

Informe de política pública

PROMESA, cuatro años más tarde

Rosanna Torres, directora – oficina de Washington, D.C.

Centro para una Nueva Economía

San Juan, PR | Washington, D.C.

Septiembre 2020



RESUMEN

Por más de una década, Puerto Rico ha estado atrapado en un espiral económico descendente que solo ha empeorado por los desastres naturales. Dos huracanes, una serie de terremotos devastadores, una pandemia global y la amenaza constante de más tormentas han borrado los pequeños pasos que se dieron y profundizaron la magnitud de la crisis hasta tal punto que una recuperación justa y exitosa parece inalcanzable. El Centro para una Nueva Economía (CNE) fue una de las primeras voces en alertar sobre la crisis fiscal de Puerto Rico. El director de Política Pública de CNE testificó ante el Congreso dos veces, una vez ante el poderoso Comité de Finanzas en el Senado y un mes después ante el Comité de Energía y Recursos Naturales en el Senado con jurisdicción sobre los territorios estadounidenses.^{1,2} En aquel entonces, CNE argumentaba que a menos que se le otorgaran a la isla herramientas para reducir la pobreza y aumentar la participación en la fuerza laboral, la crisis económica y fiscal de Puerto Rico permanecería sin resolver. Luego de cuatro años desde que se promulgara la Ley para la Supervisión, Administración y Estabilidad Económica de Puerto Rico (PROMESA, por sus siglas en inglés), lamentablemente ese argumento sigue siendo cierto. Sin embargo, ante este panorama sombrío, CNE ha continuado arrojando luz sobre el camino a seguir. En ese sentido, este informe de política pública es tanto retrospectivo como prospectivo. Discutirá eventos clave y acciones tomadas por el gobierno local y federal que han llevado a Puerto Rico a su situación actual. Esto incluye una revisión del proceso legislativo que dio origen a PROMESA, así como las políticas implementadas por la Junta de Supervisión y Administración Financiera (JSAF) durante los últimos cuatro años. Y concluirá con una mirada al panorama económico actual de Puerto Rico y ofrecerá recomendaciones para el futuro.

INTRODUCCIÓN

Cuatro años después de la promulgación de PROMESA, Puerto Rico todavía está lidiando con casi 15 años de contracción económica y un proceso de quiebra que parece no tener fin. Para empeorar las cosas, apenas un año después de PROMESA, Puerto Rico fue golpeado no por uno sino por dos huracanes devastadores en un lapso de 14 días. La destrucción socavó la capacidad de Puerto Rico para cumplir con sus obligaciones de deuda. Ese argumento fue confirmado por los distinguidos economistas Pablo Gluzmann, Martín Guzmán y el premio Nobel Joseph E. Stiglitz en enero de 2018: “Si no se implementan políticas expansivas de demanda agregada para escapar de la depresión actual, el alivio apropiado para restaurar la sostenibilidad tendrá que ser todo el stock actual de deuda”.³ Sin embargo, paradójicamente, la expectativa de recibir dólares federales para desastres ayudó a que los mercados se recuperaran y aumentaron significativamente los precios del mercado secundario para los bonos con calificación chatarra de la isla. El resultado final fue que, las desgracias

¹ Sergio M. Marxuach, *Testimony Before the United States Senate Committee on Finance Public Hearing on Financial and Economic Challenges in Puerto Rico*, September 29, 2015, Center for a New Economy, <https://grupocne.org/2015/09/29/testimony-before-the-us-senate-finance-committee/>

² Sergio M. Marxuach, *Testimony Before The United States Senate Committee On Energy and Natural Resources Public Hearing on Puerto Rico's Economy, Debt, And Options for Congress*, October 22, 2015, Center for a New Economy, <https://grupocne.org/2015/10/22/testimony-before-the-us-senate-energy-natural-resources-committee/>

³ Pablo Gluzmann, Martín Guzmán and Joseph E. Stiglitz, *An Analysis of Puerto Rico's Debt Relief Needs to Restore Debt Sustainability*, January 2018, <https://espaciosabiertos.org/wp-content/uploads/DSA-English.pdf>

de Puerto Rico suponían ganancias adicionales a los inversionistas propensos al riesgo. Quizás si los legisladores hubieran sabido en 2016 que el influjo anticipado de dólares federales adicionales se usaría para aumentar la recuperación de la deuda, habrían reconsiderado la aprobación de PROMESA como la conocemos hoy.

Como si estas circunstancias no fueran lo suficientemente difíciles, a principios de 2020 una serie de terremotos sacudieron la isla, causando daños importantes a miles de hogares y un cierre temporal de todas las escuelas públicas.⁴ Solo unos meses después, Puerto Rico también se encontró en medio de la pandemia mundial del coronavirus y fue golpeado por sequías e inundaciones extremas que pusieron aún más al descubierto las amenazas del cambio climático. En la actualidad, a medida que las temperaturas globales continúan aumentando y los efectos del cambio climático se vuelven más evidentes, también son las probabilidades de ser golpeados por otro poderoso huracán que podría hacernos retroceder aún más.

Este informe reseñará los eventos clave que se llevaron a cabo antes de PROMESA, ofrecerá una descripción general sobre los desafíos que aún quedan por delante y brindará recomendaciones a los formuladores de política pública sobre lo que se puede hacer para ayudar a la isla.

