

ADMINISTRACIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS

*Dr. José A. Punsoda Díaz**

A mis estudiantes del curso de
Administración y Política Fiscal

Este ensayo es una reflexión sobre la trayectoria de la deuda pública puertorriqueña en el período de 1985 hasta 1990. Es, también, una propuesta para una posible formulación de política respecto a la administración de la deuda pública. Se entiende esta como emisiones de obligaciones —ya sea en forma de pagarés o bonos— que realiza el Estado —tanto el gobierno central como las entidades públicas— para sufragar la diferencia entre las erogaciones realizadas para cumplir con sus funciones y los ingresos percibidos ya sea por cobro de servicios, por asignaciones del Fondo General o de fondos especiales, o por transferencias federales. En ese sentido es muy similar a la deuda del individuo que toma dinero prestado para adquirir algún bien que desea pero cuyo nivel de ingresos no le permite, en determinado momento, disponer del monto necesario para su adquisición.

Al igual que la deuda individual, la deuda pública —per se— no constituye un problema. Lo es cuando el haber incurrido en la misma limita el margen de acción del Estado para enfrentar sus obligaciones. Los compromisos contraídos pueden tener ese efecto limitante por cuanto —con la excepción de compromisos fijos tales como el servicio a la deuda—¹ los estimados de gastos en el presupuesto estatal son, por lo general, recomendaciones de política pública y no estimados objetivos de condiciones futuras. El servicio a la deuda es, entonces, el pilar en torno al cual se organiza la política de gastos de un gobierno. Por este motivo, la deuda y la administración de la misma son aspectos que ameritan un cuidadoso análisis. En las páginas siguientes esbozo los principales lineamientos que conforman una buena práctica en la administración de la deuda pública.

* Profesor de la **Escuela Graduada de Administración Pública**, Universidad de Puerto Rico, Río Piedras.

¹ Servicio a la deuda es un pago regular al acreedor que incluye pago a principal y pago por intereses.

Es importante señalar que durante el último quinquenio, la administración de la deuda pública en Puerto Rico se ha desarrollado de una forma prudente y eficiente. El resultado ha sido una mejor clasificación internacional para las emisiones de bonos y una reducción **relativa** del servicio a las deudas respecto a los ingresos del Estado. Esto ha fortalecido la capacidad del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (ELA) para enfrentarse a sus responsabilidades tanto en sus actuaciones contracíclicas como en las de facilitador de la actividad productiva en el país. Sin embargo, aún es posible tantear algunas interrogantes pertinentes.

¿Por qué debe el Estado incurrir en deuda?

En su rol de facilitador de la actividad productiva el Estado debe proveer las facilidades infraestructurales necesarias para garantizar la actividad económica rentable en el país. La magnitud de esas responsabilidades hace necesario, y deseable, financiar las inversiones de capital emitiendo deuda a largo plazo. Entran en juego, además, consideraciones de justicia social ya que la inversión mediante deuda puede ser una forma de transferir gran parte del costo de un proyecto a las generaciones que disfrutarán los beneficios generados por dicha inversión.

Pero retomemos la discusión sobre la deuda y su impacto sobre los presupuestos actuales. En la medida en que dicha deuda aumenta, y las tasas de interés aumentan, la cantidad total de pagos de servicio a la deuda también aumenta. En Puerto Rico, la fracción del servicio a la deuda total que se dedica a pago de intereses no sólo ha aumentado dramáticamente en los últimos treinta años, sino que lo ha hecho a un ritmo más rápido que el incremento en pagos a principal. Esto se debe, mayormente, al aumento en la tasa de interés que el Estado tiene que pagar por sus obligaciones. Afortunadamente, coincidente con el incremento en los pagos de servicio a la deuda, también han aumentado los ingresos del Estado por lo que el servicio a la deuda como el porcentaje de los ingresos totales ha permanecido relativamente constante. Este aumento en los ingresos del Estado se ha debido, en parte, al crecimiento de la economía y, en parte, a las transferencias federales. Por otro lado, el **monto de la deuda** del Gobierno Estatal está limitado, constitucionalmente, con la restricción de que el **servicio a la deuda** no podrá exceder al **15 por ciento** del promedio de los ingresos provenientes de fuentes estatales durante los dos años fiscales previos. Esto significa que el margen prestatario del ELA depende directamente del crecimiento económico del país, de los compromisos contraídos previamente y de las tasas de interés prevalecientes en los mercados financieros.

