



**GLOBALIZACIÓN Y DESARROLLO: DESAFÍOS DE
PUERTO RICO FRENTE AL SIGLO XXI**

En este documento se presenta la versión final del estudio sobre la economía de Puerto Rico. Es probable que su ulterior publicación como libro esté sujeta a pequeñas modificaciones formales.

Distr.
GENERAL

Globalización y desarrollo: Desafíos
de Puerto Rico frente al siglo XXI

LC/MEX/G.8
3 de diciembre de 2004

ORIGINAL: ESPAÑOL

Este libro fue elaborado por la Sede Subregional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en México con la colaboración de académicos de Puerto Rico, ante solicitud y con el aporte financiero del Departamento de Estado del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. El libro fue coordinado por Jorge Máttar, Director Adjunto de la mencionada Sede Subregional de la CEPAL, Jorge Mario Martínez Piva, Oficial de Asuntos Económicos de la CEPAL en México y Pedro Rivera, Director del Instituto de Estudios del Caribe de la Universidad de Puerto Rico. En la elaboración de los capítulos participaron Jorge Mario Martínez Piva, Jorge Máttar y Esteban Pérez (CEPAL); Juan Lara, Paul Latortue, Francisco Martínez, Pedro Rivera y Orlando Sotomayor (Universidad de Puerto Rico). Los autores agradecen las observaciones hechas a versiones preliminares del documento por funcionarios de la CEPAL, representantes de diversas instituciones puertorriqueñas, académicos y expertos de la isla. Las opiniones expresadas en este estudio son de la exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Copyright © Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas, 2004.

ÍNDICE

	<i>Página</i>
PRÓLOGO.....	1
INTRODUCCIÓN GENERAL.....	3
I. DESEMPEÑO ECONÓMICO, INCENTIVOS FISCALES Y MARCO INSTITUCIONAL.....	7
A. INTRODUCCIÓN.....	7
B. VINCULACIÓN DE PUERTO RICO CON LOS ESTADOS UNIDOS Y SUS EFECTOS SOBRE LA POLÍTICA ECONÓMICA.....	7
1. Los vínculos con la economía de los Estados Unidos	7
2. La influencia de la economía de los Estados Unidos	9
3. Normas y regulaciones de los Estados Unidos y su impacto en Puerto Rico	25
C. DESEMPEÑO ECONÓMICO.....	26
1. El producto nacional y el producto interno	28
2. El ingreso, los gastos de consumo personal y los precios internos	38
3. Formación de capital.....	44
4. Construcción.....	46
5. Manufactura.....	49
6. Turismo.....	53
7. Sector externo	56
8. El financiamiento del gasto público	61
9. Las reformas tributarias de 1987 y 1994	64
D. CONCLUSIONES.....	65
II. DESARROLLO PRODUCTIVO E INSERCIÓN EXTERNA.....	68
A. INTRODUCCIÓN.....	68
1. La transformación económica de Puerto Rico.....	69
2. La sección 936 y sus antecedentes	71
3. Evolución de la estructura productiva y la inserción externa.....	75
4. La erosión de la competitividad	82
5. Encadenamientos interindustriales y transferencia de tecnología.....	99

	<i>Página</i>
6. Puerto Rico y los acuerdos de integración comercial.....	106
7. El sistema educativo y el desarrollo de Puerto Rico	112
B. CONCLUSIONES.....	119
III. CONVERGENCIA Y DIVERGENCIA DE LAS TRAYECTORIAS ECONÓMICAS DE PUERTO RICO Y LOS ESTADOS UNIDOS	122
A. INTRODUCCIÓN.....	122
1. Puerto Rico en su justa medida: comparaciones básicas con los Estados Unidos.....	123
2. La convergencia absoluta	125
3. Las trayectorias convergentes/divergentes del producto de Puerto Rico	127
4. Fase I (1947-1971): la trayectoria convergente inicial.....	127
5. Fase II (1971-1986): la fase divergente.....	136
6. Fase III (1986-2002): el regreso a la convergencia	141
7. El comercio y la convergencia.....	144
B. CONCLUSIÓN: PUERTO RICO Y EL FUTURO CAMINO DE CONVERGENCIA HACIA LOS ESTADOS UNIDOS	150
IV. EMPLEO, DESEMPLEO, POBREZA Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO	153
A. INTRODUCCIÓN.....	153
B. POBLACIÓN Y FUERZA DE TRABAJO EN PUERTO RICO	153
1. El empleo en Puerto Rico	159
2. La experiencia del desempleo.....	163
3. La migración hacia los Estados Unidos.....	168
C. LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD EN PUERTO RICO	170
1. Tendencias de la distribución del ingreso.....	176
2. Fuentes de la pobreza y de la desigualdad en Puerto Rico.....	181
D. CONCLUSIONES.....	186
V. LA CONECTIVIDAD DE LAS AGENDAS DE DESARROLLO	188
A. INTRODUCCIÓN.....	188

	<i>Página</i>
B. PRINCIPALES RASGOS DE LAS ESTRATEGIAS	188
C. LA CONECTIVIDAD DE AGENDAS	194
1. Eje económico	195
2. Eje social.....	204
3. Eje ambiental	209
4. Eje político.....	210
D. CONCLUSIONES: “LA BANDA DEL CONSENSO” EN LAS AGENDAS DE DESARROLLO	215
1. Temas relevantes sobre los cuales no hay propuestas comunes	215
2. Temas relevantes en los que hay coincidencia entre varias propuestas	216
VI. SÍNTESIS, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	220
A. SÍNTESIS DEL ESTUDIO	220
1. Evolución y transformación económica	222
2. Convergencia y divergencia entre los Estados Unidos y Puerto Rico	224
3. Desarrollo social	225
4. La conectividad de las agendas de desarrollo de Puerto Rico.....	226
B. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	229
BIBLIOGRAFÍA	233
Anexos:	
I: Información estadística.....	247
II: Puntos relevantes para una sola estrategia de desarrollo.....	255
ÍNDICE DE AUTORES	273

ÍNDICE DE CUADROS

	<i>Página</i>	
Cuadro 1	Puerto Rico, América Latina y el Caribe: Brechas entre el producto interno bruto y el producto nacional bruto: PNB/PIB, 1980-2000	10
Cuadro 2	Estados Unidos y Puerto Rico: Tasas de crecimiento, 1950-1999.....	11
Cuadro 3	Estados Unidos y Puerto Rico: Correlación entre las tasas anuales de crecimiento del PIB, 1950-1999.....	12
Cuadro 4	Puerto Rico: Desembolsos del gobierno federal, 1950-2002.....	13
Cuadro 5	Puerto Rico: Transferencias unilaterales netas del resto del mundo, 1950-2002.....	14
Cuadro 6	Indicadores de la importancia de las transferencias del exterior, 2000	15
Cuadro 7	Composición de las transferencias corrientes netas del exterior, 2001	16
Cuadro 8	Puerto Rico: Composición del ingreso personal, 1950-2002.....	17
Cuadro 9	Aportaciones federales al Gobierno de Puerto Rico, 1950-2000.....	18
Cuadro 10	Aportaciones federales al gobierno central de Puerto Rico, 1950-2000.....	18
Cuadro 11	Puerto Rico: Aportaciones del gobierno federal como porcentaje del ingreso total del gobierno, 1950-2000	19
Cuadro 12	Puerto Rico: Transferencias federales netas recibidas por individuos, distribución por programa, 1950-2002.....	20
Cuadro 13	Puerto Rico: Períodos de expansión y recesión y crecimiento de los pagos de transferencia, 1950-2002.....	21
Cuadro 14	Puerto Rico: Períodos de expansión y recesión y crecimiento de los pagos de transferencia por programa, 1950-2002	21
Cuadro 15	Puerto Rico: Elasticidad de los pagos de transferencia con respecto al PNB, 1950-2002	22
Cuadro 16	Puerto Rico, América Latina y el Caribe: Crecimiento del producto interno bruto, 1980-2003.....	29
Cuadro 17	Puerto Rico: Producto nacional bruto, años fiscales 1980-2002.....	30
Cuadro 18	Puerto Rico, América Latina y el Caribe: Cuentas nacionales: Producto interno bruto total, 1980-2002	32
Cuadro 19	Puerto Rico: Producto bruto total e interno por sectores, años fiscales 1980-2002.....	34
Cuadro 20	Puerto Rico, América Latina y el Caribe: Producto interno bruto por habitante, 1980-2002	36
Cuadro 21	Puerto Rico: Series seleccionadas de ingreso y consumo, total y per cápita, años fiscales 1980-2002.....	39
Cuadro 22	Puerto Rico: Ingreso personal, años fiscales 1980-2002	40
Cuadro 23	Puerto Rico: Gastos de consumo personal por tipo de producto, años fiscales 1980-2002.....	41

Cuadro 24	Puerto Rico: Deuda de los consumidores, años fiscales 1990-2002.....	43
Cuadro 25	Puerto Rico, América Latina y el Caribe: Cuentas nacionales, formación bruta de capital fijo, 1980-2003.....	45
Cuadro 26	Puerto Rico: Formación interna bruta de capital fijo, años fiscales 1980-2002.....	48
Cuadro 27	Puerto Rico, América Latina y el Caribe: Formación bruta de capital fijo en construcción, 1980-2002.....	49
Cuadro 28	Puerto Rico, ingreso neto por sector principal, años fiscales 1980-2002.....	51
Cuadro 29	Puerto Rico, América Latina y el Caribe: Participación de la industria manufacturera en la generación del producto, 1980-2002.....	52
Cuadro 30	Puerto Rico: Exportaciones de mercancías por clasificación industrial uniforme (CIU), años fiscales 1990-2002.....	57
Cuadro 31	Puerto Rico: Importaciones de mercancías por clasificación industrial uniforme (CIU), años fiscales 1989-2002.....	58
Cuadro 32	Puerto Rico: Balanza de pagos, años fiscales 1985-2003.....	59
Cuadro 33	Puerto Rico, América Latina y el Caribe: Financiamiento externo, utilidades pagadas, 1980-2001.....	60
Cuadro 34	Puerto Rico: Ingresos netos al fondo general del gobierno, años fiscales 1990-2002.....	62
Cuadro 35	Puerto Rico: Ingresos netos al fondo general, 1992 y 2001.....	63
Cuadro 36	Puerto Rico: Incentivos de exención fiscal creados por los Estados Unidos.....	72
Cuadro 37	Puerto Rico: Etapas del desarrollo industrial.....	76
Cuadro 38	Puerto Rico: Composición sectorial del PIB, 1950-1990.....	77
Cuadro 39	Puerto Rico y Estados Unidos: Relación salario en manufactura y PIB per cápita, 1950-1995.....	83
Cuadro 40	Puerto Rico y otros países: Costo salarial por hora de la maquila en la manufactura, 1997.....	85
Cuadro 41	Puerto Rico y América Latina: Producción, empleo y productividad laboral en la industria manufacturera, 1990-1998.....	86
Cuadro 42	México y Puerto Rico: Productividad de mano de obra en manufactura, 1995-2003.....	87
Cuadro 43	Índice de desempeño industrial competitivo, 1988.....	92
Cuadro 44	Puerto Rico: Industrias y cocientes de localización.....	93
Cuadro 45	Balance comercial del sector manufacturero y de los sectores con uso intensivo de tecnología, 1999.....	95
Cuadro 46	Número de turistas en América Latina, 2000.....	96
Cuadro 47	El Caribe: Número de turistas visitantes, 2000.....	98
Cuadro 48	Puerto Rico: Valor de insumos importados como proporción del PIB, 1994-2003.....	100

Cuadro 49	Puerto Rico: Tasa de crecimiento del producto por trabajador y contribución de la productividad total de los factores al crecimiento económico, 1947-1999	102
Cuadro 50	Puerto Rico: Empleo en la manufactura intensiva de mano de obra, 1990-2002.....	108
Cuadro 51	Puerto Rico: Empleos perdidos en industrias intensivas en mano de obra por eliminación de aranceles	108
Cuadro 52	Puerto Rico: Producto interno bruto, ingreso bruto y empleo agrícola, 1994-2003.....	112
Cuadro 53	Puerto Rico y Estados Unidos: Matrícula escolar y escolaridad, 2000.....	115
Cuadro 54	Puerto Rico: Resultados de la prueba de competencias escolares	117
Cuadro 55	Puerto Rico y los Estados Unidos: Crecimiento real del PIB, 1950-2001.....	122
Cuadro 56	Estados Unidos y Puerto Rico: Estadísticas sociales y económicas selectas	124
Cuadro 57	Puerto Rico: Indicadores macroeconómicos y de convergencia, 1947-2002.....	127
Cuadro 58	Puerto Rico: Análisis de cointegración de la convergencia y la formación de capital fijo bruto, 1947-2002.....	133
Cuadro 59	Puerto Rico: Formación bruta de capital fijo y sus componentes, 1950-2002.....	134
Cuadro 60	Puerto Rico y países recién industrializados: Crecimiento anual promedio, 1960-1970 y 1970-1982.....	139
Cuadro 61	Puerto Rico: Mercado laboral, productividad y transferencias netas, 1947-2002	140
Cuadro 62	Puerto Rico: Empleo por sector de actividad económica, 1990-2001.....	142
Cuadro 63	Puerto Rico: Balance comercial con los Estados Unidos y otros países; Número de visitantes y gastos turísticos, 1993-2002.....	145
Cuadro 64	Puerto Rico: Relación entre origen de movimiento y exportaciones registradas por socio comercial principal, 2002.....	146
Cuadro 65	Puerto Rico: Dirección del comercio: Exportaciones porcentaje del total por países socios, 2001	147
Cuadro 66	Puerto Rico: Valor agregado del sector manufacturero comparado con el de los Estados Unidos, 1993-1995	148
Cuadro 67	Puerto Rico: Análisis de cointegración del PIB por habitante, inversión y exportaciones, 1947-2002	149
Cuadro 68	Puerto Rico: Tasa de participación de la población de 16 años o más en la fuerza laboral, 1950-2000	154
Cuadro 69	Puerto Rico: Tasa de participación laboral por edad, ambos sexos, 1970-2000.....	155

Cuadro 70	Puerto Rico: Tasa de participación por edad, varones, 1970-2000....	156
Cuadro 71	Puerto Rico: Tasa de participación por edad, mujeres, 1970-2000....	156
Cuadro 72	Puerto Rico: Mujeres fuera de la fuerza de trabajo, 1970-2000	156
Cuadro 73	Puerto Rico: Tasa de participación por edad y escolaridad, ambos sexos, octubre de 2003	157
Cuadro 74	Puerto Rico: Tasa de participación por edad y escolaridad, varones, octubre de 2003	158
Cuadro 75	Puerto Rico: Tasa de participación por edad y escolaridad, mujeres, octubre de 2003	158
Cuadro 76	Puerto Rico: Cambio neto en el empleo total del sector manufacturero, 1969-1980	159
Cuadro 77	Puerto Rico: Cambio neto en el empleo total y el sector público, 1965-1976.....	161
Cuadro 78	Puerto Rico: Porcentajes de desempleados con 12 años o más de educación, 1970-2000	165
Cuadro 79	Puerto Rico: Promedio de escolaridad de los empleados, desempleados y de la población civil no institucional, 16 años o más, 1970-2000	167
Cuadro 80	Puerto Rico: Empleados por edad y escolaridad ambos sexos, octubre de 2003	167
Cuadro 81	Puerto Rico: Desempleados por edad y escolaridad, ambos sexos, octubre de 2003	168
Cuadro 82	Puerto Rico y Estados Unidos: Umbrales de pobreza, 1999.....	171
Cuadro 83	Estados Unidos: Incidencia de pobreza por estado, 1999.....	172
Cuadro 84	Puerto Rico: Incidencia de la pobreza, 1999.....	173
Cuadro 85	América Latina: Incidencia de pobreza. Pobreza definida mediante umbrales nacionales, 1999.....	174
Cuadro 86	América Latina: Incidencia de pobreza definida por ingreso inferior a 2 dólares al día en paridad de poder adquisitivo	175
Cuadro 87	Distribución del ingreso/consumo per cápita en América Latina, Estados Unidos y Puerto Rico, 1995-1999.....	177
Cuadro 88	Puerto Rico y Brasil: Ingreso per cápita por percentil en la distribución del ingreso, 1999	178
Cuadro 89	Puerto Rico: Tendencias de la pobreza, 1969-1999	178
Cuadro 90	Puerto Rico: Tendencias de la desigualdad del ingreso per cápita, 1969-1999.....	180
Cuadro 91	Incidencia de pobreza por característica del cabeza del hogar, 1999	182
Cuadro 92	Índice FGT(2) por característica del cabeza del hogar, 1999	183
Cuadro 93	Desigualdad del ingreso per cápita por característica del cabeza del hogar, 1999	185

ÍNDICE DE RECUADROS

	<i>Página</i>
Recuadro 1	El sector financiero en Puerto Rico..... 54
Recuadro 2	La industria farmacéutica 104
Recuadro 3	Acta de incentivos fiscales de 1998. Disposiciones principales 151

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Puerto Rico: Rendimiento del capital externo y transferencias unilaterales, 1982-2002 23
Gráfico 2	Puerto Rico: Producto interno bruto y producto nacional bruto, 1950-2003..... 33
Gráfico 3	Puerto Rico: Producto interno bruto, 1980-2002 34
Gráfico 4	Puerto Rico: Ingreso interno neto, 1950-2002 35
Gráfico 5	Puerto Rico: Ingreso personal y gastos de consumo personal, 1980-2002..... 42
Gráfico 6	Puerto Rico: Variación en los precios, 1980-2002..... 44
Gráfico 7	Puerto Rico: Formación de capital en construcción, maquinaria y equipo, 1980-2002..... 46
Gráfico 8	Puerto Rico: Número de permisos de construcción, 1980-2002..... 47
Gráfico 9	Puerto Rico: Valor de los permisos de construcción, 1980-2002 47
Gráfico 10	Puerto Rico: Distribución funcional del ingreso neto de la manufactura, 1980-2002..... 50
Gráfico 11	Puerto Rico: Deuda pública, 1990-2002 63
Gráfico 12	Puerto Rico: PIB de la industria petroquímica, 1971-1990 78
Gráfico 13	Puerto Rico: Salario medio por hora de la manufactura y mínimo federal, 1990-2002 84
Gráfico 14	Puerto Rico: Salario manufacturero promedio como proporción del de los Estados Unidos, 2001..... 84
Gráfico 15	Centavos de dólar por kilovatio-hora a nivel industrial, 2002 88
Gráfico 16	Centavos de dólar por kilovatio/hora a nivel industrial 88
Gráfico 17	Puerto Rico: Fuentes de la energía eléctrica, 2003 89
Gráfico 18	Puerto Rico e Istmo Centroamericano: Fuentes de la generación de energía eléctrica, 2002..... 89
Gráfico 19	Empleo en la manufactura, 1990-2002 109
Gráfico 20	Estados Unidos y Puerto Rico: La frontera exterior de la convergencia, 1977-2001 126
Gráfico 21	Estados Unidos y Puerto Rico: Productividad y convergencia de trabajadores no agrícolas, 1997 126

	<i>Página</i>
Gráfico 22	Convergencia del PNB. PNB per cápita de Puerto Rico como porcentaje del de los Estados Unidos, 1947-2002 128
Gráfico 23	Coeficiente de variación por diez años, 1948-1992 129
Gráfico 24	Puerto Rico: Formación bruta de capital fijo como porcentaje del PNB, 1947-2002..... 129
Gráfico 25	Puerto Rico y Estados Unidos: Consumo gubernamental como porcentaje del PNB, 1947-2002 131
Gráfico 26	Puerto Rico: PNB y PIB, 1947-2002 138
Gráfico 27	Coeficiente de crecimiento de Puerto Rico con dos bandas de errores estándares basado en una regresión de mínimos cuadrados ordinarios, 1957-2002 138
Gráfico 28	Puerto Rico: Tasas de crecimiento de la productividad, 1947-2002..... 140
Gráfico 29	Puerto Rico: Empleo (miles), 1947-2002..... 141
Gráfico 30	Puerto Rico: Participación salarial, 1947-2002..... 143
Gráfico 31	Puerto Rico: Tasa de desempleo según escolaridad, octubre de 2003 164
Gráfico 32	Puerto Rico: Tasa de desempleo según la edad, octubre de 2003..... 165
Gráfico 33	Puerto Rico: Comparación de la experiencia del desempleo según la edad y la escolaridad, ambos sexos, 2003 166
Gráfico 34	Puerto Rico: Curvas de Lorenz de 1969, 1989 y 1999..... 180

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1	Participación de mercado y crecimiento de visitas 97
Figura 2	Participación de mercado y crecimiento de visitas en El Caribe 99
Figura 3	Puerto Rico: Ejes temáticos y subtemas..... 195

PRÓLOGO

El presente libro es el resultado de una solicitud de cooperación del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) durante su XXIX período de sesiones en Brasil. El acuerdo se concretó con la participación del Departamento de Estado de Puerto Rico y la formalización del proyecto de cooperación “Evolución de la economía de Puerto Rico, su inserción eficiente en un mundo globalizado y lineamientos de política para enfrentar desafíos futuros.”

El Secretario Ejecutivo de la CEPAL presentó los resultados del trabajo en el marco del XXX período de sesiones de la CEPAL realizado en San Juan, Puerto Rico, en junio de 2004. En este libro se recogen los resultados de dicho estudio con el propósito de contribuir al análisis y debate sobre el desarrollo de Puerto Rico y de América Latina y el Caribe en general.

El objetivo del estudio es aportar un examen riguroso de la economía de Puerto Rico y su inserción global. En particular, se tratan las transformaciones productivas y estructurales de la economía en su evolución histórica y apuntando hacia la identificación de posibles políticas públicas y reformas para enfrentar los desafíos del siglo XXI.

Puerto Rico es un buen ejemplo en América Latina y el Caribe de una economía pequeña profundamente integrada a otra mucho mayor, la de los Estados Unidos. Entre ambas existe libre movilidad de factores de la producción, de bienes y de servicios; comparten instituciones fundamentales y mantienen vínculos especiales en áreas que abarcan desde las transferencias federales hasta la seguridad nacional. Las principales características de esta relación, así como sus implicaciones para el desarrollo económico de la isla son algunos de los aportes que este libro ofrece a los arquitectos de la integración económica en la región.

