

2 ESTRATEGIAS, RESULTADOS Y DEBATES SOBRE ECONOMÍA Y DESARROLLO EN PUERTO RICO

LA ORGANIZACIÓN POLÍTICA, ECONÓMICA Y SOCIAL DEL PAÍS

Antes de entrar en el tema central de este capítulo, es importante hacer algunas observaciones sobre la organización política, económica y social de Puerto Rico por su peculiar relación con Estados Unidos de América. La isla de Puerto Rico advino a ser un protectorado o territorio no incorporado de Estados Unidos tras la rendición de España en la Guerra Hispanoamericana en 1898. La relación entre Puerto Rico y Estados Unidos ha pasado por periodos de mucha tensión, otros de convivencia razonable, pero nunca ha estado exenta de polémica y contradicción. De hecho, el ámbito político-electoral de Puerto Rico se ha construido, desde hace más de un siglo, alrededor de la cuestión del “status”; es decir, de qué tipo de relación se quisiera tener con Estados Unidos. Ello ha dificultado la gestación de una cultura política donde se discutan y contrasten visiones, proyectos de país, estrategias y prioridades de desarrollo. En su lugar, el eje del debate se ha desplazado hacia cómo sostener la relación actual, cómo alcanzar la independencia, o cómo lograr la integración como estado federado.

Puerto Rico es formalmente un Estado Libre Asociado (ELA) de Estados Unidos desde 1952, cuando el pueblo de Puerto Rico aprobó una Constitución para atender reclamos de gobierno propio. En ese momento, y en acuerdo con el poder político norteamericano, se diseñó un sistema de gobierno que otorgó autonomía administrativa para asuntos internos. No obstante, las leyes del Congreso de Estados Unidos, así como los reglamentos de las agencias federales estadounidenses, siguen prevaleciendo por sobre los del país. Ello ha aportado una intrincada complejidad a todos los procesos de generar estrategias de desarrollo, de gestionar el aparato gubernamental y de tomar decisiones en todos los niveles. La mayoría de los problemas y de los desafíos actuales de Puerto Rico guardan estrecha relación con esa realidad.

Desde hace más de un siglo Puerto Rico está integrado a la economía estadounidense en casi todos los aspectos fundamentales de su actividad económica: sistema monetario y financiero, régimen arancelario, legislación mercantil y legislación del mercado de trabajo. En estos aspectos, Puerto Rico funciona básicamente igual que los 50

CUADRO 1 PUERTO RICO EN EL CARIBE



estados federados de Estados Unidos, con algunas diferencias. Por ejemplo, no tiene poderes que los estados tienen para manejar su deuda pública, lo que ha limitado mucho encarar la actual crisis fiscal que enfrenta el país. Además de la progresiva expansión del ámbito federal instituida por el marco político-constitucional, la integración *de facto* de Puerto Rico a Estados Unidos se ha fortalecido por la estrategia económica adoptada desde comienzos de los años cincuenta, tras la aprobación de la Constitución.

Territorialmente, Puerto Rico es un archipiélago que incluye una isla principal (Puerto Rico), que es la más pequeña de las Antillas Mayores, así como varias islas de menor tamaño, de las cuales las más grandes son Mona, Vieques y Culebra. En total tiene una extensión de 9,105 km². Su clima es tropical y a pesar de su reducido tamaño posee ecosistemas muy variados y ricos en biodiversidad —costeros y marinos, bosques secos y lluviosos, zona cársica y áreas montañosas—. Su ubicación geográfica y la belleza de su topografía han permitido que el turismo haya sido desde hace muchos años un componente importante de su economía. El país está organizado en 78 municipios, cada uno administrado por un alcalde y una legislatura municipal, una división territorial

que ha resultado ser sumamente costosa y difícil de sostener en las actuales condiciones.

El gobierno de Puerto Rico está dividido en tres ramas: ejecutiva, legislativa y judicial, con sus correspondientes poderes y autoridad. El poder ejecutivo está encabezado por el gobernador, quien nombra y constituye su gabinete de trabajo. El poder legislativo consiste en una Asamblea Legislativa bicameral compuesta por el Senado (27 miembros) y la Cámara de Representantes (51 miembros). El poder judicial lo ejercen el Tribunal Supremo y un sistema de tribunales de primera instancia, con un cuerpo apelativo. El sistema electoral está regido por representantes de los partidos políticos inscritos y se celebran elecciones cada cuatro años en la misma fecha que las de Estados Unidos de América. Puerto Rico no participa de la elección del presidente de Estados Unidos ni tiene representantes con voto en el Congreso de Estados Unidos. Solo se elige a un “comisionado residente”, que tiene voz en la Cámara de Representantes estadounidense pero no voto.

La Constitución de Puerto Rico (1952) contiene una Declaración de Derechos que recoge el sentir, la visión, el imaginario y los ideales de la mayoría de los puertorriqueños cuando esta se aprobó. En ella se garantizan la inviolabilidad de la dignidad humana, el

sufragio universal, la separación de iglesia y estado, la educación pública libre, gratuita y no sectaria, y se prohíbe el discrimen por motivo de raza, color, sexo, nacimiento, origen o condición social, ideas políticas o religiosas. Esta Declaración tiene un marco conceptual de avanzada y durante muchos años sirvió de sostén o asidero a las políticas públicas que se instrumentaban. Con el paso del tiempo, sin embargo, mucho de su contenido se ha ido erosionando y las políticas públicas implantadas ya no necesariamente responden a dichos principios. Lamentablemente, hoy en pocas ocasiones se apela a este estatuto como orientador del accionar colectivo y las estrategias económicas que formulan los sucesivos gobiernos no están enraizadas ni entrelazadas con la visión de sociedad que allí se consigna.

TRES VUELTAS A UNA MISMA ROSCA

La Gran Depresión, aquella crisis económica mundial que tuvo lugar en la década de 1930, previo a la Segunda Guerra Mundial, fue la más larga, de mayor profundidad, y la que afectó a mayor número de países en el siglo XX. Su impacto sobre Puerto Rico fue grande y agudizó los ya inmensos problemas que el país venía acumulando con los cambios en políticas económicas impulsadas desde Estados Unidos tras la ocupación de la Isla en 1898. Los inversores estadounidenses habían convertido a Puerto Rico en una economía de plantaciones azucareras y miles de familias campesinas que vivían “arrimadas” en las tradicionales haciendas cafetaleras habían tenido que irse a levantar viviendas precarias en los arrabales de las periferias urbanas o emigrar a los emergentes *ghettos* boricuas de Estados Unidos. Hacia finales de la década de 1930 Puerto Rico estaba en bancarrota económica, en rebeldía por las acciones del nuevo poder estadounidense y enfrentaba una gran fragmentación social y política.

