

CRISIS, PLANES FISCALES Y LA UNIVERSIDAD DE PUERTO RICO

ARTÍCULO

CARLOS A. COLÓN DE ARMAS*

Introducción	903
I. Definición de los problemas.....	905
II. Explicaciones carentes de fundamentos	906
III. Promesa, la Junta de Supervisión y los planes fiscales	909
A. Entidad legal para la cual se prepara un plan fiscal	910
Autoridad de Puerto Rico para el Financiamiento de Facilidades Industriales, Turísticas, Educativas, Médicas y de Control Ambiental (AFICA)	910
B. Reestructuración de la deuda pública de Puerto Rico	912
C. Análisis fiscal antes de Irma y María.....	914
D. Análisis fiscal después de Irma y María	920
IV. La Universidad De Puerto Rico.....	922
A. El modelo de financiación de la educación universitaria en Estados Unidos está colapsando	924
B. Acciones remediativas	926
C. Visión, agenda de cambio y mejoramiento continuo para la UPR	929
Conclusión	936

INTRODUCCIÓN

EL DOMINGO 28 DE JUNIO DE 2015, EN LA EDICIÓN ELECTRÓNICA DEL periódico *The New York Times*, el entonces gobernador de Puerto Rico, Hon. Alejandro J. García Padilla, anunció que el Gobierno de Puerto Rico no podía pagar su deuda de alrededor de \$72,000 millones.¹ A partir de ese momento, oficiales gubernamentales —tanto de Puerto Rico como de Washington, D.C.— analistas, comentaristas, periodistas, inversionistas y el público en general comenzaron a mencionar que Puerto Rico atraviesa por una crisis. Durante

* Catedrático de la Escuela Graduada de Administración de Empresas del Recinto de Río Piedras de la Universidad de Puerto Rico.

¹ Michael Corkery & Mary Williams Walsh, *Puerto Rico's Governor Says Island's Debts Are 'Not Payable'*, N.Y. TIMES (28 de junio de 2015), <https://nyti.ms/1NrDXsQ>. Este artículo apareció publicado en la primera plana de la edición impresa del periódico *The New York Times* del lunes 29 de junio de 2015.

todo este tiempo, las personas que se refieren a esa crisis no siempre han sido precisas al definir la misma. En sus expresiones ni siquiera queda claro si Puerto Rico se enfrenta a una sola crisis o a más de una, en cuyo caso tampoco especifican la relación entre las mismas. Cuando se examina el asunto con más detenimiento, surge la duda de si la aseveración de que no se puede pagar la deuda, en lugar de describir la realidad, es quizás la manifestación de un deseo o es parte de una estrategia dirigida a lograr que se nos exima de tener que cumplir con ese compromiso.

Como consecuencia de esas declaraciones del gobernador García Padilla, y de otros eventos que las mismas desencadenaron, se aprobó la *Ley de supervisión, administración y estabilidad económica de Puerto Rico* (en adelante, “PROMESA”, por sus siglas en inglés),² a través de la cual también se creó la Junta de Supervisión y Administración Financiera (en adelante, “Junta de Supervisión”).³ Esta Ley, y la Junta de Supervisión, representan una imposición colonial sobre Puerto Rico y como tal han sido criticadas y rechazadas por muchas personas y en múltiples foros. La nuestra se une a ese coro de voces que rechaza ese proceder del Gobierno de los Estados Unidos porque, por encima de cualquier problema económico o fiscal, la primera prioridad que exige la dignidad humana de todos los puertorriqueños es lograr que nuestra condición colonial, en lugar de afianzarse —como se hizo con PROMESA— se termine de inmediato.

Aunque esa violación de derechos humanos que representan PROMESA y la Junta de Supervisión constituye motivo suficiente para abolir esa Ley, existen otros argumentos para derogarla. Por ejemplo, el pobre desempeño de la Junta de Supervisión y su errado proceder, que han sido adversos al progreso y a la calidad de vida de todos en Puerto Rico, constituyen razones adicionales para dar por terminado ese indigno experimento. A eso hay que añadirle las iniciativas del Gobierno de Puerto Rico para tratar de resolver estos problemas, que tampoco han sido las correctas. El curso de acción que han seguido la Junta de Supervisión y el Gobierno de Puerto Rico con relación a estos asuntos, sin embargo, no han sido considerados apropiadamente. Por lo tanto, en este escrito nos enfocaremos en ese aspecto del análisis.

Para poder resolver un problema adecuadamente, primero hay que definirlo correctamente. Como dijo en una ocasión Albert Einstein, “la formulación de un problema es más importante que su solución”. Con eso en mente, en el subtítulo I de este escrito, comenzamos definiendo las dos crisis que padece Puerto Rico: la económica y la fiscal. Contrario a la percepción generalizada, esas dos crisis tienen orígenes y causas diferentes, y la relación de causa y efecto entre ellas es muy distinta a como muchos la han conceptualizado. Esto lo aclaramos en el subtítulo II, en el cual discutimos varias explicaciones que se han ofrecido, equivocadamente, para explicar las razones por las cuales surgieron estas crisis. Aunque ambas crisis son importantes y tienen que atenderse con premura, por razones de espacio, en

² Puerto Rico Oversight, Management, and Economic Stability Act, 48 U.S.C. §§ 2101-241 (2016) (en adelante, “PROMESA”).

³ *Id.* § 2121(b).

el resto del escrito le damos mayor énfasis a los aspectos que giran en torno a la crisis fiscal. Al así hacerlo, en el subtítulo III demostramos que violando las disposiciones de PROMESA y por desconocer aspectos esenciales de la economía de Puerto Rico, las soluciones que se han tratado de implantar para resolver esa crisis no han tenido mucho éxito. Como resultado, nuestra jurisdicción sigue viendo su economía deteriorarse, el Gobierno languidecer y nuestra población achicándose cada día más. Por eso demostramos también que otro curso de acción no solamente es posible, sino que hubiese sido mejor para Puerto Rico. De hecho, uno de los errores que se han cometido, en el proceso de implantar las soluciones equivocadas, es que no se ha sabido distinguir entre funciones poco importantes del Gobierno de Puerto Rico y aspectos esenciales para la vida de los puertorriqueños como pueblo. Por ende, se ha terminado por afectar adversamente prácticamente todas las operaciones del Estado, más o menos por igual. Una de las entidades más perjudicadas por ese modo en que se ha intentado resolver estas crisis ha sido la Universidad de Puerto Rico (en adelante, "UPR"). Por lo tanto, en el subtítulo IV explicamos las razones principales por las cuales la forma en que se ha tratado a la UPR durante el manejo de estas crisis no ha sido la correcta. Además, presentamos nuestra visión sobre cómo transformar a la UPR de forma tal que sirva de base sobre la cual fundamentar la estrategia de recuperación y el futuro desarrollo de Puerto Rico. El escrito termina con nuestras conclusiones.

I. DEFINICIÓN DE LOS PROBLEMAS

Puerto Rico atraviesa por dos grandes crisis: una de esas crisis es de carácter económico y la otra está relacionada con el fisco. La crisis económica tuvo su génesis a mediados de los años 1970s y se define como la pérdida de la capacidad productiva, y el consecuente deterioro en el crecimiento económico que ha exhibido nuestra economía desde entonces.⁴ La crisis fiscal comenzó en el año fiscal 2000-2001 y consiste de un crónico gasto deficitario que ha llevado a cabo el Gobierno de Puerto Rico a partir de ese año fiscal y que mantiene hasta el presente. Para financiar ese gasto deficitario, el Gobierno ha recurrido al uso de deuda, quitándole así recursos a la inversión pública y reduciendo las clasificaciones de la deuda pública a niveles extremadamente bajos. En ese sentido, el monto de la

⁴ Uno de los datos que contribuye a ilustrar esa crisis económica es la reducción en la tasa de crecimiento del producto nacional bruto (en adelante, "PNB") de Puerto Rico durante los últimos treinta y seis años. A manera de comparación, desde 1948 a 1979, ese PNB creció, en promedio, a una tasa real anual de +5.56%. Desde 1980 a 2016, sin embargo, el crecimiento promedio en el PNB de la Isla se redujo a una tasa real anual de +1.15%. Las tasas de crecimiento del PNB de los diez años más recientes se obtuvieron de la Tabla 1 del Apéndice Estadístico que está disponible en la página web de la Junta de Planificación de Puerto Rico. Las tasas de años anteriores se obtuvieron del Centro de Datos Macroeconómicos que también está disponible en la misma página: www.jp.gobierno.pr. Los promedios fueron computados por el autor.

deuda pública en Puerto Rico es una consecuencia de ese gasto deficitario y no constituye el problema en sí.⁵

Para tratar de entender estas dos crisis y cuáles fueron sus causas, se han ofrecido múltiples explicaciones. Aunque a simple vista muchas de esas explicaciones podrían parecer lógicas y razonables, cuando las analizamos con mayor detenimiento tenemos que concluir que las mismas carecen de fundamentos. Por lo tanto, antes de entrar a plantear soluciones prácticas a estas crisis es pertinente comenzar por descartar algunas de esas explicaciones que se han planteado sin base alguna en la evidencia disponible.

II. EXPLICACIONES CARENTES DE FUNDAMENTOS

Algunos autores⁶ han sugerido que la crisis fiscal que afecta al Gobierno de Puerto Rico surgió como consecuencia de la terminación de la Sección 936 del Código de Rentas Internas de los Estados Unidos⁷ en el año 2005 y otros factores que debilitaron la economía de la Isla a partir de esa fecha. Esta es una concepción errada de las causas de las crisis que surge, en parte, por un sesgo en el análisis producto de limitar el mismo al corto plazo. Cuando analizamos los datos macroeconómicos de Puerto Rico con una visión de largo plazo, vemos que la desaceleración en la economía de Puerto Rico realmente se originó a mediados de la década del setenta (es decir, alrededor de la misma fecha en que comenzó la Sección 936 en el año 1976 y no cuando terminó). Además, al examinar los ingresos y los desembolsos del Fondo General desde 1970 resulta evidente que la crisis fiscal

⁵ Para más detalles sobre estas crisis, incluyendo sus causas y sus consecuencias, véase Carlos A. Colón de Armas, *La crisis económica no causó la crisis fiscal*, XII BOLETÍN DE ECONOMÍA 16-26 (2014), http://economia.uprrp.edu/boletineconomiaenero_mayo2014.pdf. Nótese que la evidencia presentada en ese escrito sugiere que el gasto deficitario en el Fondo General del Gobierno de Puerto Rico, y por ende, la crisis fiscal, comenzó luego del año fiscal 2004-2005. En ese caso, las fuentes de datos fueron el Departamento de Hacienda (ingresos) y la Oficina de Gerencia y Presupuesto (desembolsos). Cuando se examinan datos obtenidos de los estados financieros auditados del Gobierno de Puerto Rico, que es una fuente más confiable, es necesario concluir que la crisis fiscal del Gobierno de Puerto Rico comenzó a partir del año fiscal 2000-2001, como se indica, por ejemplo, en *Written Testimony to the United States Senate Committee on the Judiciary Hearing on Puerto Rico's Fiscal Problems: Examining the Source and Exploring the Solution: Hearing on S. Comm. on the Judiciary* 4 (1 de diciembre de 2015) (ponencia de Carlos A. Colón de Armas, Profesor de Finanzas de la Escuela Graduada de Administración de Empresas, Univ. de P.R.), [https://www.judiciary.senate.gov/imo/media/doc/12-01-15%20Colon%20De%20Armas%20Testimony%20\(with%20attachment\).pdf](https://www.judiciary.senate.gov/imo/media/doc/12-01-15%20Colon%20De%20Armas%20Testimony%20(with%20attachment).pdf).

⁶ Véase, por ejemplo, ANNE O. KRUEGER ET AL., PUERTO RICO: A WAY FORWARD 4-9 (2015), <http://www.gdb.pr.gov/documents/PuertoRicoAWayForward.pdf>; WORKING GROUP FOR THE FISCAL AND ECONOMIC RECOVERY OF PUERTO RICO PURSUANT TO EXECUTIVE ORDER 2015-022, PUERTO RICO FISCAL AND ECONOMIC GROWTH PLAN 8-9 (2015), <http://www.gdb.pr.gov/documents/PuertoRicoFiscalandEconomicGrowPlan9.9.15.pdf>; y PABLO GLUZMANN ET AL., AN ANALYSIS OF PUERTO RICO'S DEBT RELIEF NEEDS TO RESTORE DEBT SUSTAINABILITY (2018), <https://www8.gsb.columbia.edu/faculty/jstiglitz/sites/jstiglitz/files/An%20Analysis%20of%20Puerto%20Rico%27s%20Debt.pdf>.

⁷ 26 U.S.C. § 936 (2012 & Supp. 2014).

no surgió como consecuencia de un debilitamiento en la economía de Puerto Rico, sino que fue el Gobierno, al quitarle recursos a la inversión para financiar sus gastos excesivos, quien le propinó el golpe mortal a una economía que ya venía debilitándose desde mucho antes.⁸ Debido a que fue la crisis fiscal del Gobierno la que afectó adversamente la economía, y no a la inversa, también es incorrecto decir — como se menciona muy comúnmente—⁹ que, para arreglar la crisis fiscal del Gobierno, primero hay que arreglar la economía.

