

LA CONSTITUCIÓN DE PUERTO RICO Y SU REQUISITO DE UN PRESUPUESTO BALANCEADO

ARTÍCULO

CARLOS A. COLÓN DE ARMAS*

Introducción	819
I. Los conceptos de costo, gasto, gasto capitalizable y deuda	820
II. Keynes favorecía la inversión sobre el gasto público	821
III. El requisito de presupuesto balanceado en la Constitución de Puerto Rico	824
IV. Opinión del Secretario de Justicia	826
Conclusión	831

INTRODUCCIÓN

A CONSECUENCIA DE LAS CRISIS ECONÓMICAS QUE SE HAN EXPERIMENTADO EN varios lugares a través del mundo, en los últimos años se ha reabierto el debate económico sobre cuál debe ser el papel más apropiado que los gobiernos deben desempeñar para contribuir a detener las crisis y procurar la reactivación y el crecimiento vigoroso de la actividad económica.¹ En muchos lugares, particularmente en Estados Unidos y Europa, ese debate se ha elaborado como una disyuntiva entre dos extremos supuestamente irreconciliables. Por un lado, algunos argumentan que, ante las crisis, los gobiernos deben reducir sus gastos, la deuda pública y su participación en la actividad económica. Quienes así piensan, además entienden que de esa forma se reduce el riesgo en la economía y se reducen las tasas de interés, lo cual incentiva la inversión privada que debe ser la base sobre la cual se apoye la actividad económica. Por otro lado, hay quienes sostienen que ante la reducción de la demanda agregada en la economía producto de las crisis, el gobierno debe aumentar sus gastos para sustituir la actividad económica que el sector privado no está generando y así evitar que el ingreso agregado se reduzca.

* Catedrático de la Escuela Graduada de Administración de Empresas del Recinto de Río Piedras de la Universidad de Puerto Rico.

1 Véase, por ejemplo Robert Carling, *Keynes, Hayek and the Great Recession*, 28 *POL'Y*, no. 4, 2012-2013, at 17; Pablo Schiaffino, *A Comment on the European Central Bank Solution vs. The Keynes Solution*, 35 *J. POST KEYNESIAN ECON.* 457 (2013); Victoria Chick & Sheila Dow, *Keynes, the Long Run, and the Present Crisis*, 42 *INT'L J. POL. ECON.*, no. 1, 2013, at 13; Alain Parguez & Slim Thabet, *The Twenty-First Century World Crisis: A Keynes Moment? A True Systemic Crisis Fitting Keynes's Prophecy*, 42 *INT'L J. POL. ECON.*, no. 1, 2013, at 26.

Cuando lo examinamos con mayor detenimiento, nos damos cuenta de que ese debate entre la austeridad y el aumento en gastos es uno totalmente estéril. En algunos casos, incluso se han llegado a distorsionar las posturas de John Maynard Keynes, considerado el líder intelectual de quienes favorecen el aumento en el gasto público. Peor aún, el debate parece estar divorciado de la forma en que se mide el ingreso en una economía y se tiende a ignorar la diferencia entre el gasto y la inversión y, por consiguiente, el uso apropiado de la deuda pública. Si no somos cuidadosos, en Puerto Rico podríamos caer en la misma trampa y adoptar esas mismas posiciones extremas, con las consecuencias negativas que eso podría tener para nuestro desarrollo económico.

Para evitar que en Puerto Rico sigamos el derrotero económico equivocado, debemos comenzar por aclarar unos conceptos plasmados en la Constitución de Puerto Rico y corregir unas interpretaciones que los distorsionaron. Ese es el propósito de este escrito, el cual contiene cuatro secciones. La sección I discute los conceptos de *costo*, *gasto* y *gasto capitalizable*, y analiza para cuál de éstos puede tener sentido el uso de deudas. La sección II aclara que la visión *keynesiana* del rol del gobierno en la economía era la de favorecer la inversión y no el gasto público. La sección III discute el requisito de presupuesto balanceado contenido en la Constitución de Puerto Rico. La sección IV demuestra que una opinión del Secretario de Justicia sobre ese requisito está errada. Finalmente, se presentan nuestras conclusiones.

I. LOS CONCEPTOS DE COSTO, GASTO, GASTO CAPITALIZABLE Y DEUDA

En términos generales, el costo de algún bien o servicio se refiere a la suma total de todo lo que se incurra para que esté listo para el uso que se le desea dar a ese bien o servicio.² Esto no se limita al precio de compra del bien o servicio, sino que incluye también aspectos tales como impuestos, cargos de transportación y cualquier otra consideración de valor que se entregue como parte del proceso de adquisición.

Una vez determinado el costo, para clasificarlo como *gasto* o *gasto capitalizable* se aplican las reglas establecidas por los principios de contabilidad generalmente aceptados (*Generally Accepted Accounting Principles* o GAAP, por sus siglas en inglés) fundamentados en el principio de pareo.³ Esencialmente, el principio de pareo requiere que, en un período dado, se reconozca como gasto el costo, o la porción del costo, incurrido para generar los ingresos o beneficios devengados durante ese mismo período. Si el costo contribuye a generar ganancias o beneficios

² Véase cualquier libro sobre contabilidad de costo como, por ejemplo, CHARLES HORNGREN *ET AL.*, *COST ACCOUNTING: A MANAGERIAL EMPHASIS* 27 (14th. ed. 2012).