La evolución económica y social de Puerto Rico se caracteriza por una historia de industrialización y modernización efectivas pero también ilustra la necesidad de reajustar cada cierto tiempo la estrategia de desarrollo para adecuarla a cambios del entorno relacionados con las variables determinantes de la competitividad. En Puerto Rico este aspecto se nota principalmente en la evolución de los costos salariales, en la pérdida de potencia de los incentivos fiscales para promover la industrialización y en la importancia creciente de la competencia de terceros países por el mercado de los Estados Unidos.

La experiencia puertorriqueña arroja tanto ventajas como riesgos de una estrategia de desarrollo que asigna un papel central a la manufactura de capital externo. Si bien la estrategia ha logrado establecer una base industrial importante y competitiva en muchas ramas, se han mostrado sus limitaciones para producir efectos multiplicadores en el resto de la economía y para generar empleo de forma masiva. Ésta puede ser una lección importante para otras economías latinoamericanas, especialmente las pequeñas y abiertas del Caribe y Centroamérica.

En esta investigación se determina que, en comparación con el promedio de América Latina y el Caribe, Puerto Rico disfruta de un alto grado de bienestar social, al tiempo que

presenta características singulares: una muy baja tasa de participación laboral, marcados índices de desempleo crónico, pobreza relativamente exigua en el contexto latinoamericano —pero muy alta con relación al promedio de los Estados Unidos— y desigual distribución de la riqueza. Además, la fuerte presencia de empresas con acusado dinamismo, con elevadas tasas de productividad e intensivas en capital, ha generado un déficit estructural de generación de empleos.

Se espera que este libro contribuya al conocimiento, análisis y discusión de temas centrales en la agenda de desarrollo de Puerto Rico y aporte lecciones útiles a otros países de América Latina y del Caribe.

Se desea manifestar el reconocimiento de la CEPAL al equipo de trabajo constituido para la edición del presente libro, que estuvo integrado por especialistas de la Sede Subregional de la CEPAL en México y en Trinidad y Tabago, y por investigadores de la Universidad de Puerto Rico, recintos de Río Piedras y Mayagüez.

Se reitera el agradecimiento al Departamento de Estado de Puerto Rico y sus funcionarios por su decisiva colaboración en diversas tareas que el trabajo demandó. Asimismo, merece especial mención el aporte de los representantes del sector privado, de sindicatos, del sector cooperativista, de la academia y de otras instituciones públicas que contribuyeron con sugerencias y valiosas observaciones tanto en el taller realizado en San Juan para discutir la versión preliminar del estudio, como en posteriores lecturas de los distintos capítulos del libro.

Rebeca Grynspan
Directora de la Sede Subregional
CEPAL - México

INTRODUCCIÓN GENERAL

El análisis de la estructura económica de Puerto Rico, su evolución y los principales retos de su desarrollo son relevantes para quienes toman decisiones de política económica, académicos, políticos y los distintos grupos sociales de la isla. Asimismo, este examen aporta datos y conclusiones importantes para los países latinoamericanos y caribeños inmersos en procesos de integración económica regional y acuerdos de libre comercio. Puerto Rico es el mejor ejemplo en la región de América Latina y el Caribe de una economía pequeña profundamente integrada a la economía de los Estados Unidos. Entre ambos países existe libre movilidad de factores de la producción, de bienes y servicios; comparten instituciones fundamentales y mantienen vínculos especiales en diversas áreas que abarcan desde las transferencias federales hasta la seguridad nacional. Por estas razones, las principales características de tal relación así como sus resultados de desarrollo revisten gran importancia para los promotores y analistas de la integración económica.

En el presente libro se estudia la economía de Puerto Rico y su inserción global con énfasis en las transformaciones productivas y estructurales de la economía en su evolución histórica y apuntando hacia la identificación de posibles políticas públicas y reformas estructurales para enfrentar los desafíos del siglo XXI. Se exponen los procesos de convergencia y divergencia entre Puerto Rico y los Estados Unidos, incluyendo el empleo, la distribución de riqueza y la pobreza en la isla.

Debido a la relevancia actual de este caso para otras economías de la región, el estudio presenta estadísticas regionales, hace comparaciones y destaca las especificidades y similitudes de Puerto Rico con el resto.

El libro está dividido en cinco capítulos. En el capítulo I se describe el efecto de las particularidades derivadas de las condiciones especiales de vinculación del país con los Estados Unidos. Se analizan los “estabilizadores automáticos” o las medidas anticíclicas de la economía de Puerto Rico, así como algunas otras ventajas de su relación con los Estados Unidos. Además, se discuten las implicaciones de política económica debidas al desmantelamiento paulatino del trato especial que históricamente los Estados Unidos le otorgaron y, finalmente, se presenta una síntesis del panorama general de la evolución económica de Puerto Rico en los últimos años y se detalla el desempeño de la economía a nivel macro en los últimos 20 años.

En el capítulo II se examina el desarrollo productivo de Puerto Rico a partir de las particularidades de su peculiar relación con los Estados Unidos —incentivos, transferencias, exenciones fiscales—, se traza la evolución de su estructura productiva y se identifican las características de su inserción externa. Con este propósito se define una periodización en cuatro etapas según el tipo de industria y los instrumentos de política industrial predominantes en cada una de ellas. Se plantean las causas de la erosión de la competitividad en las últimas dos décadas, especialmente en lo concerniente a los costos laborales y de energía, pero se aporta también evidencia de la solidez competitiva del sector industrial de alta tecnología. Se discuten las

interrogantes suscitadas sobre la cantidad y calidad de los encadenamientos industriales de la manufactura y de los procesos asociados de transferencia de tecnología.

Se examinan las implicaciones para Puerto Rico de los procesos de integración internacional (i.e., la Organización Mundial del Comercio, OMC) y hemisférica, tanto a nivel de toda la región (Área de Libre Comercio de las Américas, ALCA), como de los tratados comerciales que los Estados Unidos han firmado (Tratado de Libre Comercio de América del Norte, TLCAN, y el Tratado de Libre Comercio de Centroamérica con los Estados Unidos, CAFTA por sus siglas en inglés). De esta manera se abordan las implicaciones de la eliminación progresiva del trato preferente de los Estados Unidos y las alternativas de políticas sectoriales que se podrían implementar en el nuevo marco de interdependencia y globalización de la economía.

En el capítulo III se estudian las trayectorias convergentes y divergentes de Puerto Rico y los Estados Unidos y se expone la evolución del crecimiento económico y la productividad de la isla en varias etapas. Los resultados de la llamada “época de oro” del capitalismo —las décadas de 1950 y 1960— arrojan efectos muy positivos, por lo que a Puerto Rico se le llamó entonces el “quinto tigre”, por referencia a los Países Recientemente Industrializados de Asia.

El análisis de la década de 1970 revela un cambio en la trayectoria de la convergencia, puesto que el declive económico de Puerto Rico condujo a un ensanchamiento de la brecha con los Estados Unidos. Se abordan los coeficientes de inversión y desempleo, mitigados por “válvulas de seguridad” como la migración y las transferencias de los Estados Unidos.

A partir de 1986, la economía de la isla se recupera y experimenta otro período de crecimiento y convergencia que tiene signos de sostenibilidad, aun considerando los resultados económicos recientes.

En el capítulo IV se estudia el empleo, el desempleo, la pobreza y la distribución del ingreso. Aunque en términos generales se estima que el estado de bienestar social de Puerto Rico es superior al de América Latina y el Caribe, su comparación con los Estados Unidos lo desfavorece.

En el renglón del mercado laboral se caracteriza la evolución del empleo en el contexto de movilidad de la mano de obra hacia los Estados Unidos, destacando el persistente desempleo de los últimos años y los efectos económicos y sociales del sector informal. También se estudian los flujos migratorios y sus implicaciones económicas y sociales, las tendencias de la distribución del ingreso y de la pobreza y se hace un ejercicio de cálculo de indicadores de pobreza comparados con los que la CEPAL estima para los países de América Latina y el Caribe y los formulados por Amartya Sen.

Por último, en el capítulo V se examinan la conectividad o las coincidencias de las agendas de desarrollo que se han planteado recientemente en la isla.

En Puerto Rico hay un intenso debate sobre los posibles rumbos, opciones y políticas de desarrollo del país. En este sentido, académicos, entidades gubernamentales de los Estados Unidos y de Puerto Rico, organizaciones empresariales y sindicales, entidades de la sociedad civil, movimientos sociales y partidos políticos han presentado su perspectiva sobre la

situación y experiencia económica y social de la isla, y han efectuado recomendaciones, planteado estrategias, políticas y medidas para lograr un mejor desarrollo económico y social. En este capítulo se hace un recuento de las posiciones sobre el tema con el ánimo de señalar los puntos de acuerdo que pudieran considerarse para conformar una agenda de desarrollo compartida por los diferentes actores.

Este ejercicio revisa en primer lugar diversos documentos y trabajos en los que se proponen agendas concretas para el desarrollo. A partir de estos documentos se formulan agrupaciones temáticas, de manera que para cada eje temático se presentan las propuestas convergentes, poniendo énfasis en las que tienen relación directa con el desarrollo económico y social de Puerto Rico.

A modo de conclusión del trabajo se recogen los principales hallazgos del estudio que sustentan un conjunto de sugerencias de política económica y social. Se identifican temas de la discusión actual sobre el desarrollo puertorriqueño para vincularlos con tasas de crecimiento económico más elevadas y la superación del mercado desempleo. Así, se discuten propuestas para elevar la competitividad y la productividad y optimizar la inserción internacional, identificando las posibles lecciones útiles para otras economías en la región.

La CEPAL coordinó los diversos trabajos de investigación para realizar este estudio con el Departamento de Estado de Puerto Rico e investigadores de la Universidad de Puerto Rico, recintos de Río Piedras y Mayagüez.

La coordinación de todo el trabajo estuvo a cargo de Jorge Máttar, Director Adjunto de la Sede Subregional de la CEPAL en México, Jorge Mario Martínez Piva, Oficial de Asuntos Económicos de la CEPAL en México y por Pedro Rivera, Director del Instituto de Estudios del Caribe de la Universidad de Puerto Rico. El capítulo I estuvo a cargo de Francisco Martínez y Pedro Rivera; en el capítulo II trabajaron Juan Lara y Pedro Rivera; el capítulo III fue escrito por Esteban Pérez; en el capítulo IV participaron Paul Latortue y Orlando Sotomayor; los capítulos V y VI fueron escritos por Jorge Martínez Piva y Jorge Máttar, respectivamente.

I. DESEMPEÑO ECONÓMICO, INCENTIVOS FISCALES Y MARCO INSTITUCIONAL

A. INTRODUCCIÓN

En este capítulo se hace una descripción general de los efectos de la vinculación con la política económica de los Estados Unidos. Aunque se pone énfasis en los gastos del Gobierno de los Estados Unidos en la isla, se examina también el impacto de la migración, de la legislación, del trato impositivo, del acceso al mercado estadounidense y otros aspectos de las relaciones entre ambos países. Se explora cómo los cambios del nivel y la composición de los flujos relacionados con esta vinculación y de la legislación federal aplicable a Puerto Rico han implicado transformaciones en la economía de la isla. En las últimas secciones del capítulo se describe el desempeño macroeconómico y sectorial de la economía de Puerto Rico con énfasis en lo ocurrido desde 1980, mostrando así su estructura y principales tendencias. Esto incluye los indicadores y las medidas de las cuentas nacionales, los cambios en la composición del producto interno bruto (PIB), del ingreso personal, y de los gastos de consumo personal y la formación de capital fijo. También se examinan los sectores manufacturero, financiero y turístico. Los cambios del sector externo se relacionan con los cambios ocurridos en la estructura de producción. Se analiza el financiamiento del gasto público y se describen las más recientes reformas tributarias. Con el fin de ubicar a Puerto Rico en su contexto, se hacen comparaciones con otros países de América Latina y el Caribe. En la última sección se presentan las conclusiones del capítulo.

B. VINCULACIÓN DE PUERTO RICO CON LOS ESTADOS UNIDOS Y SUS EFECTOS SOBRE LA POLÍTICA ECONÓMICA

1. Los vínculos con la economía de los Estados Unidos

Antes de que Puerto Rico pasara a formar parte de la soberanía de los Estados Unidos, los principales vínculos entre ambos países se daban por medio de la exportación de azúcar. Es a partir de la guerra Hispano-Cubana-Americana de 1898 y de las diversas leyes que desde entonces se han creado que se ha ido definiendo la relación en el marco legal y político que determina los procesos económicos de la isla.

Mediante la Ley Foraker de 1900 se creó un gobierno civil cuyo gobernador y gabinete eran nombrados por el presidente de los Estados Unidos, se extendió la jurisdicción federal de los Estados Unidos a la isla con salvedades de aplicación y se creó el puesto de Comisionado Residente para representar a los ciudadanos puertorriqueños ante el gobierno federal, comisionado que posteriormente se convirtió en miembro de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos con voz pero sin voto. Por medio de esta ley Puerto Rico adopta el sistema monetario de los Estados Unidos y se integra a su sistema de aduanas.

En 1917 los Estados Unidos aprueban la Ley Jones, por la cual los puertorriqueños reciben la nacionalidad estadounidense, y se reorganiza el sistema político de la isla, con dos cuerpos legislativos electos. En 1947 una enmienda a la Ley Jones convierte la gubernatura en puesto de elección y en 1950 el Congreso de los Estados Unidos aprueba la Ley 600 que inició el proceso para la redacción y aprobación de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, en vigor desde 1952. Con la Ley 600 y la Constitución del Estado Libre Asociado, la Ley Jones pasa a ser la Ley de Relaciones Federales de Puerto Rico.

Como resultado de estos cambios, el gobierno interno de la isla adopta el modelo presidencialista, cuyo titular es el gobernador, quien nombra a los miembros de su gabinete con la aprobación del Senado de Puerto Rico. El otro cuerpo legislativo electo es la Cámara de Representantes. Los puertorriqueños tienen un sistema judicial interno, cuya máxima autoridad es el Tribunal Supremo de Puerto Rico.

El Gobierno de Puerto Rico nombra los jueces, promulga leyes penales y civiles, determina su presupuesto y sus sistemas impositivos internos e implanta sus políticas educativas, laborales, policiales y de salubridad, entre otras.

Los residentes de Puerto Rico no votan por el Presidente de los Estados Unidos, pero tienen un representante en el pleno de la Cámara de Representantes con voz y sin voto. Las leyes de los Estados Unidos rigen en Puerto Rico, salvo que la misma ley disponga lo contrario o que sus disposiciones no sean localmente aplicables. Las leyes y la política federales de los Estados Unidos rigen las relaciones internacionales, la migración, la aduana y la seguridad nacional, regulan las comunicaciones, el mercado laboral, el sistema monetario y bancario de la isla. El sistema de justicia federal de los Estados Unidos tiene jurisdicción sobre Puerto Rico, donde hay una corte de distrito. Los residentes de Puerto Rico no pagan contribuciones federales, excepto a los programas de seguridad social como Medicare y Seguro Social.

Es dentro de este marco de relaciones políticas y dentro de un solo régimen aduanero y migratorio que se vinculan las economías de ambos países, por lo que cuentan con un mercado totalmente integrado. El movimiento de bienes y servicios, así como los de mano de obra y capital, están totalmente liberalizados. Desde el punto de vista institucional, se uniforman las leyes, reglas y normas aplicables a los movimientos de personas, bienes, servicios y capital, asegurando así un proceso de integración económica profunda y total.

Las políticas económicas y sociales del Gobierno de los Estados Unidos afectan a la economía de Puerto Rico al menos mediante tres tipos de mecanismos: a) indirectos mediante el efecto que tales políticas tienen sobre la economía de los Estados Unidos, lo que afecta a las exportaciones y migración de Puerto Rico; b) directos mediante su efecto sobre las transferencias que recibe Puerto Rico y por el impacto de tales políticas sobre los marcos impositivos, aduaneros, ambientales, financieros y laborales, y c) directos e indirectos mediante el sistema monetario y las políticas en la materia. Las políticas de comercio exterior y los acuerdos y tratados comerciales de los Estados Unidos también afectan a Puerto Rico dada su integración al sistema tarifario y aduanero estadounidense.

Otros países de la región de América Latina y del Caribe también mantienen vínculos económicos importantes con los Estados Unidos —i.e. México, los países de Centroamérica y

muchos del Caribe— e incluso los han profundizado en las últimas dos décadas. Pero a diferencia de ellos, Puerto Rico tiene vínculos económicos e institucionales especiales, producto de su asociación política. Esta relación particular le otorga migración irrestricta a los Estados Unidos, programas de transferencias del gobierno federal, reglas del sistema monetario y bancario y leyes laborales, financieras y aduaneras, entre otras, todo lo cual crea un marco de relaciones único que ningún acuerdo de libre comercio como los que actualmente tienen muchos países latinoamericanos y caribeños podría igualar.

2. La influencia de la economía de los Estados Unidos

Las exportaciones de Puerto Rico a los Estados Unidos y el capital proveniente de ese país tienen un alto peso en la economía de la isla. Mediante las exportaciones, los movimientos de capital y las decisiones de empresas estadounidenses con subsidiarias y socios en Puerto Rico, el desempeño de la economía estadounidense es factor decisivo para la economía puertorriqueña.

Este efecto se puede apreciar examinando las tasas de crecimiento de ambas economías mediante el indicador más común, el PIB. Para Puerto Rico el uso del PIB puede crear una perspectiva distorsionada, ya que los rendimientos de capital incluidos en esta categoría pueden estar sobreestimados. Esto ocurriría porque parte de las ganancias que reciben las empresas transnacionales con operaciones en Puerto Rico pueden ser ganancias transferidas a Puerto Rico de otras subsidiarias mediante precios de transferencia y otros mecanismos relacionados con las transacciones dentro de una misma empresa. Además, el crecimiento del PIB no significa necesariamente que los ingresos de los residentes puertorriqueños experimenten el mismo crecimiento. Mientras mayor sea la diferencia entre el PIB y el PNB, mayor será la diferencia entre los ingresos que se generan en el país y los ingresos que reciben sus residentes.

Puerto Rico no es el único país de América Latina y el Caribe cuyo PIB excede al PNB (véase el cuadro 1). De los 24 países en el cuadro 1, sólo tres tienen un PNB menor a 92% del PIB. Éstos son Ecuador, con 86%, Guyana, con 78% y Puerto Rico, con 67%. Y sólo cinco tienen reducciones mayores de siete puntos porcentuales en esta proporción. Éstos son Dominica, Puerto Rico, Saint Kitts y Nevis, Ecuador y Guyana. Sin embargo, en este grupo Puerto Rico es el país donde los pagos netos a factores externos representan la porción mayor de su producción nacional, alrededor de una tercera parte.

Estas proporciones sugieren que los países con una estrategia de desarrollo basada en la atracción de empresas extranjeras enfrentarán una tendencia creciente de pagos netos al exterior. Esto significa que la actividad económica que ocurre en el territorio del país producirá una proporción menor de ingresos totales para los residentes. Por otra parte, como se verá más adelante, en Puerto Rico, especialmente desde la década de 1970, una parte importante de los ingresos de sus residentes son transferencias del exterior, lo cual aumenta la desvinculación entre los ingresos de los residentes y los ingresos que se generan en su propio territorio.

Cuadro 1

PUERTO RICO, AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE:
BRECHAS ENTRE EL PRODUCTO INTERNO BRUTO
Y EL PRODUCTO NACIONAL BRUTO:
PNB/PIB, 1980-2000

	PNB/PIB		
	1980	1990	2000
Puerto Rico	0,76	0,71	0,67
Estados Unidos	1,01	1	1
Belice	0,99	0,97	0,95
Bolivia	0,95	0,95	0,98
Brasil	0,97	0,97	0,98
Chile	0,97	0,94	0,96
Colombia	0,99	0,95	0,98
Costa Rica	0,95	0,96	0,92
Dominica	1,01	0,94	0,93
Ecuador	0,95	0,92	0,86
El Salvador	nd	0,97	0,98
Guatemala	0,99	0,98	0,99
Guyana	0,95	0,62	0,78
Honduras	0,94	0,91	0,97
Jamaica	0,98	0,91	0,96
México	0,97	0,97	0,96
Panamá	0,89	0,95	0,93
Paraguay	1,01	1,02	1,01
Perú	0,95	0,97	0,97
St. Kitts y Nevis	1,01	0,97	0,92
Suriname	0,98	1	1
Trinidad y Tabago	0,95	0,92	0,92
Uruguay	0,99	0,96	0,99
Venezuela	1	0,97	0,99

Fuente: Estimaciones propias utilizando datos del PIB y del PNB de la CEPAL, de la Junta de Planificación de Puerto Rico y del U. S. Statistical Abstract.

Dado que no existe información sobre el tamaño y el comportamiento a través del tiempo de las ganancias transferidas a Puerto Rico mediante los precios de transferencia, se sigue utilizando indistintamente el PIB o el PNB, o ambos según las necesidades del análisis. Aparte de esta dificultad de interpretación del valor del producto, está el problema de la desvinculación entre el ingreso generado en la isla y el ingreso recibido por sus residentes, como quedó dicho.

a) Las tasas de crecimiento estadounidense: sus efectos

Para evaluar la medida en que los cambios en el nivel de producción de la economía estadounidense han afectado a la economía de Puerto Rico, se utilizan las tasas de crecimiento económico de ambas economías (véase el cuadro 2).

Cuadro 2

ESTADOS UNIDOS Y PUERTO RICO: TASAS DE CRECIMIENTO

Entre los años	Tasa anual de Puerto Rico (PNB)	Tasa anual de Puerto Rico (PIB)	Tasa anual de los Estados Unidos (PIB)
1950-1959	5,0	5,4	3,6
1960-1969	6,9	7,6	4,6
1970-1979	3,7	5,6	3,6
1980-1989	1,9	2,8	3,3
1990-1999	2,8	3,5	3,1

Fuente: Estimaciones propias utilizando cifras del PIB y el PNB del Negociado de Análisis Económico de los Estados Unidos y de la Junta de Planificación de Puerto Rico.

