

Puerto Rico en gran depresión

Dr. José Caraballo Cueto
Universidad de Puerto Rico
jose.caraballo8@upr.edu

Resumen: Sirva esta nota corta como un breve repaso actualizado de un estudio más largo y técnico que el autor escribió en 2016. La actualización se basa en los recientes acontecimientos de la coyuntura histórica que vive Puerto Rico: una crisis de deuda sin precedentes. En la nota se introduce brevemente cómo Puerto Rico llegó a esta crisis, se hace un diagnóstico general de la situación económica, se repasa someramente la situación política y se proveen algunas perspectivas económicas a futuro.

Palabras claves: deuda, crisis fiscal, empleo, desindustrialización

Abstract: This short note is based on the author's previous research from 2016. It has been updated to take into consideration recent events related to a particular historical juncture in Puerto Rico: a debt crisis without precedent. It provides a brief introduction on how Puerto Rico entered this crisis, a general overview of the economic and political situation, as well as some economic perspectives toward the future.

Keywords: external debt, fiscal crisis, employment, deindustrialization

Introducción sobre la coyuntura económica de Puerto Rico

Puerto Rico se encuentra en su gran depresión, la más severa en más de 100 años (para más detalles vea: Caraballo y Lara, 2016). El nivel de producción de bienes y servicios (medido a través Producto Nacional Bruto) en el año 2016 -ajustado por inflación- se encuentra al nivel del año 1999.

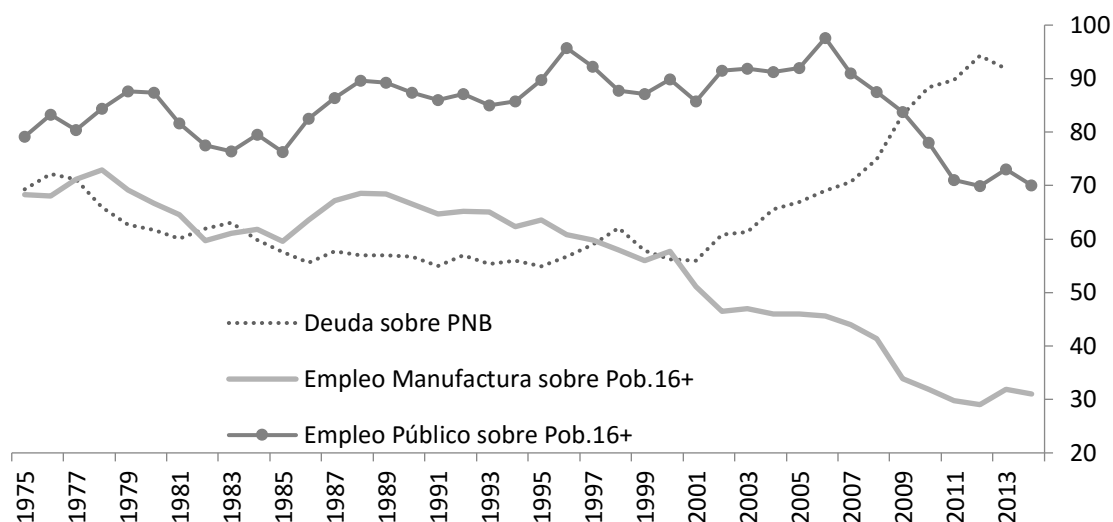
Esta profunda crisis económica ha causado una crisis fiscal severa. Cuando el gobierno estadounidense desmanteló el modelo económico de Puerto Rico -el cual se basaba en invitar manufactura- al suprimir la sección 936 del código de rentas internas federal sin proveer sustitutos algunos ni proveer suficiente tiempo para establecer localmente un modelo alterno vigoroso, la economía puertorriqueña colapsó y, por consiguiente, se desplomaron los recaudos gubernamentales por impuestos. La Sección 936 del Código de Rentas Internas federal eximía del pago de impuestos federales a la producción de bienes y servicios facturados desde Puerto Rico por empresas multinacionales estadounidenses. Esta Sección tuvo vigencia en el periodo 1976-1995 y solidificó la base industrial sofisticada en Puerto Rico al punto que la manufactura llegó a representar el 42% del Producto Interno Bruto de Puerto Rico, creó más del 30% de los depósitos bancarios y generó más del 17% del empleo directo de esta economía (Ruiz and Wolff, 1996).