³ Los principios de contabilidad generalmente aceptados se refieren a las reglas que se han desarrollado en cada país para registrar las transacciones que lleva a cabo una empresa. El principio de pareo, también conocido como el principio de reconocimiento de gastos, es parte de esos principios de contabilidad generalmente aceptados. Véase cualquier libro sobre contabilidad intermedia como, por ejemplo, DONALD KIESO *ET AL.*, *INTERMEDIATE ACCOUNTING* 7-16, 58-60 (15th ed. 2013).

en períodos futuros, en lugar de reconocerlo como gasto, se reconoce como gasto capitalizable o activo.⁴

Por su parte, la deuda, correctamente concebida, no constituye un mecanismo para añadirle recursos a una persona (natural o jurídica, pública o privada). Por el contrario, la deuda es una herramienta que le permite a esa persona transferir sus recursos a través del tiempo.⁵ A manera de ejemplo, si una persona quiere comprar una casa o un gobierno quiere construir una carretera, la deuda le permite a esa persona o a ese gobierno adquirir esa casa o construir esa carretera y pagar por ella a través de, digamos, treinta años durante los cuales la disfrutará, en lugar de tener que pagarla al contado. En otras palabras, la deuda no es para comprar una casa o construir una carretera más cara de lo que permiten los ingresos de la persona o gobierno, según sea el caso, sino para pagar de forma más razonable la casa o carretera que los ingresos de la persona le permitan adquirir o construir.⁶

Visto de esta forma, el costo de comprar la casa o construir la carretera se considera un gasto capitalizable, o un activo, debido a que sus beneficios se van a estar recibiendo a través de varios años en el futuro. Por el contrario, el costo de adquirir materiales de oficina o de pagar la renta del mes se consideran gastos, porque los beneficios que ofrecen son de corta duración. Dado que los gastos se asocian con beneficios de corta duración, no tiene sentido sufragarlos mediante deudas cuyo repago se extenderá más allá del tiempo que duren esos beneficios. En cambio, cuando se trata de gastos capitalizables o activos, puede tener sentido el uso de deuda cuyo repago pueda durar igual o menos tiempo del que duren los beneficios del activo.

II. KEYNES FAVORECÍA LA INVERSIÓN SOBRE EL GASTO PÚBLICO

John Maynard Keynes tenía muy clara la diferencia entre el gasto y la inversión. Según su concepción, el consumo es el objetivo de la actividad económica. Ese consumo, sin embargo, lo veía con una perspectiva de largo plazo. En ese contexto, la inversión es la que permite que ese consumo se maximice, por lo que Keynes señala:

Podemos considerar el problema de otro modo: el consumo se satisface parcialmente con cosas producidas en la actualidad y en parte con las producidas

⁴ De esta aplicación del principio de pareo es que surge el concepto de depreciación que muchas personas asocian, erróneamente, con la pérdida de valor de un activo.

⁵ Esto se discute y se aclara hoy en día en una gran variedad de libros de economía y finanzas. La referencia clásica, tan vigente hoy como cuando se publicó por primera vez, sigue siendo IRVING FISHER, *THE THEORY OF INTEREST* (1930).

⁶ Véase también el objetivo de *interperiod equity* discutido, por ejemplo, por MICHAEL H. GRANOF & SALEHA B. KHUMAWALA, *GOVERNMENT AND NOT FOR PROFIT ACCOUNTING: CONCEPTS AND PRACTICE* 17 (6th ed. 2013); Governmental Accounting Standards Board, *Interperiod Equity and What It Means to You*, GASB (Junio de 2009), http://gasb.org/cs/ContentServer?c=GASBContent_C&page-name=GASB%2FGASBContent_C%2FUsersArticlePage&cid=1176156731381 (última visita 15 de noviembre de 2015).

previamente, es decir, con la desinversión. En la medida en que el consumo se satisfaga por esta última, sobreviene una contracción de la demanda actual, ya que en la misma medida deja de tomar su cauce como parte del ingreso neto una fracción de los gastos presentes. Por el contrario, siempre que se produzca un objeto durante el período, con la intención de satisfacer el consumo posteriormente, se pone en movimiento una expansión de la demanda corriente. Ahora bien, toda inversión de capital está destinada a resolverse, tarde o temprano, en desinversión de capital. Por tanto, el problema de lograr que las nuevas inversiones de capital excedan siempre de la desinversión de capital en la medida necesaria para llenar la laguna que separa el ingreso neto y el consumo, presenta una dificultad creciente a medida que aumenta el capital. Las nuevas inversiones de éste sólo pueden realizarse como excedente de la desinversión actual del mismo, si se espera que los gastos *futuros* en consumo aumenten. Cada vez que logramos el equilibrio presente aumentando la inversión estamos agravando la dificultad de asegurar el equilibrio del mañana. Una propensión descendente a consumir en la actualidad, sólo puede amoldarse al provecho público si se espera que algún día exista una propensión mayor a consumir. Esto nos recuerda la *Fábula de las abejas* -los alegres de mañana son indispensables como razón de ser de los graves de hoy.⁷

Desde luego, para Keynes, el gobierno debe jugar un papel importante y contribuir a ese aumento en demanda, particularmente en momentos de estrechez económica y altos niveles de desempleo. En esa concepción, sin embargo, él se refería a las inversiones en forma de obra pública en lugar del gasto en actividades burocráticas: “[E]l empleo de un número dado de hombres en *obras públicas* tendrá un efecto mucho mayor (según los supuestos dichos) sobre la ocupación agregada cuando la desocupación sea cuantiosa, que, posteriormente, cuando esté próxima la ocupación plena”.⁸ Para hacer más claro que se refería a obras de inversión y no a gastos, dio unos ejemplos, algunos a manera de crítica, a los dirigentes de los gobiernos que no pensaban en obras necesarias que además contribuyeran a la economía generando empleos:

