

## Presentación Foro Revista Jurídica

Ingrid M. Vila Biaggi, PE

3 de febrero de 2016

### **El País desfigurado: una mirada a los problemas estructurales que impiden el progreso congruente y sustentable de Puerto Rico**

Buenas tardes. Agradezco a la Revista Jurídica por su invitación y por su iniciativa de propiciar un foro como éste para atender el tema de la crisis que enfrenta Puerto Rico. Le extiendo un saludo a los profesores con quienes me honra compartir éste panel y un saludo a los estudiantes, profesores y al público que nos acompaña hoy.

En un inicio le comenté a José y a Hans de la Revista Jurídica, que resulta peligroso atender el tema de la crisis fiscal y la deuda en el vacío.

Por eso la pregunta que me planteé en este trabajo fue explorar ¿cuáles son los problemas estructurales que impiden el progreso congruente y sustentable de Puerto Rico? Al desarrollar este trabajo lo que busco por un lado es despertar interés en que miremos más allá de los discursos y la propaganda política y de intereses económicos que han desfigurado la realidad por décadas. Al lado de todo político, banquero y bonista hay algún alza cola bajo contrato, listo para validar desde la cumbre de la intelectualidad la postura deseada. Posturas que en demasiadas ocasiones aceptamos con resignación y sumisión, más aún si luego son replicadas por algún “analista” radial. Busco romper con el discurso público que ocupa y distorsiona continuamente el desarrollo de la política pública.

Debido a la limitación del tiempo no voy a abordar el repaso histórico específicamente y me voy a concentrar en la segunda mitad del artículo.

#### **LA CRISIS Y LA DEUDA**

Nuestro País continúa su lucha de sobrevivencia en el siglo XXI bajo el orden social, político y económico impuesto por los Estados Unidos desde inicio del siglo XX. Un orden regido por indicadores económicos, por ganancias de la empresa privada, por el inversionismo político, por el discrimen y la desigualdad, por el consumerismo, por el individualismo. **El *American Dream* es una aspiración de superación individual, no colectiva.**

Y la crisis, aunque ha cobrado mayor relevancia en la discusión pública en los pasados años, claramente no es un tema que se limita a la historia reciente. Como expongo en el artículo, Puerto Rico lleva sumergido en ella desde sus comienzos como colonia estadounidense en el 1898, posiblemente desde antes. Constantes como:

- una estructura económica de capital ausente que nunca ha logrado generar los empleos que necesita el país,
- la corrupción y el inversionismo político,
- el patronazgo,
- el control de una élite local cuyo objetivo es obtener beneficios marginales de la relación colonial,
- la falta de ahorro y la dependencia en ayudas federales,
- la incompetencia en la administración pública y en la política local,
- la desigualdad y la destrucción ecológica...

..Todas nos han acompañado a través de nuestra trayectoria como colonia. Y todos son indicadores de un País en crisis. Además un País sin soberanía y subyugado al control federal es un País castrado y con limitadas posibilidades.

Esta es una crisis profunda que no se resuelve ni con un informe fiscal ni con cinco vistas congresionales. Puerto Rico es un reflejo de la decadencia de los valores de la nación estadounidense capitalista donde se fomenta la superación individual y se resiste y evade la cooperación y la aportación para la construcción de la sociedad común. En esta trampa de sobrevivencia individual estadounidense es que está sumergido Puerto Rico.

Por esto reducir el tema de la crisis al ámbito fiscal me parece una discusión incompleta y simplista. No se puede divorciar la crisis fiscal y económica de la crisis política, democrática, social, ambiental y humana. Como resume Adela Cortina sobre el funcionamiento de la economía en la sociedad y cito:

En efecto, en lo que se refiere a la economía, esa actividad que los positivistas de todos los tiempos han descrito como ‘neutral’, como ajena a los valores, como un mero mecanismo sometido a leyes cuasi naturales, resulta ser en realidad todo lo contrario a las pretensiones positivistas, resulta ser que sin recursos físicos no funciona la

economía, pero tampoco sin recursos humanos y sin recursos sociales, sin valores compartidos... sin esa densa trama de asociaciones humanas que componen en realidad la más fecunda riqueza de las naciones de los pueblos. Si falta el capital social, no hay ni siquiera negocios en este universo globalizado, en el que la red protectora de valores y las asociaciones presta el suelo indispensable para que funcionen con bien las transacciones y contratos.<sup>1</sup>