Como otros posibles factores que contribuyeron a crear las crisis, se han sugerido también la *Ley Jones* de 1920 (conocida popularmente como las *Leyes de cabotaje*¹⁰) y la aplicación del salario mínimo federal en Puerto Rico.¹¹ Una mirada a los datos macroeconómicos de Puerto Rico con visión de largo plazo también permite descartar esos dos factores. Veamos.

Con relación a las *Leyes de cabotaje*, resulta ilógico pensar que una Ley aprobada en 1920 sea responsable de una desaceleración económica que tuvo sus inicios alrededor de cincuenta y cinco años más tarde (a mediados de la década de los setenta) y de una crisis fiscal que comenzó ochenta y un años después (en el año fiscal 2000-2001).

El salario mínimo federal comenzó a aplicar en Puerto Rico en el año 1983,¹² o sea, casi una década después desde que comenzó la desaceleración en la economía local y dieciocho años antes de que comenzara la crisis fiscal. Por lo tanto, el salario mínimo federal tampoco parece ser un factor que pueda explicar las crisis. Por otro lado, se llevaron a cabo estudios sobre la implantación del salario mínimo federal, pero estos se contradicen. Aunque un estudio encontró que la implantación del salario mínimo federal tuvo un efecto adverso sobre la economía de Puerto Rico,¹³ otro estudio demostró que esa conclusión dependía demasiado del modelo utilizado y, por lo tanto, la catalogó como una evidencia muy frágil para realmente concluir nada sobre el impacto del salario mínimo federal en la economía de Puerto Rico.¹⁴ De hecho, en una entrevista que le hicieron al propio profesor Richard Freeman, coautor del primero de esos estudios, este estuvo de acuerdo con el hecho de que el salario mínimo federal no parecía ser una de las causas de

8 Véase las fuentes citadas en la nota 5.

9 Véase, por ejemplo, Arturo Estrella, *¿De dónde vendrá el desarrollo económico?*, EL NUEVO DÍA (22 de febrero de 2018), <https://www.elnuevodia.com/opinion/columnas/dedondevendraeldesarrolloeconomico-columna-2400803/>.

10 46 U.S.C. § 55102 (2012).

11 Véase, por ejemplo, KRUEGER ET AL., *supra* nota 6, en las págs. 6 y 8.

12 Alida J. Castillo-Freeman & Richard B. Freeman, *When the Minimum Wage Really Bites: The Effect of the U.S.-Level Minimum on Puerto Rico*, en IMMIGRATION AND THE WORKFORCE: ECONOMIC CONSEQUENCES FOR THE UNITED STATES AND SOURCE AREAS 178 (1992).

13 *Id.*

14 Alan B. Krueger, *The Effect of the Minimum Wage When It Really Bites: A Reexamination of the Evidence from Puerto Rico* (Nat'l Bureau of Econ. Research, Working Paper No. 4757, 1994).

las crisis.¹⁵ Por otro lado, en un estudio más reciente se presenta evidencia que sugiere que los aumentos en el salario mínimo en Puerto Rico probablemente han tenido un impacto positivo sobre la economía de la Isla y que podría ser beneficioso que ese salario mínimo fuera aún mayor.¹⁶

De otra parte, hay quienes señalan a la exención contributiva de los bonos como la culpable de la crisis fiscal por haber inducido al Gobierno de Puerto Rico a emitir más deuda de la que se puede pagar.¹⁷ Ese argumento se sustenta en el hecho de que los intereses que pagan los bonos emitidos por el Gobierno de Puerto Rico y sus instrumentalidades gozan de una triple exención del pago de impuestos. Esto es así porque esos intereses de los bonos de Puerto Rico, mediante estatuto federal, están exentos del pago de impuestos por parte de: (1) el Gobierno de los Estados Unidos; (2) cada estado o territorio —incluyendo a Puerto Rico—, y (3) por cada una de las subdivisiones de los estados o territorios como, por ejemplo, las ciudades o los condados.¹⁸ A base de esto, se ha argumentado que existe un apetito desmedido por los bonos de Puerto Rico y que eso llevó al gobierno de Puerto Rico, quizás por insistencia de algunos banqueros de inversión que buscaban aumentar sus ventas y, por ende, sus ingresos de comisiones, a emitir más bonos de los que en realidad hacían falta. No obstante, cuando se examina con mayor cuidado, nos damos cuenta de que esta explicación también debe ser descartada.

Los intereses que pagan los bonos emitidos por cada uno de los estados y territorios de los Estados Unidos están exentos del pago de impuestos por el Gobierno de los Estados Unidos, aunque podrían considerarse como parte del ingreso para efectos de la contribución mínima alterna.¹⁹ Como regla general, los intereses que pagan esos bonos también están exentos del pago de impuestos por el estado o territorio —incluyendo sus subdivisiones— que los emite.²⁰ En otras palabras, los intereses que pagan los bonos emitidos por cada uno de los estados y territorios de los Estados Unidos están triplemente exentos del pago de impuestos para los residentes del estado o territorio emisor. En cambio, si el residente de un estado

¹⁵ Bryce Covert, *What Really Caused the Puerto Rican Crisis*, THINKPROGRESS (8 de julio de 2015), <https://thinkprogress.org/what-really-caused-the-puerto-rican-crisis-9e402361e8f9/> (citando a Freeman, quien comentó: “The timing of their problems does not have to do with the minimum wage,...I don’t believe it’s done much positive but it certainly didn’t cause any of the current problems.”).

¹⁶ José Caraballo-Cueto, *Is there a minimum wage biting in Puerto Rico? Updating the debate*, 47 INDUS. REL. L.J. 513, 526 (2016).

¹⁷ Véase, por ejemplo, Greg DePersio, *The Origins of the Puerto Rican Debt Crisis*, INVESTOPEDIA (31 de mayo de 2017), <https://www.investopedia.com/articles/investing/090915/origins-puerto-rican-debt-crisis.asp>; GAO-18-387 - *Puerto Rico: Factors Contributing to the Debt Crisis and Potential Federal Actions to Address Them*, UNITED STATES GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFF., (May 9, 2018), <https://www.gao.gov/products/GAO-18-387>.

¹⁸ 48 U.S.C. § 745 (2012).

¹⁹ 26 U.S.C. §§ 55(b)(2) (2012).

²⁰ Daniela Pylypczak-Wasylyszyn, *Are Municipal Bonds Exempt from State Taxes?*, MUNICIPALBONDS.COM (24 de junio 2015), <http://www.municipalbonds.com/tax-education/tax-exemption-from-state-income-taxes/>.

invierte en bonos que emite otro estado, en ese caso no puede disfrutar de esa triple exención. La diferencia, en el caso de Puerto Rico, es que la triple exención la pueden disfrutar los residentes de todos los estados. Ahora bien, si fuera cierto el argumento de que la triple exención contributiva indujo a Puerto Rico a emitir más deuda de la necesaria, lo mismo hubiera tenido que ocurrir en cada uno de los estados, los cuales hubieran seguido emitiendo deuda exenta para beneficio de los ciudadanos de sus estados. El hecho de que eso no ha ocurrido nos debe llevar a concluir que esta explicación no es correcta, pues es difícil de aceptar que una triple exención contributiva induzca un comportamiento en Puerto Rico que no ocurrió en otras jurisdicciones con incentivos similares.

Finalmente, es muy común escuchar a personas²¹ adjudicar —como las razones para la crisis fiscal— las muchas ineficiencias, errores y actos de corrupción que son comunes en el Gobierno de Puerto Rico. Quienes así se expresan tienden a sugerir que la crisis fiscal surgió como resultado de décadas de malas decisiones en el Gobierno. Por mucho que estemos de acuerdo con el hecho de que el Gobierno de Puerto Rico adolece de ineficiencias, errores, actos de corrupción y malas decisiones, lo cierto es que estas no pueden haber sido las causas para la crisis fiscal. Después de todo, como hemos reiterado antes, esa crisis comenzó en el año fiscal 2000-2001. Por lo tanto, su causa tiene que haber sido algo que surgió alrededor de esa misma fecha. Lamentablemente, eso descarta como causas de la crisis fiscal a esas ineficiencias, errores, actos de corrupción y malas decisiones, pues estas estuvieron presente antes del año fiscal 2000-2001 como lo han estado desde entonces.

Como se puede apreciar, muy poco de lo que se ha dicho sobre las crisis, tanto la fiscal como la económica, que azotan a Puerto Rico está sustentado por la evidencia disponible. Por un lado, los problemas no han sido definidos adecuadamente. Por otro lado, sus causas no se han identificado correctamente. Lamentablemente, sobre esas inadecuadas bases se aprobó la ley PROMESA. No es de extrañar entonces que los esfuerzos llevados a cabo bajo esa Ley, en lugar de mejorar la situación, la han empeorado.

III. PROMESA, LA JUNTA DE SUPERVISIÓN Y LOS PLANES FISCALES

La Junta de Supervisión se creó con el propósito de que el Gobierno de Puerto Rico logre dos objetivos: (1) responsabilidad fiscal y (2) acceso a los mercados de capital.²² Para poder evaluar adecuadamente los planes fiscales del Gobierno de Puerto Rico y sus instrumentalidades es menester comenzar analizando el marco legal creado por la ley PROMESA y las acciones de la Junta de Supervisión en todo

²¹ Véase, por ejemplo, SERGIO M. MARXUACH, *THE ENDGAME: AN ANALYSIS OF PUERTO RICO'S DEBT STRUCTURE AND THE ARGUMENTS IN FAVOR OF CHAPTER 9* (9 de diciembre de 2015), https://is-suu.com/grupocne/docs/2015_13_puertoricodebtanalysis; Juan Zaragoza, *El placer infeliz de olvidar*, EL NUEVO DÍA (20 de noviembre de 2016), <https://www.elnuevodia.com/opinion/columnas/elplacerinfelizdeolvidar-columna-2264324/>.

²² PROMESA, 48 U.S.C. § 2121(a) (2016).

este proceso. Además, hay que mirar con detenimiento el contenido de los planes fiscales.

A. Entidad legal para la cual se prepara un plan fiscal

El Gobierno de Puerto Rico tiene las siguientes dieciocho entidades o instrumentalidades que han emitido deuda pública²³:

- (1) Gobierno de Puerto Rico (Fondo General)
- (2) Banco Gubernamental de Fomento para Puerto Rico (BGF)
- (3) Fideicomiso de los Niños
- (4) Sistema de Retiro de los Empleados Públicos (SRE)
- (5) Autoridad de Acueductos y Alcantarillados (AAA)
- (6) Autoridad del Distrito del Centro de Convenciones (ADCC)
- (7) Autoridad de Energía Eléctrica (AEE)
- (8) Corporación para la Revitalización de la Autoridad de Energía Eléctrica (CRAEE)
- (9) Autoridad de Carreteras y Transportación (ACT)
- (10) Autoridad para el Financiamiento de la Vivienda (AFV)
- (11) Compañía de Fomento Industrial de Puerto Rico (PRIDCO)
- (12) Autoridad de Puerto Rico para el Financiamiento de Facilidades Industriales, Turísticas, Educativas, Médicas y de Control Ambiental (AFICA)
- (13) Autoridad para el Financiamiento de la Infraestructura (AFI)
- (14) Agencia de Financiamiento Municipal (AFM)
- (15) Autoridad de Edificios Públicos (AEP)
- (16) Corporación para el Financiamiento Público (CFP)
- (17) Corporación del Fondo de Interés Apremiante (COFINA)
- (18) Universidad de Puerto Rico (UPR)

Cada una de esas instrumentalidades, que están constituidas legalmente, ha emitido deuda con las debidas autorizaciones y los contratos de deuda correspondientes contienen salvaguardas para sus respectivos acreedores. Esas salvaguardas, sin embargo, pueden variar para cada entidad.²⁴

²³ *Tax-Exempt Securities*, GOVERNMENT OF PUERTO RICO, http://www.gdb.pr.gov/investors_resources/exempt-securities.html (last visited June 15, 2018).