En Puerto Rico las tasas anuales de crecimiento del PIB son superiores a las del PNB, es decir, el ingreso que se genera adentro crece más que el ingreso de sus residentes, según se explicó antes. Las tasas de crecimiento de ambas categorías fueron altas en las décadas de 1950 y 1960, y bajas en las de 1980 y 1990, igual que en otros países de América Latina y el Caribe.

En las décadas de 1950, 1960 y 1970, las tasas anuales de crecimiento de los Estados Unidos fueron menores que las de Puerto Rico. En las de 1980 y 1990, las tasas de crecimiento del PIB de Puerto Rico fueron más cercanas a las de los Estados Unidos, no así las del PNB, que resultaron menores.

Este comportamiento tiene importantes implicaciones para el proceso de convergencia de ambas economías, como se analiza en el capítulo III. Para que la convergencia ocurra, el crecimiento del PNB de Puerto Rico tiene que exceder al de los Estados Unidos. Las tasas de crecimiento similares o menores a las estadounidenses sugieren que en las dos últimas décadas Puerto Rico ha estado divirgiendo de la economía estadounidense. Lo más relevante es que esta divergencia ocurre cuando la economía de Puerto Rico tiene una estructura industrial y económica más intensiva en capital y conocimiento, y está más conectada con las redes internacionales relacionadas con las empresas de sectores dinámicos y modernos.

Las correlaciones entre las tasas de crecimiento de ambas economías indican que, con excepción de la década de 1960 (la de mayor crecimiento en Puerto Rico), las tasas anuales tienden a moverse en la misma dirección, pero la fuerza de esta tendencia ha variado. Sugieren además que la influencia de la economía de los Estados Unidos fue baja durante las décadas del “despegue”. Cuando las diferencias de las tasas de crecimiento fueron mayores (durante las décadas de crisis de 1970 y 1980), la influencia de los Estados Unidos se incrementó, para descender levemente en los años noventa (véase el cuadro 3).

Cuadro 3

ESTADOS UNIDOS Y PUERTO RICO:
CORRELACIÓN ENTRE LAS TASAS
ANUALES DE CRECIMIENTO
DEL PIB

Década	Correlación (tasas de crecimiento)
1950-1959	0,4
1960-1969	-0,11
1970-1979	0,6
1980-1989	0,72
1990-1999	0,64

Fuente: Estimaciones propias utilizando datos del National Bureau of Economic Research y de la Junta de Planificación de Puerto Rico.

Otra forma de ver la relación entre ambas economías es mediante el análisis de los ciclos económicos. Alameda (2000) examinó los índices coincidentes, tomando como referencia los ciclos de los Estados Unidos de 1967 a 1998. Concluyó que aunque las fluctuaciones de la economía de Puerto Rico han estado asociadas tradicionalmente a las de los Estados Unidos desde la recesión de 1990-1991, Puerto Rico parece haber perdido la dinámica de crecimiento que antes la vinculaba con la economía de los Estados Unidos. Esto parece mostrar una fragilidad en el vínculo entre los ciclos, por lo que la isla no aprovecha las mayores tasas de crecimiento del otro país. El análisis sobre la convergencia expuesto en el capítulo III presenta algunos resultados sobre la relación entre el crecimiento de ambas economías.

Alameda sugiere que la economía de Puerto Rico podría estar sujeta a una mayor influencia de variables ajenas al comportamiento de la economía estadounidense. Menciona que una posible explicación de esto podría ser la llamada globalización de las empresas. El crecimiento de sectores industriales como los fármacos, que pertenecen a empresas o redes globales, sigue una lógica global que no necesariamente depende de la economía estadounidense.

b) Los desembolsos del gobierno federal

Mediante los desembolsos del gobierno federal, Puerto Rico recibe una importante influencia de la economía de los Estados Unidos. Si bien estos flujos han disminuido su peso relativo con el transcurso de los años (en 1980 representaban el 22% del PIB y en 2002 el 13%), siguen constituyendo sumas importantes para la economía de la isla. Estos desembolsos pueden dividirse en tres grupos: pagos directos a individuos, aportaciones federales al Gobierno de Puerto Rico y gastos de funcionamiento de agencias federales en la isla (véase el cuadro 4).

Cuadro 4

PUERTO RICO: DESEMBOLSOS DEL GOBIERNO FEDERAL, 1950-2002

Año fiscal	Total a/ (millones de dólares)	Porcentajes				
		Crecimiento anual b/	Transferencias a individuos	Aportaciones al Gobierno de Puerto Rico	Gastos de funcionamiento de agencias federales	Subsidios sector privado
1950	146,60	-	32,7	6,4	62,3	-1,5
1960	174,30	1,7	22,3	26,5	52,7	-1,4
1970	493,40	11,0	19,0	45,0	32,6	3,4
1975	1 446,80	24,0	45,5	39,5	13,0	2,0
1980	3 213,90	17,3	52,6	37,1	8,6	1,8
1985	4 331,60	6,2	64,1	24,0	11,8	0,2
1990	4 891,60	2,5	63,1	25,2	11,9	-0,2
1995	6 310,10	5,2	62,4	26,6	11,7	-0,7
2000	8 349,90	5,8	65,4	24,4	10,8	-0,6
2002	9 625,30	7,4	65,7	24,6	10,3	-0,6

Fuente: Junta de Planificación de Puerto Rico.

a/ Valores a precios corrientes.

b/ Tasa de crecimiento anual para cada período, o sea para 1950-1960, 1960-1970, 1970-1975, etc.

Entre 1950 y 1960 la tasa de crecimiento de los desembolsos del Gobierno de los Estados Unidos en Puerto Rico fue inferior al 2%. Los de mayor cuantía fueron los de las agencias federales, sobre todo los del Departamento de la Defensa, que representaron 65% del total. En la segunda mitad de los sesenta este porcentaje cambió y en 1970 las aportaciones federales al Gobierno de Puerto Rico sustituyeron a los gastos de funcionamiento como el mayor tipo de desembolso. El cambio más significativo ocurre a mediados de los setenta con el mayor crecimiento de las transferencias a individuos, las cuales llegan a ocupar el primer lugar con más de 60% del total.

Desde los años ochenta el gasto de las agencias federales se ha mantenido entre 10% y 11% del total de los desembolsos federales, alrededor de 993 millones de dólares en 2002. La mayor parte de estos gastos se destina a salarios y beneficios de los empleados y compra de servicios, materiales, equipo y alquiler. De los gastos de funcionamiento de 2002, aproximadamente 274 millones de dólares se destinaron al Departamento de Veteranos que provee servicios de diversa índole y 216 millones al Departamento de Defensa. El 51% restante (503 millones de dólares) se destinó al resto de las agencias.

Las mayores proporciones de los gastos de agencias no militares corresponden al Servicio Postal y a los Departamentos de Justicia —Corte Federal, FBI, entre otros—, Tesoro, Transportación, Salud y Servicios Sociales y Agricultura, en ese orden.

Es importante señalar que los efectos de los gastos de estas agencias no se limitan a los ingresos y empleos que generan directa e indirectamente, pues proveen el marco institucional en el cual se insertan todas las relaciones económicas de la isla.

Algunas decisiones políticas e institucionales tienen influencia relevante en el desarrollo del país. Tal es el caso del cierre de la base militar más grande de los Estados Unidos en la región, Roosevelt Roads, en la parte oriental de Puerto Rico. Esto implicó la reducción del gasto militar y por lo tanto de ciertos flujos de capital. Pero al mismo tiempo permitió destinar esos vastos terrenos —alrededor de 8.000 acres—, excluyendo los 29.000 acres de la isla de Vieques, sus puertos marítimos, un aeropuerto, cien millas de carreteras pavimentadas y más de 1.000 edificaciones a otros fines económicos y sociales.

Además de los gastos de funcionamiento de las agencias federales, los desembolsos del gobierno federal incluyen las transferencias a los habitantes de Puerto Rico y las aportaciones al gobierno central y a los municipales.

Las transferencias unilaterales se pueden agrupar en tres clasificaciones: i) remesas privadas; ii) transferencias del gobierno federal, y iii) transferencias de gobiernos estatales (de los Estados Unidos) y de otros no residentes (véase el cuadro 5).

Cuadro 5

PUERTO RICO: TRANSFERENCIAS UNILATERALES NETAS DEL RESTO DEL MUNDO, 1950-2002

	Total a/ (millones de dólares)	Porcentajes					
		Crecimiento anual b/	Remesas	Gobierno federal	Al Gobierno de Puerto Rico	A individuos y otros	Gobiernos estatales y otros no residentes
1950	75		2,7	97,3	12,0	84,0	0,0
1960	121,1	5	18,9	79,8	40,1	39,6	1,3
1970	393,4	13	14,4	83,6	65,2	18,4	2,0
1975	1 310,80	27	3,5	93,5	48,3	45,2	3,0
1980	3 132,60	19	2,8	93,4	42,1	51,3	3,8
1985	3 686,60	3	4,6	91,4	31,6	59,7	4,0
1990	4 684,40	5	4,2	92,0	30,3	61,8	3,8
1995	5 960,40	5	3,9	93,5	30,0	63,4	2,6
2000	8 484,20	7	4,9	87,8	25,6	62,2	7,4
2002	9 763,30	7	4,7	88,4	25,3	63,1	6,9

Fuente: Junta de Planificación de Puerto Rico.

a/ Valores a precios corrientes.

b/ Tasas de crecimiento anual para cada período: 1950-1960, 1960-1970, 1970-1975, etc.

Históricamente las transferencias del gobierno federal han representado el mayor flujo de recursos hacia Puerto Rico, más de 88% del total en 2002. El mayor crecimiento de este flujo se produce entre 1960 y 1980, especialmente a mediados de la década de 1970. Desde 1980 se reduce y se mantiene entre 3% y 7% anual a precios corrientes. Aunque las transferencias siguen

siendo importantes, su crecimiento ha sido bajo después de la fuerte inyección de la década de 1970.

Para otros países de Centroamérica y el Caribe las transferencias del exterior también tienen un papel económico importante, especialmente para Ecuador, El Salvador, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, y la República Dominicana como proporción del PIB (véase el cuadro 6). Si se toman las exportaciones de bienes y servicios como base del indicador, Bolivia, Colombia y Perú entrarían al grupo anterior. En algunos países los indicadores tienen valores incluso mayores que los de Puerto Rico.

Cuadro 6

INDICADORES DE LA IMPORTANCIA DE LAS TRANSFERENCIAS
DEL EXTERIOR, 2000

	Transferencias totales a/ (millones de dólares)	Transferencias (% del PIB)	Transferencias (% de exportaciones)
Argentina	235	0,08	0,76
Bahamas	43	1,34	1,68
Barbados (1999)	66	2,56	3,34
Bolivia	387	4,63	26,31
Brasil	1 521	0,25	2,36
Chile	454	0,6	1,98
Colombia	1 668	2,01	10,65
Costa Rica	92	0,58	1,19
Ecuador	1 352	9,93	22,58
El Salvador	1 797	13,69	49,08
Guatemala	868	4,54	22,50
Guyana (1995)	62	9,27	9,87
Haití	771	21,04	153,28
Honduras	747	12,61	30,31
Jamaica	821	10,65	30,64
México	6 994	1,2	3,88
Nicaragua	320	13,17	33,48
Panamá	177	1,77	2,26
Paraguay	177	2,29	6,04
Perú	1 018	1,9	11,83
Puerto Rico	8 536	13,98	18,59
Puerto Rico (PNB)		20,6	0
República Dominicana	1 902	9,71	21,22
Trinidad y Tabago (1998)	22	0,37	0,71
Uruguay	28	0,14	0,75

Fuente: Estimaciones propias con datos de la CEPAL y de la Junta de Planificación de Puerto Rico.

a/ Balance de transferencias de la balanza de pagos.

Como se explicó anteriormente, existen diferentes tipos de transferencias. En las balanzas de pago de los países aparecen clasificadas como transferencias privadas, lo que incluye remesas

y transferencias oficiales de organismos internacionales y gobiernos. Para comparar la experiencia de Puerto Rico con la de otros países se analiza la composición de las transferencias de algunos países con indicadores superiores a 9% y se clasifican en dos grupos: privadas, que son principalmente remesas, y oficiales. Un problema de estas cifras es que las remesas tienden a ser subestimadas debido a que parte de ellas son enviadas por medios informales y no son contabilizadas fehacientemente.

Con excepción de Puerto Rico, para el resto de los países (véase el cuadro 7) las remesas representan más del 80% de las transferencias netas registradas. Para Puerto Rico son las transferencias gubernamentales las que constituyen más del 86%. Lo que distingue a Puerto Rico no es el monto de las transferencias, sino su origen.

Cuadro 7

COMPOSICIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS CORRIENTES
NETAS DEL EXTERIOR, 2001

(Porcentajes)

País	Remesas y otras privadas	Oficiales y de gobiernos
Ecuador	88,02	11,98
El Salvador	83,14	16,86
Guatemala	93,96	6,04
Jamaica	86,92	13,08
Puerto Rico	12,25	87,69
República Dominicana	89,17	10,83

Fuente: Estimaciones propias con datos de la CEPAL.

a/ Basado en datos de la balanza de pagos de cada país.

Una de las características de las transferencias a Puerto Rico, especialmente desde mediados de los años setenta, es que una alta proporción de ellas son pagos directos del gobierno federal estadounidense a residentes de la isla. Ahora bien, alrededor de 67% de estas transferencias son por concepto de retiro e incapacidad, a cuyos programas los recipientes o sus familiares hicieron aportaciones en dinero o en trabajo. Éste es el caso de las transferencias recibidas bajo los programas de Seguro Social y Veteranos.

Para un grupo de países de la región las remesas individuales desempeñan un papel relevante. Para Puerto Rico fueron importantes en las décadas de 1950 y 1960 (véase de nuevo el cuadro 5), importancia que posteriormente se redujo. En la década de 1970 las remesas pierden su importancia al ser sustituidas y sobrepasadas por las transferencias del Gobierno de los Estados Unidos. Aunque probablemente factores como los movimientos migratorios, los cambios demográficos y los niveles de ingresos afectaron la relevancia de las remesas como fuente de ingresos, no puede obviarse el efecto de los programas de transferencias federales de la década de 1970.

Con excepción de los años recientes, la proporción menor de las transferencias corresponde a los pagos a los gobiernos estatales y a individuos no residentes. Una parte de éstos son pagos de Seguro por Desempleo de los gobiernos estatales de los Estados Unidos. Los reciben individuos que han trabajado en esos estados y que han emigrado a Puerto Rico.

A través de los años, la composición de las transferencias ha cambiado por diferentes razones. Al terminarse la Segunda Guerra Mundial y la Guerra de Corea, los pagos a veteranos se convirtieron en un flujo importante, lo que explica en gran medida las transferencias de la década de 1950. El Seguro Social —programa de pagos a personas retiradas y discapacitadas— es introducido en los años cincuenta. Es un programa al que los trabajadores y sus patrones tienen que aportar para ser beneficiarios. Por esta razón y por los cambios demográficos este programa adquiere importancia como fuente de ingresos en las décadas posteriores.

El crecimiento de las transferencias federales tuvo un efecto importante en el ingreso personal de los puertorriqueños (véase el cuadro 8). Hasta principios de los setenta representaron entre 12% y 15% del ingreso personal, pero a partir de la mitad de esa década alcanzan casi una tercera parte. Sin embargo, para evaluar su impacto hay que considerar un flujo que se mueve en la dirección contraria: las aportaciones a los programas de seguridad social. Si se descuentan estos pagos, el flujo neto de las transferencias se reduce a una quinta parte del ingreso personal.

Cuadro 8

PUERTO RICO: COMPOSICIÓN DEL INGRESO PERSONAL

Año	Ingreso personal (millones de dólares)	Porcentajes			
		Compensación a empleados	Ingresos de la propiedad	Transferencias	Aportaciones a seguridad social
1950	653,40	59,5	30,8	12,0	2,2
1960	1 373,60	67,6	25,7	12,9	6,2
1970	3 752,60	74,6	19,6	15,2	9,4
1975	6 856,30	70,6	17,1	23,0	10,7
1980	11 001,50	65,4	14,0	30,0	10,7
1985	14 588,20	64,7	16,2	30,1	11,0
1990	21 105,00	64,6	18,1	28,8	11,5
1995	27 377,60	64,9	17,5	28,8	11,2
2000	38 855,70	60,5	19,5	30,2	10,2
2002	42 630,30	58,9	18,8	32,3	10,0

Fuente: Junta de Planificación de Puerto Rico.

Otro cambio importante es la disminución de los ingresos procedentes de la propiedad, que pasan a tercer lugar como proporción del ingreso personal. Esta reducción no se debe exclusivamente al crecimiento de las transferencias, sino que se relaciona con el papel del capital externo en el crecimiento económico. Como se indicó antes en este capítulo, en el total de la economía de Puerto Rico los ingresos procedentes de la propiedad representan alrededor de 52% del ingreso interno. El 75% de las ganancias generadas en Puerto Rico no son recibidas por los residentes, sino que son pagadas al resto del mundo.

El otro renglón de las transferencias del Gobierno de los Estados Unidos son las aportaciones al gobierno de la isla. Por diversos programas federales, las agencias y corporaciones públicas reciben fondos para diferentes actividades y proyectos. Más de 25 agencias del gobierno central, más de 10 empresas o corporaciones públicas y los 78 gobiernos municipales reciben aportaciones federales.

Dada la diversidad de agencias que reciben fondos federales, éstos se agrupan de acuerdo con la función de las agencias (véanse los cuadros 9 y 10).

Cuadro 9

APORTACIONES FEDERALES AL GOBIERNO DE PUERTO RICO, 1950-2000

Año	Total (millones de dólares)	Porcentajes								
		Gobierno central	Salud	Servicios sociales	Educación	Trans-portación	Vivienda	Trabajo	Otros	Gobiernos municipales
1950	9,4	100,0	12,2	58,6	8,5	17,1	3,7	0,0	0,0	0,0
1960	46,2	100,0	10,2	49,5	5,3	16,4	12,3	2,0	4,3	0,0
1970	256,3	86,9	16,6	28,3	22,5	2,0	3,5	11,7	2,4	13,1
1975	650,3	75,0	10,7	19,8	23,3	4,2	2,5	8,2	6,5	25,0
1980	1 319,70	72,4	8,6	17,8	19,3	3,8	1,3	12,4	9,2	27,6
1985	1 164,40	73,9	7,1	16,7	26,6	5,6	2,5	5,1	10,4	26,1
1990	1 418,30	78,7	13,7	15,6	25,3	7,6	0,8	11,1	4,6	21,3
1995	1 790,90	75,7	15,5	12,5	31,6	6,3	0,0	5,7	4,0	24,3
2000	1 949,50	83,8	26,3	12,7	25,2	11,1	0,0	2,3	6,1	16,2

Fuente: Junta de Planificación de Puerto Rico.

Cuadro 10

APORTACIONES FEDERALES AL GOBIERNO CENTRAL DE PUERTO RICO, 1950-2000

Año	Total (millones de dólares)	Porcentajes						
		Salud	Servicios sociales	Educación	Transportación	Vivienda	Trabajo	Otros
1950	9,40	12,2	58,6	8,5	17,1	3,7	0,0	0,0
1960	46,20	10,2	49,5	5,3	16,4	12,3	2,0	4,3
1970	222,80	19,0	32,5	25,9	2,4	4,0	13,5	2,7
1975	487,50	14,2	26,4	31,0	5,6	3,3	10,9	8,6
1980	955,90	12,0	24,6	26,5	5,2	1,8	17,2	12,7
1985	860,90	9,6	22,6	35,9	7,6	3,4	6,8	14,1
1990	1 115,70	17,4	19,9	32,1	9,6	1,0	14,1	5,8
1995	1 356,00	20,5	16,5	41,8	8,4	0,0	7,6	5,2
2000	1 634,40	31,4	15,1	30,1	13,3	0,0	2,8	7,3

Fuente: Junta de Planificación de Puerto Rico.

Las aportaciones federales al Gobierno de Puerto Rico se destinan principalmente a las agencias relacionadas con educación, salud y servicios sociales. Desde la década de 1970 los municipios han recibido fondos federales, sobre todo para programas de vivienda y desarrollo urbano. En las primeras décadas de la posguerra los programas relacionados con los servicios sociales recibieron la mayor proporción, pero ésta se fue reduciendo a favor de los programas de salud y educación. En los años recientes educación y salud reciben cada una alrededor de 30% del total de las transferencias. Otro cambio ha sido la aportación de fondos federales a los gobiernos municipales, cuya mayor parte se destina al desarrollo de proyectos comunales, vivienda y servicios sociales.

El peso de las aportaciones federales al Gobierno de Puerto Rico como porcentaje de su ingreso total ha variado con el tiempo (véase el cuadro 11), siendo más importante en las décadas de 1970 y 1980. En los años más recientes equivalen a cerca de 17% de los ingresos gubernamentales a nivel central y municipal. Sin embargo, estos gastos están dirigidos a ciertas áreas, por lo que su importancia es mayor para algunas agencias, en particular para las de salud, educación y un grupo de municipios.

Cuadro 11

PUERTO RICO: APORTACIONES DEL GOBIERNO FEDERAL
COMO PORCENTAJE DEL INGRESO TOTAL DEL
GOBIERNO, 1950-2000

(Millones de dólares)

Años fiscales	Ingresos de los gobiernos central y municipales	Aportaciones del gobierno federal	Porcentaje del total
1950	143,60	9,40	6,5
1960	350,50	46,20	13,2
1970	1 274,80	256,30	20,1
1975	2 376,60	650,30	27,4
1980	4 323,60	1 319,70	30,5
1985	5 504,00	1 164,40	21,2
1990	7 656,90	1 418,30	18,5
1995	10 625,00	1 790,90	16,9
2000	13 922,40	2 173,90	15,6

Fuente: Junta de Planificación de Puerto Rico.

c) Las transferencias como estabilizadores

Se considera que las transferencias a las personas son anticíclicas si aumentan cuando se reduce la actividad económica y disminuyen en períodos de expansión, asumiendo así la función de flujo estabilizador que reduce la severidad de las fluctuaciones económicas. Esto las distingue de otros flujos, como los movimientos de capital, que tienden a ser procíclicos.