LA CREACIÓN DE PROMESA

Para realmente entender la situación actual de Puerto Rico, tenemos que mirar atrás hacia los orígenes de su crisis financiera. Una recesión económica ha estado estrangulando a Puerto Rico desde 2006, esa tendencia negativa muchos la atribuyen a la expiración de las exenciones de impuestos industriales conocida como la Sección 936, pero también se le puede adjudicar a políticas públicas equivocadas, el aumento de la emigración, altos niveles de burocracia gubernamental, endeudamiento de rápido crecimiento y reformas estructurales basadas en la austeridad, todo lo cual se sumó a una economía ya frágil. En agosto de 2013, un artículo de Barron's ya destacaba la débil posición fiscal de la isla y su elevada deuda pública. El autor, Andrew Bary, presagió que a menos que Puerto Rico pudiera cambiar su tendencia económica descendente y hacer recortes sustanciales a los servicios gubernamentales, Puerto Rico estaría encaminado hacia la bancarrota.

⁴ Little over a month after the 5.9-magnitude earthquake, only 20 percent of public schools were considered structurally safe to reopen. See Danica Coto, *Muy pocas escuelas abren tras sismo en Puerto Rico*, January 28, 2020, Associated Press, <https://www.chicagotribune.com/espanol/sns-es-pocas-escuelas-abren-tras-sismo-puerto-rico-20200128-zaqyiuuwzjhktbimyks243ejja-story.html>

Puerto Rico podría salir de sus problemas financieros, pero eso probablemente requeriría un período prolongado de crecimiento en lo que ha sido una economía obstinadamente moribunda. Si bien no parece haber un peligro inminente de incumplimiento para los bonistas, los inversionistas deberían preguntarse si el gobierno seguirá teniendo la voluntad política para imponer medidas dolorosas a los residentes puertorriqueños relativamente pobres para pagar la deuda que tienen principalmente estadounidenses ricos. Los tentadores rendimientos de la deuda de Puerto Rico no son suficientes para compensar el riesgo.⁵

Eso fue en 2013. Menos de un año después, Puerto Rico estaba diseñando, tal vez sin saberlo, su última emisión de deuda de \$3.5 mil millones en bonos municipales con calificación chatarra, principalmente para pagar deuda vencida y financiar presupuestos operativos.⁶ Como bien saben las personas y familias que viven de cheque en cheque, las probabilidades de salir de un círculo vicioso son escasas, mas aun cuando se trata de deudas con altos intereses y protecciones legales limitadas. El caso de Puerto Rico fue aún más terrible. Ni siquiera había una opción para declararse en quiebra, ya que una enmienda al Código de Quiebras de Estados Unidos en 1984 excluyó a la isla de ese recurso.

Sin contar con herramientas federales de bancarrota a su disposición, el gobierno de Puerto Rico presionó al Comité Judicial de la Cámara para enmendar el Capítulo 9 del Código de Quiebras de los Estados Unidos e incluir a Puerto Rico bajo sus disposiciones. Sin embargo, los esfuerzos del gobierno fueron atropellados por grupos de bonistas influyentes y en fin, el Comité nunca consideró seriamente una legislación a tal efecto. Así, en junio de 2014, la asamblea legislativa de Puerto Rico promulgó su propio mecanismo de reestructuración de la deuda. La Ley para el Cumplimiento con las Deudas y la Recuperación de las Corporaciones Públicas de Puerto Rico, comúnmente conocida como Ley de Recuperación o “la quiebra criolla”, permitiría a varias corporaciones públicas como la Autoridad de Energía Eléctrica, la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados y la Autoridad de Puertos declararse en quiebra a través de estructuras legales establecidas dentro de la ley de Puerto Rico. Poco después, los bonistas con participación en las corporaciones públicas de Puerto Rico se alinearon para desafiar la validez de aquella ley. Entre otros reclamos, los bonistas argumentaron que el Código Federal de Quiebras de los EE.UU. prevenía que Puerto Rico pudiese tomar tal acción legal, mientras que el gobierno de Puerto Rico, varios legisladores y otros acusados sostuvieron que la Ley para el Cumplimiento tenía como objetivo abordar la brecha estatutaria federal:

⁵ Andrew Bary, *Troubling Winds*, Barron's, August 26, 2013, <https://www.barrons.com/articles/troubling-winds-1377331108>

⁶ Commonwealth of Puerto Rico's \$3.5 billion of General Obligation Bonds in 2014, <https://www.aafaf.pr.gov/wp-content/uploads/ISSUERS/COMMONWELTH/2014/General-Obligation-Bonds-2014-Series-A.PDF>

“El Estado Libre Asociado tiene el poder de promulgar un estatuto que permite a una corporación pública modificar los términos de su deuda con el consentimiento de un número sustancial de bonistas afectados o mediante un procedimiento supervisado por la corte porque la Corte Suprema de los Estados Unidos ha reconocido el poder de los estados para promulgar sus propias leyes para las entidades que el Congreso no ha declarado elegibles bajo la ley federal aplicable.”⁷

Las cortes de Distrito y de Apelaciones afirmaron la posición de los bonistas, sin tomar en cuenta la falta de acceso para Puerto Rico recurrir al Capítulo 9. Cabe señalar que la posición de Puerto Rico no era poco razonable porque, ya sea por negligencia del Congreso o no, la isla había quedado en un limbo legal desde 1984.⁸ Al final, sin embargo, el entonces gobernador Alejandro García Padilla, enfrentando una serie de incumplimientos inminentes, aceptó lo inevitable y afirmó que “la deuda es impagable” en un discurso televisado el 29 de junio de 2015.⁹

La reacción negativa en los mercados fue inmediata, lo que obligó al gobierno federal a intervenir rápidamente. En cuestión de meses, tanto la Cámara como el Senado celebraron vistas para abordar la crisis financiera. En respuesta a las consultas del Congreso, la Administración de Obama presentó en octubre de ese año *A Roadmap for Congressional Action to Address the Crisis in Puerto Rico*.¹⁰ El diseño legislativo original requería: 1) una autoridad de reestructuración de la deuda integrada, 2) supervisión fiscal independiente, 3) trato equitativo bajo el programa de Medicaid y 4) incentivos fiscales individuales y herramientas de desarrollo económico, como el Crédito por Trabajo (EITC, por sus siglas en inglés).