²⁴ Por ejemplo, los bonos de obligación general se emiten con autorización expresa de la Asamblea Legislativa comprometiendo para su pago la buena fe y el crédito del Gobierno de Puerto Rico, lo cual permite que disfruten de la garantía provista por la sección 8 del artículo VI de la Constitución de Puerto Rico. CONST. PR art. VI, § 8. Por el contrario, los bonos de la ACT no gozan de esa garantía constitucional y aunque comprometen el ingreso bruto de la agencia para el pago de sus bonos, algunos

PROMESA requiere que los planes fiscales se basen en el “derecho aplicable” y que se respeten “las prioridades legítimas relativas o gravámenes legítimos, según apliquen, en la Constitución, en otras leyes o acuerdos de un territorio cubierto o instrumentalidad territorial cubierta y en vigor antes de la fecha de adopción de esta Ley”.²⁵ Si se cumple con el “derecho aplicable” y si se respetan las “prioridades legítimas relativas o gravámenes legítimos”,²⁶ se debería preparar un plan fiscal para cada uno de los emisores de deuda. No obstante, los distintos análisis y planes fiscales que se han venido realizando sobre las finanzas del Gobierno de Puerto Rico, desde el año 2015 hasta el presente, se han llevado a cabo sobre una aglomeración de ingresos y gastos de varias entidades sin respetar los linderos legales de los diversos emisores de deuda pública.²⁷ De hecho, el primer plan fiscal que certificó la Junta de Supervisión el 13 de marzo de 2017 no se limitó al Fondo General del Gobierno de Puerto Rico, sino que también incluyó ingresos y desembolsos e inversiones de capital de nueve corporaciones públicas: (1) AEP; (2) COFINA; (3) ACT; (4) ADCC; (5) AFI; (6) SRE; (7) UPR; (8) PRIDCO, y (9) BGF.²⁸

La preparación de un plan fiscal basado en una aglomeración de ingresos y gastos de varias entidades representa, como mínimo, unas tres violaciones a PROMESA. En primer lugar, se basa en el juicio de quien prepara y certifica el plan, y no en el “derecho aplicable” que establece que el presupuesto del Fondo General está legalmente definido y no incluye el presupuesto de cada una de las nueve corporaciones públicas que se incluyeron en el plan fiscal aun cuando tienen capacidad jurídica propia. En segundo lugar, al combinar en un mismo plan a entidades legalmente independientes cuyos acreedores tienen salvaguardas diferentes, no necesariamente se puede garantizar que se vayan a respetar las “prioridades legítimas relativas o gravámenes legítimos” en la distribución de fondos.²⁹ Tercero, el propósito que persigue PROMESA de alcanzar que el Gobierno de Puerto Rico logre responsabilidad fiscal, en términos prácticos, es equivalente a

de esos ingresos están sujeto a ser reclamados por el Gobierno de Puerto Rico (“clawback”) si fuera necesario para el pago de los bonos de obligación general. De igual forma, los bonos de la AEE tampoco gozan de la garantía de pago que ofrece la Constitución pero, contrario a la ACT, comprometen su ingreso neto para el pago de su deuda. Así sucesivamente, cada emisor emite bonos con distintas condiciones.

²⁵ 48 U.S.C. § 2141(b)(1)(N) (traducción suplida).

²⁶ *Id.*

²⁷ Este enfoque comenzó con Krueger, Teja y Wolfe; luego siguió con el grupo de trabajo creado bajo la administración del Hon. Alejandro García Padilla. Véase KRUEGER ET AL., *supra* nota 6; WORKING GROUP, *supra* nota 6. Este punto de partida se utilizó como base para la preparación del primer plan fiscal que el Gobierno de Puerto Rico le sometió a la Junta de Supervisión el 14 de octubre de 2016 y ha continuado hasta el presente. Véase THE PUERTO RICO FISCAL AGENCY AND FINANCIAL ADVISORY AUTHORITY, COMMONWEALTH OF PUERTO RICO FISCAL PLAN (2016), *disponible en* <https://juntasupervision.pr.gov/wp-content/uploads/wpfd/52/58210006a3536.pdf>.

²⁸ Véase PUERTO RICO FISCAL AGENCY AND FINANCIAL ADVISORY AUTHORITY, FISCAL PLAN FOR PUERTO RICO (13 de marzo de 2017) en la pág. 6, *disponible en* <https://juntasupervision.pr.gov/wp-content/uploads/wpfd/50/58c71815e9d43.pdf>.

²⁹ 48 U.S.C. § 2141(b)(1)(N) (traducción suplida).

conseguir que el presupuesto del Gobierno de Puerto Rico esté balanceado. Un presupuesto está balanceado cuando no se utilizan deudas para cubrir parte de sus desembolsos.³⁰ En el Gobierno de Puerto Rico, el requisito de que el presupuesto esté balanceado solamente aplica en el Fondo General, pero no así para las corporaciones públicas que deben tomar dinero prestado para financiar inversiones.³¹ Por lo tanto, cuando se unen el presupuesto del Fondo General con los presupuestos de corporaciones públicas, el concepto de presupuesto balanceado deja de tener sentido y no hay forma de saber si se está cumpliendo con el propósito de lograr responsabilidad fiscal.

Curiosamente, en Grecia, país que también ha atravesado por unas severas crisis en años recientes, se ha procesado criminalmente a Andreas Georgiou, quien dirigió la Elstat, agencia a cargo de las estadísticas oficiales del Gobierno de Grecia, durante los años 2010-2015.³² Una de los cargos que pesan contra él es haber presentado datos de algunas corporaciones públicas, junto a los datos del Fondo General, con el propósito de hacer lucir la situación fiscal del gobierno Griego peor de lo que en realidad era.³³

B. Reestructuración de la deuda pública de Puerto Rico

Aunque la reestructuración de la deuda pública de Puerto Rico podría ser necesaria para lograr los propósitos de PROMESA y que la propia Ley le asigna varios poderes a la Junta de Supervisión en el caso de que opte por este mecanismo, reestructurar la deuda pública es una herramienta que tiene disponible la Junta de Supervisión y no uno de sus propósitos.³⁴ Por lo tanto, si se va a reestructurar la deuda pública de Puerto Rico, ese curso de acción debe estar apoyado por un análisis riguroso que demuestre que la misma es indispensable. No obstante, varias comunicaciones de la propia Junta de Supervisión sugieren que es muy probable que esta haya determinado reestructurar la deuda pública de Puerto Rico antes de haber realizado ningún análisis que demostrara la necesidad de ese curso de acción.

A manera de ejemplo, en unas solicitudes de propuestas para consultor estratégico y asesor legal que emitió con fecha de 20 de octubre de 2016, la Junta de

³⁰ Carlos A. Colón De Armas, *La Constitución de Puerto Rico y su requisito de un presupuesto balanceado*, 85 REV. JUR. UPR 819, 824 (2016).

³¹ *Id.* en las págs. 825-26.

³² Marcus Walker, *Greece's Response to Its Resurgent Debt Crisis: Prosecute the Statistician*, WALL ST. J. (7 de febrero de 2017), <https://www.wsj.com/articles/greeces-response-to-its-resurgent-debt-crisis-prosecute-the-statistician-1486396434>; Marcus Walker, *Greek Court Finds Former Statistics Chief Guilty of Breaching Duty*, WALL ST. J. (2 de agosto de 2017), <https://www.wsj.com/articles/greek-court-finds-former-statistics-chief-guilty-of-breaching-duties-1501592204>.

³³ Walker, *supra* nota 32; *Greek Court Finds Former Statistics Chief Guilty of Breaching Duty*, *supra* nota 32.

³⁴ Véase, por ejemplo, PROMESA, 48 U.S.C. §§ 2124(i), 2124(j), 2164 (2016).

Supervisión se autodescribe como teniendo el propósito de atender la crisis económica por la que atraviesa Puerto Rico y reestructurar la deuda pública de la Isla.³⁵ Esto es contrario a las disposiciones de la Ley PROMESA. Peor aún, el 20 de diciembre de 2016, en una carta dirigida al entonces gobernador, Hon. Alejandro J. García Padilla, y al gobernador electo, Hon. Ricardo A. Rosselló Nevares, la Junta de Supervisión impartió unas directrices con relación al contenido que debía tener el plan fiscal para ser aprobado.³⁶ Esas directrices incluyeron la reestructuración de la deuda aun cuando el gobernador electo, que en su campaña electoral había argumentado que la deuda pública se podía pagar, no había tomado posesión de su cargo y, por lo tanto, no había tenido tiempo de someter su versión del plan fiscal.³⁷ Si tomamos en cuenta que no fue hasta el 13 de marzo de 2017 cuando la Junta de Supervisión aprobó el primer plan fiscal del Gobierno de Puerto Rico y, presumiblemente, culminó el análisis del fisco,³⁸ esto sugiere que la reestructuración de la deuda pública de Puerto Rico no necesariamente surgió como resultado de un análisis ponderado sino que pudo haber sido producto de una idea preconcebida que data desde mucho antes de realizar cualquier análisis que demostrara que la misma era realmente necesaria.

Contrario a lo que ha sido el curso de acción que ha seguido la Junta de Supervisión, para determinar si hace falta reestructurar la deuda pública de Puerto Rico, primero hay que llevar a cabo un análisis adecuado de las finanzas del Gobierno de Puerto Rico. De acuerdo a PROMESA, ese análisis debe comenzar por el Fondo General y luego se deben considerar los demás emisores de deudas. En el caso de Puerto Rico, sin embargo, la naturaleza nos ha forzado a alterar un poco el análisis.

Durante el mes de septiembre de 2017, Puerto Rico sufrió el impacto de dos huracanes de categoría 5: el huracán Irma, el 6 de septiembre,³⁹ y el huracán María, el 20 de septiembre.⁴⁰ Como consecuencia del paso de estos dos fenómenos atmosféricos, es necesario dividir nuestro análisis en dos partes. En primer lugar,

³⁵ Financial Oversight and Management Board for Puerto Rico, *Request for Proposal Strategic Consulting Firm 1* (20 de octubre de 2016), <https://juntasupervision.pr.gov/wp-content/uploads/wpfd/51/581f99c3c77dd.pdf>.

³⁶ Financial Oversight and Management Board for Puerto Rico, *Letter to Governor - Fiscal Plan Extension* (20 de diciembre de 2016), <https://juntasupervision.pr.gov/wp-content/uploads/wpfd/50/58598734087c1.pdf>.

³⁷ *Id.* en la pág. 9.

³⁸ PUERTO RICO FISCAL AGENCY AND FINANCIAL ADVISORY AUTHORITY, FISCAL PLAN FOR PUERTO RICO, *supra* nota 27.

³⁹ NATIONAL OCEANIC AND ATMOSPHERIC ADMINISTRATION, NATIONAL HURRICANE CENTER, HURRICANE IRMA INTERMEDIATE ADVISORY 31A, (6 de septiembre de 2017), https://www.nhc.noaa.gov/archive/2017/al11/al112017.public_a.031.shtml?.

⁴⁰ NATIONAL OCEANIC AND ATMOSPHERIC ADMINISTRATION, NATIONAL HURRICANE CENTER, HURRICANE MARIA TROPICAL CYCLONE UPDATE (20 de septiembre de 2017), <https://www.nhc.noaa.gov/archive/2017/al15/al152017.update.09201034.shtml?>.

debemos presentar cómo se debieron haber atendido estos asuntos antes de conocer el impacto de esos huracanes. En segundo lugar, debemos considerar cómo cambiaría ese enfoque, si en algo, a base del escenario que conocemos hoy.

C. *Análisis fiscal antes de Irma y María*

En términos generales, que un país tenga una economía robusta es la clave para que su gobierno tenga una buena condición fiscal. No obstante, cuando se analiza la economía de Puerto Rico adecuadamente, debemos concluir que nuestra situación actual es una excepción a esa regla general. Por un lado, como indicamos anteriormente, la crisis económica no causó la crisis fiscal. Por el contrario, fue la crisis fiscal la que le asestó el golpe final que remató la economía que de por sí ya venía debilitándose desde la década del setenta. Por otro lado, quizás por las muchas distorsiones que el gobierno provoca en la economía de Puerto Rico, la correlación entre el crecimiento económico y los recaudos del Fondo General del gobierno es bastante débil. Esto se ilustra en la Tabla 1, que presenta la correlación entre los cambios en los ingresos (recurrentes y totales) del Fondo General y la tasa de crecimiento, en términos reales, en el producto nacional bruto (PNB) de Puerto Rico durante los años en que la economía se ha venido debilitando (1980-2014) y desde que comenzó la crisis fiscal (2001-2014):⁴¹

TABLA 1. CORRELACIÓN ENTRE LOS CAMBIOS EN LOS INGRESOS RECURRENTES Y TOTALES DEL FONDO GENERAL Y LA TASA DE CRECIMIENTO EN EL PRODUCTO NACIONAL BRUTO DE PUERTO RICO

	Cambios en ingresos recurrentes del Fondo General	Cambios en ingresos totales del Fondo General
1980-2014: Correlación con cambios reales en PNB	0.35	0.15
2001-2014: Correlación con cambios reales en PNB	0.46	0.42

Esa débil relación entre el crecimiento económico y los ingresos del Fondo General le ha permitido al Gobierno de Puerto Rico aumentar sus ingresos aun dentro de las crisis. Por ejemplo, los ingresos (recurrentes y totales) del Fondo General crecieron, en promedio, a una tasa anual de alrededor de 5% durante los

⁴¹ Los datos de ingresos se obtuvieron de los estados financieros auditados del Gobierno de Puerto Rico, los cuales están disponibles hasta el año 2014. Las tasas de crecimiento del PNB se obtuvieron de la página web de la Junta de Planificación de Puerto Rico (www.jp.gobierno.pr). Las correlaciones fueron computadas por el autor.

años en que la economía se ha venido debilitando (1980-2014) y crecieron, en promedio, a una tasa anual de casi 2% desde que comenzó la crisis fiscal (2001-2014), como se indica en la Tabla 2:

TABLA 2. TASA DE CRECIMIENTO ANUAL PROMEDIO DE LOS INGRESOS RECURRENTE Y TOTALES DEL FONDO GENERAL

	Ingresos recurrentes del Fondo General	Ingresos totales del Fondo General
1980-2014: Cambio promedio anual	5.11%	4.81%
2001-2014: Cambio promedio anual	1.86%	1.92%

Basado en estos datos de ingresos, y luego de un examen cuidadoso del presupuesto de gastos del Gobierno de Puerto Rico, a principios del año 2017 nos dimos a la tarea de preparar un plan fiscal a diez años. Esto lo hicimos concurrentemente con los esfuerzos del Gobierno y la Junta de Supervisión para preparar el plan fiscal oficial del Gobierno de Puerto Rico.⁴² Fue a base de ese análisis que, durante ese tiempo, estuvimos haciendo expresiones públicas, en diversos medios, en contra de esos planes fiscales y criticando la forma en que el Gobierno de Puerto Rico y la Junta de Supervisión están tratando de resolver los problemas del fisco.⁴³ Nuestro plan fiscal comenzó por analizar el Fondo General del Gobierno de Puerto Rico y se basó en los siguientes supuestos:

- Ingresos:
 - Se proyecta que las fuentes actuales de ingresos aumentarán a razón de 1.5% al año. A base de la evidencia que presentamos anteriormente, esa tasa de crecimiento es una muy conservadora pues está por debajo de las tasas de crecimiento que históricamente han exhibido los ingresos del Fondo General aun en tiempos de crisis.

