

El origen de la crisis fiscal de Puerto Rico

Marc D. Joffe y Jesse Martinez

traducido por Mariola Montequín



MERCATUS RESEARCH



MERCATUS CENTER
George Mason University

3434 Washington Blvd., 4th Floor, Arlington, Virginia 22201

www.mercatus.org

Marc D. Joffe y Jesse Martinez. “El origen de la crisis fiscal de Puerto Rico”. Traducido por Mariola Montequín. Mercatus Research, Mercatus Center at George Mason University, Arlington, VA, abril de 2016.

RESUMEN

La deuda excesiva que enfrenta el sector público de Puerto Rico es el resultado involuntario de una serie de decisiones de política pública hechas a partir del 1898 cuando los Estados Unidos tomó posesión de la isla. En lugar de encaminar a Puerto Rico hacia la estadidad, el Congreso de los Estados Unidos impuso una serie de estructuras gubernamentales particulares en la isla. En la actualidad, existe una diferencia marcada entre el Estado Libre Asociado de Puerto Rico y la mayoría de los estados norteamericanos. Este contraste se debe a que en Puerto Rico no existen límites constitucionales significativos para evitar los déficits del gobierno central y la acumulación de deuda, y a que el estado opera varias corporaciones públicas que arrastran deudas insostenibles. En comparación con los estados de los Estados Unidos, el gobierno de Puerto Rico tiene poca transparencia fiscal, bajos niveles de solvencia en los sistemas de pensiones públicas y un exceso de personal gubernamental. Para enfrentar estos antiguos problemas, Puerto Rico necesita que se imponga una junta de control fiscal federal, ajustar sus deudas, llevar a cabo una reforma constitucional y privatizar algunas corporaciones públicas.

Códigos *JEL*: H12, H3, H63, M480, N960

Palabras claves: Puerto Rico, Estado Libre Asociado, deuda, crisis fiscal, bonos gubernamentales, financiamiento público, deuda municipal, informes financieros, historial económico, reforma constitucional

Copyright © 2016 por Marc D. Joffe, Jesse Martinez
y el Mercatus Center at George Mason University

Lanzamiento: abril de 2016

Las opiniones que están expresadas en Mercatus Research pertenecen a sus autores y no representan opiniones oficiales del Mercatus Center o George Mason University.

Puerto Rico enfrenta una crisis fiscal profunda. Mientras se llevaba a cabo este estudio, la mayoría de los expertos en el tema están convencidos que el gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y otras entidades del sector público de la isla no podrán cumplir con el repago completo ni puntual de sus deudas, y por lo tanto, que el incumplimiento y la restructuración de la deuda son inevitables.

Tanto la prensa financiera como los medios de comunicación convencionales han proporcionado, y seguramente van a continuar proporcionando, cobertura y comentario detallados sobre la crisis. El propósito de este estudio es añadir una perspectiva histórica e institucional a la discusión del tema. Exploramos cómo ciertos eventos durante los últimos 118 años, resultado de la relación entre los Estados Unidos y Puerto Rico, han creado instituciones económicas y gubernamentales incapaces de hacer un balance entre ingresos y gastos. Estudiamos algunos ejemplos de problemas institucionales que existen en la actualidad, tales como el problema de los sistemas públicos de pensiones, salud y corrección en la isla. Ofrecemos también algunas recomendaciones generales para cambiar política pública.

El apéndice de datos provee los totales de la deuda de Puerto Rico desde el año 1910 hasta el 2015. Esta información ha sido obtenida de los reportes anuales del Estado Libre Asociado y otros recursos históricos.

LA INVESTIGACIÓN HISTÓRICA

La historia de Puerto Rico ha dejado como legado unas instituciones políticas incapaces de balancear recaudos y gastos, así como una economía dominada por el sector público que no ha podido responder a las consecuencias de decisiones desafortunadas por parte del Congreso de los Estados Unidos. Las raíces de los problemas de Puerto Rico están mucho más profundamente ligadas al pasado de Puerto Rico de lo que muchos observadores piensan.

“La manera en que el Congreso de los Estados Unidos trató a Puerto Rico fue distinta a cómo trató a otros territorios. En Arizona, Nuevo México y Oklahoma . . . todos los cuerpos legislativos eran electos por el pueblo.”

Los eventos que se desarrollaron antes de la democracia

España colonizó a Puerto Rico a principios del siglo XVI y gobernó la isla hasta el año 1898. Durante el período colonial español, Puerto Rico gozaba de poca autonomía política y estaba principalmente dirigido por gobernadores nombrados en Madrid.

En noviembre de 1897, el gobierno español emitió La Carta Autonómica —un estatuto que le otorgó a Puerto Rico un alto grado de autodeterminación.¹ Fernando Picó liga la implementación de este estatuto a la creación del Partido Autónomo de Puerto Rico una década antes.² Otros estiman que el estatuto fue una reacción al creciente movimiento independentista en la vecina isla de Cuba³ y al miedo a una intervención por parte de los Estados Unidos.⁴

Los Estados Unidos invadieron y ocuparon Puerto Rico durante la Guerra Hispanoamericana de 1898, removieron al nuevo gobierno autónomo, eliminaron sus poderes e impusieron un régimen militar.⁵ En abril de 1900, el Congreso aprobó el Foraker Act, el cual restauró un gobierno civil. Esta ley permitió la creación de una cámara legislativa baja electa por el pueblo y tanto el gobernador como una cámara legislativa alta (llamada un Consejo Ejecutivo) nombrados por el Presidente de los Estados Unidos.⁶ Como resultado, la isla tenía —posteriormente a la ocupación de los Estados Unidos— menos autonomía que bajo el gobierno español.

1. *Carta Autonómica de 1897 de Puerto Rico*, Lex Juris Puerto Rico, <http://www.lexjuris.com/lexlex/lexotras/lexcartaautonomica.htm>.

2. Fernando Picó, *History of Puerto Rico* (Princeton, NJ: Markus Wiener Publishing, 2013), 222–25.

3. Kal Wagenheim y Olga Jiménez de Wagenheim, Coords., *The Puerto Ricans: A Documentary History* (Princeton, NJ: Marcus Wiener Publishers, 2013), 92.

4. Guillermo Moscoso, “Puerto Rico Should Forget about Dual Citizenship”, *San Juan Star*, 2 de agosto de 1998, <http://www.puertorico-herald.org/issues/1997-98misc/moscoso-19980802.html>.

5. Wagenheim y Wagenheim, *The Puerto Ricans*, 93.

6. L. S. Rowe, *The United States and Porto Rico* (New York: Longmans, Green, and Co., 1904), 135.

La manera en que el Congreso de los Estados Unidos trató a Puerto Rico fue distinta a cómo trató a otros territorios. En Arizona, Nuevo México y Oklahoma, que en este momento histórico aún eran considerados territorios, todos los cuerpos legislativos eran electos por el pueblo.⁷ Es importante destacar que el Hawaiian Organic Act, que también se aprobó en abril de 1900, estableció en Hawaii un gobierno territorial donde ambas cámaras legislativas eran electas.⁸ Igual que Puerto Rico, Hawaii era un territorio ultramarino anexo por los Estados Unidos en el año 1898, por lo tanto la diferencia entre las respectivas constituciones de los territorios aparenta haber sido discriminatoria.

Una diferencia entre Hawaii y Puerto Rico es que la primera contaba con una clase dirigente anglosajona antes de que se diera acabo la anexión.⁹ La falta de confianza hacia los hispanoparlantes élites de Puerto Rico y la condescendencia hacia el pueblo en general es evidente en una carta publicada por el *New York Times* en el año 1899:

Si se le entrega esta isla a la clase dominante, en cien años va a ser española en todo menos en nombre. Haga un distrito de Puerto Rico. Nombre una comisión de ciudadanos de los Estados Unidos para gobernarlo. Introduzca varios cientos de maestros de escuela. Organice un sistema escolar gratuito donde se enseñe solamente inglés y en unos años ya una porción de esta gente podrá ser admitida sin peligro en el gobierno. . . . Esta gente es simple, ingenua, inofensiva, indolente y dócil, y aunque les gusta apostar y les atrae el vino, las mujeres, la música y el baile, son honestos y sobrios. Parece que se dan cuenta que trabajar allí no da mucho fruto, y que su existencia no mejora mucho por la pequeña cuota que reciben por lo que producen. Por lo tanto, prefieren no trabajar. Con lo ignorante y simples

7. Al Bates, "Days Past: The First Arizona Territorial Election Is Held", *Daily Courier*, 13 de julio de 2014, <http://dcourier55.1upprelaunch.com/main.asp?SectionID=1&SubsectionID=1&ArticleID=133811>; "New Mexico's First Constitution 1850", New Mexico Office of the State Historian, <http://admin.newmexicohistory.org/filedetails.php?fileID=24057>; "Oklahoma Territory", *Encyclopedia of Oklahoma History and Culture*, Oklahoma Historical Society, 2009, Oklahoma Territory, <http://www.okhistory.org/publications/enc/entry.php?entry=OK085>.

8. Hawaiian Organic Act, Pub. L. No. 45-331, 31 Stat. 141 (1900). El texto completo está disponible en <http://www.hawaiiankingdom.org/us-organic-act-1900.shtml>.

9. Learning Network, "Hawaiian Monarchy Overthrown by America-Backed Businessmen", *New York Times*, 17 de enero de 2012, http://learning.blogs.nytimes.com/2012/01/17/jan-17-1893-hawaiian-monarchy-overthrown-by-america-backed-businessmen/?_r=0.

que son, tienen la esperanza que un cambio de gobierno mejore su miserable situación.¹⁰

Además de haber establecido un control menos democrático sobre la isla, el Congreso número 56 de los Estados Unidos se negó a otorgar a los puertorriqueños la ciudadanía estadounidense, mientras que sí se la otorgó a los hawaianos. El no contar con la ciudadanía de los Estados Unidos colocó a los residentes de la isla de Puerto Rico en una especie de incertidumbre legal, donde ni siquiera podían viajar al extranjero sin un permiso del gobierno de los Estados Unidos.¹¹ Esta desigualdad se resolvió cuando el Congreso aprobó el Jones-Shafroth Act en el año 1917,¹² el cual otorgó la ciudadanía estadounidense a cualquier ciudadano de Puerto Rico que no la rechazara explícitamente. La nueva ley también reemplazó al Consejo Ejecutivo de Puerto Rico, que no era electo democráticamente, por un Senado que sería elegido por el pueblo.

Una de las disposiciones del Jones-Shafroth Act tuvo una serie de consecuencias que no fueron previstas y que aún repercuten en la actualidad. Esta ley eximía de interés a los bonos de Puerto Rico de los impuestos sobre ingresos a nivel federal, estatal y local en los Estados Unidos, lo que hizo que los bonos municipales de Puerto Rico fueran muy atractivos para los inversionistas a través de todo el país.¹³ Al mismo tiempo, sin embargo, la ley limitaba la cantidad que el gobierno podía tomar prestado al 7 por ciento del total del valor estimado de la propiedad inmueble de Puerto Rico.

El haber otorgado la ciudadanía estadounidense a los puertorriqueños facilitó más adelante las emigraciones en masa a los Estados Unidos. Durante la década de los 20, aproximadamente 42,000 puertorriqueños, lo que representaba alrededor del 3 por ciento de la población, se trasladaron a los Estados Unidos continentales. Después de la Segunda Guerra Mundial, el ritmo de la emigración aumentó vertiginosamente,¹⁴ lo que limitó el crecimiento

10. S. S. Harvey, "Americanizing Puerto Rico", *New York Times*, 22 de febrero de 1899.

11. Picó, *History of Puerto Rico*, 250.

12. An Act to provide a civil government for Porto Rico, and for other purposes, Pub. L. No. 64-368, 39 Stat. 951 (1917), disponible en <http://www.legisworks.org/congress/64/publaw-368.pdf>.

