleo -las personas empleadas como proporción de la población civil no institucional de dieciséis años y más-, que siempre ha sido relativamente baja, es hoy la más baja, menos de treinta y cinco por ciento. Se trata de un país con una economía en contracción cuya población se encuentra en franca disminución. Su sector privado se empequeñece y su gobierno tiene cada vez menos grados de libertad de operación. Lo atan las obligaciones con una deuda insostenible y con unos sistemas de retiro al borde de la insolvencia, a lo que se suma un déficit presupuestario recurrente, inaccesibilidad al financiamiento y una serie de corporaciones públicas en precariedad financiera y operacional.

Quizás los parámetros de la discusión pública deberían ser otros. Después de todo, sin una base productiva creciente no se pueden generar más empleos ni montar buenos esquemas fiscales. Tal vez deberían analizarse las posibilidades de una gran industria de procesamiento de alimentos, montada en la importación de materia prima y en la rehabilitación del sector agrícola local y orientada tanto a la exportación como a la tan necesaria e invocada seguridad alimentaria.

Ante la contracción de la industria farmacéutica podría ser tema de discusión la transición hacia una industria farmacéutica especializada en genéricos, compuesta de capital local ajustado a márgenes de ganancia menos ambiciosos que los que caracterizan a las grandes multinacionales. ¿Por qué no? ¿Por qué no partir de una infraestructura, de una tecnología, de un conocimiento y de un personal con que ya se cuenta?

O, quizás, podrían explorarse nuevos rumbos para el turismo, vinculándolo más estrechamente al desarrollo de actividades artísticas, tanto clásicas como populares, y a la industria del entretenimiento y del deporte. Tampoco debe descuidarse el potencial del turismo ecológico ni el de los enlaces con el turismo más amplio del Caribe. ¿Por qué no partir de bases de recursos de los que ya se dispone?

Por cierto, cabría preguntar en qué quedó el puerto de trasbordo con sus empresas de valor añadido.

Pero ni estos temas, ni ninguno otro vinculado directamente a la base de producción del País o economía real, están ocupando un lugar prominente en la discusión pública, si es que ocupan alguno. Esto se debe, básicamente, a dos razones. La primera es el carácter "autorreferencial" que ha asumido el espacio financiero y la crisis fiscal del Gobierno, en particular el problema que representa el peso de la deuda. En otras palabras, estos espacios se discuten en referencia a sí mismos, sin otros fines que no sean propiamente financieros, sin remitirse a otros marcos

referenciales. La segunda razón -mucho más comprensible- es que el problema fiscal es de cortísimo plazo, es decir, de naturaleza inmediata.

La negociación y reestructuración de la deuda es imperativa si no se quiere desembocar en el impago; o, tal vez, sea este el obligado portal a una verdadera reestructuración. Pero la estabilización fiscal, independientemente del camino que se escoja, tiene que acompañarse de un plan de desarrollo si no se quiere desembocar en la inanición o en la más absoluta de las dependencias. Hay que promover la base productiva, ampliar la base tributaria y propiciar una mejor distribución del ingreso y de la riqueza. No se puede dejar el plan de desarrollo en el tintero, tal y como están el plan educativo, la reorganización gubernamental, el plan universal de salud e, inclusive, la posibilidad de un plan universal de retiro, para mencionar solo algunas áreas.

La crisis económica y fiscal de Puerto Rico ha puesto de manifiesto su debilidad institucional, sobre todo a la hora de fortalecer su resquebrajada base de producción. Hay, como señala el informe del Banco de la Reserva Federal de Nueva York, que “hacerse cargo”. No obstante, cuando se busque en la caja de herramientas se encontrará que la misma está vacía o incompleta. Entonces se hará evidente el reto más formidable que enfrenta Puerto Rico: diseñar el andamiaje institucional que provea las herramientas necesarias para “hacerse cargo” y, efectivamente, “manejar sus propios ajustes económicos”.