La pobreza era profunda y extendida; el desasosiego inmenso. Pero, además, el país no tenía soberanía propia ni compartida; tampoco instrumentos o recursos para poner en marcha un programa de revitalización económica. De la terrible situación generada nació una nueva fuerza política, el Partido Popular Democrático (PPD), que logró impulsar un vigoroso movimiento de adhesión y colocar los temas de pobreza, prosperidad, crecimiento económico y desarrollo en el debate público puertorriqueño. Con un triunfo contundente del PPD en las elecciones de 1948, comenzó una nueva era en la historia de Puerto Rico. Una era compleja, contradictoria, de grandes avances y también de problemas que se fueron profundizando por no ser abordados a tiempo.

Al terminar la Segunda Guerra Mundial se inició la primera de tres líneas de estrategias económicas que ha experimentado Puerto Rico hasta ahora. Aunque todas estuvieron orientadas por una visión y principios similares —y en ese sentido pueden entrar en la denominación de ser parte de un mismo “modelo”— hubo variaciones bastante importantes entre ellas. Ninguna de dichas estrategias fue orientada por la noción de desarrollo humano, sino por la búsqueda de crecimiento rápido, pensando que este podría generar los recursos necesarios para adelantar objetivos sociales. (Hasta ahora, las nociones de *crecimiento* y *desarrollo* han sido usadas como sinónimos en el debate público de Puerto Rico. Por ello, instalar la visión de la esencial integralidad del *desarrollo* sigue siendo un gran desafío; requiere en primera instancia deconstruir un significado errado.)

Comenzando en 1948, la estrategia económica de Puerto Rico estuvo delineada por tres objetivos principales: i) lograr la industrialización del país a base de atracción de empresas estadounidenses de manufactura liviana, a las cuales se les ofrecían exenciones contributivas y un importante diferencial de

Durante la segunda mitad del siglo XX, el modelo de desarrollo de la Isla promovió el crecimiento de la economía acompañado de una mayor integración a la economía de Estados Unidos. Esto hizo que, desde 1947 hasta principios del año 1973, la economía de Puerto Rico mostrara un auge extraordinario en términos macroeconómicos, especialmente en el crecimiento económico. ... Los incentivos y estímulos para la inversión de capital, la estabilidad política, el clima industrial, el sistema contributivo, el gasto del gobierno y el acceso al financiamiento de la deuda pública (fueron) los factores que mayor impulso le dieron a la economía.

—Carlos A. Rodríguez,
“La evolución histórica, la teoría económica y el sistema económico deseable como las bases fundamentales para desarrollar una estrategia de desarrollo económico en Puerto Rico”, 2008

salarios en comparación con los de Estados Unidos; ii) reducir la presión poblacional, estimulando la emigración a Estados Unidos de sectores con bajos niveles de destrezas; y iii) generar apoyo electoral de largo plazo al triunfante PPD para asegurar la continuidad de las políticas económicas. Durante las décadas del cincuenta y sesenta la estrategia permitió constatar tasas muy altas de crecimiento. Tanto, que se le dio a conocer en el mundo como el “milagro puertorriqueño” o el “modelo” por seguir.

Esta primera etapa generó una gran cantidad de literatura sobre la transformación de Puerto Rico. El “experimento” diseñado por el PPD en consulta y acuerdo con Estados Unidos impactó a muchos analistas del ámbito internacional porque permitió reducir en forma relativamente rápida los problemas más obvios y visibles del subdesarrollo: desnutrición, enfermedades y epidemias, analfabetismo, falta de techo, falta de trabajo y de educación, entre otros. El nuevo modelo impulsó un crecimiento económico basado en la expansión manufacturera, con capitales estadounidenses, que generó esperanzas en las masas de alcanzar un empleo digno. Impulsó también una expansión muy significativa de oportunidades educativas a nivel primario, secundario y universitario, así como un vasto e innovador programa de educación popular¹. Académicos de Estados Unidos encontraron en Puerto Rico un laboratorio para el estudio del cambio social y se disputaban quién hacía los mejores análisis de este ejemplo de transformación rápida en el marco del libre mercado, de una democracia electoral y de valores en sintonía con lo que se argumentaba era una sociedad *moderna*.

La Universidad de Puerto Rico (UPR) fue una parte esencial del proceso de pensar, estudiar, seguir de cerca y proponer cambios al país. La Escuela Graduada de Administración Pública se estableció por ley en 1941, con el objetivo de que pudiera contribuir a formar las nuevas generaciones de funcionarios públicos que se vislumbraba se necesitarían. Mucho antes se había creado un programa de formación en Trabajo Social, que desde 1954 pudo ofrecer un grado de Maestría. En 1945 se estableció el Centro de Investigaciones Sociales (CIS), lugar clave de los estudios que se hicieron en esos años, facilitando el acceso a una base de investigación para la formulación de políticas públicas. El CIS se destacó en sus inicios por traer a investigadores visitantes de Estados Unidos, habiendo ofrecido apoyo institucional, entre otros, a Julian H. Steward,

Robert A. Manners, Eric R. Wolf, Sidney W. Mintz y Raymond L. Scheele, que trabajaron sobre diversos aspectos de la historia y la evolución económica y social del Puerto Rico que estaba en marcha.

Aunque fueron muchos los escritos sobre el milagro puertorriqueño —incluyendo un número de *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* de enero de 1953, con el título “Puerto Rico: A Study in Democratic Development”—, los textos que mejor reflejan lo que fueron las influencias sobre el proceso de desarrollo en Puerto Rico son el libro de Harvey Perloff, *Puerto Rico's Economic Future: A Study in Planned Development* (Chicago: University of Illinois Press, 1950); el artículo de W. Arthur Lewis, “*Economic Development with Unlimited Supplies of Labor*” (The Manchester School, 1954); y el libro de Henry Wells, *The Modernization of Puerto Rico* (Harvard University Press, 1969). Estos escritos están centrados en las transformaciones que se estaban dando en Puerto Rico, con especial interés en las estrategias de industrialización, la apertura de mercados y la entrada de capitales. La premisa subyacente de todos estos era que una vez puesto en marcha el proceso de transformación económica, las próximas etapas seguirían un rumbo previsible y Puerto Rico, indefectiblemente, ingresaría al grupo de países desarrollados. La evolución histórica demostró que el proceso no habría de ser tan fácil ni tan lineal, y que muchos escollos surgirían por el camino para evitar que ello se hiciera realidad.