Cierro la cita. Veamos esto en el contexto de Puerto Rico. Un lugar donde impera la desconfianza en el gobierno estatal y federal, basado en una relación con Estados Unidos que ha sido en el mejor de los casos de tutelaje y en el peor de los casos de abuso, opresión y explotación; donde nunca se nos ha ofrecido sentarnos en la misma mesa para una negociación entre pares; donde el Congreso ejerce su poder sobre Puerto Rico con absoluta incompetencia, tomando decisiones unilaterales que nos afectan sin tan siquiera consultarnos; donde se nos trata de imponer una cultura obviando nuestro contexto histórico. Sin condiciones básicas de respeto, igualdad, autonomía y solidaridad cualquier sociedad tarde o temprano fracasa.

Y si a alguien todavía le queda alguna duda sobre la falta de autoridad soberana les recuerdo la Junta de Control Fiscal federal. Y valga la aclaración, que el que inviten a ciertos puertorriqueños afines con la idea, a presentar sus posturas personales en vistas congresionales no equivale a participación democrática del proceso.

Y esto me lleva a la discusión de la deuda, pues fue el gobierno de los Estados Unidos el que nos abrió la puerta al mercado de bonos municipales ofreciendo la triple exención contributiva (local, estatal, federal) a los que compraran los bonos de Puerto Rico. Y no quiero con esto excusar la irresponsabilidad con la que administraciones de ambos partidos manejaron los déficits y la deuda acumulada, como expongo en el artículo: esos que quisieron aparentar que la vida en Puerto Rico era como la de Estados Unidos e impusieron unos costos y gastos insostenibles en nuestra estructura gubernamental, a la vez que se repartían el bizcocho del gasto público entre sus allegados.

Y tampoco se puede excusar a la élite local que vive del sistema. Una élite que evitó en gran medida que Puerto Rico y el gobierno entrara más temprano en la discusión

---

<sup>1</sup> ADELA CORTINA, ALIANZA Y CONTRATO: POLÍTICA, ÉTICA Y RELIGIÓN 98 (2001).

sobre la reestructuración de la deuda pues esto afecta sus intereses personales y económicos. Una élite que conoce de primera mano los problemas estructurales de nuestra economía y nuestro gobierno, pero que a la hora de realizar emisiones de bonos se quedaba calladita y se ocupaba de poner suficiente “frosting” al asunto para disfrazarlo, por las ganancias que obtenía de las transacciones.

Pero de igual manera no se puede excusar al gobierno federal y al Congreso, pues toda la estructura e instituciones que definen la vida económica en la Isla son de su autoría, produciendo la dependencia de Puerto Rico en los Estados Unidos. **Si resultaron insostenibles para apoyar la deuda es también como resultado del propio diseño fallido congresional.**

Y es precisamente la triple exención contributiva conferida por el Congreso lo que hizo atractivas las emisiones de deuda del gobierno de Puerto Rico, pues les brindaba una ventaja considerable a los bonistas por concepto del beneficio de la exención. Y aunque el atractivo es claro, también así el riesgo, pues realizaron la inversión en una colonia estadounidense con niveles sostenidos de desempleo, de desigualdad social y con un modelo económico, legal y social controlado totalmente por el Congreso estadounidense, como hemos señalado anteriormente.

Por esto tenemos que concluir que la deuda nunca ha sido sustentable. Y es que como único la deuda es sustentable es si existe una estructura económica, política y legal adecuada que la sostenga. En Puerto Rico no tenemos acceso a un mecanismo de reestructuración (aunque les voy a presentar una vertiente a explorar), no controlamos la moneda (que en la mayoría de los casos de países en situaciones similares, a la vez que reestructuran devalúan la moneda para reactivar la economía), el Congreso nos pone y nos quita unilateralmente, según sus intereses, herramientas para atraer capital foráneo, tenemos limitaciones considerables en nuestras relaciones comerciales con el mundo y se nos imponen unos costos irrazonables en el transporte marítimo, entre otras limitaciones. **La deuda nunca ha sido sustentable; puede haber sido manejable en ciertos periodos, pero sustentable nunca.**