13. Aunque el interés de los bonos municipales emitidos en los estados continentales y las ciudades también están exentos del impuesto sobre ingresos federal, solo pueden estar exentos del impuestos sobre los ingresos a nivel estatal y local dentro del estado que los haya emitido. Los bonos de Puerto Rico son únicos ya que están exentos de toda la tributación sobre ingresos a nivel estatal y local en todos los estados de la nación.

14. José L. Vázquez Calzada, *La población de Puerto Rico y su trayectoria histórica* (Río Piedras, PR: Escuela Graduada de Salud Pública, Recinto de Ciencias Médicas, Universidad de Puerto Rico, 1988), 286.

económico y le arrebató a Puerto Rico muchos de sus trabajadores y de sus emprendedores más ambiciosos.

Tres años después que se aprobara el Jones-Shafroth Act, Wesley Jones, senador del estado de Washington, presentó el proyecto del Merchant Marine Act de 1920, el cual impide que una flota de bandera extranjera transporte bienes entre los Estados Unidos continentales y los territorios de ultramar como Puerto Rico. El impacto de esta ley en Puerto Rico, Guam, Alaska y Hawaii fue, y sigue siendo, que sea más caro el envío de mercancía, lo que aumenta tanto el costo de los bienes para los consumidores de los territorios de ultramar, como el precio de los productos que se envían a los Estados Unidos continentales.

Aunque la economía de Puerto Rico mostró un buen desempeño durante los primeros años del gobierno estadounidense, muchos de los beneficios fueron a parar a los patronos ausentes, incluyendo a grandes compañías azucareras con sede en los Estados Unidos. Los sueldos que recibían los agricultores, por lo general de menos de \$1 por día, eran más bajos que los sueldos que se reportaban en Hawaii, Cuba y Honduras.¹⁵

En los últimos años de la década de los 20 y a principios de los años 30, la economía de Puerto Rico se vio afectada por dos huracanes devastadores y por la Gran Depresión a nivel mundial. Se redujeron los sueltos y aumentó el nivel de desempleo. Entre los años 1929 y 1933, el ingreso nacional disminuyó de \$176 millones a \$134 millones.¹⁶

A mediados y finales de la década de los 30, hubo una recuperación económica en el ingreso nacional que se debió, en gran medida, al aumento en el gasto por parte del gobierno. Como una porción del ingreso nacional, el sector gubernamental aumentó del 20.7 por ciento en 1934 a un 32.1 por ciento en 1939.¹⁷ Una gran parte de este crecimiento económico estuvo relacionado al establecimiento de la Administración de Reconstrucción de Puerto Rico, lo que se conoció en inglés como el Puerto Rico Reconstruction Administration, un programa del *New Deal* que financió más de 100 proyectos alrededor de la isla.¹⁸

15. James L. Dietz, *Economic History of Puerto Rico: Institutional Change and Capitalist Development* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1986), 111.

16. *Ibid.*, 137.

17. Angel G. Quintero-Rivera, “La base social de la transformación ideológica del Partido Popular en la década del ’40”, en *Cambio y desarrollo en Puerto Rico: La transformación ideológica del Partido Popular Democrático*, Coord. Navas Dávila (Río Piedras, PR: Editorial Universitaria, Universidad de Puerto Rico, 1977), 46.

18. “Facts about the Puerto Rico Reconstruction Administration”, Information Research Section, diciembre 1938, New Deal Network, consultado el 30 de noviembre de 2015, <http://newdeal.feri.org/pr/pr10.htm>.

Rexford Tugwell, nombrado por Franklin Delano Roosevelt como gobernador de Puerto Rico en el año 1941, creía que se debían tomar medidas radicales para mejorar la economía de la isla. Tugwell era un economista de Columbia University que visitó la Unión Soviética en el año 1927. Quedó impresionado por la capacidad que tenía el estado soviético para producir bienes y distribuir prosperidad más ampliamente, y quiso implementar los beneficios de una planificación centralizada en los Estados Unidos.¹⁹ Durante el primer término de Roosevelt, Tugwell le ayudó a crear e implementar varios programas del *New Deal*, incluyendo lo que se conoce en inglés como el Agricultural Adjustment Administration, el cual pagaba a los agricultores para que no cosecharan alimentos.²⁰

Como gobernador de Puerto Rico, Tugwell creó y expandió varias corporaciones públicas. Entre estas se encontraban la Autoridad de Fuentes Fluviales (que se convirtió posteriormente en la Autoridad de Energía Eléctrica, PREPA), la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados (PRASA), la Autoridad de Transportación (que posteriormente se convirtió en la Autoridad de Carreteras y Transportación, PRHTA), la Autoridad de Tierras y el Banco Gubernamental de Fomento (GDB).

El endeudamiento de las corporaciones públicas también comenzó en el año 1944 bajo la administración de Tugwell. La Autoridad de Fuentes Fluviales emitió \$20 millones en bonos para adquirir las siguientes compañías conocidas en inglés como la Porto Rico Railway,²¹ la Light and Power Company y la Mayagüez Light, Power, and Ice Company —prácticamente nacionalizando la mayoría de los suministros de transporte, electricidad y energía de la isla. Después de esta emisión inicial de bonos, la deuda de las corporaciones públicas aumentó rápidamente, alcanzando los \$50 millones en el año 1947 y casi los \$100 millones para el 1952.²² A principios de los años 50, tanto la Autoridad de Transportación como la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados, ya habían también comenzado a emitir bonos.

El rápido aumento de la deuda de las corporaciones públicas contrastaba, en comparación, con la poca deuda que habían acumulado el gobierno insular (que posteriormente se conoce como el Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico) y los municipios.

19. Jim Powell, *FDR's Folly: How Roosevelt and His New Deal Prolonged the Great Depression* (New York: Three Rivers Press, 2003).

20. Lawrence W. Reed, "The Man Who Sowed the Seeds of Puerto Rico's Collapse", Foundation for Economic Education, 31 de julio de 2015, <http://fee.org/articles/the-man-who-sowed-the-seeds-of-puerto-ricos-collapse/>.

21. Hasta mediados del siglo XX, el nombre Puerto Rico se traducía al inglés como Porto Rico.

22. Puerto Rico Department of Finance, *Treasurer's Annual Report: 1951-52*.

Cuando los Estados Unidos estableció un gobierno civil en Puerto Rico, el gobierno insular no tenía deuda, pero los municipios debían aproximadamente \$500,000 en conjunto.²³ Luego de varios años de una administración fiscal conservadora, el gobernador y el consejo ejecutivo comenzaron a autorizar al gobierno a tomar prestado o endeudarse para mantener el desarrollo de la infraestructura.

En el 1913, la deuda combinada del gobierno insular y de los municipios era de \$5.8 millones. (Debido al reducido número de préstamos a los municipios por parte del gobierno insular este total puede reflejar un cómputo doble). Para el 1931, el total de la deuda se había multiplicado nueve veces y llegado a los \$49.1 millones. Aunque el aumento haya sido dramático, este aumento es menos preocupante cuando se examina dentro del contexto del mercado de bonos municipales de este momento histórico en particular. La introducción del impuesto individual a la renta en 1913 —con su exención de intereses de bonos municipales— y la demanda por caminos pavimentados que surgió tras la Primera Guerra Mundial desataron un auge a nivel nacional para préstamos estatales y locales. Durante este período, algunos estados, incluyendo North Carolina y Florida, tuvieron un crecimiento más rápido que Puerto Rico en el endeudamiento público.²⁴

Después del 1931, la deuda pendiente de pago de Puerto Rico disminuyó tanto a nivel municipal como insular, y se redujo por casi la mitad a un nivel bajo de \$24.4 millones en 1947. Sin embargo, esta deuda tradicional del gobierno ya estaba opacada por la deuda pendiente de \$50 millones asumida por los bonos de la Autoridad de Fuentes Fluviales.

23. Victor S. Clark et al., *Porto Rico and Its Problems* (Washington, DC: Brookings Institution, 1930), 315.

24. Marc Joffe, “Drivers of Municipal Bond Defaults during the Great Depression” (tesis de maestría, San Francisco State University, 2013).

“Cuando los Estados Unidos estableció un gobierno civil en Puerto Rico, el gobierno insular no tenía deuda, pero los municipios debían aproximadamente \$500,000 en conjunto.”

Un gobierno electo democráticamente, una nueva constitución y su rápida acumulación de deuda

Después de la Segunda Guerra Mundial, aumentó la presión nacional para que Puerto Rico tuviese mayor autonomía. La administración del presidente Truman y el Congreso respondieron nombrando al primer gobernador puertorriqueño en el año 1946, autorizaron elecciones gubernamentales populares en el 1948, y aprobaron una nueva constitución territorial en el 1952. La constitución otorgó más autonomía al gobierno de Puerto Rico, demostrado por la alteración de Puerto Rico de un territorio a un estado libre asociado.²⁵

Este período de mayor autonomía política coincidió con un aumento drástico en la deuda del gobierno. La era de moderación fiscal terminó en el año 1947, cuando la deuda del gobierno insular era la más baja desde el año 1920. Para el 1953, la nueva deuda del Estado Libre Asociado se había triplicado a \$33.1 millones; y para el año 1960, se había cuadruplicado a \$144.3 millones. La deuda municipal aumentó más lentamente, pero el nuevo tipo de deuda corporativa continuó su aumento vertiginoso, y aumentó de \$105.2 millones en el año 1953 a \$313.7 millones en el año 1960. De manera acumulada, entre el 1948 y el 1960 la deuda total del sector público de Puerto Rico se multiplicó casi siete veces, en términos nominales, y llegó a aumentar por más de cinco veces en dólares reales.

Aunque la acumulación de la deuda coincidió con un aumento en el control por parte del gobierno local, Puerto Rico todavía contaba con las estructuras institucionales para poder haber limitado el endeudamiento. Estas estructuras o limitaciones se encontraban en una cláusula de la Constitución de 1952 que establecía el requisito de tener un presupuesto balanceado y un límite específico establecido para la deuda del gobierno de un 7 por ciento del estimado de la valoración de la propiedad inmueble tributable. Desafortunadamente, ninguna de las medidas disponibles lograron que se controlara el nivel de endeudamiento.

25. Efrén Rivera-Ramos, “Puerto Rico: Autonomy or Colonial Subordination?”, en *Practicing Self-Government*, Coords. Yash Ghai y Sophia Woodman (Cambridge: Cambridge University Press, 2013), 101–5.

El requisito constitucional de tener un presupuesto balanceado²⁶

En el 1950, el Congreso de los Estados Unidos aprobó el Puerto Rico Federal Relations Act (Public Law 81-600), el cual permitió a Puerto Rico llevar a cabo un plebiscito donde se consultó a los ciudadanos sobre redactar una nueva constitución para la isla.²⁷ En el año 1951, los ciudadanos de Puerto Rico votaron abrumadoramente a favor de elegir delegados y crear una Convención Constituyente con el propósito de redactar su propia constitución.²⁸

Se eligieron 92 delegados para redactar una nueva constitución.²⁹ Estos delegados trabajaron juntos en la Convención Constituyente durante los años 1951 y 1952. Durante esta convención, los delegados establecieron unos principios o postulados fundamentales para el auto-gobierno, utilizando como modelo los principios de la Constitución de los Estados Unidos y su Carta de Derechos.³⁰

Durante la convención, los delegados discutieron varias secciones de la constitución propuesta. Uno de los debates que se llevó a cabo, en el cual participaron Víctor Gutiérrez Franqui y Luis Negrón López,³¹ tuvo repercusiones significativas para el futuro fiscal de Puerto Rico. El debate se enfocó en la interpretación del concepto de cómo los recaudos totales se clasificarían como “recursos totales” para propósitos de cuadrar el presupuesto del Estado Libre Asociado cada año fiscal.

