

REVISIÓN EXTENSA PARA EVALUAR LOS IMPACTOS SOCIOECONÓMICOS DE LAS DECISIONES PRESUPUESTARIAS Y DE POLÍTICA DE LA JUNTA DE SUPERVISIÓN Y ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DE PUERTO RICO

Resumen Ejecutivo

Este informe presenta una revisión de literatura expansiva en miras de examinar los impactos sociales y económicos de la Ley PROMESA y de la Junta de Supervisión y Administración Financiera (JSF/FOMB) en Puerto Rico. El análisis se centra en documentar las decisiones claves de la JSF, el estado del conocimiento sobre los impactos de estas decisiones, así como experiencias comparadas de programas de ajuste fiscal y supervisión externa en Estados Unidos, Europa y América Latina para identificar posibles brechas de conocimiento en el caso de Puerto Rico. El análisis parte de una revisión extensa de literatura académica, informes institucionales y estudios técnicos, complementada con un análisis de contenido de decisiones de la JSF.

Este informe sirve como punto de partida para el desarrollo de recomendaciones de política pública en áreas críticas afectadas por la JSF: educación K-12, educación superior, salud pública, municipios, energía, agua, infraestructura de transportación, pensiones, derechos laborales, reconstrucción posdesastre y política contributiva. El análisis comparado internacional sugiere que la sostenibilidad fiscal de largo plazo depende no solamente de balances presupuestarios, sino también de preservar capacidad institucional, legitimidad democrática, inversión social y resiliencia económica y comunitaria.

Decisiones de política pública y presupuestarias de la JSF

La Junta de Supervisión y Administración Financiera (JSF) emite decisiones presupuestarias y de política pública utilizando múltiples instrumentos, específicamente planes fiscales, cartas dirigidas a agencias gubernamentales sobre asuntos presupuestarios o de política específicos y discretos, así como resoluciones presupuestarias para vetar medidas legislativas o imponer su propio presupuesto sobre el gobierno de Puerto Rico. En sus 10 años de existencia, la JSF ha emitido más de 1,000 decisiones presupuestarias y de política pública. Dar seguimiento y sistematizar dichas decisiones representa, por tanto, una tarea compleja.

A continuación, se destacan algunas de las decisiones más importantes tomadas por la JSF.

Educación Pública K-12

En sus primeras etapas, la JSF promovió el cierre de escuelas en Puerto Rico. Aunque desde 2019 se ha abstenido de impulsar nuevos cierres, la Junta ha requerido que el Departamento de Educación de Puerto Rico (DEPR) demuestre ganancias reales y medibles en eficiencia operacional.

La JSF ordenó al DEPR implementar un plan estratégico que incluye:

1. Reforma curricular basada en evidencia

2. Capacidades de educación a distancia post-COVID
3. Inversiones dirigidas a aumentar la participación familiar
4. Sistemas de administración basados en datos
5. Mejoramiento del desarrollo profesional
6. Sistemas de tiempo y asistencia

Mientras promueve una mayor descentralización y modelos de selección escolar mediante escuelas *charter*, la JSF ha citado consistentemente las reformas educativas de Nueva Orleans posteriores al huracán Katrina como referencia para Puerto Rico.

Además, la Junta requirió ajustar la estructura administrativa luego de los cierres escolares para mejorar eficiencia operacional. Finalmente, determinó que todos los empleados del DEPR serían elegibles para aumentos salariales condicionados al cumplimiento de metas educativas y de *rightsizing* (reducción y reorganización institucional).

Educación Superior

La Universidad de Puerto Rico (UPR) ha sido la institución más impactada por las medidas de la JSF entre todas las agencias públicas.

La Junta ordenó reducir las asignaciones históricas del Fondo General a la UPR de \$879 millones a \$441.9 millones para el año fiscal 2023, lo que representa una reducción de 49.7%.

A través de los cuatro planes fiscales emitidos para la UPR (2017, 2020, 2021 y 2022), la Junta condicionó financiamiento adicional al cumplimiento de metas relacionadas con:

1. eficiencias operacionales,
2. diversificación de ingresos,
3. reforma del sistema de pensiones,
4. y mejoras en gobernanza fiscal.

La JSF también requirió una reforma estructural de la UPR que incluyó:

1. Retorno a un modelo de tres recintos principales (*hub model*) con reducción de recintos secundarios
2. Consolidación de programas académicos y funciones administrativas
3. Implementación de servicios compartidos
4. Posibles cierres de recintos vinculados a reducciones en matrícula
5. Reducción gradual de personal mediante *attrition* (3% anual del personal no docente y administrativo)

Además, la Junta exigió que la UPR diversificara ingresos mediante:

1. maximización de fondos federales y contratos,
2. monetización de propiedad intelectual y patentes,
3. cobro de tarifas por servicios auxiliares,
4. y alianzas con el gobierno central para programas de capacitación.

