

Desenvolvimiento económico de Puerto Rico: dependencia de senda y encapsulamiento ceremonial

FRANCISCO A. CATALÁ OLIVERAS

Departamento de Economía
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras

RESUMEN

En este artículo, a partir de los conceptos de “dependencia de senda” y de “encapsulamiento ceremonial”, se traza el desenvolvimiento de la economía de Puerto Rico, sobre todo desde los inicios de la Operación Manos a la Obra. Se plantea que la política económica vigente no está en correspondencia con la dinámica institucional que nos rodea. Esto se hace patente con la ineffectividad de la promoción de inversiones mediante el ya caduco instrumento de la exención fiscal. Por tal senda ni se genera suficiente actividad económica ni se crean suficientes empleos. [*Palabras clave:* desarrollo, eficiencia adaptativa, ventaja comparativa institucional, dependencia de senda, encapsulamiento ceremonial.]

ABSTRACT

In this article, the evolution of the economy of Puerto Rico, especially since the start of Operation Bootstrap is explained based on the concepts of “path dependence” and “ceremonial encapsulation”. The author sets forth that the economic policy at present is not in correspondence with the institutional dynamics of the rest of the world. This is evidenced by the ineffectiveness of the promotion of investments by means of the outdated instrument of fiscal exemption. Neither enough economic activity is generated nor are sufficient jobs created as long as we remain on that path. [**Keywords:** development, adaptive efficiency, institutional comparative advantage, path dependence, ceremonial encapsulation.]

Puerto Rico está agotado; está, como dicen los economistas que pertenecen a la escuela institucionalista, “ceremonialmente encapsulado”. Esto significa incapacidad de cambiar, de inventar, de innovar, de diseñar instituciones para enfrentar nuevos problemas o nuevas expresiones de viejos problemas. Transita, como los indicadores económicos y sociales hacen patente, por una senda de difícil escapatoria en la que prevalece el estancamiento económico y la descomposición social.

Se suele citar cada vez más el desfase entre la economía de Puerto Rico y las economías del mundo, de Estados Unidos y de la región latinoamericana. Por ejemplo, mientras durante el año fiscal 2006-2007 la economía de Puerto Rico sufrió una recesión, la economía global creció a una tasa media considerable. También experimentaron crecimiento las economías de los países latinoamericanos y de Estados Unidos. Este desfase no se debe, a nuestro juicio, a un accidente pasajero en los ciclos económicos que caracterizan a las economías de mercado, sino a una creciente asincronía institucional entre Puerto Rico y el resto del mundo.

Para enfrentar dicha asincronía, para alterar la senda del estancamiento económico y de la descomposición social, hay que reconocer la disfuncionalidad del orden institucional vigente. Pero, precisamente, el encapsulamiento ceremonial impide tal reconocimiento.

Dependencia de senda y encapsulamiento ceremonial

Experimentar crecimiento económico durante unos veinte años, advierte con acierto Douglas C. North, no es garantía de que el desarrollo está incorporado en el andamiaje institucional del sistema o de la sociedad (North, 2005: 78). El desarrollo, entendido como proceso continuo orientado al mejoramiento de la calidad de vida en función del aumento en la producción de bienes y de la reducción de males, como la enfermedad, la desigualdad y la degradación ambiental, requiere gran “eficiencia adaptativa”. Ésta es definida por North como la habilidad para ajustarse a una realidad que se altera constantemente. Dicho de otra forma, se trata de agilidad institucional: la dinámica de la articulación de las normas que rigen y de las formas que asumen los organismos gubernamentales, las empresas, los sindicatos, las universidades, las escuelas, las unidades de investigación, los centros culturales y un sinnúmero de organizaciones sociales; y la vinculación de los objetivos sociales con los instrumentos políticos de rigor sin dejar

de juzgar, a la luz de los resultados, cuán adecuados lucen los medios para la consecución de los fines que se hayan estipulado.

Es tal agilidad institucional la que guía la innovación que se traduce en desarrollo o, como señalara recientemente Richard R. Nelson al recibir el premio Veblen-Commons por sus contribuciones a este tema, “la coevolución de la tecnología física y de la tecnología social” (Nelson, 2007: 318). La coevolución de los nuevos productos, de la infraestructura, de la educación, de las relaciones laborales, de las normas de los distintos talleres de trabajo y del sistema político es la que permite colocar a un país en una buena posición “competitiva”. Ya no se trata de la ventaja comparativa como consecuencia de la dotación de tales o cuales recursos, sino de la conquista de “ventaja comparativa institucional”. Ésta se logra cuando la matriz institucional o combinación particular de instituciones nacionales o locales propicia que los actores económicos actúen en correspondencia con los postulados del desarrollo, como cuando se ubica determinada operación de producción o determinado tipo de actividad económica en una localización geográfica específica (Schneider, 2007: 419).

En un mundo en constante cambio siempre se confronta incertidumbre. Ante ésta la conformidad puede ser en extremo costosa. Para enfrentar la incertidumbre no sólo se necesita un constante ejercicio de ajuste e innovación institucional sino una estrategia orientada por la mayor diversidad posible. No son pocos los que con mucha razón nos han enseñado las bondades de la diversidad instrumental y del pluralismo institucional. La sabiduría popular resume esto con el conocido consejo de “no poner todos los huevos en la misma canasta”. Puesto que nadie conoce con absoluta certeza el camino correcto hacia la supervivencia es obvio que la mejor ruta hacia la misma está marcada por aquélla que permita el mayor número de opciones (North, 2005: 42).