La dificultad más importante, desde una perspectiva del desarrollo de, desde y por las personas, fue la incapacidad de la estrategia de industrialización por invitación para crear suficientes puestos de trabajo para la población. En 1952, tras aprobarse la Constitución y ponerse en marcha un emblemático proyecto denominado “Operación Manos a la Obra”, la tasa

de desempleo era de 15.2%; veinte años después del gran esfuerzo de revitalización económica, era de 11.9% y desde entonces nunca bajó de dos dígitos. Pero además de no haber logrado bajar significativamente el desempleo, la tasa de participación en la fuerza laboral disminuyó de 52% a 48%, de 1952 a 1972 respectivamente, y ha continuado su tendencia de reducción hasta alcanzar un 40.1% en la actualidad, una de las más bajas del mundo (Departamento del Trabajo y Negociado de Estadísticas del Trabajo, s. f.). La incapacidad de generar puestos de trabajo se repitió en las otras dos estrategias que se exploraron más adelante. Otras dos barreras persistentes al desarrollo de Puerto Rico, analizados en capítulos subsiguientes, han sido la pobreza y la desigualdad, que continúan abrumando al país hoy. El llamado “modelo” tuvo desde sus inicios problemas intrínsecos que dificultaron la generación de suficiente empleo para la población puertorriqueña.

En 1965 el salario mínimo federal de Estados Unidos comenzó a aplicarse a Puerto Rico y ello redujo el atractivo de la Isla como un lugar barato de producción manufacturera. Paralelamente, ya comenzaban a expirar los incentivos dados originalmente a muchas empresas y habían surgido otros lugares en el mundo con mayores atractivos para el capital manufacturero. Muchas empresas comenzaron a abandonar el país, el desempleo se disparó y también la inquietud social. Para paliar la situación, hacia finales de los años sesenta, el gobierno de Puerto Rico comenzó a gestionar la inclusión del territorio en los programas federales dirigidos a la población pobre en los estados de la Unión.

Los altos costos energéticos que prevalecían entonces, junto con la desaceleración de la manufactura de ropa, zapatos y textiles, llevó a los gestores de las políticas públicas a pensar en la posibilidad de migrar la estrategia económica de Puerto Rico hacia

Puerto Rico tiene por delante varios años de austeridad fiscal, financiera y económica. Se requieren ajustes drásticos, especialmente dolorosos... Tienen que hacerse. La única incógnita es si se van a hacer en forma sincronizada, ordenada y equitativa, o si se difieren hasta que las exigencias de una crisis financiera nos obliguen a hacerlo con prisa.

—Informe al Gobernador del Comité para el estudio de las finanzas en Puerto Rico (“Informe Tobin”), 1975

un “modelo petroquímico”. Se argumentaba que contar con materia prima, en este caso, petróleo refinado que habría de ser importado, generaría las condiciones para un desarrollo industrial centrado en productos petroquímicos y en derivados de estos. Se aducía que ello generaría mayores rendimientos que la manufactura liviana que había prevalecido hasta entonces y que los empresarios estadounidenses pudieron mudar fácilmente a otros países. Aunque Puerto Rico no tiene petróleo, un acuerdo con el Departamento del Interior de Estados Unidos haría posible la importación de petróleo, sujeto a las cuotas de ese momento. Apresuradamente se contrajo deuda pública y se gestionaron acuerdos con empresas estadounidenses para establecer tres refinerías y varias petroquímicas; pero la esperanza duró muy poco. Esta decisión siempre fue cuestionada desde el ámbito académico puertorriqueño y pareció una búsqueda alocada de salida a un problema sumamente complejo, como efectivamente el tiempo demostró.

En 1973 se verificó la primera crisis del crudo, a raíz de la decisión de la Organización de Países Árabes Exportadores de Petróleo de no vender más petróleo a los países que habían apoyado a Israel durante la guerra del Yom Kippur, que enfrentó a Israel con Siria y Egipto. Esta medida incluía a Estados Unidos y a sus aliados de Europa Occidental y tuvo el efecto de incrementar significativamente el precio del petróleo. Ello provocó un fuerte efecto inflacionario y una reducción de la actividad económica de los países afectados, incluido Puerto Rico. Por esto, los empleos que se habían previsto nunca se crearon y el enorme andamiaje productivo quedó en desuso a poco tiempo de haberse construido. Con el proyecto, Puerto Rico había iniciado, además, la peligrosa ruta del endeudamiento público que hoy agobia y asfixia al país. La contracción económica no se hizo esperar y el fin del “modelo petroquímico”, de muy corta duración, obligó la búsqueda de nuevas opciones, naciendo así la tercera vuelta de rosca de la estrategia original: buscar inversiones manufacturadas estadounidenses, pero esta vez de otro tipo y con otro mecanismo.

Desde el sector gubernamental y de un sector empresarial surgió la idea de conseguir que en el Congreso de Estados Unidos se aprobara una enmienda al Código de Rentas Internas Federal, lo que consiguió en 1976. A través de la Sección 936 de dicho Código se habría de permitir a empresas estadounidenses repatriar ganancias de las operaciones en Puerto Rico sin tener que pagar contribuciones federales. Además, la Sección 482 del mismo permitiría transferir el producto de las investigaciones llevadas a cabo en Estados Unidos a una afiliada de manufactura en Puerto Rico sin consecuencias contributivas. Esto hizo que para empresas estadounidenses que dependen de la investigación y el desarrollo de nuevos productos —como son las farmacéuticas y la industria de dispositivos médicos— Puerto Rico se convirtiera en un lugar muy atractivo

para instalarse, ya que les permitía contar con una triple exoneración de impuestos: i) federal, ii) local y iii) por el hecho de que la investigación y el desarrollo de productos se considerara un costo deducible para la empresa. Se verificó entonces un periodo de expansión de esas industrias, que estimuló significativamente el crecimiento económico del país, pero que no resolvió los problemas de fondo que venían arrastrándose. Al ser estas industrias intensivas en uso de tecnología, de alta productividad, de ganancias revertidas a Estados Unidos, de poca integración o eslabonamientos con empresas locales, además de que tampoco abrieron espacios para Puerto Rico en el mercado internacional, su impacto sobre la generación de empleos y sobre la reducción de la pobreza y la desigualdad fue exiguo. Vale señalar que numerosos economistas del país como Francisco Catalá, Ángel Ruiz y Fernando Zalacaín, entre otros, permanentemente señalaron esas carencias en la estrategia promovida con los incentivos de la Sección 936 (Catalá, 1993; Ruiz & Zalacaín, 1996).