⁴² El 14 de octubre de 2016, el Gobierno de Puerto Rico le sometió a la Junta de Supervisión su primer plan fiscal, pero esta no certificó ese plan. El 2 de marzo de 2017, el Gobierno sometió un nuevo plan fiscal. Véase GOVERNMENT OF PUERTO RICO, PUERTO RICO FISCAL AGENCY AND FINANCIAL ADVISORY AUTHORITY, FISCAL PLAN (28 de febrero de 2017), <https://juntasupervision.pr.gov/wp-content/uploads/wpfd/50/58b79bb6009fd.pdf>. El 13 de marzo de ese mismo año la Junta de Supervisión certificó el mismo. Véase FINANCIAL OVERSIGHT AND MANAGEMENT BOARD FOR PUERTO RICO, LETTER TO GOVERNOR ROSSELLÓ WITH FINAL CERTIFICATION OF THE GOVERNMENT OF PUERTO RICO FISCAL PLAN (15 de marzo de 2017), file:///C:/Users/40150297/Downloads/5afb1a52532fe.pdf.

⁴³ Véase, por ejemplo, Carlos A. Colón De Armas, *Inevitable otro préstamo*, EL NUEVO DÍA (11 de enero de 2017), <https://www.elnuevodia.com/opinion/columnas/inevitableotroprestamo-columna-2279823/>; Carlos A. Colón De Armas, *Puerto Rico is Approaching a Steep Precipice*, WALL ST. J. (7 de mayo de 2017), <https://www.wsj.com/articles/puerto-rico-is-approaching-a-steep-precipice-1494177600>.

Pago de deudas – OGS	(1,128)	1,066	1,090	(1,118)	(991)	(999)	(999)	(999)	(999)	(999)
Pago de deudas – CFP	(86)	(86)	(86)	(86)	(86)	(86)	(86)	(86)	(86)	(85)
Total de desembolsos	(10,346)	9,919	9,577	9,251	8,776	8,825	8,896	8,967	9,040	9,112
Superávit (o déficit)	(1,146)	(500)	71	634	1,355	1,490	1,607	1,726	1,849	1,975
Balance de efectivo al 30 de junio de 2016	244									
Cheques sin fondos al 30 de junio de 2016	(308)									
Superávit (o déficit) acumulado	(1,210)	1,710	1,639	1,004	351	1,842	3,449	5,175	7,024	8,999

Como se puede apreciar, este plan fiscal provee los recursos necesarios para pagar los déficits acumulados al 30 de junio de 2016, pagar el servicio de la deuda y cubrir los déficits actuariales de los sistemas de retiro. Esto produce un déficit acumulado de alrededor de \$1,700 millones durante los primeros dos años, que fácilmente se podría subsanar con un préstamo interino por esa cantidad. Ese préstamo se podría pagar fácilmente en los ocho años restantes del plan durante los cuales se proyecta un superávit acumulado de alrededor de \$9,000 millones.

La naturaleza conservadora de las proyecciones de ingreso que utilizamos en ese plan fiscal, están fundamentadas —en parte— en la capacidad del Gobierno de Puerto Rico de aumentar sus ingresos aun cuando la economía está atravesando dificultades. Lo anterior se puede corroborar analizando los recaudos del Fondo General informados por el Departamento de Hacienda,⁴⁴ para los tres años fiscales más recientes durante los cuales la economía y el fisco han atravesado por uno de sus peores momentos. Esos recaudos se presentan en la siguiente Tabla:

⁴⁴ DEPARTAMENTO DE HACIENDA, *Estadísticas y Recaudos*, disponible en <http://www.hacienda.gobierno.pr/inversionistas/estadisticas-y-recaudos-statistics-and-revenues> (última visita 15 de junio de 2018).

TABLA 4. RECAUDOS DEL FONDO GENERAL INFORMADOS POR EL DEPARTAMENTO DE HACIENDA PARA LOS AÑOS FISCALES 2015-2017

Año fiscal	Recaudos del Fondo General (en millares)	Cambio (en millares)	Cambio (en porcentaje)
2014-2015	\$8,960,903 ⁴⁵		
2015-2016	\$9,175,289 ⁴⁶	+\$214,386	+2.39%
2016-2017	\$9,334,918 ⁴⁷	+\$159,629	+1.74%

Estos datos demuestran que los recaudos del Fondo General han aumentado de forma robusta en plena crisis fiscal, en medio de la aprobación de PROMESA y la creación de la Junta de Supervisión. Además, aunque nuestra proyección de ingresos para el año 2017 fue de \$9,200 millones, cuando culminó el año, los recaudos actuales fueron de casi \$9,335 millones, o sea, alrededor de \$135 millones más de lo proyectado.

De haberse actuado conforme a nuestro análisis, se les pudo haber pagado a los bonistas de los bonos de obligaciones generales. Lo anterior, hubiera permitido, a su vez, dejar intacta a COFINA y dar por terminada la pugna entre los bonistas de obligaciones generales y los bonistas de COFINA. Además, los problemas con los sistemas de retiro se encontrarían bien encaminados a solucionarse. Otra consecuencia es que se les hubiera podido pagar también a los bonistas de la CFP. Por otro lado, el gobierno hubiera pagado la renta de sus instalaciones, lo cual le hubiese permitido pagarles a los bonistas de la AEP. Bajo nuestra propuesta, el “clawback”⁴⁸ no hubiera sido necesario, así es que la ACT, aunque de forma apretada, hubiera podido pagar sus bonos. Lo mismo aplica a la AFI, PRIDCO y la ADCC. A la UPR no se le hubieran tenido que reducir sus recursos y, por lo tanto,

⁴⁵ DEPARTAMENTO DE HACIENDA, Ingresos netos al Fondo General para los años fiscales 2007-2016, disponible en http://www.hacienda.gobierno.pr/sites/default/files/copy_of_ingreso_netos_fondo_general_2006-16_o.pdf.

⁴⁶ Id.

⁴⁷ Departamento de Hacienda, Ingresos netos al Fondo General - año fiscal 2016-2017, disponible en http://www.hacienda.gobierno.pr/sites/default/files/ingresos_netos_junio_2016-17_o.pdf.

⁴⁸ En términos generales, la palabra “clawback” se refiere a recuperar algo como, por ejemplo, dinero que se había desembolsado. En el caso de la deuda pública de Puerto Rico, el término se utiliza para describir el proceso mediante el cual a una agencia de gobierno se le quita un dinero que se le había asignado anteriormente, y se le asigna a otra agencia para que esta última pueda pagar su deuda. Esto se hizo con varias agencias a las cuales se les quitaron algunos de sus ingresos y se los transfirieron al Departamento de Hacienda, supuestamente, para el pago de las obligaciones generales del Gobierno de Puerto Rico. Véase, por ejemplo, GOBERNADOR DE PUERTO RICO, BOLETÍN ADMINISTRATIVO NÚM. OE-2015-046 (30 de noviembre de 2015), disponible en <https://estado.pr.gov/en/executive-orders/>.

hubiera podido pagar sus deudas. La AAA y la AFV hubieran podido cumplir con sus obligaciones si sus planes fiscales se hubieran mantenido inalterados. La AFM, sin embargo, no representaba un problema porque los municipios tienen los fondos para pagar sus deudas.⁴⁹ A su vez, el Fideicomiso de los Niños tiene sus propias fuentes de ingresos,⁵⁰ por lo cual no debió haber sido un problema. Por otro lado, AFICA no es relevante porque sus deudas corresponden a empresas privadas. En otras palabras, de los dieciocho emisores de deuda del Gobierno de Puerto Rico, quince hubieran podido cumplir con sus obligaciones. Las únicas posibles excepciones pudieron haber sido la AEE, la CRAEE y el BGF, las cuales tenían sus propios procedimientos en curso.⁵¹

Todo este análisis demuestra que es cierto lo que hemos venido diciendo con relación a la deuda pública de Puerto Rico durante todo este tiempo: la deuda pública de Puerto Rico se puede pagar.⁵² Por consiguiente, debido a los beneficios que representa para Puerto Rico el que nuestro Gobierno tenga acceso a los mercados financieros, la deuda pública se debe pagar ya que tenemos la capacidad de hacerlo. De hecho, cumplir con los compromisos inherentes a la deuda sería la forma más efectiva para que el Gobierno de Puerto Rico recupere el acceso a los mercados financieros, que es uno de los propósitos de PROMESA.

D. Análisis fiscal después de Irma y María

Los indicadores económicos, en su gran mayoría, no están diseñados para medir la devastación humana, social y económica causada por eventos naturales como los huracanes Irma y María.⁵³ Por el contrario, los gastos y las inversiones en que tienen que incurrir las personas y los negocios para recuperarse después de una devastación natural como la causada por esos fenómenos atmosféricos podrían llevar a que los indicadores económicos reflejen un impacto positivo en la economía. En Puerto Rico, por ejemplo, en el año 1999, luego del paso del huracán

⁴⁹ Los bonos de la AFM están respaldados por préstamos de municipios. El artículo 17 de la Ley Núm. 64 de 3 de julio de 1996, según enmendada, requiere que el dinero para pagar esos préstamos se deposite, por adelantado, en un fideicomiso. Véase Ley de financiamiento municipal de Puerto Rico de 1996, Ley Núm. 64 de 3 de julio de 1996, 21 LPRA §§ 6001, 6013 (2014).

⁵⁰ El Fideicomiso de los Niños fue creado para ser el custodio de los fondos que tiene derecho a recibir el Gobierno de Puerto Rico como parte de un acuerdo al que llegaron múltiples jurisdicciones y varias empresas tabacaleras. Para más detalles, véase *Fideicomiso de Niños, Investor Resources*, GOVERNMENT DEVELOPMENT BANK OF PUERTO RICO, http://www.gdb.pr.gov/investors_resources/childrens.html (última visita 15 de junio de 2018).

⁵¹ La Ley Núm. 109 de 24 de agosto de 2017 dispuso la reestructuración de la deuda del BGF y, para todos los efectos prácticos, su cierre. Véase Ley para la reestructuración de la deuda del Banco Gubernamental de Fomento para Puerto Rico, Ley Núm. 109 de 24 de agosto de 2017, 7 LPRA §§ 3161-3217, disponible en <http://www2.pr.gov/ogp/Bvirtual/leyesreferencia/PDF/Deuda%20P%C3%BAblica/109-2017.pdf>.

⁵² Luisa García Pelatti, *La deuda es pagable y no hay que despedir gente* (30 de octubre de 2015), <http://sincomillas.com/la-deuda-es-pagable-y-no-hay-que-despedir-gente/>;

⁵³ Véase, en general, ESTUDIOS TÉCNICOS, INC., FORECAST OF REAL GNP GROWTH FOR PUERTO RICO AND ITS LIMITATIONS (2 de febrero de 2018).

Georges, el 21 de septiembre de 1998,⁵⁴ el PNB creció, en términos reales, a una tasa de más de 4.1%,⁵⁵ que representa la mayor tasa de crecimiento anual en el PNB de Puerto Rico en los pasados treinta años.

A la misma vez, como parte de los esfuerzos de recuperación, el Gobierno de los Estados Unidos ha asignado más de \$16,500 millones en fondos para cubrir múltiples necesidades en Puerto Rico,⁵⁶ y esa cantidad podría aumentar en los próximos meses. Además, se ha estimado que las compañías de seguro podrían estar desembolsando alrededor de \$5,000 millones como consecuencia de las reclamaciones de daños ocasionados por los huracanes, cifra que también podría aumentar.⁵⁷ De hecho, el plan fiscal más reciente del Gobierno de Puerto Rico, preparado y certificado por la Junta de Supervisión, parte del supuesto de que se recibirán \$62,000 millones de fondos del Gobierno de los Estados Unidos y de las compañías de seguro.⁵⁸ Aunque muchos de esos fondos servirán para mitigar los daños ocasionados por los huracanes, habrá una parte significativa de ellos que también cubrirán algunas necesidades que previamente se hubieran sufragado con fondos del Gobierno de Puerto Rico. Por lo tanto, esa inyección de fondos servirá para beneficiar aún más la economía de Puerto Rico. Todo esto significa que, si previo al paso de los huracanes y con una situación fiscal apretada, se podía pagar la deuda, ahora debería ser aún más factible hacer ese pago. Si ese no fuera el caso, esto se debería a las malas decisiones que se tomaron tratando de resolver la crisis fiscal de la forma equivocada como, por ejemplo, liquidando los sistemas de retiro y pagando las pensiones directamente del Fondo General (*pay-as-you-go*), dejando de pagar el servicio de la deuda y usando el dinero para cubrir necesidades menos importantes. Lamentablemente, mucha de la información que se requeriría para corroborar la capacidad de pago luego de esas decisiones erradas, ya no está disponible públicamente, pues muchos de los desembolsos que serían relevantes para ese análisis ya no se están presupuestando.