Quando existe desocupación involuntaria, la desutilidad marginal del trabajo es necesariamente menor que la utilidad del producto marginal. En realidad puede ser mucho menor; porque cierta cantidad de trabajo, para un hombre que ha estado sin empleo largo tiempo, en vez de desutilidad puede tener utilidad positiva. Si se acepta esto, el razonamiento anterior demuestra cómo los gastos “ruinosos” (*wasteful*) de préstamos pueden, no obstante, enriquecer al fin y al cabo a la comunidad. *La construcción de pirámides, los terremotos y hasta las guerras* pueden servir para aumentar la riqueza, si la educación de nuestros estadistas en los principios de la economía clásica impide que se haga algo mejor.⁹

Incluso, criticó a otras escuelas de pensamiento económico que no veían el rol tan importante de la inversión:

7 JOHN MAYNARD KEYNES, *TEORÍA GENERAL DE LA OCUPACIÓN: EL INTERÉS Y EL DINERO* 122 (Eduardo Hornedo trad.) (4ta. ed. 2003).

8 *Id.* en las págs. 140-41 (énfasis suplido).

9 *Id.* en la pág. 142 (énfasis suplido) (nota omitida).

Prácticamente sólo difiero de estas escuelas en que pienso que quizá hayan puesto un énfasis superior al debido en el aumento del consumo en un momento en que todavía hay muchas ventajas sociales que conseguir del crecimiento de la inversión. Teóricamente, sin embargo, están expuestas a la crítica de que desdennan el hecho de que hay *dos* caminos para ampliar la producción. Aun si decidiéramos que sería mejor aumentar el capital más lentamente y concentrar el esfuerzo en el aumento del consumo, deberíamos resolver esto teniendo a la vista la otra alternativa. Me doy cuenta de las grandes ventajas sociales de aumentar la existencia de capital hasta que deje de ser escaso. Pero éste es un juicio práctico, no un imperativo teórico.¹⁰

Toda esa discusión sobre la inversión y el rol que debe jugar el gobierno en una economía ayuda a entender mejor las herramientas que se utilizan para medir la actividad económica y la lógica detrás de ellas. Además, se comienza a entender lo estéril y potencialmente perjudicial que puede resultar el debate entre los que promueven la austeridad, por un lado, y los que promueven el aumento en el gasto público, por el otro.

Una de las medidas que comúnmente se utilizan para analizar el desempeño de una economía es el Producto Bruto,¹¹ el cual representa el valor del mercado de los bienes y servicios terminados que han sido comprados o consumidos. De esta forma, se comienza a estimar el ingreso en una economía. Esto es bajo el supuesto de que el valor de mercado de esos bienes y servicios está compuesto por el costo de materiales, mano de obra y otros renglones que representan ingreso para las personas en una economía.¹²

Para calcular el Producto Bruto de una región en particular durante un período de tiempo determinado se suman los gastos de consumo personal, los gastos de consumo del gobierno, la inversión (pública y privada) y las ventas netas del resto del mundo.¹³ Por lo tanto, en tiempos de estrechez económica, cuando los gastos de consumo personal y la inversión privada tienden a reducirse, el gobierno

¹⁰ *Id.* en las págs. 308-09.

¹¹ Existen dos medidas diferentes a las que nos podemos referir con el nombre genérico de Producto Bruto: el Producto Interno Bruto (PIB) y el Producto Nacional Bruto (PNB). El PIB tiene un enfoque geográfico, pues mide los bienes y servicios producidos dentro de las fronteras de una región. En cambio, el PNB toma la perspectiva de residencia, midiendo los bienes y servicios producidos por los residentes de determinada región. Para información general sobre el PIB y el PNB, véase cualquier libro sobre macroeconomía como, por ejemplo, PAUL A. SAMUELSON & WILLIAM D. NORDHAUS, *MACROECONOMICS* 68-69, 95 (19th ed. 2009). En Puerto Rico, existe una brecha marcada entre ambas medidas, con el PIB excediendo el PNB. Por lo tanto, cuando se trata de medir el desempeño de la economía de la Isla se tiende a preferir el PNB, pues representa un mejor reflejo del sector local de la economía de Puerto Rico. Sobre esa brecha entre el PIB y el PNB véase, por ejemplo, FED. RESERVE BANK OF N.Y., *REPORT ON THE COMPETITIVENESS OF PUERTO RICO'S ECONOMY* 4 (2012).

¹² *Id.* en las págs. 85-87.

¹³ En el caso de Puerto Rico, el PNB se presenta en el Apéndice Estadístico del Informe Económico al Gobernador. El Apéndice Estadístico está disponible, para varios años fiscales, en la página web de la Junta de Planificación de Puerto Rico. JUNTA DE PLANIFICACIÓN, www.jp.gobierno.pr (última visita 30 de octubre de 2015).

podría llenar el vacío que deja el sector privado y así evitar que descienda demasiado el ingreso en la economía. Si, por el contrario, prevalece la visión de quienes abogan por la austeridad, el cuadro tendería a empeorar, pues el ingreso se reduciría doblemente. No obstante, debido a que tanto la inversión como los gastos del gobierno son parte del Producto Bruto, como vimos anteriormente, la receta de Keynes es favorecer la inversión y no el gasto público, pues así se maximiza el consumo en un contexto de largo plazo. De esa forma, mediante la inversión, y no mediante el gasto, es que el gobierno puede contribuir mejor a la recuperación económica cuando se atraviesa por momentos de recesiones y depresiones económicas.