Una reseña de Luisa García Pelatti sobre un informe de *DWS Investment* del 2012 señala:

“Claramente, invertir en bonos de Puerto Rico requiere un análisis de crédito profundo. No recomendamos a los inversionistas que inviertan en bonos de Puerto Rico sólo por el alto rendimiento y la triple exención...No hemos identificado un motor que impulse un crecimiento económico que sea suficiente para hacer frente a las masivas y crecientes deudas”.<sup>2</sup>

Y aunque este es un informe que se puede considerar “Monday morning quarterbacking”, pues ya en el 2012 la situación de la deuda iniciaba su trayecto más álgido, lo que expresa el reporte es una realidad vigente desde los años setenta (los refiero al Informe Tobin, informe Kreps). **Las garantías que puede ofrecer el gobierno local son tan frágiles como la fuerza de los intereses económicos y políticos que inciden sobre las decisiones congresionales.**

Y como señalo en el artículo, mientras el gobierno de Puerto Rico suplica para que el Congreso le provea acceso al Capítulo 9 de quiebras federal, el Congreso recibe a su vez una presión desproporcional a través del cabildeo de fondos buitres, bonistas y el sector financiero para asegurar que sus intereses se salvaguarden. Similar a las presiones que ponían la empresas azucareras a principio de siglo XX para obtener concesiones y tratos lucrativos. Ya el Washington Post advirtió este pasado diciembre que la situación de la deuda y la crisis fiscal de Puerto Rico se perfilan como las batallas de cabildeo congresional de mayor prominencia para el 2016.

Sin embargo, me parece que los bonistas, deberían preocuparse por otros asuntos también, como por ejemplo la falta de acción proactiva por parte de los Estados Unidos para revertir los efectos del cambio climático. Como Isla caribeña, Puerto Rico estará más expuesto a eventos atmosféricos y climatológicos más agudos, a aumentos en los niveles del mar que ya atentan contra comunidades, contra la infraestructura construida y el sector turístico; y sin duda amenazan la seguridad de repago de la deuda en el futuro. Pero estos son temas que no se divulgan en los *Official Statements* de las emisiones o en las calificaciones de las casas acreditadoras.

Por esto irrita el que todavía las recomendaciones de los consultores norteamericanos para atender la crisis actual se centren en atender el tema fiscal,

---

<sup>2</sup> Luisa García Pellati, *De la triple exención a la triple amenaza*, Sin Comillas.com, 16 de marzo de 2012, <http://sincomillas.com/de-la-triple-exencion-a-la-triple-amenaza/> (última visita 23 de diciembre de 2015).

como causal única y singular de la crisis. El propio informe que se presentó el 9 de septiembre de 2015 indica que el objetivo del equipo de trabajo conformado por el gobernador Alejandro García Padilla para atender la crisis es reducir la brecha de financiamiento del Estado Libre Asociado.<sup>3</sup>

Por ende sus recomendaciones se centran en: aumentar ingresos, reducir gastos, reestructurar la deuda y continuar abriendo el camino al capitalismo sin control vía una agenda neoliberal, en clara amenaza a nuestra ya maltrecha democracia. Y curiosamente el plan no atiende la disparidad que representa la Ley 22 de 2012, Ley para incentivar el traslado de inversionistas a Puerto Rico, que ofrece exención contributiva a los millonarios estadounidenses que se muden a la Isla.<sup>4</sup>

{Y aquí quisiera hacer un paréntesis para abordar un tema que he estado explorando en los pasados días y que no incluyo en mi artículo. Uno de los argumentos que levantan aquellos que todavía se oponen a la reestructuración de la deuda y piensan que Puerto Rico tiene la obligación constitucional pagar la totalidad de su deuda es que al ofrecer estas emisiones se entendía que Puerto Rico no tenía acceso a la Ley de Quiebra Federal pues, como ya sabemos el Congreso excluyó en 1984 a Puerto Rico del estatuto, y que por ende la disposición constitucional le garantizaba el repago como prioritario, no importa qué.