En resumen, y no obstante todos los análisis, evidencias y sugerencias que hemos presentado anteriormente, el Gobierno de Puerto Rico y la Junta de Supervisión se han enfocado en preparar planes fiscales que parten de una mala definición de los problemas que tratan de resolver y de sus causas. No siguen las directrices de PROMESA, incluyen unas proyecciones de ingresos que se basan en una

54 NATIONAL HURRICANE CENTER, PRELIMINARY REPORT - HURRICANE GEORGES (5 de enero de 1999), https://www.nhc.noaa.gov/data/tcr/AL071998_Georges.pdf.

55 Las tasas de crecimiento del PNB están disponibles en la página web de la Junta de Planificación de Puerto Rico: <http://jp.pr.gov>.

56 Véase Bipartisan Budget Act of 2018, Pub. L. No. 115-123 (2018), en las págs. 4, 14, 18, 29, 39, 55, 56 y 161 disponible en <https://www.congress.gov/115/bills/hr1892/BILLS-115hr1892enr.pdf>.

57 Marian Díaz, *El sector de seguros será pieza clave para levantar a Puerto Rico*, EL NUEVO DÍA (9 de octubre de 2017), <https://www.elnuevodia.com/negocios/finanzas/nota/elsectordeseguosserapiezaclaveparalevantarapuertorico-2364316>.

58 Véase NEW FISCAL PLAN FOR PUERTO RICO: RESTORING GROWTH AND PROSPERITY 11 (30 de mayo de 2018), file:///C:/Users/401150297/Downloads/5b100021056bb.pdfview [en adelante, NEW FISCAL PLAN FOR PUERTO RICO].

supuesta relación con el crecimiento económico de Puerto Rico que no está sustentada adecuadamente y con un sesgo analítico producto de una mirada de muy corto plazo que no permite entender adecuadamente los factores que inciden sobre los problemas que se intentan resolver. De hecho, para demostrar lo errado que está el curso de acción que han seguido el Gobierno de Puerto Rico y la Junta de Supervisión, y el hecho de que las decisiones tomadas hasta la fecha no constituyen las soluciones a los problemas que enfrentamos, solamente bastaría con mirar la tendencia de emigración que ha exhibido la población de Puerto Rico, que ha continuado en aumento aún después de aprobarse PROMESA y constituirse la Junta de Supervisión.⁵⁹ Después de todo, es difícil pensar que alguien vaya a abandonar su tierra por unos problemas de corta duración que van camino a resolverse. Por el contrario, la decisión de emigrar tiene más sentido cuando la solución a los problemas no se vislumbra en el futuro previsible.

Ese curso de acción equivocado que han seguido el Gobierno de Puerto Rico y la Junta de Supervisión consiste, principalmente, en reducir gastos indiscriminadamente y no cumplir con los compromisos inherentes a la deuda pública de Puerto Rico. En ese proceso han afectado adversamente funciones poco importantes del Gobierno de Puerto Rico al igual que aspectos esenciales para la vida de los puertorriqueños como pueblo. Una de las entidades más afectadas por la forma incorrecta en que se han tratado de resolver estas crisis ha sido la UPR.

IV. LA UNIVERSIDAD DE PUERTO RICO

Desde su fundación, la UPR ha servido de base para las transformaciones sociales y económicas más importantes que han ocurrido en Puerto Rico durante la época moderna. Esto ha sido posible gracias a las tres funciones principales de esta institución universitaria. En primer lugar, proveyendo una educación de igual o mejor calidad que la ofrecida en las mejores universidades del mundo, pero a una fracción del costo que hubieran tenido que pagar los puertorriqueños por obtener esa misma educación fuera de Puerto Rico. De esta forma, ha contribuido a desarrollar a los profesionales sobre cuyos hombros se ha montado la modernización y el progreso de Puerto Rico. En segundo lugar, siendo el centro de investigaciones más importante de la Isla, desde el cual se han logrado muchos descubrimientos e innovaciones que han sustentado dicho progreso. En tercer lugar, poniendo al servicio de la sociedad puertorriqueña los recursos humanos más preparados con

⁵⁹ De acuerdo a los datos más recientes del Negociado del Censo de los Estados Unidos, la población de Puerto Rico se estima que se redujo de 3,725,789 el 1 de abril de 2010; a 3,411,307 el 1 de julio de 2016 y a 3,337,177 el 1 de julio de 2017. *QuickFacts Puerto Rico*, UNITED STATES CENSUS BUREAU, <https://www.census.gov/quickfacts/fact/table/PR/PST045217> (última visita 19 de mayo de 2018).

los que contamos en Puerto Rico como es su personal docente y los demás profesionales que laboran en la que sigue siendo la principal institución de educación superior en Puerto Rico.⁶⁰

No obstante todas esas aportaciones, y las que continúa haciendo para forjar los nuevos líderes, y para desarrollar las innovaciones, que trazarán un nuevo derrotero para el Puerto Rico del mañana, la UPR ha sido, probablemente, la institución pública que más adversamente ha sido afectada desde que el Gobierno de Puerto Rico comenzó a tratar de resolver su crisis fiscal.

Si tomamos en cuenta solamente la congelación de fondos que recibía mediante fórmula,⁶¹ el presupuesto de la UPR se ha reducido por más de \$550 millones durante los años fiscales 2015 al 2018.⁶² Si consideramos todos los demás impactos, muchos de los cuales datan desde el año fiscal 2008-2009, el impacto adverso a la UPR durante toda esta crisis alcanza alrededor de \$1,000 millones.

A pesar del cúmulo de impactos adversos que ya ha sufrido la UPR, en el más reciente plan fiscal del Gobierno de Puerto Rico, preparado y certificado por la Junta de Supervisión, se reducen las aportaciones del Estado a la UPR por \$982 millones adicionales en los próximos cinco años,⁶³ como se detalla en la siguiente tabla:

TABLA 5. REDUCCIÓN EN LAS APORTACIONES DEL ESTADO A LA UPR PARA LOS AÑOS FISCALES 2019-2023

Año Fiscal	Reducción (en millones)	Reducción acumulada (en millones)
2018-2019	(\$71)	(\$71)
2019-2020	(\$157)	(\$228)
2020-2021	(\$228)	(\$456)
2021-2022	(\$251)	(\$707)

⁶⁰ En el documento que contiene el PLAN FISCAL SOSTENIBLE PARA LA UPR (PLAN SOS UPR), 3 de junio de 2017, particularmente en las páginas 3-23, se presenta un resumen de las numerosas contribuciones que la UPR le hace a Puerto Rico. Ese plan fue preparado por un grupo de profesores de la UPR y está disponible en <https://protestamos.files.wordpress.com/2017/06/plan-fiscal-sostenible-upr-17-junio-2017.pdf>.

⁶¹ Véase Artículo 26 de la Ley especial de sostenibilidad fiscal y operacional del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm. 66 de 17 de junio de 2014, 3 LPRA § 9133 (2011 & Supl. 2017).

⁶² Véase la página 2 del presupuesto de la UPR aprobado mediante la Certificación Núm. 21 de la Junta de Gobierno de la UPR. disponible en <http://www.vcertifica.upr.edu/PDF/CERTIFICACION/2017-2018/21%202017-2018.pdf>.

⁶³ Véase NEW FISCAL PLAN FOR PUERTO RICO, *supra* nota 58, en la pág. 102.

2022-2023	(\$275)	(\$982)
-----------	---------	---------

Para evitar esos recortes, es necesario comenzar por persuadir al Gobierno de Puerto Rico y a la Junta de Supervisión de que los mismos son innecesarios y que, de implantarse, perjudicarían la recuperación y el bienestar de todos los puertorriqueños. Como parte de ese esfuerzo de persuasión, se debe presentar toda la evidencia que demuestre que hay una mejor manera de resolver la crisis económica y fiscal que enfrenta Puerto Rico y su gobierno. Gran parte de esa evidencia ya ha sido presentada por nosotros anteriormente. En lo que respecta a la UPR, también se debe demostrar que el curso de acción propuesto acercaría al modelo de financiación de educación universitaria en Puerto Rico a parecerse más al modelo utilizado en los estados de Estados Unidos justo cuando ese modelo está confrontando problemas y se están comenzando a ver iniciativas que, en algunos casos, llevarían al modelo de allá a parecerse más al nuestro. Finalmente, hay que presentar una visión de cambio y mejoramiento continuo que garantice que la UPR seguirá contribuyendo al desarrollo social y económico de Puerto Rico a lo largo del siglo veintiuno que apenas comienza.

A. El modelo de financiación de la educación universitaria en Estados Unidos está colapsando

El efecto práctico de implantar los recortes y los cambios propuestos sería el acercar a la UPR al modelo de financiación de educación universitaria a base de matrículas caras, muchas de las cuales se sufragan con préstamos. Ese modelo está colapsando en los estados de Estados Unidos donde todavía prevalece.

En Estados Unidos, se ha estimado que el total de deudas obtenidas a través de préstamos estudiantiles actualmente asciende a \$1,480,000 millones (\$1.48 *trillions*), repartidas entre 44.2 millones de personas.⁶⁴ Esto representa \$620,000 millones por encima del total de deudas obtenidas en Estados Unidos mediante tarjetas de crédito.⁶⁵ Si consideramos nada más a los graduandos en el año 2017, el total de dinero adeudado a través de préstamos estudiantiles, en promedio, asciende a \$39,400 por persona. A su vez, si consideramos la totalidad de las deudas, el pago promedio requerido por los préstamos estudiantiles, para una persona entre las edades de 20 a 30 años, asciende a \$351 mensualmente.⁶⁶ Además, recibir ayuda económica, en lugar de evitarlo, parece ser parte de un paquete económico que induce al endeudamiento pues, por ejemplo, entre los graduandos en el año 2012, el 88% de quienes recibieron la beca *Pell*, también obtuvieron préstamos

⁶⁴ *A Look at the Shocking Student Loan Debt Statistics for 2018*, STUDENT LOAN HERO (1 de mayo de 2018), <https://studentloanhero.com/student-loan-debt-statistics/>.

⁶⁵ *Id.*

⁶⁶ *Id.*

que, en promedio, ascendieron a \$31,200, mientras que solamente el 53% de quienes no recibieron ayuda económica obtuvieron préstamos, pero por una cantidad menor que en promedio ascendió a \$26,450.⁶⁷

De acuerdo a un estudio realizado por el Banco de la Reserva Federal de New York, en el año 2016, el total de préstamos estudiantiles ascendió a \$1,300,000 millones, lo cual representó un aumento de 170% en comparación con el año 2006.⁶⁸ De esos préstamos, el 28% está en incumplimiento.⁶⁹ Por otro lado, cuando se desglosó por tipo de institución, se encontró que el nivel de incumplimiento tiende a ser mayor entre estudiantes que asistieron a universidades privadas con fines pecuniarios e institutos comunitarios (*community colleges*).⁷⁰ Esto tiene un efecto adverso en la capacidad de los estudiantes de crear una familia y comprar un hogar luego de graduarse y comenzar su vida profesional.⁷¹ En términos de cantidad, actualmente se estima que cinco millones de préstamos estudiantiles se encuentran en incumplimiento aun cuando la economía de los Estados Unidos está pasando por uno de sus mejores momentos en comparación con años recientes.⁷²

En términos de su impacto al presupuesto del Gobierno de Estados Unidos, contrario a la expectativa original de que el programa de préstamos estudiantiles produciría ganancias, ahora se estima que ocasionará un cargo de alrededor de \$36,000 millones.⁷³ Para ilustrar la magnitud de ese impacto basta con indicar que el mismo es mayor a los \$33,000 millones que costó la totalidad del programa de manejo de préstamos problemáticos (*Troubled Asset Relief Program* o *TARP*),⁷⁴ que se utilizó para lidiar con la crisis financiera de los años 2008 y 2009.⁷⁵ Este costo se debe a que las cargas que representan estos préstamos están llevando a muchas personas a solicitar que los mismos les sean condonados o simplemente dejan de pagarlos y caen en incumplimiento.⁷⁶

67 *Id.*

68 Rajashri Chakrabarti *et al.*, *Who Is More Likely to Default on Student Loans?*, FEDERAL RESERVE BANK OF NEW YORK (20 de noviembre de 2017), <http://libertystreeteconomics.newyorkfed.org/2017/11/who-is-more-likely-to-default-on-student-loans.html>.