Recientemente, Ben Bernanke, otrora presidente de la Junta de la Reserva Federal de los Estados Unidos, argumentó a favor del uso de la inversión pública, en lugar del gasto público, como una forma más efectiva de promover desarrollo. Al así hacerlo, defendió el requisito de que los presupuestos, a nivel estatal, estén balanceados: "I do not advocate changing the balanced budget rules followed by 49 of the 50 states; they provide important discipline and are a key reason that states have not built up long-term burdens comparable to those of many national governments".¹⁴ No obstante, abogó por el uso de la inversión pública en forma de mejoras capitales para ayudar a reactivar la economía:

In principle, some smoothing of state government expenditures over time could take place through the capital budget. Maintaining or even increasing the pace of infrastructure construction when the economy is weak fosters economic development and provides local jobs, and it may even allow the state to get more bang for the buck because of increased competition among private contractors when demand is slack.¹⁵

III. EL REQUISITO DE PRESUPUESTO BALANCEADO EN LA CONSTITUCIÓN DE PUERTO RICO

Conscientes de la diferencia entre el gasto y la inversión, y a base de la preferencia de la inversión sobre el gasto, es que se debe analizar el requisito contenido en la Constitución de Puerto Rico de que el presupuesto del Estado debe estar balanceado.

Un presupuesto balanceado, de acuerdo con su definición en el campo de la economía, es uno en el cual los gastos autorizados se sufragan en su totalidad con los ingresos disponibles. Si, por el contrario, los ingresos no son suficientes y se toma dinero prestado para cubrir parte de los gastos, el presupuesto no está balanceado.¹⁶ Visto desde esa óptica, la Constitución de Puerto Rico contiene unas

¹⁴ Ben S. Bernanke, Chairman, Bd. of Governors of the Fed. Reserve System, Challenges for the Economy and State Governments 6, Annual Meeting of the Southern Legislative Conference of the Council of State Governments (Aug. 2, 2010).

¹⁵ *Id.* en la pág. 7.

¹⁶ Véase cualquier libro sobre macroeconomía como, por ejemplo, SAMUELSON & NORDHAUS, *supra* nota 11, en la pág. 347.

disposiciones que requieren que el presupuesto del Gobierno de Puerto Rico esté balanceado.

En primer lugar, la Constitución de Puerto Rico se refiere al concepto de presupuesto como las *asignaciones* o autorizaciones de gastos que hace el Gobierno. Esas *asignaciones* están definidas en la sección 6 del artículo VI de la Constitución de Puerto Rico, que lee como sigue:

Cuando a la terminación de un año económico no se hubieren aprobado las *asignaciones* necesarias para los *gastos ordinarios de funcionamiento del gobierno* y para el pago de intereses y amortización de la deuda pública durante el siguiente año económico, continuarán rigiendo las partidas consignadas en las últimas leyes aprobadas para los mismos fines y propósitos, en todo lo que fueren aplicables, y el Gobernador autorizará los desembolsos necesarios a tales fines hasta que se aprueben las asignaciones correspondientes.¹⁷

Como se puede apreciar, las *asignaciones* a las que hace referencia esa sección son para los *gastos* ordinarios de funcionamiento del gobierno y para el servicio de la deuda pública. Acto seguido la Constitución de Puerto Rico establece el requisito de balancear el presupuesto en la sección 7 del artículo VI, que lee como sigue: “Las asignaciones hechas para un año económico no podrán exceder de los *recursos* totales calculados para dicho año económico, a menos que se provea por ley para la *imposición de contribuciones* suficientes para cubrir dichas asignaciones”.¹⁸

Para entender por qué ese lenguaje constituye un requisito de balancear el presupuesto y que, aun así, el mismo permite el uso de deudas para otros propósitos, es importante resaltar tres aspectos de la sección 7. En primer lugar, se establece que las asignaciones, que anteriormente vimos que están limitadas a *gastos* y servicio de la deuda, no pueden ser mayores a los *recursos* estimados. En segundo lugar, en caso de que esos *recursos* no sean suficientes para cubrir las asignaciones, ofrece solamente la alternativa de imponer contribuciones. Desde luego, como las contribuciones son las rentas o los ingresos del Gobierno, y como no permite ninguna otra alternativa que no sea esa, es necesario concluir que el vocablo *recursos*, en este contexto, está utilizado como sinónimo de rentas o ingresos. Una de las implicaciones más importantes de ese lenguaje es que el mismo excluye, entre otras cosas, el uso de deudas para cubrir las asignaciones, estableciendo así el requisito de que el presupuesto esté balanceado. En tercer lugar, debido a que las *asignaciones* a las que se hace referencia en las secciones antes citadas no incluyen las inversiones de mejoras de capital o mejoras permanentes

¹⁷ CONST. PR art. VI, § 6 (énfasis suplido). En este contexto, el término *gobierno* no incluye a las corporaciones públicas cuyas leyes habilitadoras le asignan la responsabilidad de aprobar el presupuesto a las juntas de gobierno o de directores, ni a los municipios cuyas legislaturas municipales desempeñan esa función.

¹⁸ *Id.* § 7 (énfasis suplido).

(gastos capitalizables),¹⁹ no se excluye la posibilidad de que esas inversiones puedan ser financiadas mediante deudas, cosa que, como hemos visto, la Constitución prohíbe para los gastos.