El desarrollo implica la expansión del espectro de opciones. La multiplicación de opciones es crucial porque ésta es medio para el desarrollo así como fin del mismo. Sin opciones, la libertad es más ilusión que realidad. El desarrollo, como de muchas formas ha insistido Amartya Sen, se vincula a la ampliación de los grados de libertad o a la superación de los obstáculos que la restringen (Sen, 1999). No pasemos por alto que la pobreza en opciones, como la que se da con el monocultivo y con el monismo institucional, es el sello distintivo del subdesarrollo.

La exploración e invención institucional tiene que ser continua. En su agenda práctica para formular estrategias económicas, Dani Rodrik

destaca tres elementos secuenciales (Rodrik, 2006: 982). El primero es el análisis diagnóstico. Éste, básicamente, consiste en la identificación de las restricciones al desarrollo. Una vez se identifican los problemas centrales se pasa al diseño de la política, es decir, las respuestas a las restricciones o problemas. En este segundo paso se deben vincular lo más estrechamente posible los problemas o distorsiones con los instrumentos políticos para enfrentarlos. Por último, el tercer elemento es, precisamente, la institucionalización del proceso diagnóstico y de la respuesta de política pública de suerte que el dinamismo de la economía no se esfume.

Desafortunadamente, hay que reconocer que “las instituciones no son fieles a la eficiencia social sino a los intereses de aquéllos lo suficientemente poderosos para establecerlas” (Dugger, 1995: 456). Esta opinión, generalizada entre los economistas que pertenecen al institucionalismo radical, la comparte Douglas North: “Quizás algunos miembros de la sociedad logran ver la naturaleza verdadera de un asunto, pero no están en posición de alterar la institución. Es necesario que los que toman las decisiones políticas tengan tal visión; sin embargo no es evidente que la política tienda a colocar a este tipo de persona en el papel decisonal” (North, 2005: 167).

Perder agilidad institucional es perder capacidad de desarrollo. Esto significa menoscabo de la “eficiencia adaptativa” y de la “ventaja comparativa”. Esta especie de inercia en la dimensión de la tecnología social está vinculada a dos fenómenos que se destacan en el estudio del desenvolvimiento económico de la escuela institucionalista: la dependencia de senda y el encapsulamiento ceremonial.

La expresión que mejor resume el concepto dependencia de senda es la de simple y llanamente que “la historia cuenta” (Hodgson, 2002: 169). Aunque se enfrenta una gama de posibles futuros es inevitable que en el desenvolvimiento social las condiciones iniciales cuenten. La historia siempre pasa factura. No sólo la herencia institucional acumulada en el pasado pesa en las opciones políticas del presente, sino que tal entramado institucional sirve de fragua a unas organizaciones sociales cuya capacidad de supervivencia depende del mantenimiento del “statu quo”. Por lo tanto, los cambios en la tecnología social, aunque no necesariamente en la tecnología física, representan una amenaza a las relaciones de poder existentes. De aquí nace el encapsulamiento ceremonial.

Este encapsulamiento no obedece únicamente al esfuerzo por mantener el orden existente. Se refuerza debido a que el instrumental que se articuló en un momento dado se percibe como la clave del éxito,

convirtiéndose así en un elemento ceremonial que trasciende su vida útil. Y aunque el instrumental no haya perdido del todo su utilidad, al asumir naturaleza ritual obstaculiza la búsqueda de otros mecanismos o alternativas de desarrollo. Transgredir el rito se considera poco menos que herejía. Así se cultiva el miedo al cambio y a la exploración de nuevos arreglos institucionales. No es por casualidad que uno de los más acuciosos teóricos del desarrollo destaca que el obstáculo más formidable que éste enfrenta es el congelamiento de las ideas (Ranis, 1995: 510).

Al convertir los viejos instrumentos institucionales en ritual no aparecen otros nuevos porque no se buscan. Se le teme a la búsqueda. No obstante, si el agotamiento económico y la descomposición social obligan a la búsqueda el encapsulamiento ceremonial guiará la misma hacia variaciones del mismo tema, lo que encaja al país en una senda de difícil escapatoria. Por ejemplo, la derogación de la sección 936 del Código de Rentas Internas de Estados Unidos se intentó sustituir, aunque infructuosamente, por otros artificios tributarios en el mismo código: la permanencia de la sección 30-A y las enmiendas a la sección 956. En ambos casos se trató de lograr un efecto tímidamente parecido al crédito fiscal que proveía la sección 936 a las ganancias de las corporaciones cobijadas por dicha disposición que eran declaradas en Puerto Rico y remitidas a Estados Unidos. Asimismo, el programa de industrialización por invitación continúa montado en la concesión indiscriminada de exenciones tributarias por parte del gobierno de Puerto Rico sin calibrar la relación de costos y beneficios de los decretos de exención. La novedad consiste en llamarle “Operación Mentes a la Obra” a lo que se llamara “Operación Manos a la Obra” (Acevedo Vilá, 2007: 3). En la política económica de Puerto Rico se hace cada vez más patente el dominio de un ritual empobrecido del que sus actores protagónicos no logran escapar.

