

**EL DERECHO FRENTE A LA CRISIS ECONÓMICA MUNDIAL:
HACIA EL DESEMPEÑO EFECTIVO Y EFICAZ DE LA FACULTAD
LEGAL CONFERIDA A LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE PUERTO
RICO PARA ESTABILIZAR Y DESARROLLAR LA ECONOMÍA LOCAL
MEDIANTE LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

ARTÍCULO

LUIS DANIEL VÁZQUEZ ACEVEDO* & JUANITA RODRÍGUEZ LUGO**

Introducción	306
I. La facultad de la Asamblea Legislativa de Puerto Rico para formular políticas públicas en general, y económicas en particular	313
II. Retos en el desempeño efectivo y eficaz de la facultad Legislativa para formular políticas públicas económicas estabilizadoras	317
III. Soluciones para poder desempeñar con efectividad y eficacia la formulación de políticas públicas económicas estabilizadoras	322
Conclusión	324

[L]a acumulación de capital descansa exclusivamente en la acumulación de ganancias no distribuidas y en las economías del gobierno, siendo ambas fuentes muy inestables para promover un desarrollo económico autogenerativo.

-Antonio J. González¹

* Estudiante, *Juris Doctor* de la Facultad de Derecho Eugenio María de Hostor. Ganador del Certamen de Redacción Jurídica Nilita Vientós Gastón (2013).

** Estudiante, *Juris Doctor* de la Facultad de Derecho Eugenio María de Hostor. Ganadora del Certamen de Redacción Jurídica Nilita Vientós Gastón (2013).

¹ ANTONIO J. GONZÁLEZ, *ECONOMÍA POLÍTICA DE PUERTO RICO* 167 (1967).

INTRODUCCIÓN

DESDE HACE POCO MÁS DE UN LUSTRO, EL MUNDO ESTÁ INMERSO EN UNA crisis económica; el sistema económico internacional está en una fase de estancamiento.² Varios economistas y expertos en inversiones coinciden en que esta crisis económica, que comenzó entre los años 2007 y 2009 con una estrepitosa caída de la bolsa de valores, se fue gestando a partir del proceso de liberalización financiera iniciado por los Estados Unidos de América en las décadas de los setenta y ochenta del siglo XX, la cual originó una mayor volatilidad en los valores financieros y no financieros.³ Ante dicha volatilidad, los grandes bancos y conglomerados financieros con operaciones en suelo estadounidense iniciaron un proceso de financiamiento que incrementó sustancialmente la especulación mediante la oferta de instrumentos de inversión derivados, primordialmente, del crédito hipotecario. Esto generó enormes burbujas inmobiliarias que desencadenaron en crisis cada vez más recurrentes con efectos colaterales cada vez más profundos,⁴ hasta provocar la quiebra de muchos bancos y casas de corretaje y apremiar el rescate monetario de la industria financiera estadounidense por el Gobierno Federal. Así, el epicentro de la recesión se localizó en los Estados Unidos, precisamente con el estallido de las burbujas inmobiliarias en el año 2006 y a raíz de las distorsiones en el mercado hipotecario. No obstante, sus efectos se fueron extendiendo al resto de las economías del mundo, poniendo en riesgo toda la infraestructura financiera internacional.⁵ En otras palabras, las políticas públicas de liberalización financiera afectaron, a niveles sin precedentes, no solo la economía nacional sino el sistema económico mundial.

La crasa liberalización gubernamental de la industria financiera propició la concesión indiscriminada de préstamos, la inflación de los índices de crédito y los abusos por parte de los bancos y las casas de corretaje, factores que contribuyeron sustancialmente al advenimiento de la crisis económica. Según el informe Levin-Coburn, estas actividades implicaban la introducción de transacciones financieras de alto riesgo por los bancos y las casas de corretaje, aún en detrimento de sus propios clientes y en presencia de conflictos de intereses, sin que

2 Fernando J. García Quero, *Aproximación crítica a la crisis económica mundial: Sistema capitalista, política monetaria y globalización financiera*, 10 PECVNIA 75, 76 (2010).

3 En los Estados Unidos, la liberalización financiera comenzó bajo la administración de Ronald W. Reagan, cuyas políticas económicas han sido continuadas por las administraciones subsiguientes. Durante la penúltima década del siglo XX, el gobierno federal contrató a ejecutivos de la industria financiera para ocupar puestos de confianza. Esto generó un serio conflicto de intereses y dio lugar al inicio de un proceso de autorregulación.

4 Roberto Soto Esquivel, *Desregulación financiera y finanzas públicas en México*, 362 ECON. INFORMA 48 (2010).

5 García Quero, *supra* nota 2.

las agencias reguladoras pudieran actuar efectivamente.⁶ Para combatir la crisis económica, el Gobierno Federal aprobó la *Ley de reforma de Wall Street y protección al consumidor Dodd-Frank* en el año 2010.⁷ Esta legislación introdujo disposiciones reglamentarias que afectaron a las agencias federales responsables de fiscalizar el cumplimiento con la reglamentación financiera y, prácticamente, a todos los sectores de la industria de servicios financieros de la nación.⁸ Por ejemplo, la *Ley Dodd-Frank* impuso un nuevo esquema reglamentario para las agencias de crédito que reforzaba la reglamentación existente, *inter alia*, con el objetivo principal de responsabilizarlas por la calidad y transparencia de los índices de crédito.⁹ Más aún, el informe Levin-Coburn presentó sugerencias sobre cómo prevenir futuras crisis económicas.¹⁰ Pero existen personas influyentes que se resisten al cambio en el *status quo* y se oponen a la reglamentación financiera a pesar de todo el daño ocasionado por la crisis económica. Estas personas tienen suficiente poder para evitar la aprobación de políticas públicas económicas así como para propiciar la derogación de legislación vigente si ello favorece a sus intereses en el mercado de capital, aunque los efectos en la economía nacional y el sistema económico mundial sean desastrosos. Es notable, por lo tanto, que esta crisis económica en la que aún estamos inmersos es una consecuencia directa de la acelerada expansión capitalista a escala mundial en las últimas décadas.¹¹ La expansión vertiginosa del capitalismo¹² ha intensificado y renovado los procesos de apropiación privada y comercialización indiscriminada de prácticamente todo bien patrimonial, en perjuicio de la empleabilidad y calidad de vida ciudadana.¹³ Muchos economistas han argumentado que el nivel de calidad de vida es

6 CARL LEVIN & TOM COBURN, U.S. SENATE PERMANENT SUBCOMM. ON INVESTIGATIONS, WALL STREET AND THE FINANCIAL CRISIS: ANATOMY OF A FINANCIAL COLLAPSE 2-13 (2011), <http://www.hsgac.senate.gov/download/report-psi-staff-report-wall-street-and-the-financial-crisis-anatomy-of-a-financial-collapse>.

7 Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, Pub. L. No. 111-203, 124 Stat. 1376 (2010) (codified as amended at 12 U.S.C. §§ 5301-5601 (2012)).

8 William Sweet, *Dodd-Frank Act Becomes Law*, HARV. L. SCH. F. ON CORP. GOVERNANCE & FIN. REG. (July 21, 2010), <http://blogs.law.harvard.edu/corpgov/2010/07/21/dodd-frank-act-becomes-law/> (última visita 28 de febrero de 2013).

9 Danielle Carbone, *The Impact of the Dodd-Frank Act's Credit Rating Agency Reform on Public Companies*, 24 INSIGHTS: THE CORP. AND SEC. L. ADVISOR 9, 10 (2010).

10 LEVIN & COBURN, *supra* nota 6.

11 García Quero, *supra* nota 2, en la pág. 75.

12 El diccionario *Merriam-Webster* define al capitalismo como “el sistema económico caracterizado por la posesión privada o corporativa de bienes capitales de inversiones determinadas por decisiones privadas y por precios, producciones y la distribución de bienes, que son determinados principalmente por la competición en el mercado libre”. *Capitalism*, MERRIAM-WEBSTER, <http://www.merriam-webster.com/dictionary/capitalism> (última visita 7 de oct. de 2013) (traducción suplida).