Para el año 1984, un grupo de investigadores nucleados en el Centro de Estudios de la Realidad Puertorriqueña (CEREP), instancia de trabajo académico interdisciplinario, cuestionó con fundamentos científicos e historiográficos los peligros del rumbo que estaba tomando la economía de Puerto Rico². Varios de sus integrantes habían analizado con rigor el impacto de los cambios introducidos en la estructura productiva tras la llegada del poder estadounidense, y en sus publicaciones abordaban los complejos problemas sociales y las contradicciones que esto había legado. Sus análisis aducían que el modelo inicial de la Operación Manos a la Obra mostraba señales claras de agotamiento y que sus grandes oscilaciones en el crecimiento económico apuntaban a que no sería sostenible en el tiempo. Concluían que era preciso construir otra matriz de políticas

dirigida a generar empleos, diversificar y revitalizar la producción a través de una estrategia integral de desarrollo, que redujera el alto nivel de pobreza que persistía y atajara el crecimiento de la desigualdad. Hubo un debate importante durante meses, pero, a pesar de ello, no hubo cambio de rumbo y hasta hoy se ha seguido la línea estratégica central de buscar cómo atraer capital estadounidense para orientar el crecimiento económico de Puerto Rico. En el camino quedaron las preocupaciones y los debates de los años cincuenta sobre desarrollo económico y social.

A través de los años hubo varios cambios a secciones del Código de Rentas Internas Federal que recortaron los beneficios a Puerto Rico. Pero en 1996 el Congreso de Estados Unidos derogó totalmente la Sección 936, estableciendo un periodo de transición de diez años, durante los cuales los beneficios habrían de ser paulatinamente eliminados. Remover el eje principal de la economía, sin haber generado una alternativa, provocó una reducción en la cantidad de empleos manufactureros, que los bancos tuvieran menos liquidez y, sobre todo, que disminuyeran los recaudos fiscales, llevando a los sucesivos gobiernos a recurrir al incremento en emisión de deuda pública para financiar la operación del gobierno. Desde entonces, la economía de Puerto Rico no ha podido recomponerse y ha derivado en la monumental crisis que enfrenta la Isla hoy. Contrario a lo ocurrido anteriormente, esta vez no hubo un proceso dirigido a identificar nuevas opciones o rutas estratégicas consensuadas entre los diversos actores del país. Tampoco hubo académicos del norte que analizaran con interés o preocupación el proceso que generó la eliminación de la Sección 936 y sus consecuencias sociales. En su lugar, hubo muchas voces calificadas del ámbito universitario puertorriqueño, opacadas siempre por las empresas consultoras de Estados Unidos que,

contratadas por los sucesivos gobiernos de Puerto Rico, sustituyeron el proceso político-social-técnico de generar un proyecto de país con una visión integral del desarrollo humano.

En la Tabla 1 se observa que el porcentaje de empleo en la manufactura decreció desde principios de la década de 1990, cuando ya se rumoraba el posible final de los incentivos provistos a las fábricas estadounidenses bajo la Sección 936 del Código de Rentas Internas federal. La manufactura es muy importante para explicar el resquebrajamiento de la economía puertorriqueña, ya que en 1995 este sector manufacturero representaba el 42% del Producto Interno Bruto (PIB), creaba más del 30% de los depósitos bancarios proveyendo liquidez al sistema financiero local y generaba directamente el 17% del empleo; de hecho, estos eran los empleos con mejores salarios en la Isla. Según Ruiz and Wolff (1996), la creación de empleos indirectos que aportaban estas fábricas era más del doble que el empleo directo.

A partir de la culminación en 2006 del periodo de transición terminaron los beneficios de la Sección 936 y se instaló un proceso imparable de contracción económica (ver Gráfica 1). Entre 2006 y 2014 se perdieron más de 200,000 empleos. Ello no necesariamente fue a consecuencia directa del fin de las 936, dado que el proceso de desaceleración había comenzado desde la década del setenta. Pero a partir de 2006 Puerto Rico cruzó un umbral inédito en su historia, instalándose en el país la depresión más larga y severa que se haya registrado. Paralelamente, la deuda pública y la reducción en recaudos fiscales generaron una crisis fiscal también sin precedentes.

TABLA 1

**Deuda total, empleo gubernamental
y empleo en la manufactura, 1975-2014**

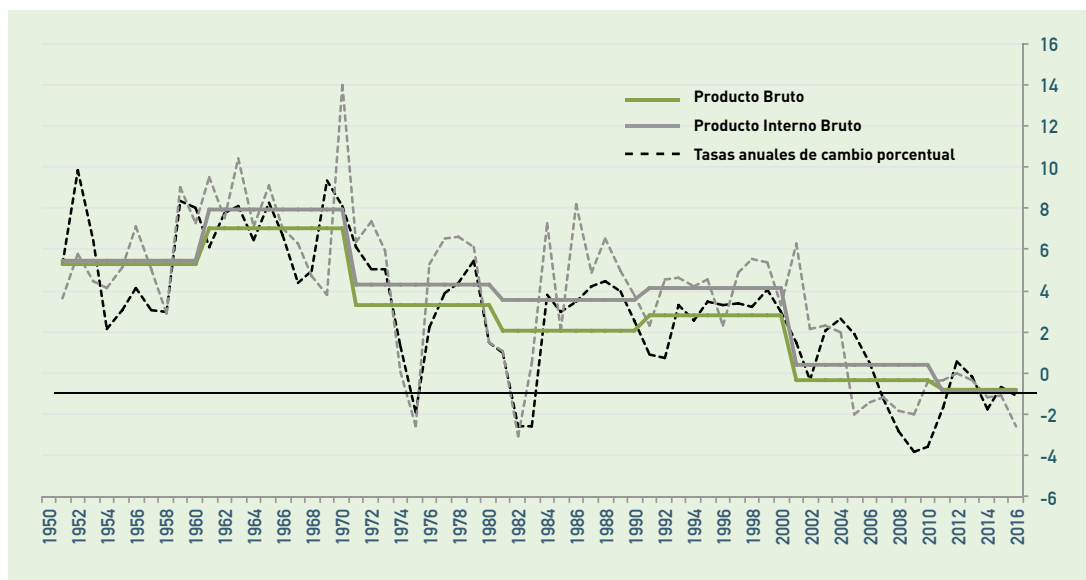
	Deuda a precios constantes	Por ciento de personas empleadas en:	
		Manufactura	Gobierno
1975	2.4	6.8	7.9
1976	2.6	6.8	8.3
1977	2.7	7.1	8.0
1978	2.6	7.3	8.4
1979	2.6	6.9	8.8
1980	2.6	6.7	8.7
1981	2.5	6.5	8.2
1982	2.5	6.0	7.8
1983	2.5	6.1	7.6
1984	2.5	6.2	8.0
1985	2.5	6.0	7.6
1986	2.5	6.4	8.3
1987	2.7	6.7	8.6
1988	2.7	6.9	9.0
1989	2.9	6.8	8.9
1990	2.9	6.7	8.7
1991	2.8	6.5	8.6
1992	3.0	6.5	8.7
1993	3.0	6.5	8.5
1994	3.1	6.2	8.6
1995	3.1	6.4	8.8
1996	3.4	6.1	9.6
1997	3.6	6.0	9.2
1998	3.9	5.8	8.8
1999	3.8	5.6	8.9
2000	3.8	5.8	9.0
2001	3.8	5.1	8.6
2002	4.2	4.6	9.2
2003	4.3	4.7	9.2
2004	4.7	4.6	9.1
2005	4.9	4.6	9.2
2006	5.1	4.6	9.8
2007	5.1	4.4	9.1
2008	5.3	4.1	8.8
2009	5.6	3.4	8.4
2010	5.8	3.2	7.7
2011	5.8	3.0	7.1
2012	6.2	2.9	7.0
2013	6.1	3.2	7.3
2014	6.2	3.1	7.0

