



Tareas

E-ISSN: 0494-7061

cela@salacela.net

Centro de Estudios Latinoamericanos

"Justo Arosemena"

Panamá

Pantojas García, Emilio

¿ES PUERTO RICO LA GRECIA DEL CARIBE?

Tareas, núm. 153, mayo-agosto, 2016, pp. 93-103

Centro de Estudios Latinoamericanos "Justo Arosemena"

Panamá, Panamá

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=535055492008>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

¿ES PUERTO RICO LA GRECIA DEL CARIBE?*

Emilio Pantojas García **

Resumen: La clase política de Puerto Rico se ha convertido en una élite rentista que recauda impuestos y reparte contratos. Esa es la raíz del problema fiscal. Se aumenta la recolección de impuestos y se gasta en obras poco productivas o innecesarias. Según el Washington Post, “los banqueros de Wall Street facilitaron el endeudamiento cobrando \$880 millones en cargos por transacciones”. La crisis fiscal de Puerto Rico tiene un fondo estructural: el colapso del modelo Estado Libre Asociado. La salida de la crisis fiscal depende de la capacidad para impedir que la élite rentista continúe con sus prácticas corruptas.

Palabras clave: *Puerto Rico, crisis fiscal, corrupción, Estado Libre Asociado, EEUU.*

* Ponencia presentada en el Primer Taller de Estudio Sobre Desarrollo, Integración y Cooperación del Caribe y Centroamérica, 4 de septiembre de 2015, Santo Domingo, República Dominicana.

**Sociólogo, profesor e investigador en la Universidad de Puerto Rico.

La noción de que Puerto Rico es la 'Grecia del Caribe' fue planteada por la revista *The Economist* en el artículo “Puerto Rico: Greece in the Caribbean” del 26 de octubre de 2013. El artículo no firmado inscribió el tema de la deuda fiscal y la posibilidad de impago del gobierno de Puerto Rico al debate financiero y económico internacional. En esta publicación se argumentaba que la Isla, al igual que Grecia, era una economía no competitiva encerrada en una unión monetaria con un país vecino mucho más rico y productivo. El sector público de Puerto Rico era tan ineficiente como el de Atenas y la posibilidad del impago precipitaría una crisis mayor que ahuyentaría los inversionistas y aumentaría el costo de tomar prestado para financiar la gestión pública. Advertía, además, que las lecciones de Grecia indicaban: 1) Que la austeridad fiscal no es una buena solución en la ausencia de competitividad económica global, 2) que los problemas financieros debían resolverse con prontitud y orden, y 3) que el gobierno Federal de EEUU debía proveer ayuda financiera temporera para facilitar la solución.

El 29 de junio de 2015, el gobernador de Puerto Rico, Alejandro García Padilla, anunció al país lo que todos ya sabían, que la deuda del gobierno era impagable. Durante este período todo lo que se hizo para resolver la crisis fiscal fue contrario a lo recomendado por el artículo de *The Economist*: 1) Se aprobó la “Ley Especial de Sostenibilidad Fiscal y Operacional del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico” (Ley 66 de 2014) declarando austeridad fiscal, 2) se aumentaron impuestos en varios renglones, 3) se tomó un préstamo de \$2.5 mil millones para 'blindar' las finanzas públicas y garantizar el flujo de efectivo y 4) no se articuló ninguna estrategia para estimular la inversión productiva ni reposicionar la economía puertorriqueña en las cadenas de valor global.

¿Cómo llegamos aquí?

El esquema de administración y corrupción que llevó al país al endeudamiento crónico y la insolvencia se inició bajo la administración del gobernador Pedro Rosselló (1993-2000) del Partido Nuevo Progresista (PNP). Se desarrollaron obras públicas faraónicas (acueductos, tren urbano, el Coliseo de Puerto Rico) sobre la base de deuda de las corporaciones pú-

blicas y contratos condicionados a donaciones al partido en el gobierno. El 'diezmo', llegaron a llamarle a esta condición para la contratación con el gobierno. Así, se multiplicaron, no solo la deuda, sino los entes emisores de deuda (corporaciones públicas, municipios, el gobierno central). La clase política y sus allegados contratistas del gobierno se enriquecieron mediante prácticas ilícitas dentro de esquemas aparentemente legales. Más de treinta miembros de la administración Rosselló fueron a parar a las cárceles por corrupción. Este esquema ha continuado con variaciones por los cuatro gobiernos subsiguientes a pesar de los cambios de partido: La administración de la gobernadora Sila Calderón (2000-04), del Partido Popular Democrático (PPD); la administración del gobernador Aníbal Acevedo Vilá (2005-08), PPD; la administración del gobernador Luis Fortuño (2009-12), PNP y la presente administración del gobernador Alejandro García Padilla, PPD.