69 *Id.*

70 *Id.*

71 *Id.*; véase también, Alvaro A. Mezza *et al.*, *On the Effect of Student Loans on Access to Homeownership* (FEDS Working Paper No. 2016-10, 2016), <https://www.federalreserve.gov/econresdata/feds/2016/files/2016010pap.pdf>.

72 Josh Mitchell, *Nearly 5 Million Americans in Default on Student Loans*, WALL ST. J. (13 de diciembre de 2017), <https://www.wsj.com/articles/nearly-5-million-americans-in-default-on-student-loans-1513192375>.

73 Josh Mitchell, *The Mounting Student-Loan Shortfall*, WALL ST. J. (5 de febrero de 2018), en la pág. A2 disponible en http://online.wsj.com/public/resources/documents/print/WSJ_-A002-20180205.pdf.

74 Emergency Economic Stabilization Act of 2008, 12 U.S.C. §§ 5201-61 (2006 & Supp. 2008.).

75 Josh Mitchell, *The Mounting Student-Loan Shortfall*, *supra* nota 73.

76 *Id.*

Tan grave ha sido el impacto de los préstamos estudiantiles, que el Gobierno de Estados Unidos, los gobiernos de algunos estados y varias instituciones universitarias están comenzando a tomar acciones dirigidas a corregir muchos de los problemas ocasionados por este modelo de matrículas altas sustentadas a base de préstamos estudiantiles.

B. Acciones remediativas

Para remediar, en parte, algunos de los problemas con la cuantía abrumadora de préstamos estudiantiles, el Gobierno de Estados Unidos ha considerado permitir mayor flexibilidad para que los mismos puedan ser condonados mediante el mecanismo de la quiebra, una opción que actualmente está muy restringida.⁷⁷ Además, en la reforma de impuestos federales que se aprobó el 18 de diciembre de 2017, se le impuso una posible penalidad a los fondos dotales de las universidades, dirigido a asegurar que esos dineros se utilicen para reducir el costo de estudio a los alumnos, particularmente a los de menos recursos.⁷⁸

Esas acciones remediativas, sin embargo, no se han limitado al nivel federal. Los estados, las propias universidades y hasta grupos del sector privado han implantado diversas medidas para reducir, y en muchos casos eliminar, los costos que tiene que incurrir una persona para obtener una educación universitaria.

Por ejemplo, comenzando en el otoño de 2017, el estado de Nueva York comenzó el programa *Excelsior*, a través del cual los residentes del estado con ingresos familiares de \$125,000 o menos pueden estudiar en las universidades estatales o de la ciudad de Nueva York sin pagar matrícula.⁷⁹ Algo similar ocurre en las dos principales universidades estatales en Michigan. Es decir, University of Michigan no le cobra matrícula a los residentes del estado con ingresos familiares menores de \$65,000,⁸⁰ mientras que Michigan State University le cubre los costos de estudio a todo estudiante elegible para la beca *Pell*.⁸¹

Por otro lado, los estados de Oregon, Nueva York, Rhode Island y Tennessee les ofrecen a sus residentes la oportunidad de estudiar en institutos comunitarios

⁷⁷ Josh Mitchell & Katy Stech Ferek, *White House Explores Easing Student-Loan Burden*, WALL ST. J., 21 de febrero de 2018, en la pág. A2, disponible en http://online.wsj.com/public/resources/documents/print/WSJ_-A002-20180221.pdf.

⁷⁸ Richard Rubin & Andrea Fuller, *Which Colleges Will Have to Pay Taxes on Their Endowment? Your Guess Might Not be Right*, WALL ST. J. (19 de enero de 2018), <https://www.wsj.com/articles/which-colleges-will-have-to-pay-taxes-on-their-endowment-your-guess-might-not-be-right-1516271400>.

⁷⁹ *Tuition-Free Degree Program: The Excelsior Scholarship*, NEW YORK STATE GOVERNMENT, <https://www.ny.gov/programs/tuition-free-degree-program-excelsior-scholarship> (última visita 19 de mayo de 2018).

⁸⁰ *Go Blue Guarantee*, UNIVERSITY OF MICHIGAN, <https://goblueguarantee.umich.edu/> (última vista 19 de mayo de 2018).

⁸¹ *Spartan Advantage Program*, MICHIGAN STATE UNIVERSITY, <https://finaid.msu.edu/spad.asp> (última visita 19 de mayo de 2018).

(*community colleges*) sin pagar matrícula.⁸² Lo mismo ocurre en City College of San Francisco, y en los estados de Arkansas, Minnesota y South Dakota, pero solo en programas específicos dedicados a disciplinas con mucha demanda.⁸³ En total, existen actualmente alrededor de 200 jurisdicciones que les ofrecen a sus residentes educación gratuita en institutos comunitarios.⁸⁴ Tan solo en los pasados dos años, doce estados —incluyendo Hawái, Indiana, Kentucky, California y Montana— han aprobado legislación para unirse a esta tendencia que cada día gana mayor popularidad.⁸⁵ Igualmente, el estado de Nevada tiene planes de aprobar legislación este año para unirse al grupo.⁸⁶ Los estados de Delaware y Louisiana también tienen programas que ofrecen estudios a nivel universitario libres del pago de matrícula, pero con algunas restricciones como exigir una cierta calificación en la prueba de admisión universitaria.⁸⁷

En el caso de las universidades, estas también han buscado la manera de aliviarles, o hasta eliminarles completamente, los costos de estudio a sus estudiantes. A manera de ejemplo, Cornell University, Duke University, Harvard University, Stanford University y Texas A&M University le ofrecen matrícula gratis a los estudiantes cuyas familias tengan ingresos de \$60,000 o menos.⁸⁸ Yale University hace lo mismo si el ingreso familiar es de \$65,000 o menos.⁸⁹ De forma similar, el Massachusetts Institute of Technology (en adelante, “MIT”) no le cobra matrícula a los estudiantes cuyo ingreso familiar sea menor de \$75,000.⁹⁰ En Princeton University, prácticamente ningún estudiante que recibe ayuda económica paga matrícula.⁹¹ University of North Carolina le garantiza a los estudiantes cuyo ingreso familiar

⁸² Douglas Belkin, *Rhode Island Becomes Fourth State to Offer Free Community College*, WALL ST. J. (4 de agosto de 2017), <https://www.wsj.com/articles/rhode-island-becomes-fourth-state-to-offer-free-community-college-1501872894>.

⁸³ Katie Lobosco, *Tuition-free College is Getting Bigger. Here's Where It's Offered*, CNN (4 de agosto de 2017), <http://money.cnn.com/2017/05/16/pf/college/states-tuition-free-college/index.html>.

⁸⁴ *Why Free College Tuition is Spreading from Cities to States*, HUFFINGTON POST (5 de enero de 2018), https://www.huffingtonpost.com/entry/why-free-college-tuition-is-spreading-from-cities-to_us_5a4f943fe4bof9b24bf31692.

⁸⁵ *Id.*

⁸⁶ *Id.*

⁸⁷ *Id.*

⁸⁸ *20 Tuition-Free Colleges*, AFFORDABLE SCHOOLS, <https://affordableschools.net/20-tuition-free-colleges/> (última visita 15 de junio de 2018). En algunos casos, para disfrutar de la matrícula gratuita se requiere solicitar ayudas económicas federales y ciertas horas de trabajo.

⁸⁹ *Id.*

⁹⁰ *Id.*

⁹¹ *Id.*; véase además, Karen W. Arenson, *Princeton to Replace Loans With Student Scholarships*, THE N.Y. TIMES (28 de enero de 2001), <https://www.nytimes.com/2001/01/28/nyregion/princeton-to-replace-loans-with-student-scholarships.html>.

esté por debajo del 200% del nivel de pobreza que podrán completar un bachillerato sin tener que recurrir a préstamos.⁹² Vanderbilt University hace lo propio para todo estudiante que demuestre tener necesidades económicas.⁹³ Alice Lloyd College, Berea College, College of the Ozarks, Curtis Institute of Music, Deep Springs College, Macaulay Honors College en City University of New York (CUNY) y Webb Institute no cobran matrícula.⁹⁴ Además, existen programas para estudios universitarios libres de costo en universidades en los estados de Arizona, Arkansas, California, Connecticut, Delaware, Florida, Illinois, Kansas, Kentucky, Maryland, Massachusetts, Michigan, Missouri, North Carolina, North Dakota, Oklahoma, Pennsylvania, Virginia y Wisconsin.⁹⁵

En programas especializados, como es el caso de los programas conducentes al grado de maestría en administración de empresas (M.B.A., por sus siglas en inglés), también se está comenzando a ver una tendencia similar de programas de reducción de matrícula. Muestra de esto es el programa de M.B.A. de Arizona State University, el cual no cobra matrícula independientemente de la capacidad de pago que tengan los estudiantes.⁹⁶ De forma similar, otras universidades con prestigiosos programas de MBA están dedicando una gran cantidad de fondos a reducir los costos de estudios con miras a evitar que esto sea impedimento para obtener el grado.⁹⁷

Por otro lado, en el sector privado se ha desarrollado un esfuerzo llamado *American Talent Initiative*. Bajo esta iniciativa, que está apoyada económicamente por recursos filantrópicos de la empresa Bloomberg, se han agrupado más de treinta de las mejores universidades en los Estados Unidos.⁹⁸ Esto con el propósito de adelantar diversas estrategias que lleven a matricular por lo menos 50,000 estudiantes adicionales, todos provenientes de familias de escasos recursos, para el año 2025.⁹⁹

Como se puede apreciar, la ruta que el Gobierno de Puerto Rico y la Junta de Supervisión quieren imponerle a la UPR nos llevaría hacia un modelo que está

92 AFFORDABLE SCHOOLS, *supra* nota 88.

93 *Id.*

94 *Id.*

95 Kaitlin Mulhere, *All the Places in the U.S. Where You Can Go to College for Free*, TIME (28 de julio de 2017), <http://time.com/money/4830367/free-college-tuition-promise-programs/>.

96 John A. Byrne, *Arizona State makes its MBA free: A \$20 Million PR stunt?*, FORTUNE (15 de octubre de 2015), <http://fortune.com/2015/10/15/asu-free-mba/>; véase también, *Scholarships*, ARIZONA STATE UNIVERSITY, <https://wpcarey.asu.edu/mba-programs/full-time/scholarships> (última visita 15 de junio de 2018).

97 Kelsey Gee, *Hey, Bargain-Hunters: An M.B.A. Is Cheaper Than You Think, As Schools Beef Up Aid Packages*, WALL ST. J. (3 de enero de 2018), <https://www.wsj.com/articles/hey-bargain-hunters-an-m-b-a-is-cheaper-than-you-think-1514988000>.

98 Melissa Korn, *Princeton, Others Aim to Accept More Low-Income Students*, WALL ST. J. (1 de marzo de 2018), <https://www.wsj.com/articles/princeton-others-aim-to-accept-more-low-income-students-1519900203>.

99 *Id.*

dando muestras de colapso en los estados de Estados Unidos. No solo eso, sino que el mismo es un modelo que se está tratando de abandonar por parte de varias jurisdicciones continentales. Por lo tanto, el curso de acción que propone el Gobierno de Puerto Rico y la Junta de Supervisión no es razonable.

Desde su fundación, la UPR ha seguido el modelo de matrícula baja que ahora comienza a tomar auge en Estados Unidos y ya existe internacionalmente. En nuestro caso, esa matrícula baja se ha apoyado, en parte, por un respaldo financiero que históricamente ha sido brindado por el Gobierno de Puerto Rico. Usando como base el presupuesto para el año fiscal 2016-2017, el último previo a que las acciones del gobierno y la Junta de Supervisión comenzaran a distorsionar la estructura financiera de la UPR, esa aportación del Estado mediante fórmula representó alrededor del 57% del presupuesto total de desembolsos de la UPR.¹⁰⁰ No obstante, en momentos en que el Gobierno de Puerto Rico atraviesa una crisis fiscal, es razonable explorar formas creativas y nuevas fuentes de fondos para reemplazar parte del apoyo financiero del Estado, pero sin variar el costo bajo de matrícula que ha caracterizado a la UPR. Eso debe ser parte de una visión y agenda de cambio, y mejoramiento continuo, para la UPR.

C. *Visión, agenda de cambio y mejoramiento continuo para la UPR*

En los momentos de crisis, cuando más urge buscar nuevos cursos de acción y contar con las personas mejor preparadas para que nos guíen hacia nuevos horizontes, es cuando más deben fortalecerse las instituciones educativas. Cuando impera la inestabilidad, esas mismas instituciones deben ser el ejemplo de transformación y adaptación a las nuevas realidades, de forma tal que le puedan señalar al resto de la sociedad la forma de enfrentar los nuevos retos y el mejor curso de acción a seguir. Esto debe hacerse solidificando la calidad de sus labores tradicionales y preparándose para reinventarse de forma tal que puedan ejercer de forma más efectiva los nuevos roles que les toque desempeñar. Con esa visión, a continuación, presentamos quince iniciativas que la UPR debería implantar para contribuir a que Puerto Rico pueda enfrentar y salir de sus crisis¹⁰¹:

(1) La UPR debe llevar a cabo grandes transformaciones hacia convertirse en una “[u]niversidad de calidad mundial: . . . Esas transformaciones, sin embargo, deben llevarse a cabo sobre bases académicas y no deben obedecer al capricho y

¹⁰⁰ Para el año fiscal 2016-2017, el presupuesto total consolidado de la UPR fue de \$1,469,531,000. De ese total, la aportación recibida mediante fórmula fue de \$833,929,000, lo cual representa el 56.75% del presupuesto. Véase UNIVERSIDAD DE PUERTO RICO, JUNTA DE GOBIERNO, CERTIFICACIÓN NÚM. 135, 6 (30 de junio de 2016), <http://www.vcertifica.upr.edu/PDF/CERTIFICACION/2015-2016/130%0202015-2016.pdf>.