El colapso económico trajo un déficit fiscal que fue subsanado con préstamos emitidos en el mercado de bonos municipales de Estados Unidos y con una austeridad consistente desde el año 2008 (ICDH, 2016). A pesar de esas medidas de austeridad, los pagos a la deuda continuaron creciendo cuando el mercado financiero aumentó las tasas de interés al gobierno puertorriqueño y cuando se continuó tomando prestado para refinanciar deudas vencidas.

Se observa en la Gráfica 1 que la proporción de deuda de Puerto Rico bajó hasta principios de los 1990s.¹ Sin embargo, desde mediados de esa década, se disparó el declive en el empleo en la manufactura (con la supresión de la anteriormente citada sección 936 en combinación con la pérdida natural de competitividad que causó a los países de mediano ingreso la incipiente globalización de la época) y aumentó vertiginosamente la deuda.

¹ La deuda, como cualquier serie monetaria, no se puede comparar a través del tiempo sin ajustar por inflación o sin establecerse como proporción de otra serie monetaria como se hace en esta nota.

Gráfica 1. Deuda sobre PNB y proporciones de empleo manufactura y empleo público, 1975-2014



Nota: PNB indica Producto Nacional Bruto. Pob16+ indica la población de 16 años o más.
 Fuente: Cálculos del autor basado en Instituto de Estadísticas (2016)

Sector Público y Política Fiscal

En el año 2013 el gobierno puertorriqueño notó que no podría pagar la deudadado el ritmo de crecimiento de la misma , aún tomando las medidas de austeridad más drásticas. Cerca del 60% de la deuda era de corporaciones públicas y municipios, las cuales pudiesen solicitar el Capítulo 9 de la ley de quiebras federal. Sin embargo, Puerto Rico fue excluido de esa ley de quiebras en el año 1984 sin razón aparente.² De esa forma, estas corporaciones públicas de Puerto Rico tienen identidad jurídica propia

² Mihm, S., (2015). Congress Goofed Puerto Rico Pays, Bloomberg,

<https://www.bloomberg.com/view/articles/2015-12-03/bankruptcy-was-option-for-puerto-rico-before-congress-goof>

pero no poseen la posibilidad de radicar quiebra. Para llenar ese limbo jurídico, el gobierno local aprobó en 2014 una ley de quiebras local para que la mayor parte de esa deuda se pudiese reestructurar. Algunos grupos de bonistas demandaron inmediatamente al gobierno local en las cortes de Estados Unidos y prevalecieron.

En un esfuerzo de buscar un mecanismo legal para reestructurar la deuda, el gobierno de Puerto Rico acudió en el año 2015 al Congreso estadounidense para que le diese acceso a un mecanismo legal donde pudiese reestructurar toda su deuda, incluyendo la del gobierno central (las llamadas obligaciones generales o GOs). Los grupos de bonistas cabildaron en contra de ese acceso y reclamaron -en cambio- una junta de control fiscal que les asegurara el pago máximo posible a través de medidas severas de austeridad, como se hizo en ciudades -no estados- estadounidenses. Muchos bonistas de Puerto Rico y ciertas voces de la diáspora puertorriqueña en Estados Unidos también respaldaron la idea de una Junta de Control Fiscal. A finales de 2015, el ala republicana del Congreso negoció una Junta de Control Fiscal con el ala demócrata a cambio de que Puerto Rico pudiese reestructurar su deuda y se proveyesen mecanismos de desarrollo económico como el crédito federal a las familias trabajadoras y alrededor de 3.000 millones de dólares para paliar la crisis fiscal (ver proyecto 2381 del senador estadounidense Orrin Hatch). La negociación fracasó porque hubo sectores conservadores opuestos a la reestructuración y a la otorgación de fondos al gobierno local.