Fuente: Banco Gubernamental de Fomento, Junta de Planificación, Departamento del Trabajo y Recursos Humanos, *Encuesta de grupo trabajador*.

Nota: La deuda se expresa en miles de millones de dólares a precios constantes de 1954. Los por cientos se expresan en términos de la población civil no institucional de 16 años o más.

GRÁFICA 1

Crecimiento anual del Producto Bruto real y del Producto Interno Bruto real



Fuente: Junta de Planificación de Puerto Rico, *Apéndice estadístico del Informe económico al Gobernador*.
Nota: Las líneas sólidas representan el promedio de la tasas anuales de cambio porcentual durante la década.

RECUADRO 4

INDICADORES ALTERNOS DE SUBUTILIZACIÓN LABORAL

Mario Marazzi*

Existe hace ya mucho tiempo un debate a nivel internacional sobre la pertinencia de la Tasa de Desempleo oficial como indicador principal de las condiciones del mercado laboral, según definidos por la Organización Internacional del Trabajo (OIT). En Puerto Rico no es distinto. Todo lo contrario, con una de las Tasas de Participación Laboral más bajas del mundo, este debate es recurrente y su estridencia regularmente resulta en cuestionamientos públicos sobre la confiabilidad de la *Encuesta de grupo trabajador* que el Departamento del Trabajo y Recursos Humanos de Puerto Rico lleva realizando desde 1947.

Por ejemplo, se argumenta que la exclusión de las personas “desalentadas” o “descorazonadas” del cálculo de la Tasa de Desempleo causa una subestimación en la “verdadera” tasa de desempleo. Las personas “desalentadas” son aquellas fuera del grupo trabajador por razones económicas, que buscaron empleo activamente hace más de un año y que aceptarían un empleo hoy, si lo hubiera. Este grupo no se considera “desempleado” porque no está activamente buscando empleo al momento de la encuesta.

Sin embargo, en términos generales, los efectos negativos asociados con el desempleo, no tan solo en términos de su impacto sobre los ingresos y la demanda agregada, sino en términos de su efecto sobre la dignidad humana y la cohesión social, también se manifiestan (posiblemente con mayor intensidad) en las personas “desalentadas”. Es por esto que, para poder examinar adecuadamente el desarrollo humano en Puerto Rico, es fundamental contar con estadísticas que midan las presiones en el mercado laboral de Puerto Rico, no tan solo utilizando los indicadores tradicionales, sino también con indicadores alternos que incorporen este grupo.

A nivel mundial, hace ya varios años se está experimentando con diversos tipos de indicadores alternos de subutilización laboral. Aquí se presentan un conjunto de indicadores nuevos para el caso de Puerto Rico.

U-1 TASA DE DESEMPLEO DE LARGA DURACIÓN

Mientras más duradero es un episodio de desempleo, menor es la probabilidad de que la persona sea re-empleada. Es por esto que muchos analistas recomiendan enfocar atención en las personas desempleadas 15 semanas o más. U-1, también conocida como la Tasa de Desempleo de Larga Duración, mide precisamente este concepto.

Esta Tasa refleja un importante cambio luego de la más reciente recesión económica. En específico, las personas desempleadas por más de quince semanas apenas registraban anteriormente 2% del grupo trabajador. Luego de la recesión, esta cifra se duplicó y se acerca más al 5%.

U-2 TASA DE DESEMPLEO INVOLUNTARIO

Algunas personas se encuentran desempleadas por razones voluntarias; por ejemplo, personas que renunciaron a un empleo o personas que entran al mercado laboral por primera vez luego de estudiar. Presumiblemente, los efectos negativos de este tipo de desempleo son muy distintos a los efectos negativos del desempleo involuntario (por ejemplo, despidos, etc.). U-2, también conocido como la Tasa de Desempleo Involuntario, solo considera personas desempleadas aquellas personas que se encuentren en ese estado por razones involuntarias. Llama la atención que casi un tercio de las personas desempleadas en Puerto Rico aparecen como escogiendo voluntariamente estar desempleadas.

U-3 TASA DE DESEMPLEO OFICIAL

Esta tasa identifica a las personas que están activamente buscando empleo y es cónsona con la definición adoptada por la OIT. Presumiblemente, quienes están activamente buscando empleo sufren más las consecuencias del desempleo que quienes no lo buscan activamente.

U-4 TASA DE DESEMPLEO INCLUYENDO LAS PERSONAS “DESALENTADAS”

Las personas “desalentadas” son aquellas fuera del grupo trabajador por razones económicas, que buscaron empleo activamente hace más de un año y que aceptarían empleo hoy si hubiera. Para U-4, se reclasifican las personas “desalentadas” para que se consideren desempleadas, en vez de fuera del grupo trabajador. Como resultado, es necesario incluir

