

**Puerto Rico frente a la Junta de Control Fiscal: Austeridad, dependencia
y horizontes de democracia fiscal**

**Porto Rico versus o Conselho de Controle Fiscal: Austeridade, Dependência
e Horizontes da Democracia Fiscal**

**Puerto Rico against the Fiscal Control Board: Austerity, dependency,
and horizons of fiscal democracy**

Ricardo Fuentes-Ramírez¹

Resumen

Este artículo examina el régimen fiscal de Puerto Rico tras la imposición, por el Congreso de Estados Unidos, de una Junta de Control Fiscal. Sostiene que, bajo una racionalidad neoliberal, la Junta impuso austeridad, privatización y desregulación, tercerizando la planificación fiscal en consultoras multinacionales y desplazando la deliberación democrática. También cuestiona el diagnóstico económico con el que la Junta justificó su agenda y documenta la erosión de capacidades estatales y derechos ocasionada por su implementación. Frente a la disyuntiva entre regresar al desorden precrisis o perseverar en una continuidad tecnocrática bajo una agencia local, el artículo propone un marco de planificación fiscal participativa para Puerto Rico que abra espacios de deliberación colectiva y un futuro justo.

Palabras clave: Puerto Rico, Junta de Control Fiscal, Austeridad, Neoliberalismo, Planificación Participativa

Resumo

Este artigo examina o regime tributário de Porto Rico após a imposição pelo Congresso dos EUA de um Conselho de Controle Fiscal. Ele argumenta que, sob uma racionalidade neoliberal, a Junta

¹Universidad de Puerto Rico. <https://orcid.org/0000-0002-1427-5297> . Departamento de Economía. Universidad de Puerto Rico-Recinto Universitario de Mayagüez. ricardo.fuentes1@upr.edu

impôs austeridade, privatização e desregulamentação, terceirizando o planejamento tributário para empresas de consultoria multinacionais e deslocando a deliberação democrática. Também questiona o diagnóstico econômico com o qual a Junta justificou sua agenda e documenta a erosão das capacidades e direitos do Estado causada por sua implementação. Diante do dilema entre retornar à desordem pré-crise ou perseverar em uma continuidade tecnocrática sob uma agência local, o artigo propõe uma estrutura de planejamento fiscal participativo para Porto Rico que abre espaços para deliberação coletiva e um futuro justo.

Palavras-chaves: Porto Rico, Conselho de Controle Fiscal, Austeridade, Neoliberalismo, Planejamento Participativo.

Abstract

This article examines Puerto Rico's fiscal regime after the United States Congress imposed a Fiscal Control Board. It argues that, under a neoliberal rationale, the Board enforced austerity, privatization, and deregulation, outsourcing fiscal planning to multinational consulting firms and displacing democratic deliberation. The article also challenges the economic diagnosis the Board used to justify its agenda and documents the erosion of state capacity and rights caused by its implementation. Against the prospect of reverting to pre-crisis disorder or entrenching technocratic continuity under a local agency, the paper proposes a participatory fiscal-planning framework for Puerto Rico that can open spaces for collective deliberation and a just future.

Keywords: Puerto Rico, Fiscal Control Board, Austerity, Neoliberalism, Participatory Planning.

1. Introducción

Este artículo examina la evolución ideológica e institucional del régimen fiscal en Puerto Rico a partir de la aprobación en 2016 de la ley federal estadounidense conocida como el *Puerto Rico Oversight, Management and Economic Stability Act* (PROMESA). Con dicha ley, el Congreso de Estados Unidos impuso sobre Puerto Rico una Junta de Control Fiscal (JCF). A su vez, la JCF impuso un modelo de planificación fiscal que, bajo la consigna de eficiencia gubernamental, impuso un régimen de austeridad aun cuando implicó la erosión de derechos, la reducción de la capacidad estatal y la limitación del autogobierno que en teoría posee el pueblo puertorriqueño. La reconstrucción de los procesos que llevaron a esa configuración, que abarcan desde el modelo de crecimiento dependiente hasta la austeridad neoliberal y la “consultificación” de la política fiscal, permite proponer una alternativa democrática en forma de *planificación*

fiscal participativa. Esta propuesta busca replantear la eficiencia gubernamental dentro de un marco en el que tengan primacía los derechos, la justicia social y la autodeterminación colectiva.