IV. OPINIÓN DEL SECRETARIO DE JUSTICIA

El Secretario de Justicia tuvo la oportunidad de opinar sobre el significado del vocablo *recursos* utilizado en la sección 7 antes citada.²⁰ Eso ocurrió en 1974, cuando, ante la dificultad de balancear el presupuesto del Gobierno de Puerto Rico mediante otros mecanismos, el entonces presidente del Banco Gubernamental de Fomento para Puerto Rico, Juan Albors, le consultó al entonces secretario de justicia, Hon. Francisco De Jesús Schuck, si se podía utilizar para esos propósitos un préstamo respaldado por unas cuentas a cobrar que obraban en los libros del Departamento de Hacienda. En específico, la pregunta planteada fue la siguiente: “Si cuentas a cobrar del Estado Libre Asociado por contribuciones impuestas correspondientes a años fiscales anteriores, constituyen recursos según se usa dicho vocablo en la Sección 7 del Artículo VI de la Constitución disponibles para confeccionar un presupuesto balanceado para el año fiscal entrante”.²¹

La opinión del Secretario giró principalmente en torno al lenguaje adoptado en la sección 7 del artículo VI de la Constitución de Puerto Rico, que, esencialmente, reemplazó el siguiente lenguaje que aparece en la sección 34 de la *Ley Jones* de 1917:

La Asamblea Legislativa no hará ninguna asignación ni autorizará ningún gasto, en virtud de la cual o del cual los gastos del Gobierno de Puerto Rico durante cualquier año económico excedan de las *rentas* totales provistas a la sazón por ley y aplicables a dicha asignación o gasto, incluyendo cualquier superávit disponible en el Tesoro, a menos que la Asamblea Legislativa al hacer dicha asignación disponga la imposición de una contribución suficiente para pagar la mencionada asignación o gasto dentro del referido año económico.²²

El Secretario argumentó que, al adoptarse la Constitución de Puerto Rico, el vocablo *recursos* que aparece en la disposición constitucional reemplazó el vocablo *rentas* que aparecía en la *Ley Jones* de 1917. Para concluir así, citó un diálogo

¹⁹ En la *Op. Sec. Just. Núm. 1984-13*, 23 de abril de 1984, se indicó lo siguiente: “El término ‘funcionamiento del Gobierno’ implica y conlleva el que se realicen ciertas obras y mejoras permanentes necesarias a los fines de que los servicios públicos puedan brindarse adecuadamente al pueblo”. *Id.* en la pág. 86. Incluir las obras y mejoras permanentes como parte de los gastos ordinarios de funcionamiento del gobierno, sin embargo, carece de fundamento. Esto es así, entre otras cosas, porque el diálogo ocurrido en la Convención Constituyente en el que se basó el Secretario de Justicia para llegar a esa conclusión separa los gastos ordinarios de funcionamiento de las mejoras permanentes. Véase cita del señor Negrón López, contenida en la opinión, con relación a enmienda a la sección 17 del artículo III de la Constitución. *Id.* en las págs. 85-86.

²⁰ *Op. Sec. Just. Núm. 1974-15*, 21 de mayo de 1974.

²¹ *Id.* en la pág. 76.

²² Carta Orgánica de 1917, 1 LPRÁ § 34 (2008) (énfasis suplido).

sobre ese hecho que ocurrió en la Convención Constituyente. En esencia, en ese diálogo se indicó que la preferencia por el vocablo *recursos* obedeció a que el mismo, supuestamente, es más abarcador e incluye, entre otras cosas, las emisiones de bonos. Además, se indicó que *recursos* son *recursos* (con todo y la redundancia) que se conocen o se pueden determinar durante el año fiscal.²³ Fundamentado en ese diálogo, el Secretario de Justicia interpretó que unas contribuciones por cobrar y vencidas no solamente constituyen un “recurso” del Estado, sino que las mismas pueden ser financiadas y el producto de ese financiamiento utilizarse para “balancear” el presupuesto del Gobierno de Puerto Rico.²⁴

Como consecuencia de esa interpretación, el requisito de que el presupuesto del Gobierno de Puerto Rico tenga que estar balanceado ha quedado invalidado para todos los efectos prácticos. Hasta ahora, ninguna otra opinión del Secretario de Justicia ni el Tribunal Supremo ha opinado sobre la sección 7 del artículo VI de la Constitución de Puerto Rico. Por lo tanto, esa opinión es la única fuente de derecho con relación a esa disposición. Cuando la examinamos con mayor detenimiento, sin embargo, es necesario concluir que esa opinión está errada.²⁵

En primer lugar, un principio básico de hermenéutica establece que cuando la letra de un texto es clara, no necesita interpretación.²⁶ Como vimos anteriormente, la disposición constitucional que establece el requisito de que el presupuesto del Gobierno de Puerto Rico esté balanceado es clara. Por lo tanto, no hacía falta que el Secretario de Justicia recurriera al *Diario de Sesiones de la Convención Constituyente* para encontrar un significado del vocablo *recursos* que está claro en el texto de la Constitución.

En segundo lugar, utilizar deudas para sufragar gastos equivale, *ipso facto*, a gastar en exceso de los recursos disponibles. Esto constituye una violación a uno de los principios básicos de economía, discutido anteriormente, que establece que la deuda es una herramienta para transferir los recursos y, por consiguiente, el consumo a través del tiempo, pero no para gastar en exceso de los recursos disponibles.