13 Damiano Tagliavini & Ignacio Sabattella, *La expansión capitalista sobre la Tierra en todas las direcciones: Aportes del marxismo ecológico*, 26 THEOMAI 1, 2 (2012).

mejor indicador de cuán saludable es la economía de un país que el producto doméstico bruto (GDP, por sus siglas en inglés)¹⁴ y el producto nacional bruto (GNP, por sus siglas en inglés).¹⁵

La crisis económica mundial ha ocasionado una creciente y constante tendencia hacia la precarización y pauperización: peores condiciones de trabajo, altas tasas de desempleo, mayores niveles de pobreza, masivas ejecuciones hipotecarias de propiedad inmueble y enormes deudas públicas, *inter alia*. Por lo tanto, el efecto colateral principal de la crisis económica mundial es la degradación sustancial de las condiciones de vida ciudadana, viéndose particularmente afectados la clase trabajadora y los sectores sociales más desaventajados. Tristemente, los principales indicadores socioeconómicos apuntan hacia el ineludible hecho de que la economía capitalista mundial se encuentra lejos de retomar la senda del crecimiento. Hasta el momento no existen indicios de que la crisis haya tocado y, mucho menos, de que haya llegado a su fin. Y, si así fuera, se espera “un largo período depresivo, o una muy lenta recuperación que, en el mejor de los casos, permitirá alcanzar, en algunos años más, los niveles de producción anteriores a la crisis y solo al promediar la siguiente década, los niveles de empleo”.¹⁶

El estancamiento de la actividad económica es el *status quo* en la actualidad. Pocos países han logrado mantener una economía estable o percibir crecimiento económico sin perjuicio de sus ciudadanos. Alemania, Brasil, Indonesia y Suiza figuran entre ellos. En Brasil, por ejemplo, el impacto de la crisis económica mundial ha sido relativamente insignificante. Este país fue uno de los últimos en entrar en recesión en el año 2008 y uno de los primeros en reanudar el crecimiento económico en el año 2009; a pesar del estancamiento económico mundial, su GDP per cápita creció 7.5% en el año 2010 y 2.7% en 2011 y 2012. Además, su sólido mercado doméstico ha demostrado ser menos vulnerable a la crisis externa.¹⁷ Los brasileños se están beneficiando de un crecimiento económico estable, tasas de inflación relativamente bajas y el mejoramiento del bienestar

¹⁴ Es un indicador de todos los ingresos devengados por las personas residentes y no residentes de un país; también puede medirse como el valor total de los bienes y servicios producidos dentro de sus fronteras.

¹⁵ Es un indicador de los ingresos devengados solo por las personas residentes de un país.

¹⁶ Julio C. Gambina *et al.*, *Declaración del Grupo de Trabajo de CLACSO: Economía mundial, corporaciones transnacionales y economías nacionales*, en *LA CRISIS CAPITALISTA Y SUS ALTERNATIVAS: UNA MIRADA DESDE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE* 15-16 (Julio Gambina coord., 2010), <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/grupos/jgambina.pdf>.

¹⁷ *Brazil Overview*, THE WORLD BANK, <http://www.worldbank.org/en/country/brazil/overview> (última visita 28 de febrero de 2013). Véase, además, *Brazil's GDP Growth of 2.7% Last Year Underperformed BRIC Peers: Economy*, BLOOMBERG (March 6, 2012), <http://www.bloomberg.com/news/2012-03-06/brazil-s-gdp-growth-of-2-7-last-year-underperformed-bric-peers-economy.html> (última visita 28 de febrero de 2013).

público.¹⁸ No obstante, existen otros países que han logrado la estabilidad económica a costa del bienestar general de su población. China es un vivo ejemplo de esto. En la economía capitalista china, el principio de *laissez-faire*¹⁹ rige el mercado de capital. Se trata de un sistema económico donde hay poca o ninguna restricción reglamentaria, ante la errada creencia de que las protecciones laborales pueden retardar el crecimiento económico. Así, la mayoría de los empleados terminan como aquellos de la compañía multinacional Foxconn,²⁰ viviendo hacinados en pequeños cuartos en los propios predios de su patrono, con descanso mínimo, paga mísera y beneficios marginales inexistentes. Más aún, la contaminación en el país es excesiva por la ausencia de políticas públicas de protección ambiental efectivas y eficaces, producto del afán gubernamental en atraer los grandes intereses corporativos en el mercado de capital, quienes buscan siempre obtener la máxima ganancia con la mínima inversión.²¹

En esta ola de rampante inestabilidad económica, Puerto Rico no es la excepción. A partir de las décadas de 1970 y 1980, los bancos locales adoptaron el riesgoso patrón de los bancos estadounidenses de conceder préstamos a personas con ingresos insuficientes y pobre historial de crédito, o a proyectos de inversión altamente especulativos. Tras el estallido de las burbujas inmobiliarias y la ulterior caída de la bolsa, fueron varios los bancos locales que también se beneficiaron de la inyección de capital ofrecida por el rescate monetario de la administración Obama, entre ellos el poderoso Banco Popular.²² Pero la economía puertorriqueña no ha podido ser rescatada de la inestabilidad provocada por los grandes intereses en el mercado de capital. Nuestro GNP per cápita, un indicador de los ingresos devengados solo por los residentes de nuestra isla, aumentó casi tres por ciento anual desde principios de la década de los 1980 hasta el año 2005.²³ Ese año, justo antes de advenir la crisis económica mundial, el GNP per cápita fue de unos \$14,000 y el GDP per cápita, un indicador de los ingresos devengados por residentes y no residentes de nuestra isla, fue de unos \$21,000. La

¹⁸ *Brazil Overview*, THE WORLD BANK, <http://www.worldbank.org/en/country/brazil/overview> (última visita 28 de febrero de 2013).

¹⁹ Esta expresión francesa se refiere a una completa libertad en la economía: libre mercado comercial, industrial, y laboral. En este ambiente económico, la intervención del gobierno básicamente se circunscribe a establecer la reglamentación que resulte suficiente a los fines de proteger el derecho de propiedad contra el robo y la agresión.

²⁰ Hon Hai Precision Industry Co., Ltd., quien hace negocios como Foxconn, es la compañía de manufactura electrónica por contrato más grande del mundo. Foxconn, con sede en Taiwán, ha estado involucrada en varias controversias relacionadas al trato de sus empleados en China, donde es el principal patrono del sector privado.

²¹ Shinsuke Tanaka, *Environmental Regulations in China and Their Impact on Air Pollution and Infant Mortality* (2010), http://bellarmine2.lmu.edu/economics/papers/tanaka_jmp.pdf.

²² *Bailout Tracker: Companies in Puerto Rico*, PROPUBLICA, <http://projects.propublica.org/bailout/list/state/PR> (última visita 27 de feb. de 2013).

²³ FED. RESERVE BANK OF N. Y., REPORT ON THE COMPETITIVENESS OF PUERTO RICO'S ECONOMY 4 (2012), <http://www.newyorkfed.org/regional/puertorico/report.pdf>.

tasa de empleo había crecido durante las dos décadas anteriores, a pesar de la merma causada por la derogación de las exenciones contributivas a las corporaciones estadounidenses en virtud de la sección 936 del Código de Rentas Internas de los Estados Unidos. No obstante, la baja tasa de participación en la fuerza laboral, junto a una tasa de inversión local relativamente baja, eran dos cuestiones que afectaban entonces el desempeño económico de Puerto Rico.²⁴

Siete años después, en plena crisis económica mundial, el GNP per cápita en Puerto Rico es de unos \$15,000. Sin embargo, existe una brecha de más de treinta por ciento entre el GDP y el GNP per cápita, y esta es sustancialmente mayor que las brechas en economías del mismo tamaño que cuentan con una elevada presencia de corporaciones multinacionales foráneas, tales como Irlanda (20 %), Panamá (10 %), y Singapur (10 %). Por otro lado, la tasa de desempleo en la isla ha ascendido a más de dieciséis por ciento. La tasa de participación en la fuerza laboral fue de cuarenta y uno por ciento en el año 2011 y se ha mantenido persistentemente baja, indicando un impresionante nivel de recursos infrautilizados. Solo un puñado de países tiene menos de la mitad de su población trabajadora participando en la fuerza laboral y Puerto Rico es uno de estos.²⁵ Es evidente que en Puerto Rico la empleabilidad, y por ende la calidad de vida promedio, estuvieron y aún están inevitablemente subyugadas por los grandes intereses corporativos en el mercado de capital.