Si la habilidad del Estado para hacer frente a sus responsabilidades depende, en gran medida, de su capacidad de obtener los recursos necesarios, entonces la administración de la deuda es el instrumento para garantizar el cumplimiento de algunas de esas responsabilidades y el continuo acceso a los recursos necesarios para su obra.

¿Cuáles son los objetivos de la administración de la deuda?

Dentro de ese marco se hace necesario analizar el proceso de administración de la deuda. Con este proceso se persiguen tres objetivos primordiales:

- 1) Proveer recursos adecuados para implantar un presupuesto capital
- 2) Mantener una estructura de deuda fiscalmente sólida
- 3) Ser equitativa en la distribución del peso de la deuda y el riesgo entre los contribuyentes

Amerita examinar cada uno de estos objetivos por separado.

El propósito primordial de la deuda pública debe ser proveer financiamiento para proyectos de capital. Esto no significa que todos los proyectos de capital que sean económicamente viables puedan ser financiados, pero debería ser posible proveer recursos a la mayoría. Si se esperan grandes gastos capitales en el futuro, se deben tomar medidas para asegurar la capacidad financiera de esos proyectos. Por ejemplo, si se prevé que aumentos en población y actividad productiva requerirán un aumento en la cantidad de energía eléctrica demandada, se debe prever, además, que hará falta aumentar la capacidad de generación de energía antes de que ocurra ese aumento en demanda. La habilidad de poder realizar la inversión necesaria para aumentar la capacidad de generación, con no mucha antelación al aumento en demanda, resulta en economías al Erario a varios niveles. Por un lado, no se pierden los ingresos provenientes de la venta de energía que se hubiesen perdido si no existiese la capacidad de producirla. Por otro lado, no se incurre en las pérdidas que significa tener una gran capacidad productiva ociosa. Además, se pueden aprovechar circunstancias favorables en los mercados financieros para incurrir en deuda. Hay que tener en cuenta que, dadas las presiones inflacionarias de nuestra economía y la tendencia secular de alza en las tasas de interés, es muy posible que las condiciones de los mercados financieros en el futuro sean menos favorables para el deudor.

En ese sentido tenemos **tres** procesos interrelacionados dinámicamente: planificación financiera a largo plazo, presupuestación de capital,

y administración de la deuda. En esa interrelación, un determinante del tamaño del presupuesto capital en un año específico lo es la capacidad de emitir deuda adicional a la existente. La cantidad apropiada de deuda que se deba emitir en un año específico dependerá en parte del número y el tamaño de los proyectos necesarios y económicamente viables. Conviene señalar que se ha enfatizado en todo momento en utilizar la deuda para financiar proyectos de capital. **En términos generales, financiar gastos operacionales con emisión de deuda no es buena práctica administrativa, pues los gastos operacionales son recurrentes y habría que emitir nueva deuda para continuar operando.** Este es un renglón que requiere acción correctiva y al cual me referiré más adelante al discutir la deuda municipal.

El **segundo objetivo** de la administración de la deuda, como mencioné anteriormente, es mantener una estructura de deuda que sea fiscalmente sólida. Esto significa que la relación entre deuda, a corto y a largo plazo, debe ser apropiada para las condiciones económicas del país y para las condiciones existentes en el mercado de bonos. El concepto de estructura de la deuda se refiere a un delicado balance entre costo y flexibilidad. Por un lado, la flexibilidad de poder retirar y/o refinanciar la deuda en un momento dado es importante, pues puede permitir aprovechar situaciones coyunturales ventajosas para ahorrar cantidades significativas en el servicio a la deuda. Por otro, las expectativas en el mercado respecto a las tendencias en las tasas de interés son un factor principal en determinar el costo y el término de una emisión de bonos en particular. Otro elemento importante en la determinación del costo y término de una emisión es el *bond rating*, es decir el grado de confianza en la capacidad de repago que amerita la institución que emite la deuda. De hecho, un objetivo de una buena administración de la estructura de la deuda debe ser mantener una buena clasificación de bonos. Desgraciadamente los requisitos específicos para obtener y/o mantener un buen *rating* no son obvios. Muchas veces observamos cambios en dichos *ratings* sin tener una idea clara de que los ocasiona. Sin embargo, un requerimiento general para un buen *rating* es que la deuda sea *conservadora*, tanto en su estructura como en el tamaño, en relación a las capacidades fiscales presentes y proyectadas del Estado. Puerto Rico ha logrado, en términos generales, mantener altas calificaciones durante los últimos años, tanto de *Standard & Poor* como de *Moody's*, las dos principales agencias clasificadoras de bonos.