A fines de 2015, el gobierno de Puerto Rico se estaba quedando sin efectivo, poniendo en peligro su capacidad para pagar sus compromisos financieros, apoyar a sus residentes y brindar servicios esenciales. Luego, el entonces presidente de la Cámara de Representantes, Paul Ryan, se comprometió a abordar el tema en el nuevo año. Este compromiso se ofreció a cambio del apoyo demócrata en el presupuesto del año fiscal 2016.¹¹

A principios del segundo año del 114º Congreso, numerosos borradores de lo que eventualmente se convertiría en PROMESA fueron enviados a la rama legislativa. Los demócratas se oponían fundamentalmente a la imposición de una junta de supervisión en Puerto Rico, pero argumentaron que tenían las manos atadas, ya que los republicanos no apoyarían un mecanismo de

⁷ Commonwealth of Puerto Rico’s \$3.5 billion of General Obligation Bonds in 2014, <https://www.aafaf.pr.gov/wp-content/uploads/ISSUERS/COMMONWELTH/2014/General-Obligation-Bonds-2014-Series-A.PDF>

⁸ On Petition for a Writ Of Certiorari to the United States Court of Appeals for the First Circuit, *Melba Acosta-Febo, et al. v. Franklin California Tax-Free Trust, BlueMountain Capital Management, LLC, et al.*, August 26, 2015, <http://www.justicia.pr.gov/wp-content/uploads/2016/01/Petition-for-Writ-Melba-Acosta-Febo-et-al-v-Franklin-California-Tax-Free-Trust-et-al.pdf>

⁹ Michael Corkery and Mary Williams Walsh, *Puerto Rico’s Governor Says Island’s Debts Are ‘Not Payable’*, June 28, 2015, The New York Times, <https://www.nytimes.com/2015/06/29/business/dealbook/puerto-ricos-governor-says-islands-debts-are-not-payable.html>

¹⁰ A Roadmap for Congressional Action to Address the Crisis in Puerto Rico, October 21, 2015, White House Task Force on Puerto Rico, <https://obamawhitehouse.archives.gov/administration/eop/iga/puerto-rico>

¹¹ Daniel Newhauser, Alex Brown and National Journal, *The Ryan-Pelosi Relationship Passes its First Test*, December 16, 2015, The Atlantic, <https://www.theatlantic.com/politics/archive/2015/12/the-ryan-pelosi-relationship-passes-its-first-test/442293/>

reestructuración integrado sin una junta. Entre estas voces republicanas se encontraba el presidente del Comité de Recursos Naturales de la Cámara con jurisdicción directa sobre los territorios de EE. UU., Rob Bishop (R-UT). Él y sus colegas argumentaron a favor de controles financieros estrictos similares a los de la junta de control de Washington D.C., una posición que coincidía con la de muchos bonistas.¹² Puerto Rico tuvo poca o ninguna voz en el proceso, en gran parte porque los bonistas ejercieron gran influencia sobre el Congreso y deslegitimaron con éxito la voz del gobierno de la isla. Los bonistas también tuvieron éxito en impulsar la dudosa idea de que centralizar el gobierno de Puerto Rico, restringir ciertos controles financieros y recortar el presupuesto era su receta para el éxito.

Antes de PROMESA, el poder judicial, a través de dos fallos separados emitidos por la Corte Suprema de los Estados Unidos, concluyó, una vez más, que Puerto Rico no es un territorio soberano porque en última instancia está sujeto a los poderes plenarios del Congreso de los Estados Unidos.¹³ Específicamente en lo que se refiere a la bancarrota, el 13 de junio de 2016, la Corte Suprema sostuvo que la Sección 903 del Código de Quiebras de Estados Unidos previene que Puerto Rico pueda legislar la Ley de Recuperación de Puerto Rico.¹⁴ El fallo de la Corte Suprema ayudó a justificar el argumento a favor de la intervención del Congreso a través de PROMESA. Muchas organizaciones nacionales y la Administración de Obama respaldaron la ley federal, afirmando que era necesario brindar a Puerto Rico una suspensión del litigio y un régimen de quiebras organizado y completo. Apenas dos semanas después de que la Corte Suprema emitiera su opinión, PROMESA se abrió paso ante ambas cámaras del Congreso y terminó en el escritorio del presidente Barack Obama, quien firmó la ley el 30 de junio de 2016.