No obstante, en una sociedad democrática como la nuestra, el Estado tiene la obligación legal y moral de promover los derechos de todos sus ciudadanos.²⁶ La vertiente jurídica de dicha obligación emana del poder estatal de *parens patriae*, el cual “tiene profundas raíces constitucionales que [son] inherentes al derecho a la vida”;²⁷ y el derecho a una buena calidad de vida es consustancial al derecho a la vida. En el ejercicio de su poder de *parens patriae*, el Estado tiene un interés sustancial en la salud y el bienestar general de sus ciudadanos, quienes están en una situación de desventaja y vulnerabilidad frente a los grandes intereses corporativos en el mercado de capital. Más aún, el interés sustancial del Estado en el bienestar público se extiende del ámbito físico y económico al ámbito comercial y laboral, e incluye la protección contra los efectos lesivos de la discriminación.²⁸ En el ámbito económico, el rol tradicional del Estado ha sido crear un ambiente que propicie la inversión capitalista, estableciendo un balance entre los intereses de las grandes corporaciones y los intereses de los ciudadanos. Así, el poder de *parens patriae* del Estado ofrece a los ciudadanos unas garantías mí-

²⁴ U.S. GOV'T ACCOUNTABILITY OFFICE, GAO-06-541, PUERTO RICO: FISCAL RELATIONS WITH THE FEDERAL GOVERNMENT AND ECONOMIC TRENDS DURING THE PHASEOUT OF THE POSSESSIONS TAX CREDIT, 11-15 (2006), <http://www.gao.gov/assets/160/157687.pdf>.

²⁵ FED. RESERVE BANK OF N. Y., *supra* nota 23.

²⁶ Michelle Barada Castro, *El deambulante como sujeto de Derecho*, 5 REVISTA CLAVE 121 (2010).

²⁷ Martínez de Andino v. Martínez de Andino, 184 DPR 379, 389 (2012) (citas omitidas).

²⁸ Alfred L. Snapp & Son, Inc. v. Puerto Rico, 458 U.S. 592, 607 (1982).

nimas de calidad de vida. Es por ello que, en una sociedad capitalista como la nuestra, el rol del Estado en torno al mercado de capital es uno de reglamentación; evitar que las empresas más grandes y poderosas tomen ventaja del aparato gubernamental para obtener beneficios económicos o impedir el avance de los competidores locales, creándose así un sistema de competencia desleal que promueve el enriquecimiento injusto.

Más aún, en una economía capitalista como la nuestra, los ciudadanos tenemos la expectativa de recibir un salario suficiente como para cubrir nuestras necesidades, así como de tener una vida productiva que nos permita disfrutar de un retiro cómodo, sin mayores preocupaciones. Pero, como vimos anteriormente, este no ha sido el caso desde hace más de un lustro. En aras de acumular capital, las grandes corporaciones ofrecen solo jornadas de trabajo a tiempo parcial o contratos por servicios profesionales para evitar tener a sus empleados en la nómina regular y verse así obligados a ofrecerles beneficios obligatorios y marginales. El Estado permite estas prácticas laborales bajo la premisa de que los trabajadores pueden optar por otros empleos que les garanticen mejores condiciones. Además, el Estado concede exenciones contributivas, subsidios y otros incentivos a las grandes corporaciones bajo la premisa de que así retiene capital y se generan empleos. Sin embargo, la Oficina de Responsabilidad Gubernamental de los Estados Unidos ha señalado que, a pesar de que en Puerto Rico las corporaciones pagan menos impuestos (aún sin las exenciones contributivas bajo la sección 936), esto no les ha servido como incentivo para establecerse en la isla.²⁹ También ha indicado que la disminución en la actividad de las corporaciones manufactureras ha sido en gran parte compensada por el aumento en la actividad de otros miembros de los mismos grupos corporativos.³⁰ Si bien es cierto que la cantidad de empleos generados por las corporaciones manufactureras ha disminuido sustancialmente, también es cierto que existen otras razones para esta merma. La principal es la disponibilidad de un excedente de mano de obra barata en el mercado laboral asiático. Curiosamente, el mercado chino abrió sus puertas a la inversión de capital a mediados de la década de 1990, coincidiendo con la eliminación de exenciones contributivas bajo la sección 936.³¹ Por último, la práctica corporativa de contratar empleados a tiempo parcial o por servicios profesionales para evadir el pago de beneficios obligatorios y marginales, termina repercutiendo en gastos para el Estado y, por ende, para los contribuyentes. Y es que un trabajador a tiempo parcial dependerá ineludiblemente de la asistencia económica estatal, y aquel contratado por servicios profesionales se afiliará muy probablemente al seguro médico estatal.

Los grandes intereses corporativos en el mercado de capital claman públicamente por un mercado libre a viva voz, pero en secreto aspiran a que el Estado

²⁹ U.S. GOV'T ACCOUNTABILITY OFFICE, *supra* nota 24, en la pág. 11.

³⁰ *Id.*

³¹ *China Economic reform timeline*, CENTER FOR STRATEGIC & INTERNATIONAL STUDIES, <http://www.csis.org/blog/china-economic-reform-timeline> (última visita 27 de febrero de 2013).

intervenga a su favor y sea su principal benefactor. Pretenden que los legisladores procuren estabilizar la economía local, pero solo si hacerlo implicaría la concesión de incentivos económicos que adelanten la acumulación de capital. Así, un mercado libre es la excepción. Las ganancias obtenidas por Archer Daniels Midland son un ejemplo concreto de ello: unos \$69,009,000 de en el año 2009; cerca de la mitad por la venta de productos altamente subsidiados por el gobierno federal. Cada dólar de ganancia así obtenida por la venta de sirope de maíz alto en fructosa, cuesta a los contribuyentes estadounidenses unos diez dólares; cada dólar de ganancia por la venta de etanol, les cuesta unos treinta dólares.³² En Puerto Rico, las medidas proteccionistas introducidas por la Asamblea Legislativa, en lugar de proteger los intereses de la clase trabajadora y las pequeñas y medianas empresas (PYMES), protegen los intereses de los accionistas de las grandes corporaciones. Por ejemplo, Monsanto, el gigante de la agricultura, disfruta de las mismas exenciones contributivas que un pequeño agricultor *bona fide*,³³ y las compañías petroquímicas pagan impuestos mínimos debido a sus bajas tasas contributivas y masivas exenciones en patentes.³⁴ La probabilidad de que se deroguen medidas innecesarias y contraproducentes para la economía local como éstas, es cada vez menor. Porque son “una idiotez económica, pero una genialidad política”.³⁵ Es por ello imperante que nuestros legisladores puedan intervenir en la formulación de políticas públicas que promuevan la estabilidad económica con efectividad y eficacia, es decir, es imprescindible que puedan estar en posición de tomar decisiones informadas que respondan a los intereses ciudadanos y no a la planificación estratégica de los grandes intereses corporativos en el mercado de capital.

En Puerto Rico, no hay duda de que la Asamblea Legislativa tiene el potencial intrínseco suficiente para mitigar efectivamente el impacto de la crisis económica formulando políticas públicas que restrinjan tanto la liberalización financiera como la desigualdad en la concesión de incentivos económicos para el comercio y la manufactura, en virtud del poder inherente para legislar que le ha sido conferido constitucionalmente. El control local de la liberalización financiera, por ejemplo, fomentaría un desarrollo saludable e incluyente de todos los agentes capaces de ser competitivos en el mercado de capital, mientras protegería los intereses de consumidores e inversionistas. Asimismo, la discriminación positiva a favor de las PYMES puertorriqueñas en la concesión de incentivos impulsaría la empleabilidad. En fin, políticas públicas que promue-

³² James Bovard, *Archer Daniels Midland: A case study in corporate welfare*, CATO INSTITUTE, <http://www.cato.org/doc-download/sites/cato.org/files/pubs/pdf/pa241.pdf>.