El esquema de obras faraónicas sobre la base de emisiones de deuda mediante bonos del gobierno, aumento en los impuestos, contratos a afiliados y donantes de los partidos, son los elementos que agravan la crisis. La clase política puertorriqueña se ha convertido en una élite rentista que recauda impuestos y reparte contratos. Esa es la raíz del problema fiscal. No se estimula la economía pero se aumenta la recolección de rentas (impuestos) y se gasta en obras poco productivas o innecesarias.

Pero para llegar a este punto se necesitó la complicidad de Wall Street, compañías financieras transnacionales como UBS, Citigroup, Goldman Sachs y la negligencia de agencias federales como el Departamento del Tesoro y la Reserva Federal, que guardaron silencio. Estas y otras compañías tomaron ventaja del estatus fiscal de Puerto Rico como 'posesión' (colonia) de EEUU. Ello exime las ganancias de empresas que operan en Puerto Rico del pago de impuestos federales. En el caso de los bonos del gobierno de Puerto Rico, estos están exentos del pago de impuestos locales, estatales y federales en cualquier jurisdicción de EEUU. Esta triple exención hacía muy atractivos estos bonos a los inversionistas norteamericanos, especialmente fondos mutuos de pensiones estatales y privados. De acuerdo con un editorial del *Washington*

Post del 6 noviembre de 2013, “los banqueros de Wall Street facilitaron el endeudamiento cobrando \$880 millones en cargos por transacciones. Un promedio de \$67.7 millones por año entre 2000 y 2013. Esto es aparte de intereses ganados en préstamos o compra de bonos, pues muchos de estos bancos mercadearon los bonos como productos de sus carteras.”¹

La crisis fiscal de Puerto Rico, no obstante, tiene un fondo estructural: El colapso del modelo Estado Libre Asociado / Operación Manos a la Obra (ELA/OMO), que sirvió de base a la industrialización y modernización de Puerto Rico entre 1948 y 1996.

El colapso del modelo ELA / OMO

En 1997, luego de la derogación de la Sección 936 del CRI y de la creación de la OMC, Puerto Rico clasificado como la jurisdicción número veintidós en competitividad mundial por la firma Political Risk Services. Una década más tarde (2007-08), el Foro Económico Mundial (World Economic Forum, WEF) clasificó a la Isla en la posición 36 en competitividad mundial y dos años más tarde (2009-10) cayó a la posición 42.

Si bien factores internos y eminentemente políticos, constituyeron la base de la contracción económica de que comenzó en 2006, el deterioro de la competitividad económica internacional de Puerto Rico es la base del colapso de la economía puertorriqueña y del modelo de desarrollo industrial dependiente.

Históricamente el crecimiento de la economía puertorriqueña se fundamentó en factores políticos y económicos excepcionales que se derivan de su condición de, 'posesión' o colonia de EEUU, estos son:

1. Mercado común con EEUU: acceso comercial libre de aranceles.
2. Moneda común: el dólar, que facilita los flujos financieros y el crédito comercial dentro del sistema bancario y financiero norteamericano.
3. Subsidios federales millonarios: desembolso de fondos del gobierno federal para programas del gobierno estatal, gasto de las agencias del gobierno federal en Puerto Rico, transferencias a individuos, prestaciones sociales.

4. Status de paraíso fiscal para empresas transnacionales desde 1952 hasta 1996 y otras exenciones fiscales extraordinarias (e.g., triple exención de impuestos federales para bonos del gobierno de Puerto Rico).

La creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en 1995 y la derogación de la Sección 936 del Código de Rentas Internas (CRI) de Estados Unidos eliminaron los privilegios comerciales de Puerto Rico, así como las ventajas fiscales excepcionales. Antes de la creación de la OMC y de la proliferación de tratados de libre comercio entre Estados Unidos y diversos países del hemisferio, los productos fabricados en Puerto Rico contaban con libre acceso al mercado norteamericano. Junto a las exenciones fiscales del gobierno federal, estos privilegios coloniales promovieron el desarrollo de un complejo manufacturero que producía a las empresas transnacionales norteamericanas más ganancias que sus inversiones en el Reino Unido y Canadá, economías mucho más grandes que la Isla. En Puerto Rico se manufacturaban, por ejemplo, la mayoría de las “drogas milagrosas” producidas por transnacionales norteamericanas, exentas de impuestos federales. En la Isla se acumulaban miles de millones de dólares en depósitos bancarios exentos de impuestos federales que se manejaban por bancos locales, norteamericanos y españoles. En 1990 Puerto Rico se clasificaba como la jurisdicción internacional más competitiva del mundo.

La liberalización comercial que eliminó los regímenes de preferencias comerciales y subsidios fiscales, junto a los tratados de libre comercio del hemisferio americano, resultaron en la marginalización de Puerto Rico de las cadenas de producción y valor global. Esto es, Puerto Rico perdió las ventajas competitivas excepcionales que le permitían atraer inversiones en negocios transnacionales como las industrias farmacéuticas, productos electrónicos de consumo y otras manufacturas mercadeadas globalmente. Puerto Rico ya no cuenta de forma exclusiva con libre acceso al mercado norteamericano, como tampoco cuenta con un status privilegiado de paraíso fiscal para la manufactura.

El impacto de los subsidios federales es cada día menor debido a la corrupción pública y la impericia administrativa de los funcionarios de gobierno nombrados por razones prin-

cipalmente políticas. La moneda común ya no es una ventaja pues otros países la tienen (Ecuador, El Salvador, Panamá) pero, más importante aún, su importancia se vinculaba a libre acceso comercial del que hoy gozan todos los países que tienen tratados de libre comercio con Estados Unidos, desde México hasta Chile.

Al igual que otras economías clasificadas por el Banco Mundial como de 'ingresos altos y medios altos' (e.g., Irlanda, Costa Rica), la economía puertorriqueña se ha tornado menos atractiva para la inversión directa extranjera en la manufactura, frente a los llamados 'países emergentes' de Asia. Los factores globales de costo (salarios, productividad, transportación, aranceles y acceso a mercados internacionales) han cambiado desde la creación de la OMC y desde el ingreso de China a esta en 2001. Hoy, por ejemplo, el trato igual al que obligan las reglas de la OMC permite que una planta farmacéutica operando en China sea certificada por la agencia federal norteamericana Food and Drug Administration para exportar medicamentos listos para el consumo humano en EEUU. Esto permite la fabricación de medicamentos en China a precios más competitivos que en Puerto Rico. Sin restricciones fitosanitarias, sin las ventajas fiscales de la sección 936, bajo igualdad de condiciones fiscales provistas por la sección 901 del CRI y sin niveles de productividad como los de las plantas chinas, no hay incentivos para retener o establecer la producción en Puerto Rico. Los países de ingresos medios que sobrevivieron la entrada de China a la OMC y a la desreglamentación de varias industrias (textiles, servicios, etc.), han recurrido a la innovación y la búsqueda de nichos de producción internacional para mantenerse vinculados de forma dinámica a la nueva economía global. Los gobiernos de Puerto Rico que vivieron esta transformación no lograron articular una estrategia efectiva de reposicionamiento y reinserción de Puerto Rico en la economía global. De hecho, ni siquiera en la economía norteamericana.

Nada significativo se hizo para desarrollar un centro de servicios internacionales en la Isla. Tampoco se desarrolló un complejo de investigación y desarrollo científico como se anunció en los ochenta, ni se desarrollaron efectivamente nuevos segmentos del turismo, ni se logró convertir la Isla

en un centro de trasbordo internacional de mercancías entre EEUU y América Latina, o Europa y América Latina. Una propuesta holandesa para desarrollar varios puertos de la Isla para trasbordo europeo se ignoró, mientras que Miami se convirtió en “la capital estadounidense del Caribe y América Latina”.

¿La Grecia del Caribe?

La crisis que enfrenta Puerto Rico no es meramente fiscal, es una crisis de gobernanza. Es una crisis de sus instituciones y su liderazgo político. De acuerdo con el *Informe de Competitividad Global 2014-15*, del Foro Económico Mundial (FEM), Puerto Rico ha mejorado su posición competitiva ascendiendo a número 32 en el escalafón global. Comparada con Grecia, no obstante, la situación y posición competitiva de Puerto Rico es relativamente 'mejor', o quizá menos 'mala'. Si hacemos una comparación entre Puerto Rico y Grecia utilizando el índice de competitividad global del FEM, corroboramos esta observación. El cuadro 1 (p. 102) muestra que con solo 3 excepciones, infraestructura, salud y educación primaria y tamaño del mercado, Puerto Rico goza de una posición más competitiva que Grecia.