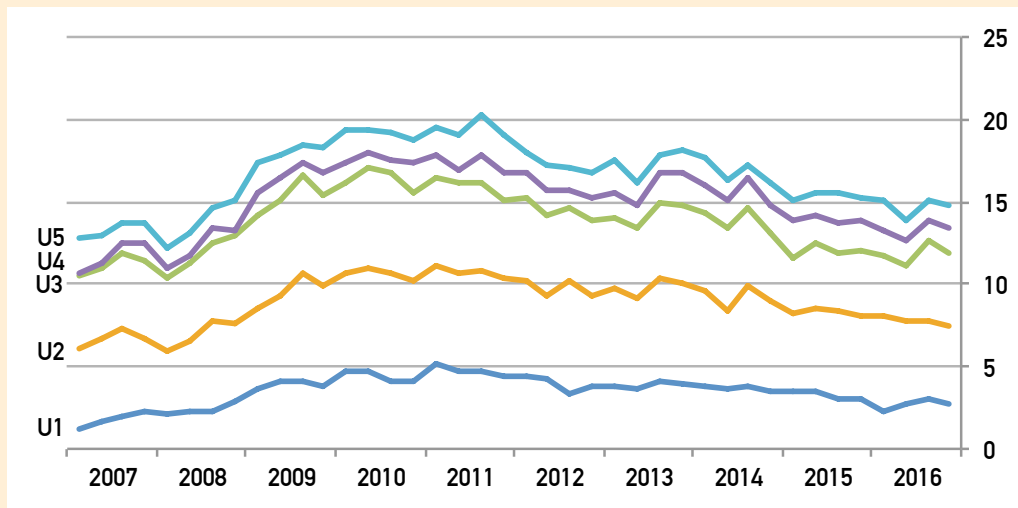
un estimado del número de personas “desalentadas” en el numerador y en el denominador de la Tasa de Desempleo. Para el tercer trimestre de 2014, la inclusión de las personas “desalentadas” en la Tasa de Desempleo aumenta la misma de 14.7% (U-3) a 16.5% (U-4).

U-5 TASA DE DESEMPLEO INCLUYENDO LAS PERSONAS “MARGINALMENTE LIGADAS A LA FUERZA LABORAL”

Muy parecido a las personas “desalentadas”, se definen las personas “marginamente ligadas a la fuerza laboral” como aquellas fuera del grupo trabajador por cualquier razón, que buscaron empleo activamente hace más de un año y que aceptarían empleo hoy si lo hubiera. Este grupo incluye las personas “desalentadas” y a personas fuera del grupo trabajador por razones no-económicas (enfermedad, razones familiares, etc.). Para el tercer trimestre de 2014, la inclusión de este grupo en la Tasa de Desempleo aumentó la misma a 17.2% (U-5).

GRÁFICA 2

Indicadores Alternos de Subutilización Laboral
(Por ciento)



Fuente: Departamento del Trabajo y Recursos Humanos, Encuesta de grupo trabajador.

*El autor es el director ejecutivo del Instituto de Estadísticas de Puerto Rico.

AGOBIO POR PARTIDA MÚLTIPLE: DEUDA, ESTANCAMIENTO, POBREZA Y DESIGUALDAD

A pesar de que la normativa constitucional de Puerto Rico prohíbe tomar préstamos para balancear el presupuesto, las administraciones gubernamentales de los últimos años echaron mano del crédito para financiar parcialmente actividades consignadas en el presupuesto general. Además, se tomó prestado para participar en numerosos programas federales en el ámbito de infraestructura que exigían cofinanciamiento. Todo esto ha generado una deuda pública que supera los 70 mil millones de dólares³. Informe tras informe señala que la misma es impagable —aunque muchos no lo acepten— y que se necesita una estrategia clara y consensuada para encararla. Pero el asunto es más grave. Por su condición de territorio, Puerto Rico carece de la posibilidad de reestructurar y renegociar la deuda a través de una declaración de quiebra, como pueden hacer los países soberanos y los municipios en Estados Unidos. A pesar de una fuerte presión desde Puerto Rico, el Congreso de Estados Unidos no estuvo receptivo a enmendar el capítulo 9 de la ley de quiebras federal, para que las corporaciones públicas puertorriqueñas puedan negociar su deuda con los acreedores. En su lugar, la Cámara de Representantes dio paso a un proyecto de ley creando una Junta de Control Fiscal que responde al Congreso y que tomará todas las decisiones de reestructuración y pago de la deuda, así como también tendrá el control pleno del gasto y del presupuesto de Puerto Rico durante los próximos años. Por haber sido aprobado por el Senado de Estados Unidos, a pesar de enfrentar gran resistencia en Puerto Rico, el 1 de septiembre de 2016 entró en vigor la Junta de Control Fiscal.

A la fecha de este *Informe*, mediados de 2016, el gobierno de Puerto Rico se encuentra sin liquidez para operar, con

enorme incertidumbre sobre cómo salir adelante, con una economía totalmente estancada, la degradación de su crédito a niveles de chatarra y con una población crispada y desorientada que solo ve futuro en la emigración. La Junta de Control Fiscal tiene poderes y funciones amplias que socavan los deberes y responsabilidades que las leyes y la Constitución de Puerto Rico asignan al gobernador y al poder legislativo del país. Ello seguramente desembocará en mayores conflictos con la metrópoli por el repudio de muchos sectores de la sociedad puertorriqueña, añadiendo incertidumbre y riesgo a la sociedad en su conjunto.

En la trayectoria trazada en este capítulo, al examinar la evolución de las estrategias económicas y los debates sobre ello, el tema de la distribución del ingreso y de la justicia social ha sido marginal. Lo anterior se debe a que la importancia del mismo para el desarrollo de Puerto Rico comenzó a destacarse recién en la década del setenta con los trabajos de Carlos Montes y de Luis Nieves Falcón, científicos sociales vinculados a la Universidad de Puerto Rico. Como se ha señalado anteriormente, para fines de la década del sesenta se constataba que la Operación Manos a la Obra había dejado rezagadas a muchas personas. El sociólogo Carlos Montes desarrolló en 1970 un importante informe cualitativo y cuantitativo sobre el estado de la pobreza en Puerto Rico que no se difundió adecuadamente, posiblemente por las implicaciones que tenía admitir el fracaso de una política que había sido presentada al mundo como un nuevo modelo por seguir. En ese mismo año, Luis Nieves Falcón publicó el libro *La opinión pública y las aspiraciones de los puertorriqueños*, e impulsó debates universitarios que buscaron acercar el tercermundismo radical, antirracista y descolonizador de Fanon, Memmi, Césaire, Freire y Amílcar Cabral con la investigación social empírica y metodológicamente

moderna (Quintero, 2014). Aun así, la gestión pública —en un marco fundamentalmente de alternancia bipartidista— no prestó debida atención a los señalamientos que ya se hacían en torno a la importancia de reducir la pobreza y la desigualdad para lograr un desarrollo equilibrado.