Se retoma el caso de Puerto Rico durante el año 2016 ante los temores de los bonistas de que Puerto Rico incurra en un impago amplio en julio de 2016. Esta vez no sobrevivió ninguna medida para contrarrestar la crisis económica, las cuales se dejaron para un grupo de trabajo que tenía la encomienda de generar un informe con recomendaciones. Ese informe se redactó, pero solo tiene recomendaciones (no vinculantes) superficiales como mejorar las estadísticas del país y no se adentra en ninguna medida de envergadura como pudiese ser eliminar las leyes de cabotaje que obligan a que toda mercancía transportada entre Estados Unidos y Puerto Rico sea a través de la marina mercante más cara del mundo: la estadounidense.

Empleo y Mercado de Trabajo

Se han perdido 268.000 empleos desde el comienzo de la depresión en 2006 a 2015. La tasa de desempleo se considera subestimada, por lo que conviene utilizar la proporción empleo a población. Esa proporción se ha reducido desde el inicio de la depresión en 2006 y en la actualidad ronda el 0,30. En el caso del empleo público, en la Gráfica 1 se observa la reducción drástica ocurrida en los últimos años. Se percibe, además, que la proporción del empleo gubernamental era proporcionalmente mayor en las décadas del 1970 y 1980 cuando no hubo problemas de endeudamiento. La pobreza y la desigualdad han aumentado entre los años 2000 y 2012 (ICDH, 2016). De hecho, el coeficiente Gini (indicador comparable entre países sobre la desigualdad económica o la brecha en el ingreso entre hogares) se ubica entre los 10 más altos del mundo.

Economía Política

El congreso estadounidense aprobó a finales de junio de 2016 el proyecto PROMESA (Puerto Rico Oversight, Management, and Economic Stability Act) el cual incluía una Junta de Control Fiscal con poderes de veto sobre las leyes fiscales aprobadas por el gobierno electo de Puerto Rico, con poder de aprobar permisos de construcción en 30 días, con la capacidad de exigir o imponer un plan fiscal al gobierno local, con el poder de demandar que las leyes que puedan tener un impacto fiscal sean aprobadas por esta Junta, con miembros con inmunidad legal que no fueron escogidos ni recomendados por el pueblo puertorriqueño y que no tienen que obedecer leyes algunas de Puerto Rico, , entre otras. A pesar de que esta Junta tiene todas las características de una Junta de Control, la ley PROMESA le llamó “Junta de Supervisión” una vez el gobierno local solicitó respeto a su autonomía, en un intento aparente de diluir su impacto mediático y sociológico. La imposición de la Junta se ha considerado antidemocrática ya que Puerto Rico no tiene representantes con voto en ambas cámaras congresionales donde se trabajó el proyecto ni tiene derecho a votar por el presidente Barack Obama que firmó la medida.

Las personas que integran la Junta han estado ligadas a firmas de bonistas, acreedores o fueron parte de las entidades gubernamentales que emitieron deuda

pública, entre otros. Uno de los miembros participó de emisiones voluminosas de deuda pendiente de vencerse y dirigió las emisiones de COFINA (Corporación del Fondo de Interés Apremiante),³ las cuales se puede considerar cuestionables por utilizarse para fines ajenos a los propuestos (ejemplo, para gastos operacionales). Otro proviene de una organización sumamente conservadora como lo es el American Enterprise Institute y su director ejecutivo interino de la Junta ha admitido públicamente que es bonista del gobierno puertorriqueño y fue presidente de una aseguradora que tiene uno de los contratos más grandes con el gobierno por ser una intermediaria en el plan médico público (conocido como Reforma de Salud).⁴ El costo de las operaciones de la Junta lo pagará el pueblo puertorriqueño y en cuatro años costará más que la legislatura de Puerto Rico.⁵

La Junta no era la única opción para atender esta crisis. El mismo Departamento del Tesoro estadounidense que fomentó el proyecto PROMESA, ógarantizó -en ese mismo mes que se firmó ese notorio proyecto para Puerto Rico- un nuevo préstamo de Túnez,⁶ para ayudar a ese país con su crisis fiscal. Este tipo de asistencia del gobierno estadounidense a países en problemas fiscales ha sido común durante los últimos 25 años.⁷ La deuda pública no se ha auditado y el gobierno actual desarticuló una

