

ANTE LA CRISIS Y EL SUEÑO DEL DESARROLLO

PONENCIA *

FRANCISCO CATALÁ **

Introducción	809
I. ¿Desarrollo?	810
II. Fin de los enclaves.....	813
III. Respuestas oficiales.....	815
IV. Coordinadas para la búsqueda	818
Conclusión	820

INTRODUCCIÓN

CUANDO EL HURACÁN MARÍA AZOTÓ A PUERTO RICO EL 20 DE SEPTIEMBRE DE 2017 ya su economía llevaba más de una década en franca contracción, había aflorado el problema de la insostenibilidad de la deuda pública y se estaba bajo la *regencia* de una Junta Federal de Supervisión (Control) Fiscal creada en virtud de la ley congresional *Puerto Rico Oversight and Economic Stability Act* (en adelante, “PROMESA”).¹

Ante el problema de la deuda se plantearon como objetivos medulares lograr estabilización fiscal y reanudar el acceso a los mercados de capital.² Esto es imposible si no se cuenta con una base tributaria amplia y sana. Pero esto, a su vez, necesita de un proceso de desarrollo que incluya —claro está— el fortalecimiento de la base productiva. Resulta evidente que sin el cumplimiento de esta condición no hay estructura fiscal ni deuda que pueda sostenerse.

Lo que no puede ser interpretado de manera precisa difícilmente puede ser enfrentado o cambiado de manera efectiva. Ante la crisis, hay que examinar críticamente el desenvolvimiento económico de Puerto Rico para intentar atisbar posibles vías de desarrollo. El propósito de este artículo es, precisamente, contribuir a tal esfuerzo de interpretación sin presumir que se cuenta con contestaciones taxativas a todas las interrogantes que confronta el País.

* Ponencia dictada en el Simposio de la Revista Jurídica de la Universidad de Puerto Rico titulado *Derecho y desastre: Puerto Rico ante la crisis fiscal y humanitaria*, el pasado 3 y 4 de mayo de 2018.

** Doctor en Economía y profesor retirado de la Universidad de Puerto Rico. Parte de esta ponencia se basa en la siguiente publicación del autor: Encapsulamiento ceremonial: Ni crecimiento ni desarrollo, *BOLETÍN INFORMATIVO DE LA ASOCIACIÓN DE ECONOMISTAS DE PUERTO RICO* (agosto 2011), en las págs. 9-13.

1 *Puerto Rico Oversight, Management, and Economic Stability Act*, 48 U.S.C. §§ 2101-2241 (2016).

2 *Id.* § 2101 (a).

I. ¿DESARROLLO?

Cada vez que se inicia una nueva administración gubernamental en Puerto Rico —en lo que ha transcurrido del siglo 21 se han iniciado cinco— se argumenta que se ha encontrado una situación fiscal “peor de lo que se esperaba”. Luego de tal *descubrimiento*, aparte de las consabidas condenas a las administraciones anteriores del partido político contrario, suele anunciarse algún requerimiento de *sacrificio* o alguna política de austeridad o algunos improvisados ajustes fiscales llamados hiperbólicamente reformas. Ya esto se ha convertido en un inútil ritual que no despeja el camino ni para la articulación de una base fiscal adecuada ni para la definición de una política coherente de desarrollo.

El desarrollo, el mejoramiento en la calidad de vida, se orienta vía dos vectores fundamentales: aumento en la producción de bienes y reducción en la generación de males. El primer vector nos remite al incremento en la capacidad productiva, al desplazamiento de la conocida curva de posibilidades de producción, a la multiplicación de opciones mediante innumerables actividades emprendedoras en todos los sectores del sistema económico. Por otro lado, el vector de la reducción de males se vincula a la concepción del desarrollo de Amartya Sen como proceso de liberación de la pobreza, de la desigualdad, de la enfermedad, del desempleo, de la ignorancia, de la dependencia, de la subordinación, de la injusticia, de la ausencia de ocio, de la depredación, de la discriminación racial y sexual, de la inseguridad social, de la provisión inadecuada de bienes públicos.³

Postular el crecimiento económico o, como dicen algunos, mayor *competitividad* a base del menoscabo de derechos y reivindicaciones o en función de la degradación ambiental, vulnera los propios postulados del desarrollo. En lugar de abrir opciones se estarían cerrando. ¿Cómo entonces mantenernos fieles a la concepción del desarrollo según definido por los dos vectores de referencia?