³³ Amado Martínez Lebrón, *El Mantengo*, 80GRADOS (27 de octubre de 2012), <http://www.80grados.net/el-mantengo/> (última visita 20 de octubre de 2013).

³⁴ Istra Pacheco, *Falla fiscalización a las petroquímicas*, PRIMERA HORA (3 de agosto de 2005), <http://archivo.primerahora.com/archivo.asp?guid=7E8F61034CD54DA9A26A59A9ADCF5E24&year=2005&keyword=> (última visita 20 de octubre de 2013).

³⁵ LAWRENCE LESSIG, *REPUBLIC LOST* 46 (2011).

van estrategias como estas contribuirían sustancialmente a mejorar la calidad de vida ciudadana y, por ende, a lograr la estabilidad económica local. No obstante, la formulación de políticas públicas de esta naturaleza solo se concretizará en virtud de una reforma integral de la infraestructura para el financiamiento de las campañas electorales, de manera que se modere sustancialmente el clientelismo político. Así, nuestros legisladores podrán dejar de tomar decisiones en función de los grandes intereses corporativos en el mercado de capital y en perjuicio de los intereses populares. Ello, pues solo legisladores sin ataduras político-financieras estarían aptos para imponer restricciones reglamentarias y acciones afirmativas que propicien un mercado de libre competencia y una economía saludable.

Dicho esto, es pertinente aclarar que muy raras veces es eficaz una norma que se quede *en el papel* y no trascienda a la realidad. En el lenguaje jurídico, la eficacia suele entenderse como el cumplimiento efectivo de una norma. Más concretamente, una norma es eficaz cuando los destinatarios ajustan su comportamiento a lo prescrito en esta o al menos, en los casos en que esto no ocurre, cuando la norma tiene suficiente fuerza para imponer la consecuencia prevista en esta como reacción al incumplimiento.³⁶

Por las razones expuestas, procederemos a discutir la facultad que tienen los legisladores puertorriqueños para *allanar el camino* hacia la estabilidad económica. Pero como una cosa es la teoría y otra la práctica, proponemos una solución concreta para salvar esta amplia brecha que parece insalvable. Proponemos medidas alternativas para que el papel de la Asamblea Legislativa de Puerto Rico en la formulación de políticas públicas para mitigar el impacto de la crisis y propiciar la estabilidad económica local, pueda llegar a ser no tan solo efectivo, sino también eficaz.

I. LA FACULTAD DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE PUERTO RICO PARA FORMULAR POLÍTICAS PÚBLICAS EN GENERAL, Y ECONÓMICAS EN PARTICULAR

Diversos pensadores han intentado explicar las razones por las que nos constituimos en el ordenamiento político que conocemos como el Estado.³⁷ El filósofo británico John Locke argumentó que la razón primordial por la que sacrificamos parte de nuestra libertad para someternos a las reglas de un Estado político es la protección del derecho a la propiedad privada.³⁸ Según Locke, para que el Estado pueda cumplir con su fin de garantizar la protección de la propiedad privada, es necesario que el poder esté dividido entre diferentes entes, ya que las personas

³⁶ Eduardo Jorge Prats, *La efectividad y la eficacia como principios rectores de las tutelas jurisdiccional y administrativa de los derechos fundamentales*, 13 REV. IBER. DER. PROC. CONST. 163, 164 (2010).

³⁷ *Ex parte AAR*, 2013 TSPR 16, en la pág. 5 (citas omitidas).

³⁸ *Id.* en la pág. 6.

con el poder de hacer leyes no deberían ejecutarlas. A esos fines, Locke consideraba que un buen Estado solo podía lograrse si el poder legislativo estaba separado del poder ejecutivo.³⁹ Pero fue el filósofo francés Charles Secondat, Barón de Montesquieu, quien años después desarrolló una teoría más completa de la doctrina de separación de poderes. A diferencia de Locke, Montesquieu consideraba que el fin último de cualquier estructura estatal era garantizar la libertad política de sus ciudadanos.⁴⁰ No obstante, Montesquieu coincidió con Locke en que el poder debía estar dividido entre diferentes entes, porque de lo contrario “toda persona a quien se le delegue poder estará propensa de abusar de este . . . para prevenir este abuso, es necesario que el poder sea un freno al poder”.⁴¹ El modelo de Montesquieu divide los poderes del Estado en tres ramas: ejecutiva, legislativa y judicial. Este modelo de separación de poderes ha inspirado la mayoría de los modelos constitucionales actuales.⁴²

La Constitución de los Estados Unidos es el paradigma de la aplicación de la doctrina de separación de poderes moderna.⁴³ No obstante, la doctrina de Montesquieu no pudo aplicarse de manera que el ámbito de poder de las tres ramas de gobierno estuviese delimitado de forma absoluta, porque “a menos que las ramas estén tan mezcladas y conectadas como para que una tenga el control constitucional sobre la otra, el grado de separación que se requiere para el funcionamiento de un gobierno libre nunca podrá ser mantenido”.⁴⁴ A tales efectos, se creó un sistema de pesos y contrapesos en el que las tres ramas ostentarían algún nivel de poder compartido que, a su vez, funcionaría como freno para que ninguna pudiese dominar a las otras si sus dirigentes intentaban expandir su ámbito de poder. Las ramas ejecutiva y judicial son las menos peligrosas por estar su ámbito de operación claramente delimitado.⁴⁵ Pero la Rama Legislativa busca constantemente expandir su ámbito de operación e intenta atraer todo el poder político al centro de la Asamblea Legislativa.⁴⁶ En virtud de su carácter constitucional, la asamblea legislativa es una institución del Estado con poder inherente para aprobar, enmendar y derogar legislación. Este poder legislativo implica la formulación de políticas públicas, entendiéndose estas últimas como los cursos de acción y las prioridades presupuestarias concernientes a asuntos

39 *Id.*

40 *Id.*

41 *Id.*

42 *Id.*

43 *Id.* en la pág. 7.

44 *Id.*

45 *Id.* en la pág. 8.

46 *Id.*

particulares atendidos por las agencias administrativas, los cuales son viabilizados mediante la aprobación de medidas legislativas y reglamentarias.⁴⁷

Pero en Puerto Rico no fue así hasta el año 1952. En la Isla, el poder para legislar localmente ha estado en manos de una asamblea legislativa desde la aprobación de la *Ley Foraker* de 1900⁴⁸ y la *Ley Jones* de 1917⁴⁹ por el Congreso de los Estados Unidos.⁵⁰ No obstante, el Congreso de los Estados Unidos tenía poder para anular cualquier medida aprobada por la Asamblea Legislativa bajo ambos estatutos.⁵¹ No fue hasta la adopción de nuestra Constitución en el año 1952 que a la Asamblea Legislativa de Puerto Rico se le confirió plena facultad para aprobar, enmendar y derogar legislación, en virtud de la primera sección del artículo tres de dicho documento constitucional.⁵² También por mandato constitucional se requirió a cada cámara legislativa evaluar los hallazgos de un estudio pertinente a todo proyecto de ley ante su consideración, antes de determinar su aprobación o rechazo por mayoría de votos.⁵³ Más aún, de la facultad de legislar se deriva el poder de investigar.⁵⁴ Es por ello, *inter alia*, que “el juicio legislativo merece deferencia en la formulación de la política pública”.⁵⁵ Ahora bien, formular política pública y establecer prioridades fiscales son asuntos públicos que competen no solo a la Rama Legislativa, sino también a la Rama Ejecutiva del gobierno.⁵⁶ Aun así, *bajo nuestro ordenamiento constitucional, la función de legislar para atender problemas de naturaleza económica le corresponde a la Asamblea*

⁴⁷ Dean G. Kilpatrick, *Definitions of Public Policy and the Law*, NATIONAL VIOLENCE AGAINST WOMEN PREVENTION RESEARCH CENTER, <http://www.musc.edu/vawprevention/policy/definition.shtml> (última visita 2 de marzo de 2013).

⁴⁸ Foraker Act, Pub. L. No. 56–191, 31 Stat. 77 (1900), 48 U.S.C. § 731 (1987) (amended 1917).

⁴⁹ Jones–Shafroth Act, Pub. L. No. 64–368, 39 Stat. 951 (1917), 48 U.S.C. § 731 (1987).