Dado que el valor total de las transferencias individuales incluye pagos de diferentes programas, es necesario distinguir las de mayor magnitud. En el cuadro 12 se presenta la proporción de las transferencias correspondientes a cada programa. Se emplean las clasificaciones de “devengadas” y “otorgadas”. Las primeras son transferencias que requieren una aportación monetaria o de trabajo para tener derecho a ellas. Las segundas no requieren aportación del beneficiario ni de sus familiares.

La introducción del programa de Cupones de Alimentos a mediados de 1970 (que luego pasó a llamarse Programa de Asistencia Nutricional, PAN) convirtió a las transferencias otorgadas en el mayor renglón del total de transferencias individuales. Diez años después las transferencias federales devengadas crecen más que las otorgadas debido al incremento de beneficiarios del Seguro Social y Medicare, así como por la reducción de beneficiarios del PAN.

Cuadro 12

PUERTO RICO: TRANSFERENCIAS FEDERALES NETAS RECIBIDAS POR INDIVIDUOS
DISTRIBUCIÓN POR PROGRAMA

Año fiscal	Transferencias federales netas (millones de dólares)	Porcentaje de las transferencias netas											
		Devengadas					Otorgadas						
		Total	Veteranos	Seguro social	Medicare	Otras	Total	Asistencia nutricional	Asistencia vivienda	Becas	Desastres	Otras	
1950	48,0	100	103,1	0	0	-3,1	0	0	0	0	0	0	0
1960	38,8	97,7	101	2,8	0	-6,2	2,3	0	0	0	0	0	2,3
1970	93,8	94,7	80,5	0,9	18,7	-5,3	5,3	0	2,2	0	0	0	3,1
1975	658,6	48,1	26,8	15,6	5,2	0,5	51,9	42,6	2,5	3,5	0	0	3,2
1980	1 689,00	42,2	13,2	23,2	5,8	0,1	57,8	48,1	1,6	6,9	0	0	1,3
1985	2 774,70	60,5	11,3	41,2	6,3	1,7	39,5	28,1	3,5	5,6	0,4	0	1,9
1990	3 084,30	44,5	11,3	23,9	8,8	0,5	55,5	28,5	7,6	8,1	9,6	0	1,8
1995	3 939,10	56,8	11,1	32,9	12,7	0,1	43,2	27	6,8	7,9	0	0	1,5
2000	5 460,80	60,5	9	32,8	18,4	0,3	39,5	21,9	10,3	5,6	0,5	0	1,3
2002	6 324,80	66	8,2	38,9	19,1	-0,2	34	18,9	8,2	5,5	0	0	1,4

Fuente: Junta de Planificación de Puerto Rico.

Con excepción de la recesión de los setenta, las transferencias han tendido a crecer más en períodos de expansión que en períodos de recesión (véase el cuadro 13). Por otra parte, las aportaciones de las personas a programas de seguridad social —Seguro Social y Medicare— tienen un comportamiento procíclico, ya que crecen más durante expansiones que durante recesiones. Esto es de esperarse, ya que las aportaciones son descuentos salariales, lo que hace que el total dependa del nivel de empleo y del ingreso.

Cuadro 13

PUERTO RICO: PERÍODOS DE EXPANSIÓN Y RECESIÓN Y CRECIMIENTO DE LOS
PAGOS DE TRANSFERENCIA, 1950-2002

(Tasas de crecimiento anual)

Período	PNB- Puerto Rico	PIB- Puerto Rico	PIB-Estados Unidos	Transferencias recibidas por personas	Aportaciones de empleados a seguridad social
1950-1972 expansión	5,8	6,4	3,7	6,7	14,3
1973-1975 recesión	-0,2	0,7	-0,3	16,8	1,6
1976-1979 expansión	3,8	5,6	3,3	5,3	3,4
1980-1983 recesión	-1,5	-1,1	1,1	1,6	-1,4
1984-1989 expansión	3,2	4,0	3,0	1,9	5,6
1990-1991 recesión	0,4	0,4	-0,2	-1,6	1,7
1992-2000 expansión	2,9	3,1	3,3	4,1	2,6
2001-2002 recesión	-0,1	0	1,2	1,4	0,5

Fuente: Estimado por el autor utilizando datos de la Junta de Planificación de Puerto Rico y el NBER.

Al examinar el comportamiento de los programas que generan los mayores flujos de transferencias (véase el cuadro 14), se observa que sólo los beneficios para Veteranos muestran un comportamiento anticíclico. Dado que el nivel de pagos de estos programas depende del número de veteranos y de determinaciones del Congreso estadounidense, esta observación podría ser casual. Por otra parte, el Programa de Asistencia Nutricional, cuyos beneficiarios son familias de menores ingresos, ha tenido un comportamiento procíclico.

Cuadro 14

PUERTO RICO: PERÍODOS DE EXPANSIÓN Y RECESIÓN Y CRECIMIENTO DE LOS PAGOS
DE TRANSFERENCIA POR PROGRAMA, 1950-2002

(Tasas de crecimiento anual)

Período	Transferencias federales a las				Seguro social	Medicare	Aportaciones al gobierno
	PNB	personas	PAN	Veteranos			
1950-1972 expansión	5,8	6,7	-	0,6	17,1 a/	15,15 b/	14,4
1973-1975 recesión	-0,2	16,8	c/	3,0	3,5	5,1	3,5
1976-1979 expansión	3,8	5,3	-1,1	-2,9	8,1	12,9	6,6
1980-1983 recesión	-1,5	1,6	-5,5	2,0	3,4	6,9	-3,2
1984-1989 expansión	3,2	1,9	0,1	0,2	2,3	7,6	0,8
1990-1991 recesión	0,4	-1,6	-0,2	0,7	2,2	3,9	-0,4
1992-2000 expansión	2,9	4,1	1	1,3	4,4	8,9	2,0
2001-2002 recesión	-0,1	1,4	-1	2,5	3,1	6,2	4,6

Fuente: Estimaciones propias con datos de la Junta de Planificación de Puerto Rico.

Nota: Los pagos a individuos fueron deflacionados con el índice implícito de precios para gastos de consumo; el de aportaciones fue deflacionado con el índice implícito para gastos de gobierno.

a/ 1956-1972.

b/ 1968-1972.

c/ Comienza en 1975.

Las aportaciones federales también aparentan ser procíclicas. Esto sugiere que durante períodos de recesión, cuando tienden a reducirse los recaudos del gobierno, las aportaciones del gobierno federal no compensan la pérdida.

Una excepción significativa al comportamiento procíclico de las transferencias ocurrió en la recesión de los años setenta, cuando se produce un aumento significativo de las transferencias a los individuos y al gobierno. Pero este comportamiento se debió al inicio del programa de cupones de alimentos y otros programas como el de entrenamiento de trabajadores. Sobre este tema se profundiza en el capítulo IV al examinar la evolución de la pobreza.

Lo que parecen indicar estas observaciones es que el nivel de pagos de estos programas no presenta patrones anticíclicos, sino que responde a cambios legislativos o reglamentarios y cambios demográficos que afectan la cobertura y el nivel de los beneficios.

El cuadro 15 presenta estimaciones de las elasticidades de las transferencias con respecto al PNB obtenidas de la relación $T=aY^b$, donde T es el valor de las transferencias a individuos y Y es el PNB, ambos a precios constantes. Las elasticidades se han estimado para diferentes períodos porque el programa de asistencia nutricional fue introducido en 1975. Los resultados evidencian elasticidades positivas mayores a 1. La introducción del programa de asistencia nutricional aparenta no haber afectado a la elasticidad. Para los períodos 1968 a 1974 y 1975 a 2002, por cada 1% de incremento del PNB hubo un crecimiento de las transferencias de alrededor de 2%.

Cuadro 15

PUERTO RICO: ELASTICIDAD DE LOS PAGOS DE
TRANSFERENCIA CON RESPECTO AL PNB,
1950-2002

Período	Elasticidad	R2 ajustado
1950-1967	1,36	0,65
1968-1974	2,3	0,95
1975-2002	2,38	0,84
1950-2002	2,17	0,95

Fuente: Estimaciones propias utilizando datos de la Junta de Planificación de Puerto Rico.

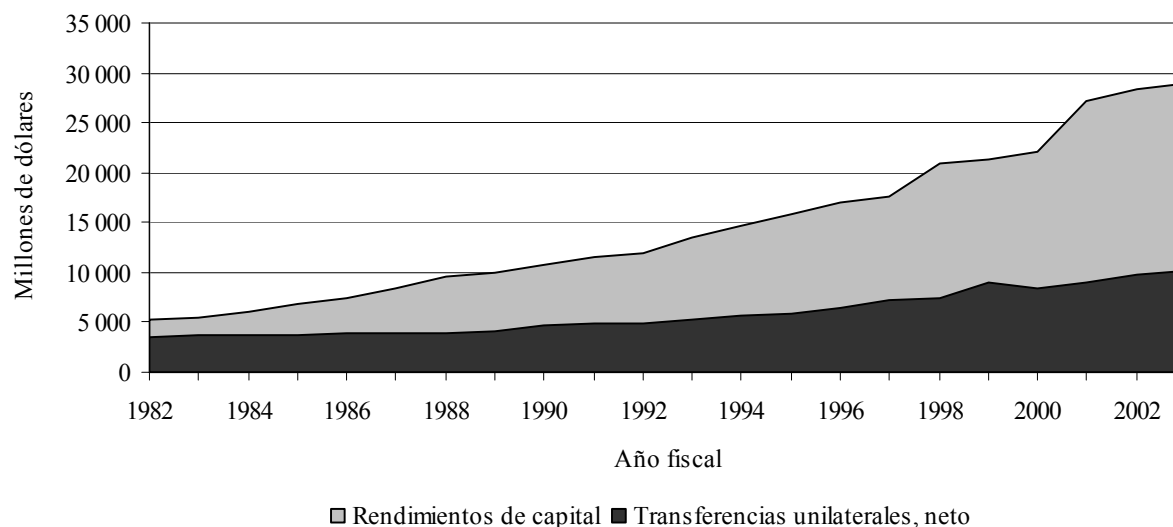
A pesar de su carácter procíclico, las transferencias han dado cierta estabilidad a la economía al asegurar la satisfacción de necesidades, especialmente para las familias con menores ingresos, ya que garantizan el acceso a un nivel mínimo de consumo. Como amortiguadores económicos y sociales, han logrado disminuir la pobreza en épocas de crisis como en los años setenta. Su función amortiguadora ha logrado suavizar, no así corregir, la desigualdad de la distribución de los salarios en la población masculina.

d) Las transferencias y los rendimientos de capital

Las relaciones económicas entre Puerto Rico y los Estados Unidos generan diversos flujos de ingreso. Además de las transferencias, hay un flujo importante hacia no residentes o rendimientos de capital pagados a las empresas del exterior que operan en Puerto Rico. Ambos flujos afectan la composición del ingreso de los residentes. Mientras Puerto Rico recibe transferencias, mayormente para familias de menores ingresos, las empresas del exterior reciben ganancias que son ingresos para no residentes (véase el gráfico 1).

Gráfico 1

PUERTO RICO: RENDIMIENTO DEL CAPITAL EXTERNO Y TRANSFERENCIAS UNILATERALES



Fuente: Junta de Planificación de Puerto Rico.

El crecimiento económico de Puerto Rico y su programa de industrialización desde los años cincuenta se fundamentó, entre otras cosas, en el establecimiento de subsidiarias estadounidenses para exportar a los Estados Unidos. Este proceso experimentó dos cambios importantes en los años setenta. Uno fue la implantación de programas de transferencias; el otro fue el desarrollo de un sector industrial de mayor capital intensivo y contenido tecnológico.

Tales cambios provocaron dos efectos: i) una proporción mayor de la población quedó vinculada con el Gobierno de los Estados Unidos mediante los programas de transferencias; ii) las empresas extranjeras ampliaron su presencia en la isla.

Un efecto adicional pudo haber afectado a las actividades de los propietarios puertorriqueños, en particular su control de las actividades de producción y comercio. La composición de los ingresos de la propiedad de los residentes así parece sugerirlo.

Así como se ha ido reduciendo la proporción de las ganancias generadas en Puerto Rico para residentes, así también los dividendos y ganancias de los propietarios residentes, al tiempo que han ido aumentando los ingresos por arrendamiento. En 1950 más de 90% de las ganancias localmente originadas fueron a manos de residentes. Para 1970 esta cifra había bajado a alrededor de 59%, y en 2000 era menor a 33%. Entre 1950 y 1960, los ingresos procedentes de la propiedad representaban entre 70% y 78% de las ganancias. Esta proporción se reduce hasta alrededor de 33% en 2000. El cambio parece sugerir también un movimiento de los propietarios hacia actividades que generan intereses y las relacionadas con bienes raíces.

e) El libre movimiento de personas

Las transferencias representan sólo una parte, si bien importante, de los flujos entre los Estados Unidos y Puerto Rico como resultado de sus relaciones políticas y económicas. También cuenta el libre movimiento de trabajadores concomitante al proceso de industrialización de Puerto Rico, iniciado en la década de 1940.

Con excepción de algunos años en los setenta, el libre movimiento de personas ha producido una emigración neta anual de miles de puertorriqueños a los Estados Unidos, aunque el nivel ha disminuido considerablemente como proporción de la población total en los últimos años. Esta peculiaridad de la relación de Puerto Rico con los Estados Unidos ha sido considerada como una “válvula de escape” a las presiones internas del mercado laboral: desempleo crónico, pobreza y diferencias de ingresos. A pesar de esta “válvula de escape”, la tasa de desempleo se ha mantenido alta, casi siempre superior al 10%.

Además de los beneficios de las remesas, sobre todo para las familias de más bajos ingresos, la diáspora misma crea oportunidades de exportación, fuentes de capital y de recursos humanos escasos en la isla: exportación de alimentos, música y otros productos que reflejan la cultura del país, lo que genera oportunidades de negocios para pequeñas y medianas empresas. Este fenómeno no es exclusivo de Puerto Rico, pues la demanda de bienes de “nostalgia” y “étnicos” en los Estados Unidos es tan variada como las poblaciones de inmigrantes latinoamericanos (CEPAL, 2004c).

La emigración también funciona como fuente de financiamiento para negocios y proyectos en las comunidades de origen. El estado de Zacatecas en México, por ejemplo, tiene un programa gubernamental desde 1986 que provee un dólar por cada dólar recibido por los clubes de emigrantes zacatecanos para mejoras comunitarias (CEPAL, 2002b). Aunque para Puerto Rico, según las estadísticas de su balanza de pagos, las remesas no tienen el mismo peso que para México, el tamaño de la población puertorriqueña en el exterior es casi igual a la que reside en la isla. Sectores de emigrantes podrían ser fuente de recursos para proyectos pequeños de infraestructura y fondos de inversión.

Sin embargo, la emigración también tiene costos, y uno de ellos es la fuga de destrezas, capacidades y habilidades, en las cuales Puerto Rico ha invertido sus propios recursos públicos. Dado que el nivel de escolaridad ha crecido y la estructura ocupacional ha cambiado hacia actividades que requieren mejor preparación, los emigrantes de Puerto Rico se llevan consigo un valioso capital humano.

3. Normas y regulaciones de los Estados Unidos y su impacto en Puerto Rico

a) Autonomía fiscal

Los residentes de Puerto Rico que no son empleados del gobierno federal estadounidense o que no reciben ingresos del exterior no contribuyen al fisco de los Estados Unidos, pero sí al de la isla. Esto ha permitido al Gobierno de Puerto Rico aprovechar este espacio para crear su propio sistema tributario sobre los ingresos recibidos en Puerto Rico, y de esta manera financiar su gestión y sus programas.

El tratamiento fiscal de los Estados Unidos también ha permitido a Puerto Rico utilizar ciertas disposiciones del Código de Rentas Internas de los Estados Unidos —como la sección 936, equivalente a la Ley del impuesto sobre la renta de otros países— y sus propios incentivos contributivos para atraer capital del exterior en la forma de inversiones productivas. Además de las exenciones locales creadas para tal efecto, ciertas exenciones federales hicieron de Puerto Rico un lugar privilegiado para los inversionistas de los Estados Unidos. Recientes reformas fiscales estadounidenses han eliminado estas preferencias, por lo que el sistema tributario local es ahora el marco principal de promoción y atracción de inversiones (véase el capítulo II). Esto significa que las estrategias fiscales de desarrollo de Puerto Rico a largo plazo dependen cada vez más de instrumentos locales.

b) Legislación laboral

La legislación de los Estados Unidos rige el mercado laboral de Puerto Rico. Sus efectos más debatidos se refieren a la ley de salarios mínimos de 1928, la cual, al extenderse a Puerto Rico, encontró diversos problemas, por lo que en 1940 se dispuso una aplicación especial. En lugar de decretar un salario mínimo, se crearon comités tripartitas en cada sector industrial, con representantes de los patrones, los obreros y del gobierno, para determinar el salario mínimo en cada una de las industrias. Entre 1940 y 1974 se amplió el número de industrias bajo este sistema. En 1974 y 1977 el Congreso de los Estados Unidos aprobó enmiendas para ampliar la cobertura e incrementar por etapas el salario mínimo en Puerto Rico hasta igualar el salario mínimo federal de los Estados Unidos, lo que se alcanzó en 1983.

El debate sobre la igualación del salario mínimo y los diversos estudios realizados (Castillo y Freeman, 1991; Krueger, 1994) llegan a conclusiones distintas. Castillo y Freeman concluyen que el efecto ha sido negativo porque reduce el empleo. Señalan que el salario mínimo real en Puerto Rico está más cerca del salario promedio, por lo que su efecto negativo es mayor y más extenso que en los Estados Unidos. Por su parte, Krueger sostiene que hay empresas que ajustan sus costos incorporando cambios tecnológicos y organizativos que incrementan la productividad sin afectar el nivel de empleo, por lo que la evidencia empírica del impacto del salario mínimo sobre el empleo en los países desarrollados no apoya la hipótesis del efecto negativo, y en algunos casos más bien parece tener un efecto positivo (Krueger 1994). Al revisar los estudios sobre el efecto del salario mínimo en Puerto Rico, incluyendo el de Castillo y Freeman, Krueger concluye que la evidencia del impacto negativo del salario mínimo es sorprendentemente frágil.

Aunque el criterio convencional es que los incrementos del salario mínimo como resultado de la legislación de los Estados Unidos han tenido efectos importantes sobre el empleo en Puerto Rico, la evidencia es débil. Independientemente del impacto que haya tenido el salario mínimo, las estrategias económicas y empresariales que se implanten en Puerto Rico tendrán que incorporar altos salarios, pues la variable importante para mantener o mejorar la competitividad de las empresas es la productividad.

c) **El acceso al mercado estadounidense**

Puerto Rico forma parte del sistema de aduanas de los Estados Unidos y por lo tanto constituye un mercado unificado en condiciones de libre comercio. Por esta razón, su comercio con los Estados Unidos se da bajo protecciones arancelarias comunes, normas técnicas comerciales comunes y aplicación igual de acuerdos comerciales (OMC, TLCAN, CAFTA, entre otros).

Durante las últimas décadas, como resultado de diversos procesos de apertura, de negociaciones comerciales —multilaterales, regionales, subregionales y bilaterales— y de concesiones comerciales unilaterales —i.e. Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC)— las restricciones de Puerto Rico a los bienes de diversos países han disminuido.

Los países de América Latina y el Caribe, especialmente estos últimos y los centroamericanos, han desarrollado economías en las que las exportaciones y la inversión del exterior desempeñan un papel importante, y en este sentido se han convertido en competidores de Puerto Rico.

Uno de los efectos de este proceso de apertura comercial para Puerto Rico ha sido la erosión de sus ventajas de acceso al mercado de los Estados Unidos. El acceso preferente al mercado de los Estados Unidos que disfrutaban las empresas, en su mayoría estadounidenses, se ha ido convirtiendo en acceso disputado. Lo mismo vale para la atracción de inversión extranjera directa, ya que cada vez más la situación excepcional y de privilegio de Puerto Rico pierde exclusividad en la región.

C. DESEMPEÑO ECONÓMICO

Como se ha analizado antes, la economía de Puerto Rico está estrechamente ligada a la de los Estados Unidos. El período que va de la posguerra hasta finales de la década de 1970 fue de gran auge económico en la isla. En este lapso se cosechan los logros de las políticas económicas del *Nuevo Trato* implantadas en los años precedentes a la Segunda Guerra Mundial y las políticas de *manos a la obra* posteriores a la guerra. Se sostenía entonces y hasta por lo menos 1975, que las oscilaciones económicas tenían muy poco impacto en la isla porque la economía poseía estabilizadores automáticos que eliminaban o por lo menos amortiguaban el impacto de los ciclos económicos.¹

¹ Véase la discusión sobre los estabilizadores automáticos en la sección B.2.c de este capítulo.

El comportamiento del producto nacional bruto a precios constantes (PNBR) por habitante registra dos grandes tendencias. De 1948 a 1974 creció a una tasa media un poco mayor al 6% anual, es decir, superior a la de los Estados Unidos, resultado de un período de industrialización intensa y grandes inversiones que se reflejaron en el desarrollo económico y social. De 1975 hasta el presente el producto por habitante creció a una tasa media anual superior al 2%, a pesar de que en este período ocurre una mayor integración al ciclo económico de los Estados Unidos. Es en este período cuando, por medio de mayores beneficios fiscales acordados por el Gobierno de los Estados Unidos, se establece en la isla gran cantidad de subsidiarias de empresas de ese país.² Aunque la tasa de crecimiento de la economía de Puerto Rico en este período es similar a la de los Estados Unidos, los niveles de la mayoría de las categorías económicas, en particular las de ingreso, permanecen muy por debajo. Actividades dominantes de la economía de Puerto Rico como la industria farmacéutica y otros sectores de alta tecnología quedan altamente integrados y la economía de la isla queda profundamente vinculada con la de los Estados Unidos sin haber logrado el nivel de desarrollo económico correspondiente.