En principio, bastaría contar con seres humanos normales capaces de forjar buenas instituciones. Las instituciones son las normas que estructuran la interacción social. Rigen las formas que asumen las familias, los organismos gubernamentales, las empresas, los sindicatos, las escuelas, las universidades, los centros de investigación, los medios de comunicación, los centros culturales y un sinfín de organizaciones sociales. La condición dual para el desarrollo, normalidad de los seres humanos y adecuación de las instituciones, luce asequible. Sin embargo, el desarrollo ha sido escurridizo, difícil de alcanzar. Parecería que los seres humanos no somos tan normales, como presumen algunos, o que configurar un buen andamiaje institucional no es tan fácil, como suponen otros. No se pueden ignorar las restricciones impuestas por la *racionalidad* perversa y por las instituciones torcidas.

Michael Spence, premio Nobel de Economía en el año 2001, resumió, en calidad de presidente de la Comisión de Crecimiento y Desarrollo del Banco Mundial, los trabajos sobre crecimiento económico “alto, sostenido e inclusivo” realizados

3 AMARTYA SEN, DEVELOPMENT AS FREEDOM (1999).

por dicha Comisión.⁴ De arranque, lo primero que destacó fue que si se sabe poco de crecimiento mucho menos se sabe de desarrollo.⁵ Además, puesto que el crecimiento se definió como alto (siete por ciento), sostenido (décadas, aunque estableciendo como mínimo 25 años) e inclusivo (igualdad de oportunidades e ingresos y protección de los efectos provocados por la dinámica microeconómica y los cambios estructurales), son muy pocos los países que han cualificado.⁶

¿Qué factores, según los hallazgos de la Comisión, explican tal tipo de crecimiento? Se resumen en cinco características fundamentales: (1) vinculación a la economía global; (2) estabilidad macroeconómica; (3) altos niveles de ahorro; (4) utilización estratégica de la inversión directa externa, y (5) gobierno efectivo.⁷

Los vínculos con la economía global se orientan por la diversificación y el equilibrio en el intercambio comercial y en las fuentes de inversión. Pero no se agotan allí. Resulta crucial el enriquecimiento cultural, es decir, acceso a información y a nuevo conocimiento. A la diversificación de vínculos con la economía global se suma la estabilidad macroeconómica. Ésta significa bajos niveles de inflación, altos niveles de empleo, presupuestos sin excesos deficitarios, balance manejable de la cuenta corriente y valoración apropiada del tipo de cambio.⁸ La tercera característica común a todas las economías de crecimiento alto, sostenido e inclusivo es el elevado nivel de ahorro, con tasas del 25 por ciento del Producto Interno Bruto o más. A éstas se vincula la actividad de inversión.⁹ La inversión directa externa no es generalmente la fracción mayor de la totalidad de la inversión.¹⁰ Su importancia no radica eminentemente en el relajamiento de una restricción de las inversiones, sino en su uso estratégico para importar conocimiento y tecnología y para vincularse a las diversas redes de los mercados internacionales.¹¹

Cuando está ausente dicho uso estratégico cabe la lapidaria advertencia de Dani Rodrik: “. . . subsidiar inversionistas extranjeros es una política estúpida, ya que transfiere ingresos de los contribuyentes del país pobre a los bolsillos de los accionistas del país rico, sin beneficio compensatorio”.¹² Recomienda luego Rodrik, que la prioridad de los países en desarrollo debe ser articular sus necesidades en función de la “autonomía de las políticas que les permitan ejercer innovación

4 MICHAEL SPENCE, KEYNOTE ADDRESS, ANNUAL WORLD BANK CONFERENCE ON DEVELOPMENT ECONOMICS 2009, THE WORLD BANK, WASHINGTON D.C. 23-32 (2010), <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2471/555390PUBoAR0010Box349460Bo1PUBLIC1.pdf?sequence=1>.

5 *Id.* en la pág. 24.

6 *Id.* en la pág. 23.

7 *Id.* en la pág. 25.

8 *Id.*

9 *Id.*

10 SPENCE, *supra* nota 4, en la pág. 26 (traducción suplida).

11 *Id.* en la pág. 26.