El **tercer objetivo** de una buena administración de la deuda debe ser distribuir equitativamente el peso de la deuda entre los contribuyentes. Este objetivo parece una prerrogativa pero la definición de una “distribución justa” no siempre es obvia, o lo que es más, es una determinación

sociopolítica.

Dependiendo del término y las condiciones de una emisión de bonos, el propósito de financiar una gran inversión de capital con deuda, en lugar de con ingresos corrientes, puede ser el transferir gran parte del costo de un proyecto a las generaciones (futuras) que van a disfrutar los beneficios generados por dicha inversión. Por otro lado, también podría ser una manera de realizar un proyecto que no sería políticamente aceptable si los contribuyentes tuvieran que aceptar un nuevo impuesto (una Contribución Adicional Especial, CAE, por ejemplo) por lo que se le transfiere el costo a los contribuyentes futuros quienes no tendrán la oportunidad de expresar sus objeciones al proyecto.² De todas formas esto es a lo que nos referimos por *equidad intergeneracional*. Hay otras interpretaciones de equidad que se refieren a la distribución de la carga entre grupos de ingreso o entre usuarios. Estas distribuciones, en un sentido fundamental, pueden constituir verdaderos problemas para el desarrollo del país. Esto, sin embargo, constituye tema para otra discusión. Retomemos, pues, el tema de la deuda.

Indicamos anteriormente que la deuda —per se— no constituye un problema. Una de las formas en que la deuda pública puede resultar un problema es si el déficit financiado es demasiado grande. En ese caso la infusión de dinero en la economía que representa este gasto, estaría generando una demanda agregada mayor que la que puede ser satisfecha con la producción nacional. Esto traería, como consecuencia, un alza en importaciones, en precios y en inflación. Pero en Puerto Rico los estímulos a la demanda, los procesos inflacionarios y las medidas para contrarrestarlos son eventos externos sobre los que tenemos muy poco control. La oferta monetaria y las tasas de interés responden, en gran parte, a las medidas adoptadas por el Banco Federal de la Reserva en respuesta a condiciones diferentes a las nuestras. Por ejemplo, durante el primer trimestre de 1991 el *Banco Federal de la Reserva de Estados Unidos* redujo la tasa de descuento en repetidas ocasiones en respuesta a las condiciones recesionarias que comenzaron en Estados Unidos desde el verano de 1990. En Puerto Rico, las condiciones financieras no ameritaban este tipo de medida pues el relativamente bajo nivel de actividad productiva no se debía a la no disponibilidad de fondos. Lo que es más, la existencia de los

² El debate entre los economistas sobre la *justeza* del financiamiento con deuda a largo plazo no ha sido resuelto definitivamente, pareciéndome que ambos bandos pueden tener razón dependiendo del proyecto específico y las condiciones de su financiamiento. Véase, por ejemplo, la discusión sobre el tema en R.A. Musgrave y P.B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, 5th ed. (New York: McGraw-Hill, 1989).

enormes depósitos 936* ayuda a mantener localmente una oferta monetaria relativamente alta y una tasa de interés relativamente baja. De todas formas, y retomando el tema de la deuda como problema, si el déficit es demasiado grande, nos enfrentaríamos al problema de definir *demasiado grande*. Cabe preguntarse, entonces, ¿demasiado grande en relación a qué?