El artículo busca cumplir tres objetivos. Primero, se traza el proceso de desarrollo de la economía puertorriqueña para demostrar que el diagnóstico sobre el cual la JCF fundamentó su agenda neoliberal es históricamente insostenible. En segundo lugar, se examina cómo la JCF implementó una planificación fiscal ideológicamente sesgada, guiada por un recetario conservador que impuso desregulación laboral, privatización y austeridad sin considerar la evidencia contraria ni los impactos sociales devastadores. En dicha examinación además se discute cómo el diseño y la implementación de medidas fiscales quedaron en manos de firmas consultoras internacionales, desplazando a las instituciones públicas y eliminando cualquier vestigio de deliberación democrática. En tercer lugar, se plantea la necesidad de diseñar una alternativa democrática que, tras la eventual salida de la JCF, instituya un régimen de gobernanza fiscal basado en la participación ciudadana.

2. Desarrollo

Trasfondo

En 2015 el gobernador Alejandro García Padilla declaró que la deuda pública de Puerto Rico era “impagable” y comisionó un informe a Anne O. Krueger, Ranjit Teja y Andrew Wolfe, economistas retirados del Fondo Monetario Internacional (FMI). Ese documento fue presentado como un diagnóstico de la situación fiscal y sirvió para enmarcar el debate sobre la respuesta a la crisis de la deuda. Un año más tarde, el Congreso de Estados Unidos aprobó la ley PROMESA, que estableció un mecanismo de supervisión fiscal sobre el gobierno de Puerto Rico. En virtud de esa ley se creó la JCF, la cual se asemeja tanto al rol del FMI en contextos nacionales como al de juntas de control locales en Estados Unidos, como las que existieron en Detroit o Washington D. C. La JCF de Puerto Rico ejerce una autoridad amplia sobre las finanzas y el presupuesto de la isla, a la vez que impone “reformas estructurales” de corte neoliberal. Compuesta por siete miembros seleccionados por el presidente de Estados Unidos a partir de candidaturas nominadas

por los partidos Demócrata y Republicano, la junta ha mantenido de manera consistente una mayoría republicana. Su composición ha incluido acaudalados financieros puertorriqueños, figuras políticas republicanas con vínculos estrechos con tenedores de bonos envueltos en litigios con Puerto Rico, e investigadores afiliados a centros de pensamiento (“think tanks”) conservadores estadounidenses como el American Enterprise Institute.

Cuando la JCF comenzó a operar en 2017 tomó el informe de Krueger y sus colegas como su referente teórico y práctico primario. El informe sostiene que Puerto Rico, como economía en vías de desarrollo, sufre de un mercado laboral distorsionado por la aplicación del salario mínimo y de los programas de asistencia social de una economía avanzada (Estados Unidos). Por tanto, según ellos, la situación colonial genera restricciones al crecimiento económico por el lado de la oferta, al desincentivar tanto la demanda como la oferta de trabajo. En otras palabras, el salario mínimo federal resulta demasiado costoso para muchos empleadores de la isla, mientras que los programas de asistencia supuestamente son tan generosos que los trabajadores tienen pocos incentivos para ofrecer su trabajo. Dadas las dificultades de excluir a los puertorriqueños de estos estándares federales, los economistas recomendaron enfocarse en reducir los costos de hacer negocio en Puerto Rico mediante reformas neoliberales en el mercado laboral, sector energético y en procesos de permisología (Krueger, Teja y Wolfe, 2015). Sin embargo, al trazar el proceso de desarrollo de la economía puertorriqueña se vuelve evidente que este diagnóstico es históricamente insostenible.

Breve historia económica de Puerto Rico

En 1947, Puerto Rico puso en marcha su estrategia de industrialización “Operación Manos a la Obra”. En síntesis, la estrategia consistió en ofrecer exenciones contributivas para atraer manufactura estadounidense y usar a Puerto Rico como plataforma de exportación. Hubo poco interés en fomentar encadenamientos entre la manufactura estadounidense y el mercado interno de Puerto Rico (Dietz, 2003). El único objetivo era crear empleos para los puertorriqueños. Fue celebrada como un éxito por los gobiernos de Estados Unidos y de Puerto

Rico, pues la isla sí se industrializó mientras alcanzaba una tasa de crecimiento promedio anual de 6% entre 1950 y 1970 (Fuentes-Ramírez, 2020).

Lo que ambos gobiernos evitaban mencionar fue que el aumento en empleos manufactureros no compensó la caída del empleo agrícola. Aunque la creación de un ejército industrial de reserva es un aspecto intrínseco de la acumulación capitalista, la rápida expansión de ese ejército de reserva en Puerto Rico durante la década de 1950 no surgió orgánicamente de la acumulación capitalista en la isla. Más bien, fue resultado del vacío económico significativo provocado por el declive de la industria azucarera y de la renuencia del gobierno puertorriqueño a impulsar una agricultura diversificada. El desarrollo agrícola se concebía como atrasado, y todas las esperanzas se depositaron en que la manufactura estadounidense generaría empleo para los puertorriqueños.