12 DANI RODRIK, ONE ECONOMICS, MANY RECIPES: GLOBALIZATION, INSTITUTIONS AND ECONOMIC GROWTH 120 (2007).

institucional que se aleje de las ortodoxias imperantes”.¹³ Mientras se carezca del marco institucional adecuado —de la necesaria capacidad estatal con su consecuente política fiscal y sus vínculos internacionales— es muy fácil que las políticas económicas degeneren en diseños orientados a la captura de rentas por parte de la *élite*, la de adentro y la de afuera.

No es por casualidad que el quinto factor que la Comisión del Banco Mundial encontró como central en la explicación del crecimiento económico es contar con un gobierno efectivo que garantice inversión sostenida en infraestructura, salud y educación.¹⁴ Pero se trata de mucho más que esto. La desigualdad y la exclusión no son tolerables. Al gobierno le corresponde garantizar la igualdad y la inclusión por la sencilla razón de que éstas no son mercancías que el mercado sea capaz de proveer.¹⁵ Michael Spence recalca que, independientemente de los diversos sistemas de gobierno, uno de los principales hallazgos de la Comisión fue que si el liderato político actúa movido por intereses personales o en función de intereses de grupos particulares, no se puede generar crecimiento, mucho menos desarrollo.¹⁶ El norte de un gobierno que verdaderamente quiera aumentar el nivel de vida de todos los integrantes de la sociedad no puede ser otro que el que traza el interés general.

¿Cómo luce Puerto Rico cuando se utiliza como punto de referencia el crecimiento alto, sostenido e inclusivo? Para empezar, hay que estipular que durante casi cinco décadas (1971-2018) ha estado ausente. Si nos circunscribimos al periodo 1971-2000 el crecimiento real medio anual del Producto Nacional Bruto (en adelante, “PNB”) sería alrededor de 2.7 por ciento. Si nos ubicamos en el Siglo 21 (2001-2018) de estos desérticos años las señales son más ominosas: estancamiento al inicio y franca contracción luego.¹⁷ Esto no se puede despachar como fenómeno coyuntural ni como una mera fase de los recurrentes ciclos que caracterizan a las economías de mercado. El progresivo agotamiento de la economía de Puerto Rico es evidente. Peor aún, este agotamiento responde a una profunda debilidad institucional que ha sido la constante en el desenvolvimiento económico de este país.

De la pobreza durante el reinado del enclave azucarero huelgan las referencias. Luego, durante los años de oro de Operación Manos a la Obra —décadas de 1950 y 1960—, se monta el enclave manufacturero en función de inversión directa externa y se generan altas tasas de crecimiento real del PNB. De la década de 1970

¹³ *Id.* en la pág. 234.

¹⁴ JUSTIN YIFU LIN & BORIS PLESKOVIC, “INTRODUCTION”, ANNUAL WORLD BANK CONFERENCE ON DEVELOPMENT ECONOMICS 2009, THE WORLD BANK, WASHINGTON D.C. 2 (2010), <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2471/555390PUBoAR0010Box349460B01PUBLIC1.pdf?sequence=1>.

¹⁵ SPENCE, *supra* nota 4, en la pág. 27.

¹⁶ *Id.*

¹⁷ Véase JUNTA DE PLANIFICACIÓN, INFORME ECONÓMICO AL GOBERNADOR PUERTO RICO 5 (2017), <http://jp.pr.gov/Portals/0/Economia/Informes%20Económicos%20al%20Gobernador/Informe%20Económico%20al%20Gobernador%20y%20Apéndice%20Estad%C3%ADstico%202017.%20pdf.pdf?ver=2018-04-09-135004-193>.

en adelante, como ya señaláremos, transitamos del estancamiento relativo al estancamiento absoluto para culminar en la contracción prolongada en la que nos encontramos.

¿Crecimiento alto y sostenido? Ciertamente no. ¿Inclusivo? Mucho menos. No olvidemos que durante las décadas de 1950 y 1960 la emigración de puertorriqueños sumó 684,000, lo que equivale al 29 por ciento de la población que tenía Puerto Rico en el año 1960 (2,349,544).¹⁸ Tampoco puede reclamarse inclusión ante las bajas tasas de participación laboral y altas tasas de desempleo que caracterizan la economía de nuestro país.