⁵⁰ JOSÉ CABRANES, *CITIZENSHIP AND THE AMERICAN EMPIRE* 14–17 (1979).

⁵¹ La *Ley Foraker* de 1900, en su sección treinta y uno, estableció que “toda ley decretada por la Asamblea Legislativa será comunicada al Congreso de los Estados Unidos, el que por la presente se reserva la facultad de anularla si lo tuviere por conveniente”. *Carta Orgánica de 1900*, 1 LPRA § 31 (2008) (documentos históricos). De modo similar, la *Ley Jones-Shafroth* de 1917, en su sección treinta y cuatro, estableció que “[t]odas las leyes decretadas por la Asamblea Legislativa de Puerto Rico serán comunicadas al Congreso de los Estados Unidos, según se dispone en el Art. 23 de esta Ley, el cual se reserva por la presente la facultad y autoridad de anularlas”. *Carta Orgánica de 1900*, 1 LPRA § 31 (2008) (documentos históricos).

⁵² “El Poder Legislativo se ejercerá por una Asamblea Legislativa, que se compondrá de dos Cámaras –el Senado y la Cámara de Representantes– cuyos miembros serán elegidos por votación directa en cada elección general”. CONST. PR art. 3, § 1.

⁵³ “Ningún proyecto de ley se convertirá en ley a menos que se imprima, se lea, se remita a comisión y ésta lo devuelva con un informe escrito; pero la cámara correspondiente podrá descargar a la comisión del estudio e informe de cualquier proyecto y proceder a la consideración del mismo”. CONST. PR art. 3, § 17.

⁵⁴ Peña Clós v. Cartagena Ortiz, 114 DPR 576, 593 (1983).

⁵⁵ Berberena v. Echevoyen, 128 DPR 864, 887 (1991).

⁵⁶ *Id.* en las págs. 881–82.

Legislativa, hecho jurídico que fue destacado por el Juez Presidente del Tribunal Supremo de Puerto Rico en su opinión disidente y concurrente en *Posadas de P. R. v. Sands Hotel*.⁵⁷

El rol de la Asamblea Legislativa es esencial para la formulación de políticas públicas que fomenten una economía saludable. Pero el ejercicio del poder conferido para establecer las prioridades presupuestarias y formular políticas públicas sobre el uso de fondos públicos y la reglamentación de la economía es una difícil tarea legislativa.⁵⁸ Las políticas públicas económicas pueden atraer o detener la inversión de capital en la Isla. Aunque nuestra Constitución no delimita específicamente todos los poderes de la Asamblea Legislativa, nuestro Tribunal Supremo los ha definido al palio constitucional, apuntalando que:

A diferencia de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, nuestra Constitución delega *todo* el poder legislativo en la Asamblea Legislativa, sujeto éste a las limitaciones contenidas en la Carta de Derechos La Asamblea Legislativa de Puerto Rico, a diferencia de lo que sucede con el Congreso de [los] Estados Unidos, no es una legislatura de poderes enumerados *Se entiende que la Asamblea Legislativa, distinto al Congreso, puede legislar sobre cualquier asunto que afecte el bienestar de los puertorriqueños*.⁵⁹

Y a pesar de que “en nuestro ordenamiento constitucional democrático, todo poder tiene límites”,⁶⁰ la formulación de políticas públicas que propicien un clima atractivo para hacer negocios así como la libre competencia⁶¹ están en manos de nuestra Asamblea Legislativa.

Es meritorio destacar que, como institución estatal, la Asamblea Legislativa puede ejercer el poder de razón de Estado para adoptar aquellas medidas económicas que protejan la salud, la seguridad y el bienestar público.⁶² En virtud de este poder inherente a su función, la Asamblea Legislativa viene obligada a ga-

⁵⁷ *Posadas de PR v. Sands Hotel*, 131 DPR 21, 52 (1992) (Hernández Denton, opinión concurrente y disidente).

⁵⁸ *Berberena*, 128 DPR en la pág. 882.

⁵⁹ *Nogueras v. Hernández Colón*, 127 DPR 405, 414 (1990) (énfasis suplido) (citas omitidas).

⁶⁰ *Ex parte AAR*, 2013 TSPR 16, en la pág. 2 (citas omitidas).

⁶¹ “La libre competencia representa la libertad de decisión de los que participan en el mercado, en un contexto en el que las reglas de juego son claras para todos y se cumplen efectivamente. La libre competencia se basa fundamentalmente en la libertad de elección tanto para el consumidor como para el productor. La libre competencia genera incentivos para que una empresa obtenga una ventaja competitiva sobre otra mediante la reducción de costes y la superioridad técnica. Esta circunstancia provoca un aumento de la eficiencia de las empresas para producir un incremento de la calidad del producto ofertado y una disminución de los precios que permite que una mayor cantidad de consumidores tenga acceso al mercado”. *Libre competencia*, DERECHO.COM (2 de marzo de 2013, <http://www.derecho.com/c/Libre+competencia>) (última visita 20 de octubre de 2013).

⁶² *ELA v. Northwestern Selecta*, 185 DPR 40, 60 (2012); *San Miguel Lorenzana v. ELA.*, 134 DPR 405, 413 (1993); *Hernández Torres v. Hernández Colón*, 127 DPR 448, 457 (1990).

rantizar una buena calidad de vida ciudadana, en general, y está facultada para actuar a favor de los consumidores y trabajadores frente a los grandes intereses corporativos en el mercado de capital, en particular. Por ejemplo, el Estado puede imponer requisitos a las corporaciones foráneas que pretenden hacer negocios en nuestra jurisdicción con el propósito de colocarlas en la misma posición en que se encuentran las corporaciones domésticas. La autoridad del Estado para imponer requisitos a las corporaciones foráneas estriba en el poder de razón de Estado inherente a todo sistema de gobierno, y el nuestro no es la excepción. La única limitación que tiene el Estado, dentro del esquema jurídico-político vigente, es que los requisitos impuestos no pueden contravenir las disposiciones de nuestra Constitución o de la Constitución federal.⁶³ Por otro lado, la cláusula constitucional de igual protección de las leyes no se extiende para amparar la desigual ventaja personal y particular. Esta cláusula no requiere que el Estado elija entre atacar todos los aspectos de un problema o desistir de todo ataque. “La Asamblea Legislativa puede [sin violar dicha cláusula] seleccionar una fase de un campo [específico del problema que se muestre más agudo] y aplicar allí el remedio, olvidando las demás . . .”.⁶⁴ Esto significa que “en el área de legislación de carácter económico, la Asamblea Legislativa tiene amplia discreción para establecer clasificaciones, siempre y cuando estén razonablemente relacionadas con el propósito de la ley. Bajo tal esquema, la clasificación es válida si puede concebirse cualquier situación que la justifique”.⁶⁵ Podríamos colegir, entonces, que al amparo de nuestro estado de Derecho, el libre mercado en Puerto Rico está subordinado al ejercicio legislativo del poder de *parens patriae*. Este incluye la discriminación positiva, a fin de salvaguardar el bienestar particular de personas naturales y jurídicas que se encuentren en una situación de desventaja que cause perjuicio a la estabilidad económica general.

II. RETOS EN EL DESEMPEÑO EFECTIVO Y EFICAZ DE LA FACULTAD LEGISLATIVA PARA FORMULAR POLÍTICAS PÚBLICAS ECONÓMICAS ESTABILIZADORAS

Tradicionalmente, se ha equiparado una economía capitalista fuerte con una clase media fuerte.⁶⁶ La época de mayor prosperidad en los Estados Unidos fue en las décadas de 1960 y 1970, donde una clase media próspera elevó la economía de la nación, así como su infraestructura, a niveles sin precedentes en la historia de la humanidad. Sin embargo, según expusimos anteriormente, las políticas

⁶³ Pou v. American Motors Corp., 127 DPR 810, 826 (1991).

⁶⁴ Hermina González v. Srio. del Trabajo, 107 DPR 667, 674 (1978) (citas omitidas).

⁶⁵ Banco Popular v. Mun. de Mayagüez, 126 DPR 653, 658 (1990) (citas omitidas).