La Sección 34 del Jones-Shafroth Act de 1917 definía de la siguiente manera lo que constituía un presupuesto balanceado:

La legislatura no hará ninguna asignación ni autorizará ningún gasto, en virtud de lo cual o del cual los gastos del Gobierno de

26. Esta sección añade al artículo escrito por David R. Martin: “Back Story on Puerto Rico’s Debt Crisis”, *The Hill*, 4 de septiembre de 2015, <http://thehill.com/blogs/congress-blog/economy-budget/252723-back-story-on-puerto-ricos-debt-crisis>. Los autores agradecen al señor Martin por compartir el material original.

27. An act to provide for the organization of a constitutional government by the people of Puerto Rico, Pub. L. 600, 64 Stat. 319–20 (1950).

28. Dieter Nohlen, Coord., *Elections in the Americas: A Data Handbook*, vol. 1 (Oxford: Oxford University Press, 2005), 556.

29. R. Sam Garrett, *Political Status of Puerto Rico: Options for Congress*, Congressional Research Service Report No. RL32933, 7 de junio de 2011.

30. “Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico”, Puerto Rico’s Office of Legislative Services, consultado el 10 de diciembre de 2015, <http://www.oslpr.org/v2/documentos.aspx>.

31. “Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de Puerto Rico”, Puerto Rico’s Office of Legislative Services, consultado el 10 de diciembre de 2015, <http://www.oslpr.org/v2/documentos.aspx>.

Puerto Rico durante cualquier año económico excedan de las rentas totales provistas a la sazón por ley y aplicables a dicha asignación o gasto, incluyendo cualquier superávit disponible en el Tesoro, a menos que la Asamblea Legislativa al hacer dicha asignación disponga la imposición de una contribución suficiente para pagar la mencionada asignación o gasto dentro del referido año económico.³²

La versión de la Constitución de 1952 incluyó el siguiente lenguaje similar en la Sección 7 del Artículo VI:

Las asignaciones hechas para un año económico no podrán exceder de los recursos totales calculados para dicho año económico, a menos que se provea por ley para la imposición de contribuciones suficientes para cubrir dichas asignaciones.

En el texto en español, el término que se había utilizado en inglés “*total revenues*” se tradujo como “recursos totales.” Según menciona David Martin en *The Hill*, “total revenues” se debería traducir más específicamente a “ganancias totales”,³³ ya que el primero se puede interpretar más ampliamente.

En la Convención Constituyente, el delegado Gutiérrez Franqui pidió que se aclarara el significado del término “recursos totales.”³⁴ El delegado Negrón López argumentó que el término “recursos totales” o lo que se utilizaba anteriormente “rentas totales”, no quería decir lo mismo a principios de los años 50 que cuando se redactó el Jones-Shafroth Act en el 1917. Negrón López alegó que se debería interpretar el término “recursos (o rentas) totales” que se encontraba en el Jones-Shafroth Act teniendo en cuenta que “este término de rentas totales ya no abarca todo lo que abarcan los recursos totales del gobierno.”³⁵

La Convención Constituyente decidió adoptar una interpretación más laxa de lo que constituían los fondos disponibles que tenía el gobierno en comparación con lo que se establecía en la Jones-Shafroth Act de 1917. Esta interpretación más amplia incluye las ganancias provenientes de impuestos, excedentes, regalías, asistencia o ayuda económica del Gobierno Federal y, lo más importante, aquellos fondos obtenidos a través de la venta de bonos. Al

32. An Act to provide a civil government for Porto Rico, and for other purposes, Pub. L. No. 64-368, 39 Stat. 951.

33. Martin, “Back Story on Puerto Rico’s Debt Crisis”.

34. “Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de Puerto Rico”, 1090.

35. Ibid.

permitir que se utilizaran las ganancias obtenidas como resultado de la emisión de deudas como una herramienta para cuadrar el presupuesto, la Convención Constituyente “abrió las puertas” para permitirle al gobierno operar con un déficit operacional recurrente.

En el año 1974, el Secretario de Justicia de Puerto Rico, Francisco de Jesús Schuck se manifestó en cuanto a cuál debía ser la interpretación legal del concepto “recursos totales”, mencionado anteriormente, y de cómo se debería aplicar este concepto en las finanzas del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.³⁶ El Secretario de Justicia emitió una opinión donde describió que la delegación de 1951 interpretó el concepto de “recurso” utilizando “su sentido mas general”.³⁷ La opinión del Secretario de Justicia se basó en la idea que “la intención legislativa es ampliar la disponibilidad de mecanismos de financiamiento y recursos para la gestión pública”.³⁸ Por lo tanto, el Secretario del Justicia, un funcionario cuyo puesto es nombrado por el gobernador, refrendó una interpretación legal que apoyó que el gobierno continuara funcionando con un gasto deficitario.

Si se hubiese llevado el caso al Tribunal Supremo de Puerto Rico el desenlace no hubiese sido muy distinto ya que los tribunales cuyos jueces son nombrados por el gobernador, como en los tribunales de Puerto Rico, han demostrado ser menos imparciales que los tribunales cuyos miembros son electos separadamente. En un análisis extenso de los gastos y las instituciones financieras de los Estados Unidos, David Primo encontró que los estados con tribunales cuyos jueces son escogidos mediante elecciones suelen hacer cumplir más eficientemente las limitaciones presupuestarias que aquellos tribunales cuyos jueces son nombrados.³⁹ Este hallazgo empírico es consistente con la teoría. Así lo explica el señor Primo:

36. P.R. Op. Sec. Just. 1974-15, 1974 WL, 326062, Opiniones del Secretario de Justicia de Puerto Rico, 21 de mayo de 1974.

37. Ibid., 1.

38. Ibid.

39. David M. Primo, *Rules and Restraint: Government Spending and the Design of Institutions* (Chicago: University of Chicago Press, 2007), 103.

“Al permitir que se utilizaran las ganancias obtenidas como resultado de la emisión de deudas como una herramienta para cuadrar el presupuesto, la Convención Constituyente ‘abrió las puertas’ para permitirle al gobierno operar con un déficit operacional recurrente.”

La autoridad máxima de las normas constitucionales son los tribunales. Ciertos tipos de jueces están más inclinados a ayudar y apoyar a las ramas legislativas y ejecutivas en “estirar y escoger” la normativa constitucional respecto a los presupuestos. Si se compara a los jueces que son nombrados con aquellos que son electos se puede determinar el éxito que tienen las normas establecidas para lograr un presupuesto balanceado. Los primeros suelen ser menos propensos a sentirse obligados hacia la legislatura o el gobernador, ya que son electos por los ciudadanos, y suelen no estampar automáticamente su aprobación a las acciones legislativas. Aunque las disputas presupuestarias rara vez terminan en los tribunales supremos estatales, podría suceder que la amenaza de un aplicación efectiva de las normas sea suficiente para que se cumplan las mismas.⁴⁰

La flexibilización del límite de la deuda pública

El Jones-Shafroth Act de 1917 también limitaba la cantidad que el gobierno de Puerto Rico podía endeudarse mediante la emisión de bonos a un 7 por ciento del valor estimado de la propiedad tributable. Este límite aplicaba al total de la deuda insular y municipal. En el 1950 el Congreso de los Estados Unidos modificó esta limitación. El Puerto Rico Federal Relations Act estableció un límite de endeudamiento dual: 10 por ciento de la valoración determinada en ciertas ciudades principales y un 5 por ciento para el resto de la isla.

Para mediados de los años 50, los oficiales del Banco Gubernamental de Fomento se preocuparon porque esta limitación frenaría el programa de préstamos del gobierno, y comenzaron a buscar alternativas para evadir dicha limitación. Algunas de las opciones incluían desde crear distritos con propósitos especiales cuyo programa de préstamos no contara contra el límite constitucional, hasta convencer al Congreso que removiera dicho límite.⁴¹

En el 1961, el Congreso de los Estados Unidos enmendó el Puerto Rico Federal Relations Act para remover este límite que había sido impuesto por el gobierno federal, una vez que los electores de Puerto Rico la ratificara.⁴² La enmienda, que los electores aprobaron el 4 de diciembre de 1961, contenía un

40. Ibid., 86.

41. John Pershing Jr., Government Development Bank, Memorandum: Commonwealth Debt Limit, 22 de septiembre de 1955.

42. To provide for amending section 3 of the Puerto Rican Federal Relations Act, Pub. L. 121, 75 Stat. 245 (1961).

lenguaje mucho menos estricto respecto a la limitación de la deuda.⁴³ Se le permitió a los municipios tomar prestado entre el 5 y el 10 por ciento del valor estimado por su cuenta, sin incluir estos préstamos en el cálculo de la deuda total del Estado Libre Asociado.

A partir de este momento, el Estado Libre Asociado por sí solo no tendría un límite de deuda basado en la valoración determinada de la propiedad inmueble. En su lugar, la enmienda impuso un límite que establece que no se puede dedicar más de un 15 por ciento de los recaudos fiscales para el repago de la deuda (pagos del principal y de los intereses). Por lo tanto, hizo posible que el gobernador y la legislatura pudieran tomar más prestado si aumentaban sus tasas contributivas o de impuestos, una opción que no existía según los límites basados en la valoración de bienes prevaleciente antes del 1961.

Por último, el límite del endeudamiento del Estado Libre Asociado solo aplicaba a los “bonos o pagarés para el pago de la cual la buena fe, el crédito y el poder de imponer contribuciones del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.” El lenguaje de la Constitución no aplica a los bonos asegurados por un impuesto dedicado exclusivamente a su repago. Como último recurso el Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico se aprovechó de esta laguna legal para crear COFINA, una entidad que emite bonos asegurados exclusivamente por los ingresos que recibe por los impuestos sobre las ventas que se recauden en Puerto Rico.⁴⁴

Ninguno de estos límites parece aplicar a la deuda de las corporaciones públicas, que en teoría están aseguradas por los ingresos que generan sus servicios. Sin embargo, en la medida que las pérdidas de las corporaciones públicas se compensen con subsidios del fondo general de Puerto Rico, sus deudas están siendo parcialmente subsanadas por los recaudos contributivos, y esto contradice el objetivo original de establecer límites en el endeudamiento.

Los acontecimientos más recientes

El desarrollo de las corporaciones públicas, el desmantelamiento de los requisitos constitucionales de mantener un presupuesto balanceado, y la flexibilización de los límites de endeudamiento han contribuido a que Puerto Rico haya acumulado tanta deuda a partir de la Segunda Guerra Mundial. Como vimos anteriormente, la deuda del Estado Libre Asociado y de las corporaciones

43. Constitution of the Commonwealth of Puerto Rico, art. VI, § 2, como enmendado el 4 de diciembre de 1961, <http://www.constitution.org/cons/puertorico-eng.htm>.

44. Martin, “Back Story on Puerto Rico’s Debt Crisis”.

públicas aumentó vertiginosamente entre los años 1947 y 1960. La deuda pendiente continuó su rápido aumento durante las décadas de los 60 y 70. La deuda pendiente del Estado Libre Asociado aumentó de \$144 millones a más de \$1.6 mil millones durante este período, mientras que la deuda de las corporaciones públicas se disparó de \$314 millones a más de \$5.2 mil millones. En términos reales, la deuda del sector público se quintuplicó entre el 1960 y el 1980.