II. FIN DE LOS ENCLAVES

El desenvolvimiento económico de Puerto Rico durante la segunda mitad del Siglo XX suele caracterizarse por algunos como un proceso de desarrollo con el consecuente cambio estructural en función de las alteraciones en el peso relativo de sus sectores: agricultura, manufactura y servicios. Esta apreciación convencional no es correcta. Para empezar, las alteraciones en los pesos sectoriales no han sido relativas sino absolutas. En realidad, se desmontó un enclave azucarero y se montó un enclave manufacturero. Estos estancos económicos suelen importar el grueso de sus insumos, orientar su producción y remitir sus ganancias al exterior y ser bastantes tímidos cuando de responsabilidad fiscal se trata, máxime si la ley que les incentiva responde a tales pautas. El beneficio de la inversión directa externa es entonces capturado eminentemente en el enclave en lugar de difundirse a lo largo de la economía.

No obstante, aunque estuviera ausente un verdadero proceso de desarrollo sí hubo una gestión modernizadora encarnada en los servicios infraestructurales, en mejores índices de educación y salubridad y en las desordenadas actividades urbanizadoras e industrializadoras. La base institucional en que se montó y de la que partió tal gestión tuvo como contexto el Nuevo Trato y la Segunda Guerra.

Del primer enclave no queda ni bagazo. El último enclave, en descomposición, cabalgó en la ya desaparecida Sección 936¹⁹ a partir de mediados de la década de 1970, convirtiéndose el sector farmacéutico en su protagonista. El Departamento del Tesoro de Estados Unidos siempre consideró a las llamadas corporaciones de posesiones como lo que eran: un enclave. En sus seis informes sobre la Sección 936 —el último con fecha de marzo de 1989— sobresalían sus críticas relativas a la conducta de las corporaciones cobijadas por esta sección. Se resumen en dos señalamientos medulares. Primero, que la actividad económica generada en Puerto Rico por esas entidades corporativas era modesta al compararse con las extraordinarias ventajitas fiscales que tenían tanto en la instancia *local* como en la

¹⁸ FRANCISCO L. RIVERA BATIZ & CARLOS E. SANTIAGO, ISLAND PARADOX: PUERTO RICO IN THE 1990s 23, 45 (1996).

¹⁹ I.R.C. § 936 (1976) (derogada 1996).

federal. Segundo, que era evidente el vicio de la evasión mediante la declaración en Puerto Rico de ingresos generados en otras jurisdicciones.

Como en todo enclave, la remisión del excedente hacia el exterior, la baja responsabilidad tributaria y la modestia de los eslabonamientos provocan que los impactos de la actividad económica y los beneficios se le escapen al país anfitrión. Esto requiere medidas compensatorias.

Con el relativo estancamiento con que se inició la década de 1970 coincidieron nuevas transferencias del Gobierno federal como las becas de estudio y el Programa de Asistencia Nutricional. El total de transferencias netas como coeficiente del PNB aumentó de 7 por ciento en 1970 a 26 por ciento en 1980. En alrededor de un 75 por ciento de las recibidas por los individuos media una cotización. No obstante, estas transferencias actúan como mecanismo compensatorio ante la insuficiencia del enclave. Pero de eso no pasan.

El otro instrumento para contrarrestar el resquebrajamiento de la economía de Puerto Rico ha sido el gasto gubernamental. Debido a la progresiva erosión de la base tributaria, en lo que pesan los crecientes privilegios fiscales al enclave, se ha recurrido cada vez más al endeudamiento, incluso para sufragar gastos operacionales. Y ahora, al resquebrajamiento de la economía se suma el resquebrajamiento de las finanzas gubernamentales.

Por otro lado, los factores que inciden en la conducta de las empresas que componen al enclave no son estáticos. En estos momentos, coincide el vencimiento de una serie de patentes con la reorganización de la industria farmacéutica a nivel mundial, lo que incide en su presencia en Puerto Rico. A esto se suma la reforma tributaria en Estados Unidos de 2018 ("*Tax Cuts and Jobs Act*"),²⁰ la que tiende a hacer menos efectivas a las políticas de inversión directa externa en función de ventajas fiscales. A su vez, todo esto coloca en terreno incierto al llamado impuesto de cuatro por ciento sobre las corporaciones foráneas controladas que supone un tributo sobre compras realizadas por empresas no residentes a algunas entidades corporativas residentes afiliadas con el comprador.²¹ Este impuesto ha logrado recaudar más del 20 por ciento de los ingresos netos al Fondo General del Gobierno de Puerto Rico por concepto de contribuciones.