Sin embargo, si vamos al Diario de Sesiones de la Convención de la Constituyente y exploramos la discusión que allí se dio en torno a la que luego se adoptaría como la Sección 8, del Artículo 6 de la Constitución, encontramos una discusión interesantísima. José Rosario Gelpí solicita incorporar una enmienda que le permita a la Asamblea Legislativa decretar una moratoria en caso de una emergencia nacional o insular en cuanto al pago y cobro de cualquier clase de contribuciones. Víctor Gutiérrez Franqui encuentra la enmienda innecesaria pues indica que la Asamblea Legislativa siempre tendría esa facultad. Gelpí riposta indicando que entiende que la Asamblea Legislativa no tiene esos poderes y quiere evitar controversias judiciales. Juan B. Soto entonces interviene y recuerda que existe una Ley de Quiebras federal producto de la emergencia que existió durante el gobierno

---

<sup>3</sup> Véase *Puerto Rico Fiscal and Economic Growth Plan*, Working Group for the Fiscal and Economic Recovery of Puerto Rico Pursuant to Executive Order 2015-022, p. 4, September 9, 2015, <http://www.bgfpr.com/documents/PuertoRicoFiscalandEconomicGrowthPlan9.9.15.pdf> (última visita 23 de diciembre de 2015).

<sup>4</sup> Ley Núm. 22 de 17 de enero de 2012.

del Presidente Roosevelt (se crea el Cap. 9) y que la misma rige en Puerto Rico. Y ustedes dirán, todo eso está tremendo, el problema es que nos excluyeron en el 1984. Y aquí es que la respuesta que ofrece Soto a una pregunta sobre cómo la Ley de Quiebras aplica a los estados resulta interesante; y cito:

“Yo quiero decir a Su Señoría que dentro de las facultades del Congreso, del gobierno federal, está la de legislar sobre materia de quiebras, y que ésta es una facultad superior a la facultad de los estados. Se ha resuelto por los tribunales de justicia que un estado puede legislar sobre quiebra, y ya se ha dado ese caso, pero que la ley de quiebras del estado queda suspendida tan pronto como haya una ley federal. Si mañana se derogase la Ley de Quiebras federal, entonces en Puerto Rico no habría ley de quiebras y nosotros tendríamos el derecho de legislar o de aplicar una ley de quiebras vieja que había aquí en los estatutos nuestros, durante España, y que después siguió en vigor en el Código de Comercio.”

La enmienda de Gelpí no se adopta pues la respuesta de Soto satisface y se entiende que existían disposiciones para atender las situaciones planteadas por Gelpí.

Aquí hay dos argumentos a explorar: (1) la capacidad de la Asamblea Legislativa de declarar una moratoria pues los miembros de las Constituyente entendían que éste era un poder inherente de la Asamblea Legislativa; (2) el que al Estados Unidos excluir a PR en 1984 de la Ley de Quiebra federal, Puerto Rico no quedaba desprovisto de un proceso ordenado de reestructuración. Simplemente revertía al código civil.

Mi lectura sobre este asunto es que la intención Constitucional nunca fue que el repago de la deuda se diera “no matter what”. Por la discusión se puede ver que se entendía que Puerto Rico estaba cobijado bajo una ley superior federal que daba acceso a reestructuración y bajo un poder inherente de la Asamblea Legislativa. Lo traigo a este foro en la Escuela de Derecho porque es un tema que no he visto discutido y quizás se pueda explorar en las controversias judiciales actuales. }

## **EL CAMINO A LA PROSPERIDAD**

Termino la digresión y regresando al argumento de Adela Cortina que presenté anteriormente, ya es harto conocido que la prosperidad de una sociedad no se reduce al Producto Interno Bruto. Sin embargo, esta es la manera en que todavía en los

Estados Unidos, y por ende en Puerto Rico, se mide el éxito del país y sobre las cuales se construyen políticas de desarrollo.