Trascender el encapsulamiento ceremonial no es imposible. De hecho, constituye un imperativo si se quiere superar el estancamiento y evitar la decadencia. Pero esto se logra cuando se cobra conciencia de que el sistema vigente es disfuncional y se provoca un reordenamiento institucional que desplaza a los patrones ceremoniales de comportamiento y genera cambios en la estructura valorativa de la comunidad (Tool, 1993: 136). Quizás el proceso podría caracterizarse como aquél en el que lo necesario se hace posible.

Cuadro diagnóstico

Las altas tasas de crecimiento económico sostenido (que no sustentable) en función de la promoción del capital industrial externo en Puerto Rico se dan básicamente durante poco más de dos décadas (1950-1973). A éstas las precede, aparte de la rearticulación del aparato gubernamental y del paréntesis en sustitución de importaciones durante la década de los cuarenta, la pobreza encubada por el monocultivo azucarero y las sucede la morosidad cultivada por el encapsulamiento ceremonial. Ciertamente, como acusa la advertencia de Douglas C. North, un paréntesis de veinte años de gran crecimiento económico no garantiza la incorporación de una cultura de desarrollo en la urdimbre institucional.

Bajo el artículo 14 de la Ley Foraker (1900) y posteriormente bajo el artículo 9 de la Ley Jones (1917), todavía vigente en lo que se denomina Ley de Relaciones Federales con Puerto Rico (1950), los ingresos que los individuos y las corporaciones generan en Puerto Rico están exentos de contribuciones federales. También se dispone que los impuestos sobre artículos producidos en Puerto Rico y transportados a los Estados Unidos (entre los que sobresale el ron) pasarán al Tesoro de Puerto Rico. Además, las empresas estadounidenses podían obtener otras ventajas fiscales si cualificaban para ser clasificadas como “corporaciones de posesiones”. Esto último entra en vigor a partir del año 1921, primero bajo la Sección 262 y luego bajo la Sección 931 del Código Federal de Rentas Internas. Estas disposiciones no se diseñaron expresamente para ayudar a Puerto Rico, sino para fortalecer las corporaciones norteamericanas en su competencia con firmas de otros países, particularmente británicas, en Filipinas, que entonces era también una posesión (United States Department of the Treasury, 1989: 5). Son las predecesoras de la notoria y ya derogada Sección 936.

Las corporaciones norteamericanas estaban sujetas a pagar contribuciones al gobierno de Puerto Rico a unas tasas cercanas a las vigentes en los Estados Unidos. Para vencer esta restricción a la atracción de capital externo se aprobó la Ley de Incentivos Industriales en el año 1947. El elemento medular de esta medida era toda una serie de exenciones fiscales. Con estas exenciones y con otros incentivos supletorios (p. ej. mano de obra barata y provisión de infraestructura) comenzó el programa de industrialización conocido como Operación Manos a la Obra.

Resulta interesante que una legislación similar a la aprobada en el año 1947 había sido propuesta anteriormente, en el año 1944, siendo

gobernador Tugwell. Pero éste la vetó. Una explicación a tal veto, aunque indirecta, se encuentra en un artículo publicado por Tugwell en el año 1953. Allí señala que una estrategia para atraer capital externo basada en salarios bajos y en favores fiscales no apuntala sólidamente a una base industrial. Se necesita gestión empresarial local. Criticó, además, el descuido de la agricultura. Incluso, propuso varias medidas encaminadas a establecer un sector agrícola moderno que permitiera trascender la amarga experiencia del monocultivo cañero (Tugwell, 1953: 148).

Quizás tal experiencia condujo a la política económica de Puerto Rico por una senda adversa a la actividad agrícola. En otros países la agricultura jugó un papel crucial en la provisión de excedentes (por ej. ahorros) y en la articulación de actividades económicas no agrícolas en el área rural. En Puerto Rico no sólo se le cerró el paso a esta posibilidad sino que el sector agrícola comenzó a languidecer sobre bases absolutas. El desarrollo presume unas alteraciones en productividad que se traducen en cambios significativos en el peso de cada sector, tanto en empleo como en contribución a la producción total; pero se trata de cambios en sus pesos relativos. Los cambios en la participación relativa de la agricultura, la manufactura y los servicios no tienen que acompañarse del languidecimiento de uno de estos sectores. Desafortunadamente, en Puerto Rico se acompañó la promoción de un sector con el desmantelamiento del otro. Esto ocurre cuando en lugar de articularse un sistema económico con sectores eslabonados se forjan estancos sectoriales sin mayor relación entre sí.

La “industrialización por invitación” de Operación Manos a la Obra coincidió con el estreno de la criatura política del Estado Libre Asociado, creado en el año 1952. Éste asumió la previa extensión unilateral de la institucionalidad estadounidense (mercado, moneda, defensa y ciudadanía) como sus pilares “comunes”. En los textos (informes, reportajes, libros) de esos años predominaba el elogio revestido de las obligadas hipérboles: “vitrina de la democracia”, “puente de las Américas”, “modelo de desarrollo”, “milagro económico”... Esto se avalaba con toda una serie de indicadores económicos que demostraban el continuo crecimiento de la actividad productiva y de los ingresos de los puertorriqueños. Se daba por sentado que Puerto Rico estaba inscrito en un extraordinario proceso de “modernización” conducente al más pleno desarrollo. La industrialización y la rápida y desordenada urbanización, junto al progreso en los indicadores de educación y salubridad, eran señales inequívocas de las bondades de tal proceso.