¹⁰¹ En adelante, se hará referencia al *Plan para la Universidad de Puerto Rico* propuesto por el autor. Véase CARLOS A. COLÓN DE ARMAS, PLAN PARA LA UNIVERSIDAD DE PUERTO RICO (2017) [en adelante, PLAN PARA LA UPR]. El autor resumió sus ideas en una columna publicada en *El Nuevo Día*. Véase Carlos A. Colón de Armas, *15 ideas para transformar la UPR*, EL NUEVO DÍA (15 de mayo de 2017), <https://www.elnuevodia.com/opinion/columnas/15ideasparatransformaralaupr-columna-2321210/>.

la arbitrariedad”.¹⁰² Una forma en que esto se podría realizar sería estableciendo un período de transformación de, por lo menos, “[diez] años con el objetivo de implantar los cambios necesarios para posicionar a la UPR como una de las mejores universidades del mundo”.¹⁰³ La razón para proponer que el período de transformación dure diez años es debido a que ese es el número de años que típicamente estima una agencia acreditadora que le debe tomar a cualquier programa académico para prepararse para entrar formalmente al proceso conducente a una acreditación (cinco años) y, luego de eso, estar listo para recibir la misma (cinco años).¹⁰⁴ Por lo tanto, lo que se propone es que:

[T]odo programa académico en la UPR tenga, al menos, 10 años para alcanzar el nivel de excelencia necesario para garantizar su continuación. Ese nivel de excelencia será determinado obteniendo la acreditación otorgada por la mejor agencia acreditadora de su área, si aplica, o mediante un proceso de evaluación por pares externos. Al cabo de esos 10 años, los programas que no logren demostrar planes de trabajo efectivos, o la acreditación correspondiente, podrían dejar de existir. A esos efectos, también se debe tomar en cuenta el número de personas matriculadas en el programa, sus tasas de retención y graduación, la facultad disponible y la productividad.¹⁰⁵

(2) Apoyo financiero del Estado: Para que sea efectivo, durante los diez años que dure el proceso de transformación, es importante que el gobierno provea suficientes recursos financieros que sirvan de apoyo a la transformación de la UPR. No obstante, a medida que la UPR vaya generando nuevas fuentes de ingresos, se debe ir ajustando ese apoyo financiero de forma tal que, luego de esos diez años, la subvención del Estado nunca exceda del 50% del presupuesto de la UPR.¹⁰⁶

(3) Darle vida al “[f]ondo dotal: Para comenzar a transformar la estructura de ingresos de la UPR, se [debe] llevar. . . a cabo un esfuerzo masificado para nutrir el fondo dotal con el objetivo de llevarlo de su balance actual de \$[99.86] millones a \$1,000 millones en veinticinco años o menos”.¹⁰⁷

¹⁰² PLAN PARA LA UPR, *supra* 101, en la pág. 1.

¹⁰³ *Id.*

¹⁰⁴ Véase, por ejemplo, BRIAN KIRSCHNER, MEDIA BACKGROUNDER, MIDDLE STATES COMMISSION OF HIGHER EDUCATION 2 (2018), <http://www.msche.org/documents/MediaBackgrounder2018.pdf>, el cual indica que el proceso de acreditación históricamente ha seguido un ciclo de diez años; véase, además, *Process of Accreditation*, ASSOCIATION TO ADVANCE COLLEGIATE SCHOOLS OF BUSINESS, <https://www.aacsb.edu/accreditation/process> (última visita 15 de junio de 2018), el cual describe un proceso de acreditación que desde el “Initial Self Evaluation Report” hasta que se obtiene la acreditación, y proveyendo para retrasos que puedan surgir en el camino, fácilmente podría tomar cerca de diez años.

¹⁰⁵ PLAN PARA LA UPR, *supra* nota 101, en la pág. 1.

¹⁰⁶ *Id.* en la pág. 2.

¹⁰⁷ *Id.* El balance del fondo dotal se obtuvo de los estados financieros auditados de la UPR al 30 de junio de 2016. Véase ERNEST & YOUNG LLP, FINANCIAL STATEMENTS, REQUIRED SUPPLEMENTARY INFORMATION AND SUPPLEMENTAL SCHEDULES: UNIVERSITY OF PUERTO RICO (A COMPONENT UNIT OF THE COMMONWEALTH OF PUERTO RICO) 55 (2018), <http://www.upr.edu/wp-content/uploads/2018/04/1707-2353620-University-of-Puerto-Rico-FS2016-FINAL.pdf>.

(4) Pago de matrícula: Esto constituye la forma en que los estudiantes aportan a la operación y el mejoramiento continuo de la UPR. Debido a que los costos de operar la Institución tienden a incrementar anualmente, aumentar la matrícula escalonadamente, tal como lo aprobó la Junta de Gobierno de la UPR en reunión celebrada el 27 de junio de 2016,¹⁰⁸ reanudando los aumentos anuales de matrícula que se habían puesto en moratoria, es una forma efectiva de canalizar esa aportación por el momento. No obstante, la Junta de Supervisión dispuso que la matrícula se debe aumentar a base de los recursos familiares.¹⁰⁹ Esto representa un cambio en la forma en que se le proveen fondos públicos a la UPR, sustituyendo el subsidio a la Institución por subsidiar al estudiante. Las repercusiones de ese cambio son demasiado inciertas, lo cual sugiere que no debe implantarse en tiempos de crisis. Después de todo, cuando se abre la puerta a que el subsidio vaya directo al estudiante en lugar de a la institución, resultaría lógico ofrecerle también el mismo subsidio a estudiantes desventajados económicamente que estudian en universidades privadas. Si esto se hiciera, se desviarían hacia universidades privadas fondos públicos que de otra forma recibiría la UPR. Aunque visto desde un punto de vista social más amplio este cambio podría representar una política pública más correcta, la misma no debería implantarse poniendo la salud fiscal de la UPR en riesgo, que es lo que sucedería si se implantara actualmente. No obstante lo anterior, y ante los hallazgos discutidos anteriormente con relación a las tendencias en los costos de matrícula en el continente, a más largo plazo la política con relación al costo de matrícula en la UPR va a depender, en gran medida, del éxito que se tenga levantando el fondo dotal. Por esa razón, nos parece equivocado que la Junta de Gobierno de la UPR haya decretado unos aumentos sustanciales en los cargos de matrícula¹¹⁰ sin considerar el fondo dotal como la punta de lanza de una mejor estrategia a largo plazo.

(5) Aumentar las tasas de retención y graduación: En comparación con las universidades del resto de Estados Unidos, las tasas de retención y graduación de las universidades en Puerto Rico son muy bajas.¹¹¹ Aunque, en términos generales, con relación a esas tasas la UPR aventaja a las universidades privadas en la Isla, todavía hay margen para mejorar. Por lo tanto, las acciones de todo el personal de la UPR (docente y no-docente) deben estar enfocadas en los estudiantes, que son la razón de ser de la UPR, y en las labores académicas en general. A esos efectos, debe haber un esfuerzo activo dirigido a “mejorar el ambiente de estudio y apoyo

¹⁰⁸ UNIVERSIDAD DE PUERTO RICO, JUNTA DE GOBIERNO, CERTIFICACIÓN NÚM. 135 (30 de junio de 2016), <http://www.vcertifica.upr.edu/PDF/CERTIFICACION/2015-2016/135%202015-2016.pdf>.

¹⁰⁹ NEW FISCAL PLAN FOR PUERTO RICO, *supra* nota 58, en la pág. 102.

¹¹⁰ UNIVERSIDAD DE PUERTO RICO, JUNTA DE GOBIERNO, CERTIFICACIÓN NÚM. 93 (3 de mayo de 2018), <http://www.vcertifica.upr.edu/PDF/CERTIFICACION/2017-2018/93%202017-2018.pdf>; UNIVERSIDAD DE PUERTO RICO, JUNTA DE GOBIERNO, CERTIFICACIÓN NÚM. 111 (1 de junio de 2018), <http://www.vcertifica.upr.edu/PDF/CERTIFICACION/2017-2018/111%202017-2018.pdf>.

¹¹¹ Keila López Alicea, *Pocos terminan sus estudios universitarios*, EL NUEVO DÍA (22 de marzo de 2016), <https://www.elnuevodia.com/noticias/locales/nota/pocoterminansusestudiosuniversitarios-2177234/>.

al estudiantado. Entre otras cosas, eso debe lograr que las tasas de graduación y retención aumenten considerablemente”.¹¹²

(6) Innovación: Esto ha cobrado un rol protagónico en la educación universitaria. Así se desprende, por ejemplo, de la misión de la *Middle States Commission on Higher Education*,¹¹³ y de los estándares de acreditación de la *Association to Advance Collegiate Schools of Business*.¹¹⁴ Por lo tanto, se debe crear:

[U]n ambiente dinámico que contribuya a fomentar la innovación en el desarrollo de nuevos programas académicos, en la investigación y la creación. Además, [se debe] . . . promover más integración entre las disciplinas buscando desarrollar mayores ofrecimientos interdisciplinarios y transdisciplinarios, al igual que proyectos de investigación y creación que aumenten los nexos entre las disciplinas. De esta forma, [se contribuye a] . . . mejorar la calidad de los ofrecimientos y . . . a aumentar su pertinencia tanto a nivel local como en el ámbito global.¹¹⁵

(7) Agilidad administrativa: “Para garantizar que esa innovación académica se lleve a cabo de forma efectiva, se [deben eliminar] . . . capas burocráticas en la aprobación de nuevos programas académicos, y en la revisión de los existentes.”¹¹⁶ Una forma de lograr esto es permitir que el proceso dirigido a la aprobación de cambios en los programas académicos termine con la aprobación del Senado Académico del recinto correspondiente, sin tener que ser aprobado a nivel de la Vicepresidencia de Asuntos Académicos, la Junta de Gobierno o el Consejo de Educación, como se requiere actualmente. De igual forma, se debe reducir la burocracia, agilizar los procesos administrativos y descentralizar y modernizar las operaciones.

(8) Transparencia: La agilidad administrativa que es tan necesaria para promover la innovación y reducir los gastos operacionales no puede obtenerse a expensas de una sana administración pública. Esto significa que “[p]ara garantizar que la agilidad no menoscabe la pureza de los procesos administrativos, [se debe establecer] . . . una gobernanza fundamentada en una total transparencia, con divulgación de la información a través de la internet y con transmisión abierta de las reuniones de los principales cuerpos administrativos y académicos de la UPR”.¹¹⁷

¹¹² PLAN PARA LA UPR, *supra* nota 101, en la pág. 2.

¹¹³ *The MSCHE Defined*, MIDDLE STATES COMMISSION ON HIGHER EDUCATION, <https://www.msche.org/?Nav1=ABOUT&Nav2=MISSION> (última visita 15 de junio de 2018).

¹¹⁴ Véase, THE ASSOCIATION TO ADVANCE COLLEGIATE SCHOOLS OF BUSINESS, ELIGIBILITY PROCEDURES AND ACCREDITATION STANDARDS FOR ACCOUNTING ACCREDITATION (8 de abril de 2013), <https://www.aacsb.edu/-/media/aacsb/docs/accreditation/standards/accounting-standards-2013-update-tracked-changes.ashx?la=en>.

¹¹⁵ PLAN PARA LA UPR, *supra* nota 101, en la pág. 2.

¹¹⁶ *Id.*

¹¹⁷ *Id.* en la pág. 3; véase también, Christian Arvelo Forteza, *Transparencia proactiva en la UPR: hacia la divulgación de información sobre sus procesos de gobernanza*, IN REV – REVISTA JURÍDICA, <http://revistajuridica.uprrp.edu/inrev/index.php/2018/04/10/transparencia-proactiva-en-la-upr-hacia-la-divulgacion-de-informacion-sobre-sus-procesos-de-gobernanza/> (última visita 15 de junio de 2018).