Para principios de los años 80, la carga de la deuda de Puerto Rico ya se había convertido en una preocupación. En un artículo publicado en el año 1982 el economista local Tosporn Chotigeat advirtió sobre lo rápido que estaba creciendo la carga de la deuda para la isla. El argumento de Chotigeat se basó en que los servicios de deuda constituían un flujo continuo de fondos al exterior ya que la mayor parte de la deuda estaba en manos extranjeras. También expresó su preocupación acerca de que la deuda al ser de tan largo plazo se convertiría en una carga para las generaciones futuras, y observó que los recaudos de los nuevos bonos que se emitían se utilizaban para pagar el principal y el interés de bonos emitidos anteriormente en lugar de para construir infraestructura. El artículo de Chotigeat es importante porque contradice la visión que el origen de la crisis fiscal de Puerto Rico es uno relativamente reciente.⁴⁵

No obstante a todo lo dicho anteriormente, algunos cambios recientes en la política pública de Puerto Rico han exacerbado la situación que enfrenta la isla. En el 1984, el Congreso expresamente le negó a las entidades públicas de Puerto Rico acceso a las protecciones de quiebra municipal que emanan del Capítulo 9 del Código de Quiebras Federal. Antes de ese año, las protecciones del Capítulo 9 aplicaban a “las subdivisiones políticas o agencias públicas o instrumentalidades de un estado”. Aunque Puerto Rico no es un estado, es posible que los tribunales hubiesen decidido que la intención legislativa era incluir las municipalidades de entidades “que funcionan como estados” tal como el Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Sin embargo, la ley que se conoce en inglés como el Bankruptcy Amendments and Federal Judgeship Act de 1984⁴⁶ explícitamente aplicó todos los capítulos del código de quiebras, excepto el Capítulo 9, a Puerto Rico y a Washington, DC.⁴⁷ Luis A. Ferré Sadurní estudió el historial legislativo y no encontró ninguna explicación para esta disposición que además parece no haber sido discutida. Parece ser que este lenguaje no recibió ninguna atención en

45. Tosporn Chotigeat, “A Cause for Concern over Puerto Rico’s Public Debt”, *Revista/Review Interamericana* 12, no. 3 (otoño 1982): 457–61.

46. Bankruptcy Amendments and Federal Judgeship Act of 1984, Pub. L. No. 98-353, § 421(j)(6), 98 Stat. 333 (1984).

47. El texto específico dice lo siguiente: “‘Estado’ incluye el District of Columbia y Puerto Rico, excepto con respecto a definir a quien puede ser deudor según el capítulo 9 de este título.”

ese momento, lo que se pudo deber a que Puerto Rico no tiene una representación con poder de voto en el Congreso de los Estados Unidos.⁴⁸

En el 2014, la legislatura de Puerto Rico aprobó la Ley para el Cumplimiento con las Deudas y para la Recuperación de las Corporaciones Públicas de Puerto Rico, que estableció procesos de quiebras análogos al Capítulo 9 para los municipios y las corporaciones públicas. Hasta el momento, los tribunales federales han decidido que las exclusiones que ha hecho el Congreso de los municipios de Puerto Rico en cuanto al amparo del Capítulo 9 rigen sobre la ley de Puerto Rico y por lo tanto esta no surte efecto.⁴⁹ Sin embargo, el juez Juan Torruella del Primer Circuito Apelativo de Boston argumentó en su opinión que la ley federal de 1984 no cumple con el requisito constitucional de establecer estatutos uniformes sobre quiebra a nivel nacional y lo hizo sin ninguna razón particular.⁵⁰ Cuando se hizo este estudio, el Tribunal Supremo de los Estados Unidos había decidido atender un recurso de *certiorari* presentado por el Gobierno de Puerto Rico y tiene pendiente revisar la decisión del tribunal de menor instancia al respecto.

Por último, algunos observadores han atribuido la crisis fiscal de Puerto Rico a la eliminación gradual de la Sección 936 del Código de Rentas Internas, la cual eximía de impuestos corporativos cualquier al ingreso generado en Puerto Rico.⁵¹ Aunque la Sección 936 se añadió al código en el año 1976, esta sección reemplazó varios otros beneficios contributivos corporativos que se remontaban al año 1921.⁵² El Congreso eliminó gradualmente esta exención contributiva durante un período de 10 años que comenzó a partir del 1996. Al final de este período de eliminación gradual, en el 2006, Puerto Rico entró en una recesión que se ha extendido hasta el día de hoy.⁵³

48. Luis A. Ferré Sadurní, “The Puerto Rico Paradox”, *Public Policy Initiative*, Penn Wharton, 7 de enero de <http://publicpolicy.wharton.upenn.edu/live/news/444-the-puerto-rico-paradox>.

49. *Franklin California Tax Free Trust v. Commonwealth of Puerto Rico*, No. 15-1218 (FAB) (D.P.R. 6 de julio de 2015).

50. *Ibid.*, 58. “Rastrear [la enmienda de 1984] para tratar de explicar su promulgación sería como tratar de perseguir un pedazo de carbón en una noche sin luna.”

51. Scott Greenberg and Gavin Ekins, “Tax Policy Helped Create Puerto Rico’s Fiscal Crisis”, *Tax Policy Blog* (Tax Foundation), 30 de junio de 2015, <http://taxfoundation.org/blog/tax-policy-helped-create-puerto-rico-s-fiscal-crisis>.

52. General Accounting Office, *Tax Policy: Puerto Rico and the Section 936 Tax Credit* (informe al Senate Committee on Finance, junio 1993).

53. Puerto Rico ha experimentado un crecimiento negativo de su PNB real cada año entre el 2006 y el 2015, excepto en el 2012, cuando el ELA experimentó un crecimiento de +0.5 por ciento. También se espera que el crecimiento de 2015 sea negativo. Para ver los crecimientos entre el 2006 y el 2014 visite <http://www.tradingeconomics.com/puerto-rico/gdp-growth-annual>. Focus Economics pronostica crecimiento negativo por los años fiscales 2015 y 2016. Vea <http://www.focus-economics.com/countries/puerto-rico>.

“La eliminación por parte del Congreso de los Estados Unidos de la Sección 936 fue una de las medidas legislativas federales que empeoraron la crisis fiscal por la que atraviesa Puerto Rico actualmente.”

La eliminación por parte del Congreso de los Estados Unidos de la Sección 936 fue una de las medidas legislativas federales que empeoraron la crisis fiscal por la que atraviesa Puerto Rico actualmente. Como hemos podido observar a través de este recuento histórico, otras medidas del Congreso que también han contribuido a la crisis han sido (1) la exención contributiva triple que gozan los pagos de interés sobre los bonos de los municipios de Puerto Rico, (2) el que se haya negado buques con bandera extranjera transportaran mercancía entre los puertos de Puerto Rico y Estados Unidos, (3) el extender la ciudadanía de los Estados Unidos a los residentes de Puerto Rico, (4) la eliminación de un límite a la deuda impuesta por el Gobierno Federal, y (5) el que se haya excluido a las entidades de Puerto Rico del Capítulo 9 del Código de Rentas Internas que provee un mecanismo para reestructurar la deuda. Aunque muchas de estas medidas se hayan llevado a cabo con buenas intenciones, han tenido las consecuencias involuntarias de fomentar la acumulación de deuda que va más allá de la capacidad fiscal de Puerto Rico (por facilitar la acumulación de deuda, por limitar el crecimiento económico y por la capacidad fiscal o por evitar las deudas excesivas de ser reestructurado).

ALGUNOS PROBLEMAS QUE EXISTEN ACTUALMENTE

Ya que hemos ofrecido una perspectiva histórica, podemos analizar cuatro áreas de disfunción fiscal en el Puerto Rico contemporáneo. En primer lugar, discutiremos los problemas que enfrenta Puerto Rico en cuanto a transparencia fiscal; después consideraremos la crisis que afecta a los sistemas de retiro de los empleados públicos del Estado Libre Asociado. En tercer y cuarto lugar, examinaremos dos categorías específicas de gastos donde se pueden observar graves excesos y despilfarros, tanto en el sistema de corrección como en la administración de los servicios de salud.

Transparencia fiscal

La antigua economista principal del Banco Mundial Anne Krueger con sus colegas Ranjit Teja y Andrew Wolfe encontraron que “los sistemas de contabilidad en Puerto Rico no facilitan un monitoreo puntual ni confiable de los patrones fiscales”.⁵⁴ Resaltaron que los estados financieros auditados anuales del Estado Libre Asociado no se emiten con puntualidad y que los informes preliminares o interinos están incompletos. Discutimos ambos problemas en esta sección.

Los departamentos o unidades gubernamentales de los Estados Unidos que emiten bonos municipales o reciben subvenciones federales de más de \$750,000 por lo general están obligados a presentar estados financieros auditados cada año. Estos estados financieros, por lo general, siguen los estándares establecidos por lo que se conoce en inglés como el Governmental Accounting Standards Board (GASB). En la industria de financiamiento municipal, los estados financieros detallados anuales se conocen en inglés como comprehensive annual financial reports o CAFRs por sus siglas.⁵⁵

La organización sin fines de lucro Truth in Accounting, que se dedica a estudiar los estados financieros de los gobiernos, monitorea el plazo en que se presentan los CAFR en los 50 estados.⁵⁶ Según las estadísticas de esta organización, el atraso promedio, desde el fin del año fiscal hasta que se publicó un estado su CAFR fue de 188 días en el 2013 y 192 días en el 2014. En comparación, este nivel de puntualidad es mucho peor que el de las compañías que cotizan en la bolsa, que generalmente presentan sus estados financieros dentro de 90 días a partir del cierre del año.⁵⁷ Los estados menos puntuales fueron Illinois y Nuervo México. Illinois tardó 243 días en publicar su CAFR en el 2013 y 255 días en publicar su CAFR en el 2014. Nuevo México tardó 364 días en publicar su CAFR en el 2013 y 407 días en el 2014.⁵⁸

54. Anne O. Krueger, Ranjit Teja y Andrew Wolfe, *Puerto Rico: A Way Forward*, 29 de junio de 2015, p. 10.

55. Técnicamente este nombre no abarca el verdadero significado de los estados. Un CAFR incluye estados financieros básicos y la data específica que requiere el Government Finance Officers Association. La mayor parte de los gobiernos solo presenta los estados financieros básicos. Puerto Rico degrade sus informes de CAFR completos en el año 2012 a estados financieros básicos en el año 2013.

56. Truth in Accounting, “State Data and Comparisons”, State Data Lab, consultado el 1 de diciembre de 2015, http://www.statedatalab.org/state_data_and_comparisons/.

57. Alan I. Blankley, David N. Hurtt y Jason E. MacGregor indican un retraso a la mediana de aproximadamente 63 días. “Are Lengthy Audit Report Lags a Warning Signal?”, *Current Issues in Auditing* 9, no. 2 (2015): P19–P28, <http://aaapubs.org/doi/pdf/10.2308/ciia-51215>. Las fechas límites que establece el Securities and Exchange Commission para los informes financieros anuales tipo 10-K son de 60 a 90 días. Visite US Securities and Exchange Commission, Fast Answers: Form 10K, consultado el 1 de diciembre de 2015, <http://www.sec.gov/answers/form10k.htm>.