Asimismo, mientras la deuda de Puerto Rico asciende a \$72.5 billones de dólares y está en manos de inversionistas privados, la deuda de Grecia sobrepasa los •300 billones de euros y dos terceras parte de esta está en manos de instituciones financieras internacionales o regionales (FMI, Banco Central de Europa). En otras palabras, la deuda de Puerto Rico está sujeta a leyes federales y estatales, mientras que la deuda griega es una 'deuda soberana' que está sujeta a los tratados europeos de “rescate financiero” (*bailout*) que estipulan, entre otras cosas, que la deuda de sus signatarios no puede ser recortada.

Esta diferencia fue dramatizada por un incidente entre el ministro de Finanzas de Alemania, Wolfgang Schaulbe, y el secretario del Tesoro de EEUU, Jack Lew. En una conferencia del Bundesbank en Frankfurt el secretario Lew argumentó a favor de un acuerdo de reestructuración más sostenible para Grecia y llamó a la construcción de confianza entre ese país y la 'Troika' que negocia el acuerdo (FMI, Banco Central de Europa y la Comisión Europea). A ese 'llamado' Schaulbe res-

Cuadro 1
Posición global: Puerto Rico y Grecia (2014-15)

	Puerto Rico	Grecia
Posición global (2011-12)	36	90
Posición global (2014-15)	34	85
Requisito básicos (20 %)	68	76
Instituciones	34	85
Infraestructura	58	36*
Ambiente macroeconómico	99	136
Salus y educación primaria	103	41*
Incrementadores de eficiencia (50%)	28	65
Educación superior y entrenamiento	27	44
Eficiencia del mercado de bienes	20	85
Eficiencia del mercado laboral	46	118
Desarrollo del mercado financiero	21	130
Preparación (readiness) tecnológica	37	39
Tamaño del mercado	60	49*
Factores de innovación y sofisticación (30%)	27	74
Sofisticación de los negocios	18	74
Innovación	29	79

Fuente: Klaus Schwab, World Economic Forum, The Global Competitive Report 2014-2015, pp. 194-95, 314-15.

pondió que “ellos aceptarían a Puerto Rico a la euro zona si EEUU se llevara a Grecia a la 'unión del dólar'. Implicando que si los norteamericanos no habían podido elaborar un plan de reestructuración para la Isla con una deuda cinco veces menor que la de Grecia, sus consejos y llamados eran redundantes. El Ministro Schaulbe añadió que EEUU no tiene idea de lo que es una unión monetaria y no entiende nada de los tratados europeos.²

No obstante, Puerto Rico y Grecia comparten un serio pro-

blema de gobernanza que es la base de la crisis fiscal. En medidas de gobernanza del Foro Económico Mundial los lugares que ocupan están muy por debajo de su lugar en el escalafón de competitividad global, como muestra el cuadro 2.

Ambos países reflejan bajos niveles de confianza en políticos, transparencia en formulación de política y capacidad para retener talento. También reflejan altos niveles de favoritismo en decisiones de oficiales de los gobiernos, malgasto gubernamental, costo a negocios de crimen y carga reglamentaria pública.

Puerto Rico, ciertamente, no es Grecia, aunque confrontan problemas de gobernanza importantes que constituyen la raíz de sus crisis fiscales. La Isla es un colonia norteamericana que “pertenece a, pero no es parte de Estados Unidos”. La unión de Puerto Rico y Estados Unidos no es una unión entre países soberanos y por tanto la deuda de la Isla es muy distinta a la de Grecia.

Cuadro 2
Puerto Rico y Grecia: Gobernanza / Instituciones

2014-15	Puerto Rico	Grecia
Desvío de fondos públicos	44	81
Pagos irregulares y sobornos	44	78
Confianza en políticos	57	106
Transparencia en formulación de política	66	120
Capacidad de atraer talento	81	127
Favoritismo en decisiones de oficiales de gobierno	83	109
Deuda general del gobierno % PIB	104	142
Capacidad para retener talento	106	96
Balance presupuestario gobierno % PIB	109	66
Malgasto gubernamental (<i>wastefulness</i>)	112	131
Tasa contributiva como % ganancias	116	96
Costo a negocios de crimen	122	45*
Carga reglamentaria pública	138	136

Fuente: Klaus Schwab, *World Economic Forum, The Global Competitive Report 2014-2015*, pp. 194-95, 314-15.