⁶⁶ Jaime Benson, *Crecimiento económico y disciplina fiscal*, EL VOCERO (20 de febrero de 2013), <http://www.vocero.com/crecimiento-economico-y-disciplina-fiscal/> (última visita 2º de octubre de 2013).

públicas de liberalización financiera y de concesión de incentivos no representan buenas medidas económicas. Existen, por ejemplo, factores más allá de los bajos impuestos para propiciar un ambiente económico atractivo para la inversión de capital en Puerto Rico. El alto costo de la energía y de la mano de obra, las competencias laborales, la capacidad productiva, la criminalidad y la obtención de los permisos necesarios, son factores que afectan la inversión de capital, la creación de empleos y la producción de capital en la isla.⁶⁷ Sin embargo, en su plataforma de gobierno los candidatos se limitan a considerar las exenciones contributivas como mecanismo para fomentar la creación de empleos. Insisten en que la verdadera razón por la que no hay empleos en la isla es porque se derogó la sección 936 del Código de Rentas Internas federal.⁶⁸ Mientras tanto, en los medios noticiosos se observa comúnmente como se despilfarra el dinero público mediante contratos millonarios de asesoría;⁶⁹ cabilderos que no cumplen propósito útil alguno;⁷⁰ exenciones contributivas a grandes corporaciones que no las procuran para mantener su rentabilidad fiscal, sino para aumentar su margen de ganancias;⁷¹ legislación proteccionista que impide la libre competencia y que pasa los costos al consumidor;⁷² servicios altamente costosos e ineficientes,⁷³ y, como si fuera poco, una industria bancaria que especula con el dinero de los trabajadores puertorriqueños en perjuicio de sus intereses propietarios, incluyendo la potencial ejecución hipotecaria de la propiedad que constituye su residencia principal.⁷⁴

Resulta procedente que analicemos detenidamente la falacia sobre la concesión de incentivos en general y de exenciones y subsidios en particular. En primera instancia, se ha demostrado que los grandes intereses corporativos en el mercado de capital se benefician desproporcionalmente de los incentivos guber-

67 FED. RESERVE BANK OF N. Y., *supra* nota 23, en las págs. 7-12.

68 *Restauración de la Sección 936 del "Internal Revenue Code"*, ALEJANDRO 2012, <http://www.alejandrogarciapadilla.ideascale.com/a/dtd/Restauraci%C3%B3n-de-la-Secci%C3%B3n-936-del-Internal-Revenue-Code/130861-16572> (última visita 20 de octubre de 2013).

69 *El batatal político y vividores de Puerto Rico*, RADIO EL FARO PUERTO RICO, (5 de febrero de 2010), http://www.radioelfaropr.com/index.php?option=com_content&view=article&id=354:el-batatal-politico-y-vividores-de-puerto-rico&catid=1:timas (última visita 20 de octubre de 2013).

70 Yennifer Álvarez-Jaimes, *Gobernador justifica contratación de Charlie Black*, EL VOCERO (19 de febrero de 2013), <http://www.vocero.com/gobernador-justifica-contratacion-de-charlie-black/> (última visita 20 de octubre de 2013).

71 FED. RESERVE BANK OF N. Y., *supra* nota 23, en la pág. 16.

72 *ELA v. Northwestern Selecta*, 185 DPR 40, 50-54 (2012).

73 FED. RESERVE BANK OF N. Y., *supra* nota 23, en la pág. 12.

74 Joanisabel González, *Cifra récord en reposéidas*, EL NUEVO DÍA (28 de septiembre de 2012), <http://www.elnuevodia.com/cifrarecordenreposeidas-1352627.html> (última visita 28 de febrero de 2013).

namentales.⁷⁵ Según Mark Milke, analista del Instituto Fraser en Canadá, “[b]usiness subsidies create an uneven playing field between business and industries that do not receive taxpayer support, and those that do. Subsidized businesses receive an artificial, politically created advantage.”⁷⁶ Y es que cuando un gobierno privilegia a grupos particulares del sector privado con la concesión de grandes incentivos económicos, crea un déficit en sus recaudos que tiene que ser suplementado mediante recaudos adicionales de otras fuentes o reducciones en los gastos públicos. Pero este déficit usualmente se traduce en un aumento en los impuestos que causa un efecto dominó: trabajadores de clase media con menos recursos para consumir y PYMES con ingresos más bajos e impuestos más altos buscando reducir sus costos de operación para mantener su rentabilidad. En última instancia, esta situación crea un círculo vicioso que puede ilustrarse mejor mediante un caso concreto. Un estudio realizado por el Instituto CATO en los Estados Unidos demostró que el *mantengo* agrícola, el cual es comparable con el programa de asistencia nutricional, cuesta de \$13 millones a \$33,000 millones anuales.⁷⁷ Pero, a diferencia del programa de asistencia nutricional, la mayor parte de la ayuda gubernamental va dirigida a las granjas más grandes. El resultado es deplorable para la economía nacional. Por ejemplo, los subsidios para la producción de azúcar contribuyen a mantener precios domésticos artificialmente altos, perjudicando no solo al consumidor de clase media, sino también a las empresas que utilizan el azúcar como materia prima.⁷⁸

En Puerto Rico, nuestra Constitución confiere a la Asamblea Legislativa el poder para terminar con prácticas como esta, para eliminar el *mantengo* boricua a las grandes corporaciones y el gasto público innecesario, para regular las instituciones financieras y hacer de nuestro País uno verdaderamente capitalista. La eliminación de exenciones contributivas a las grandes corporaciones, las cuales generan ganancias monumentales, contribuiría a equilibrar la competencia entre estas y las PYMES. En todo caso, son las PYMES las que necesitan ciertos incentivos económicos porque están forzadas a pagar impuestos locales y no tienen ante sí la opción de trasladar sus operaciones a lugares con mercados laborales más competitivos, por contar con mano de obra más barata. Además, una robusta legislación laboral que ofrezca mayores protecciones y mejores beneficios a nuestros trabajadores, habilitaría su disfrute de mayor poder adquisitivo y su

⁷⁵ Mark Milke, *Corporate Welfare Breaks the \$200-billion Mark: An Update on 13 Years of Business Subsidies in Canada*, on *Research News*, FRASER INSTITUTE (November 29, 2009), <http://www.fraserinstitute.org/WorkArea/DownloadAsset.aspx?id=2521> (última visita 27 de octubre de 2013).

⁷⁶ *Id.* en la pág. 8.

⁷⁷ Chris Edwards & Tad DeHaven, *Corporate Welfare Spending vs. The Entrepreneurial Economy*, CATO INSTITUTE, (1 de junio de 2012), <http://www.cato.org/publications/congressional-testimony/corporate-welfare-spending-vs-entrepreneurial-economy> (última visita 27 de octubre de 2013).

⁷⁸ *Id.*

incursión en el mercado del capital, circulando mejor así los bienes y servicios y, por ende, el dinero.

Pero nuestros legisladores nunca tomarán decisiones como estas. No tienen un motivo real para hacerlo. Porque a pesar de que nuestro sistema electoral democrático se basa en el principio de una persona, un voto, los tiempos han cambiado. En los tiempos de Luis Muñoz Marín, los candidatos políticos tenían que trasladarse físicamente a las comunidades y los barrios municipales para poder comunicar al pueblo su plataforma de gobierno. Hoy en día, los medios de comunicación omnipresentes (escritos, televisados o *satelizados*) se encargan de difundir nuestras campañas electorales a toda la población. Mas el acceso a estos medios generalmente requiere una cantidad inmensa de capital. Un ejemplo es la pasada campaña electoral, donde los recaudos fueron sin precedentes.⁷⁹

Es necesario, entonces, formular una pregunta: si el País se encuentra inmerso en una crisis económica, con una clase media cada vez más agobiada, ¿de dónde provienen los donativos políticos? Algunos pueden proceder de familias de clase media, pero es lógico pensar que las grandes corporaciones son las principales contribuyentes de las campañas electorales.⁸⁰ Solo estas, por ejemplo, pudieron proporcionar el capital para financiar la monumental campaña mediática que observamos a finales del año 2012. Así, nuestros legisladores terminan dependiendo del dinero de estos contribuyentes electorales para conservar sus puestos públicos. Esta dependencia debilita la capacidad de la Asamblea Legislativa para proponer y aprobar las medidas necesarias para estabilizar y desarrollar la economía local. Más aún, los avances tecnológicos y la propia idiosincrasia popular son responsables de tal dependencia, pero nuestros legisladores han decidido mantenerla. Y ni siquiera se trata de una dependencia ilegal.