Una forma de enfrentarse a este problema es observando la razón deuda/ingreso. El hecho de que la deuda aumente en términos absolutos no es tan relevante si el ingreso aumenta también. La administración del Banco Gubernamental de Fomento ha mantenido el incremento real de la deuda por debajo del incremento en el producto bruto monetario, lo que es una sana práctica administrativa durante períodos de relativa prosperidad. De hecho, el margen prestatario comprometido se ha reducido paulatinamente de **13.174 por ciento** en 1980-81 a **9.98 por ciento** en 1990-91. Esto permite un mayor espacio de acción al Estado Libre Asociado para enfrentarse a oscilaciones cíclicas de la economía tales como una recesión. Puesto que el **ELA** no cuenta con instrumentos monetarios para hacer frente a estos procesos, es bueno entonces contar con suficiente margen de acción en los instrumentos fiscales.

Otra forma de visualizar el problema es observando la razón entre el servicio a la deuda y los ingresos. Mencioné anteriormente que, constitucionalmente, el servicio a la deuda no podrá exceder al 15 por ciento del promedio de los ingresos provenientes de fuentes estatales durante los dos años fiscales previos. Sin embargo, ese 15 por ciento constituye una cifra relativamente alta y no debería ser alcanzada excepto en una emergencia. Más allá de esas consideraciones, es bueno señalar que la medida de la deuda que es realmente relevante, en términos de constituir un problema, es aquella que se le adeuda al público, es decir, que se le adeuda a individuos o entidades no gubernamentales. La deuda entre entidades gubernamentales no es tan relevante pues su impacto económico se limita

* Se conocen como *fondos 936* aquellos que —de acuerdo con la *Sección 936, Código de Rentas Internas Federal* del Gobierno de Estados Unidos— generan intereses exentos de contribución dentro de territorio norteamericano. A partir de la *Ley de Reforma Contributiva Federal de 1976*, se exime a las subsidiarias de compañías matrices en Estados Unidos de pagar impuestos al fisco federal sobre los ingresos generados dentro sus territorios y posesiones, incluyendo al Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Para una discusión al respecto, véase: **Carlos Alá Santiago**, “La reconversión industrial en Puerto Rico: el caso de la Industria Farmacéutica”, *Revista de Administración Pública* 21 (junio 1989):61-88; **Genaro Sánchez Acevedo**, “Los efectos de la Sección 936 del Código de Rentas Internas Federal en la economía de Puerto Rico”, Tesis Maestría, Escuela Graduada de Administración Pública, Universidad de Puerto Rico, 1989. N. del E.

a sacar dinero de un bolsillo para colocarlo en otro.³

En relación a la deuda con el público es importante discriminar, para efectos del análisis económico, quién posee la deuda. Si la deuda fuera con inversionistas locales, a mayor la deuda pública, más ricos serían los puertorriqueños como individuos, por lo menos en términos de las obligaciones de Hacienda. Pero la mayor parte de la emisión de deuda del **ELA** se coloca en el mercado financiero norteamericano donde es adquirida por inversionistas individuales o institucionales. En ese sentido una parte del impacto positivo de la emisión de deuda se pierde para Puerto Rico.

Otra forma en que se pierde parte del impacto positivo de la emisión de deuda es cuando los ingresos obtenidos por ésta son utilizados con el fin de mantener una economía en aparente crecimiento, a base de un alto gasto público, una expansión burocrática y una corrupción generalizada.⁴ El impacto del crecimiento innecesario de la burocracia se limita a disminuir la eficiencia en la utilización de recursos por el Estado. Siendo los recursos relativamente escasos, si se utilizan para pago de salarios, no están disponibles para inversión productiva. El impacto de la corrupción incluye la disminución de la eficiencia en la utilización de recursos pero, además, dependiendo del destino de los recursos usurpados, puede significar una pérdida neta para la economía. En este punto es importante retomar la discusión sobre la deuda pública. En el cómputo del margen prestatario del Estado Libre Asociado no se incluyen las emisiones de las corporaciones públicas puesto que estas tienen personalidad jurídica independiente. Sin embargo, estas emisiones están garantizadas por el **ELA**, lo que amerita, por lo tanto, una discusión sobre las mismas.