El Comité de Fechas de Ciclos Económicos del *National Bureau of Economic Research* (NBER de los Estados Unidos) ha determinado que en los últimos 23 años, desde enero de 1980 hasta noviembre de 2001 (última determinación del Comité en julio de 2003), han ocurrido cuatro contracciones económicas en los Estados Unidos. Éstas corresponden a los siguientes períodos: enero-julio de 1980 (6 meses), julio de 1981-noviembre de 1982 (16 meses), julio de 1990-marzo de 1991 (8 meses) y marzo-noviembre de 2001 (8 meses).

La economía de Puerto Rico manifestó reducciones de la tasa de crecimiento del PNBR en períodos anuales similares:³ en 1981 se redujo de 1,5% a 1%; en 1982 de 1% a -2,6%; en 1983 permaneció en -2,6%. En 1984 terminó el período de contracción con un aumento de -2,6% a 3,8%.

El segundo evento de contracción ocurrió entre 1990 y 1992, cuando el PNBR se redujo sucesivamente de 3,9% a 2,5% en 1990, a 0,9% en 1991 y a 0,8% en 1992. El período de contracción terminó en 1993 con un crecimiento de 3,3% del PNBR.

El tercer evento de contracción ocurrió entre 2000 y 2002, cuando el crecimiento del PNBR se redujo de 4,1% a 3% (2000), a 1,6% (2001) y a -0,3 (2002).

Este último evento de contracción se inició en el año fiscal 2000, antes que lo clasificado como el comienzo de la contracción en los Estados Unidos (marzo de 2001).⁴ Las fuentes oficiales de Puerto Rico indican que la contracción de 2002 fue menos profunda que lo pronosticado y no tuvo efecto adverso en la demanda doméstica (gastos de consumo personal más los gastos de inversión bruta y los gastos de consumo del gobierno), la cual mantuvo un crecimiento positivo y superior al del PNBR⁵ en términos absolutos.

² *Empresas 936*, de acuerdo con el número de la sección pertinente del Código de Rentas Internas de los Estados Unidos.

³ En Puerto Rico se publican los datos del PNBR en períodos anuales.

⁴ El año fiscal en Puerto Rico es de julio a junio.

⁵ Government Development Bank of Puerto Rico, 2003.

La tasa de crecimiento del PIB a precios constantes (PIBR) de Puerto Rico ha sido mayor que la media de la región de América Latina y el Caribe.⁶ Sin embargo, en la segunda mitad de la década de 1990 arrojó tasas menores que las de Cuba, República Dominicana y Trinidad y Tabago. Paradójicamente, la intensa integración de los principales sectores industriales de Puerto Rico a los Estados Unidos parece haber atenuado el crecimiento del PNB, no así del PIB, que ha experimentado un alto crecimiento debido al pago de ganancias a la inversión externa directa estimulado por políticas fiscales. Esto provocó que el PIB creciera 6,3% durante el año fiscal 2001. Estos niveles de crecimiento no se reflejan en el PNB, que corresponde a los residentes de la isla, como se explica en la siguiente sección (véase el cuadro 16).

1. El producto nacional y el producto interno

La contabilidad del PIB de Puerto Rico incluye el valor de la producción de bienes y servicios en toda la jurisdicción política, mientras que la contabilidad del PNB incluye sólo el valor de la producción de bienes y servicios de los residentes del país (véanse los cuadros 17 y 18).

En general, las dos cuentas muestran magnitudes similares, pero la brecha se abre según el volumen de la inversión externa. En los Estados Unidos el PNB es mayor que el PIB por la magnitud de la inversión externa de sus residentes. Así, los pagos que los Estados Unidos reciben como rendimiento de su inversión en el exterior son mayores que los recibidos por las inversiones del exterior en el país.

En Puerto Rico esta distinción básica de las cuentas nacionales cobra importancia central porque los grandes pagos a la inversión externa y los pequeños pagos a las inversiones de los residentes de Puerto Rico en el exterior han ensanchado la brecha entre el PIB y el PNB desde 96,5% en 1950 a 100,9% en 1960 y finalmente a 157,4% en 2002 (véase el gráfico 2). Esta diferencia entre ambas categorías ha sido señalada por algunos autores como indicio de un proceso de *desnacionalización* de la economía de Puerto Rico porque revela transferencia de los activos productivos de manos puertorriqueñas a la inversión proveniente de los Estados Unidos.⁷ En este sentido, Puerto Rico muestra un grado de integración con los Estados Unidos mayor que cualquier otro país de América Latina y el Caribe.

⁶ La comparación con los datos de América Latina y el Caribe está sujeta a posibles diferencias en los períodos de recopilación y vigencia de la información, particularmente en lo que corresponde al año fiscal y al problema de la brecha entre el PIB y el PNB en Puerto Rico.

⁷ Véase McEwan (2003).

Cuadro 16

PUERTO RICO, AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: CRECIMIENTO DEL
PRODUCTO INTERNO BRUTO, 1980-2003

A precios constantes de mercado

(Tasas anuales medias)

País	1980-1990 a/	1990	1995	2000	2001	2002	2003 b/
Argentina	- 0,7	- 2,0	- 2,9	-0,8	-4,4	-10,8	8,6
Bolivia	0,2	4,4	4,7	2,3	1,6	2,7	2,4
Brasil	1,6	- 4,6	4,2	3,9	1,3	1,5	-0,4
Chile	3,0	3,3	9,0	4,5	3,5	2,0	3,3
Colombia	3,7	3,2	4,9	2,4	1,4	1,6	3,7
Costa Rica	2,2	4,0	3,9	1,8	1,2	2,8	6,4
Cuba	...	- 3,0	3,4	6,0	3,0	1,2	2,5
Ecuador	1,7	1,4	3,0	0,9	5,5	3,8	2,5
El Salvador	- 0,4	4,8	6,2	2,0	1,7	2,1	2,0
Guatemala	0,9	3,0	5,0	3,4	2,6	2,2	2,0
Haití	- 0,5	0,4	9,5	2,0	-0,6	-0,3	0,5
Honduras	2,4	- 0,1	3,7	5,6	2,7	2,6	3,5
México	1,9	5,1	- 6,2	6,7	-0,3	0,6	1,2
Nicaragua	- 1,5	- 0,0	4,4	4,4	3,2	0,7	2,2
Panamá ^{c/}	1,4	7,9	1,9	3,8	0,7	2,2	4,6
Paraguay	3,0	3,0	4,5	-0,6	2,4	-2,5	2,5
Perú	- 1,2	- 5,4	8,6	2,7	-0,1	5,4	4,1
Puerto Rico (PIB)	3,6	3,8	4,5	3,3	6,3	0,6	0,3
Puerto Rico (PNB)	2,1	2,5	3,4	3,0	1,5	-0,3	1,9
República Dominicana	2,4	- 5,5	4,3	7,3	3,0	4,3	-0,5
Uruguay	0,0	0,4	- 2,3	-1,9	-3,6	-12,0	2,3
Venezuela	- 0,7	5,5	5,9	3,8	3,5	-9,0	-9,3
Antigua y Barbuda	...	3,8	- 4,8	2,6	1,6	1,2	2,1
Barbados	1,1	- 3,0	1,9	3,1	-2,2	-0,4	3,0
Belice	...	9,9	3,7	10,5	5,0	4,2	4,9
Dominica	...	5,9	1,2	1,3	-3,3	-5,8	2,5
Granada	...	5,2	3,1	7,3	-3,8	-1,1	8,0
Guyana	- 2,9	- 3,7	3,8	-2,3	2,3	1,5	-2,0
Jamaica	2,2	6,1	2,2	1,0	1,8	0,9	2,3
Saint Kitts y Nevis	...	3,1	3,2	5,6	2,0	0,9	0,6
San Vicente y las Granadinas	...	6,4	7,8	1,8	0,0	1,3	3,9
Santa Lucía	...	8,2	2,1	0,2	-4,1	0,2	0,3
Suriname	...	- 2,1	- 0,0	-1,2	1,3	1,2	3,5
Trinidad y Tabago	- 2,6	0,8	4,2	9,2	4,3	3,0	4,2

Fuente: CEPAL: América Latina y Caribe; Junta de Planificación: Puerto Rico.

a/ 1980-1990 a precios constantes de 1990; 1990-2003 a precios constantes de 1995.

b/ Cifras preliminares.

c/ A partir de 1997, las estimaciones se realizaron sobre la base de la nueva serie del país a precios constantes de 1996.

Cuadro 17

PUERTO RICO: PRODUCTO NACIONAL BRUTO, AÑOS FISCALES 1980-2002

A precios corrientes

(Millones de dólares)

	1980	1985	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 a/	2002 a/	2003 b/
Producto nacional bruto	11 073,9	15 002,2	21 619,1	28 452,3	30 357,0	32 342,7	35 110,7	38 281,2	41 418,6	44 046,6	45 008,3	47 353,8
Gastos de consumo personal	10 976,0	15 057,4	19 827,2	25 923,3	27 831,0	30 010,8	31 980,3	34 008,0	36 132,6	37 590,3	38 470,1	40 142,0
Artículos duraderos	1 597,0	2 272,0	2 599,6	3 629,3	3 754,6	4 143,0	4 409,3	4 794,7	4 610,0	4 482,2	4 612,0	4 617,3
Artículos no duraderos	5 781,0	6 985,2	9 225,7	10 750,2	11 809,9	12 748,3	13 139,6	13 937,9	14 633,8	15 382,4	15 391,1	16 036,3
Servicios	3 599,0	5 800,2	8 001,8	11 543,8	12 266,5	13 119,6	14 431,4	15 275,4	16 888,8	17 725,7	18 467,1	19 488,5
Gastos de consumo del gobierno	2 281,0	3 065,2	4 431,1	5 946,0	6 493,4	6 912,8	7 098,9	7 505,1	7 229,4	7 722,0	8 356,0	8 974,9
Central c/	1 806,0	2 540,2	3 706,9	4 939,1	5 405,5	5 740,7	5 911,1	6 154,0	5 816,2	6 247,8	6 763,7	7 268,2
Municipios	475,0	525,0	724,2	1 006,9	1 087,9	1 172,1	1 187,7	1 351,0	1 413,2	1 474,2	1 592,3	1 706,7
Inversión interna bruta, total	2 446,0	2 500,6	5 188,7	7 194,3	7 914,3	8 946,3	9 150,1	11 973,2	12 164,2	12 159,3	11 648,1	11 691,3
Cambio en inventarios	407,0	155,1	417,9	635,4	324,4	417,7	32,0	495,7	311,7	475,2	292,5	282,7
Inversión interna bruta de capital fijo	2 039,0	2 345,5	4 770,7	6 558,9	7 589,9	8 528,7	9 118,1	11 477,5	11 852,5	11 684,1	11 355,6	11 408,6
Construcción	1 303,0	1 315,6	2 493,4	3 255,4	4 095,1	4 689,8	5 355,4	6 551,4	6 849,3	6 756,9	6 491,2	6 374,5
Empresas privadas	505,0	548,5	1 089,3	1 544,2	1 820,0	1 974,0	2 485,6	3 735,8	4 254,2	4 248,9	4 087,2	3 858,6
Empresas públicas	538,0	512,1	1 012,5	1 150,7	1 489,5	1 708,0	1 550,6	1 503,3	1 332,9	1 519,3	1 286,6	1 305,2
Gobierno	261,0	254,9	391,6	560,4	785,7	1 007,8	1 319,2	1 312,3	1 262,2	988,7	1 117,5	1 210,7
Central c/	153,0	148,2	292,4	362,2	566,8	766,0	1 060,2	990,0	904,2	634,9	811,9	902,1
Municipios	107,0	106,7	99,2	198,2	218,8	241,8	259,0	322,3	358,1	353,8	305,5	308,6
Maquinaria y equipo	736,0	1 029,9	2 277,4	3 303,5	3 494,8	3 838,9	3 762,7	4 926,1	5 003,3	4 927,1	4 864,4	5 034,1
Empresas privadas	657,0	935,0	2 137,7	3 094,8	3 259,3	3 604,5	3 568,4	4 687,3	4 771,7	4 737,0	4 671,7	4 798,7
Empresas públicas	31,0	25,5	57,0	68,9	95,1	89,6	57,3	80,5	94,3	51,6	61,6	76,0
Gobierno	48,0	69,4	82,7	139,8	140,4	144,8	137,1	158,4	137,2	138,6	131,2	159,4
Central c/	38,0	57,1	66,9	118,4	117,2	119,8	111,5	131,2	108,6	112,0	100,6	127,0
Municipios	10,0	12,3	15,9	21,4	23,1	25,0	25,6	27,2	28,6	26,6	30,5	32,4

/Continúa

Cuadro 17 (Conclusión)

	1980	1985	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 a/	2002 a/	2003 b/
Ventas netas al resto del mundo d/	(4 641,0)	(5 621,0)	(7 827,8)	(10 611,2)	(11 881,7)	(13 527,3)	(13 118,6)	(15 205,2)	(14 107,7)	(13 425,0)	(13 466,0)	(13 454,4)
Ventas al resto del mundo	9 098,0	15 256,6	25 035,5	31 058,1	31 026,5	32 348,0	38 161,1	42 139,40	46 428,8	55 731,2	56 075,1	63 017,5
Gobierno federal	372,0	648,0	770,9	1 080,7	1 102,5	1 141,7	1 050,5	1 075,20	1 183,5	1 240,2	1 298,3	1 428,1
Otros no residentes	8 726,0	14 608,7	24 264,6	29 977,5	29 924,0	31 206,3	37 110,6	41 064,20	45 245,4	54 491,0	54 776,8	61 589,4
Compras al resto del mundo	13 739,0	20 877,6	32 863,3	41 669,4	42 908,2	45 875,3	51 279,7	57 344,50	60 536,5	69 156,2	69 541,0	76 471,9
Gobierno federal	95,0	138,7	189,5	340,7	331,7	331,9	275,5	282,4	280,4	286,3	279,4	274,9
Otros no residentes	13 645,0	20 738,9	32 673,8	41 328,7	42 576,5	45 543,3	51 004,3	57 062,10	60 256,1	68 869,8	69 261,6	76 196,9

Fuente: Junta de Planificación, Programa de Planificación Económica y Social, Subprograma de Análisis Económico.

a/ Cifras revisadas.

b/ Cifras preliminares.

c/ Incluye las agencias regulares, la Universidad de Puerto Rico, la Corporación del Fondo del Seguro del Estado y la Autoridad de Carreteras y Transportación.

d/ Cifras negativas.

Cuadro 18

PUERTO RICO, AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: CUENTAS NACIONALES:
PRODUCTO INTERNO BRUTO TOTAL, 1980-2002

A precios corrientes de mercado a/

(Millones de dólares)

	1980	1985	1990	2000	2001	2002
Total b/	854 497,2	717 252,3	1 126 921,0	1 994 263,6	1 934 668,0	1 683 911,6
Argentina	206 859,0	88 152,2	141 353,2	284 345,9	268 831,1	102 041,9
Bolivia	5 014,1	6 515,8	4 867,2	8 390,7	8 023,6	7 801,0
Brasil	237 343,5	211 348,5	464 999,0	601 732,7	508 931,3	452 410,1
Chile	27 578,4	16 463,5	30 323,1	75 436,1	68 264,1	66 424,5
Colombia	33 399,5	34 894,8	40 274,2	83 766,6	81 724,3	80 923,8
Costa Rica	4 831,4	3 923,1	5 709,2	15 957,1	16 381,9	16 836,7
Cuba	0,0	19 144,6	19 644,8	28 206,0	29 401,8	32 372,3
Ecuador	11 733,5	15 947,4	10 685,4	15 933,7	21 024,1	24 310,9
El Salvador	3 574,0	5 366,1	4 543,8	13 795,9	14 283,9	14 875,5
Guatemala	7 879,4	11 180,0	7 650,1	19 288,9	20 962,6	23 251,9
Haití	1 384,1	2 009,8	3 096,9	3 664,5	3 465,5	3 150,9
Honduras c/	2 566,0	3 639,5	3 048,9	6 024,7	6 402,0	6 564,1
México	194 766,1	184 495,7	262 709,8	580 756,0	623 892,5	637 036,0
Nicaragua d/	705,0	1 485,3	1 076,3	2 433,8	2 557,9	2 522,2
Panamá	3 810,3	5 402,0	5 313,2	10 019,0	10 169,7	10 363,8
Paraguay	4 448,1	4 544,8	5 264,6	7 721,8	6 848,4	5 594,0
Perú	20 662,3	18 032,3	36 135,9	53 089,2	53 659,2	56 430,2
Puerto Rico	14 436,1	20 289,2	30 603,9	61 701,8	69 208,4	71 306,1
República Dominicana	6 761,7	5 043,9	7 073,9	19 603,0	21 329,0	21 285,2
Uruguay	10 132,3	4 720,3	9 286,8	20 085,5	18 560,7	12 324,7
Venezuela	59 212,9	61 965,5	48 598,3	121 258,1	126 197,4	94 021,3
Subtotal b/	857 097,7	724 564,4	1 142 258,4	1 971 509,0	1 910 910,9	1 670 540,9
Antigua y Barbuda	7,9	20,9	71,9	661,4	686,4	0,0
Barbados	860,4	1 198,2	1 720,1	2 591,3	2 549,0	2 539,6
Belice	194,8	209,2	405,4	773,0	805,0	845,2
Dominica	59,1	98,6	171,0	269,6	263,1	...
Granada	83,6	128,2	221,0	406,6	398,3	...
Guyana	580,1	456,7	463,1	826,1	832,3	...
Jamaica	2 680,0	2 100,1	4 592,2	7 708,7	7 784,1	...
Saint Kitts y Nevis	48,0	78,0	159,2	330,1	343,5	...
San Vicente y las Granadinas	59,3	112,8	198,2	335,3	348,2	...
Santa Lucía	133,4	217,3	416,1	680,0	650,8	672,1
Suriname	893,1	981,2	1 780,2	...	0,0	...
Trinidad y Tabago	6 235,9	7 376,0	5 068,1	8 172,4	9 096,5	9 313,9

Fuente: CEPAL: América Latina y Caribe; Junta de Planificación: Puerto Rico.

Nota: Para una mejor comparación con el resto de América Latina, se utilizan datos hasta el año 2002.

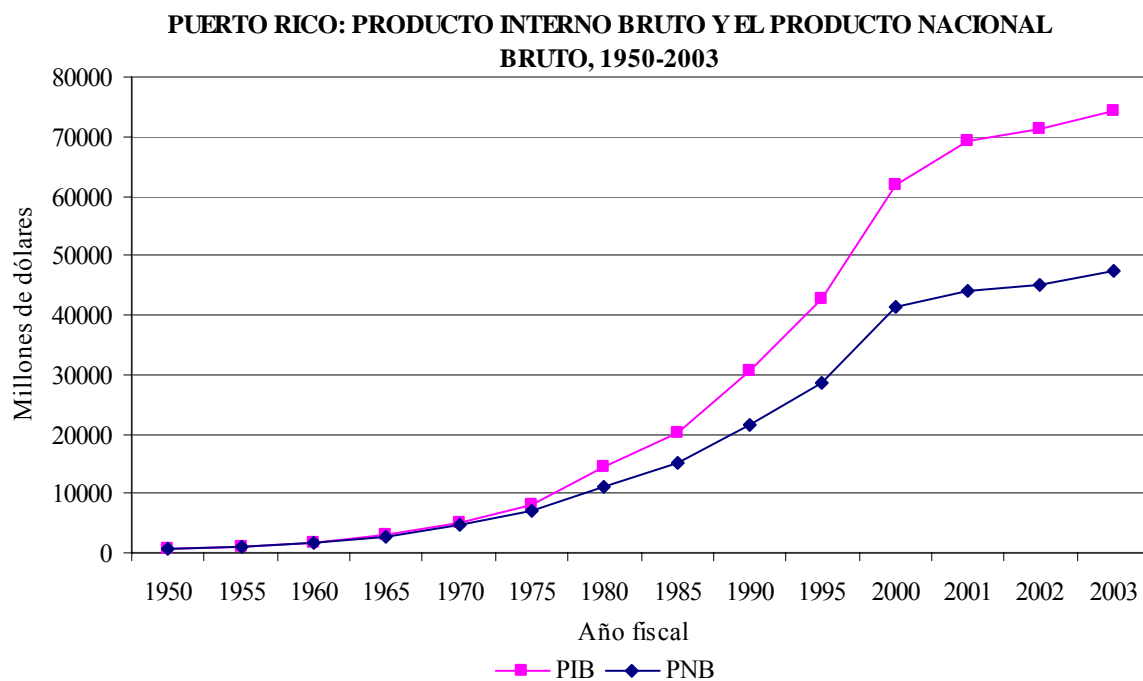
a/ El tipo de cambio utilizado en toda la serie corresponde a la falta "rf" del FMI, por lo que estos valores no son necesariamente consistentes con los establecidos para este mismo año en las series en dólares a precios constantes de 1995.

b/ No incluye a Puerto Rico.

c/ La serie de tipo de cambio se basa en información directa del Banco Central de Honduras, Departamento de Estudios Económicos.

d/ La serie corresponde a información directa del Banco Central de Nicaragua, Departamento de Cuentas Nacionales.