A lo largo de más de un siglo la emigración a Estados Unidos ha sido usada en Puerto Rico como una política para reducir las tensiones sociales. Comenzó en los años veinte del siglo XX con aviones fletados que llevaban trabajadores de campo a las fincas estadounidenses para recoger las cosechas. Le siguieron costureras y trabajadoras en industrias textiles. En la década del cincuenta, alrededor de una cuarta parte de la población de Puerto Rico emigró y en la actual crisis se vuelve a observar el fenómeno. A pesar de esa válvula de escape, la pobreza continúa como una característica persistente y la desigualdad se ha vuelto a incrementar.

En los años de rápido crecimiento económico, el “modelo puertorriqueño” buscó instrumentar políticas universalistas en educación y salud y tuvo logros importantes, pero no pudo combinarlas efectivamente con políticas focalizadas que permitieran incrementar las oportunidades reales de la población de menores recursos. Resulta importante recordar que dominaba entonces la visión del efecto derrama, que aducía que el crecimiento económico de por sí lo aseguraría. Además, se generó la visión en Puerto Rico de que los problemas de pobreza eran responsabilidad de Estados Unidos, dado que a partir de 1972 se habían autorizado los programas de transferencias monetarias directas y otras subvenciones para quienes quedaban por debajo de la línea de la pobreza. La continuación de estas ayudas hasta el presente ha evitado que el grado de desigualdad social sobrepase al actual, que lamentablemente, es de los más altos del mundo. En el séptimo capítulo

de este *Informe* se discute en profundidad el impacto de la persistente pobreza y desigualdad en relación con el desarrollo humano de Puerto Rico.

Al examinar la evolución económica de Puerto Rico es posible afirmar que la estrategia de industrialización por invitación, adoptada en los años cincuenta, inicialmente tuvo una noción de desarrollo de las personas entre sus objetivos y preocupaciones y esto se manifestó en la instrumentación de políticas de corte universalista. Al esfuerzo industrializador se sumó una expansión muy significativa de la educación en todos los niveles, la implantación de un buen sistema de salud y se expandieron servicios para atender las necesidades más apremiantes de la población. Sin embargo, en apenas veinte años se erosionó el compromiso real con el desarrollo humano y social, y la política pública se orientó a ser sostén y apoyo del capital. La evolución fue en la misma dirección que la economía de Estados Unidos: hacia la desregulación de mercados, hacia el impulso a la actividad privada —especialmente del sector de servicios—, al estímulo del consumo, al abuso del crédito en la gestión estatal y también en la personal. Estos elementos han sido factores limitantes para la consolidación de un vigoroso sector empresarial puertorriqueño, así como de un sector social de la economía, que pudieran servir de ancla a otra estrategia de desarrollo económico y social basada en el desarrollo humano sostenible.

A pesar de las visiones diferentes que pueda haber entre economistas, científicos sociales, organizaciones de la sociedad civil, funcionarios gubernamentales y ciudadanos en Puerto Rico, queda claro que de la actual crisis multidimensional parece estar emergiendo un consenso en el sentido de que el modelo económico hasta ahora seguido está totalmente agotado; colapsó y no es viable más. Tampoco parece ser viable

la actual relación política entre Estados Unidos de América y el ELA, puesto que Puerto Rico carece de los poderes necesarios para tomar decisiones imprescindibles, como reestructurar la deuda pública y reorientar la estrategia económica hacia la diversificación de la producción y de los mercados. Al no poderse lograr que el Congreso estadounidense actuara sobre la petición de Puerto Rico de que se le autorizara a reestructurar la deuda pública —como pueden hacer los estados de la Unión—, el año 2015 cerró con la mayor incertidumbre que el país haya tenido en su historia.

La población puertorriqueña reclama hoy de sus líderes políticos, académicos y cívicos una propuesta alternativa sobre

cómo organizar la economía del futuro. Para ello se precisan lineamientos claros sobre la sociedad que se quisiera forjar y es ahí donde la visión de desarrollo humano puede ser un excelente punto de partida para un diálogo multisectorial imprescindible hoy. La iniciativa de desarrollar este primer *Informe sobre desarrollo humano* tuvo entre sus objetivos sentar las bases para un debate informado, documentado y riguroso de las cuestiones que deben abordarse a fin de lograr una estrategia integral de desarrollo humano en, desde y para Puerto Rico. Los próximos capítulos amplían la discusión sobre la magnitud de los problemas actuales y los diversos factores que deben ser considerados para la elaboración de esa estrategia.

RECUADRO 5

EMPRESARISMO TÍMIDO

José Caraballo Cueto, PhD*

Es muy conocido que el modelo de industrialización por invitación se agotó y que el empresarismo (o el desarrollo de una base empresarial local sólida) debe ser el nuevo modelo económico. Sin embargo, los esfuerzos no gubernamentales para crear un “ecosistema” empresarial son generalmente tímidos y los esfuerzos gubernamentales son hasta contradictorios. Veamos por qué.

En primer lugar, los empresarios puertorriqueños y sus descendientes son en general tímidos. Según el Global Entrepreneurship Monitor, solo el 18% de las personas consideran que ser empresario como una opción de vida, siendo el porcentaje más bajo del mundo. De acuerdo al Registro de Corporaciones, menos del 5% de las empresas locales exportan. Existe una Asociación de Industriales donde —contrario a muchos países— muchísimos de los miembros no son dueños sino gerentes de industrias. Irónicamente, la revolución cubana es una de las mejores aliadas del empresarismo puertorriqueño: muchas empresas locales exitosas pertenecen a exiliados de esa revolución. Hay otras empresas nativas exitosas pero su visión es muy local y muchas veces ni distribuyen sus productos o servicios en toda la Isla, a pesar de la corta extensión territorial.

Segundo, las escuelas empresariales más importantes del país se enfocan primordialmente en estudiar las grandes empresas multinacionales y muy poco o nada se discute en cómo levantar las empresas locales para que exporten y crezcan. Esto a pesar de que solo el 2.5% de los establecimientos en Puerto Rico tienen más de 50 empleados y esos mantienen solo el 11% del empleo total privado. Es decir, la mayoría de los estudiantes de negocios van a trabajar en pequeñas y medianas empresas, pero sus clases se enfocan en preparar estudiantes para trabajar en multinacionales extranjeras que, aunque pueden servir como una referencia, sus retos son distintos a las que enfrentan las empresas locales. Además, como se ha señalado anteriormente en investigaciones anteriores, el enfoque actual no es preparar empresarios sino administradores.

Por otro lado, de parte del gobierno se palpa cierta contradicción. Por un lado, dicen que apoyan a las empresas locales, pero, por el otro, le dan incentivos jugosos a las empresas que desplazan el capital local. ¿Cómo puede crecer un empresarismo de envergadura cuando hay unas cuantas empresas controlando los mercados y bloqueando la entrada y el desarrollo de las empresas locales?