En el artículo, presento varios índices que se han desarrollado o que han tomado mayor prominencia en la discusión en las pasadas décadas y que buscan medir el progreso de los países de manera inclusiva pero independiente del PIB. Aunque Estados Unidos ocupa la 6ta posición mundial en términos de PIB per cápita califica deficientemente en todos los demás índices que presento que evalúan el progreso contemplando múltiples dimensiones sociales, económicas, humanas y ambientales. En el Índice de Gobernanza Sustentable, por ejemplo, se presenta Estados Unidos como un país regido por el impasse, los intereses y la lucha de poder. Un Congreso que ha fallado en atender el control de armas, la reforma migratoria y el cambio climático. A la vez, la imposición de políticas de austeridad que afectan a las personas de menores ingresos sin proveer las compensaciones necesarias. Un País que trata de avanzar vía reformas monumentales que pretenden ser legados presidenciales, en vez de lograr progreso sostenido vía medidas legislativas paso a paso. El informe reconoce lo decepcionante de los resultados del sistema de educación primaria y secundaria en los Estados Unidos y los niveles altos de inequidad que continúan en ascenso.

Como mencioné anteriormente nuestra vida individual y colectiva responde y se ha desarrollado a imagen y semejanza de las instituciones estadounidenses, haciendo presentes todas esas deficiencias en nuestra sociedad. Y si en un principio esas instituciones atendían las necesidades de una nación industrializada y no respondían a las necesidades de una Isla caribeña, ahora resulta, como demuestro al presentar los resultados de los índices de progreso, que ni tan siquiera responden a las exigencias y retos del siglo XXI de Estados Unidos, mucho menos de Puerto Rico.

El paradigma estadounidense nunca se ha ajustado ni ha tenido nada que ver con las necesidades y aspiraciones de Puerto Rico. Aunque localmente tenemos mucha culpa, pues no hemos ni tan siquiera sabido administrar con responsabilidad la colonia, y hemos permitido que la corrupción, el repago de favores políticos y la pelea chiquita, dicten las prioridades y la forma en que se corre el País; la realidad es que persiste una incompatibilidad entre la agenda estadounidense y lo que debe ser la agenda de Puerto Rico.



La deuda es un padecimiento actual con el que hay que lidiar, **pero aún si se logra reestructurar la deuda, ésta solo representará, en el mejor de los casos, un alivio temporero...todo lo que hará es hacerla manejable, no sustentable.** Sin otros cambios fundamentales en la forma en que se conduce nuestra sociedad, nuestra economía y nuestro gobierno volveremos en unas décadas a encontrarnos en la misma situación de hoy.

Por esto nuestra agenda tiene que poder atender los temas de urgencia como la deuda a la vez que se comienza a construir una sociedad consciente de su responsabilidad generacional, una sociedad solidaria que colabora, una sociedad que se vincula, que respeta y protege su medioambiente, que se educa, que crea conexiones y redes sociales para crear nuevas iniciativas. De esto trata la construcción de un modelo social y económico sustentable.

Pero el encausar un camino de progreso hacia la sustentabilidad requiere de cambios estructurales profundos y esto resulta imposible en nuestra relación colonial. 117 años han pasado desde la invasión de Estados Unidos a Puerto Rico y me atrevo a apostar que el sentir estadounidense de no saber qué hacer con Puerto Rico es tan vigente hoy como en 1898. Al día de hoy, y luego de cientos de estudios sobre la situación de Puerto Rico, Estados Unidos no ha puesto en marcha ni una iniciativa que atienda de manera específica y diferenciada las necesidades hacia un desarrollo social, económico y político por y para los puertorriqueños, que responda a los valores de nuestro pueblo y los retos y oportunidades de las próximas décadas. Esto debido a que, como indico, las políticas y decisiones de Estados Unidos responden al inversionismo político y a índices limitados de ganancias y crecimiento que ignoran otros valores sociales, ambientales y humanos que son fundamentales para lograr prosperidad y bienestar.

De igual manera, ya resulta insostenible un modelo económico que depende de favores contributivos a grandes corporaciones, que no logra crear los empleos necesarios y que ha llevado a una gran porción de nuestra población a emigrar. Esa válvula de escape del éxodo que se abrió con la ciudadanía estadounidense, que fomentó el gobierno local y federal en el 1950 y que no podemos controlar, nos deja hoy en día con una población envejecida y con un grupo productivo cada vez menor. Esto agrava la situación fiscal y económica pues la estructura contributiva que sostiene la deuda es cada vez más débil, poniendo en peligro la capacidad de ofrecer

servicios necesarios a la ciudadanía. No obstante, y como resultado de esa migración masiva, contamos hoy en día con un arma que tenemos que potenciar que son los 5 millones de puertorriqueños que viven en Estados Unidos y que se presentan como ficha importante de presión e influencia en el juego político estadounidense y como gran potencial para el desarrollo económico de la Isla.