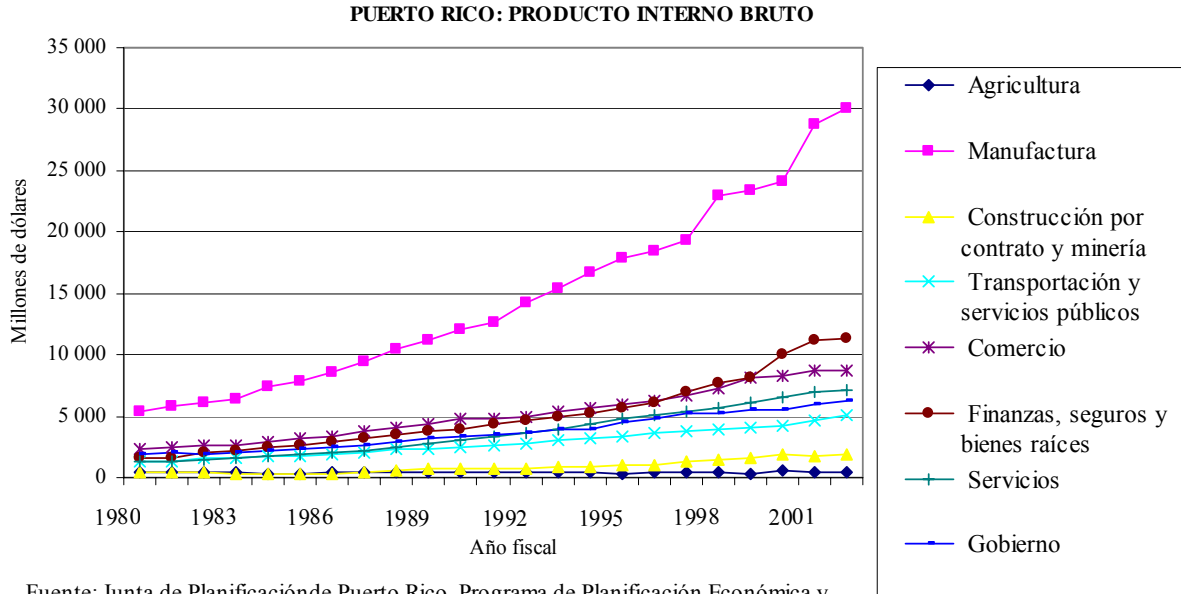
Gráfico 2



Fuente: Junta de Planificación de Puerto Rico.

El renglón principal del PIB de Puerto Rico es la manufactura, la cual constituye el foco de la estrategia de industrialización del país desde la década de 1950; en 2002 representó 42,2% del PIB, proporción superior al promedio de países en desarrollo y desarrollados. El sector se ha transformado de actividades intensivas en trabajo, como la producción de ropa, en uno de uso intensivo de capital y tecnología, como son fabricación de maquinaria y la industria farmacéutica. El sector financiero se convirtió en el segundo sector en importancia en el período 1980-2002. En 2002 representó 16% del PIB. El sector comercial fue relegado a un tercer lugar, representando 12% del PIB en 2002 (véase el gráfico 3 y el cuadro 19).

Gráfico 3



Cuadro 19

PUERTO RICO: PRODUCTO BRUTO TOTAL E INTERNO POR SECTORES, AÑOS FISCALES 1980-2002

(Millones de dólares)

	1980	1985	1990	1995	2000 a/	2001 a/	2002 b/
Producto bruto	11 073,8	15 002,2	21 619,1	28 452,3	41 418,6	44 172,9	45 188,9
Menos: Resto del mundo c/	(3 406,2)	(5 287,0)	(8 984,8)	(14 195,0)	(20 283,2)	25 138,6)	(25 926,2)
Gobierno federal	250,8	411,4	534,5	721,7	886,4	904,7	954,2
Otros no residentes c/	(3 657,0)	(5 698,4)	(9 519,3)	(14 916,7)	(21 169,6)	(26 043,3)	(26 880,2)
Producto interno bruto	14 480,0	20 289,2	30 603,9	42 647,3	61 701,8	69 311,5	71 115,1
Agricultura	393,9	356,9	434,1	318,4	529,1	453,2	424,3
Manufactura	5 322,5	7 909,4	12 125,8	17 867,3	24 078,6	28 806,4	29 990,5
Construcción por contrato y minería	370,1	334,0	719,9	1 005,5	1 874,9	1 799,8	1 842,1
Transportación y servicios públicos	1 234,8	1 708,9	2 468,1	3 276,3	4 236,5	4 687,9	5 078,2
Comercio	2 277,3	3 159,3	4 728,3	5 989,0	8 339,7	8 656,2	8 717,8
Finanzas, seguros y bienes raíces	1 598,9	2 547,2	3 895,8	5 730,0	9 977,3	11 116,4	11 287,8
Servicios	1 316,1	1 836,6	3 015,3	4 723,6	6 602,7	6 975,7	7 162,5
Gobierno	1 896,3	2 345,6	3 337,2	4 440,3	5 477,7	5 991,9	6 294,9
Central	1 573,0	1 996,1	2 884,3	3 793,3	4 600,7	508,4	5 355,8
Municipios	323,3	349,5	452,9	647,0	877,0	908,0	939,1
Discrepancia estadística	70,1	91,3	(120,7) c/	(703,1) c/	585,3	824,0	317,0

Fuente: Junta de Planificación de Puerto Rico, Programa de Planificación Económica y Social, Subprograma de Análisis Económico.

a/ Cifras revisadas.

b/ Cifras preliminares.

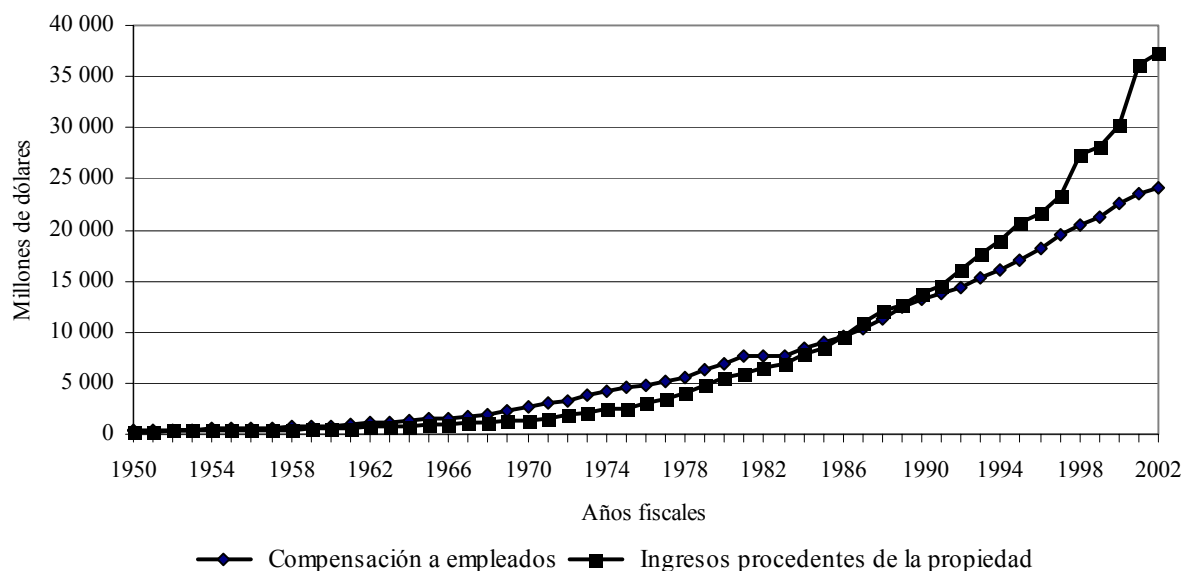
c/ Cifras negativas.

La importancia relativa del sector financiero se ha ampliado al convertirse en el agente fiscal de la inversión externa en el país. Los beneficios fiscales concedidos al sector externo, particularmente a la manufactura, estimularon el crecimiento del sector financiero,⁸ el cual se convirtió en el receptor de las ganancias retenidas en la isla. El PIB de Puerto Rico a precios corrientes es el quinto en términos de magnitud en América Latina y el Caribe, sólo superado por México, Brasil, Argentina y Venezuela, pero tiene el PIB por habitante más alto de América Latina. Lo significativo de este dato es la brecha entre el PIB por habitante y el PNB por habitante (véase el cuadro 20). En términos de lo que corresponde a los puertorriqueños, el PNB por habitante es mucho menor que el PIB por habitante. Aun con esta distinción, el PNB por habitante sigue siendo mayor que el PIB por habitante del resto de los países de la región.

Otro elemento que incide en la brecha entre el PIB y el PNB es la distribución de los ingresos de la propiedad y la compensación a los trabajadores en el ingreso interno. Aunque la brecha entre el PIB y el PNB ha aumentado desde 1960, la compensación a los trabajadores representó una magnitud superior y creciente al pago de ingresos por la propiedad en la distribución funcional del ingreso interno neto.

Gráfico 4

PUERTO RICO: INGRESO INTERNO NETO



Fuente: Junta de Planificación de Puerto Rico.

⁸ Secciones 931 y 936 del Código de Rentas Internas de los Estados Unidos y las Leyes de Incentivos Industriales de Puerto Rico.

Cuadro 20

PUERTO RICO, AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PRODUCTO INTERNO BRUTO
POR HABITANTE, 1980-2002

Precios corrientes de mercado a/

(Dólares)

	1980	1985	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Total b/	2 416,5	1 604,1	2 621,9	3 628,2	3 889,3	4 183,8	4 130,1	3 615,4	3 940,5	3 764,6	3 251,3
Argentina	7 363,2	2 710,1	4 406,1	7 520,6	7 830,2	8 319,4	8 384,7	7 852,4	7 773,6	7 259,5	2 722,1
Bolivia	936,3	977,1	746,6	918,8	988,7	1 034,5	1 082,8	1 030,5	1 019,1	952,0	904,5
Brasil	1 950,7	1 427,7	3 194,4	4 475,4	4 855,2	4 990,4	4 798,8	3 226,5	3 571,2	2 981,6	2 616,7
Chile	2 474,1	1 256,8	2 353,8	4 660,2	5 331,9	5 743,2	5 428,2	4 924,9	5 023,1	4 487,7	4 312,7
Colombia	1 174,1	997,9	1 395,3	2 446,5	2 520,6	2 715,3	2 460,3	2 115,0	2 015,3	1 931,0	1 878,9
Costa Rica	2 058,5	1 275,5	1 904,3	3 454,5	3 408,5	3 601,0	3 857,1	4 216,2	4 157,8	4 173,4	4 200,3
Cuba	...	1 801,4	1 864,7	1 993,1	2 109,1	2 127,2	2 148,2	2 352,4	2 527,9	2 625,4	2 880,7
Ecuador	20,2	59,3	448,7	1 799,8	1 855,8	2 020,4	1 948,2	1 369,6	1 283,8	1 662,5	1 887,6
El Salvador	779,3	1 050,1	904,1	1 710,7	1 818,7	1 922,9	2 031,3	2 176,4	2 241,7	2 275,9	2 325,4
Guatemala	1 155,4	1 277,9	896,7	1 508,5	1 582,1	1 736,2	1 843,8	1 695,8	1 739,2	1 841,2	1 989,6
Haití	253,8	289,5	456,4	360,2	389,8	417,6	475,1	507,5	446,6	414,7	370,2
Honduras c/	719,0	746,0	644,1	720,9	721,8	810,9	879,9	882,3	953,8	987,1	986,2
México	2 882,4	2 216,8	3 216,9	3 194,9	3 646,3	4 323,8	4 465,7	5 014,0	5 964,6	6 309,5	6 346,7
Nicaragua d/	241,6	388,4	288,7	426,7	433,7	432,4	442,0	460,5	492,9	504,4	484,3
Panamá	1 954,3	2 240,6	2 259,9	3 021,1	3 052,4	3 177,4	3 361,4	3 398,0	3 464,3	3 449,7	3 450,1
Paraguay	1 428,6	1 077,3	1 285,7	1 910,0	1 994,2	1 938,9	1 689,1	1 482,1	1 441,0	1 246,0	992,5
Perú	966,3	671,6	1 373,6	2 290,0	2 341,8	2 433,7	2 294,8	2 048,1	2 079,9	2 068,6	2 141,8
Puerto Rico e/	4 534,0	6 033,1	8 713,6	11 518,8	12 355,0	13 023,0	14 493,0	15 362,0	16 203,0	18 081,8	18 524,3
Puerto Rico f/	3 475,0	4 460,0	6 155,4	7 684,8	8 272,0	8 741,0	9 408,0	10 167,0	10 877,0	11 507,9	11 692,5
República Dominicana	1 186,9	713,8	1 018,9	1 576,0	1 727,7	1 921,4	1 987,0	2 139,1	2 374,3	2 540,3	2 493,5
Uruguay	3 477,6	1 520,0	3 010,2	6 039,9	6 374,9	6 695,5	6 851,1	6 358,1	6 062,2	5 562,0	3 667,1
Venezuela	3 923,7	3 177,4	2 554,4	3 620,1	3 229,1	3 975,8	4 208,1	4 444,9	5 114,9	5 221,3	3 817,1
Subtotal b/	2 418,4	1 594,0	2 620,1	3 638,2	3 899,1	4 194,6	4 138,4	3 614,4	3 939,7	3 760,2	3 237,8

/Continúa

Cuadro 20 (Conclusión)

	1980	1985	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Antigua y Barbuda	1 741,3	3 169,5	6 212,8	7 317,7	7 896,1	8 375,5	8 826,9	9 167,2	9 224,8	9 499,8	...
Barbados	3 455,0	4 740,7	6 688,6	7 125,7	7 576,5	8 337,6	8 935,5	9 313,2	9 687,2	9 494,7	9 426,1
Belice	1 354,4	1 282,6	2 183,1	2 748,2	2 766,5	2 751,6	2 741,7	2 928,7	3 218,3	3 279,4	3 371,4
Dominica	795,2	1 342,8	2 373,8	2 919,0	3 119,4	3 209,6	3 373,8	3 459,2	3 465,1	3 367,0	...
Granada	935,9	1 466,8	2 586,6	3 316,5	3 557,6	3 825,3	4 284,8	4 643,2	5 019,5	4 934,5	...
Guyana	762,4	605,9	633,4	903,0	1 003,9	1 088,1	1 068,6	978,8	1 088,6	1 092,9	...
Jamaica	1 256,3	914,3	1 938,5	2 302,8	2 565,1	2 898,6	2 950,2	2 945,0	2 988,0	2 990,4	...
Saint Kitts y Nevis	590,9	1 080,0	1 800,5	2 310,3	2 422,0	2 539,5	2 726,6	2 821,6	2 847,7	2 940,4	...
San Vicente y las Granadinas	1 201,8	1 844,9	3 166,4	3 955,1	4 042,4	4 069,8	4 450,6	4 598,2	4 665,9	4 431,7	4 541,1
Santa Lucía	1 087,3	1 835,4	3 893,5	5 298,3	5 640,6	6 343,4	6 686,1	7 164,7	7 822,4	8 182,9	0,0
Suriname	2 514,0	2 557,3	4 432,6	1 268,3	1 840,3	2 046,3	2 428,9	...	...	...	...
Trinidad y Tabago	5 764,5	6 260,0	4 170,6	4 227,3	4 543,1	4 504,2	4 724,5	5 302,2	6 340,2	7 031,3	7 174,0

Fuente: CEPAL: América Latina y el Caribe; Junta de Planificación: Puerto Rico.

Nota: Se utilizan los datos hasta el año 2002 para tener mejor comparación con el resto de América Latina.

- a/ El tipo de cambio utilizado en toda la serie corresponde a la tasa "rf" del FMI, por lo que estos valores no necesariamente coinciden con los establecidos para el mismo año en la series en dólares a precios constantes de 1995.
- b/ No incluye a Puerto Rico.
- c/ La serie de tipo de cambio se basa en información directa del Banco Central de Honduras, Departamento de Estudios Económicos.
- d/ La serie corresponde a información directa del Banco Central de Nicaragua, Departamento de Cuentas Nacionales.
- e/ La serie corresponde al PIB por habitante.
- f/ La serie corresponde al PNB por habitante.

A partir de 1981 se muestra una reducción de la tendencia de crecimiento en la compensación a los empleados y una tendencia de crecimiento más pronunciada en los ingresos de la propiedad. Ambas tendencias han continuado al punto de que a partir de 1987 la magnitud de los ingresos a la propiedad supera a la compensación a empleados (véase el gráfico 4). Este comportamiento ha sido resultado de la promoción de la inversión externa de alta tecnología e intensiva en capital, lo que se ha traducido en una economía altamente capitalizada con un sector financiero dinamizado por esa misma inversión externa.

2. El ingreso, los gastos de consumo personal y los precios internos

El ingreso personal a precios constantes aumentó 3,8% en promedio anual en el período 1980-2002. Durante el mismo período se observa un incremento de los ingresos procedentes de la propiedad, cuya participación en el ingreso personal creció de 14% en 1980 a 19% en 2002 (véase el cuadro 21).

La elevación de este componente del ingreso personal pone de manifiesto la creciente importancia del sector financiero integrado al de los Estados Unidos, pues la integración misma le permite disponer de mayor liquidez y ofrecer una gama más amplia de instrumentos de inversión al público.

A esta circunstancia institucional se suma el hecho de que el ingreso personal a partir de finales de la década de 1980 ha sido significativamente superior que los gastos de consumo personal (véanse los cuadros 22 y 23). La partida de intereses recibidos por las personas subió de 1,5% del ingreso personal en 1980 a 6,6% en 2001, reduciéndose a 5,2% en 2002, probablemente por la baja tasa de interés. Ésta es la partida de mayor crecimiento entre los componentes del consumo personal, con una tasa de crecimiento anual, a precios corrientes, de 12,7%. El ingreso personal creció a un ritmo de 6,7% anual, a precios corrientes, y de 3,4% a precios constantes en el período 1980-2002. En la década de 1990 aumentó 4,1% a precios constantes cada año.

La participación en el ingreso personal de la compensación a empleados en los sectores privado y público se redujo de 65% en 1980 a 58,9% en el año 2002. La del sector privado disminuyó de 45,2% a 40,6% y la del sector público de 17,2% a 14,8%. Es significativo el hecho que desde 1997 la plantilla del sector público haya descendido, mientras que la del sector privado se haya incrementado.

En paralelo a la creciente participación de los ingresos procedentes de la propiedad, se observó una participación significativa de los pagos de transferencia. Éstos corresponden a los programas federales y locales de asistencia social, los cuales representan una tercera parte del ingreso personal de los ciudadanos de Puerto Rico. Es paradójico que los dos renglones del ingreso personal que están aumentando sean las ganancias, intereses y dividendos, por una parte, y los pagos de transferencia, por la otra. Esto puede ser indicativo de las disparidades crecientes en la distribución del ingreso.

Cuadro 21

PUERTO RICO: SERIES SELECCIONADAS DE INGRESO Y CONSUMO, TOTAL Y PER CÁPITA, AÑOS FISCALES 1980-2002

	1980	1985	1990 a/	1995 a/	2000 a/	2001 a/	2002 b/	Tasas de crecimiento		
								1980-2002	1990-2002	1980-1990
Total a precios corrientes (millones de dólares)										
Ingreso neto	9 006,7	12 182,2	17 941,0	23 653,4	32 610,4	34 476,1	35 601,9	6,4	5,9	7,1
Ingreso personal	11 001,5	14 588,2	21 105,0	27 377,6	38 855,7	41 410,6	42 630,3	6,4	6,0	6,7
Ingreso personal disponible	10 402,7	13 759,9	19 914,0	25 590,9	36 238,6	38 736,3	39 842,9	6,3	5,9	6,7
Sueldos y jornales	6 290,2	8 136,5	11 681,0	15 299,7	20 488,80	21 401,4	21 966,7	5,8	5,4	6,4
Gastos de consumo personal	10 755,9	15 057,4	19 827,2	25 923,3	36 132,6	37 651,5	38 449,7	6,0	5,7	6,3
Total a precios constantes de 1954 (millones de dólares)										
Ingreso personal c/	3 984,6	4 274,3	5 551,0	6 546,5	8 491,2	8 790,2	8 980,5	3,8	4,1	3,4
Ingreso personal disponible c/	3 767,7	4 031,6	5 237,8	6 119,3	7 919,3	8 222,5	8 393,3	3,7	4,0	3,3
Sueldos y jornales c/	2 278,2	2 384,0	3 072,3	3 658,5	4 477,5	4 542,8	4 627,5	3,3	3,5	3,0
Gastos de consumo personal	3 895,6	4 411,8	5 215,6	6 198,7	7 896,4	7 991,6	8 100,1	3,4	3,7	3,0
Per cápita a precios corrientes (dólares)										
Ingreso neto	2 829,0	3 622,0	5 108,2	6 388,6	8 564,0	9 007,0	9 244,0	5,5	5,1	6,1
Ingreso personal	3 455,0	4 337,0	6 009,1	7 394,5	10 204,0	10 818,0	11 069,0	5,4	5,2	5,7
Ingreso personal disponible	3 267,0	4 091,0	5 670,0	6 911,9	9 516,0	10 120,0	10 345,0	5,4	5,1	5,7
Sueldos y jornales	1 975,6	2 419,4	3 325,8	4 202,0	5 380,5	5 590,8	5 704,2	4,9	4,6	5,3
Gastos de consumo personal	3 378,0	4 477,0	5 645,2	7 001,7	9 489,0	9 836,0	9 983,0	5,0	4,9	5,3
Per cápita a precios constantes de 1954 (dólares)										
Ingreso personal	1 251,0	1 271,0	1 580,5	1 768,2	2 230,0	2 296,0	2 332,0	2,9	3,3	2,4
Ingreso personal disponible	1 183,0	1 199,0	1 491,3	1 652,8	2 080,0	2 148,0	2 179,0	2,8	3,2	2,3
Sueldos y jornales	715,5	708,9	874,8	1 004,8	1 175,8	1 186,7	1 201,6	2,4	2,7	2,0
Gastos de consumo personal	1 224,0	1 312,0	1 485,0	1 674,2	2 074,0	2 088,0	2 103,0	2,5	2,9	2,0

Fuente: Junta de Planificación, Programa de Planificación Económica y Social, Subprograma de Análisis Económico.

a/ Cifras revisadas.

b/ Cifras preliminares.

c/ Ajustado por el índice implícito de precios para deflacionar los gastos de consumo personal.