58. Truth in Accounting, “State Data and Comparisons”.

En comparación, Puerto Rico es menos puntual que los 50 estados a la hora de presentar su estados financieros CAFR. Los estados financieros para el año fiscal que terminó el 30 de junio de 2013 se presentaron 365 días más tarde, el 30 de junio de 2014. Hasta el primero de febrero de 2016 no se habían presentado los estados financieros CAFR del año 2014.⁵⁹

Mas aún, Puerto Rico no ha manejado efectivamente las expectativas de los inversionistas en cuanto a la puntualidad con que presenta los informes financieros CAFR. El 21 de abril de 2015, el Estado Libre Asociado publicó un aviso en el sistema Electronic Municipal Market Access (EMMA) del Municipal Securities Rulemaking Board. El aviso informaba a los inversionistas que el gobierno no podría emitir los estados financieros CAFR para el primero de mayo, que era la fecha límite para presentarlos, y que tenía programado presentarlos el 31 de julio. El 31 de julio presentó una segunda notificación de extensión donde se daba una nueva fecha, el 31 de octubre. Un día antes de esta fecha límite, el Estado Libre Asociado publicó un tercer aviso para informar que no cumpliría con esta fecha y no ofreció ninguna otra fecha:

POR LA PRESENTE SE NOTIFICA que el Estado Libre Asociado de Puerto Rico (el “ELA”) no presentará sus estados financiero auditados para el año fiscal 2014 (los “estados financieros de 2014”) el 31 de octubre de 2015, como fue anunciado anteriormente por el ELA. El ELA no puede proveer en este momento un estimado de cuando podrá terminar y presentar los estados financieros auditados. El ELA no ha podido finalizar los Estados Financieros debido principalmente a la tardanza, de ciertas unidades que los componen y fondos fiduciarios, en completar sus estados financieros y de la decisión del auditor independiente de llevar a cabo procedimientos de auditorías adicionales debido a los riesgos e incertidumbres que afectan a dichas unidades y a los fondos del ELA. La unidades y los fondos fiduciarios que no han emitidos sus estados financieros auditados para la fecha de esta notificación son los tres sistemas de retiro del ELA, la Autoridad de Energía Eléctrica, la Autoridad de Carreteras y Transportación y el Banco Gubernamental de Fomento para Puerto Rico. Es un requisito incluir los estados financieros auditados de estas unidades y fondos fiduciarios en los estados financieros del ELA.⁶⁰

59. Más recientemente el ELA presentó una versión sin auditar de sus estados financieros de 2014.

60. Commonwealth of Puerto Rico, “Notice of Failure to File Annual Report”, 30 de octubre de 2015.

El lenguaje de este aviso demuestra un deterioro generalizado en la disciplina contable a través del sector público de Puerto Rico, lo que dificulta aún más la posibilidad que el Estado Libre Asociado o sus instrumentalidades puedan volver a tener acceso a los mercados de capital.

En ausencia de estados financieros CAFR, los inversionistas y estudiosos del mercado acuden a revisar los informes parciales que emite el Departamento de Hacienda del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Desafortunadamente, estos informes no están completos. Como explican Krueger, Teja y Wolfe, los informes que publica el Departamento de Hacienda solo aplican al fondo general del Estado Libre Asociado.⁶¹ El alcance de estos informes excluye a otros 150 fondos que pueden tener déficits significativos. El informe financiero básico del Estado Libre Asociado del año fiscal 2013 demuestra un déficit de \$1.3 mil millones en el fondo general y un déficit total del gobierno de \$3.6 mil millones.⁶² Es decir, los recursos gubernamentales adicionales al fondo general tenían déficits agregados de \$2.3 mil millones.

Mas aún, los informes del Departamento de Hacienda sobre el fondo general tienen limitaciones que dificultan que los analistas puedan monitorear el desempeño fiscal. Por ejemplo, los informes mensuales del fondo general que se publican en la página web del Departamento de Hacienda⁶³ no incluyen los gastos del fondo general ni las subvenciones federales (lo que se conoce en inglés como *federal grants*). En el año fiscal (AF) 2013, las subvenciones federales, clasificadas como “intergubernamentales” en términos financieros, llegaron a representar el 30 por ciento de los ingresos totales del fondo general.

Se pueden consultar informes financieros y datos operacionales a través de EMMA, con más información pero estos informes suelen publicarse en intervalos irregulares.⁶⁴ El informe de ingresos y gastos del fondo general se lleva a cabo sobre una base presupuestaria, un método contable distinto a lo que se utiliza en los informes CAFR. Por lo tanto, estas cifras no son consistentes con las que aparecen en los estados anuales auditados.

61. Krueger, Teja y Wolfe, *Puerto Rico*.

62. Commonwealth of Puerto Rico, “Basic Financial Statements and Required Supplementary Information, Fiscal Year Ended June 30, 2013”, p. 26, <http://emma.msrb.org/EA614904-EA481549-EA878168.pdf>.

63. Visite Departamento de Hacienda, Ingresos Netos al Fondo General, <http://www.hacienda.gobierno.pr/inversionistas/estadisticas-y-recaudos-statistics-and-revenues/ingresos-netos-al-fondo-general-general-fund-net-revenues>.

64. Visite Departamento de Hacienda, Información Financiera y Reporte de Data Operacional del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, <http://www.hacienda.gobierno.pr/inversionistas/informacion-financiera-y-reporte-de-data-operacional-del-estado-libre-asociado-de-puerto-rico-commonwealth-puerto-rico-financial-information-and-operating-data>.

Los sistemas de retiro

Además de la deuda de bonos de \$69.9 mil millones que tiene Puerto Rico, las entidades públicas del Estado Libre Asociado tienen obligaciones sustanciales pendientes que corresponden al pago de pensiones de retiro no financiadas de los empleados públicos. Un análisis categorizado por estado, publicado por el Mercatus Center de George Mason University en el año 2013, concluyó que Puerto Rico está por debajo de los 50 estados en cuanto a la solvencia de su fondo fiduciario o de capital.⁶⁵ Al 30 de junio de 2014, los tres sistemas de retiro principales de Puerto Rico tenían una responsabilidad actuarial agregada de \$45.5 mil millones en comparación con \$1.9 mil millones de activos netos, por lo tanto solo contaba con un coeficiente de cobertura de 4 por ciento.⁶⁶

Mientras que el Sistema de Retiro de la Judicatura y también de los Maestros tenían financiados un 12 por ciento de sus obligaciones, el Sistema de Retiro de los Empleados del ELA tenía solo financiado un 0.42 por ciento de sus obligaciones.⁶⁷ Durante el año fiscal 2015, el Fondo de Retiro de los Empleados del ELA agotó el activo neto restante, obligando al sistema a decidir entre poder operar cumpliendo con las obligaciones a medida que se fuesen realizando los gastos o incumplir con el pago de los beneficios prometidos. El Estado Libre Asociado, las corporaciones públicas y las municipalidades comparten la responsabilidad de las obligaciones asumidas por el Fondo de Retiro de los Empleados del ELA.

La escasez de recursos de los sistemas de retiro de los empleados públicos en Puerto Rico se debe a una insuficiencia crónica en el financiamiento de los mismos. En el año fiscal que finalizó el 30 de junio de 2014, los empleados públicos contribuyeron \$850 millones a la pensión cuando el total de contribuciones actuariales necesarias era de \$2.572 mil millones. Es decir, los empleados público solo contribuyeron con un tercio de la cantidad que los actuarios

65. Eileen Norcross, “Puerto Rico”, Mercatus Center at George Mason University, 2015, <http://mercatus.org/statefiscalrankings/puertorico>.

66. La mayor parte de la data en esta sección son cálculos del autor basados en informes de valoración actuarial con fecha de 30 de junio de 2014, publicados por tres sistemas de retiro: El Sistema de Retiro de los Empleados del ELA (http://www.retiro.pr.gov/files/Actuarial%20Valuations/PRGERS_Val_June302014_RevisedOct2015.pdf), El Sistema de Retiro de los Empleados de la Judicatura de Puerto Rico (http://www.retiro.pr.gov/files/Actuarial%20Valuations/PRJRS_Val_June302014.pdf) y el Sistema de Retiro para Maestros de Puerto Rico (http://www.srm.pr.gov/pdf/PRTRS_Val_June302014.pdf).

67. Excluyendo la obligación por bonos de pensión —que se discute posteriormente— el coeficiente financiado hubiese sido de un 4.16 por ciento. Debido a que \$3 mil millones de deuda pendiente por obligación de bonos se incluyen en la deuda total del sector público del ELA, algunos analistas optarían añadir estos bonos al balance contable del ERS para computar el total de la deuda del sector público.

consideraban necesaria para mantener la solvencia del sistema a largo plazo. En años anteriores también fueron insuficientes los pagos al sistema de retiro.

Si los sistemas de retiro siguen agotando sus recursos, los beneficios tendrán que pagarse en su totalidad de las aportaciones del patrono y de los empleados. Durante el año fiscal que finaliza el 30 de junio de 2015, se estimaba que estos beneficios alcanzarían un total de \$2.1 mil millones. Se estima que esta cantidad ascienda a los \$2.8 mil millones para el año 2044.

A medida que iban disminuyendo los recursos de los sistemas de retiro, el Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico optó por utilizar lo que se conoce en inglés como *pension obligation bonds* (POB). Cuando los gobiernos o los sistemas de retiro emiten POB, se arriesgan apostando a que el rendimiento de las inversiones hechas con los fondos que se han tomado prestados será más alto que el costo del préstamo.

Entre enero y junio del año 2008, el Sistema de Retiro de los Empleados del ELA emitió tres series de POB con un valor nominal total de \$2.95 mil millones. Las tasas de interés variaron entre un 5.85 por ciento y un 6.55 por ciento. No se pudieron invertir todos los fondos generados por la emisión de bonos. El Sistema de Retiro gastó \$9 millones, ó 0.31 por ciento de los fondos generados por la emisión de bonos, en gastos de colocación de las emisiones. Para que la ganancia generada por los POB rindiera la cantidad necesaria, las inversiones del Fondo de Retiro de Empleados del ELA también hubiesen tenido que contrarrestar el gasto de la emisión de los bonos. Además, se depositó \$82 millones de lo obtenido por los bonos emitidos en cuentas de reserva requeridas para proteger a los inversionistas como parte del acuerdo de emisión de bonos. Este tipo de fondos tiene que permanecer en unas cuentas sumamente líquidas, que pagan intereses muy bajos, si algunos. Para que el rendimiento o desempeño obtenido por operación generara fondos suficientes para cubrir los gastos de colocación de bonos POB y a la vez protegieran a los inversionistas, el rendimiento de la inversión hubiese tenido que ser

“En el año fiscal que finalizó el 30 de junio de 2014, los empleados públicos contribuyeron \$850 millones a la pensión cuando el total de contribuciones actuariales necesarias era de \$2.572 mil millones.”

más alto que entre 5.85 y 6.55 por ciento del costo del interés, es decir hubiese tenido que tener un impacto neto positivo.⁶⁸

Desafortunadamente para Puerto Rico, la emisión de bonos no tuvo un impacto neto positivo. En el año fiscal que finalizó el 30 de junio de 2009 —el año posterior a la emisión de bonos tipo POB— el Sistema de Retiro de los Empleados del ELA sufrió un 13 por ciento de pérdida en sus inversiones. Aunque el desempeño mejoró en los años subsiguientes, la cartera de inversiones no pudo recuperarse completamente debido a que lo que necesitaban para pagar en beneficios corrientes era más alto que las aportaciones abonadas por el patrono y los empleados.⁶⁹

El momento histórico en que el Sistema de Retiro de los Empleados del ELA emitió los bonos tipo POB —justo al comienzo de la Gran Recesión— resultó ser particularmente desafortunado, pero por lo general una emisión de POB no es buena solución para resolver un problema de insuficiencia de fondos de retiro. Además del costo de la emisión de bonos y los gastos en término de intereses que generan estos bonos, también los gobiernos suelen asignen menos recursos a las pensiones de retiro. Alan Sloan y Cezary Podkul encontraron que tres cuartos de los gobiernos que han emitido bonos POB no han cumplido con asignar los recursos necesarios en los años posteriores a la emisión de bonos y la mayoría utilizó el producto para pagar los beneficios corrientes que se debían —“tomando prestado del futuro para saldar los gastos de hoy”.⁷⁰

Los intentos por parte de Puerto Rico para reformar el sistema de retiro han sido limitados por las decisiones de los tribunales. En el 2014 el Tribunal Supremo de Puerto Rico emitió una sentencia en contra de una legislación que modificaba el Sistema de Retiro para Maestros, y encontró que la ley aprobada por la legislatura “menoscababa considerablemente los acuerdos contractuales de los peticionarios en términos del sus planes de retiro”.⁷¹

Debido a que los beneficios de un plan de retiro se consideran, por lo general, un derecho contractual tanto bajo la jurisdicción de Puerto Rico como

68. Los datos que se presentan en este párrafo están basados en documentos de la emisión de bonos disponibles en el Municipal Securities Rulemaking Board de la página web de EMMA, visite <http://emma.msrb.org/IssuerView/IssuerDetails.aspx?cusip=29216M>.