Durante las primeras etapas del proceso de industrialización, el empleo total en realidad cayó 10% de 1950 a 1954. Tomó una década adicional (1964) para que la economía regresara a los niveles de empleo previos a la industrialización (Ayala y Bernabe, 2007). El gobierno intentó paliar el desempleo masivo fomentando la emigración. Se alentó y asistió a los puertorriqueños a migrar a varios estados de Estados Unidos, entre ellos Nueva York, Massachusetts y Connecticut. De 1950 a 1965, más de 500,000 puertorriqueños habían emigrado a Estados Unidos. Aun con esos niveles de emigración, la tasa oficial de desempleo se mantuvo por encima de 10%. Una parte significativa de la población en edad laboral perdió la esperanza de encontrar empleo en la nueva economía industrial. La participación laboral formal se desplomó 10 puntos porcentuales, de 55% en 1950 a 45% en 1959, y aún no se ha recuperado (Ayala y Bernabe, 2007; Junta de Planificación de Puerto Rico, 2024). El Censo de 1970 reportó que 65% de la población permanecía por debajo del umbral de pobreza (US Census Bureau, 1973).

En este contexto, cobraron fuerza los movimientos sociales que denunciaban el desempleo masivo. Se intensificó la combatividad obrera mientras se fundaban nuevos partidos políticos independentistas, marxistas e incluso grupos armados (Ayala y Bernabe, 2007). La crisis petrolera de 1973 agravó aún más la situación, marcando el primer año de crecimiento negativo desde el inicio de Operación Manos a la Obra (Fuentes-Ramírez, 2020). Economistas dentro y fuera de Puerto Rico concluían que el modelo de crecimiento dependiente se había agotado y se

había vuelto insostenible (Dietz, 1976; Villamil, 1976). Al gobierno de Estados Unidos le preocupaba la posibilidad de que sus bases militares en Puerto Rico quedaran aisladas en un entorno hostil. También era importante para Estados Unidos que la economía caribeña bajo su dominio rindiera mejor que Cuba, la economía caribeña bajo influencia soviética, a apenas 500 millas.

No sorprende, por tanto, que Estados Unidos procurara dar un salvavidas a la economía puertorriqueña durante la década de 1970. Estados Unidos implementó tres medidas clave para aliviar la situación de la isla: expandir los programas federales de asistencia social a los residentes de Puerto Rico, incluir a la isla dentro del salario mínimo federal e introducir la Sección 936 en el código contributivo federal (Dietz, 2002). La Sección 936 creó un entorno prácticamente libre de contribuciones para las corporaciones estadounidenses que manufacturaban en Puerto Rico. Como se discutió, Puerto Rico ya venía promoviendo su entorno exento desde la década de 1950. Lo distinto —y lo que se convirtió en el principal atractivo para las multinacionales— fue que la Sección 936 les permitió emplear estrategias de transferencias de precios intrafirma. Estas estrategias les permitieron trasladar ganancias generadas en jurisdicciones de mayor tributación hacia Puerto Rico, reduciendo efectivamente sus cargas fiscales globales (Ayala y Bernabe, 2007). Muchas empresas multinacionales farmacéuticas y de electrónica establecieron operaciones en Puerto Rico. Aunque las cifras exactas son esquivas, se estima que para 1996 las firmas 936 podrían haber representado más de 80,000 empleos manufactureros, una porción sustancial del empleo total de la isla (aproximadamente 15%). Entre 1983 y 1996, Puerto Rico registró una tasa de crecimiento promedio anual de 3%. Pese a este crecimiento, la estructura del mercado laboral continuó dejando a la mayor parte de la población en edad de trabajar fuera de la economía formal, con tasas de desempleo persistentemente por encima de 10% y tasas de participación por debajo de 50% (Fuentes-Ramírez, 2020). Entre los aspectos más significativos de la etapa 936 para la discusión actual está que subraya una lección histórica crucial. A finales de la década de 1960, la estrategia de desarrollo de la isla había elevado el desempleo masivo a tal grado que, aun con el efecto contrarrestante de la emigración, la participación laboral formal se había desplomado.

Por otro lado, debido a preocupaciones fiscales en Estados Unidos, la Sección 936 fue derogada décadas más tarde, en 1996, con un periodo de eliminación gradual de diez años hasta 2006. Esta política venía recibiendo ataques de conservadores fiscales en el Congreso de Estados Unidos desde la era de Reagan, preocupados por la erosión de la base tributaria en Estados Unidos (Ayala y Bernabe, 2007). Su derogación trajo a la superficie los problemas estructurales del modelo de crecimiento dependiente y marcó el inicio de una depresión económica de doce años en Puerto Rico, de 2006 a 2018. Durante ese periodo, la isla experimentó una tasa de crecimiento promedio anual de -2% en su Producto Nacional Bruto (PNB) real, una contracción acumulada del PNB real de -22% y una reducción del empleo de 20% (Junta de Planificación de Puerto Rico 2013, 2023). Los menores recaudos contributivos resultantes precipitaron la crisis de deuda, lo que instó al Congreso de Estados Unidos a establecer la JCF.

