

# Debilidad institucional

## LA OPINIÓN EXPERTA

Francisco Catala  
Economista



**NOTA DEL EDITOR:** Esta es la primera de cinco entregas en las cuales reputados economistas reflexionan sobre el Informe Krueger.

La diversidad es uno de los sellos distintivos de los seres humanos. Puesto que somos seres culturales podemos trascender la monótona conducta exclusivamente dictada por el instinto en que viven apesadas otras criaturas. Esto provoca que aunque la realidad pueda ser una, la manera de verla e interpretarla sea múltiple. Ante el mismo objeto de estudio se acuñan distintas visiones y teorías que pueden ser tanto complementarias como antitéticas.

El informe de Anne Krueger, Ranjit Teja y Andrew Wolfe está influenciado por la particular orientación del Fondo Monetario Internacional, con el que estuvieron vinculados en el pasado los tres autores. Esto, claro está, no lo descalifica. No obstante, tampoco puede ignorarse ya que explica algunas de las recomendaciones medulares como, por ejemplo, la precarización del trabajo (reducción del salario mínimo y eliminación de una serie de beneficios marginales) como vía de ajuste estructural sin darle mayor peso al efecto perverso de tornar más atractiva a la economía informal, a la emigración y a la inclusión en los programas de bienestar social.

Por otro lado, también el propio informe está sujeto a distintos abordajes e interpretaciones en función de la citada diversidad, que va desde diferentes ideologías y marcos teóricos hasta múltiples matices y énfasis. En nuestro caso, aunque el informe de 26 páginas resume numerosas áreas temáticas, destacaremos la debilidad institucional o sistémica

de Puerto Rico que de una u otra manera se reconoce en el informe.

De arranque, en el informe se insiste, una y otra vez, que la contracción económica de Puerto Rico no es un fenómeno de carácter cíclico, sino estructural.

Más, aún, se señala que la derogación de la sección 936 del Código Federal de Rentas Internas, aunque adversa a la promoción manufacturera, no ha sido el único factor negativo y que, quizás, otros factores tomados colectivamente han pesado más en la debacle económica que la eliminación de tal dispositivo fiscal. Además, en una alusión de pasada al problema fiscal de Irlanda se aclara que éste se originó en la crisis bancaria -en efecto, el gobierno de Irlanda transformó las obligaciones privadas en deuda pública- y carece del historial de "décadas" que lastra al de Puerto Rico.

Permitátenos una breve digresión histórica ya que el informe hace referencia, entre otros problemas, al estancamiento económico, a la de-

**Ya es hora de colocar la estrategia de promoción industrial en función de ventajas tributarias en el banquillo de los acusados**

bilidad fiscal, al endeudamiento y a la emigración sin trazar su desenvolvimiento. Según la versión oficial, la "recesión" comenzó en marzo de 2006 -hace nueve años-, mucho antes que la crisis financiera que precipitara la recesión en la economía estadounidense y en otras economías. No debe olvidarse que fue precedida por un largo período de relativo estancamiento, a partir de la década de 1970, que ni la Sección 936, ni las crecientes transferencias federales ni el progresivo endeudamiento público pudieron evitar. A este período le precedió un tramo (décadas de 1950 y 1960) de alto crecimiento del enclave industrial en función de privilegios tributarios que, aparte de erosionar la base fiscal, no pudo conjurar los altos



niveles de desempleo. Se acompañó de un enorme flujo emigratorio y de una creciente remisión de ganancias hacia el exterior.

En el siglo 21, la emigración masiva ha reaparecido con mayor intensidad. La población total acusa reducción y la pirámide demográfica se ha invertido. Para colmo de contradicciones, aunque resulte inconcebible, los rendimientos de capital (ganancias, dividendos e intereses) remitidos al exterior sumaron \$36,052.2 millones en el año fiscal 2014. De tal suma se atribuyen a ganancias de inversiones directas \$30,535.7 millones. Esto refleja una mezcla perversa de exenciones tributarias y precios de transferencia que podrá resultar funcional para el enclave -por naturaleza inestable, hoy está aquí y mañana allá-, pero no para el desarrollo sostenido y sustentable del País. Y ahora, la agudización de todos los problemas coincide con un gobierno cuyos grados de libertad de operación se han reducido al mínimo: sus finanzas agonizan y su margen de endeudamiento ha llegado prácticamente al límite. En realidad, a partir de tal expediente histórico no podía ser otro el desenlace. Hasta aquí la necesaria digresión.

A lo largo de tal expediente histórico el gobierno recurrió a las ventajas fiscales como piedra angular de promoción de la inversión. En el Informe Krueger se concluye que tal política se ha llevado a cabo "en detrimento del sistema tributario y del presupuesto". En más de una ocasión se hace referencia a las empresas que pagan entre 0% y 4% de sus ganancias en clara alusión crítica a la Ley Número 73 del 27 de mayo de 2008 (Ley de Incentivos Económicos para el Desarrollo de Puerto Rico), secuela de la legislación de 1947 que iniciara el programa de Fomento.

Ciertamente, ya es hora de colocar la estrategia de promoción industrial en función de ventajas tributarias en el banquillo de los acusados. No son pocos los estudios que han señalado que el vínculo entre la inversión y los tipos tributarios se ha exagerado hasta el extremo de provocar descuido en la consideración de otros factores como la existencia de un aparato gubernamental con un alcance claro y coherente de autoridad política, peritaje técnico y altos niveles de educación, infraestructura adecuada, vías de acceso a nueva clientela, alcance de la política comercial y vínculos in-

ternacionales. Esto lo resume el Informe Krueger con una interrogante retórica: ¿qué es preferible, un modelo de crecimiento basado en ventajas tributarias o uno basado en competitividad genuina?

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

Una política de estabilización fiscal, incluyendo la renegociación de la deuda, debe acompañarse de un plan integral de desarrollo. Hay que ampliar la base tributaria y la base productiva, y también hay que propiciar una mejor distribución del ingreso y de la riqueza a la misma vez que se provee para la protección ambiental.

El gran problema es que Puerto Rico carece de los instrumentos institucionales (fiscales, monetarios, comerciales, regulatorios, de negociación, etc.) necesarios para desarrollarse sanamente. Por ello, ante la crisis lo único que hace es manifestar su impotencia. Definitivamente, aceptése o no, quírase o no, "el status está en issue". Eludir este reto significa condenar a Puerto Rico a continuar por la ruta de la descomposición social, económica y cultural.