En tercer lugar, los años alrededor de 1974 no fueron el momento idóneo para establecer principios de sana administración pública. Durante esos años, en Puerto Rico se vivió una época de incertidumbre económica; el precio del petróleo aumentó significativamente, la inflación alcanzó niveles críticos y la economía se debilitó marcadamente.²⁷ En ese contexto, era de esperarse que el Gobierno de Puerto Rico confrontara problemas para balancear su presupuesto, como en efecto

²³ *Op. Sec. Just. Núm. 1974-15*, en la pág. 77.

²⁴ *Id.*

²⁵ Las opiniones del Secretario de Justicia, aunque pueden ser persuasivas, no establecen precedentes. Por lo tanto, sus conclusiones no obligan y pueden ser corregidas. Véase, por ejemplo, *Méndez Acevedo v. Nieves Rivera*, 179 DPR 359, 367 n. 7 (2010). Como cuestión de hecho, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha revocado conclusiones a las que se había llegado mediante opinión del Secretario de Justicia. Véase, por ejemplo, *San Gerónimo v. ELA*, 174 DPR 518 (2008).

²⁶ Véase *Brau v. ELA*, 190 DPR 315, 338 (2014).

²⁷ Véase *ELIEZER CURET CUEVAS, ECONOMÍA POLÍTICA DE PUERTO RICO: 1950-2000* 46-50 (2003).

ocurrió. Aun ante esas presiones fiscales, tan arraigado estaba el requisito constitucional de un presupuesto balanceado, con el cual siempre se había cumplido hasta ese momento, que no se atrevieron a violarlo sin buscar primero el amparo de una opinión del Secretario de Justicia. No obstante, no es una buena práctica utilizar momentos de estrechez económica para, a base de la presión y la conveniencia del momento, abandonar normas constitucionales de sana administración pública, pues eso puede sentar las bases para unos excesos en momentos en que el contexto sea diferente, lo cual ha ocurrido recientemente, como veremos más adelante.

En cuarto lugar, aunque a nivel federal no existe un requisito constitucional de balancear el presupuesto del Gobierno de los Estados Unidos, ese requisito está bien arraigado a nivel estatal. De acuerdo a un estudio realizado por la *Government Accountability Office* (anteriormente conocida como la *General Accounting Office*) de los Estados Unidos, cuarenta y ocho estados (exceptuando a Vermont y a Wyoming) requieren legalmente que su presupuesto esté balanceado.²⁸ En treinta y cinco estados, ese requisito aparece en su Constitución y en trece se requiere mediante una ley.²⁹ No obstante, aun en los dos estados que no tienen ese requisito en ley, balancear el presupuesto del estado se considera importante. En Wyoming, aunque no hay ese requisito formal, en la práctica se opera bajo la premisa de que el presupuesto del estado debe estar balanceado.³⁰ En Vermont, aunque la constitución del estado no requiere propiamente que el presupuesto esté balanceado, sí lo establece como un objetivo a perseguir.³¹ Desde luego, existen diferencias entre los estados con relación al momento en que se debe cumplir con el requisito de balancear el presupuesto (si al momento de ser recomendado por el gobernador, al momento de ser aprobado o al finalizar el año),³² pero el principio de que los gastos no pueden exceder los ingresos está bien afianzado a nivel estatal. Tan es así, que el propio informe reporta los resultados de una encuesta realizada entre los principales oficiales de presupuesto de los estados y cuarenta y dos de ellos señalaron la *tradición* como uno de los motivos principales para balancear el presupuesto del estado.³³

En quinto lugar, el término *asignaciones* utilizado en las secciones 6 y 7 del artículo VI de la Constitución de Puerto Rico, correctamente concebido, debe interpretarse como una autorización a gastar, la cual está limitada en todo momento a que existan los recursos disponibles para ello. No obstante, visto ese término dentro del contexto de la referencia al “siguiente año económico” utilizada en la

²⁸ U.S. GEN. ACCOUNTING OFFICE, *BALANCED BUDGET REQUIREMENTS: STATE EXPERIENCES AND IMPLICATIONS FOR THE FEDERAL GOVERNMENT* 3 n.3 (1993).

²⁹ *Id.* en las págs. 11-12.

³⁰ *Id.* en la pág. 11 n. c.

³¹ *Id.* n. b.

³² *Id.* en las págs. 14-17.

³³ *Id.* en las págs. 38-39.

sección 6,³⁴ y la frase “recursos totales calculados” que aparece en la sección 7,³⁵ podría argumentarse que en Puerto Rico el requisito de balancear el presupuesto solamente aplica al momento de aprobarse el presupuesto. De ser ese el caso, no hay garantía de que la disciplina presupuestaria se mantenga durante el transcurso del año fiscal, luego de aprobado el presupuesto. Por lo tanto, cualquier debilitamiento de los controles fiscales puede sentar las bases para que, ante fuertes presiones fiscales que requieran decisiones difíciles, se opte por el uso de deudas para balancear el presupuesto que, aunque a corto plazo puede lucir como la opción más fácil, a largo plazo representa los mayores problemas, como hemos visto en años recientes. A esos efectos, en las siguientes tablas se presentan los ingresos y los desembolsos del Fondo General del Gobierno de Puerto Rico, presupuestados y actuales, desde el año fiscal 1993 hasta el año fiscal 2013.