³ Una interesante y clara discusión sobre este tema aparece en la sentencia dictada por el juez Arnaldo López Rodríguez en el caso de *Hernández Torres y Otros vs. Hernández Colón y Otros*. En este caso los demandantes solicitaban que se declarara inconstitucional el presupuesto adoptado por la Asamblea Legislativa mediante la *Resolución Conjunta Número 163, de 1991*. Uno de sus argumentos era que el mismo no estaba balanceado como se estipula en la Constitución puesto que no contemplaba el pago de deudas que tienen un *sin número de agencias* del gobierno con corporaciones públicas. En ese punto el juez falla en contra de los demandantes por entender que *no existe ninguna ley que obligue al Gobernador a incluir asignaciones en el presupuesto para el pago total de deudas interagenciales . . . el Ejecutivo puede válidamente prorrogar ese pago hasta que lo estime conveniente*. *Hon. Zaida Hernández Torres y Otros vs. Hon. Rafael Hernández Colón y Otros, Tribunal Superior de Puerto Rico, Civil Núm. K PE 91-1141*, pp. 16-17.

⁴ El concepto de *corrupción generalizada* incluye desde el alto funcionario que se enriquece fraudulentamente aprovechando su posición de poder hasta la humilde secretaria que se lleva de su agencia las libretas y los lápices que su hijo necesita para la escuela sin pensar que esto pueda consistir un delito. La Contralor General de Puerto Rico, Ileana Colón Carlo calculó, a principios de 1991, en \$1,000,000,000.00 la cantidad anual de fondos que se pierde por el uso **indebido** de estos.

¿Qué impacto tiene la deuda de las corporaciones públicas?

El margen prestatario de las corporaciones públicas no está limitado por ley como el del ELA. Se computa de acuerdo con los contratos de fideicomiso entre los acreedores y la corporación. En dichos contratos la corporación se compromete a mantener un cierto nivel de ingresos que permite atender sin problemas el servicio a sus obligaciones.

El *Banco Gubernamental de Fomento* es la entidad encargada de supervisar las finanzas de las corporaciones públicas y administrar sus emisiones de bonos. Debe, no sólo velar porque no se excedan los límites negociados en la deuda, sino también velar por evitar situaciones potenciales que pudieran afectar la posición financiera de la agencia emisora. Nuevamente, durante los últimos años el Banco ha observado una conducta cautelosa al autorizar nueva deuda, lo que ha permitido a la mayor parte de las corporaciones públicas incrementar el margen de libre disposición y flexibilizar su capacidad de emitir deuda adicional si fuese necesario.

En su *Informe Anual*, publicado todos los años en abril, el Banco hace un resumen y evaluación de las acciones de las corporaciones más activas en el mercado. No repetiré aquí las críticas que figuran en estas evaluaciones. Me limitaré a señalar que, aunque el Informe no lo indica así, muchas de las acciones criticadas son producto de presiones políticas para resolver problemas ajenos a la encomienda principal de dicha entidad. Así, por ejemplo, una crítica frecuente es la inflación innecesaria de la nómina de las diversas corporaciones. Esta acción responde, por un lado, al prebendalismo partidario y, por otro, a la presión por reducir la tasa de desempleo. En ambos casos estamos hablando de soluciones inmediatas fáciles que causan muchos problemas a la empresa en el mediano y largo plazo.

Sin embargo, contrario a la ideología de moda, esto no significa que la empresa privada sea, por naturaleza, más eficiente o más eficaz que la empresa pública en la provisión de estos servicios. No existe ningún motivo real, a excepción de la conveniencia política, que impida a las corporaciones públicas comportarse, minimizando sus gastos y maximizando ganancias, como cualquier empresa privada. La propia Compañía Telefónica fue, durante mucho tiempo, un ejemplo claro de esto. La reinversión de las ganancias que generan las empresas públicas en nuevas actividades productivas aportaría mucho más al crecimiento de la economía en el largo plazo que la mera creación de empleos redundantes para disminuir el desempleo. La motivación de los empleados también suele ser mejor cuando se sienten productivos, no cuando están simplemente velando el reloj por un sueldo.