La situación actual se podría describir como una en la que coincide el agotamiento del enclave con el de los mecanismos compensatorios. Para colmo, no están presentes —sería saludable que se confesara que nunca lo han estado— los factores asociados al crecimiento económico según definidos por la Comisión de Crecimiento y Desarrollo: vinculación a la economía global, estabilidad macroeconómica, altos niveles de ahorro, utilización estratégica de la inversión directa externa y gobierno efectivo. De hecho, parece actuarse en contravención de los mismos.

Durante muchos años se han estado realizando estudios que demuestran que el argumento que sostiene que los impuestos son centrales en la determinación de

²⁰ Tax Cuts and Jobs Act, Pub. L. No. 115-97, 131 Stat. 2054 (2017).

²¹ Enmienda al Código de Rentas Internas de Puerto Rico de 1994, Ley Núm. 154 de 25 de octubre de 2010, 13 LPRR § 8523 (2010) (derogada 2011).

los flujos de inversión directa externa es incorrecto.²² Son muchos los factores que inciden en la actividad de inversión. No se debe pasar por alto que uno de los factores clave para la inversión privada es la inversión pública. A esto se suma un sistema claro y coherente de autoridad política, acceso a nueva clientela, alcance de la política comercial y vínculos internacionales. Es evidente que Puerto Rico carece de las capacidades políticas y legales críticas para poder utilizar estos factores a cabalidad y lograr la participación que le corresponde en la comunidad de naciones y en la economía global. Es, precisamente, por tal carencia, que la política de desarrollo de Puerto Rico se ha circunscrito a la concesión de créditos y exenciones tributarias, tanto en la instancia del Gobierno local como en la del Gobierno de Estados Unidos. Es tal política la que ya luce agotada e ineficaz.

La contracción de la economía de Puerto Rico comenzó oficialmente en marzo de 2006. Ya supera los doce años. Hasta el año fiscal 2017 —antes del huracán María— el PNB Real había disminuido en más de 15 por ciento. Para el año fiscal 2018, luego del impacto del huracán, se ha estimado una reducción de un 12.0 por ciento adicional.²³ La base productiva no cuenta con ningún sector que sirva de fuerza motriz: la agricultura se marginó hace décadas, la manufactura está en franca contracción, la construcción está en crisis, el turismo está estancado y los servicios se han empobrecido.

Ante tal cuadro se agudizan numerosos problemas que por muchos años han agobiado a nuestra sociedad: altas tasas de desempleo con bajas tasas de participación en el mercado laboral, emigración masiva, dependencia, descomposición social, alta incidencia criminal, economía subterránea o informal, insuficiencia fiscal, desigualdad, entre otros.

A la insuficiencia fiscal del Gobierno central se suman las dificultades financieras y operacionales de las corporaciones públicas, factor que ha contribuido al progresivo deterioro de la infraestructura. Con el impago de la deuda pública nacieron las *respuestas oficiales*.

III. RESPUESTAS OFICIALES

La ley congressional PROMESA, aprobada el 30 de junio de 2016,²⁴ tiene como fundamento constitucional, invocado en su Título I,²⁵ una disposición en la sección tres del artículo IV de la Constitución de Estados Unidos que le provee al Congreso poderes plenarios sobre los territorios.²⁶ En consecuencia, crea una

²² Véase NATHAN M. JENSEN, *NATION STATES AND THE MULTINATIONAL CORPORATION, A POLITICAL ECONOMY OF FOREIGN DIRECT INVESTMENT* (2006).

²³ GOVERNMENT OF PUERTO RICO, *NEW FISCAL PLAN FOR PUERTO RICO* 38 (2018), <http://www.aafaf.pr.gov/assets/newfiscalplanforpuerto-rico-2018-04-05.pdf> (valga señalar que en lo que ha transcurrido del año natural 2018 —enero a abril— se han presentado cuatro planes fiscales con los consabidos cambios en estimados y proyecciones).

²⁴ Puerto Rico Oversight, Management, and Economic Stability Act, 48 U.S.C. §§ 2101-2241 (2016).

²⁵ *Id.* §§ 2121-2129.

²⁶ U.S. CONST. art. IV, § 3.