En otras palabras, aquello que el informe Krueger cita como causas fundamentales de la baja participación laboral en Puerto Rico —esto es, la inclusión en los programas federales de asistencia y en el salario mínimo federal— fueron, en realidad, parte de las soluciones que propuso Estados Unidos para compensar los fracasos del modelo de crecimiento dependiente. Dado que la participación laboral formal en Puerto Rico se desplomó antes de incluir a la isla en los programas federales de asistencia y en el salario mínimo federal, es insostenible el argumento de que esas medidas fueron la causa.

La agenda neoliberal y la planificación fiscal antidemocrática de la JCF

A partir de este diagnóstico empíricamente errado, la JCF impuso su programa neoliberal sobre Puerto Rico. Desde su establecimiento en 2017, la JCF ha impuesto reformas neoliberales como la privatización de la generación y la distribución de energía, la reducción de derechos y beneficios laborales, un recorte de 50% en la inversión gubernamental en la educación superior pública y reducciones sustanciales del gasto del gobierno central. Las reducciones al gasto público consistieron en un recorte de 13% en 2017 seguido de un recorte adicional de 10% en 2019 (Junta de Planificación de Puerto Rico, 2023).

Las medidas de austeridad fueron conceptualizadas como un “modelo de ajuste de tamaño gubernamental” (“rightsizing” en inglés) por la firma consultora global contratada por la JCF, McKinsey & Co. (Financial Oversight and Management Board for Puerto Rico, 2019). Este “modelo” no fue más que una serie de recortes presupuestarios drásticos, improvisados y pobremente fundamentados. Justo cuando el gobierno de Puerto Rico necesitaba desplegar y coordinar miles de millones en fondos federales de recuperación tras el impacto del Huracán María, las capacidades institucionales, de antemano frágiles, habían sido erosionadas aún más por los recortes. La universidad pública, las agencias de planificación y las dependencias fiscales operaban debilitadas, incapaces de canalizar eficazmente los recursos y de responder a las urgencias sociales. Desde la óptica anti-utilitarista, el “right-sizing” ilustra el reduccionismo de la moral de la eficiencia. Se celebran los ahorros fiscales como beneficios agregados, mientras se invisibilizan los costos sociales y políticos de los recortes. La pérdida de capacidad institucional, el deterioro de la educación pública y el debilitamiento de la autonomía social no entraron en el cálculo, pues no son traducibles en métricas de “eficiencia” presupuestaria. La lógica utilitarista justifica el sacrificio de derechos colectivos en nombre de un supuesto bienestar agregado, naturalizando así la austeridad como política necesaria y “objetiva”.

Similarmente, a pesar de su retórica tecnocrática, la JCF adoptó una agenda claramente alineada con la derecha estadounidense. Las prioridades de la JCF incluyeron la privatización de la generación y distribución eléctrica, la desregulación laboral, y la imposición de nuevos requisitos laborales para acceder a la asistencia nutricional federal. En el ámbito laboral, la JCF defendió una reforma que no solo eliminaba protecciones, sino que blindaba jurídicamente su irreversibilidad. Gracias a litigios impulsados por la propia JCF, los tribunales federales sentenciaron que Puerto Rico no podía restablecer los derechos y beneficios laborales que habían sido eliminados. La reforma laboral quedó, así, asegurada como un punto de no retorno, incluso contra decisiones futuras de legisladores locales. Este enfoque fue sostenido mediante un uso sesgado de la literatura económica, como señaló la economista estadounidense Teresa Ghilarducci en un informe para la Asamblea Legislativa de Puerto Rico (Oficina de Presupuesto de la Asamblea Legislativa, 2024). Sus observaciones evidenciaron omisiones sistemáticas y citas imprecisas que revelan no solo descuido, sino un sesgo ideológico deliberado. Cualquier

evidencia que contraviniera la agenda neoliberal era simplemente descartada. Desde la óptica anti-utilitarista, este episodio expone con claridad la moral que guiaba a la JCF. Bajo la lógica de los “incentivos correctos”, los requisitos laborales y la desregulación se presentaban como medidas necesarias para maximizar la eficiencia del mercado y el bienestar agregado. Sin embargo, esa eficiencia se alcanzaba mediante dispositivos punitivos, se castigaba la necesidad y se trataba la pobreza como algo que debía corregirse con disciplina laboral forzada.

