

TESTIMONIO OFRECIDO EN LA VISTA PÚBLICA
DEL COMITÉ DE ENERGÍA Y RECURSOS NATURALES DEL SENADO DE ESTADOS UNIDOS
SOBRE LA ECONOMÍA, DEUDA Y OPCIONES DE PUERTO RICO

Sergio M. Marxuach
Director de Política Pública
Centro para una Nueva Economía
Jueves, 22 de octubre de 2015
Washington, DC



Buenos días, Presidente Murkowski, Senador Cantwell y miembros del Comité de Energía y Recursos Naturales del Senado de Estados Unidos. Les doy las gracias por la oportunidad de comparecer hoy ante el Comité para discutir los retos financieros y económicos que enfrenta Puerto Rico.

Puerto Rico enfrenta en este momento dos tipos de crisis, distintas pero relacionadas. La primera, y más urgente, surge de la débil situación financiera del gobierno. La segunda es el producto más de diez años de estancamiento económico.

Décadas de mala administración de las políticas económicas y fiscales han engendrado una economía caracterizada por: (1) déficits primarios crónicos; (2) un alto índice de deuda en relación al PNB; (3) bajos niveles de empleo en la economía formal; (4) una economía informal grande, que incluye actividades tanto legales como ilegales; (5) niveles significativos de corrupción gubernamental y de comportamiento predatorio de “cacería de rentas” tanto en el sector público como en el privado;¹ (6) evasión contributiva significativa; (7) una base productiva ahuecada; (8) y altos niveles de consumo y endeudamiento privado facilitados por el acceso a una moneda más fuerte que lo que los fundamentos de su economía permitirían de otra forma. En nuestra opinión, las similitudes con Grecia son evidentes.

A pesar de su pobre desempeño económico, la isla fue capaz de triplicar su deuda pública de \$ 24,000 millones en 2000 a \$ 72,000 millones en 2015. De hecho, durante este período el endeudamiento público de Puerto Rico creció a una tasa anual compuesta de 7.6%, mientras su ingreso (PBN) creció a una tasa nominal de apenas 3.6%.²

Dado el caso que durante los pasados quince años el endeudamiento de Puerto Rico ha crecido a una tasa anual promedio dos veces mayor que la tasa de crecimiento de su PNB, no debe sorprender que la deuda pública total de Puerto Rico en la actualidad excede su PNB. Para ser justos, es necesario aceptar que durante décadas el dinero que se tomó prestado fue bien utilizado, financió la construcción de escuelas públicas, hospitales, carreteras y otra infraestructura esencial. El problema es que durante los pasados veinte años más o menos una porción grande del dinero que se tomó prestado mediante emisiones de deuda de largo plazo fue utilizado para financiar déficits presupuestarios, gastos operacionales y “barriles de tocino”.

¹ La “cacería de rentas” puede definirse como la búsqueda de valor no compensado de parte de los actores económicos; contrasta con la búsqueda de ganancias, en la que los actores económicos buscan crear valor a través de actividad económica mutuamente beneficiosa.

² En Puerto Rico, el Producto Nacional Bruto (PNB), que mide el ingreso devengado por los residentes o por los factores de producción locales, es una medida más precisa de la actividad económica que el Producto Interno Bruto (PIB) debido a las distorsiones inducidas por las prácticas de transferencia de precios de las compañías multinacionales que operan en la isla. Para un análisis técnico de la brecha entre ambos en Puerto Rico, ver “Economic Growth” por Barry P. Bosworth y Susan M. Collins en *The Economy of Puerto Rico: Restoring Growth*, (Brookings Institution Press: Washington, DC, 2006), p. 17-81.

En febrero de 2014, las tres principales casas acreedoras degradaron a grado especulativo o de no-inversión la deuda del Estado Libre Asociado, así como la deuda emitida por varias de sus agencias e instrumentalidades.

La degradación crediticia ha tenido un efecto material adverso sobre las finanzas del Estado Libre Asociado porque le ha cerrado el acceso a los mercados de capital, al menos a tasas razonables. Esto en un momento en el que el gobierno central todavía está operando con un déficit presupuestario significativo, varias de las agencias e instrumentalidades del Estado Libre Asociado enfrentan vencimientos significativos en el corto plazo, la economía se contrae a una tasa anual estimada de 1.2%, la situación de liquidez es sumamente apretada, y la emigración neta ha aumentado a niveles que no se observaban desde la década de los 1960s.

Ante la magnitud y la multiplicidad de los retos que enfrenta Puerto Rico es obvio que no hay soluciones fáciles para resolver los problemas fiscales y económicos de la isla. El Congreso necesita implementar un programa abarcador, remover algunas de las desventajas impuestas sobre Puerto Rico bajo las disposiciones políticas actuales y eliminar algunas de las políticas discriminatorias que han estado vigentes durante mucho tiempo. La situación actual no permite acciones aisladas por parte de Washington: se necesita un plan abarcador.