El gobierno debe proteger a las empresas locales infantiles, pero con la condición de que crezcan como hizo con la cervecera Medalla, donde se le impuso un impuesto adicional a los competidores extranjeros hasta llegado el momento en que esta cervecera nacional creciera y exportara. Esto fue una de las estrategias realizadas por los llamados Tigres Asiáticos (Taiwán, Corea del Sur, Singapur y Hong Kong) y Japón, considerados como “milagros” económicos, para crear empresas de clase mundial que ayudaran a desarrollar económicamente esos países (Lall, 2003).

Mucho del empresarismo en Puerto Rico es de último recurso: después de que tratan infructuosamente de atraer suficientes manufactureras, atraen megatiendas multinacionales que desplazan los empleos existentes y a los desempleados se les propone que establezcan una microempresa. La autogestión es excelente y vital. No obstante, el empresarismo puertorriqueño tiene que crecer en múltiples niveles para que haya desarrollo económico bajo cualquier estatus político.

¿De qué servirían los tratados comerciales si no tenemos suficientes empresas que exporten y traigan ganancias del exterior? ¿De qué servirían más ayudas gubernamentales bajo la estadidad si el dinero se esfumará de la jurisdicción al gastarse en megatiendas multinacionales? ¿Cómo crecería económicamente una colonia con un sector privado local tan tímido? Por ende, vencer el empresarismo tímido debería ser un consenso entre los y las líderes políticos del país.

*El autor es profesor del Colegio de Administración de Negocios, investigador del Instituto de Investigaciones Interdisciplinarias y director del Centro de Información del Censo, Universidad de Puerto Rico, Recinto de Cayey.

RECUADRO 6

NO HAY UNA RECETA ÚNICA PARA GUIAR EL DESARROLLO HUMANO Y SÍ MUCHOS POSIBLES PUNTOS DE ENTRADA

Marcia Rivera Hernández*

El desarrollo humano sostenible no es una ruta trazada en piedra, inamovible e idéntica para todas las sociedades. Es una construcción social, dinámica, cambiante, justamente porque se centra en las personas y la diversidad es lo que caracteriza a la humanidad. Sin embargo, existen principios o visiones que pueden servir de marco de orientación a las políticas públicas para asegurar que la sociedad en su conjunto comparta los frutos del esfuerzo individual y colectivo. El desarrollo humano debe ser capaz de profundizarse progresivamente; en ese sentido es un proceso que nunca termina. La noción remite a que todas las personas puedan tener igualdad de condiciones y oportunidades para disfrutar de una vida larga y saludable; que puedan tener acceso a educación pertinente y de calidad para desarrollar plenamente sus talentos y capacidades; y que puedan gozar de un nivel de vida digno con el producto de su propio esfuerzo. Esta concepción tiene un enfoque integral; es decir, no se trata solo del aspecto económico, sino que incluye todos los aspectos que inciden en que las personas tengan bienestar y tranquilidad. La propuesta de desarrollo humano afirma la necesidad de que el medioambiente y todos los recursos naturales se usen con prudencia y sentido de responsabilidad para que no se agoten y puedan ser utilizados por las futuras generaciones. No hay una receta única para lograr el equilibrio que cada sociedad necesita para disfrutar de bienestar económico, social, cultural, espiritual y político. Es posible mirar el desarrollo humano sostenible como un engranaje con componentes que, si logran actuar en conjunto, generan mucha más acción positiva que por separado; es decir, que la sinergia entre determinadas partes podría incrementar las posibilidades de mejoras para toda la sociedad. La literatura científica de las últimas tres décadas tiene abundantes ejemplos de cómo poner en marcha, o encender, los motores del desarrollo humano sostenible que genera sociedades más justas, más integradas y menos violentas.

Existen seis ejes o factores fundamentales que inciden sobre el desarrollo humano sostenible. A través de políticas públicas bien diseñadas para incidir sobre estos factores se puede generar la sinergia necesaria para entrar en un proceso virtuoso hacia el desarrollo humano. Estos ejes son los siguientes: seguridad y respeto a los derechos humanos; equidad en todas sus dimensiones; promoción de la cultura y el conocimiento científico; manejo prudente de los recursos naturales; participación ciudadana y diálogo social; y crecimiento económico de calidad, lo que implica estrategias de diversificación de la matriz productiva, así como de los mercados. De la interacción de esos factores se pueden esperar resultados importantes, como lo son la generación de capital social, la posibilidad de gobernabilidad democrática, convivencia armónica y cohesión social y una cultura proclive a la innovación y a potenciar la creatividad del ser humano. Puesto en marcha el proceso sinérgicamente se aumentarían las posibilidades de lograr una sociedad donde el desarrollo humano sostenible sea una realidad.

CUADRO 2

Puntos de entrada para estimular el desarrollo humano sostenible**



*La autora es investigadora del Instituto Latinoamericano de Educación para el Desarrollo (ILAEDES) y asesora internacional en desarrollo humano.

**Concepto de infografía por Marcia Rivera Hernández.

Notas

1. Para diseñar, organizar y llevar adelante el programa de educación popular se contrataron a los mejores educadores, escritores, artistas gráficos, fotógrafos y cineastas del país, que dieron vida a un vasto programa coordinado por la División de Educación a la Comunidad (DivEdCo), bajo la Secretaría de Educación.

2. Entre los economistas del Centro de Estudios de la Realidad Puertorriqueña (CEREP) estaban inicialmente José J. Villamil, Lerroy López, José Antonio Herrero, José Luis Barreto, Marcia Rivera, Francisco Martínez, Rafael Rivera Barreras. Entre sus científicos sociales, educadores e historiadores estaban Ángel G. Quintero, Gervasio Luis García, Fernando Picó, Andrés Ramos Mattei, José Curet, Isabel Picó, Jorge Rodríguez Beruff, Georg Fromm, Rafael Irizarry

y Ana Helvia Quintero. Para la década del ochenta el grupo se había ampliado significativamente en Puerto Rico y promovió, además, la creación de la Asociación de Economistas del Caribe, la Asociación de Historiadores del Caribe y la Asociación de Economistas del Tercer Mundo, buscando una comprensión integral y abarcadora de los procesos económicos y sociales del país, así como el impulso de un paradigma de desarrollo incluyente y sostenible.

3. Hay muchísimos escritos sobre la crisis de la deuda pública de Puerto Rico, ya que esta ha sido objeto de cobertura periodística internacional. Por ejemplo, el informe *Puerto Rico - A Way Forward* (Krueger, Teja & Wolfe, 2015), comisionado por la administración de ese entonces, muestra un cuadro abarcador del problema.