Los primeros borradores de PROMESA crearon una estructura para una Junta de Supervisión Fiscal de siete miembros para representar al Estado Libre Asociado de Puerto Rico y sus agencias. En ese momento, Puerto Rico tenía más de 18 tipos diferentes de emisores de deuda con una deuda total en bonos pendiente de \$74 mil millones.¹⁵ Además, Puerto Rico también había acumulado más de \$49 mil millones en obligaciones de pensiones. Para refinanciar estas deudas, PROMESA le dio a Puerto Rico acceso a un proceso de reestructuración de deuda inusual pero comprehensivo, supervisado por la corte y presidido por un juez de la corte de distrito especialmente asignado.¹⁶ A diferencia del Capítulo 9 y la Ley de Recuperación local, PROMESA creó un régimen de quiebra que cubriría la totalidad de la deuda del Estado Libre Asociado. El régimen es exclusivo de Puerto Rico y otros territorios de EE.UU. y no está disponible para los cincuenta estados. En ese momento, y aún hoy,

¹² Congressman Rob Bishop, *Amicus Curiae: On Appeal from the United States District Court for the District of Puerto Rico, San Juan in No. 3:17-AP-00159-LTS*, June 29, 2018, https://republicans-naturalresources.house.gov/uploadedfiles/puerto_rico_amicus_brief.pdf

¹³ In the early 20th century the U.S. Supreme Court decided on a series of landmark cases, known as the Insular Cases, that set the historical precedent for the federal government's authority over its territories.

¹⁴ Slip Opinion, October Term 2015, *Commonwealth of Puerto Rico Et Al v. Franklin California Tax-Free Trust Et Al*, Supreme Court of the United States, June 13, 2016, <https://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/15-233>

¹⁵ For a comprehensive analysis of Puerto Rico's debt structure see: Sergio Marxuach, *The Endgame: An Analysis of Puerto Rico's Debt Structure and Arguments in Favor of Enacting a Comprehensive Debt Restructuring Mechanism for Puerto Rico*, Center for a New Economy, April 2016, https://grupocne.org/wp-content/uploads/2016/04/2016_08_The-Endgame-PuertoRicoDebtAnalysisRVApril2016.pdf

¹⁶ Section 308 of PROMESA required the U.S. Chief Justice to designate a district court judge to preside over the debtor's restructuring cases. Chief Justice John G. Roberts tapped on U.S. District Court Judge Laura Taylor Swain from the Southern District of New York.

muchos han argumentado que la ley federal sentaría un precedente en el mundo de la reestructuración, y aunque todavía está por verse si eso es cierto, es importante tener en cuenta que PROMESA surgió como parte de un proceso de negociación contencioso donde el acceso a la quiebra dependía de la imposición de una poderosa junta de supervisión.

Entre sus principales responsabilidades, la Junta de Administración y Supervisión Financiera (JASF) tendría la discreción exclusiva de aprobar y certificar los Planes Fiscales y actuar como deudor en los procesos de reestructuración de Puerto Rico. Los miembros de la Junta sirven términos de tres años con la posibilidad de reelección, y su objetivo es lograr la responsabilidad fiscal, que se define en PROMESA como asegurar cuatro años consecutivos de presupuestos balanceados y volver a acceder a los mercados de capital a tasas razonables. Como tal, solo la Junta de Supervisión Fiscal, no el gobierno de Puerto Rico, actúa como deudor durante las negociaciones de reestructuración, un poder que muchos funcionarios estatales probablemente rechazarían si a sus estados se les asignaran dichas juntas. En cuanto a los planes fiscales, la Sección 201 de PROMESA enumera requisitos específicos sobre cómo redactar estos planos económicos de cinco años, muchos de los cuales (como se muestra en la tabla continuación) aún no se han cumplido, según numerosos estudios, declaraciones oficiales de funcionarios gubernamentales, documentos judiciales presentados como parte de la quiebra de Puerto Rico y otras declaraciones de organizaciones sin fines de lucro y organizaciones comunitarias de la isla.

List of 14 Requirements for the Drafting of Fiscal Plans Under PROMESA Section 201 of Public Law 114-187

1. provide for estimates of revenues and expenditures in conformance with agreed accounting standards and be based on—
 - a. applicable laws; or
 - b. specific bills that require enactment in order to reasonably achieve the projections of the Fiscal Plan;
2. **ensure the funding of essential public services;**
3. **provide adequate funding for public pension systems;**
4. provide for the elimination of structural deficits;
5. for fiscal years covered by a Fiscal Plan in which a stay under titles III or IV is not effective, **provide for a debt burden that is sustainable;**
6. improve fiscal governance, accountability, and internal controls;
7. enable the achievement of fiscal targets;
8. create independent forecasts of revenue for the period covered by the Fiscal Plan;
9. include a **debt sustainability analysis;**
10. provide for capital expenditures and investments necessary to promote economic growth;
11. adopt appropriate recommendations submitted by the Oversight Board under section 205(a);
12. include such additional information as the Oversight Board deems necessary;
13. ensure that assets, funds, or resources of a territorial instrumentality are not loaned to, transferred to, or otherwise used for the benefit of a covered territory or another covered territorial instrumentality of a covered territory, unless permitted by the constitution of the territory, an approved plan of adjustment under title III, or a Qualifying Modification approved under title VI; and
14. respect the relative lawful priorities or lawful liens, as may be applicable, in the constitution, other laws, or agreements of a covered territory or covered territorial instrumentality in effect prior to the date of enactment of this Act.