Junta de Supervisión con el poder de aprobar y disponer sobre los planes fiscales y presupuestos del Gobierno.²⁷ Además, provee para acuerdos con los acreedores, planes de reestructuración de la deuda y proyectos críticos de revitalización infraestructural.²⁸ Como propósito fundamental, plantea proveer un método que le permita al *territorio* lograr responsabilidad fiscal y acceso a los mercados de capital.²⁹

A la luz de esta ley, no son pocos los actores que *atan* —como dijera la juez Laura Taylor Swain que está a cargo de los casos de *ajustes de deudas* bajo el título III de PROMESA— el futuro de Puerto Rico. Aparte de la Junta y sus funcionarios, el Gobierno con sus diversas entidades como la Autoridad de Asesoría Financiera, Agencia Fiscal y la Autoridad de Energía Eléctrica, y la propia juez, hay que sumar, entre otros, a los comités de acreedores y a un sinfín de abogados y asesores de unos y otros. Y claro, sobre todo esto está el Congreso y las distintas agencias de la Rama Ejecutiva del Gobierno de Estados Unidos.

Los desencuentros entre los actores están a la orden del día. Si uno de los elementos centrales para el desarrollo económico es un sistema claro y coherente de autoridad política, no se podría afirmar categóricamente que con la ley PROMESA se ha contribuido al mismo. De hecho, el desarrollo, como concepto, no aparece en la ley, aunque sí se dispone para la creación de un grupo de trabajo congressional sobre crecimiento económico.³⁰ En efecto, tal grupo se creó y rindió su informe con fecha del 20 de diciembre de 2016. Consiste, básicamente, de una serie de recomendaciones sobre inclusión o tratamiento más equitativo en diversos programas federales.

Por su parte, al Gobierno de Puerto Rico le ha correspondido preparar una serie de planes fiscales sujetos a la aprobación de la Junta de Supervisión, ahora tomando en consideración los efectos del huracán María. Aunque originalmente se solicitó una asistencia federal de \$94,400 millones, el Nuevo Plan Fiscal sometido a la Junta el 5 de abril de 2018 presume una asistencia de \$49,700 millones, a la que se suman \$15,800 millones provenientes de aseguradoras privadas. El total de alrededor de \$65,000 millones cubre el periodo que se extiende hasta el año fiscal 2023.³¹

A partir de tal influjo de fondos se proyecta, luego de la contracción de doce por ciento en el año fiscal 2018, crecimiento en el PNB Real en los años sucesivos: 2019 (6.7 por ciento), 2020 (3.0 por ciento), 2021 (2.0 por ciento), 2022 (1.2 por ciento) y 2023 (0.6 por ciento).³² Como elementos favorables al crecimiento también se invocan unas *reformas estructurales* cuyo eje es la reducción del número

27 48 U.S.C. § 2141 (2016).

28 *Id.* §§ 2101-2241.

29 *Id.* § 2101(a).

30 *Id.* § 2196.

31 GOVERNMENT OF PUERTO RICO, *supra* nota 23, en la pág. 24.

32 *Id.* en la pág. 38.

de entidades gubernamentales en la Rama Ejecutiva, de 118 a 35.³³ Entre las reformas cabe destacar la contributiva, que propone reducciones en la contribución sobre ingresos de individuos y corporaciones.

Las expectativas de crecimiento se contrastan con las proyecciones respecto a la población. Se estima una reducción de 6.4 por ciento en el año fiscal 2018.³⁴ Luego, para el conjunto del periodo 2019-2023, la población se reduciría por cerca de un cinco por ciento adicional.³⁵ Por otro lado, aun presumiendo que el influjo de fondos efectivamente ocurra, hay que tomar en consideración el alto coeficiente de importaciones tanto en bienes de consumo como en materiales. Por lo tanto, el efecto multiplicador sería modesto.

El Plan Fiscal conjuga munificencia en asignaciones federales por un lado con austeridad fiscal por el otro. La austeridad afecta, sobre todo, a los campos de educación y salud así como a la Universidad de Puerto Rico y a los municipios. La premisa en torno a la largueza federal parte de un profundo vicio sembrado en la cultura política del país: adicción a la ayuda. En la instancia de la austeridad no está ausente la influencia del llamado neoliberalismo, con su constante impugnación de lo público acompañada de la bendición a lo privado. La Junta de Supervisión Fiscal, por su parte, refleja cabalmente la doctrina neoliberal. En su agenda no falta ni la privatización ni la reducción del gasto público, en lo que incluye pensiones.