TABLA 1. PRESUPUESTO DE INGRESOS Y DESEMBOLSOS DEL FONDO GENERAL DEL GOBIERNO DE PUERTO RICO³⁶

Año	Presupuesto (en millones)				
	Ingresos recurrentes	Otros ingresos	Total de ingresos	Total de desembolsos	Diferencia
1993	4,153,851	31,073	4,184,924	4,184,924	0
1994	4,700,793	110,500	4,811,293	4,487,857	323,436
1995	5,052,070	400,773	5,452,843	5,242,974	209,869
1996	5,352,415	155,000	5,507,415	5,489,978	17,437
1997	5,570,674	123,033	5,693,707	5,678,601	15,106
1998	5,969,426	168,915	6,138,341	6,052,510	85,831
1999	6,703,471	151,773	6,855,244	6,712,961	142,283
2000	7,042,903	153,000	7,195,903	7,115,390	80,513
2001	7,490,220	121,000	7,611,220	7,611,220	0
2002	7,342,000	123,000	7,465,000	7,465,000	0
2003	7,554,000	282,000	7,836,000	7,836,000	0
2004	7,771,000	523,375	8,294,375	8,294,375	0
2005	8,144,000	160,000	8,304,000	8,854,000	(550,000)
2006	8,699,000	146,000	8,845,000	8,945,000	(100,000)
2007	9,065,000	98,000	9,163,000	9,488,001	(325,001)
2008	9,104,000	123,000	9,227,000	9,227,000	0
2009	9,340,000	0	9,340,000	9,488,000	(148,000)
2010	7,512,000	0	7,512,000	10,170,000	(2,658,000)
2011	7,932,500	0	7,932,500	9,149,500	(1,217,000)
2012	8,522,000	0	8,522,000	9,260,000	(738,000)
2013	8,642,000	0	8,642,000	9,082,000	(440,000)

34 CONST. PR art. VI, § 6.

35 CONST. PR art. VI, § 7.

36 Los datos se obtuvieron de los estados financieros auditados del Gobierno de Puerto Rico para los años correspondientes. Previo al año 1993, esos estados financieros no incluían los datos del presupuesto aprobado y solamente ofrecían los datos actuales al finalizar el año. Por esa razón, los datos previo al año 1993 no se incluyeron.

TABLA 2. RESULTADOS ACTUALES DE INGRESOS Y DESEMBOLSOS DEL FONDO GENERAL DEL GOBIERNO DE PUERTO RICO

Año	Actual (en millones)				
	Ingresos recurrentes	Otros ingresos	Total de ingresos	Total de desembolsos	Diferencia
1993	4,053,219	0	4,053,219	4,098,437	(45,218)
1994	4,710,011	105,855	4,815,866	4,484,274	331,592
1995	5,040,605	468,214	5,508,819	5,197,813	311,006
1996	5,312,660	154,864	5,467,524	5,415,621	51,903
1997	5,613,093	128,856	5,741,949	5,617,129	124,820
1998	6,011,426	149,440	6,160,866	6,000,854	160,012
1999	6,539,927	148,991	6,688,918	6,603,017	85,901
2000	6,876,864	163,988	7,040,852	7,000,241	40,611
2001	6,745,617	216,517	6,962,134	7,426,166	(464,032)
2002	7,185,957	268,255	7,454,212	9,128,318	(1,674,106)
2003	7,341,157	263,586	7,604,743	8,043,042	(438,299)
2004	7,833,786	285,961	8,119,747	8,922,596	(802,849)
2005	8,602,915	432,649	9,035,564	9,717,031	(681,467)
2006	8,423,297	167,941	8,591,238	10,397,376	(1,806,138)
2007	8,717,622	144,829	8,862,451	9,706,879	(844,428)
2008	8,207,097	151,934	8,359,031	9,323,741	(964,710)
2009	7,583,494	0	7,583,494	10,889,897	(3,306,403)
2010	7,593,308	0	7,593,308	10,368,726	(2,775,418)
2011	7,993,819	0	7,993,819	10,623,033	(2,629,214)
2012	8,573,497	0	8,573,497	11,966,303	(3,392,806)
2013	8,131,381	0	8,131,381	9,884,875	(1,753,494)

Como se puede apreciar en la parte de la Tabla 2, que presenta los resultados actuales, los excesos de desembolsos consecutivos comenzaron a partir del año fiscal 2001. El año 2001 fue uno recesionario, por lo que no debe sorprender que, cuando calculamos el cambio en los ingresos que se recibieron en el Fondo General durante ese año, los mismos descendieron por una tasa de alrededor de menos un por ciento en comparación con el año anterior. No obstante, cuando realizamos ese mismo cómputo para los años subsiguientes, observamos que los ingresos en el Fondo General aumentaron por más de siete por ciento en el año 2002, por más de dos por ciento en el año 2003, por más de siete por ciento en el año 2004 y por más de once por ciento en el año 2005, hasta que Puerto Rico volvió a caer en recesión en el año 2006 y los ingresos descendieron por menos cinco por ciento. En otras palabras, los gastos comenzaron a aumentar desmedidamente mientras los ingresos estaban creciendo a un ritmo saludable. Esto sugiere que el problema fiscal del Gobierno de Puerto Rico, el cual perdura hasta el día de hoy, no surgió como consecuencia de un debilitamiento en la economía, sino que fue el resultado de decisiones deliberadas de aumentar los gastos públicos. Esos excesos, en lugar de provocar que se tomaran decisiones conducentes a reducir el gasto público para traer orden al fisco, desencadenaron en el uso de deudas para balancear presupuestos al momento de su aprobación, tal como lo permite la Opinión del Secretario de Justicia Núm. 1974-15. Esa evidente violación a la Constitución

de Puerto Rico comenzó con un préstamo de \$550 millones en el año fiscal 2005 y, con excepción del año fiscal 2008, ha continuado desde entonces.³⁷