Las críticas que se pudieran hacer eran rápidamente descartadas ante la evidencia indiscutible de los beneficios del crecimiento económico. Sus “efectos colaterales”, fuera la subordinación política, la creciente dependencia económica, el languidecimiento agrícola, la emigración masiva, la persistencia del desempleo o la degradación ambiental, no ocupaban un lugar prominente en los textos. En el mejor de los casos se resumían en una referencia fugaz o en una nota al calce; en el peor de los casos eran ignorados o incluso, negados. Algunos presumían que estos “efectos colaterales” eran meras insuficiencias de corto plazo; otros los aceptaban como el “precio que hay que pagar por el progreso”.

El entusiasmo que imperaba en los círculos oficiales durante el despegue industrializador se refleja en las proyecciones que entonces se hicieron. Recién iniciada la década de los cincuenta la Junta de Planificación estimó que para el año 1960 se contaría con una fuerza de trabajo de 905,000 trabajadores de los cuales estarían empleados 860,000. Por lo tanto, el desempleo sería de sólo 5 por ciento. (Junta de Planificación, 1951: 89). Pero el empleo total en el año 1960 sólo alcanzó 543,000 plazas. De hecho el empleo total se redujo respecto al del año 1950, cuando sumó 596,000 plazas. Puesto que el grupo trabajador también se redujo, tanto por la emigración como por la reducción en la tasa de participación laboral, la tasa de desempleo, que pudo ser más alta, se mantuvo en alrededor de 13 por ciento (Curet Cuevas, 1986: 52).

Del año 1950 al 1973 la economía de Puerto Rico experimentó una extraordinaria fase expansiva. Hubo años en que el crecimiento real de su Producto Nacional Bruto excedió el 9.0 por ciento. La media anual de crecimiento durante el periodo fue de 6.1 por ciento (Curet Cuevas, 1986: 48). Este camino también estuvo marcado por la contracción de la actividad agrícola, por altas tasas de desempleo con bajas tasas de participación en el mercado laboral y por un significativo flujo emigratorio. Sólo durante la década de los cincuenta la emigración neta sumó 430,000 personas, alrededor de una quinta parte de la población en ese momento (Curet Cuevas, 1986: 49).

Durante la primera etapa de la industrialización cobró importancia la industria de la ropa. La promoción de ésta, aparte de la exención contributiva, se basaba en la provisión de infraestructura, salarios relativamente bajos y acceso al mercado norteamericano. Con los incrementos salariales en Puerto Rico y la reducción de los aranceles impuestos por los Estados Unidos a sus importaciones de productos textiles disminuyó el peso de los últimos dos factores promocionales.

El acceso al mercado de los Estados Unidos estaba dejando de ser privilegio como consecuencia de las negociaciones multilaterales cobijadas por el Acuerdo General Sobre Aranceles y Comercio.

En tal contexto se reorienta la promoción de capital y se monta un complejo petroquímico avalado por el diferencial de precios existente en ese momento entre el mercado norteamericano y el mercado internacional. La clave radicaba en importar petróleo de países como Venezuela y de países árabes en donde el precio del crudo era más bajo que en el mercado de los Estados Unidos. Se confiaba que el complejo petroquímico generaría eslabonamientos hacia adelante, es decir, empresas que producirían bienes intermedios y finales con la materia prima elaborada por las refinerías. Esto no se materializó.

El sueño petrolífero se convirtió rápidamente en pesadilla. Ésta estuvo protagonizada por las disposiciones del Programa Mandatorio sobre Importaciones de Petróleo de los Estados Unidos y, sobre todo, por el rápido aumento en el precio del petróleo a partir del año 1973. En realidad, montar una estrategia de desarrollo en una materia prima no renovable, proveniente del exterior y sujeta a un juego político tan volátil, era una apuesta muy peligrosa. Su resquebrajamiento no debió sorprender a nadie. Las ruinas de la Commonwealth Oil Refining Co. (CORCO), que se asemejan a un pueblo fantasma, son a manera de un monumento al desastre que debería servir para apercibirnos de la debilidad que encierra toda estrategia económica de carácter monista, como lo fue primero el monocultivo azucarero y luego el fallido “mono-industrialismo” petroquímico. Dicho sea de paso, ambas estrategias significaron costos ecológicos extraordinarios para Puerto Rico.

Del año 1973 en adelante comienza la fase de relativo estancamiento económico. Durante el extenso periodo 1973-2006 la tasa media anual de crecimiento real del Producto Nacional Bruto ha sido de 2.3 por ciento, alrededor de un tercio de la correspondiente al periodo 1950-1973. La inestabilidad es más acusada, con vaivenes de repunte y de años con claras señales recesivas o de estancamiento (1975, 1982, 1983, 1991, 1992, 2002, 2006 y 2007).