Retomando el tema de la deuda de las corporaciones públicas, cada corporación requiere, entonces, un análisis específico respecto a su actuación. En términos generales quisiera indicar, sin embargo, que la actitud cautelosa y estricta en la autorización de nuevas emisiones de bonos que el Banco ha observado durante los últimos años, ha sido correcta. Entiendo que existe una fuerte presión para realizar *obra que se ve*, especialmente en años electorales. Sin embargo, la continuación de esta política cautelosa permite sanear los estados financieros de las empresas, lo que a su vez amplía la capacidad de estas para hacer frente a condiciones adversas.

¿Qué impacto tiene la deuda municipal?

Las finanzas municipales ameritan una discusión propia. El margen prestatario de cada municipio se establece por legislación estatal. Al igual que la deuda estatal, la deuda municipal puede ser clasificada en dos grandes renglones: de capital y operacional. Los criterios y comentarios vertidos respecto a la deuda a nivel estatal aplican también al nivel municipal. Prefiero, sin embargo, comentar separadamente la deuda operacional municipal.

Al 31 de diciembre de 1990, última fecha para la cual existe información pública al momento de escribir estas líneas, alrededor del 40 por ciento de la deuda municipal consistía de deuda operacional.⁵ Convendría recordar, como ya había adelantado, que en términos generales financiar gastos operacionales con emisión de deuda no es buena práctica administrativa, pues los gastos operacionales son recurrentes y habría que emitir nueva deuda para continuar operando. Sin embargo, existen ocasiones en que factores externos obligan a tomar medidas de emergencia que pueden incluir el endeudamiento para poder mantener cierto nivel de servicios necesarios. Por definición, medidas de emergencia no pueden constituir la norma; no debe ser práctica regular hacer uso de este instrumento. El pago del servicio a la deuda operacional afecta directamente los ingresos corrientes del municipio, es decir, los ingresos de que dispone para atender sus gastos administrativos y proveer los servicios que requieren los residentes. A mayor la deuda operacional, menor la capacidad del municipio de proveer dichos servicios.

En su *Informe Anual* de 1991, el Banco Gubernamental señala que 16 municipios no tienen contraída deuda operacional alguna y otros 28

⁵ Banco Gubernamental de Fomento para Puerto Rico, *Informe sobre la deuda pública* (Santurce: Banco Gubernamental de Fomento, abril 1991), p. 10.

dedicaban menos del **3.78 por ciento** de sus ingresos corrientes al servicio de ésta (esta cifra es la deuda operacional promedio de los municipios). Esto significa que 34 municipios exceden el promedio de presión operacional sobre los ingresos corrientes.⁶ Es importante señalar que la administración del Banco ha estado consciente de los problemas que causa este desajuste y así lo ha señalado, una y otra vez, durante los últimos cuatro o cinco informes anuales. Me permito citar del Informe de 1990, las cuatro causas principales del deterioro de la salud fiscal de los municipios:

1. **Ingresos contributivos** — La imposición y cobro de patentes no han sido implantados de manera efectiva y, consecuentemente, las recaudaciones percibidas no reflejan la verdadera magnitud de lo que podría ingresarse por este concepto.
2. **Leyes Núm. 65 y 66, de 1985** — Ambas legislaciones, han incidido adversamente sobre la salud financiera municipal. La *Ley 65* porque alivió temporariamente el peso de las deudas operacionales vencidas, ampliando de tres a veinte años el término de pago en las obligaciones operacionales y permitiendo a los municipios dedicar hasta un 15 por ciento de sus ingresos operacionales al servicio de dicha deuda. La *Ley 66*, porque amplió los parámetros de las emisiones de bonos, restringidos hasta entonces a mejoras permanentes y compra de equipos, permitiendo incluir cualquier propósito para el que existiera autorización legal para asignar fondos...
3. **Falta de planificación** — Una deficiente planificación en el desarrollo de obras y mejoras permanentes . . . trae como consecuencia que se utilicen recursos adicionales operacionales . . . sin que se haya considerado estas partidas al desarrollar la obra permanente.
4. **Administración municipal** — . . . la ausencia de un eficiente administrador y buenas prácticas financieras . . . han sido también factores determinantes . . .⁷

Me permito también señalar que las cuatro causas indicadas por el Banco pueden ser reducidas a una: mala práctica administrativa a nivel municipal. Aún el impacto negativo de las *Leyes 65 y 66*, pudo haber sido evitado

⁶ Promedio de presión operacional se refiere a la relación entre los ingresos corrientes que deben dedicarse para atender el servicio a la deuda operacional y el total de los ingresos corrientes del municipio.