69. El desempeño de la cartera de inversión se obtuvo de los sistemas financieros auditados del Sistema de Retiro de los Empleados del ELA, <http://www.retiro.pr.gov/index.php/finanzas-asr/>.

70. Allan Sloan y Cezary Podkul, “When Wall Street Offers Free Money, Watch Out,” *Washington Post*, 11 de julio de 2015, https://www.washingtonpost.com/business/when-wall-street-offers-free-money-watch-out/2015/07/10/11452e6e-2583-11e5-b72c-2b7d516e1e0e_story.html.

71. Cate Long, “Puerto Rico Government Stumbles on Teacher Pension Reform”, *Muniland Blog* (Reuters), 14 de abril de 2014, <http://blogs.reuters.com/muniland/2014/04/14/puerto-rico-government-stumbles-on-teacher-pension-reform/>.

la de los estados de los Estados Unidos, se le debería requerir a los patronos gubernamentales que financien estas obligaciones cuando las incurren. De lo contrario, si resultase que el gobierno federal rescata financieramente al Estado Libre Asociado de Puerto Rico, el costo de la pensión del retiro se transferiría directamente a los futuros contribuyentes tanto en Puerto Rico como en los Estados Unidos. Desafortunadamente, la constitución de Puerto Rico no exige que el gobierno o sus entidades públicas salden anualmente las contribuciones actuariales necesarias.

Ineficiencias administrativas

En el año 2015, el presidente del Senado de Puerto Rico comisionó un estudio titulado *Oportunidades para reformar, reestructurar, y reducir la duplicidad del gobierno de Puerto Rico y generar ahorros en el presupuesto*.⁷² El estudio lo dirigió Arnaldo Cruz, cofundador del Centro de Investigación y Política Pública, un grupo de estudios de Puerto Rico.

Cruz encontró a través del gobierno del ELA una gran cantidad de ineficiencias cuya eliminación tendría un mínimo impacto en los servicios prestados. La mala administración le cuesta al gobierno de Puerto Rico millones de dólares en gastos innecesarios que perpetúan los mecanismos institucionales caducos. En las siguientes dos secciones revisamos los descubrimientos de Cruz en dos áreas de servicios: la salud pública y las instalaciones correccionales.

El Departamento de Salud

Cruz encontró muchas ineficiencias en el Departamento de Salud de Puerto Rico, incluyendo fragmentaciones sistemáticas en la contratación y la utilización de los recursos que impiden que los recursos sean utilizados efectiva y eficientemente, instalaciones redundantes tales como el Hospital Regional de Bayamón y un costo excesivamente alto en la administración del programa de Medicaid a través de la isla.

La primera área que presenta problemas es la fragmentación de la contratación pública de servicios de salud y médicos en los hospitales públicos. El estudio de Cruz identifica que no hay ninguna razón válida que explique por qué el Departamento de Salud ha sido incapaz de utilizar los servicios de

72. Arnaldo Cruz et al., *Opportunities to Reduce Fragmentation, Overlap, and Duplication and Achieve Performance through the Budget Process* (reporte al Senado de Puerto Rico, 2015). Este estudio solamente estaba disponible en español y se tradujo en parte para el estudio original que se llevó a cabo en inglés.

la Administración de Servicios Generales, la agencia cuya misión es facilitar la contratación pública de manera efectiva y eficiente.⁷³

Por otra parte, al Departamento de Salud le falta un sistema propio y centralizado de compras que sea cohesivo y efectivo. El estudio identifica que esto ha resultado en un sistema “muy fraccionado, con una unidad de compras y contratos en cada hospital del departamento”.⁷⁴ Por lo tanto, el departamento ha sido incapaz de utilizar la agencia designada específicamente para la contratación de servicios y tampoco ha sabido establecer un mecanismo para optimizar sus propias compras.

El segundo aspecto preocupante son los presupuestos desmesuradamente altos con los que operan el Hospital Regional de Bayamón y otros hospitales metropolitanos. Las áreas que sirven estos hospitales tienen el número más alto de las instalaciones de salud y reciben la mayor cantidad de fondos por cada mil residentes de cualquier región en Puerto Rico.⁷⁵

El informe identifica que el Hospital Regional de Bayamón recibe \$35.6 millones en subsidios del fondo general del Estado Libre Asociado y del Departamento de Salud. El estudio de Cruz sugiere que el hospital es redundante ya que los residentes del área de Bayamón tienen muchas otras alternativas para recibir servicios, incluyendo hospitales privados, tres Centros de Diagnóstico y Tratamiento (CDT) y varias otras instalaciones de salud.⁷⁶ Finalmente, aunque el Hospital Regional de Bayamón tiene 173 camas disponibles, las estadísticas más recientes indican que en el año 2014 la tasa de ocupación promedio era de tan solo 43 camas.⁷⁷ Cuando se cuestiona sobre la baja tasa de ocupación del hospital y si existe una necesidad legítima para que siga operando el Hospital Regional de Bayamón la Secretaria de Salud Anna Rius responde que no puede justificar que el hospital siga operando por ninguna razón que no sea su valor académico.⁷⁸

Más aún, el Departamento de Salud gasta una cantidad sustancial de recursos para administrar el programa de Medicaid. En Puerto Rico existen 82 oficinas de Medicaid, que le costarán a Puerto Rico \$24.2 millones en el año fiscal 2016. Como identifica el estudio antes mencionado, si se analiza el programa de Medicaid tanto por milla cuadrada como por población, Puerto Rico cuenta proporcionalmente con más oficinas de Medicaid que cualquier estado de los

73. “Misión y Visión”, Administración de Servicios Generales, consultado el 13 de diciembre de 2015, <http://www.asg.pr.gov/Sobre-ASG/Misi%C3%B3n-y-Visi%C3%B3n>.

74. Cruz et al., *Opportunities to Reduce Fragmentation*, 35.

75. Ibid., 38.

76. Ibid.

77. Ibid., 39.

78. Ibid., 40.

Estados Unidos.⁷⁹ Estas 82 oficinas emplean a más de 792 individuos. Además, los subsidios que se han recibido para operar un programa conocido como el Centro de Salud Primaria 330, que es más costo-efectivo, se han utilizado en los pasados dos años para subsanar la falta de fondos de Medicaid.⁸⁰ En Puerto Rico, los Centros de Salud Primaria 330 proveen una variedad de diagnóstico y servicios primarios en un mismo lugar.

El Departamento de Corrección

El Departamento de Corrección representa casi el 5 por ciento del presupuesto del fondo general de 2015.⁸¹ Los gastos del departamento son relativamente altos porque el gobierno del ELA no ha consolidado las instituciones penales a pesar de la marcada reducción en la población correccional, se ha negado a sacar provecho de la posibilidad de subcontratar la operación a compañías privadas y ha perpetuado las redundancias administrativas.

En primer lugar, el departamento ha continuado operando 36 facilidades desde el año 2004 a pesar de la marcada disminución de la población correccional. Como resultado, no se utiliza el 20 por ciento de las camas en las cárceles ni el 50 por ciento de las camas en las instituciones juveniles. En Puerto Rico la proporción entre oficiales correccionales y los reclusos es de 2.1:1, menor que el de cualquiera de los estados de los Estados Unidos.⁸² Según los hallazgos del informe hecho por Cruz, ajustar el número de facilidades y adaptar el número de empleados a un nivel más normal podría economizarle al departamento entre \$5.9 y \$21.6 millones durante este año fiscal y de \$35.0 a \$46.2 millones durante el año fiscal 2017.⁸³

El Departamento de Corrección podría reducir sus gastos significativamente si subcontrata las funciones que llevan a cabo los oficiales correccionales estatales a compañías privadas. Como identifica el estudio, la razón principal por la cual no fue efectiva la subcontratación durante la última década es que el Departamento de Corrección se negó a permitir que las empresas privadas utilizaran sus propios empleados y optó por manejar las facilidades con empleados gubernamentales. Si el Departamento de Corrección se compromete a

79. Ibid., 42.

80. Ibid.

81. Government of Puerto Rico, Presupuesto Consolidado del Fondo General por Agencia Años Fiscales 2013 al 2016, consultado el 21 de diciembre de 2015, <http://www2.pr.gov/presupuestos/Presupuesto2015-2016/Tablas%20Estadsticas/05.pdf>.

82. Cruz et al., *Opportunities to Reduce Fragmentation*, 27–28.

83. Ibid., 28.

“Como hemos podido ver en el resumen histórico, el Estado Libre Asociado no cuenta con las estructuras para controlar debidamente la acumulación de deuda.”

funcionar mediante una alianza público-privada, podría economizar entre \$6.1 y \$9 millones en el año fiscal 2016 y entre \$12.1 y \$18 millones en el año fiscal 2017.⁸⁴

Como se mencionó anteriormente, los hallazgos en los departamentos de salud y corrección son similares a la situación en otros departamentos. En total, el estudio de Cruz identificó que se podrían recortar más de \$150 millones en gastos para el año fiscal 2017 y que estos recortes tendrían un impacto mínimo en el nivel de prestación de los servicios.

RECOMENDACIONES Y ANÁLISIS DE POLÍTICA PÚBLICA

El sector público de Puerto Rico ha acumulado un nivel insostenible de deuda de bonos y de obligaciones por pensión de retiro. Como hemos podido ver en el resumen histórico, el Estado Libre Asociado no cuenta con las estructuras para controlar debidamente la acumulación de deuda. Mas aún, como el gobierno del Estado Libre Asociado ha dependido del producto de las emisiones de bonos y de subsidios federales, los líderes políticos carecen de un incentivo para lograr un balance entre la recaudación de impuestos y los gastos del gobierno. El electorado recibe más dinero en beneficios de lo que contribuye al fisco mediante el pago de impuestos, por lo tanto aquellos políticos que promueven medidas fiscales sostenibles no suelen contar con el apoyo político del pueblo.

Continuar tomando prestado ya no parece factible. Para estos efectos, es importante destacar que las entidades del Estado Libre Asociado habían perdido el acceso a los mercados de capital aún antes de que el liderato de la isla abordara la idea de incumplir con el pago de la deuda. En marzo de 2014, el Estado Libre Asociado emitió bonos de obligación general a un rendimiento de 8.73 por ciento —más de 500 puntos base por encima del índice de rendimiento de los bonos municipales de los Estados

84. Ibid., 30.

Unidos.⁸⁵ Cuando no hay inflación, tomar prestado a este nivel no puede ser una solución a largo plazo. Además, a finales de 2014, el Banco Gubernamental de Fomento indicó que tenía interés en colocar una nueva emisión de bonos⁸⁶ pero fracasaron en el intento —lo que indicó que no era posible tomar nuevos préstamos a prácticamente ningún precio. No fue hasta junio de 2015 que el gobernador Alejandro García Padilla anunció que la deuda de Puerto Rico era “impagable” —lo que demostró que tenían intención de incumplir con la deuda. Aún si a García Padilla lo reemplaza en el 2017 un nuevo gobernador más dispuesto a acomodar los intereses de los inversores de bonos, es poco probable que los mercados de capital proporcionen financiamiento asequible.

Por todo lo cual, Puerto Rico tendría que registrar un superávit para poder pagar la deuda existente y evitar otros incumplimientos. Dados los incentivos políticos existentes y la falta de restricciones o límites constitucionales para el gasto, parece poco probable que esto suceda.