Las viejas “ventajas” de la fase expansiva, como los bajos salarios, el acceso al mercado de Estados Unidos y la compra de petróleo barato, han desaparecido o se han debilitado como instrumentos de promoción de capital. En el estrecho margen de maniobra que provee el marco institucional en que está inscrita la economía de Puerto Rico sobresalen entonces tres factores que cobran dimensiones notables a partir de la década de los setenta: las transferencias del gobierno federal de Estados Unidos, la intensificación de la provisión de empleo

y el aumento de la deuda del gobierno de Puerto Rico y la Sección 936 del Código Federal de Rentas Internas.

En los años 1960 y 1970 las transferencias netas del gobierno federal a Puerto Rico sumaron \$100 y \$329 millones respectivamente. Como proporción del Producto Nacional Bruto representaban un seis (6) y un siete (7) por ciento. Pero para el año 1980 sumaron \$2,873 millones que, como fracción porcentual del P.N.B., representaron un 26 por ciento. (Curet Cuevas, 1986: 243). En la década de los setenta se iniciaron las becas de estudiantes y el Programa de Asistencia Nutricional. Posteriormente, el peso relativo de las transferencias unilaterales netas del gobierno federal se ha reducido. Como coeficiente del Producto Nacional Bruto bajó de 20.4 por ciento en el año 1997 a 15.6 por ciento en el año 2006. En este último año dichas transferencias sumaron \$8,828.2 millones, correspondiéndole \$6,592.4 millones a los individuos y \$2,296.7 millones al sector público. A estas dos cifras, para que equivalgan al total, hay que agregarle un ajuste negativo de \$60.9 millones por concepto de la partida de subsidios al sector privado (Junta de Planificación, 2007(b): 25).

No sólo el aumento de las transferencias unilaterales federales netas se ha moderado sino que algunos programas no acusan crecimiento, sobre todo los de carácter otorgado. Valga subrayar que más del 70 por ciento de las transferencias que reciben los individuos son devengadas, es decir, media una cotización. La más importante es el seguro social.

Por su parte, el gobierno de Puerto Rico aumentó considerablemente su papel como proveedor de empleo a lo largo de la década de los setenta. Según las cifras de la encuesta de vivienda del Departamento del Trabajo, el empleo en el sector público, que para el año 1970 sumaba 106,000 y representaba el 15.5 por ciento del total de empleados, llega a 184,000 en el año 1980, lo que equivale al 24.4 por ciento de dicho total. En el año 2006, aunque suma 278,000 empleados, su peso relativo se mantiene estable, inclusive resulta algo menor, 22.2 por ciento (Junta de Planificación, 2007(a): 38).

Este esfuerzo compensatorio del sector gubernamental, junto a la gestión infraestructural, se ha traducido en aumentos significativos en la deuda pública. Su peso, como coeficiente del Producto Nacional Bruto, aumentó de 36.7 a 63.3 por ciento del año 1970 al 1980. Al cierre del año fiscal 2006, cuando sumó \$39,933.3 millones, tal peso llegó a 70.4 por ciento, (Junta de Planificación, 2007(a): 1). El hecho es que en todas las instancias del aparato público (gobierno central, corporaciones públicas y municipios) la deuda ha estado aumentando a una tasa superior a la tasa de aumento nominal del Producto Nacional

Bruto. En el caso de los municipios tal tendencia se acentuó a partir de la aprobación de la reforma municipal a principios de la década de los noventa.

Por otro lado, la actividad que pueda generar el gobierno central tiene como restricción su capacidad fiscal. Ni la promoción de capital a base de exenciones y créditos tributarios ni las sucesivas reformas contributivas han propiciado la ampliación de la base fiscal de Puerto Rico. La política de socialización de costos para abonar a las ganancias privadas se revela en la recurrente insuficiencia fiscal.

El tercer factor, que se sumó a las transferencias federales y a la gestión pública de compensación en el año 1976, fue la Sección 936, que proveía ventajas fiscales a las ganancias generadas (o, más bien, declaradas) en Puerto Rico y remitidas a Estados Unidos. En su última versión, que fue la del año 1993, constaba de tres dispositivos: un crédito por ingreso; un crédito por actividad económica, que disponía un crédito salarial; y la exención sobre los intereses o ingresos pasivos derivados de los llamados fondos 936, integrados por los depósitos e inversiones financieras que hacían las compañías 936 en Puerto Rico. La sección 936 se derogó en agosto de 1996. Su disposición financiera, la exención sobre los ingresos pasivos, se eliminó con retroactividad al 1.º de julio de 1996. El Congreso aprobó una transición de diez años para las demás disposiciones que expiró con el comienzo del año 2006.

El sector industrial considerado como emblemático de la Sección 936 es el farmacéutico. Aunque ya para el año 1974 los productos farmacéuticos representaban el 17.2 por ciento del Producto Interno Bruto del sector manufacturero, es bajo el palio de la Sección 936 que tal participación sobrepasará el 50 por ciento. En el año fiscal 2006 el valor de los productos farmacéuticos constituyó el 57 por ciento del correspondiente a todo el sector manufacturero (Junta de Planificación, 2007(c): tabla 10). Además, estos productos encabezan las exportaciones de Puerto Rico, con un peso de alrededor del 60 por ciento del valor total de las mercancías registradas (Junta de Planificación, 2007(a): 26).