La promulgación de PROMESA se produjo después de un año de negociaciones entre los miembros de la Cámara y el Senado, muchos de los cuales sabían muy poco sobre Puerto Rico en general, y mucho menos sobre la crisis económica de la isla. La oposición a PROMESA vino principalmente de un puñado de grupos anti-Wall Street y senadores de ideas afines. Sin embargo, la ley obtuvo un apoyo abrumador de ambos partidos y fue aprobada por el Senado con una votación de 68 a 30, luego de una votación de procedimiento apresurada y un día de debate.¹⁷

Según lo prescrito en PROMESA, el presidente Obama nombró rápidamente a los siete miembros de la JASF seleccionando él mismo a un miembro y a otros seis de listas proporcionadas por los líderes mayoritarios y minoritarios de cada cámara del Congreso. Más específicamente, PROMESA permite al líder de la mayoría del Senado de Estados Unidos, entonces y ahora Mitch McConnell, presentar dos listas de las cuales el presidente debe seleccionar dos miembros. Lo mismo ocurre con el presidente de la Cámara de Representantes, un puesto que entonces ocupaba Paul Ryan. Mientras tanto, los líderes de las minorías de la Cámara y el Senado, entonces ocupados por Nancy Pelosi y Harry Reid, respectivamente, tienen una lista cada uno. Como tal, los legisladores republicanos participaron en la selección de la mayoría de los miembros de la Junta (cuatro de siete). Aunque no hay documentación oficial sobre quién propuso a cada uno de los siete miembros de la Junta, la selección fue la siguiente:

- Presidente Barack Obama: Juez Arthur J. González
- Presidente de la Cámara Paul Ryan: José B. Carrión III y Carlos M. García
- Líder de la minoría de la Cámara de Representantes, Nancy Pelosi: José R. González
- Líder del Senado Mitch McConnell: Andrew G. Biggs y David A. Skeel
- Líder demócrata del Senado Harry Reid: Ana J. Matosantos

Existe un mecanismo alternativo de selección establecido en la ley para el nombramiento de los miembros de la Junta. Aparte del proceso descrito anteriormente, la otra opción permite al presidente ignorar las listas por completo y nombrar su propia lista de candidatos, sujeto al consejo y consentimiento del Senado.

LOS RETOS LEGALES DE PROMESA

Al momento de nombrar a los miembros de la Junta, el gobierno federal consideró que no se requería la confirmación del Senado y optó por la primera opción legal. Este aspecto procesal pronto sería impugnado en un litigio presentado por Aurelius LLC¹⁸ en 2017, que argumentó que los miembros de la Junta son "funcionarios de Estados Unidos" y, por lo tanto, deben ser nombrados por el presidente de Estados Unidos con el asesoramiento y el consentimiento del Senado de Estados Unidos, según dictado por la Cláusula de Nombramientos de la Constitución de Estados Unidos.

¹⁷ U.S. Senate Roll Call Vote Summary, 114th Congress, 2nd Session,

https://www.senate.gov/legislative/LIS/roll_call_lists/roll_call_vote_cfm.cfm?congress=114&session=2&vote=00116

¹⁸ Aurelius Capital Management is a U.S.-based hedge fund that has been the cause of costly litigation battles in other debt restructurings worldwide, most notably after its role in Argentina's debt restructuring, when Aurelius was aptly dubbed a "vulture fund".

La posición de Aurelius no fue respaldada por la jueza Laura Taylor Swain, la magistrada en jefe que presidió la totalidad del proceso de quiebra de Puerto Rico. En la moción de desestimación de la petición, concluye:

Ofreciendo una deferencia sustancial al Congreso y por las razones anteriores, la Corte determina que la Junta de Supervisión Fiscal es una instrumentalidad del territorio de Puerto Rico, establecida de conformidad con los poderes plenarios del Congreso bajo el Artículo IV de la Constitución, que sus miembros no son "Oficiales de Estados Unidos", quienes deben ser nombrados de conformidad con el mecanismo establecido para dichos funcionarios en el artículo II de la Constitución, y que, por lo tanto, no existe defecto constitucional en el método de designación proporcionado por el Congreso para los miembros de la Junta de Supervisión Fiscal. Dado que el supuesto defecto en el método de designación es el único motivo por el cual Aurelius argumenta que la Petición del Título III del Estado Libre Asociado no se ajusta a los requisitos de PROMESA, la moción de Aurelius de desestimar la Petición es denegada.¹⁹

Después de la apelación de Aurelius, el 15 de febrero de 2019, la Corte de Apelaciones del Primer Circuito de Estados Unidos en Boston le otorgó a Aurelius una gran victoria después de dictaminar que el nombramiento de los miembros de la junta violaba la Cláusula de Nombramientos de la Constitución de Estados Unidos. Según la opinión, los poderes otorgados al Congreso bajo la Cláusula Territorial están limitados no solo cuando es necesario para proteger los derechos fundamentales de los residentes del territorio, sino también por otras limitaciones "estructurales" establecidas en la Constitución de Estados Unidos, en este caso, la Cláusula de Nombramientos, que según la Corte "fue diseñada para prevenir la usurpación del Congreso en el poder de nombramiento del presidente, mientras frena los abusos del ejecutivo al requerir la confirmación del Senado de todos los funcionarios principales".²⁰

En respuesta, la propia Junta de Supervisión Fiscal presentó una petición de *writ of certiorari* para que la Corte Suprema de los Estados Unidos revisara el caso. La Corte Suprema aceptó el caso y programó los argumentos orales en octubre de 2019. Después de meses de deliberación, este verano la Corte Suprema finalmente decidió en contra de Aurelius y se puso del lado de la jueza Swain, sosteniendo que la Cláusula de Nombramientos de EE.UU. no restringe el nombramiento de miembros para la Junta de Supervisión Fiscal.²¹

¹⁹ United States District Court for the District of Puerto Rico, Opinion and Order Denying the Aurelius Motions to Dismiss the Title III petition and For Relief from the Automatic Stay, PROMESA Title III Coc 3503, July 13, 2018