Cuadro 22

PUERTO RICO: INGRESO PERSONAL, AÑOS FISCALES 1980-2002

	Millones de dólares							Tasas de crecimiento		
	1980	1985	1990	1995	2000 a/	2001 a/	2002 b/	1980-2002	1990-2002	1980-1990
Ingreso personal	11 001,5	14 588,2	21 105,0	27 377,6	38 855,7	41 410,6	42 630,3	4,1	6,0	1,7
Compensación a empleados	7 200,9	9 441,8	13 638,7	17 773,0	23 504,0	24 431,8	25 110,5	3,5	5,2	1,5
Empresas	4 973,5	6 588,2	9 605,5	12 292,5	16 644,4	16 961,8	17 290,1	3,4	5,0	1,5
Gobierno	1 896,3	2 345,6	3 337,2	4 440,3	5 477,7	5 991,9	6 294,9	3,6	5,4	1,4
Personas e instituciones sin fines de lucro	112,3	148,1	208,3	377,7	497,3	574,5	572,2	5,1	4,7	0,9
Resto del mundo	235,5	359,8	487,7	662,5	884,7	903,6	935,5	3,5	3,0	1,1
Menos: Aportaciones a sistemas de seguridad social	1 176,0	1 603,8	2 419,8	3 077,8	3 978,5	4 202,6	4 264,1	3,3	2,6	1,6
Empleados	458,7	623,0	958,7	1 242,6	1 596,5	1 724,4	1 756,4	3,5	2,8	1,6
Patrones	717,3	980,8	1 461,2	1 835,2	2 382,0	2 478,2	2 507,7	3,2	2,5	1,5
Ingresos procedentes de la propiedad	1 542,6	2 356,3	3 818,0	4 784,9	7 594,3	8 128,6	8 004,5	4,6	3,4	2,5
Ganancia de empresas no incorporadas	769,7	938,2	1 401,2	1 768,0	2 306,9	2 350,4	2 436,4	3,5	2,5	2,1
Dividendos de corporaciones locales	30,5	40,2	60,8	88,9	167,7	187,3	201,8	6,6	5,6	0,0
Ingresos misceláneos y dividendos del Exterior	9,9	14,8	16,7	8,8	14,8	13,5	13,9	-1,9	-0,8	-2,3
Ganancia de personas por arrendamiento	628,7	748,0	1 061,5	1 386,2	2 541,7	2 830,8	3 126,2	5,6	5,0	1,2
Intereses recibidos por personas	160,0	615,1	1 277,7	1 533,0	2 563,4	2 746,5	2 226,3	4,5	2,6	4,3
Pagos de transferencia	3 288,3	4 393,9	6 068,1	7 897,5	11 735,9	13 052,8	13 779,3	4,7	3,8	1,9
Gobierno central y municipios	734,9	786,3	926,5	1 392,7	2 589,2	2 988,3	3 229,9	6,3	5,8	0,9
Gobierno federal	2 369,7	3 238,6	4 480,3	5 676,0	7 677,3	8 400,5	8 695,1	4,0	3,1	2,0
Gobiernos estatales de los Estados Unidos	13,4	16,8	17,5	18,0	14,5	11,2	17,0	0,5	-0,1	1,3
Empresas	28,4	107,6	300,4	444,2	884,9	1 067,6	1 151,9	8,2	6,3	4,1
Otros no residentes	141,9	244,6	343,5	366,6	570,0	585,2	685,3	3,9	3,2	1,6

Fuente: Junta de Planificación, Programa de Planificación Económica y Social, Subprograma de Análisis Económico.

a/ Cifras revisadas.

b/ Cifras preliminares.

Cuadro 23

PUERTO RICO: GASTOS DE CONSUMO PERSONAL POR TIPO DE PRODUCTO, AÑOS FISCALES 1980-2002

	Millones de dólares							Tasas de crecimiento		
	1980	1985	1990	1995	2000 a/	2001 a/	2002 b/	1980-2002	1990-2002	1980-1990
Gastos de consumo personal	10 755,9	15057,4	19 827,2	25 923,3	36 132,6	37 651,5	38 449,7	6,0	5,7	6,3
Alimentos	2 610,6	3261,1	3 778,6	4 296,3	5 098,8	5 584,9	5 584,8	3,5	3,3	3,8
Bebidas alcohólicas y productos de tabaco	592,1	774,7	1 037,7	980,8	1 250,4	1 439,0	1 421,5	4,1	2,7	5,8
Ropa y accesorios	920,9	1165,4	1 696,0	1 932,9	2 756,7	2 605,2	2 656,8	4,9	3,8	6,3
Cuidado personal	288,4	451,2	574,7	667,2	636,5	716,5	773,8	4,6	2,5	7,1
Vivienda	1 131,1	1816,1	2 473,7	3 129,7	4 631,8	5 125,2	5 529,9	7,5	6,9	8,1
Funcionamiento del hogar	1 311,5	1767,7	2 374,0	3 045,9	4 165,3	4 491,6	4 349,6	5,6	5,2	6,1
Servicios médicos y funerarios	725,5	1297,3	2 146,0	3 537,1	6 299,3	6 597,6	6 784,2	10,7	10,1	11,5
Servicios comerciales	427,8	724,9	1 141,4	1 685,5	2 671,4	2 635,6	2 611,6	8,6	7,1	10,3
Transportación	1 655,7	2212,1	2 454,4	3 541,0	4 708,0	4 552,5	4 758,3	4,9	5,7	4,0
Recreación	889,6	1197,9	1 610,5	2 259,1	3 034,5	3 235,2	3 132,7	5,9	5,7	6,1
Educación	212,8	361,6	644,2	866,4	161,1	1 230,4	1 269,5	8,5	5,8	11,7
Instituciones religiosas y organizaciones sin fines de lucro, no clasificadas										
Anteriormente	52,6	91,6	123,0	239,3	344,5	376,1	375,5	9,3	5,2	8,9
Viajes al exterior	464,1	539,4	772,6	1 014,6	1 179,7	1 287,0	1 160,2	4,3	1,9	5,2
Compras misceláneas	104,9	170,1	400,1	578,5	614,6	536,7	557,8	7,9	1,5	14,3
Gastos totales de consumo en Puerto Rico de residentes y no residentes	11 387,6	15831,1	21 226,9	27 774,1	38 552,7	40 413,6	40 966,1	6,0	3,0	6,4
Menos: Gastos en Puerto Rico de no residentes	631,7	773,7	1 399,6	1 850,8	2 420,1	2 762,2	2 516,4	6,5	2,7	8,3

Fuente: Junta de Planificación, Programa de Planificación Económica y Social, Subprograma de Análisis Económico.

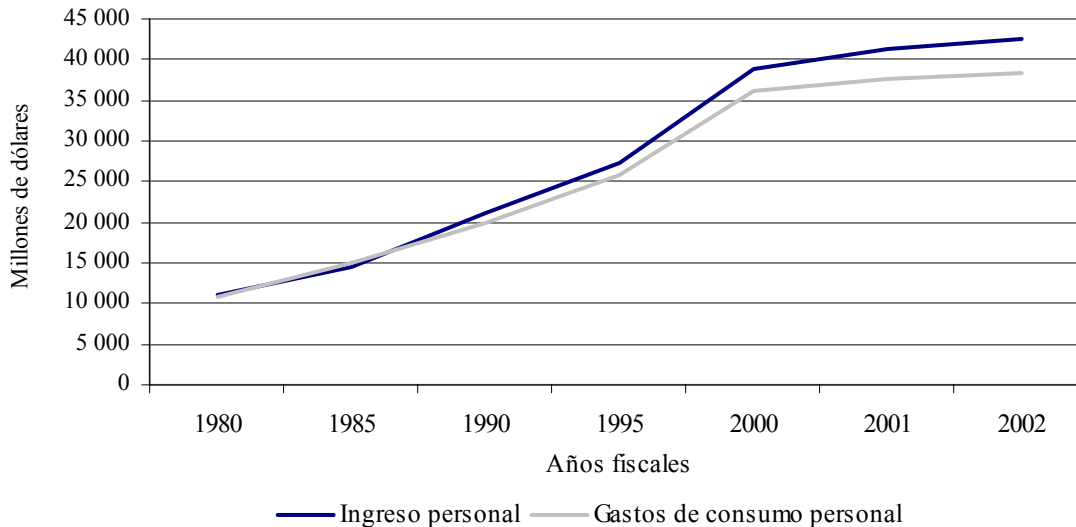
a/ Cifras revisadas.

b/ Cifras preliminares.

La brecha positiva entre el ingreso personal y los gastos de consumo personal se ha ido ampliando. En 2002 los segundos representaron 90% del ingreso personal, mientras que en 1980 significaron 97% (véase el gráfico 5).

Gráfico 5

PUERTO RICO: INGRESO PERSONAL Y GASTOS DE CONSUMO PERSONAL



Fuente: Junta de Planificación de Puerto Rico.

A medida que el ingreso personal ha aumentado, la proporción de gasto en alimentos ha ido disminuyendo. En 1980 el gasto en alimentos representó 24,3% de los gastos de consumo personal, mientras que en 2002, 14,5%. Un aspecto interesante de este comportamiento es el cambio en la modalidad de los pagos de transferencia. La entrega de subsidios de alimentos hasta hace muy poco se hacía por medio de cheques que podían cambiarse por efectivo sin ninguna restricción. Por lo tanto se podían utilizar o no en la compra de alimentos. Recientemente se adoptó la modalidad de tarjeta de débito con restricciones en la compra de artículos no alimentarios. Habrá que esperar a ver el impacto de esta nueva modalidad en el gasto en alimentos.

En tanto que se eleva el ingreso personal y envejece la población, se observa un incremento significativo de los gastos en servicios médicos y funerarios, los cuales pasaron de 6,7% en 1980 a 17,6% en 2002, un crecimiento promedio anual del 10,7% en el período.

El avance de los gastos de consumo personal ha ido acompañado de una expansión en la deuda de los consumidores, que subió a una tasa media anual de 6,4% de 1992 a 2002 (véase el cuadro 24), similar al crecimiento a precios corrientes del PNB. Durante ese período, la deuda de los consumidores permaneció en alrededor de 39% del PNB. En 2002 representó 44% del ingreso personal disponible, es decir, casi la mitad del ingreso personal disponible está comprometida en deuda, en particular deuda hipotecaria para adquirir vivienda como el principal activo de la familia puertorriqueña.

Cuadro 24

PUERTO RICO: DEUDA DE LOS CONSUMIDORES, AÑOS FISCALES 1990-2002

	Millones de dólares		Porcentajes	Tasas de crecimiento (1992-2002)
	1992	2002 a/		
Deuda de los consumidores	9 395,8	17 466,7	100,0	6,40
Bancos comerciales b/	3 515,0	5 688,7	32,6	4,93
Compañías de préstamos personales				
Pequeños	1 060,2	1 109,2	6,4	0,45
Bancos federales de ahorro c/	812,7	-		
Asociación de Empleados del Estado				
Libre Asociado de Puerto Rico	692,6	1 078,0	6,2	4,52
Cooperativas federales de ahorro y				
Crédito	143,4	288,0	1,6	7,22
Cooperativas locales de ahorro y				
Crédito	1 578,0	3 691,8	21,1	8,87
Fondos públicos de pensiones	356,0	648,4	3,7	6,18
Compañías de seguros	115,5	149,0	0,9	2,58
Compañías de venta condicional	689,2	4 043,5	23,1	19,36
Cuentas de crédito rotativas y a				
plazo diferido d/	398,3	640,1	3,7	4,86
Asociación para Préstamos a				
estudiantes de Puerto Rico	...	...	...	...
<i>Student Loan Marketing Association</i>	34,9	202,0	1,2	19,19

Fuente: Junta de Planificación de Puerto Rico.

a/ Cifras preliminares.

b/ Desde 1983 se incluyen los préstamos en compañías de fideicomiso con poderes de banco.

c/ Desde 1995 se incluyen sólo dos bancos federales de ahorro; los demás pasaron a ser bancos comerciales.

d/ No incluyen todas las tarjetas de crédito.

Las fuentes de financiamiento de los consumidores son en primer lugar los bancos comerciales; en segundo, las cooperativas de ahorro y crédito y las compañías de préstamos personales pequeños. Las compañías de venta condicional han mostrado el mayor crecimiento en el financiamiento a los consumidores, pero las cooperativas de ahorro y crédito siguen ocupando el segundo lugar.

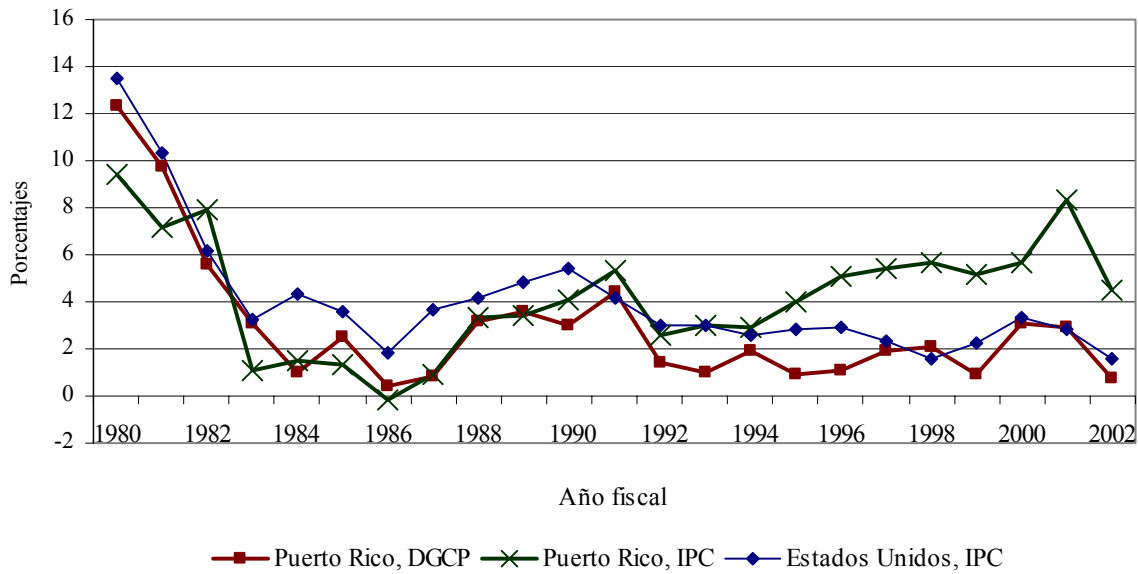
Un elemento que incide en el gasto de los consumidores y en la economía en general es la tasa de inflación, cuyo indicador principal es el índice de precios al consumidor.

Por falta de un estudio sobre ingresos y gastos en las décadas de 1980 y 1990, los índices de precios al consumidor no se pueden medir con la precisión deseada. A partir de 1990 se nota una divergencia entre la variación del deflactor de gastos de consumo personal (DGCP) y el índice de precios al consumidor (véase el gráfico 6), la cual se ha profundizado a lo largo de la década y en lo que va de la actual. Se observa que la variación de los precios según el índice de precios al consumidor de los Estados Unidos se aproxima a los niveles del DGCP durante las últimas dos décadas. Este comportamiento se corresponde con el período de mayor integración sectorial de Puerto Rico a los Estados Unidos. No hay un comportamiento similar en el índice de precios al consumidor de Puerto Rico, donde la tasa de inflación aparenta estar sobreestimada, lo

que le resta validez como indicador de los cambios en los precios. Mientras que en los Estados Unidos la tasa de inflación fluctúa entre 1,6% en 1998 y 2,8% en 2001, en Puerto Rico lo hace entre 5,2% y 4,5% en el mismo período.

Gráfico 6

PUERTO RICO: VARIACIÓN EN LOS PRECIOS



Fuente: Junta de Planificación de Puerto Rico.

3. Formación de capital

La formación de capital fijo (FCF) es la fuerza que sostuvo la expansión económica de Puerto Rico durante la década de 1990. A principios de la década precedente este rubro manifestó una tendencia a la baja en los períodos de recesión de 1981 a 1983. A partir de 1984 comenzó una tendencia creciente que se aceleró a mitad de la década de 1990, particularmente en los renglones de maquinaria y equipo, que tuvieron crecimiento de dos dígitos en 1995-1997. Durante 1999 la Junta de Planificación de Puerto Rico registró un crecimiento de la FCF de 26,4% a precios constantes (véase el cuadro 25), representando 30% del PNB (20% del PIB) ese mismo año.

Después del año 2000 no se ha vuelto a registrar el extraordinario crecimiento de la FCF del período 1995 a 1999, aunque ha mantenido los niveles alcanzados.

La formación de capital bruto en construcción y maquinaria y equipo mostró un comportamiento similar en magnitud y tendencia hasta 1995 (véase el gráfico 7). Con posterioridad, el auge en la construcción ha convertido este renglón en el principal componente de la formación de capital. No obstante, después del año 2000 ambos componentes han estabilizado su crecimiento con una leve tendencia a la baja. En el cuadro 25 se muestra la

evolución de la formación bruta de capital fijo (1980-2003) en Puerto Rico y otros países de América Latina y el Caribe. En este contexto, Puerto Rico no registra una característica especial, excepto cuando se considera que la formación bruta de capital en la isla, como porcentaje del PNB, sí es una de las más altas de la región.

Cuadro 25

PUERTO RICO, AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: CUENTAS NACIONALES, FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL FIJO, 1980-2003

A precios constantes de mercado

(Porcentajes del PIB)

	1980	1985	1990	1998	1999	2000	2001	2002	2003 a/
	A precios constantes de 1990			A precios constantes de 1995					
Argentina	28,8	17,4	14	20,7	18,7	17,6	15,6	11,2	14,1
Bolivia	12,8	11,1	12,6	24,7	20,9	18,6	14,7	15,9	13,2
Brasil	27,8	20,5	20,7	21,4	19,7	19,8	19,7	18,6	17,5
Chile	19,8	16,5	23,1	26,2	21,5	22,4	22,4	22,3	22,6
Colombia	20,5	19,1	16,6	19,1	12,2	12,4	14,0	14,8	16,9
Costa Rica	22,8	17,6	22,4	21,7	19,3	18,9	19,3	20,0	20,6
Cuba	...	...	...	16,1	16,3	16,9	16,0	15,3	15,8
Ecuador	31,8	20,5	18,4	17,3	13,3	14,8	15,7	17,8	17,9
El Salvador	12,8	11,8	13,7	17,9	17,1	17,5	17,5	17,6	17,6
Guatemala	18,4	11,5	13	18,5	18,8	16,9	16,5	17,0	16,0
Haití b/	15,5	18,8	15,1	27,1	32,6	37,8	37,6	38,4	39,6
Honduras	27,6	19,6	20,2	29	31,3	27,4	24,6	22,6	23,7
México	24,2	17,5	17,9	21,5	22,3	23,1	21,9	21,4	21,0
Nicaragua	16	21,8	16	18	18,5	26,7	25,1	24,9	24,2
Panamá	22,4	14,9	8,5	27,3	32,2	27,3	24,1	22,6	26,2
Paraguay	26,8	19,2	22	21,1	20,3	20,3	15,9	14,3	14,3
Perú	28,9	19,6	21,2	24,4	21,5	19,9	18,3	17,4	17,5
Puerto Rico PNB	19,9	16,1	24,0	26,1	31,3	29,4	27,5	26,5	24,7
Puerto Rico PIB	16,5	14,2	14,5	16,9	20,7	19,7	17,5	16,8	15,7
República Dominicana	28,3	20,9	24,9	23,8	24,7	24,7	24,6	24,1	20,8
Uruguay	23,4	9,6	10,6	15	14,6	13,0	12,2	9,6	8,3
Venezuela	24,9	19,3	14,1	17,4	15,4	15,0	16,5	14,1	9,5

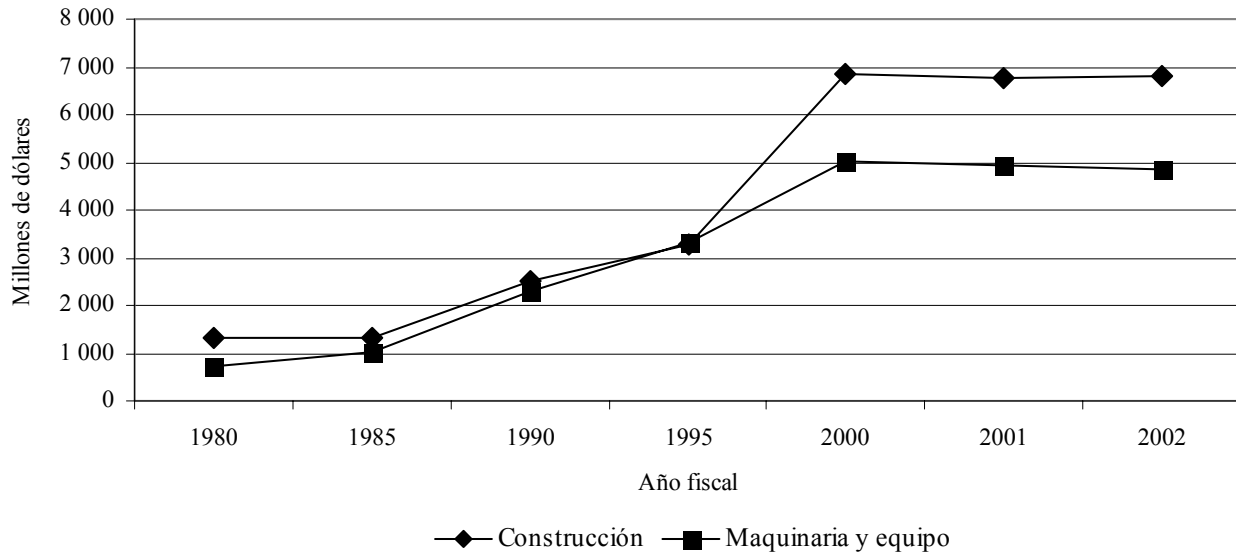
Fuente: CEPAL: América Latina y Caribe; Junta de Planificación: Puerto Rico.

a/ Cifras preliminares.

b/ Se refiere a inversión bruta interna.

Gráfico 7

**PUERTO RICO: FORMACIÓN DE CAPITAL EN CONSTRUCCIÓN,
MAQUINARIA Y EQUIPO**



Fuente: Junta de Planificación de Puerto Rico.

4. Construcción

La construcción, tanto privada como pública, ha representado uno de los sectores más dinámicos de la economía puertorriqueña, pues ambas han cumplido alternativamente el papel de transmisoras de estímulos a corto plazo para sostener el ritmo de crecimiento general (véase el gráfico 8).

El valor de la inversión privada en construcción se ha mantenido en niveles sin precedentes (véase el cuadro 26). La política de bajas tasas de interés establecida por la Reserva Federal de los Estados Unidos ha favorecido la inversión privada en el ramo. Recientemente se han manifestado temores del impacto negativo que podría tener un incremento en las tasas de interés.