⁷ Banco Gubernamental de Fomento, *Informe sobre la deuda pública...*, pp. 16-17.

si los ejecutivos municipales contaran con las destrezas requeridas para ejercer disciplina financiera. Las implicaciones de este comentario son obvias: se debe requerir cursillos de capacitación en una institución acreditada a todos los funcionarios ejecutivos municipales. Sólo así se establecerán las bases para la revitalización de los municipios como instrumentalidad de gobierno.

Adenda

Finalmente quisiera comentar, aunque no tiene relación directa con el tema que nos ocupa, sobre la deuda que las agencias públicas tienen con los sistemas de retiro y los problemas financieros que aquejan a estos. En un apartado anterior comenté que la deuda relevante para el Estado no es tanto la deuda interagencial, sino aquella en manos del público.

Desgraciadamente, esa aseveración, sin cualificar, puede ser mal interpretada, como lo ha sido por muchos directores de agencia, los cuales han razonado que esa deuda interna no tiene que ser saldada. En numerosas ocasiones agencias o municipios que enfrentan dificultades financieras han pospuesto, o aún renegado, pagar la aportación patronal a dicho fondo. Esto causa insuficiencias en el flujo de fondos para el sistema de retiro y es uno de los factores que contribuyen a los frecuentes presagios de colapso del sistema.

Por otro lado, los empleados públicos que cotizan para este sistema se sienten inseguros por la inestabilidad del sistema y por los procesos inflacionarios que van reduciendo el poder adquisitivo de la cantidad de dinero que van a percibir al jubilarse. Su inseguridad se traduce en reclamos de protección al Estado y, por lo tanto, resultan en prácticas de inversión demasiado cautelosas por los responsables del sistema. Esto, a su vez, ocasiona que las inversiones del sistema sean poco productivas y empeora la situación financiera del sistema. Es hora de que los puertorriqueños reconozcamos que ni el seguro social federal ni la pensión por jubilación constituyen garantías de la capacidad de poder mantener un determinado nivel de vida. El Estado no puede asumir la responsabilidad por determinaciones básicamente privadas. Tendremos que cambiar las actitudes de la población, eliminando el prebendalismo y la dependencia en la protección del Estado.

Una forma de hacer esto podría ser el establecimiento del equivalente de un Fondo Mutuo para los empleados públicos. A diferencia del programa de ahorro compulsorio, que beneficia al Estado y produce pocas ganancias al individuo, un Fondo Mutuo permitiría al individuo obtener ganancias relativamente altas por su aportación, lo que es un incentivo

para que aumente su ahorro. Mientras más invierta, mayor es su ganancia. Además, el Fondo Mutuo estaría realizando inversiones en el sector privado, proveyendo de esa forma recursos necesarios para proyectos privados. La ley que reglamente el establecimiento de ese fondo puede estipular que un porcentaje mínimo se invierta en valores locales. La divulgación de los beneficios de este tipo de fondo también contribuiría a reducir la percepción de dependencia de los individuos respecto al Estado y ayudaría a que los individuos asuman responsabilidad respecto a su propio futuro. Hace unos pocos años, el entonces Secretario de Hacienda Juan Agosto Alicea sometió, sin mucho éxito, una idea similar. Ya es hora de que se le dé la debida atención. Tenemos que obtener mayor eficiencia de la utilización de los recursos sociales reduciendo el tamaño de la burocracia oficial, ajustando la magnitud y reorientando la utilización de los recursos provenientes —directa o indirectamente— del Estado.

REFERENCIAS

- Musgrave, R. A. y P. B. Musgrave. *Public Finance in Theory and Practice*. 5th Ed. New York: McGraw-Hill, 1989.
- Hon. Zaida Hernández Torres y Otros vs. Hon. Rafael Hernández Colón y Otros*. Tribunal Superior de Puerto Rico, Civil Núm. K PE 91-1141, pp. 16-17.
- Banco Gubernamental de Fomento para Puerto Rico *Informe sobre la deuda pública*. Banco Gubernamental de Fomento, Santurce, abril 1991.