La JSF también ordenó reducir la aportación patronal al plan médico y aumentó la matrícula subgraduada y graduada, limitando exenciones de matrícula a veteranos, asistentes de cátedra, estudiantes de honor y representantes estudiantiles.

Salud Pública

La JSF impuso metas de reducción del gasto en salud al Gobierno de Puerto Rico. Estas incluyeron reducciones de \$500 millones en el año fiscal 2018, aumentando hasta \$1,001 millones para el año fiscal 2026.

También, estableció un tope uniforme de aportación al plan médico de \$125 por empleado mensual (o \$450 para condiciones preexistentes).

La Junta identificó los riesgos asociados a la expiración de fondos federales de Medicaid y Affordable Care Act como un riesgo fiscal existencial, lo que llevó a exigir al Gobierno de Puerto Rico eliminar supuestos presupuestarios basados en fondos federales aún no aprobados legislativamente.

Gobiernos Municipales

La JSF ordenó eliminar gradualmente todas las transferencias del gobierno central a los municipios.

La reducción se estructuró de la siguiente forma:

1. \$132 millones en FY2020
2. \$88 millones en FY2022
3. \$44 millones en FY2023
4. eliminación total proyectada para FY2025

Como medida compensatoria, los municipios debían:

1. aumentar recaudos mediante el CRIM,
2. consolidar o compartir servicios,
3. organizarse en regiones municipales,
4. y adoptar métricas de desempeño y rendición de cuentas.

La Junta además anuló la Ley 29-2019, que permitía al gobierno central cubrir obligaciones PayGo municipales.

Infraestructura Energética

La JSF promovió la transformación del sistema eléctrico de Puerto Rico bajo operadores privados.

Como resultado:

1. LUMA Energy asumió transmisión y distribución,
2. Genera PR asumió generación heredada.

La Junta también ordenó:

1. estudios sobre medición neta y generación distribuida,
2. metas mínimas de energía renovable,
3. y permitió la expansión del uso de gas natural.

Gran parte de las inversiones de capital quedaron suspendidas, asumiendo que serían cubiertas mediante fondos federales de reconstrucción.

Infraestructura de Agua

La JSF suspendió y desfinanció gran parte del programa de mejoras capitales de la AAA.

Se esperaba que la mayor parte de las inversiones provinieran de fondos federales de reconstrucción posdesastre.

Además, la Junta ordenó:

1. aumentos tarifarios consistentes,
2. proyectos de alianzas público-privadas,
3. reducción de plantilla,
4. desarrollo de un plan maestro de 10 años,
5. y reorganización administrativa.

Infraestructura de Transportación

El plan fiscal de la Autoridad de Carreteras y Transportación (ACT) ordenó:

1. reorganización de activos,
2. creación de una Junta de Política Pública de Transportación,
3. nuevos mecanismos de selección de proyectos,
4. supervisión de contratistas,
5. fortalecimiento de gobernanza,
6. resiliencia del sistema.

Además:

1. el Tren Urbano y autobuses alimentadores fueron transferidos a PRITA,
2. y varias autopistas fueron privatizadas bajo esquemas P3.

Reforma de Pensiones

La JSAF impuso una transformación estructural de los sistemas de retiro gubernamentales, incluyendo:

1. transición a cuentas de contribución definida,
2. congelación de acumulación de beneficios,
3. reducción promedio de 10% en pensiones,
4. inclusión automática de jueces y maestros menores de 45 años en Seguro Social,
5. y expansión del sistema PayGo.

Reforma Laboral

Para empleados públicos, la Junta implantó:

1. la Reforma del Servicio Civil,
2. políticas uniformes de tiempo y asistencia,
3. y requisitos de cumplimiento fiscal para convenios colectivos.

Esto incluyó reducciones en:

1. licencias,
2. beneficios de salud,
3. y exenciones educativas.

En el sector privado, la Junta promovió la Ley de Transformación y Flexibilidad Laboral de 2017 y vetó la reforma laboral de la Ley 41-2022.

Reconstrucción Posdesastre

La JSF ordenó que todas las agencias alinearan el uso de fondos federales de reconstrucción con objetivos de crecimiento económico, resiliencia y prosperidad.

Todos los planes fiscales debían asumir el uso completo de fondos FEMA, HUD y COVID-19 hasta 2035.

También, requirió reformas al registro de propiedad para mejorar preparación ante desastres.

Política Contributiva

La Junta ordenó sustituir el arbitrio de la Ley 154 por un régimen contributivo multinacional más amplio y con menos exenciones.

Además, exigió:

1. reducción de complejidad estructural,
2. disminución de exenciones contributivas,
3. y mayor transparencia fiscal.