Por otro lado, la aprobación de la ley PROMESA en 2016 institucionalizó la planificación fiscal quinquenal bajo control directo de la JCF. Esta, en cambio, trasladó la elaboración de planes fiscales a consultoras privadas estadounidenses, en particular a McKinsey & Co. Además de su rol en el nefasto “rightsizing”, la multinacional de consultoría asumió un papel central en el diseño de los planes fiscales y las proyecciones económicas del gobierno de Puerto Rico.

El texto de PROMESA establece un proceso de planificación fiscal donde el gobierno de Puerto Rico, en particular su rama ejecutiva, propone planes fiscales que la JCF debe certificar. El Gobernador elabora y somete un plan y la JCF lo evalúa según criterios establecidos por la ley federal. Estos criterios incluyen que el documento contenga proyecciones y estimados realistas de ingresos y gastos; que contemple la inversión de capital necesaria para impulsar el crecimiento; que garantice el financiamiento de los servicios públicos esenciales y provea recursos adecuados para los sistemas de pensiones; que trace una senda de eliminación del déficit estructural; que incorpore un análisis de sostenibilidad de la deuda y asegure una carga compatible con el crecimiento a largo plazo; y que fortalezca la gobernanza fiscal, la rendición de cuentas y los controles internos para alcanzar las metas fiscales. Si, a juicio de la JCF, el plan no cumple con estos requisitos, emite un aviso de incumplimiento con recomendaciones y concede una oportunidad para que el gobierno de Puerto Rico corrija el documento. Si persiste el incumplimiento en los plazos señalados, la JCF desarrolla y certifica su propio plan, que pasa a regir y al que deben ajustarse los presupuestos y demás decisiones fiscales.

En la práctica, no se ha aprobado ni un solo plan fiscal de la autoría o diseño del gobierno de Puerto Rico. La JCF y sus consultores insistieron que las versiones sometidas por el gobierno de Puerto Rico nunca alcanzaron el estándar que PROMESA exige. Desde su inicio, la JCF ha optado de forma recurrente por elaborar directamente los planes fiscales. Esto ha consolidado un

arreglo en el que la participación del gobierno de Puerto Rico es marginal y simbólica, ya que la arquitectura macrofiscal (proyecciones, gastos, reglas de sostenibilidad, reformas administrativas, etc.) emana principalmente de la JCF; o, mejor dicho, de sus consultores. Como resultado, PROMESA ha desembocado en un patrón de consultificación de la política pública, donde decisiones estratégicas sobre el futuro económico de la isla fueron externalizadas a firmas privadas sin legitimidad democrática (Mazzucato & Collington, 2023). En otras palabras, aunque el discurso oficial de PROMESA presentaba la JCF como un mecanismo de “supervisión financiera”, se trató de un régimen de control fiscal directo, en el que la toma de decisiones sobre gasto público, inversiones y prioridades económicas quedó desplazada hacia un organismo impuesto por el Congreso de Estados Unidos y asistido por consultoras privadas.

La externalización de la política pública hacia consultores internacionales implicó, además, un vacío de legitimidad democrática. No existían mecanismos efectivos de rendición de cuentas sobre los modelos utilizados, las proyecciones empleadas ni los criterios que justificaban los recortes. El acceso a información clave permaneció vedado a la ciudadanía, a los legisladores y hasta a las propias agencias del gobierno de Puerto Rico. La JCF defendió la idea de que su proceso de planificación fiscal incluía mecanismos de “participación ciudadana” a través de consultas con actores locales. En la práctica, estas consultas funcionaron como un simulacro de participación, caracterizado por la opacidad y la selectividad. Los espacios de diálogo estuvieron dominados por ONGs profesionalizadas, asociaciones empresariales y élites políticas, mientras que sindicatos, comunidades de base y movimientos sociales quedaron en gran medida marginados. La asimetría en la representación no fue accidental: respondía a un diseño institucional que privilegiaba las voces compatibles con la agenda de la JCF, al tiempo que neutralizaba aquellas que podían cuestionar la austeridad y la desposesión. Además, las consultas no fueron vinculantes. La retroalimentación recibida sólo era incorporada en la medida en que no entraba en contradicción con las prioridades ya definidas por la JCF y sus consultores. Lo que se presentó como “participación” fue, en realidad, una práctica extractiva: recopilar insumos locales para legitimar decisiones prediseñadas, sin ceder en ningún momento la capacidad de decisión.

Desde una perspectiva anti-utilitarista, este modelo de consulta encarna la reducción de la democracia a un procedimiento instrumental al servicio de la eficiencia. La participación se

entiende aquí como una herramienta para mejorar la calidad del output técnico, no como un derecho político ni como un ejercicio de autogobierno. El resultado es una participación instrumentalizada, que convierte a los ciudadanos en informantes subordinados a un cálculo de “mayor bien” definido por tecnócratas y consultoras. La verdadera deliberación democrática—el poder de decidir colectivamente sobre prioridades fiscales—fue excluida del marco desde el inicio.