Puerto Rico puede dejar atrás la crisis fiscal y económica. Pero tenemos que primero despojarnos de la mentalidad del colonizado y desarrollar la confianza en que lo podemos lograr. Tenemos que de una vez y por todas entender que la vía única de las “medicinas amargas” y la austeridad, solo nos llevarán a continuar aumentando los niveles de desigualdad, insertándonos de manera más profunda en la crisis. Tenemos que entender que los descendientes de quienes forjaron la nación estadounidense y que ahora asumen las riendas del ese País han desvirtuado los principios mismos sobre los cuales se desarrolló esa tierra de oportunidades, de libertad y de justicia para todos.

Por eso es ilusorio pensar que Washington, D.C., va a cambiar su *modus operandi* voluntariamente para atender con coherencia y responsabilidad su deber con Puerto Rico. Nos toca como pueblo elevar nuestro reclamo de acción federal a los foros caribeños, hemisféricos y globales para lograr la presión necesaria para que el gobierno federal asuma la responsabilidad que le corresponde en esta crisis. **Estados Unidos ha fracasado como tutor, punto.**

La primera responsabilidad de Estados Unidos a corto plazo es sentarse en una discusión y negociación seria con el pueblo de Puerto Rico que culmine en un trato preferencial y diferenciado que permita a Puerto Rico salir de la crisis fiscal y encausarse hacia el progreso y el bienestar. Estados Unidos tiene que eliminar los obstáculos vigentes en las leyes aplicables a Puerto Rico que impiden nuestro desarrollo en temas fiscales, de comercio, de salud, de educación, de conservación ambiental, entre otros. Garantías federales dignas, justas y beneficiosas para nuestro País. El norte y centro de esta discusión tiene que ser el bienestar y los intereses de los puertorriqueños y no el de los grandes intereses norteamericanos como ha sido ya por más de un siglo.

A la vez, hay que iniciar una conversación hacia la descolonización de Puerto Rico, reconociendo que nuestro País alberga distintas ideologías por lo que es imperante establecer un proceso democrático de amplia participación y consulta. El trato tiene

que ser consistente con el derecho internacional y la Constitución de los Estados Unidos. No podemos continuar bajo el orden de un nivel de autoridad al cual no tenemos acceso y del cual no participamos.

A nivel local nos corresponde aceptar que hemos desarrollado una sociedad sobre terreno inestable. Nos toca comenzar a formar una sociedad con unidad de propósito que procure igualdad y bienestar para todos y todas. Nuestra capacidad de progresar depende de la posibilidad de que todos alcancemos nuestro potencial; de la sabia utilización y protección de nuestros recursos naturales; y de la madurez y seriedad con la que atendamos los asuntos del gobierno. Las comunidades y grupos locales que luchan a diario por sus derechos y por su bienestar y a quienes continuamente políticos y grandes intereses buscan silenciar son referente para todos en este proceso.<sup>5</sup> Es necesario demostrar un empuje político coherente que muestre capacidad para atender de frente los problemas que hemos evadido por más de 100 años. Solo entonces podremos hablar de deuda sustentable.

Muchas gracias.

---

<sup>5</sup> Los ejemplos de estos esfuerzos sobran: la lucha por detener las prácticas militares de la Marina de los Estados Unidos en Vieques y el reclamo de mejorar el bienestar de la población de la Isla Nena; la protección de bosques y recursos naturales en la región central liderada por Casa Pueblo; el reclamo del dragado del Caño Martín Peña por las comunidades del G-8; la batalla contra las expropiaciones de las comunidades Los Filtros y Vietnam en Guaynabo; la lucha de las comunidades de Arecibo en contra del incinerador de Energy Answers; la lucha por la excarcelación de Oscar López, entre otros.