²⁰ Aurelius Investment, LLC, et al., v. Financial Oversight and Management Board for Puerto Rico et al., United States District Court for the First Circuit, Appeals from the United States District Court for the District of Puerto Rico, February 15, 2019, <http://media.ca1.uscourts.gov/pdf/opinions/18-1671P-01A.pdf>

²¹ Slip Opinion, October Term 2019, Financial Oversight and Management Board for Puerto Rico v. Aurelius Investment, LLC, et al., Supreme Court of the United States, June 1, 2020, https://www.supremecourt.gov/opinions/19pdf/18-1334_8m58.pdf

UNA JUNTA NUEVA, LOS MISMOS RETOS

A pesar del dictamen favorable, tres miembros de la Junta (presidente Carrión, Carlos García y José Ramón González) anunciaron recientemente su dimisión. Las vacantes, todas las cuales son de puertorriqueños, tendrán que ser ocupadas de la misma manera en que fueron designadas, según PROMESA. Como se explicó anteriormente, la ley también brinda otra vía de nombramiento que permite al presidente ignorar a los nominados por el Congreso. Esto podría ser una herramienta poderosa para el presidente Trump y el Senado liderado por los republicanos, especialmente si la marea se vuelve en su contra en noviembre y efectivamente entran en un período de estancamiento legislativo.

Independientemente del proceso que se lleve a cabo, la salida casi simultánea de tres miembros de la Junta es problemática, principalmente porque conlleva mucho tiempo aprender los detalles de una nueva ley como PROMESA, así como familiarizarse con todos los problemas económicos que tiene Puerto Rico. Además, la Junta ha tenido un entra y sale de consultores costosos, la mayoría de ellos de fuera de Puerto Rico, en lugar de emplear personal local como una forma de desarrollar experiencia técnica duradera en Puerto Rico. Esta es precisamente una de las cosas que se previó que haría la Junta. Cuando se redactó PROMESA en 2016, ya existía una gran preocupación por los efectos perjudiciales al conocimiento institucional ocasionados por las altas tasas de rotación de personal en las agencias gubernamentales. La Junta se creó con la idea que contrataría personal y desarrollaría su capacidad técnica internamente. Pero la Junta nunca hizo lo propio. En cambio, durante los últimos cuatro años, la Junta ha gastado millones de dólares en consultores y asesores externos en lugar de invertir esos recursos en fomentar el talento local.

CNE no calló las consecuencias negativas que tendría PROMESA. Se veía venir que el tener que renunciar a la gobernanza local a cambio de una oportunidad de reestructuración sin garantías de tener un alivio real a la deuda era demasiado arriesgado. Era tan claro entonces como ahora que un organismo que careciera de legitimidad local no podría cumplir su mandato. Si bien reconocimos la necesidad de establecer controles fiscales, CNE también argumentó que una mayor intervención federal en la gobernanza de la isla no produciría los resultados esperados. El tiempo nos ha dado la razón.

Después de cuatro años, el apoyo público al organismo fiscal sigue siendo pésimo y el futuro de la isla aún es incierto. Puerto Rico continúa en medio de litigios costosos y el gobierno de la isla aún se muestra reacio a trabajar con la Junta de Supervisión Fiscal, tanto que incluso ha presentado demandas que impugnan muchas de las acciones de la Junta. Hasta cierto punto, estos desafíos eran de esperarse, ya que juntas financieras similares establecidas en Nueva York y Washington, D.C. tuvieron tensiones similares. Pero a diferencia del apoyo fiscal proporcionado en otras jurisdicciones, el Congreso no lo proporcionó en Puerto Rico. Si bien el mismo nombre de la ley alude a la Estabilidad Económica, PROMESA, la Junta y el gobierno federal no han logrado proveer las herramientas necesarias para fomentar un verdadero crecimiento económico en Puerto Rico. Teniendo en cuenta las tasas de pobreza aguda de la isla, PROMESA podría haber extendido al menos un mejor acceso de Puerto Rico a la red de seguridad del país, incluidos programas como el Crédito por Trabajo, el Seguro de Ingreso Suplementario, al programa de Medicaid y el Programa de Asistencia Nutricional Suplementaria. PROMESA, sin embargo, no brinda tal apoyo. En la medida en que el gobierno federal

continúe promulgando leyes que descuiden la precaria situación de Puerto Rico, no se anticipan cambios que resulten efectivos.

LA RECETA DE LA AUSTERIDAD

La pandemia de COVID-19 solo ha magnificado la importancia de tener gobiernos que estén bien equipados para manejar desafíos imprevistos. En Puerto Rico, los recortes drásticos en el gasto público han reducido los servicios básicos y han diluido su capacidad para responder de manera eficaz. Incluso antes de la pandemia, la isla sufrió huracanes y terremotos que dejaron al descubierto la fragilidad de un gobierno mal preparado y deteriorado. Las inversiones en todo tipo de infraestructura necesaria se han recortado o pospuesto debido a la falta de financiamiento a nivel local y el financiamiento incierto a nivel federal. Estas grietas solo se han profundizado durante la pandemia.

Según Mark Blyth, profesor de Economía Política Internacional en la Universidad de Brown, "la austeridad es una forma de deflación voluntaria en la que la economía se ajusta mediante la reducción de salarios, precios y gasto público para restaurar la competitividad, que (supuestamente) se logra mejor por el presupuesto, las deudas y los déficits del estado".²² Desde sus inicios, la Junta ha tenido una agenda de austeridad en Puerto Rico sin éxito. Su agenda de austeridad también resulta ser bastante inconsistente. Por ejemplo, si bien ordena la reducción de personal en casi todas las agencias gubernamentales, ha otorgado una serie de contratos a consultores y cabilderos externos. La Junta también argumenta que la ayuda federal por desastre proveerá un gran estímulo a la economía de Puerto Rico. Sin embargo, la ayuda está destinada a compensar solo lo que fue dañado o destruido, es mucho menos de lo que se anticipó y continúa muy retrasada.