El balance de la experiencia con la Junta de Control Fiscal muestra un patrón inequívoco de fracaso. En primer lugar, se trató de una planificación fiscal ideológicamente sesgada, guiada por un recetario conservador que impuso desregulación laboral, privatización y austeridad sin considerar la evidencia contraria ni los impactos sociales devastadores. En segundo lugar, el proceso estuvo capturado por élites: el diseño y la implementación de las medidas quedaron en manos de consultoras internacionales y actores financieros, desplazando a las instituciones públicas y eliminando cualquier vestigio de deliberación democrática. Finalmente, el modelo fue institucionalmente destructivo, pues debilitó la capacidad del Estado para planificar y administrar, drenó la pericia de su cuerpo técnico y normalizó un régimen de autoritarismo fiscal revestido de tecnocracia.

Desde la óptica utilitarista, la austeridad y la desregulación se presentaron como “necesarias” porque maximizaban el bienestar agregado en forma de balances fiscales positivos o confianza de inversionistas. Pero ese bienestar supuestamente común se construyó sacrificando derechos sociales, capacidades estatales y voz democrática. La moral utilitarista justificó el daño concentrado en sectores vulnerables con el argumento de que servía a un “mayor bien”, invisibilizando que lo que se maximizaba en la práctica no era el bienestar colectivo, sino la protección de acreedores y élites económicas. En este sentido, el fracaso de la planificación fiscal bajo la JCF encarna los límites de un modelo que absolutiza la eficiencia y la agregación, negando la necesidad de principios democráticos y de justicia distributiva como fundamentos de la política fiscal.

Hacia la democratización de la planificación fiscal

Aunque el horizonte de salida de la JCF sigue siendo incierto es necesario comenzar a pensar en lo que vendrá después de PROMESA. El riesgo más inmediato es un retorno al desorden pre-PROMESA, caracterizado por proyecciones fiscales excesivamente optimistas, ausencia de mecanismos de planificación rigurosos y una gestión que privilegiaba la improvisación política por encima de la disciplina institucional. Un segundo escenario posible es la continuidad tecnocrática bajo la Autoridad de Asesoría Financiera y Agencia Fiscal (AAFAF), la agencia puertorriqueña que podría heredar los instrumentos de planificación de la JCF, pero sin alterar su sesgo neoliberal, sus consultas selectivas ni su déficit de transparencia democrática.

Por otro lado, a partir de las deficiencias identificadas en la actuación de la JCF, se puede invertir esa lógica y convertir sus fallos en principios de diseño institucional para delinear una tercera vía, donde se construye un modelo de gobernanza fiscal democrática, en el que la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana se conviertan en principios constitutivos. En este modelo, los componentes técnicos de la planificación (proyecciones económicas, escenarios fiscales, presupuestos operacionales) deben hacerse transparentes y controvertibles, mientras que la asignación de fondos discrecionales debe someterse a procesos deliberativos y participativos. De esta manera, se puede romper con el reduccionismo utilitarista y reorientar la planificación fiscal hacia una lógica de derechos, no-daño y autogobierno, preparando el terreno para una institucionalidad capaz de sobrevivir a ciclos políticos y a nuevas coyunturas coloniales.

Frente a los límites del modelo actual y a los riesgos de retroceso tras la eventual salida de la JCF, este artículo propone avanzar hacia un marco de *planificación fiscal participativa*. Este modelo no se limita a “consultar” a la sociedad civil ni a recoger insumos técnicos para afinar proyecciones. Su apuesta es más radical: transformar la planificación fiscal en un proceso de co-decisión democrática, en el que la ciudadanía organizada—sindicatos, movimientos sociales, universidades, organizaciones comunitarias—participe de forma vinculante en la definición de prioridades fiscales.

La experiencia brasileña ofrece antecedentes valiosos. El presupuesto participativo en Porto Alegre demostró que es posible democratizar la asignación de recursos municipales, mientras que la experiencia del estado de Rio Grande do Sul (2011–2014) amplió esa lógica a