En una reciente e interesante contribución al campo del desarrollo económico, se plantean elocuentemente los problemas que surgen en el diseño de política pública cuando se priva la adicción a la ayuda.³⁶ Se acepta, naturalmente, que la ayuda, usada con moderación y sin que alimente la adicción, puede ser un extraordinario catalizador para facilitar la reconstrucción infraestructural e iniciar un proceso de recuperación económica. Después del azote de un huracán como María esto es obvio. No obstante, si domina la adicción y la desproporción surgen las dificultades. Entre otras, se destacan las siguientes:

1. Incertidumbre con relación a la inversión pública y privada
2. Inseguridad en las proyecciones económicas de mediano y largo plazo
3. Propensión del sector privado a requerir o esperar alguna *señal* de las instancias donantes antes de comprometerse con actividades económicas
4. Dominio extremo de instancias externas en la articulación e implementación de la política pública
5. Inefectividad de las agencias gubernamentales e instituciones políticas cuyas agendas quedan determinadas por incentivos y reglas externamente definidos

33 *Id.* en la pág. 87.

34 *Id.* en la pág. 38.

35 *Id.*

36 JUSTIN LIN & CÉLESTIN MORGAN, BEATING THE ODDS: JUMP-STARTING DEVELOPING COUNTRIES 140 (2017).

6. Reducción del papel del Gobierno tanto en su gestión directa así como reguladora

7. Distorsión de las expectativas de los ciudadanos ya que las políticas públicas no son legitimadas por ellos sino orientadas a satisfacer actores no electos del exterior

A tales dificultades se suma el debilitamiento del sistema fiscal, tema explorado en otra contribución a la literatura del desarrollo económico.³⁷ A la interrogante de por qué, sobre bases relativas, los países pobres recaudan poco en contribuciones, sus autores responden con una larga lista de razones, comenzando, claro está, con aquéllas vinculadas a la condición de pobreza. Pero, además, postulan que el desarrollo económico va de la mano del desarrollo político: “El poder de imponer contribuciones trata de mucho más que la recaudación tributaria, está en el corazón del desarrollo del Estado”.³⁸ Como impedimento para contar con una buena base tributaria, se cita la existencia de una economía informal grande y la existencia de fuentes alternas de ingresos. La adicción a la ayuda reduce el incentivo de generar ingresos tributarios de fuentes locales.

Ni la ayuda pasajera, ni la que se hace permanente en función de la adicción a la misma, ni la que se exagera, ni la austeridad fiscal, ni los privilegios tributarios ni la improvisación con un sistema contributivo disfuncional constituyen fuerzas automáticas generadoras de desarrollo. De hecho, son lesivas si se traducen en el cultivo de una psicología de dependencia y en debilidad del gobierno en la prestación de servicios básicos. La inherente inseguridad de la dependencia y la debilidad del sector público no son buen terreno para la inversión y los negocios.

Los desastres naturales —también las guerras— suelen tener dos efectos inmediatos: sacan a flote debilidades preexistentes y sirven de fragua para cuajar gestiones oportunistas. El primer efecto se asocia a la falta de previsión y se resume en el refrán *camarón que se duerme se lo lleva la corriente*. El segundo, la formación de la fragua perversa, es elocuentemente expresado en el dicho popular *A río revuelto ganancia de pescadores*. Languidece entonces la gestión verdaderamente emprendedora y se abre el espacio a la gestión de cacería de rentas (*rent-seeking*) tanto por parte de los de aquí como de los de allá. En tal ciénaga parecen estar empantanadas las *respuestas oficiales*.

IV. COORDENADAS PARA LA BÚSQUEDA

Como en el caso de la Autoridad de Energía Eléctrica, los problemas de fondo de Puerto Rico estaban presentes antes de María. La crisis precede al huracán; éste la ha profundizado. ¿Acaso la subordinación política —la condición colonial— comenzó ayer? ¿Desde cuándo se viene padeciendo la debilidad de la base productiva, la baja tasa de empleo, la emigración masiva, la desigualdad en la distribución

³⁷ Timothy Besley & Torsten Persson, *Why Do Developing Countries Tax So Little?*, 18 J. ECON. PERSP. 99 (2014).