En el corto plazo, el asunto más urgente que enfrenta Puerto Rico es su deteriorada situación de liquidez. Si las proyecciones de flujo de efectivo que ha hecho Conway MacKenzie son correctas, entonces Puerto Rico no tendrá efectivo suficiente para cumplir con todas sus obligaciones tan pronto como diciembre de este año.³

En ese caso, y ante la ausencia de (1) acceso a liquidez de emergencia o (2) indulgencia de parte de los acreedores, la probabilidad de un impago desordenado es muy alta, ya que la administración ha expresado firmemente su intención de mantener funcionando las operaciones esenciales del gobierno, y Puerto Rico no tiene posibilidad de recurrir al alivio que provee el Capítulo 9 del Código de Quiebras de EEUU.

Dada la ventana tan corta de tiempo, las opciones de política pública a nivel federal se reducen a (1) proveerle a Puerto Rico financiamiento de corto plazo para evitar un impago o (2) adoptar legislación que extienda la aplicación del Capítulo 9 a Puerto Rico.

En relación al Capítulo 9, lo primero que hay que notar es que la deuda de Puerto Rico está distribuida a través de una variedad de acreedores (18 emisores en total) que representan una madeja complicada de reclamos en un marco regulatorio y legal incierto. La situación hace que sea muy difícil que los acreedores funcionen como una clase porque cada grupo de acreedores estará preocupado de que cualquier alivio que le provea a la isla le hará más fácil a otro grupo de acreedores recobrar una cantidad mayor.

³ Conway MacKenzie, *Commonwealth of Puerto Rico Liquidity Update*, August 25, 2015.

En términos de la teoría de juegos, Puerto Rico enfrenta un juego en el que hay múltiples jugadores que a veces tienen intereses comunes y a veces tienen intereses encontrados. No llegar a un acuerdo perjudica a todo el mundo. En este tipo de juego, el resultado final puede ser uno de numerosos “equilibrios de Nash”, que generan resultados subóptimos para todas las partes envueltas.

El Congreso pudiera diseñar una forma para ayudar a Puerto Rico a salir de esta encrucijada, aprobando legislación que autorice al gobierno a permitirle a sus agencias, instrumentalidades y municipios en problemas fiscales a que se acojan a la bancarrota bajo el Capítulo 9 del Código de Quiebras de los EEUU.

Sin embargo, aunque apoyamos el que se le permita a Puerto Rico acogerse a los procedimientos del Capítulo 9 para ajustar su deuda, y creemos que esto le proveería un marco útil para abordar las fallas que existen de coordinación e información, también recalcamos que esta no es una solución completa o perfecta para todos los problemas de Puerto Rico.

Otro problema significativo en el lado fiscal es el costo del Plan de Salud del Gobierno, uno de los factores principales responsables del déficit presupuestario de Puerto Rico.⁴ Proveerle a Puerto Rico trato igual bajo los programas federales de salud, tales como Medicare, Medicaid y el *Affordable Care Act*, le proveería al Estado Libre Asociado un espacio fiscal que necesita y atajaría una injusticia que durante mucho tiempo ha sido infligida sobre los puertorriqueños. Porque la realidad es que los trabajadores y patronos puertorriqueños pagan los mismos impuestos de nómina que los trabajadores y patronos de los Estados Unidos continentales, pero los beneficios que recibe Puerto Rico han sido racionados injustamente mediante legislación federal.⁵

En el lado de la ecuación relacionada al crecimiento económico, recomendamos extenderle a Puerto Rico el programa federal de Crédito por Ingreso Devengado o *Earned Income Tax Credit* (EITC). El EITC federal es el programa anti-pobreza más importante de los Estados Unidos. Estudios recientes demuestran también que incentiva el trabajo, promueve el ahorro, ayuda a las familias pobres a sobrellevar los golpes financieros inesperados y fomenta un sentido de orientación hacia el futuro entre aquellos que lo reciben.⁶ La extensión de este

⁴ *Commonwealth of Puerto Rico Quarterly Report*, 7 de mayo de 2015, pp. 20-21 y 37-40.

⁵ Ver United States Government Accountability Office, *U.S. Insular Areas: Multiple Factors Affect Federal Health Care Funding*, GAO-06-75, (Octubre 2005), y *Puerto Rico: Information on How Statehood Would Potentially Affect Selected Federal Programs and Revenue Sources*, GAO-14-31, (Marzo 2014).