Cualquier solución a la crisis fiscal y económica de Puerto Rico dependerá, sobre todo, de decisiones del Congreso, el Presidente, el Departamento del Tesoro y la Reserva Federal de EEUU. No obstante, hasta ahora ninguno de estos actores ha querido intervenir para buscar una solución. El anuncio del 29 de junio de que la deuda de Puerto Rico era impagable constituía, ante todo, una movida para obligar al gobierno norteamericano a actuar. En agosto, el Banco Gubernamental de Fomento no pagó algunos de las deudas cuyo plazo se cumplieron, pero el gobierno no ha declarado la quiebra ni la intención de no pagar todas las deudas. De hecho, la deuda de Puerto Rico está fragmentada en diversos componentes.

En este momento se plantean como posibles soluciones:

1) que el Congreso de EEUU apruebe el Proyecto de la Cámara HR 5305 conocido como la ley de Uniformidad de Capítulo 9 para Puerto Rico. Esta ley permitiría a las corporaciones públicas del gobierno de Puerto Rico acogerse a la quiebra bajo la protección de la ley federal de quiebras y reestructurar la deuda y reorganizar las corporaciones.

2) El nombramiento por el Congreso de una Junta de Control Financiero que tomaría decisiones que el Gobierno ni la Legislatura de Puerto Rico están dispuestos a tomar por el costo político que calcularían tendrían.

3) Algún tipo de asistencia del Departamento del Tesoro, bien sea garantizando la deuda (los bonos) o permitiendo que el Banco de la Reserva Federal compre los bonos que serían repagados bajo un nuevo plan en términos más favorables.

4) Que los bonistas acepten una reducción de la deuda y los intereses y nuevos términos de pago.

Curiosamente el secretario del Tesoro, Jack Lew, que urgió al ministro Schaulbe a buscar términos más suaves para Grecia, no hace lo mismo por Puerto Rico. Es posible que la razón para ello sea que en Grecia, contrario a Puerto Rico, se eligió un nuevo gobierno distinto al de los regímenes corruptos que llevaron al país a la situación de quiebra. En Puerto Rico, mientras tanto, gobierna uno de los dos partidos que llevaron a la quiebra al país. En tanto que la élite rentista y corrupta que gobierna la Isla es incapaz de hacer reformas y los indignados de Puerto Rico, contrario a los griegos, no se ponen de acuerdo, las instancias del gobierno federal norteamericano

americano sobre las que recae la posible solución se muestran renuentes a intervenir.

Hay salidas a la crisis fiscal y económica de Puerto Rico, pero ello dependerá de la posibilidad de establecer mecanismos que impidan que la élite rentista que gobierna continúe con sus prácticas corruptas. El prerrequisito para cualquier solución es la disposición a hacer reformas y cambios radicales que recobren la confianza de los funcionarios federales norteamericanos y de los inversionistas internacionales en las instituciones del país. La kakistocracia (gobierno de los peores) bipartita que gobierna no da signos de querer reformar el aparato gubernamental, ni la partidocracia dominante, ni sus prácticas de mala gobernanza. Mientras eso sea así, el impasse continuará.

Notas

1. Editorial del *Washington Post*, 6 de noviembre de 2013, "Puerto Rico's Sinking Economy Needs Help", https://www.washingtonpost.com/opinions/puerto-ricos-sinking-economy-needs-help/2013/11/06/35b93dac-4327-11e3-8b74-d89d714ca4dd_story.html (31/VIII/2015). Ver también, Michelle Kaske and Martin Z. Braun, Puerto Rico's Slide, Bloomberg Quick Take. <http://www.bloombergtake.com/quicktake/puerto-ricos-slide> (31/VIII/2015).
2. Reuters, 11 de julio de 2015, <https://www.rt.com/news/273076-trade-greece-puerto-rico/> (1/IX/2015). [?]. Ver más en: http://www.80grados.net/es-puerto-rico-la-grecia-del-caribe/#footnote_1_29227