En el año 2012, nuestra ley electoral fue enmendada⁸¹ para incorporar la controvertida decisión de *Citizens United v. Federal Election Commission*,⁸² en la que una apretada mayoría de los jueces del Tribunal Supremo de los Estados Unidos equiparó las corporaciones con las personas, y sus donativos políticos con la libertad de expresión. Sin embargo, el juez John Paul Stevens, en su opinión disidente, argumentó que aunque las corporaciones “contribuyen enormemente a nuestra sociedad, no son realmente miembros de ella. No pueden votar y ni postularse para cargos electivos. Dado que éstas pueden ser administradas y controladas por individuos no residentes, sus intereses pueden entraren conflicto con los

⁷⁹ Yanira Hernández Cabiya, *Por la libre los donativos políticos sin regulación*, EL NUEVO DÍA (30 de octubre de 2012), <http://www.elecciones.elnuevodia.com/elecciones-2012/por-la-libre-los-donativos-politicos-sin-regulacion/> (última visita 27 de octubre de 2013).

⁸⁰ *Id.*

⁸¹ Código Electoral de Puerto Rico para el Siglo XXI, Ley Núm. 78 de 1 de junio de 2011, 16 LPRA §§ 4001-4255 (2012 & Supl. 2012).

⁸² *Citizens United v. Federal Election Commission*, 558 U.S. 310 (2010).

intereses de los electores elegibles".⁸³ Además, el juez Stevens señaló que diversos grupos que representan a la comunidad corporativa, a las uniones de trabajadores y a las organizaciones sin fines de lucro preferirían que se limitara la capacidad de las grandes corporaciones en el mercado de capital para participar en los procesos electorales estatales y federales por medio de comités de acción política (PACs, por sus siglas en inglés).⁸⁴

Tristemente, los donativos políticos de los grandes intereses en el mercado de capital tienen el efecto de minar la fe pública en nuestras instituciones. Aun si no se han cometido actos ilegales, aunque no se haya configurado un *quid pro quo*, la persona común y corriente entiende que las instituciones del Estado son controladas por los grandes intereses y, por ende, están trabajando exclusivamente para ellos.⁸⁵ Esto también aplica a los inversionistas potenciales, aquellos que invertirían en nuestra economía si no fuera por la certeza de que tendrán que enfrentar una competencia desleal, producto de legislación aprobada para favorecer a los grandes intereses.⁸⁶ ¿Por qué una persona va a establecer un colmado, si Sam's Club va a terminar pagando menos impuestos que ella?

Estos efectos perjudiciales invitan a eliminar la dependencia que tienen nuestros candidatos a legisladores de los donativos políticos de los grandes intereses en el mercado de capital. Es necesario reformar la infraestructura para el financiamiento de las campañas electorales antes de emprender reformas socioeconómicas que fomenten una economía más sana. Pero, ¿quién se arriesgará a contrariar a las grandes corporaciones capaces de sufragar campañas por sí solas?

Las grandes corporaciones están en todo su derecho de respaldar a los candidatos de su predilección con sus donativos políticos, pero existe una marcada diferencia en cuanto al apoyo que pueden brindarles *vis-à-vis* el que podría brindarles un ciudadano promedio. Una madre soltera de un barrio pobre no puede auspiciar una cena donde el precio por plato será \$1,000. El dueño del colmado de la esquina no puede organizar un PAC y financiar sus gastos operacionales. La familia tradicional, compuesta por un padre y una madre trabajadores, dos niños y un perro, no puede donar la cantidad máxima permitida por nuestra ley electoral a un candidato sin asumir una deuda que les tomará mucho tiempo liquidar. Pero los grandes intereses en el mercado de capital sí pueden. De hecho, pueden hacer todo lo mencionado anteriormente a la vez. Es por ello que los candidatos a puestos de legisladores –electos y aspirantes– prestan mayor atención a los reclamos de las grandes corporaciones que a aquellos de las PYMES locales. Y

⁸³ *Id.* en la pág. 394 (Stevens, opinión concurrente y disidente) (traducción suplida) (énfasis suplido).

⁸⁴ *Id.* en la pág. 413 (Stevens, opinión concurrente y disidente).

⁸⁵ LESSIG, *supra* nota 35, en las págs. 166-71.

⁸⁶ FED. RESERVE BANK OF N. Y., *supra* nota 23.

Puerto Rico necesita legisladores que estén comprometidos con los intereses del pueblo en general y no con los intereses de personas en particular.

III. SOLUCIONES PARA PODER DESEMPEÑAR CON EFECTIVIDAD Y EFICACIA LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS ECONÓMICAS ESTABILIZADORAS

El *quid pro quo* sistemático que prevalece en nuestras campañas electorales debe ser finiquitado, en aras del bienestar económico puertorriqueño. A pesar de que la normativa de *Citizens United* continúa vigente, existen maneras de reducir sustancialmente la dependencia, real o aparente, de nuestros legisladores a los donativos políticos de los grandes intereses en el mercado de capital. Varias instituciones han clamado por la transformación de la infraestructura para el financiamiento de las campañas electorales. Con el transcurso del tiempo, estas instituciones se han dedicado a encontrar maneras de cambiar el juego electoral, principalmente porque también entienden la necesidad de contar con funcionarios electos con libertad para actuar a favor del bienestar general. Una opción es el uso de la legislación para la reforma electoral de algunos estados de la Unión, como modelo para la implantación de una medida legislativa similar a nivel local.

En el año 2010, el gobierno federal estuvo a punto de aprobar el *Fair Elections Now Act*.⁸⁷ Este proyecto de ley federal, utilizando la legislación electoral de Maine, Arizona y Connecticut como modelo, limitaba los donativos individuales para la campaña electoral a 100 dólares, pero disponía un pareo gubernamental equivalente a cuatro veces la cantidad donada por los contribuyentes.⁸⁸ Pese a las diferencias políticas, económicas y culturales entre dichos estados de la Unión, en todos ellos se han logrado importantes resultados en virtud de su legislación reformadora. Los candidatos que optan por acogerse al financiamiento provisto al amparo de la legislación en cuestión, pasan más tiempo dialogando con sus constituyentes que con sus principales contribuyentes. Además, tienden a representar una variedad mayor de constituyentes que aquellos candidatos que solo dependen de capital privado para el financiamiento de sus campañas. Más aun, los candidatos aspirantes logran abrirse camino y cerrar brechas en la competición, haciendo que los funcionarios tengan que prestar más atención a los electores y menos a los grandes intereses en el mercado de capital.⁸⁹

Una modalidad de la anterior opción para el financiamiento público de campañas políticas es aquella en la cual el Estado se compromete a aportar a las

⁸⁷ Fair Elections Now Act, S. 752, 111th Cong. (1st Sess. 2009).

⁸⁸ LAWRENCE LESSIG, *supra* nota 35, en la pág. 273.

⁸⁹ U.S. GOV'T ACCOUNTABILITY OFFICE, GAO-10-390, CAMPAIGN FINANCE REFORM: EXPERIENCES OF TWO STATES THAT OFFERED FULL PUBLIC FUNDING FOR POLITICAL CANDIDATES 84 (2010). Véase además CONN. STATE ELECTIONS ENFORCEMENT COMM'N, THE STATUS OF THE CITIZENS' ELECTION FUND AS OF DECEMBER 31, 2009, en la pág. 9 (2010).

arcas de los candidatos que se acojan a la opción pública un determinado por ciento del valor de la publicidad generada en su contra por los PACs de la oposición. Por ejemplo, si el PAC de un candidato gastara \$25,000 en anuncios contra un oponente, este último recibiría cierto por ciento de dicha cifra si se hubiera acogido a la opción de financiamiento público.