(9) Patentes y comercialización: En comparación con universidades comparables, en la UPR históricamente se han desarrollado muy pocas patentes y no se ha maximizado el potencial de comercialización de la labor creativa y de investigación que se lleva a cabo en los diferentes recintos.¹¹⁸ Corregir esto requiere mejorar, no solamente los procesos académicos, sino también aspectos burocráticos y administrativos.¹¹⁹ Por lo tanto, se debe llevar a cabo todo el esfuerzo necesario para corregir toda esa situación y fortalecer “el proceso de desarrollar patentes y comercializar los productos, servicios e innovaciones desarrollados en la UPR. Aparte del potencial de ingresos que esto podría representar, también serviría como laboratorio para el personal docente y los estudiantes de muchos de los programas académicos de la UPR”.¹²⁰

(10) Sistemas computadorizados: La administración de cualquier organización requiere de sistemas computadorizados para llevar a cabo muchas de sus operaciones. En el caso de la UPR, se necesitan sistemas computadorizados para llevar a cabo las operaciones administrativas como, por ejemplo, compras, nómina y ciclo de contabilidad, incluyendo la preparación de los estados financieros. Además, se utilizan sistemas computadorizados para darle servicios a los estudiantes como lo son los sistemas de calificaciones y demás servicios que ofrece la Oficina del Registrador e incluso para el manejo de materiales didácticos y cursos a distancia. A la misma vez, en su función académica, la UPR tiene departamentos de ciencias de cómputos y de sistemas de información, en varios recintos, donde se imparten cursos y se investiga sobre el desarrollo de sistemas computadorizados como los necesarios para su operación. Por lo tanto, resultaría mucho más efectivo, aparte del beneficio académico que representaría la experiencia, que las soluciones de informática necesarias para la operación de la UPR las desarrollen esos departamentos en lugar de contratar con entes externos a la UPR. Por lo tanto, “[a]parte de las oportunidades que esto provee para abaratar costos, [esto] también podría servir de base para el desarrollo de tecnologías y sistemas que se pudieran comercializar ofreciéndoles las mismas a usuarios externos”.¹²¹

(11) La UPR como principal asesor y proveedor de adiestramientos del Estado: Mediante orden ejecutiva, el gobernador de Puerto Rico, Hon. Ricardo A. Rosselló Nevares, ordenó, entre otras cosas, que se establezca “como política pública el promover la realización de acuerdos interagenciales entre la Universidad de Puerto Rico y las agencias e instrumentalidades de la Rama Ejecutiva donde la institución puede ofrecer distintos servicios a través de todos sus recintos a tenor

118 Marian Díaz, *Buscan duplicar el número de patentes en la UPR*, EL NUEVO DÍA (30 de abril de 2018), <https://www.elnuevodia.com/negocios/empresas/nota/buscanduplicarelnumerodepatentesenlaupr-2418756/>.

119 Véase en general, Wálter O. Alomar Jiménez, *Transferencia de tecnología en las universidades: El caso de la Universidad de Puerto Rico*, 86 REV. JUR. UPR 99-167 (2017), disponible en <http://revistajuridica.uprrp.edu/wp-content/uploads/2017/07/04-Transferencias-de-tecnologia-FINAL.pdf>.

120 PLAN PARA LA UPR, *supra* nota 101, en la pág. 3.

121 *Id.*

con su capacidad operacional y recibir compensación por los mismos”.¹²² Esto debe promoverse de forma tal “que el personal especializado de la UPR se convierta en el principal asesor y proveedor de adiestramientos para los funcionarios del Gobierno de Puerto Rico”.¹²³

(12) Escala salarial docente competitiva y variable por disciplina: Contrario a lo que se observa en los recursos humanos de otras entidades del Gobierno de Puerto Rico, el cuerpo docente de la UPR contiene personas de una gran diversidad de países. De igual forma, hay puertorriqueños que sirven de profesores o investigadores en universidades localizadas fuera de Puerto Rico. En términos prácticos, esto significa que la UPR es la única entidad del Gobierno de Puerto Rico que compite por recursos humanos en un mercado laboral globalizado. Esto requiere que la UPR tenga los recursos económicos necesarios “para atraer y retener el personal docente más capacitado, . . . establec[iendo] . . . una escala salarial que sea competitiva a nivel mundial. De ser necesario, esa escala salarial podría variar por disciplina”.¹²⁴

(13) Personal exento no docente: “Su número y remuneración se [debe mantener] a niveles comparables con los de universidades similares a la UPR”.¹²⁵

(14) Cambiar la composición de la Junta de Gobierno: La Junta de Gobierno se compone de catorce miembros. La Ley de la UPR enumera trece de esos miembros: “uno (1) será estudiante regular de bachillerato; uno (1) será un estudiante regular de alguno de los programas graduados de la Universidad; dos (2) serán profesores o profesoras con nombramiento permanente en el sistema universitario; uno (1) será el Secretario de Educación, con carácter ex officio; uno (1) será un profesional con amplio conocimiento y experiencia en el campo de las finanzas; uno (1) será un residente de Puerto Rico que haya participado con distinción en el liderato social y comunitario; cinco (5) serán residentes de Puerto Rico destacados en saberes artísticos, científicos y profesionales, de los cuales al menos tres (3) serán egresados de cualquier programa académico de la Universidad; y, uno (1) será un ciudadano, residente en Puerto Rico, vinculado a las comunidades puertorriqueñas en el exterior. Exceptuando a los dos (2) estudiantes y los dos (2) profesores, los demás miembros de la Junta de Gobierno serán nombrados por el Gobernador con el consejo y consentimiento del Senado.”¹²⁶ Además, mediante la Ley de la Autoridad de Asesoría Financiera y Agencia Fiscal de Puerto Rico (AAFAF), se determinó que “el Director Ejecutivo de la Autoridad, o su designado, será miembro de toda Junta, Comité, Comisión o Consejo de los entes del Gobierno de Puerto Rico que sean considerados ‘covered territorial instrumentalities’ bajo

¹²² GOBIERNO DE PUERTO RICO, Boletín Administrativo Núm. OE-2017-021, en la pág. 2 (15 de febrero de 2017).

¹²³ PLAN PARA LA UPR, *supra* nota 101, en la pág. 3.

¹²⁴ *Id.*

¹²⁵ *Id.*

¹²⁶ Ley de la Universidad de Puerto Rico, Ley Núm. 1 de 20 de enero de 1966, 18 LPRA § 602 (2002 & Supl. 2017).

PROMESA,”¹²⁷ lo cual, tácitamente, le añade un miembro a la Junta de Gobierno de la UPR. Esta composición de la Junta de Gobierno tiene, por lo menos, dos problemas severos. En primer lugar, los miembros del ejecutivo tienen un claro conflicto de interés. Por un lado, en el caso del puesto de Secretario de Educación, el mismo compite por fondos del Fondo General, al igual que la UPR. En esa competencia, particularmente cuando los fondos están limitados, no puede esperarse que la UPR sea su primera prioridad. Por otro lado, el rol del Director Ejecutivo de la AAFAF o su designado es velar por el cumplimiento con el plan fiscal del Gobierno de Puerto Rico y asegurarse que la UPR se ciña al mismo. Por consiguiente, su conflicto de interés es aún más evidente. Por lo tanto, estos dos miembros deberían removerse de la Junta de Gobierno. En segundo lugar, esta composición no establece un vínculo fuerte con la comunidad de exalumnos, para hacerlos partícipes de la vida universitaria aun después de terminar sus estudios formales. Para fortalecer ese vínculo, se debe “incluir, como miembro de la Junta de Gobierno, a un exalumno o exalumna electa por sus pares. Esa elección se llevaría a cabo entre los miembros de la Asociación de Exalumnos de la UPR y cualquiera de sus miembros podría ser candidato(a) a esa silla”.¹²⁸ Según nuestra concepción, este cambio se haría reduciendo a cuatro el número de residentes de Puerto Rico destacados en saberes artísticos, científicos y profesionales nombrados por el gobernador, lo cual reduce el número total de miembros de la Junta de Gobierno a once. De esta forma, la Junta de Gobierno se convierte en un mecanismo más ágil y mejor posicionado para cumplir con el estándar VII de la *Middle States Commission of Higher Education* que le asigna a la Junta de Gobierno, como una de sus responsabilidades, asegurar la salud fiscal de la UPR.¹²⁹

(15) Política Institucional sobre la Convivencia en la UPR (‘Política de No Confrontación’): “Representa uno de los logros históricos más importantes en beneficio de la paz institucional de la UPR. Tomando como base ese logro, se [debe exhortar] . . . a la comunidad universitaria a desarrollar nuevas formas de dirimir controversias de forma tal que, en el futuro, no sea necesario cerrar recintos, o alterar labores académicas, para resolver problemas”.¹³⁰

Esto que aquí proponemos es un curso de acción razonable, prudente y sensato. Además, como hemos demostrado anteriormente, el mismo es totalmente factible dentro de la realidad fiscal y económica de la Isla.

¹²⁷ Ley de la Autoridad de Asesoría Financiera y Aencia Fiscal de Puerto Rico, Ley Núm. 2 de 18 de enero de 2017, 3 LPRÁ § 9361, 9376 (2011 & Supl. 2018).

¹²⁸ PLAN PARA LA UPR, *supra* nota 101, en la pág. 4.

¹²⁹ MIDDLE STATES COMMISSION ON HIGHER EDUCATION, STANDARDS FOR ACCREDITATION AND REQUIREMENTS OF AFFILIATION 13 (2015), <http://www.msche.org/publications/RevisedStandardsFINAL.pdf>.

¹³⁰ PLAN PARA LA UPR, *supra* nota 101, en la pág. 4 (*citando a* UNIVERSIDAD DE PUERTO RICO, JUNTA DE GOBIERNO, POLÍTICA INSTITUCIONAL SOBRE LA CONVIVENCIA EN LA UNIVERSIDAD DE PUERTO RICO, CERTIFICACIÓN NÚM. 38 (17 de noviembre de 2015), <http://www.vcertifica.upr.edu/PDF/CERTIFICACION/2015-2016/38%202015-2016.pdf>).

CONCLUSIÓN

Puerto Rico enfrenta el embate de dos severas crisis. Una de estas es de carácter económico, comenzó a mediados de la década de los setenta y se manifiesta por un debilitamiento en el crecimiento económico y una merma en la capacidad productiva en Puerto Rico. La otra crisis está relacionada con el erario, comenzó con un gasto deficitario que tuvo sus inicios en el año fiscal 2000-2001 y que ha continuado desde entonces. Para financiar ese gasto deficitario, el Gobierno de Puerto Rico recurrió al uso de deudas, quitándole así recursos a la inversión, la cual se desplomó y le asestó el golpe mortal a la economía de la Isla que ya venía en franco deterioro.

Lamentablemente, la mayor parte de los oficiales gubernamentales, tanto de Puerto Rico como de Washington, D.C., analistas, comentaristas, periodistas, inversionistas y el público en general, al tratar de considerar estos problemas, comienzan su análisis a partir del año 2006. Como consecuencia, concluyen erróneamente que el debilitamiento de la economía, que en efecto se acrecentó a partir de ese año, fue la causa de la crisis fiscal del Gobierno de Puerto Rico. A veces la confusión es tal que no queda claro si las propuestas que se adelantan van dirigidas a resolver la crisis económica o la crisis fiscal, o si es que piensan, equivocadamente, que resolviendo la crisis económica automáticamente resuelven la crisis fiscal. Dado esa lectura incorrecta de las causas de las crisis, no debe resultar extraño que las soluciones implantadas, lejos de ir resolviendo los problemas, continúan empeorándolos.

Como parte de esa lectura errada de los asuntos, se aprobó PROMESA y se estableció la Junta de Supervisión, la cual ha sido la principal entidad responsable de adelantar un curso de acción fundamentado en una lectura equivocada de la evidencia. Mientras eso ha venido ocurriendo, el Gobierno de Puerto Rico, en lugar de tratar de disuadir a la Junta de Supervisión de ese curso de acción presentando un análisis diferente y más consistente con la evidencia disponible, ha dado por bueno el marco conceptual que utiliza la Junta y se ha enfocado en asuntos de menor importancia.

A base de una lectura adecuada de la evidencia disponible, demostramos que se puede resolver la crisis fiscal a la misma vez que se cumple con los compromisos de deuda y de otro tipo del Gobierno de Puerto Rico y sus instrumentalidades. De no haberse tomado las acciones incorrectas para tratar de resolver las crisis, ese curso de acción hubiera sido aún más factible con la inyección de fondos que recibirá la economía de Puerto Rico como consecuencia de la devastación causada por los huracanes Irma y María.

Desde luego, en estos momentos de crisis, lo más lógico hubiera sido fortalecer las instituciones educativas para que sirvan de base sobre las cuales fundamentar la estrategia de recuperación y desarrollo de Puerto Rico. Lamentablemente, en su enfoque indiscriminado, la Junta de Supervisión y el Gobierno de

Puerto Rico han hecho todo lo contrario. Eso, sin embargo, no tiene ni debe ser así.

Aun con todos los problemas que pesan sobre Puerto Rico, que podrían llevar a cualquiera al más hondo pesimismo, en nuestro ser palpita una profunda visión optimista. Esa visión surge de nuestro análisis de la evidencia que demuestra que el curso de acción que llevamos actualmente no es el correcto, pues nuestros problemas tienen una mejor solución. Mejor aún, con las estrategias adecuadas, Puerto Rico puede resurgir y salir adelante para convertirse en una sociedad con una calidad de vida mucho mejor de la que jamás ha disfrutado. Para esto, sin embargo, hay que darle un giro de 180 grados a la estrategia que se está implantando actualmente y reemplazarla con una fundamentada en la evidencia. Además, si transformamos la UPR sobre unas bases académicas sólidas y la posicionamos para que sirva de cimiento sobre el cual sustentar nuestro desarrollo futuro, no habrá límite a donde podamos llegar para beneficio de todos en esta patria nuestra.