En cuanto a contribuciones sobre propiedad, ordenó:

1. completar el catastro digital,
2. reformar el registro contributivo,
3. revisar exenciones y exoneraciones,
4. y completar proyectos de modernización contributiva.

Finalmente, la JSAF apoyó la expansión del Crédito por Trabajo (EITC), al considerar que promueve participación laboral.

Estado de conocimiento sobre los impactos sociales y económicos de promesa

Asimismo, la literatura revisada para el caso de Puerto Rico muestra que gran parte de los estudios existentes sobre PROMESA y la JSF siguen siendo descriptivos o normativos, con relativamente pocos análisis causales rigurosos sobre impactos socioeconómicos concretos. El informe enfatiza la necesidad de avanzar hacia metodologías empíricas más robustas para evaluar efectos sobre pobreza, migración, salud, desempeño educativo, empleo, infraestructura, resiliencia climática y capacidad institucional.

Dentro del caso puertorriqueño, los hallazgos convergen particularmente en cuatro áreas:

1. La Universidad de Puerto Rico ha sido una de las instituciones más afectadas por la austeridad, incluyendo reducciones presupuestarias cercanas al 50%, aumentos en matrícula y debilitamiento de capacidades académicas y de investigación.
2. El cierre de escuelas K-12 produjo efectos negativos persistentes sobre estudiantes desplazados y no generó los ahorros fiscales esperados.
3. La política fiscal de la JSF ha priorizado acreedores y el servicio de deuda sobre la inversión social y el desarrollo económico.
4. Existe una profunda preocupación sobre el déficit democrático y la legitimidad política derivada de la subordinación de instituciones electas a una junta no electa.

Experiencia internacional sobre impactos sociales y económicos de austeridad fiscal

La revisión de literatura muestra un consenso importante: los programas de austeridad y ajuste estructural tienden a lograr parcialmente metas fiscales de corto plazo (reducción de déficits, estabilización financiera o restauración de acceso a mercados), pero frecuentemente generan costos sociales significativos y efectos negativos sobre capacidad institucional, desigualdad, pobreza y legitimidad democrática. Esta dinámica aparece consistentemente en las experiencias estudiadas en Estados Unidos, Europa y América Latina.

En Estados Unidos, los casos de Nueva York, Washington D.C., Detroit, Flint, Pittsburgh y Reading muestran que los programas de supervisión fiscal suelen priorizar estabilidad presupuestaria mediante reducción de gasto, privatización, reestructuración laboral y recentralización administrativa. Sin embargo, la evidencia también documenta deterioro de servicios públicos, debilitamiento de gobiernos locales y pérdida de capacidad institucional de largo plazo. En varios casos, las métricas de “éxito” estuvieron definidas principalmente por criterios financieros y no por bienestar social o fortalecimiento comunitario.

En Europa, particularmente en Grecia, España, Portugal, Irlanda y Letonia, los programas de austeridad impulsados por la Troika (Comisión Europea, Banco Central Europeo y FMI) lograron ciertos objetivos fiscales y financieros, pero acompañados de profundas contracciones económicas, desempleo masivo, precarización laboral y deterioro de servicios esenciales. Grecia representa el caso más extremo, donde el ajuste produjo una crisis humanitaria y una caída del PIB superior al 20%. Irlanda y Portugal lograron salidas más rápidas de supervisión externa debido a mayor capacidad institucional y estructura

productiva más robusta, aunque también enfrentaron efectos distributivos negativos persistentes.

En América Latina, el análisis de Argentina, Jamaica, Brasil, Ecuador, Perú y otros países evidencia patrones similares de ajuste estructural bajo supervisión del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial. Los programas incluyeron consolidación fiscal, privatizaciones, reducción del gasto público, reformas laborales y eliminación de subsidios. Aunque algunos países lograron estabilización macroeconómica o reducción de inflación, la literatura documenta aumentos en pobreza, desigualdad, desempleo, conflictividad social y debilitamiento institucional. Casos como Jamaica y Ecuador reflejan particularmente cómo las metas de superávit fiscal y disciplina presupuestaria pueden coexistir con estancamiento económico y altos costos sociales.

El análisis comparado identifica superposiciones importantes entre regiones en términos de enfoques, reglas y metodologías. Entre los elementos recurrentes destacan:

1. metas fiscales rígidas y priorización del pago de deuda;
2. utilización de métricas financieras como principal criterio de éxito;
3. reducción del gasto social y de inversión pública;
4. reformas laborales y de pensiones;
5. privatización o mercantilización de servicios públicos;
6. uso de supervisión externa y condicionalidades;
7. énfasis en eficiencia, *rightsizing* y consolidación administrativa;
8. desplazamiento de procesos democráticos locales hacia estructuras tecnocráticas.