Es más probable que el desenlace incluya una combinación de reestructuración de la deuda y un rescate federal adicional. Si los bonistas y los contribuyentes federales van a asumir pérdidas adicionales, es razonable que esperaren cambios institucionales para prevenir una crisis como la actual en las próximas décadas. A continuación recomendamos varias ideas que han surgido recientemente y otras alternativas inspiradas en una crisis fiscal análoga que sucedió en Norteamérica hace algunas décadas.

Después de la Primera Guerra Mundial, Newfoundland —una isla 900 millas al noreste de Portland, Maine— incurrió en déficits presupuestarios recurrentes que resultaron en una crisis a largo plazo. En esta época, Newfoundland era una colonia británica autónoma con un autogobierno democrático que había durado 100 años. A finales de 1932, se hizo inevitable el incumplimiento de sus deudas y el gobierno electo solicitó que se le rescatara de su situación. El Reino Unido y Canadá financiaron un fondo de rescate. Teniendo en consideración el rescate, el gobierno de Newfoundland aceptó atenerse a las conclusiones de la comisión real. Esta comisión recomendó reemplazar al gobierno electo por un cuerpo nombrado por la comisión y compuesto tanto por residentes de Newfoundland como extranjeros. La comisión gubernamental tomó

85. Oliver Renick, Robert Slavin y Christine Albano, “Market Close: Oversubscribed Puerto Rico Bonds Buy Island Time to Build”, *Bond Buyer*, 11 de marzo de 2014, http://www.bondbuyer.com/issues/123_48/market-close-oversubscribed-puerto-rico-bonds-buy-island-time-to-build-1060600-1.html.

86. Municipal Insight Committee of Eaton Vance, “Why Puerto Rico May Now Be Stuck in ‘No Man’s Land’”, *Advisor Perspectives*, 2 de marzo de 2015, <http://www.advisorperspectives.com/commentaries/20150302-eaton-vance-why-puerto-rico-may-now-be-stuck-in-no-man-s-land?channel=Mutual%20Funds>.

el poder en el año 1934. Quince años más tarde, la misma fue reemplazada por un parlamento electo y la antigua colonia inglesa fue admitida como la nueva Provincia de Newfoundland and Labrador de Canadá.⁸⁷

El gobierno no-electo erradicó la deuda de Newfoundland y dejó un excedente para el gobierno electo que lo reemplazó en el año 1949. Desafortunadamente, muchas de las provincias canadienses no tienen un requisito de límite presupuestario y volvieron a incurrir en un gasto deficitario.

Durante los 54 años fiscales de 1949 a 2003, Newfoundland incurrió en 51 déficits. La provincia enfrentó crisis fiscales durante toda la década de los 90 y aún después del año 2000, hasta que los altos precios del petróleo resultaron en una marcada mejoría económica y estabilidad fiscal.⁸⁸

Esta historia indica que un gobierno no electo puede ser efectivo para resolver un problema de endeudamiento, sin embargo cuando se vuelve a gobernar democráticamente el proceso debe estar acompañado por límites constitucionales estrictos en cuanto a los gastos y a la deuda —tales como los límites que imperan en la mayoría de los estados en los Estados Unidos. (Es importante recalcar que la mayoría de las provincias de Canadá están mucho más endeudadas que los estados de los Estados Unidos.) Puede que no sea necesario sustituir completamente un gobierno electo por uno nombrado, sobre todo si la legislatura aborda muchos temas que tienen implicaciones fiscales mínimas. Cuando la ciudad de Nueva York se declaró insolvente en el año 1975, el estado impuso una junta de control fiscal de emergencia sin tener que remover al alcalde y al ayuntamiento.

Al considerar una solución antidemocrática para Puerto Rico, vale recalcar que la isla ha enfrentado numerosas intervenciones no-democráticas, comenzando con la ocupación de los Estados Unidos en el 1898, la cual derrocó a un gobierno autónomo. Más aún, si a Puerto Rico se le hubiese concedido el mismo trato que a Hawaii —un territorio ocupado por los Estados Unidos durante el mismo momento histórico— se hubiese convertido en estado y probablemente se hubiese podido evitar los problemas actuales. Por lo tanto, la implementación de una junta de control fiscal es preferible a reemplazar al gobierno electo con una comisión, y el proceso debe estar dirigido a que Puerto Rico se convierta en un estado y a que se le permita poder beneficiarse de un modelo de gobierno ya comprobado.

Por lo tanto, recomendamos que se imponga una junta de control fiscal firme que tenga el poder de ajustar y controlar todas las obligaciones del Estado

87. Marc Joffe, *Provincial Solvency and Federal Obligations* (Ottawa: Macdonald Laurier Institute, 2012), 41.

88. *Ibid.*, 43.

Libre Asociado —incluyendo el servicio de la deuda, las obligaciones de pensiones de retiro y otras obligaciones relacionadas con el servicio de la deuda. La junta de control debe también tener acceso al sistema de fondos federales que se utilicen para reducir los sacrificios que se le han impuesto a los acreedores de Puerto Rico.

Una vez la junta de control fiscal haya cumplido su encomienda, Puerto Rico necesitará un nuevo paradigma que restaure la autonomía y promueva la solvencia económica. Es recomendable que los responsables eviten recurrir en los métodos de gobierno que han prevalecido en Puerto Rico durante los últimos 118 años. Tanto la estadidad como la independencia son opciones, pero si se opta por mantener el Estado Libre Asociado, Puerto Rico debe como mínimo enmendar su constitución para que sea más parecida a las de los estados de la unión. Dicha constitución debe aplicar las mejores prácticas que siguen los estados en cuanto a controlar el gasto y la deuda, e incluir un requisito de presupuesto operacional balanceado que se haga cumplir con una judicatura electa, debe requerir que dos tercios del electorado apoye cualquier nueva obligación por deuda y aplicar restricciones a otros tipos de préstamos. Si la constitución protege las pensiones públicas de retiro, también debe obligar al gobernador y a la legislatura a contribuir con el monto total anual requerido actuarialmente.

La junta de control fiscal es una solución apropiada para la deuda que enfrenta el Estado Libre Asociado, sobre todo porque a nivel nacional dar acceso al Capítulo 9 de la ley de quiebras crearía un precedente poco deseable de extender la protección de quiebra a los estados de Estados Unidos. El peligro de establecer un precedente no aplica a los municipios ni a las corporaciones públicas de Puerto Rico. En los Estados Unidos, las entidades en estas categorías han podido resolver sus problemas de deudas exitosamente a través de un proceso de quiebra organizado.

Hay otro cambio que sería apropiado para las corporaciones públicas de Puerto Rico. Como discutimos anteriormente, las corporaciones públicas en la isla fueron creadas como parte de las políticas del *New Deal* que crearon grandes empresas públicas. No obstante, el movimiento hacia la privatización que comenzó en el Reino Unido bajo el liderato de Margaret Thatcher ha proporcionado evidencia sustancial que la desnacionalización —cuando se implementa adecuadamente— puede transformar a una empresa estatal ineficiente en una institución competitiva en el mercado.⁸⁹

89. Alistair Osborne, “Margaret Thatcher: One Policy That Led to More Than 50 Companies Being Sold or Privatized”, *Telegraph*, 8 de abril de 2013, <http://www.telegraph.co.uk/finance/comment/alistair-osborne/9980292/Margaret-Thatcher-one-policy-that-led-to-more-than-50-companies-being-sold-or-privatised.html>.

Sugerimos que se privaticen la Autoridad de Energía Eléctrica, la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados, la Autoridad de Carreteras y Tránsito y otras corporaciones públicas y que se le ofrezca a los bonistas acreedores participaciones en estas empresas privatizadas a cambio de la deuda. En el sector privado la conversión de crédito de deuda a capital participativo es común en el proceso de reorganización bajo quiebra,⁹⁰ por lo que sería razonable aplicar este mecanismo a los servicios públicos que se privaticen. Siguiendo las mejores prácticas de la era de la privatización de Thatcher, las acciones restantes de dichas corporaciones públicas desnacionalizadas se deben distribuir entre todos los sectores del pueblo de Puerto Rico para promover el apoyo político y prevenir el amiguismo o nepotismo.⁹¹

CONCLUSIÓN

Durante las últimas ocho décadas, ningún estado de los Estados Unidos ha enfrentado una crisis fiscal equivalente a la que enfrenta Puerto Rico en la actualidad. Una de las razones principales por la cual el modelo fiscal de los estados funciona relativamente bien es porque se creó para evitar las frecuentes insolvencias que enfrentaron muchos estados durante el siglo XIX. Para prevenir más incumplimientos, los responsables incluyeron mecanismos constitucionales que limitaran los déficits operacionales y los préstamos.

Desafortunadamente, el Estado Libre Asociado de Puerto Rico no se benefició de esta evolución del manejo fiscal en los estados. Aunque los gobernadores impuestos no dejaron muchas deudas, crearon corporaciones públicas del *New Deal* que generaron un alto volumen de deuda. Mientras tanto, tan pronto los gobernadores electos asumieron el poder a finales de la década de los 40, aumentaron rápidamente el endeudamiento. Aunque en la Constitución de Puerto Rico de 1952 se intentó emular los requisitos presupuestarios de los demás estados, estos beneficios se perdieron en la interpretación de una traducción aún antes que los interpretara para la posteridad el secretario de justicia.

Algunas reformas congresionales de las relaciones entre los Estados Unidos y Puerto Rico tuvieron las consecuencias imprevistas de exacerbar la crisis actual. El otorgar una exención contributiva a nivel nacional a los intereses

90. James H. M. Sprayregen et al., “Recharacterization of Debt to Equity: An Overview, Update, and Practical Guide to an Evolving Doctrine”, en *2004 Annual Survey of Bankruptcy Law*, Coord. William L. Norton Jr. (n.l.: Thomson West, 2004), 1–32.

91. Para un resumen sobre la efectividad de la privatización de las industrias vea William L. Megginson y Jeffrey M. Netter, “From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization”, *Journal of Economic Literature* 39, no. 2 (junio 2001): 321–89.

de los bonos de Puerto Rico aumentó considerablemente la demanda por los títulos de deuda, lo que incentivó el endeudamiento excesivo. El permitir la emigración libre de Puerto Rico a los Estados Unidos —sin crear oportunidades adecuadas de empleos en la isla— ha repercutido en una pérdida de muchos ciudadanos capacitados y ambiciosos, y más recientemente ha resultado en una pérdida de población. La recaudación sobre ingresos de las corporaciones ha empujado a la economía de la isla a una recesión. Obligar a que se utilicen barcos de bandera estadounidenses entre Puerto Rico y los demás puertos de EEUU ha aumentado los precios para los consumidores y limitado las exportaciones.

La historia ha legado a Puerto Rico un gobierno que es incapaz de hacer un balance entre gastos e ingresos sin depender del producto de los bonos y de las subvenciones federales. Además ha legado a la isla corporaciones públicas ineficientes y excesivamente endeudadas.

Puerto Rico podrá salir de la crisis actual a través de una combinación de subsidios federales y del ajuste de la deuda. Otras crisis serán inevitables en ausencia de cambios institucionales radicales. La privatización de las corporaciones públicas, el establecimiento de una junta de control fiscal para estabilizar las finanzas del Estado Libre Asociado y la implementación de medidas constitucionales firmes para perpetuar el balance fiscal son los pasos que ayudarán a Puerto Rico en la transición a un modelo fiscal del que se han beneficiado por más de un siglo los estados de los Estados Unidos.