En sexto lugar, la versión original en inglés de la sección 34 de la *Ley Jones* de 1917 antes citada, lee como sigue:

No appropriation shall be made, nor any expenditure authorized by the Legislature, whereby the expenditure of the Government of Puerto Rico during any fiscal year shall exceed the total *revenue* then provided for by law and applicable for such appropriation or expenditure, including any available surplus in the Treasury, unless the legislature making such appropriation shall provide for levying a sufficient tax to pay such appropriation or expenditure within such fiscal year.³⁸

Como se puede apreciar en el texto antes citado, que recogía prácticamente el mismo requisito de un presupuesto balanceado que hoy aparece en la sección 7 del artículo VI de la Constitución de Puerto Rico, el término *rentas* que aparece en la versión en español de la *Ley Jones*, al cual hizo referencia el Secretario de Justicia en su opinión, es equivalente a *revenue* en el texto original en inglés. Ante esta realidad, es importante también examinar la versión en inglés de la disposición constitucional que nos ocupa, que lee como sigue: “The appropriations made for any fiscal year shall not exceed the total *revenues*, including available surplus, estimated for said fiscal year unless the imposition of taxes sufficient to cover said appropriations is provided by law”.³⁹

Esa versión en inglés de la sección 7 del artículo VI de la Constitución de Puerto Rico, que fue el texto que finalmente aprobó el Congreso de los Estados Unidos, traduce el vocablo *recursos* de la versión en español a *revenues*. En otras palabras, utiliza el mismo término que aparecía en la *Ley Jones*. Esto derrota el argumento que utilizó el Secretario de Justicia en su opinión, tratando de ampararse en el Diario de Sesiones de la Convención Constituyente, de que realmente hubo un cambio en el concepto de *rentas* de la *Ley Jones* al término *recursos* en la Constitución de Puerto Rico. Por el contrario, el mismo requisito que contenía la *Ley Jones*, a los efectos de que el presupuesto del Gobierno de Puerto Rico tiene que estar balanceado y que para esto no pueden utilizarse bonos ni cualquier otro tipo de préstamo, permaneció inalterado en la Constitución de Puerto Rico vigente al día de hoy.

CONCLUSIÓN

La Constitución de Puerto Rico requiere que el presupuesto de gastos del Gobierno esté balanceado. Eso significa que los gastos del Gobierno de Puerto Rico

³⁷ Véase la columna de *Diferencia* en la parte de la tabla que aplica al *Presupuesto* la cual refleja, en la línea correspondiente al año 2005, el primero de la serie de números negativos que continúan para el resto de los años con la única excepción del año 2008.

³⁸ Carta Orgánica de 1917, 1 LPRA § 34 (2008) (énfasis suplido) (traducción oficial).

³⁹ CONST PR art. VI, § 7 (énfasis suplido).

tienen que sufragarse mediante ingresos y no se pueden usar emisiones de bonos ni cualquier otro tipo de préstamo para cubrirlos. La deuda pública sigue siendo un mecanismo legítimo de financiamiento, pero esta debe limitarse al financiamiento de inversiones, o sea, obras de mejoras capitales cuyos beneficios trasciendan un año fiscal y se disfruten durante un largo período de tiempo que no sea menor que el término durante el cual se paga la deuda que contribuyó a su financiamiento. Cualquier opinión, ley o decisión contraria a ese precepto constitucional debe ser derogada o rechazada de inmediato.⁴⁰

De procederse a base de lo anterior, Puerto Rico tendría los fundamentos para su recuperación económica. En primer lugar, se traería disciplina al presupuesto del estado, lo cual evitaría el despilfarro y el uso de fondos públicos para propósitos que no contribuyan a nuestro desarrollo. En segundo lugar, se podrían dirigir los recursos del estado hacia las inversiones que mejor podrían contribuir a reactivar la economía de Puerto Rico.

⁴⁰ El representante de la Cámara de Representantes Luis Raúl Torres trató de resolver el problema desde otra perspectiva, proponiendo tres enmiendas diferentes a la sección 7 del artículo VI de la Constitución de Puerto Rico dirigidas a establecer mejores controles en el presupuesto del Gobierno de Puerto Rico. En la Resolución Concurrente de la Cámara de Representantes de Puerto Rico Núm. 125, de 4 de octubre de 2007, (R. Conc. de la C. 125 de 4 de octubre de 2007, 6ta Ses. Ord., 15ta Asam. Leg.) propuso que se excluyeran los recursos no recurrentes de los recursos. En la Resolución Concurrente de la Cámara de Representantes de Puerto Rico Núm. 127, de 4 de octubre de 2007, (R. Conc. de la C. 127 de 4 de octubre de 2007, 6ta Ses. Ord., 15ta Asam. Leg.) propuso que si los gastos de un año fiscal exceden las asignaciones, la resultante deficiencia debe cubrirse en el próximo año fiscal. En la Resolución Concurrente de la Cámara de Representantes de Puerto Rico Núm. 128, de 4 de octubre de 2007, (R. Conc. de la C. 128 de 4 de octubre de 2007, 6ta Ses. Ord., 15ta Asam. Leg.) propuso que el uso de recursos no recurrentes debía requerir la aprobación por dos terceras partes de la Asamblea Legislativa y que debía requerir la aprobación de ley para que una entidad de gobierno pudiera incurrir en un déficit presupuestario.