La Junta ha ignorado constantemente las señales de que sus medidas basadas en la austeridad no están dando resultado. Incluso, Ana Matosantos, miembro de la junta, planteó este tema hace más de dos años cuando votó en contra del Plan Fiscal del Estado Libre Asociado de abril de 2018. Al emitir el único voto en contra, Matosantos argumentó durante la duodécima reunión de la Junta que "las medidas de austeridad que generan superávits a corto plazo pero que pueden muy bien conducir a otro abismo fiscal no son lo mejor para Puerto Rico, sus personas retiradas, bonistas o su futuro." También argumentó: "no puedo apoyar tanto dolor con muy pocas promesas."²³ Ese mismo día, el ex economista del Tesoro de Estados Unidos Brad Setser también afirmó: "Sospecho que las reformas estructurales tendrán un impacto mayor que la austeridad y la caída en el gasto proyectado para desastres..."²⁴

El Plan Fiscal más reciente fue certificado por la Junta en mayo de este año para reflejar el impacto de la pandemia COVID-19. Quizás el aspecto más sorprendente de este último plan es que existe un

²² Mark Blyth, *Austerity: The History of a Dangerous Idea*, 2013, New York: Oxford University Press.

²³ Transcribed from video. *FOMB 12th Public meeting*, April 19, 2018, <https://juntasupervision.pr.gov/videos/> (3:44)

²⁴ Brad W. Setser, *The Oversight Board's Latest Fiscal Plan for Puerto Rico is Still Too Optimistic*, April 19, 2018, Council on Foreign Relations, <https://www.cfr.org/blog/oversight-boards-latest-fiscal-plan-puerto-rico-still-too-optimistic>

reconocimiento, aunque sutil y estrecho, de que instituir controles fiscales estrictos e imponer recortes en una economía ya frágil en un ambiente altamente incierto puede no ser el plan de acción más eficaz. Por lo tanto, el plan revisado incluye una pausa de un año en su requisito de "medidas de dimensionamiento adecuado", junto con el compromiso de llevar a cabo inversiones necesarias desde hace mucho tiempo en infraestructura de atención médica crítica y contratar más proveedores de atención médica.

El gobierno federal también ha reconocido, a regañadientes, que son las inversiones, no los recortes, en los servicios públicos básicos y la infraestructura lo que permite a las agencias gubernamentales responder con éxito en tiempos de crisis. Una pandemia mundial, niveles históricos de desempleo y picos de pobreza sin precedentes fueron necesarios para que el gobierno federal inyectara billones de dólares a la economía a través de la Ley CARES. Y ahora que esos fondos se están agotando y la necesidad aún es muy alta, se ha vuelto demasiado evidente que se necesitará mucho más en términos de estímulo. Como han señalado Mazzucato y Kattel: "Una de las lecciones más importantes es que la capacidad del estado para manejar una crisis de esta proporción depende de las inversiones acumulativas que un estado ha realizado en su capacidad para gobernar, hacer y administrar. Si bien la crisis es grave para todos, es un desafío mayor para los países que han ignorado esas inversiones necesarias..."²⁵ Estamos de acuerdo con esta evaluación. Después de todo, es contradictorio esperar que una agencia llegue a más personas y brinde más servicios con menos recursos.

A principios de agosto, después de otro aumento de casos de coronavirus durante el verano, la Junta de Supervisión Fiscal publicó su Informe Anual 2020 al Congreso. En particular, el informe destaca la solicitud de la Junta de Supervisión Fiscal a la jueza Swain de detener su consideración del Plan de Ajuste para permitir una evaluación del impacto económico de la pandemia.

"Reconociendo la importancia de los casos en curso del Título III, pero teniendo en cuenta estas realidades [la pandemia de COVID-19], la JASF presentó mociones solicitando al tribunal del Título III que aplazara la consideración del Plan de Ajuste propuesto para el Estado Libre Asociado y el Acuerdo de Reestructuración de la Deuda propuesto para la AEE. El tribunal del Título III concedió rápidamente estas mociones y, en consecuencia, se aplazan las vistas y los plazos relacionados con el Plan de Ajuste del Estado Libre Asociado y el Acuerdo de Reestructuración de la Deuda de la AEE".²⁶

RECOMENDACIONES

A través de la promulgación de PROMESA, se han producido importantes cambios estructurales en y alrededor del gobierno de Puerto Rico. El principal de ellos es la imposición de una Junta no elegida que actúa como guardián de la isla en la bancarrota. Pero la relación política desigual y prolongada de Puerto Rico con los EE.UU. se ha mantenido prácticamente intacta y continúa afectando

²⁵ Mariana Mazzucato and Rainer Kattel, *COVID-19 and public-sector capacity*, August 29 2020, Oxford Review of Economic Policy, <https://doi.org/10.1093/oxrep/graa031>