nivel regional con su *Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã* (Legard & Goldfrank, 2021). Aprendiendo y adaptando de estas experiencias, Puerto Rico podría explorar el diseño de un proceso de planificación fiscal en donde el plan fiscal quinquenal y el presupuesto de cada año fiscal sea el producto de una serie de asambleas donde oficiales del gobierno, instituciones públicas, sindicatos, organizaciones sin fines de lucro y movimientos sociales deliberan sobre lo que deben ser las prioridades temáticas e inversiones críticas. Las proyecciones económicas y de recaudos contributivos del plan fiscal pueden ser desarrolladas por economistas de la academia, con discusión abierta y transparente sobre los supuestos metodológicos subyacentes a las mismas. Se pueden organizar asambleas o reuniones adicionales por áreas temáticas (ej. Energía, soberanía alimentaria, resiliencia climática, etc.) y por regiones o municipios. La participación en los procesos deliberativos podría ser híbrida, combinando participación en persona con participación virtual en línea. Las prioridades temáticas e inversiones críticas podrían determinarse mediante procesos electorales de votación en persona y virtual. Finalmente, el documento final se presenta a la nación para su aprobación también en un proceso híbrido de votación. El objetivo de este artículo no es presentar *a priori* un diseño para la planificación fiscal participativa, ya que dicho diseño también debería ser el producto de un proceso participativo de discusión nacional. El objetivo es señalar la urgencia de que la nación puertorriqueña se siente colectivamente en la mesa de diseño institucional, y que, de las deficiencias de la planificación fiscal bajo la JCF, se pueden identificar los rasgos a los cuáles aspirar en un futuro sistema.

Aunque los precedentes muestran que es posible concebir la planificación fiscal como un ecosistema de participación plural, también revelan que tales mecanismos no son una panacea. Estos mecanismos participativos están expuestos a la cooptación, la captura por élites y la erosión gradual si no cuentan con bases legales sólidas y con un tejido social activo dispuesto a utilizarlos y defenderlos (Lefebvre, 2025). En otras palabras, el éxito de estos procesos no depende únicamente de su diseño, sino también de la vitalidad del tejido social que los sostiene. Organizaciones sindicales, movimientos sociales y asociaciones comunitarias no solo deben participar en los espacios creados, sino actuar como vigilantes críticos del proceso, evitando que la participación se convierta en una fachada legitimadora del poder ejecutivo.

Desde la óptica anti-utilitarista, la clave de la planificación fiscal participativa no está en hacer “más eficiente” la agregación de preferencias ciudadanas, sino en invertir la jerarquía de valores. La eficiencia se debe convertir en un medio subordinado a derechos sociales, reglas de no-daño y autogobierno democrático. A diferencia del utilitarismo tecnocrático de la JCF, que mide el éxito en balances fiscales, la planificación fiscal participativa debe medir su legitimidad en función de su capacidad de ampliar la deliberación y el control ciudadano sobre los recursos colectivos.

La durabilidad institucional es otro desafío. Para que estos mecanismos sobrevivan a los ciclos políticos, deben estar legal y procedimentalmente blindados. Su continuidad no puede depender de la voluntad de un partido en el poder, sino de un consenso cívico que reconozca la planificación participativa como un derecho democrático básico. Solo así pueden resistir los vaivenes del sistema electoral y consolidarse como instituciones públicas estables.

Otro riesgo latente es que incluso procesos participativos se reduzcan a la lógica de la agregación utilitaria: contar votos en asambleas o en plataformas digitales para identificar la opción preferida según mayorías circunstanciales. Pero el desafío no es maximizar sumas de preferencias, sino proteger principios no negociables: derechos humanos, reglas de no-daño y un marco de autogobierno colectivo. La verdadera factibilidad de la planificación fiscal participativa radica, entonces, en su capacidad para combinar institucionalidad robusta con cultura democrática activa, resistiendo tanto la captura estatal como la reducción utilitarista de la democracia a mera aritmética de votos.

En el caso de Puerto Rico, el debate sobre el futuro de la planificación fiscal no puede limitarse a reclamar la disolución de la JCF. Es igualmente urgente sentarse en la metafórica mesa de diseño institucional y definir qué prácticas y qué estructuras podrían reemplazar el vacío que PROMESA dejará tras de sí. Las posibilidades para un modelo de planificación fiscal participativa incluyen varias dimensiones concretas. En primer lugar, los supuestos fiscales, los modelos y las prioridades de gasto deben hacerse públicos desde el inicio, permitiendo el escrutinio y la réplica independiente. En segundo lugar, el insumo de sindicatos, ONGs, comunidades organizadas y universidades debe incorporarse en las fases iniciales del proceso, no como consulta ex post sino como parte constitutiva del diseño de escenarios y prioridades. En

tercer lugar, se deben crear estructuras permanentes de deliberación (ej. consejos sectoriales y asambleas regionales) con poder para discutir, priorizar y decidir sobre el uso de fondos discrecionales. Finalmente, la planificación fiscal participativa debe apostar a una política de alfabetización fiscal y económica, que fortalezca tanto la capacidad cívica como la institucional para sostener un control democrático a largo plazo.