APÉNDICE DE DATOS

GRÁFICA A1. LA DEUDA DEL SECTOR PÚBLICO DE PUERTO RICO DE 1910-1952



GRÁFICA A2. LA DEUDA DEL SECTOR PÚBLICO DE PUERTO RICO DE 1952-1982



GRÁFICA A3. LA DEUDA DEL SECTOR PÚBLICO DE PUERTO RICO, 1983-2015

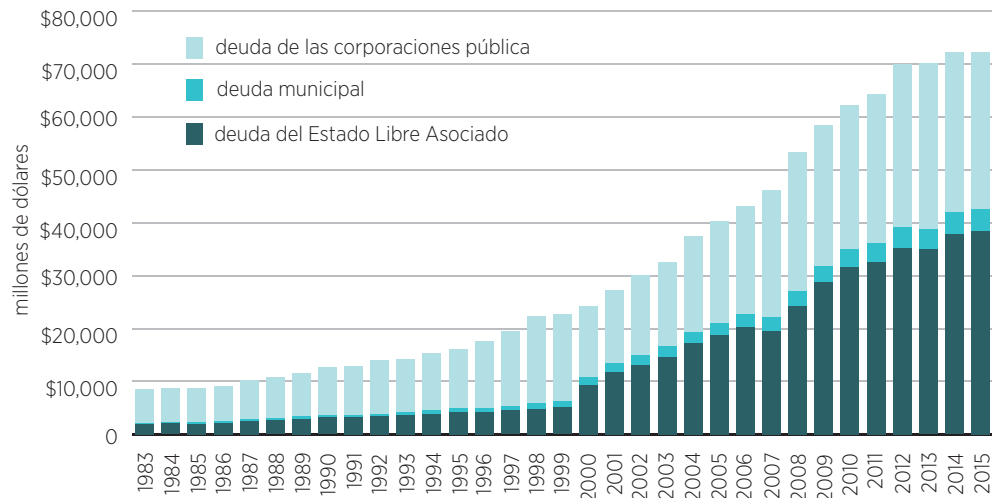


TABLA A1. LA DEUDA DEL SECTOR PÚBLICO DE PUERTO RICO DE 1910-2015

Año	Deuda del Estado Libre Asociado (\$)	Deuda municipal (\$)	Deuda de las corporaciones públicas (\$)	Total de la deuda (\$)
1910	4,175,382	471,794	0	4,647,176
1911	4,387,021	361,426	0	4,748,447
1912	4,139,760	243,384	0	4,383,145
1913	5,225,000	961,733	0	6,186,733
1914	5,925,000	1,331,899	0	7,256,899
1915	7,980,000	1,303,474	0	9,283,474
1916	8,480,000	1,559,980	0	10,039,980
1917	9,880,000	2,263,986	0	12,143,986
1918	9,900,000	2,303,464	0	12,203,464
1919	10,050,000	2,218,586	0	12,268,586
1920	10,564,000	2,578,620	0	13,142,620
1921	12,146,000	2,896,166	0	15,042,166
1922	11,895,000	4,132,178	0	16,027,178
1923	12,694,000	15,089,170	0	27,783,170
1924	16,773,000	16,421,572	0	33,194,572
1925	22,250,000	17,427,184	0	39,677,184
1926	22,954,000	18,375,000	0	41,329,000
1927	21,302,397	20,888,000	0	42,190,397

continuado en la próxima página

Año	Deuda del Estado Libre Asociado (\$)	Deuda municipal (\$)	Deuda de las corporaciones públicas (\$)	Total de la deuda (\$)
1928	25,517,000	20,123,500	0	45,640,500
1929	28,509,950	20,538,077	0	49,048,027
1930	28,679,800	20,426,096	0	49,105,896
1931	29,097,000	19,957,352	0	49,054,352
1932	28,761,000	18,882,541	0	47,643,541
1933	28,542,000	17,861,043	0	46,403,043
1934	27,875,000	17,636,730	0	45,511,730
1935	27,480,000	17,006,852	0	44,486,852
1936	27,155,000	16,794,168	0	43,949,168
1937	28,230,000	16,401,776	0	44,631,776
1938	27,400,000	15,660,035	0	43,060,035
1939	26,215,000	16,190,213	0	42,405,213
1940	26,975,000	19,120,219	0	46,095,219
1941	27,200,000	19,701,988	0	46,901,988
1942	23,700,000	18,500,332	0	42,200,332
1943	16,398,000	17,286,734	0	33,684,734
1944	12,254,000	16,571,383	20,000,000	48,825,383
1945	13,064,000	15,756,747	24,730,000	53,550,747
1946	10,652,000	15,182,331	26,945,000	52,779,331
1947	10,070,000	14,284,481	50,000,000	74,354,481
1948	11,262,000	13,304,543	49,680,000	74,246,543
1949	12,819,000	12,758,476	73,680,141	99,257,617
1950	31,036,000	14,656,650	83,487,000	129,179,650
1951	29,898,000	14,634,700	96,410,031	140,942,731
1952	28,310,000	15,159,750	99,303,293	142,773,043
1953	33,081,000	22,729,800	105,245,748	161,056,548
1954	41,542,000	22,180,250	115,050,552	178,772,802
1955	43,300,000	17,700,000	140,800,000	201,800,000
1956	56,549,000	21,200,000	154,886,853	232,635,853
1957	61,475,000	24,825,000	185,979,001	272,279,001
1958	76,636,000	28,450,000	224,705,664	329,791,664
1959	100,497,000	32,075,000	262,938,855	395,510,855
1960	144,313,000	35,700,000	313,700,000	493,713,000
1961	176,884,000	44,300,000	337,800,000	558,984,000
1962	193,200,000	53,100,000	369,300,000	615,600,000
1963	243,900,000	72,700,000	394,700,000	711,300,000
1964	285,815,000	90,000,000	426,000,000	801,815,000
1965	327,200,000	99,500,000	483,200,000	909,900,000

continuado en la próxima página

Año	Deuda del Estado Libre Asociado (\$)	Deuda municipal (\$)	Deuda de las corporaciones públicas (\$)	Total de la deuda (\$)
1966	350,300,000	97,000,000	535,900,000	983,200,000
1967	384,700,000	107,300,000	640,700,000	1,132,700,000
1968	444,400,000	108,900,000	755,500,000	1,308,800,000
1969	476,000,000	113,500,000	883,600,000	1,473,100,000
1970	505,000,000	115,300,000	1,037,500,000	1,657,800,000
1971	567,600,000	129,700,000	1,382,200,000	2,079,500,000
1972	671,000,000	143,100,000	1,731,800,000	2,545,900,000
1973	740,200,000	155,800,000	2,136,800,000	3,032,800,000
1974	1,040,200,000	165,100,000	2,520,100,000	3,725,400,000
1975	1,266,400,000	158,500,000	3,657,100,000	5,082,000,000
1976	1,347,200,000	181,600,000	4,052,900,000	5,581,700,000
1977	1,415,000,000	184,100,000	4,358,000,000	5,957,100,000
1978	1,361,000,000	177,900,000	4,537,600,000	6,076,500,000
1979	1,372,000,000	174,700,000	4,900,400,000	6,447,100,000
1980	1,599,700,000	182,100,000	5,212,600,000	6,994,400,000
1981	1,611,600,000	171,900,000	5,721,500,000	7,505,000,000
1982	1,834,100,000	171,400,000	6,047,300,000	8,052,800,000
1983	1,949,900,000	208,400,000	6,275,100,000	8,433,400,000
1984	2,051,500,000	231,100,000	6,410,000,000	8,692,600,000
1985	2,040,300,000	235,000,000	6,562,000,000	8,837,300,000
1986	2,199,000,000	230,100,000	6,694,300,000	9,123,400,000
1987	2,553,300,000	357,400,000	7,231,900,000	10,142,600,000
1988	2,636,900,000	395,800,000	7,774,200,000	10,806,900,000
1989	2,967,000,000	399,400,000	8,279,300,000	11,645,700,000
1990	3,196,000,000	389,900,000	9,189,000,000	12,774,900,000
1991	3,241,600,000	415,200,000	9,132,000,000	12,788,800,000
1992	3,401,900,000	499,200,000	10,043,300,000	13,944,400,000
1993	3,603,400,000	536,500,000	10,102,300,000	14,242,200,000
1994	3,833,500,000	618,100,000	10,805,600,000	15,257,200,000
1995	4,265,900,000	732,400,000	10,994,700,000	15,993,000,000
1996	4,203,400,000	765,200,000	12,657,100,000	17,625,700,000
1997	4,512,600,000	894,800,000	14,100,200,000	19,507,600,000
1998	4,818,600,000	1,030,300,000	16,473,500,000	22,322,400,000
1999	5,096,900,000	1,275,400,000	16,305,900,000	22,678,200,000
2000	9,292,800,000	1,464,400,000	13,431,600,000	24,188,800,000
2001	11,828,300,000	1,632,200,000	13,699,100,000	27,159,600,000
2002	13,092,700,000	1,795,800,000	15,124,100,000	30,012,600,000
2003	14,679,600,000	1,955,100,000	15,889,800,000	32,524,500,000

continuado en la próxima página

Año	Deuda del Estado Libre Asociado (\$)	Deuda municipal (\$)	Deuda de las corporaciones públicas (\$)	Total de la deuda (\$)
2004	17,347,000,000	2,046,000,000	18,040,600,000	37,433,600,000
2005	18,852,900,000	2,181,400,000	19,234,100,000	40,268,400,000
2006	20,356,500,000	2,330,300,000	20,449,500,000	43,136,300,000
2007	19,560,900,000	2,463,000,000	24,159,400,000	46,183,300,000
2008	24,231,100,000	2,819,400,000	26,342,400,000	53,392,900,000
2009	28,776,800,000	2,997,300,000	26,640,800,000	58,414,900,000
2010	31,686,900,000	3,231,400,000	27,287,900,000	62,206,200,000
2011	32,624,100,000	3,537,000,000	28,118,100,000	64,279,200,000
2012	35,274,900,000	3,871,500,000	30,801,400,000	69,947,800,000
2013	34,952,300,000	3,882,000,000	31,208,700,000	70,043,000,000
2014	37,762,000,000	4,193,000,000	30,311,800,000	72,266,800,000
2015	38,478,000,000	4,114,000,000	29,613,000,000	72,205,000,000

LOS AUTORES

Marc D. Joffe fue director superior de la firma Moody's Analytics. En el año 2011, creó la organización Public Sector Credit Solutions para educar sobre deuda pública tanto a los políticos como a los inversionistas. En el año 2016, Public Sector Credit Solutions se fusionó con la organización sin fines de lucro Center for Municipal Finance, que Joffe supervisa. Joffe escribe para la revista *Fiscal Times* y lleva a cabo investigaciones para el California Policy Center, el Texas Public Policy Foundation y el Mercatus Center at George Mason University. El señor Joffe posee un MBA de New York University y un MPA de San Francisco State University.

Jesse Martínez ha sido el asistente de investigación del Mercatus Center de 2014 a 2015. El señor Martínez cuenta con un BS en análisis político del School of Public and Environmental Affairs de Indiana University, donde concentró sus estudios en materia de relaciones de agua entre los EE.UU. y México sobre el Río Grande.

EL MERCATUS CENTER AT GEORGE MASON UNIVERSITY

El Centro Mercatus de la Universidad de George Mason (Mercatus Center at George Mason University) se coloca a nivel mundial como la fuente principal de ideas sobre la economía de mercado teniendo como objetivo vincular la teoría académica con la práctica del mundo real.

Mercatus es un centro universitario de investigación encargado de difundir conocimientos acerca del funcionamiento de los mercados con el propósito de así mejorar las vidas de las personas, ya sea por medio de la formación y el entrenamiento de estudiantes de posgrado como a través de programas de investigación, y de esta manera agilizar el uso de estudios económicos en la resolución de los problemas más graves que enfrenta la sociedad.

Nuestra misión es entender las instituciones que pueden favorecer u obstaculizar la libertad para prosperar, con el fin de encontrar soluciones sostenibles que les permiten a las personas vencer los obstáculos, y vivir así de una manera libre, próspera y en paz.

Fundado en 1980, el Centro Mercatus se ubica en los campus de Arlington y Fairfax de la Universidad de George Mason.