Bajo la cobija de la Sección 936 también se generó una enorme suma de pagos a factores externos (ganancias corporativas, dividendos e intereses). Esto se refleja en la extraordinaria diferencia entre el Producto Nacional Bruto (el pago a factores residentes) y el Producto Interno Bruto (el valor de la producción realizada en el país, en este caso en Puerto Rico). Para el año 1974, con una diferencia de \$1,058 millones, el pago a factores residentes representó un 86.5 por ciento

del valor de la producción, lo que entonces se identificó como señal adversa (Tobin, 1975: 24). Ahora, tal señal resulta aún más crítica: durante el año fiscal 2006, cuando la diferencia citada sumó \$29,776 millones, el Producto Nacional Bruto, como coeficiente del Producto Interno Bruto, sólo representó un 66 por ciento.

El descomunal pago a factores externos se explica, al menos en parte, vía las transferencias en ingresos que realizan las corporaciones para aprovechar ventajas fiscales. Se ha estimado que tales transferencias inflaron el Producto Interno Bruto, dependiendo del año bajo consideración, hasta un 20 por ciento (Bosworth y Collins, 2006: 55). Cabe presumir que tal distorsión se reduzca, aunque no desaparezca del todo, con la derogación de la Sección 936.

El agotamiento de la economía de Puerto Rico, que se hace patente a partir de la década de los setenta, cabalgó sobre las transferencias del gobierno federal, los gastos del gobierno de Puerto Rico y la fuerza promocional de la Sección 936. Tal tríada no logró cuajar en crecimiento económico significativo ni mucho menos, en un proceso de desarrollo sustentable, para el que realmente nunca estuvo diseñada. Con su progresiva disolución (por ej. relativo debilitamiento de la red protectora de la asistencia pública estadounidense; insuficiencia fiscal del gobierno de Puerto Rico; eliminación de la Sección 936) ni siquiera el crecimiento moderado o el estancamiento benigno lucen como opciones alcanzables mientras tercamente se insista en permanecer bajo el encuadramiento institucional vigente.

Descomposición del encapsulamiento ceremonial

La primera década del siglo XXI luce como un punto de llegada de una senda en la que el encapsulamiento ceremonial cada vez se ha tornado más crítico. Si nos circunscribimos a los años a partir del cambio de siglo la tasa media anual del crecimiento real del Producto Nacional Bruto gira alrededor del uno por ciento (Junta de Planificación, 2007(a): 2). El futuro inmediato no es halagüeño, máxime cuando industrias como la farmacéutica confrontan problemas, como el vencimiento de patentes, que anticipan contracción en sus tasas de ganancias.

Las altas tasas de crecimiento económico han desaparecido de la escena. Ya no pueden ser invocadas como racionalización o mistificación de un orden institucionalmente débil. La desnudez del maniquí en la vitrina ya no se puede ocultar, pero no faltan los esfuerzos para disimularla.

El contexto de la posguerra en el que se diseñó el programa de Operación Manos a la Obra ha cambiado. No se trata exclusivamente de una alteración en la tecnología física, para usar la terminología de Richard Nelson, sino en la tecnología social. Las reglas que rigen a las inversiones se han transformado y las redes comerciales se han multiplicado bajo el palio de numerosos tratados internacionales en diversas instancias, desde la bilateral y regional hasta la multilateral. La capacidad para negociar tratados es hoy día más importante que nunca antes.

Mientras se ha alterado la dinámica comercial a nivel mundial han surgido otros polos de desarrollo alrededor del globo, Puerto Rico ha perdido los sellos distintivos que utilizó para montar su programa de industrialización por invitación. Perdió la exclusividad de acceso al mercado de Estados Unidos y perdió el trato fiscal particular que éste le dispensaba a las ganancias repatriadas provenientes de sus corporaciones de posesiones. Los tratados comerciales y la reducción generalizada de las tarifas arancelarias se han ocupado de lo primero; la derogación de la Sección 936 se ocupó de lo segundo. La “ventaja comparativa institucional” de Puerto Rico, que no le sirvió tan bien al país como presumen sus apologetas pero bajo la cual se dió un proceso de “modernización”, se ha desmoronado en un momento en que se carece de la “eficiencia adaptativa” para conquistar otra. Unas avenidas, como las de los tratados internacionales, las veda la subordinación política; otras avenidas, como la reestructuración de su política de promoción industrial, las entorpece, aparte de las restricciones coloniales, la falta de imaginación y de voluntad política tan características del encapsulamiento ceremonial. Predomina la resistencia al cambio.

Al eliminarse la Sección 936 muchas empresas estadounidenses radicadas en Puerto Rico, sobre todo las farmacéuticas, optaron por cobijarse bajo las secciones del Código Federal de Rentas Internas que corresponden a las corporaciones foráneas controladas: corporaciones controladas por intereses estadounidenses pero legalmente incorporadas en jurisdicciones tributarias “extranjeras”, es decir, en Puerto Rico o en otros países. El ingreso generado por éstas fuera de Estados Unidos no está sujeto a impuestos hasta tanto sea repatriado a los accionistas estadounidenses en la forma de dividendos. Sujeto a ciertas restricciones, estos accionistas tienen derecho a un crédito por los impuestos que paga la corporación en la jurisdicción foránea. Por cierto, se estima que alrededor del 70 por ciento de las ganancias brutas que las corporaciones foráneas controladas realizan en Puerto Rico

corresponde a empresas formalmente incorporadas en otros países, sobre todo en las Islas Caimán, Irlanda, Holanda y las Islas Vírgenes (United States Government Accountability Office, 2006: 103).