³ Arbasetti, J.C., (2016, diciembre 16). Bajo la lupa dos integrantes de la Junta de Control Fiscal por su pasado en Banco Santander, Centro de Periodismo Investigativo,

<http://periodismoinvestigativo.com/2016/12/bajo-la-lupa-dos-integrantes-de-la-junta-de-control-fiscal-por-su-pasado-en-banco-santander/>

⁴ Arbasetti, J.C., (2017, marzo 15). Plan fiscal separa dinero para pagar una deuda cuestionada en el tribunal y por la ciudadanía, Centro de Periodismo Investigativo,

<http://periodismoinvestigativo.com/2017/03/plan-fiscal-separa-dinero-para-pagar-una-deuda-cuestionada-en-el-tribunal-y-por-la-ciudadania/>

⁵ Delgado, J.A., (2016, junio 4). Junta Control Fiscal costará cientos de millones de dólares, El Nuevo Día, <http://www.elnuevodia.com/noticias/politica/nota/juntacontrolfiscalcostaracientosdemillonesdedolares-2206623/>

⁶ U.S. Department of Treasury, Press Center, (2016, junio 3). Tunisia Signs %500 Million Guarantee Agreement with the United States,

<https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/jl0476.aspx>

⁷ Clark, J., (1994). Dept Reduction and Market Reentry under the Brady Plan, Federal Reserve bank of New York, Quaterly Review, Winter 1993-94, Vol. 18, No. 4,

https://www.newyorkfed.org/research/quarterly_review/1993v18/v18n4article3.html

comisión multisectorial que se creó para auditar la deuda, a pesar de que esta comisión ya había contratado una firma de contabilidad del exterior para auditar la deuda.

Perspectivas Económicas

La Junta de Control Fiscal ha reiterado su deseo de apresurar la austeridad en un plazo de uno a dos años, aún cuando la ley PROMESA no le exige semejante prisa y aún proyectando como posible un decrecimiento económico abrupto de un -16% en 2018 (solo alcanzado recientemente por países en guerra civil como Yemen y Armenia). La austeridad profunda se teme que perjudique la crisis económica: según la matriz de insumo-producto, por cada 100 empleos perdidos en el gobierno se pierden 55 en el sector privado. Cabe citar a Ostry et al. (2016), investigadores del Fondo Monetario Internacional: “Las políticas de austeridad no solo generan costos sustanciales en bienestar...también perjudican la demanda y, por consiguiente, el empleo” (p. 40). En Puerto Rico las políticas austeras pueden ser aún más procíclicas ya que se exacerbaban por el éxodo masivo hacia Estados Unidos, el cual es uno de los mayores en la historia de Puerto Rico.

El aspecto distributivo del ajuste fiscal no se ha considerado lo suficiente, ya que se dirige desproporcionadamente hacia la clase baja y media: los pensionados, los participantes de la reforma de salud, los estudiantes (aumentarán el costo de estudiar en la universidad pública y cerrarán indiscriminadamente más escuelas públicas a pesar de que el costo promedio por estudiante ya iba reduciéndose en los últimos años⁸) y los empleados públicos. No se habla de aplicar una austeridad sobre la contratación de las aseguradoras de la reforma de salud ni a los incentivos contributivos que toman las empresas de productos transgénicos y otras empresas que hubiesen invertido igual en ausencia de incentivos, entre otros. De hecho, ahora se buscan crear créditos contributivos para que los bonistas locales puedan amortizar sus pérdidas en los bonos de Puerto Rico utilizando sus impuestos sobre ingresos, en otro intento de usar fondos públicos para socializar las pérdidas de inversionistas privados