3. Conclusión

La experiencia reciente de Puerto Rico bajo PROMESA y la JCF ilustra con claridad los límites de un régimen fiscal regido por una ideología neoliberal y una moral utilitarista. En nombre de la eficiencia y del equilibrio agregado, se impusieron medidas que debilitaron la capacidad estatal, precarizaron derechos laborales, redujeron la inversión pública y silenciaron la deliberación democrática. La austeridad y la consultificación de la política se justificaron como necesarias para alcanzar un “mayor bien”, pero en la práctica consolidaron la dependencia colonial y la exclusión social.

Frente a ello, la alternativa no es un simple retorno al desorden pre-PROMESA ni la continuidad tecnocrática bajo AAFAF. Lo que se necesita es un cambio de paradigma en donde una planificación fiscal participativa subordine la eficiencia a principios no agregativos (ej. derechos humanos, no-daño, autogobierno) y que democratice los procesos de decisión en torno a los recursos colectivos.

La factibilidad de este modelo no depende únicamente de normas legales o diseños institucionales, sino también del compromiso de un tejido social dispuesto a sostenerlo y defenderlo contra intentos de captura. Como muestran las experiencias internacionales, los procesos participativos son vulnerables si no cuentan con blindajes normativos y con ciudadanía activa. En última instancia, lo que está en juego en Puerto Rico no es sólo la manera de cuadrar presupuestos o proyectar ingresos, sino la posibilidad de construir un orden fiscal capaz de reconciliar justicia social y soberanía democrática. Una planificación fiscal que deje atrás el reduccionismo utilitarista y que, en su lugar, abra espacios de deliberación colectiva y de institucionalidad robusta es condición necesaria para un futuro más justo y libre.

Referencias

- Ayala, C. J., & Bernabe, R. (2007). *Puerto Rico in the American century: A history since 1898*. University of North Carolina Press.
- Dietz, J. L. (1976). The Puerto Rican political economy. *Latin American Perspectives*, 3(3), 3–15.
- Dietz, J. L. (2002). *Historia económica de Puerto Rico [Economic history of Puerto Rico]*. Ediciones Huracán.
- Dietz, J. L. (2003). *Puerto Rico: Negotiating development and change*. Lynne Rienner Publishers.
- Financial Oversight and Management Board for Puerto Rico. (2019). *2019 fiscal plan for the Commonwealth of Puerto Rico*. <https://oversightboard.pr.gov/fiscal-plans/>
- Fuentes-Ramírez, R. R. (2020). The political economy of Puerto Rico: Surplus use and class structure. *Latin American Perspectives*, 47(3), 18–29.
- Oficina de Presupuesto de la Asamblea Legislativa. (2024). *Informe sobre el efecto del Proyecto de la Cámara 1651 (2023) (Informe 2024-028)*.
https://assets-global.website-files.com/6494534de813e5b9fe60bda2/6549881eda80be39e9372130_OPAL-Informe%202024-028_PC%201651.pdf
- Junta de Planificación de Puerto Rico. (2013). *Informe económico al Gobernador 2012*.
<https://jp.pr.gov/informe-economico-al-gobernador/>
- Junta de Planificación de Puerto Rico. (2023). *Informe económico al Gobernador 2022*.
<https://jp.pr.gov/informe-economico-al-gobernador/>
- Junta de Planificación de Puerto Rico. (2024). *Informe económico al Gobernador 2023*.
<https://jp.pr.gov/informe-economico-al-gobernador/>

Krueger, A. O., Teja, R., & Wolfe, A. (2015). *Puerto Rico: A way forward*. Government Development Bank for Puerto Rico.

<https://bvirtualogp.pr.gov/ogp/Bvirtual/reogGubernamental/PDF/Informes%20y%20Estudios/KR-2015-7.pdf>

Lefebvre, J. (2025). Changing Urban Movements Repertoires Following the Erosion of Porto Alegre's Participatory Budgeting: From Institutionalized Participation to Deinstitutionalization. *Latin American Politics and Society*, 67(2), 1-19.

Legard, S., & Goldfrank, B. (2021). The systemic turn and participatory budgeting: The case of Rio Grande do Sul. *Journal of Latin American Studies*, 53(1), 161-187.

Mazzucato, M., & Collington, R. (2023). *The big con: how the consulting industry weakens our businesses, infantilizes our governments, and warps our economies*. Penguin Group.

United States Census Bureau. (1973). *1970 census of population*.
<https://censo.estadisticas.pr/censo-decenal/Puerto-Rico/1970>

Villamil, J. J. (1976). El modelo puertorriqueño: Los límites del crecimiento dependiente [The Puerto Rican model: The limits of dependent growth]. *Revista Puertorriqueña de Investigaciones Sociales*, 1(1), 3-14.