³⁸ *Id.* en la pág. 100 (traducción suplida).

de ingresos y riquezas, el deterioro del espacio público, la degradación ambiental, el insostenible endeudamiento, la persistente dependencia y la descomposición social? ¿Cuántas veces se advirtió que era necesario convertir a Puerto Rico en plataforma de exportación para diversos mercados y que resultaba imperativo exigir mayor responsabilidad tributaria al capital externo antes de que Estados Unidos se adelantara? Las advertencias cayeron en oídos sordos tanto durante la vigencia de la Sección 936 como posteriormente.³⁹

Más grave que el desastre infraestructural es la debilidad del andamiaje institucional: las maneras de ver, organizar y hacer las cosas. Esto incluye, al sistema político, la relación entre el espacio privado y el público, las normas de administración gubernamental, al estado de derecho, la administración de la justicia, al funcionamiento de los mercados, al marco regulatorio, al orden público, al régimen fiscal, a las políticas de desarrollo, los instrumentos para realizarlas, la escala de valores, etc. Cuando este andamiaje es disfuncional se hace más difícil producir bienes y más fácil sucumbir ante los males.

Esto explica las dificultades para transitar hacia una industria farmacéutica de genéricos, así como la carencia de una agricultura moderna vinculada a una industria de procesamiento de alimentos que se nutra tanto de importaciones como de producción local. También remite a los obstáculos que enfrenta el turismo en Puerto Rico para vincularse con el turismo más amplio de los vecinos del Caribe. Tampoco debe olvidarse el fallido puerto de trasbordo. Sobran ejemplos; falta institucionalidad.

Partimos de una situación sub-óptima en términos institucionales económicos y financieros. Ante tal hecho resulta imperativo fijar la atención tanto en lo que no se tiene como en lo que se tiene. Es cierto que en estos momentos no se dispone de los recursos financieros necesarios para reconstruir o instalar toda la infraestructura que se necesita. Tampoco existen los proyectos de inversión requeridos para un despegue económico sustentable y sostenido. Esto obliga a establecer prioridades claras.

En tales circunstancias suele recomendarse identificar determinados sectores e industrias en las que se cuente con alguna ventaja comparativa y el potencial de movilizar recursos internos y atraer inversión externa que esté en la búsqueda de nuevos productos, servicios o mercados.⁴⁰ Además, como el mercado internacional se caracteriza cada vez más por cadenas globales de valor en la que los bienes son coproducidos en distintos países, hay que aprender a conectarse con tales redes de producción y distribución. Valga destacar que los requerimientos infraestructurales para acceder al mercado internacional no son mayores que los que requiere el mercado local.⁴¹ Desafortunadamente, como demuestran los casos reseñados del turismo, la industria de procesamiento de alimentos, manufactura de genéricos y el llamado superpuerto, en Puerto Rico son otras las restricciones.

³⁹ I.R.C. § 936 (1976) (derogada 1996).

⁴⁰ LIN & MORGAN, *supra* nota 36, en la pág. 204.

⁴¹ *Id.* en la pág. 318.

CONCLUSIÓN

Las crisis, en las que se conjugan incertidumbre política, contracción económica y descomposición social, pueden ser fragua de soluciones si se da un verdadero confrontamiento de fuerzas que logre definir la ruta. El escenario se complica cuando los actores sociales no saben usar los poderes que tienen y mucho menos conquistar los que no tienen. Entonces la sociedad se ahoga en un complejo y pernicioso proceso de profundización de *debilidades* bastante diferente del continuamente invocado conflicto de fuerzas. Esto es lo que define a una crisis institucional, esto define a Puerto Rico. La negación de tal realidad también tiene nombre: encapsulamiento ceremonial. Se trata de una especie de congelamiento en el que toda gestión degenera en un ritual carente de contenido, en el que se pasa por alto que el futuro tiene que ser conquistado una y otra vez y en el que la sociedad se torna rígida porque le teme al cambio institucional. Por cierto, hay que saber distinguir el diseño institucional del desmantelamiento institucional. Esto último conduce al vacío normativo, lo más peligroso que puede sucederle a una sociedad.

El encapsulamiento ceremonial en Puerto Rico no parece reconocer otra cosa que la inanición y, ante esta posibilidad, la dependencia. De esto dominar, en el futuro previsible la economía de Puerto Rico oscilará, en el mejor de los casos, en torno a una recta de estancamiento. En el peor de los casos transitará por una curva en descenso, como ha hecho durante los últimos años. La ruta alterna no es otra que la exploración y el diseño institucional orientado al desarrollo.

¿Y si no se toma tal ruta? Por supuesto, algo se hará, aún bajo los parámetros o *métricas* de PROMESA, la Junta y los planes fiscales. Mucho, de un lado y otro, se hablará, pero no al punto de vencer al encapsulamiento ceremonial y lograr que lo necesario sea posible.