Otra alternativa es la propuesta sobre *blind trusts* de Ian Ayres y Jeremy Bulow, profesores de Derecho y Economía en las universidades de Yale y Stanford, respectivamente. Estos expertos en la materia postulan que la implantación de un sistema fiduciario para administrar los donativos sin que los contribuyentes ni los recipientes sepan cómo se están utilizando, puede eliminar o reducir el clientelismo político.⁹⁰ Las campañas no podrían aceptar donativos de forma directa y toda la publicidad sería manejada por los fideicomisos. Este sistema sería reglamentado rigurosamente y se basaría en la desconfianza para evitar el *quid pro quo*.⁹¹ La desconfianza se configuraría por el desconocimiento del candidato sobre el origen del dinero para financiar su campaña electoral, el desembolso paulatino de los donativos (por ejemplo, la distribución de 100,000 dólares en desembolsos parciales de 20,000 dólares a través de la campaña en lugar de un desembolso único e inmediato), y la incertidumbre del contribuyente sobre el destino final de su donativo político.⁹²

Pero aun si la medida legislativa que habilitaría una de las anteriores opciones fuera puesta en vigor, sería fácil circumvenirla en virtud de la normativa de *Citizens United*. Eso no significa que la medida sería totalmente ineficaz para cambiar el *status quo*, pero sí que debería utilizarse en conjunto con otras y no por sí sola. No obstante, existen maneras de derrotar la normativa de *Citizens United*, así como de reformar el sistema de financiamiento electoral sin violentar derechos constitucionales, ni siquiera aquellos de las grandes corporaciones que pueden o no ser personas vivas dependiendo quien adjudique la cuestión. El proyecto Grant-Franklin constituye una de estas maneras.⁹³

El proyecto Grant-Franklin propone la conversión de los primeros \$50 de impuestos a donativo político mediante un *cupón* enviado al contribuyente. Este podría distribuir discrecionalmente el monto del *cupón* entre los candidatos participantes, más una cantidad adicional determinada por el Estado. Si no llegara a usarse el donativo para financiar la campaña, entonces el Estado lo usaría

⁹⁰ Ian Ayres & Jeremy Bulow, *The Donation Booth: Mandating Donor Anonymity to Disrupt the Market for Political Influence*, 50 STAN. L. REV. 837, 852-75 (1998).

⁹¹ Ian Ayres, *Should Campaign Donors Be Identified?*, 24 YALE J. ON REG. 2, 15 (2001). Véase además, Perry Andrew Pirsh, *Blind Trusts as a model for campaign finance reform*, DIGITAL COMMONS @ UNIVERSITY OF NEBRASKA - LINCOLN, July 24, 2012, en las págs. 36-47, <http://www.digitalcommons.unl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1032&context=journalismdiss>

⁹² Ayres & Bulow, *supra* nota 90.

⁹³ BRUCE ACKERMAN & IAN AYRES, VOTING WITH DOLLARS: A NEW PARADIGM FOR CAMPAIGN FINANCE 12 (2002).

para sufragar la infraestructura de la democracia, es decir, las primarias y elecciones generales así como la educación electoral. La participación del candidato está condicionada a que acceda a financiar su campaña solo con el dinero obtenido a través del programa. Pero el capital que podría obtenerse es significativo. Si un millón de contribuyentes, cifra razonable en un país con unos cuatro millones de habitantes, donaran \$50 cada uno a un partido político, entrarían a sus arcas \$50 millones. Aun dividiendo dicho recaudo entre todos los partidos, recibirían más dinero del que logran recaudar hoy día para una campaña electoral.⁹⁴ Este excedente monetario podría alterar el panorama, convirtiendo las elecciones en un mal negocio para las grandes corporaciones, pues les resultaría más económico invertir en su propia competitividad que pretender ejercer su influencia en la aprobación, enmienda o derogación de política pública y legislación de naturaleza económica.

CONCLUSIÓN

Desde fines del siglo XX, las asambleas legislativas alrededor del mundo han reformulado paulatinamente las políticas públicas que propician la imposición de restricciones a las actividades de negocio en la industria financiera, bajo el fundamento de que ello provocaría un aumento en la competitividad y eficiencia operacional de dicho sector económico y al amparo de la errada teoría de que el mercado de capital tiende hacia el equilibrio y que las desviaciones se deben a causas externas. En la actualidad, el impacto ventajoso de la liberalización financiera en la economía mundial es aún un hecho incierto. Pero la crisis económica mundial provocada por la disminución de la participación gubernamental en el mercado de capital es un hecho cierto e inevitable.

En Estados Unidos, el fracaso de la liberalización financiera fue obvio durante la crisis del año 2008 que dio génesis al rescate gubernamental de la industria financiera. En Puerto Rico, además, la formulación de políticas públicas que propician la concesión de incentivos económicos a ciertos grupos corporativos del sector privado ha agravado la crisis económica. Pero nuestros legisladores no formulan políticas públicas que propicien la restricción de las actividades financieras, y continúan formulando políticas públicas que favorecen la concesión de exenciones contributivas y subsidios, a pesar de los hallazgos empíricos que prueban fehacientemente el fracaso de tales acciones legislativas. Ellos son *persuadidos* por los grandes intereses corporativos en el mercado de capital o simplemente se ven *obligados* a legislar a su favor. Como postula Lessig: “We have corporate welfare largely because we have privately funded elections. The ‘welfare’ is the payback, indirect and legal, but payback nonetheless.”⁹⁵ La mejor solución al *quid pro quo* sistemático es la reforma de la infraestructura para el

⁹⁴ Hernández Cabiya, *supra* nota 79 (observando que los gastos operacionales de los PACs y los donativos de las grandes corporaciones eran por mucho menores a esta cifra).

⁹⁵ LESSIG, *supra* nota 35, en la pág. 269.

financiamiento de las campañas electorales. Sin embargo, no pondrá fin al estancamiento económico provocado por las grandes corporaciones. Eliminar la dejadez de nuestros legisladores no estabilizará inmediatamente la economía local. Pero ciertamente reducirá la intervención indebida de los grandes intereses en el mercado de capital.

Mas ¿qué impide a una corporación hacer varios donativos anónimos de \$100 a través de la duración de una campaña electoral, al amparo de nuestra actual infraestructura repleta de estrategias para evadir los límites estatuidos? Nuestra ley electoral lo prohíbe expresamente, pero no existe una forma realmente efectiva de rastrear todos los donativos. Sin embargo, hay opciones para cambiar las reglas del juego. El problema con nuestra democracia no es que se intenten *amasar* influencias. El problema es que el dinero, la influencia más fácil de *amasar*, es extremadamente desproporcionado comparado con la influencia establecida por nuestra Constitución: el voto.

La reforma de la infraestructura para el financiamiento de campañas electorales sería tan solo el primer paso hacia una transformación trascendental, pero siempre habrá oposición a cualquier cambio que atente contra el *status quo*. El actual modelo ha creado dependencia en las personas que han *amasado* fortuna y poder porque se han adaptado a este juego en particular. No cederán el poder ni renunciarán a la fortuna sin luchar. Mientras mayor sea su intervención, mayor será su poder.⁹⁶ Es por ello necesario que el pueblo en pleno demande la acción gubernamental.

Al palio de nuestra Constitución, la Asamblea Legislativa está facultada para formular políticas públicas que protejan la salud, la seguridad y el bienestar público, mejorando así la calidad de vida ciudadana. En virtud de dicho mandato, podemos reclamar a nuestros legisladores la formulación de políticas públicas económicas que propicien la eliminación del *mantengo* corporativo y la reglamentación financiera local. Y podemos hacerlo sin antes demandarles una reforma integral de la infraestructura para el financiamiento electoral. Pero la probabilidad de que ambas Cámaras aprueben *sua sponte* medidas efectivas y eficaces que atiendan nuestros reclamos es ínfima, ante la fuerte influencia de las grandes corporaciones. Aun así, es nuestro deber ciudadano reclamar lo que por derecho nos corresponde. Solo así podremos evitar que nuestros legisladores actúen a favor de los grandes intereses corporativos en el mercado de capital, y en perjuicio del bienestar general del pueblo puertorriqueño.

96 Edwards & DeHaven, *supra* nota 77.