La política económica de Puerto Rico parece estar congelada en el tiempo, ante todos los cambios del contexto mundial y de las diversas formas y estrategias que asume la actividad corporativa. Por más de seis décadas ha estado eminentemente basada en la promoción del capital mediante incentivos fiscales. Esta propensión para conceder incentivos fiscales, sin evaluar ni cuantificar sus beneficios y costos, provoca que los impuestos a las corporaciones apliquen por excepción, independientemente de las tasas nominales que se invoquen. (Alm, 2006: 331).

Por un lado, la Ley de Incentivos Contributivos, sucesora de la que se aprobara en el año 1947, concede una tasa de contribución sobre ingresos que oscila entre el 2 y el 7 por ciento del denominado ingreso de fomento industrial. Puede ser menor al 2 por ciento, inclusive cero, si se determina que el negocio es una actividad pionera, con una tecnología innovadora. Por otro lado, en el caso de las empresas no exentas, las que no están cobijadas por dicha ley, abundan las exenciones y créditos especiales. Por ello, la tasa efectiva del impuesto sobre ingresos de corporaciones y sociedades ha estado encajada en una tendencia descendente que, ante la prolijidad en la concesión de incentivos fiscales, no será fácil revertir. Si por algo se distingue el encapsulamiento ceremonial es por el cultivo de más de lo mismo.

Los incentivos fiscales en Puerto Rico han dejado de ser un instrumento económico para convertirse en una “institución” definitoria del sistema político. Por ello se hace caso omiso de la advertencia respecto al riesgo que entraña la utilización desmedida de las exenciones impositivas como mecanismo de promoción de inversiones. Su saldo neto se resume en sacrificio fiscal, con lo que ello supone para las finanzas y los servicios públicos, y en poco impacto en la actividad de inversión y en la creación de empleos (Alm, 2006: 356).

En estudios recientes sobre otros países se señala que el vínculo entre la inversión directa externa y los tipos contributivos ha sido exagerado y que estos no son el determinante más importante en las decisiones de ubicación de las empresas (Jensen, 2006: 151-52). Se recalcan otros factores en la promoción industrial como por ejemplo, la existencia de un aparato gubernamental que tenga un alcance claro y coherente de autoridad, peritaje técnico y altos niveles de educación, infraestructura adecuada, acceso a la clientela, alcance de la política comercial y vínculos internacionales. Es obvio que en el caso de

Puerto Rico se advierte deterioro en los primeros tres factores: el aparato gubernamental es obtuso, el sistema educativo está plagado de problemas y la infraestructura (carreteras, agua, energía eléctrica) se traduce en servicios caros e ineficientes. Para colmo, la insuficiencia fiscal, alimentada por las exenciones tributarias, abona al continuo menoscabo en todas estas dimensiones.

En los restantes tres factores Puerto Rico carece de ventajas comparativas por la sencilla razón de que no dispone del poder para negociar tratados internacionales. Además, desde el principio se orientó a la exportación al mercado de Estados Unidos. Esta senda está ahora marcada por dos desventajas: el privilegio de acceso no es lo que era porque otros lo han ganado; y el capital estadounidense que se establece en Puerto Rico, que es el más que se promueve, no gana nueva clientela mientras éste no sea una plataforma de exportación para otras regiones.

También ha cobrado importancia la capacidad de establecer operaciones conjuntas entre el capital externo y el interno así como la formación de eslabonamientos entre uno y otro. Estas alianzas facilitan la transferencia de tecnología y conocimiento, sobre todo cuando se negocian acuerdos explícitos sobre el particular (Jensen, 2006: 29). Desafortunadamente, la atracción de capital externo a Puerto Rico no se ha vinculado a una política orientada a la conquista de nuevos mercados, ni a la movilización del capital interno con empresas conjuntas, ni a la formación de eslabonamientos ni a la transferencia de tecnología y conocimiento. Sobre la necesidad de una estrategia que recoja todos estos factores existe consenso, como muy bien comprobaba el trabajo de la Comisión Económica para América Latina en torno a los desafíos de la economía de Puerto Rico en el siglo XXI (Martínez, Máttar y Rivera, 2005: 281). No obstante, puesto que no se implanta la política pública para ello, hay que inferir que tal consenso no pasa de ser pura expresión retórica.

Se ha convertido en norma realizar reformas del sistema tributario al margen de la Ley de Incentivos Contributivos y de otros estatutos que proveen numerosas exenciones y créditos. La crónica insuficiencia fiscal y la patente incapacidad de generar suficiente actividad económica y suficientes empleos con el uso de exenciones tributarias deberían ser razones suficientes para llevar a cabo una reforma integral. Ésta debe guiarse por parámetros definidos en función de capacidad de recaudación, de ampliación de la base impositiva y de justicia. Debería nivelarse el campo de la responsabilidad tributaria. Esto se lograría reduciendo las tasas nominales de las corporaciones regulares

y aumentando las que corresponden a las corporaciones exentas. La clave radica en calibrar el sistema de tal suerte que las tasas efectivas que pagan las empresas no se alejen de las que se pagan en otros países. A esto se sumaría una política de promoción de inversión configurada por los factores no tributarios a los que ya se hizo referencia. En otras palabras, se trata de hacer lo que no se ha hecho.