⁸ Presupuesto recomendado para el año fiscal 2017-2018, Departamento de Educación, (s.f.). <http://www2.pr.gov/presupuestos/PresupuestoRecomendado2017-2018/PresupuestosAgencias/Departamento%20de%20Educacion.pdf>

mientras se privatiza o se niega el acceso a bienes públicos como lo son los servicios médicos para la población indigente.⁹ La larga lista de créditos e incentivos contributivos es parte responsable de que los recaudos de Puerto Rico representaran menos del 11% de su producto interno bruto en 2015, por debajo del 15% del país promedio (ver Banco Mundial). Esto a pesar de que Puerto Rico tiene una de las tasas estatutarias de impuestos más alta del mundo, pero gracias a los incentivos y atajos contributivos, en la práctica solo le aplica a los asalariados y a los pequeños negocios. Uno de los casos más notorios lo son las multinacionales detallistas que tributan muy poco gracias a las artimañas contables como el “transfer pricing” (donde en un país tercero se reconocen ingresos realizados en otra jurisdicción)¹⁰ y a los incentivos contributivos otorgados por municipios. Los incentivos deben otorgarse en base a un análisis minucioso de costo-beneficio con rendición de cuentas.

El proceso de reestructuración de deuda es probable que empiece pronto dado el vencimiento en la paralización de litigios establecido en PROMESA. Sin embargo, tampoco se habla de la equidad entre bonistas: aplicar un recorte uniforme a todos los bonos hará que el bonista “bonafide” (cooperativas de ahorro y crédito y pequeños empresarios) pierda mientras muchos de los especuladores que compraron en el mercado secundario ganen. Por ende, la propuesta de reestructurar la deuda en base al precio de compra inicial (“entry point”) debe ser el punto de partida para recortar la deuda: se recorta equitativamente el bono del inversionista “bonafide” que compró a valor par del especulador que compró a un precio muy reducido.

⁹ González, J., (2017, marzo 11). Legislan créditos contributivos para aliviar a bonistas con pérdidas, <http://www.elnuevodia.com/negocios/economia/nota/legislancreditoscontributivosparaaliviaronistasconperdidas-2299580/>

¹⁰ Caraballo Cueto, (2016, febrero 20). “Transfer Pricing, el truco de las empresas multinacionales, <http://dialogopr.com/transfer-pricing-el-truco-de-las-empresas-multinacionales/>

Referencias:

Caraballo, J. y Lara, J. (2016). From Deindustrialization to Indebtedness: The Case of Puerto Rico. Recuperado de: [https://www.researchgate.net/publication/309736965 From deindustrialization to unsustainable debt The Case of Puerto Rico](https://www.researchgate.net/publication/309736965_From_deindustrialization_to_unsustainable_debt_The_Case_of_Puerto_Rico)

ICADH (2016). Deuda Pública, Política Fiscal y Pobreza en Puerto Rico. Recuperado de: <https://noticiasmicrojuris.files.wordpress.com/2016/04/final-informe-audiencia-pucc81blica-pr-4-de-abril-2016-2.pdf>

Ostry, J.; Loungani, P. y Furceri, D. (2016). Neoliberalism: Oversold? Recuperado de: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2016/06/ostry.htm>

Ruiz, A. L. and Wolff, E.N. (1996). Productivity Growth, Import Leakage, and Employment Growth in Puerto Rico, 1967-87. *Economic Systems Research*, 8(4), pp. 391-414

La Revista Umbral es la revista inter y transdisciplinaria sobre temas contemporáneos del Recinto de Río Piedras de la Universidad de Puerto Rico. Forma parte de la plataforma académica Umbral, auspiciada por la Facultad de Estudios Generales y el Decanato de Estudios Graduados e Investigación. Promueve la reflexión y el diálogo interdisciplinario sobre temas de gran trascendencia, abordando los objetos de estudio desde diversas perspectivas disciplinarias o con enfoques que trasciendan las disciplinas. Por esta razón, es foro y lugar de encuentro de las Ciencias Naturales, las Ciencias Sociales y las Humanidades. Sus números tienen énfasis temáticos, pero publica también artículos sobre temas diversos que tengan un enfoque inter o transdisciplinario. La Revista Umbral aspira a tener un carácter verdaderamente internacional, convocando a académicos e intelectuales de todo el mundo. La Revista Umbral es una publicación arbitrada que cumple con las normas internacionales para las revistas académicas. Está indexada en [Latindex](#) y [REDIB](#).

Disponible en umbral.uprrp.edu

La Revista Umbral de la Universidad de Puerto Rico Recinto de Río Piedras está publicada bajo la [Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional](#)