²⁶ Financial Oversight and Management Board for Puerto Rico. *Fiscal Year 2020 FOMB Annual Report*, July 31, 2020, <https://drive.google.com/file/d/1G2FmMLxM6AeXQA4Ka0lglMATMkadH6Ve/view>

negativamente a la isla. Como se mencionó anteriormente, Puerto Rico ha sido históricamente privado de acceso a importantes programas federales que componen la red de seguridad del país.²⁷ Justo donde estos programas son más necesarios es precisamente donde están más ausentes. En este sentido, a Puerto Rico nunca se le ha brindado un campo de juego equitativo, y ciertamente necesitará uno para superar los niveles de pobreza crónicamente altos y reactivar la economía deprimida. En el mejor de los casos, el gobierno federal le ha provisto a Puerto Rico una larga serie de parchos inconsistentes y escasos que ignoran por completo las deficiencias estructurales a largo plazo de la isla. Para evitar estos arreglos temporeros debe existir la voluntad política de enmendar permanentemente las leyes y regulaciones federales para fortalecer la posición de los territorios estadounidenses. No hay duda de que la forma más efectiva de ayudar a Puerto Rico es descartando soluciones limitadas y, en cambio, considerando soluciones más abarcadoras que repare las deficiencias estructurales para que Puerto Rico pueda enfocar su atención en el crecimiento económico.

En su forma actual, Puerto Rico todavía enfrenta enormes desafíos económicos que preceden la desafortunada serie de desastres naturales. Si bien todos estamos de acuerdo en que los niveles de pobreza, desigualdad y emigración de Puerto Rico son inaceptables, el gobierno de la isla y la Junta de Supervisión Fiscal aún tienen que elaborar un plan de recuperación económica sensato, integrado y bien articulado. La ausencia de tal plan impide que Puerto Rico haga los cambios de política pública necesarios para lograr un buen gobierno y una economía próspera.

Por supuesto, esas desigualdades estructurales existían mucho antes de PROMESA. Igualmente, se veía venir el lento pero constante deterioro de las instituciones gubernamentales en Puerto Rico. En muchos sentidos, PROMESA es solo uno de una larga lista de paquetes del gobierno federal que lamentablemente no han logrado brindar a Puerto Rico el alivio adecuado. Lo mismo es cierto para la ayuda por desastre del huracán que se asignó en 2017. Tres años después, la evidencia ha demostrado claramente que muchos otros lugares en los EE.UU. han tenido un ritmo de recuperación más rápido que otros, particularmente aquellos con grandes poblaciones de bajos ingresos.

Puerto Rico también tiene una gran necesidad de un buen liderazgo que pueda implementar de manera honesta y eficaz medidas de mayor transparencia y rendición de cuentas, así como promover el compromiso cívico. La isla necesita una transformación radical de sus prácticas presupuestarias y fiscales para restaurar la confianza en el gobierno. En febrero de 2016, CNE propuso la adopción de un marco para hacer precisamente esto. Como afirmaron mis colegas en ese entonces, el concepto de reglas fiscales:

²⁷ In a forthcoming paper from the Michigan Law Review, University of Florida Levin College of Law professor Andrew Hammond thoroughly describes federal law disadvantages towards Americans in the U.S. territories from accessing public benefits in programs such as Medicaid, the Supplemental Nutritional Assistance Program, and the Supplemental Security Income. Andrew Hammond, *Americans Outside the Welfare State*, July 13, 2020, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3650434

“se basa en la noción de que un esfuerzo impulsado localmente para reformar instituciones clave, y la adopción de una regla fiscal bien diseñada, puede transformar la posición fiscal de Puerto Rico e introducir reformas de gobernanza muy necesarias que aseguren la solvencia y sostenibilidad fiscal a largo plazo del Estado Libre Asociado”.²⁸

Pero estas reformas locales solo pueden funcionar si el gobierno federal realmente se compromete a hacer su parte, y eso va mucho más allá de una junta y un régimen de quiebra. El gobierno federal también debe rendir cuentas por la deuda de Puerto Rico y proveer algún tipo de alivio cuantitativo, ya sea mediante la inyección de fondos federales, la compra de deuda y/o una protección de su sistema de pensiones. Al final, el gobierno federal debe aceptar una realidad simple: no puede haber una rendición de cuentas adecuada de cuentas quebradas y rotas.

Desde hace años, la palabra “histórico” se ha utilizado para categorizar los desafíos que enfrenta Puerto Rico. De manera similar, la frase “ahora, más que nunca, Puerto Rico necesita” se ha utilizado para abogar por soluciones a sus necesidades urgentes. Pero, ¿cuánto tiempo más podremos seguir pronunciando estos estribillos sin seriamente abordar los problemas estructurales de Puerto Rico? Ya es hora de que nuestras acciones coincidan con la convicción de nuestras palabras. Las medias verdades y los eslóganes de campaña simplemente no bastarán.

²⁸ Center for a New Economy, *There is Another Way: A Fiscal Responsibility Law for Puerto Rico*, February 2016, <https://grupocne.org/2016/02/08/there-is-another-way-a-fiscal-responsibility-law-for-puerto-rico/>



El Centro para una Nueva Economía (CNE) es el primer y más importante think tank de Puerto Rico, un grupo independiente y no partidista que aboga por el desarrollo de una nueva economía para Puerto Rico. Durante los últimos 20 años, CNE ha trabajado para que Puerto Rico sea más productivo y estable a través de sus oficinas en San Juan y Washington, D.C. Informamos los debates de política pública vigentes y buscamos soluciones para los problemas más importantes y complejos de desarrollo económico analizando datos rigurosamente y produciendo investigaciones empíricas robustas. CNE es una organización sin fines de lucro 501(c)(3) que no solicita ni acepta financiamiento del gobierno. CNE recibe donaciones de individuos, instituciones privadas y organizaciones filantrópicas.