Conclusión

Hacer lo que no se ha hecho requiere alterar la senda y romper con el encapsulamiento ceremonial. Insistir en una política de promoción de inversiones basada en incentivos fiscales, tal y como dispuso el estatuto original de 1947, es absurdo. Esto equivale a presumir que desde esa fecha nada se ha alterado: que Estados Unidos es la única economía industrial y que su mercado está relativamente protegido para las exportaciones de Puerto Rico; que la Unión Europea no existe; que Japón continúa como lo dejó la guerra; que China no es una economía emergente con un peso creciente en la economía mundial; que numerosos países, sean pequeños o grandes y lejanos o cercanos, no compiten exitosamente con Puerto Rico. Sin embargo, la senda que entonces se trazó continúa dictando las coordenadas de la política económica del país.

El crecimiento económico que se logró durante el periodo 1950-1973 todavía se invoca como argumento para mantener el orden vigente. Paradójicamente, sus efectos colaterales, como la dependencia, la emigración masiva, la baja participación laboral y el alto desempleo, contribuyen al congelamiento de tal orden porque, como dijera John Maynard Keynes en los años de la depresión de la década de los treinta, prevalece “el pesimismo de los reaccionarios, que consideran tan precario el equilibrio de nuestra vida económica y social que piensan que no debemos correr el riesgo de hacer experimentos” (Keynes, 1988: 324). Por eso es tan difícil superar el encapsulamiento ceremonial. Se nutre tanto de lo que se interpreta como éxito como de la innegable precariedad.

REFERENCIAS

- Acevedo Vilá, Aníbal. (2007). *Mensaje sobre el Estado de Situación del País*. [San Juan:]Decimoquinta Asamblea Legislativa.
- Alm, James (2006). Assessing Puerto Rico's Fiscal Policies. En *The Economy of Puerto Rico Restoring Growth*, ed. Susan M. Collins, Barry P. Bosworth y Miguel A. Soto Class [s.p.]. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Bosworth, Barry P. y Susan M. Collins (2006). Economic Growth. En *The Economy of Puerto Rico Restoring Growth*, ed. Susan M. Collins, Barry P. Bosworth y Miguel A. Soto Class. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Curet Cuevas, Eliezer. (1986). *Puerto Rico: Development by Integration to the U.S.* Río Piedras: Editorial Cultural.
- Dugger, William M. (1995). Douglas C. North's New Institutionalism. *Journal of Economic Issues* 29(2): 453-58.
- Hodgson, Geoffrey M. (2002). *A Modern Reader in Institutional and Evolutionary Economics*. Northampton: Edward Elgar.
- Jensen, Nathan M. (2006). *Nation-States and The Multinational Corporation, a Political Economy of Foreign Direct Investment*. Princeton: Princeton University Press.
- Junta de Planificación de Puerto Rico. (1951). *Economic Development of Puerto Rico 1940-1950, 1951-1960*. San Juan.
- _____. (2007a). *Apéndice Estadístico Informe al Gobernador*. San Juan.
- _____. (2007b). *Balanza de Pagos*. San Juan.
- _____. (2007c). *Ingreso y Producto*. San Juan.

- Keynes, John M. (1988). *Ensayos de persuasión*. Barcelona: Editorial Crítica.
- Martínez, Jorge Mario, Jorge Máttar y Pedro Rivera. (2005). *Globalización y desarrollo: Desafíos de Puerto Rico frente al siglo XXI*. México DF: CEPAL.
- Nelson, Richard R. (2007). Institutions and Economic Growth: Sharpening the Research Agenda. *Journal of Economic Issues* 41(2): 313-23.
- North, Douglas C. (2005). *Understanding the Process of Economic Change*. Princeton: Princeton University Press.
- Ranis, Gustav. (1995). Another Look at the East Asian Miracle. *The World Bank Economic Review* 9(3): 509-33.
- Rodrik, Dani. (2006). Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? A Review of the World Bank's Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform. *Journal of Economic Literature* 64(4): 973-87.
- Schneider, Geoffrey E. (2007). Sweden's Economic Recovery and the Theory of Comparative Institutional Advantage. *Journal of Economic Issues* 41(2): 417-26.
- Sen, Amartya. (1999). *Development as Freedom*. New York: Alfred A. Knopf Inc.
- Tobin, James. (1975). *Informe al Gobernador del Comité Para el Estudio de las Finanzas de Puerto Rico*. Río Piedras: Editorial de la Universidad de Puerto Rico.
- Tool, Marc R. (1993). *Institutional Economics: Theory, Method Policy*. Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Tugwell, Rexford G. (1953). What's Next for Puerto Rico? *The Annals of The American Academy of Political and Social Sciences* 285: 145-52.
- United States Department of the Treasury. (1989). *The Operation and Effect of the Possessions Corporation System of Taxation, Sixth Report*. Washington D.C.

United States Government Accountability Office. (2006).
*Puerto Rico Fiscal Relations with the Federal
Government and Economic Trends during
the Phaseout of the Possessions Tax Credit.*
Washington D.C.