⁶ Ver Bruce D. Meyer, “The Effects of the Earned Income Tax Credit and Recent Reforms” en *Tax Policy and the Economy*, Vol. 24, Jeffrey R. Brown, ed., (University of Chicago Press, 2010); Sara Sternberg Greene, *The Broken Safety Net: A Study of Earned Income Tax Credit Recipients and a Proposal for Repair*, New York University Law Review, Vol. 88, Núm. 2, Mayo 2013; V. Joseph Hotz, Charles H. Mullin, y John Karl Scholz, *Examining the Effect of the Earned Income Tax Credit on the Labor Market Participation of Families on Welfare*, NBER Working Paper 11968, (National Bureau of Economic Research: Cambridge, MA, 2006); y Chuck Marr, Chye-Ching Huang, y Arloc

programa a Puerto Rico le proveería un ingreso suplementario significativo a las familias trabajadoras de la isla y estimularía la demanda agregada en el corto plazo.

El reto más complicado que tiene Puerto Rico, sin embargo, es cómo sostener el crecimiento económico a largo plazo. Esto depende de una serie de factores y variables que incluyen: la capacidad de acumular y aumentar el capital en todas sus formas – financiero, físico y humano; la eficiencia con la que los insumos se utilicen en el proceso de producción, lo que los economistas denominan como la productividad total de los factores de producción; el grado de apertura al mundo, que se ha convertido en un elemento sumamente importante a medida que el conocimiento fluye a través de las fronteras nacionales, y la inversión y el comercio extranjero influyen sobre los incentivos para innovar, imitar y utilizar nuevas tecnologías; y finalmente, estructuras institucionales que puedan adaptarse a los cambios y proveer los incentivos correctos para innovar y desarrollar nuevas tecnologías, reorganizar la producción para aprovechar nuevas oportunidades y acumular capital físico y humano.

En este contexto, recomendamos fuertemente que cualquier ahorro derivado de una reducción del servicio a la deuda se dedique *exclusivamente* a desarrollar e implementar una nueva política industrial para Puerto Rico que esté basada en (1) un conjunto de políticas horizontales como, por ejemplo, reformar el sistema de licencias y permisos que al momento es innecesariamente complicado y desalienta la innovación, reducir los costos de hacer negocio en la isla, incluyendo el costo de energía, y mejorar sustancialmente los estándares educativos; (2) descubrir nuevas oportunidades sectoriales a través de un proceso de diálogo y consulta con actores sociales clave en las esferas privada y cívica, e (3) “identificar efectos colaterales positivos, externalidades y áreas donde la sociedad pudiera aprender más.”⁷

Este nuevo proceso de aprendizaje podría lograr: nueva inversión en Investigación y Desarrollo, aumentar la productividad, identificar nuevas áreas de ventajas competitivas para empresas puertorriqueñas, estimular mayor crecimiento económico y crear empleos de alta calidad, que al final es lo que logrará ponerle fin al estancamiento económico que sufre Puerto Rico. En el Centro para una Nueva Economía estamos trabajando con expertos de la Universidad de Columbia, la Universidad de Brown, MIT y Brookings, entre varias otras instituciones, para desarrollar esta política industrial de mediano y largo plazo para Puerto Rico.

Finalmente, cualquier nueva estrategia de desarrollo para Puerto Rico, no importa cuán sofisticada o brillante, está abocada a fracasar si ignora el hecho que Puerto Rico ha llegado al límite del desarrollo que puede lograr dentro de las restricciones que le impone un

Sherman, *Earned Income Tax Credit Promotes Work, Encourages Children at School, Research Finds*, (Center on Budget and Policy Priorities: Washington, DC, 2014), entre otros.

⁷ Joseph E. Stiglitz y Bruce C. Greenwald, *Creating a Learning Society: A New Approach to Growth, Development, and Social Progress*, (Columbia University Press: New York, 2014), p. 489.

estatus político subordinado que resulta humillante para los puertorriqueños e indigno para los Estados Unidos.⁸

En conclusión, Presidente Murkowski, le agradezco a usted y al Comité la oportunidad de participar en esta importante discusión de política pública. Quedo a su disposición para contestar las preguntas que usted o los miembros del Comité tengan a bien hacerme.

⁸ Al no ser ni un estado soberano ni un estado de la unión, Puerto Rico carece de la autoridad para negociar tratados internacionales; no tiene acceso a financiamiento de emergencia de instituciones multilaterales; carece de instrumentos para elaborar una política monetaria; tiene herramientas fiscales limitadas y representación nominal en el Congreso. Más aún, el Tribunal Supremo de Estados Unidos ha determinado que es constitucionalmente permisible que el Congreso discrimine contra Puerto Rico en la aplicación de programas federales mientras exista “una justificación racional” para hacerlo.