Los planes de inversión pública en construcción y las mejoras permanentes durante los primeros años de la década de 2000 han sido el motor de la economía puertorriqueña, lo que ha permitido estimular la economía lo suficiente como para suavizar el impacto de la última recesión.

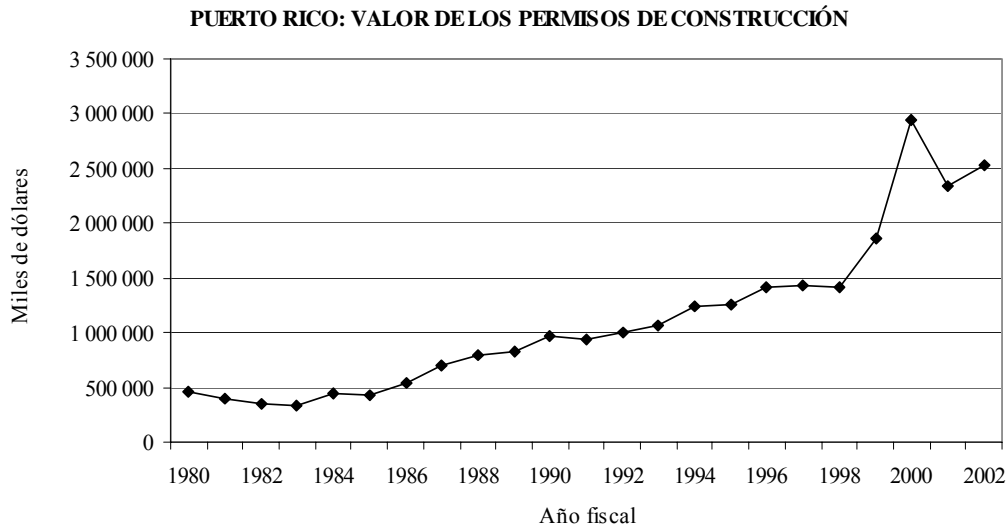
Gráfico 8



Uno de los indicadores de la construcción son las ventas de cemento (Government Development Bank of Puerto Rico, 2003). Puerto Rico produce la mayor parte del cemento que consume por medio de dos plantas en la isla. Las ventas del insumo aumentaron en la década, excepto en 1998. A partir de 2000 volvieron a disminuir para recuperarse moderadamente a partir de 2003.

El valor total de los permisos de construcción muestra una tendencia exponencial que sólo merma en 2002 y se repone en 2003 (véase el gráfico 9).

Gráfico 9



Fuente: Junta de Planificación de Puerto Rico.

Cuadro 26

PUERTO RICO: FORMACIÓN INTERNA BRUTA DE CAPITAL FIJO, AÑOS FISCALES 1980-2002

A precios constantes de 1954

(Millones de dólares)

	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000 a/	2001 a/	2002 b/
Inversión interna bruta, total	724,0	591,0	1 052,8	971,4	1 038,4	1 127,3	1 188,1	1 312,9	1 352,7	1 539,6	1 504,1	2 001,3	1 990,3	2 010,4	1 927,8
Cambio en inventarios	114,0	46,4	109,9	12,8	91,4	101,3	137,1	155,2	67,9	98,9	7,7	108,9	68,4	109,4	56,4
Inversión interna bruta de capital fijo	610,0	544,6	942,9	958,6	947,0	1 026,0	1 051,1	1 157,7	1 284,8	1 440,7	1 496,4	1 892,4	1 922,0	1 901,0	1 871,3
Construcción	361,0	280,9	473,9	490,9	477,7	488,3	489,0	527,4	649,7	728,7	811,7	971,7	1 000,5	988,8	991,7
Empresas privadas	140,0	117,1	207,0	218,2	201,3	218,0	236,8	250,2	288,8	306,7	376,7	554,1	621,4	621,8	627,4
Empresas públicas	149,0	109,3	192,5	197,3	184,2	174,1	171,1	186,4	236,3	265,4	235,0	223,0	194,7	222,3	204,0
Gobierno	72,0	54,4	74,4	75,5	92,2	96,2	81,1	90,8	124,7	156,6	199,9	194,6	184,4	144,7	160,3
Central c/	42,0	31,6	55,6	55,3	64,4	67,6	54,2	58,7	89,9	119,0	160,7	146,8	132,1	92,9	115,9
Municipios	30,0	22,8	18,9	20,2	27,8	28,6	26,9	32,1	34,7	37,6	39,3	47,8	52,3	51,8	44,4
Maquinaria y equipo	250,0	263,8	469,0	467,7	469,3	537,7	562,1	630,3	635,1	712,0	684,7	920,7	921,5	912,2	879,6
Empresas privadas	223,0	239,5	440,2	436,0	434,8	502,8	530,5	590,6	592,3	668,7	649,4	875,5	878,8	876,3	845,2
Empresas públicas	10,5	6,5	11,7	15,3	17,7	14,5	9,9	13,1	17,3	16,6	10,4	15,2	17,4	9,6	10,6
Gobierno	16,0	17,8	17,0	16,4	16,8	20,3	21,7	26,6	25,5	26,7	24,9	30,0	25,3	26,3	23,8
Central c/	13,0	14,6	13,8	13,3	13,4	16,7	18,1	22,5	21,3	22,1	20,3	24,8	20,0	20,8	18,2
Municipios	3,0	3,2	3,3	3,2	3,4	3,6	3,7	4,1	4,2	4,5	4,7	5,1	5,3	5,5	5,5

Fuente: Junta de Planificación, Programa de Planificación Económica y Social, Subprograma de Análisis Económico.

a/ Cifras revisadas.

b/ Cifras preliminares.

c/ Incluye las agencias regulares, la Universidad de Puerto Rico, la Corporación del Fondo del Seguro del Estado y la Autoridad de Carreteras y Transportación.

Puerto Rico se destaca por la alta participación de la construcción en la formación de capital fijo (véase el cuadro 27). Como se analiza en otros capítulos, la construcción se ha convertido en un relevante factor de crecimiento económico y un importante empleador.

5. Manufactura

De 1980 a 2002 la manufactura amplió su aportación al PIB de 5.322,5 millones de dólares a 29.990,5 millones (véase de nuevo cuadro 19). En los últimos 20 años se elevó de 36,8% a 42,2%. La participación del sector en el ingreso interno neto generado pasó de 4.808,7 a 28.088,2 millones de dólares y su participación relativa subió de 38,4% a 45,7% en el mismo período. Una de las características del crecimiento del ingreso interno neto generado por la manufactura comparado con el ingreso interno neto total es el ensanchamiento de la brecha de la distribución funcional.

Cuadro 27

PUERTO RICO, AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL FIJO EN CONSTRUCCIÓN, 1980-2002

(Porcentajes de la inversión bruta fija a precios constantes)

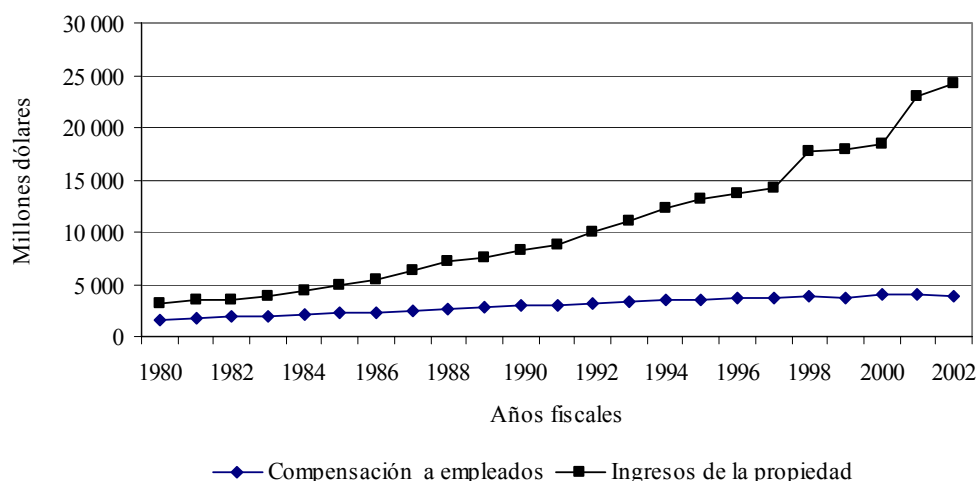
	A precios constantes de 1990			A precios constantes de 1995				
	1980	1985	1990	1998	1999	2000	2001	2002
Argentina	...	...	...	59.3	60.5	61.4	65.9	70.0
Bolivia	...	...	55.7	47.2	44.9	46.4	55.1	57.2
Brasil	47.5	58.8	64.2	72.4	75.9	74.3	71.6	73.3
Chile	...	58.7	51.7	58.3	64.3	59.1	59.4	59.8
Colombia	51.1	62.2	49.5	...	...	...	...	...
Costa Rica	54.6	53.6	38.7	41.0	43.2	45.2	48.3	44.3
Cuba	...	...	...	89.7	90.3	90.4	90.5	93.8
Ecuador	43.1	55.0	45.4	39.6	43.3	41.4	39.3	38.6
El Salvador	...	...	50.9	50.5	50.2	46.5	48.3	50.9
Guatemala	32.4	28.9	29.1	26.2	26.5	23.6	26.3	25.6
Haití	...	...	...	...	...	...	...	...
Honduras	47.0	62.8	59.5	37.6	38.9	43.8	44.1	40.1
México	49.9	55.7	50.2	46.6	47.8	50.0	49.5	51.1
Nicaragua	38.9	31.9	41.5	24.7	21.8	23.8	24.9	27.1
Panamá	69.5	71.6	39.8	51.5	55.2	58.1	56.8	56.3
Paraguay	65.2	67.7	49.5	72.6	77.4	79.5	76.4	78.3
Perú	45.0	55.6	66.3	60.1	60.8	59.6	60.9	56.8
Puerto Rico	64,4	56,2	54,8	86,0	89,6	93,7	95,4	89,7
República Dominicana	41.7	46.4	75.0	69.5	73.0	71.8	70.3	71.0
Uruguay	60.8	69.6	60.9	57.2	63.4	64.2	64.9	71.5
Venezuela	57.8	48.4	55.1	52.0	53.4	51.5	51.5	53.0

Fuente: CEPAL: América Latina y el Caribe; Junta de Planificación: Puerto Rico.

La brecha entre el ingreso de la propiedad y la compensación a los empleados se amplió en los últimos 20 años (véase el gráfico 10). Al comienzo de la década de 1980, el ingreso proveniente de la propiedad equivalía casi al doble de la compensación a los empleados (3.100 millones de dólares contra 1.600 millones). En el año fiscal 2002 eran más de seis veces mayores (24.100 millones de dólares contra 3.900). El ritmo de crecimiento del ingreso de la propiedad, marcado por el rendimiento de la inversión externa, fue de 9,7% en los últimos 20 años, mientras que el de la compensación a los empleados fue sólo de 4%. El panorama del sector pone de manifiesto la tendencia global de los últimos años de un bajo ritmo de crecimiento de la compensación a los empleados contra un alto crecimiento del rendimiento del capital y las ganancias.

Gráfico 10

**PUERTO RICO: DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DEL INGRESO NETO
DE LA MANUFACTURA**



Fuente: Junta de Planificación de Puerto Rico.

En el aporte de la manufactura al ingreso neto, los renglones principales son los productos químicos, la maquinaria y los artículos de metal, así como el procesamiento de alimentos. Los productos químicos y sus derivados han elevado su participación de 32,3% en 1980 a 63,7% en 2002. La fuerte inversión externa en la industria farmacéutica, promovida con incentivos fiscales, ha sido el puntal de la manufactura en la isla (véase el cuadro 28).

La producción de maquinaria y productos de metal, controlada también en su mayor parte por inversión externa, es el segundo renglón en el sector manufacturero. Si bien su aportación al producto ha crecido en los pasados 20 años, su participación relativa en el ingreso neto de la manufactura se ha reducido de 30,4% a 25,4% en 2002. El renglón de procesamiento de alimentos, con fuerte presencia de la industria local, también ha menguado su participación relativa en el ingreso neto de la manufactura de 11% en 1980 a 6% en 2002. El resto de los renglones redujo su participación en el ingreso neto del sector de 26,3% a 5%. En comparación con América Latina y el Caribe, Puerto Rico posee la más alta participación de la manufactura en el producto (véase el cuadro 29); los datos para la última década muestran un crecimiento constante de dicha participación, aunque a tasas menores que en otros países como Trinidad y Tabago o Grenada.

Cuadro 28

PUERTO RICO, INGRESO NETO POR SECTOR PRINCIPAL, AÑOS FISCALES 1980-2002

(Millones de dólares)

	1980	1985	1990	1995	2000 a/	2001a/	2002 b/	Tasas de crecimiento		
								1980-2002	1990-2002	1980-1990
Ingreso neto	9 212,8	12 182,2	17 941,0	23 653,4	32 610,4	34 476,1	35 601,9	6,3	7,1	6,9
Menos: Resto del mundo c/	(3 406,2)	(5 287,0)	(8 984,8)	(1 419,9)	(20 283,2)	(25 138,6)	(25 926,2)	9,7	11,2	10,2
Gobierno federal	250,8	411,4	534,5	721,7	886,4	904,7	954,2	6,3	6,0	7,9
Otros no residentes c/	(3 657,0)	(5 698,4)	(9 519,3)	(14 916,7)	(21 169,6)	(26 043,3)	(26 880,4)	9,5	10,9	10,0
Ingreso neto interno	12 612,9	17 469,2	26 925,8	37 848,4	52 893,7	59 614,6	61 528,0	7,5	8,6	7,9
Agricultura	465,5	409,6	486,1	442,0	669,0	612,7	599,2	1,2	2,1	0,4
Manufactura	4 808,7	7 116,7	11 276,5	16 684,5	22 348,3	27 013,4	28 088,2	8,4	9,6	8,9
Construcción y minería d/	341,7	318,9	705,3	932,9	1 732,8	1 621,7	1 638,1	7,4	8,8	7,5
Transportación y servicios públicos e/	1 003,2	1 247,7	1 777,5	2 359,7	2 968,1	3 206,7	3 510,4	5,9	7,0	5,9
Comercio	1 621,0	2 284,6	3 420,1	4 107,7	5 751,6	6 008,1	6 031,8	6,2	5,8	7,8
Finanzas, seguros y bienes raíces	1 346,3	2 140,5	3 280,1	4 735,2	8 263,8	3 206,7	9 239,6	9,1	10,9	9,3
Servicios	1 130,2	1 605,7	2 643,0	4 146,1	5 682,4	6 001,5	6 125,8	8,0	8,8	8,9
Gobierno	1 896,3	2 345,6	3 337,2	4 440,3	5 477,7	5 991,9	6 294,9	5,6	6,6	5,8
Central f/	1 573,0	1 996,1	2 884,3	3 793,3	4 600,7	5 083,9	5 355,8	5,7	6,4	6,3
Municipios	323,3	349,5	452,9	647,0	877,0	908,0	939,1	5,0	7,6	3,4

Fuente: Junta de Planificación, Programa de Planificación Económica y Social, Subprograma de Análisis Económico.

a/ Cifras revisadas.

b/ Cifras preliminares.

c/ Las cifras entre paréntesis son negativas.

d/ Minería incluye únicamente las canteras.

e/ Incluye estaciones de radio y televisión.

f/ Incluye las agencias regulares, la Universidad de Puerto Rico, la Corporación del Fondo del Seguro del Estado y la Autoridad de Carreteras y Transportación.

Cuadro 29

CRECIMIENTO ECONÓMICO

PUERTO RICO, AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PARTICIPACIÓN DE LA INDUSTRIA
MANUFACTURERA EN LA GENERACIÓN DEL PRODUCTO, 1980-2002

(Porcentajes del producto interno bruto total a precios constantes)

	Dólares a precios de 1990			Dólares a precios de 1995					
	1980	1985	1990	1995	1998	1999	2000	2001	2002
Argentina	30,3	27,7	26,8	17,2	17,3	16,4	15,9	15,5	15,4
Bolivia	18,4	15,2	17,0	16,7	15,9	16,4	16,3	16,3	16,2
Brasil	27,2	24,8	22,8	21,2	20,3	19,6	19,8	19,6	19,9
Chile	19,3	18,2	18,5	18,0	16,1	16,1	16,2	15,8	15,9
Colombia	21,5	20,0	19,9	14,6	13,5	12,9	14,0	13,6	13,5
Costa Rica	19,5	19,5	19,4	19,9	20,9	24,1	23,0	20,7	20,8
Cuba	...	...	...	19,9	18,8	19,0	18,8	18,0	17,6
Ecuador	20,0	19,8	15,6	11,3	11,6	9,4	6,3	7,3	7,0
El Salvador	22,9	20,7	21,7	21,3	22,7	22,8	23,3	23,8	24,0
Guatemala	13,9	13,2	12,5	11,7	11,2	11,1	10,9	10,8	10,6
Haití	18,2	16,2	15,8	19,2	18,2	17,1	16,7	16,8	17,1
Honduras	15,4	15,7	16,3	17,3	17,8	18,5	18,5	19,0	19,2
México	18,6	18,0	19,0	19,1	21,1	21,2	21,2	20,5	20,2
Nicaragua	20,2	20,4	16,9	21,5	21,7	21,3	21,6	21,8	22,2
Panamá	10,1	9,4	9,5	8,8	8,5	7,6	7,0	6,6	6,2
Paraguay	18,8	17,8	17,3	15,6	15,0	15,0	15,3	15,1	15,0
Perú	29,3	27,1	27,3	15,1	14,3	14,1	14,5	14,5	14,4
Puerto Rico	36,8	39,9	39,6	40,7	42,5	40,3	39,0	41,6	42,2
República Dominicana	13,9	12,6	13,5	18,3	17,2	16,9	16,9	16,2	16,2
Uruguay	28,6	25,9	25,9	19,7	19,2	18,2	18,2	17,4	17,0
Venezuela	15,9	21,3	20,5	17,2	15,6	15,5	15,2	14,7	14,3
Antigua y Barbuda	...	...	...	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3
Barbados	11,7	10,1	9,7	6,6	6,5	6,1	5,9	5,5	5,6
Belice	...	...	...	13,7	12,7	12,5	13,5	13,1	...
Dominica	...	...	...	6,3	7,4	6	6,5	5,7	4,7
Granada	...	...	...	6,6	7,3	7,6	8	7,7	7,5
Guyana	10,9	9,1	7,6	3,8	3,3	3,7	3,2	3,2	3,3
Jamaica	18,1	19,8	19,5	16,9	15,5	15,3	15,3	15,1	14,9
Saint Kitts y Nevis	...	...	...	10,8	10,9	11,4	12,6	13,2	12,5
San Vicente y las Granadinas	...	...	...	8,4	7,4	7,1	6,3	6,6	6,3
Santa Lucía	...	...	...	8,9	7,9	8	7,7	7,7	8,1
Suriname	...	...	...	15,4	17,5	15,4	16,2	...	...
Trinidad y Tabago	9,2	10,6	12,7	16,8	19,1	21,6	22,6	22,6	21,3

Fuente: CEPAL: América Latina y Caribe; Junta de Planificación: Puerto Rico.

El segundo sector económico en términos de su aportación al ingreso neto es el de los servicios, que ha mantenido una participación de aproximadamente 40% del ingreso neto de la isla sin cambios significativos en los últimos 20 años. Dentro de este sector, el financiero muestra la expansión mayor en el período. El sector de los servicios en conjunto aumentó su participación

relativa en el ingreso neto total de 9,7% en 1980 a 15% en 2002. El sector del comercio redujo su participación relativa de 13% en 1980 a 9,8% en 2002. El sector de gobierno también ha disminuido su participación, de 15,3% en 1980 a 10,2% en 2002. El gobierno es el tercer sector en aportación al ingreso neto de la isla. La agricultura continúa en descenso como sector de importancia. En 1980 su participación relativa representaba 3,5% del ingreso neto, la que en 2002 descendió a 1%.

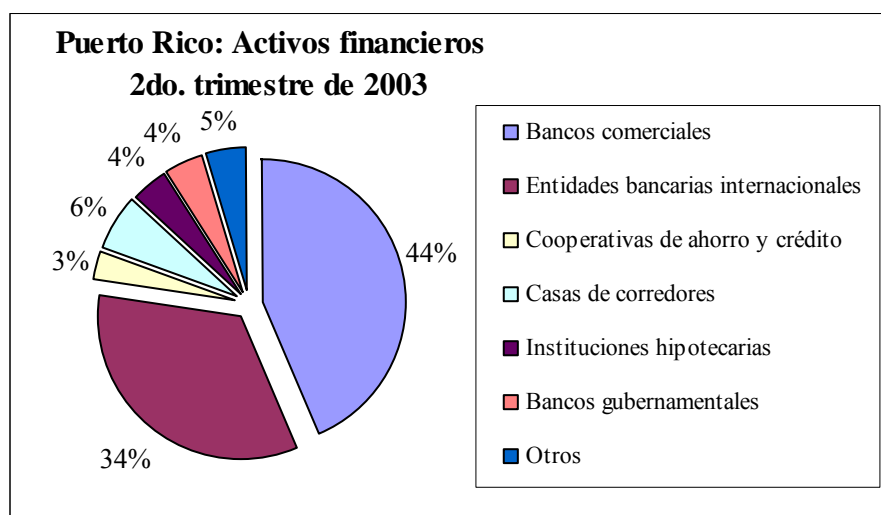
El sector de los servicios se ha convertido en el principal empleador del país, superando al sector manufacturero, que mostró una reducción significativa de 22,7% en 1980 a 13% en el año 2002, de 150.000 empleos en el período 1985-1995 a poco menos de 120.000 en 2002. Se observa que todas las actividades de la manufactura han experimentado reducciones en el empleo, excepto el sector farmacéutico. El sector de manufactura, aunque manifiesta ser el de mayor participación en el ingreso neto del país, ha sido superado por el sector de los servicios como el principal empleador (véase el recuadro 1).

6. Turismo

Igual que el resto de las islas del Caribe, Puerto Rico ha identificado al turismo como uno de sus sectores estratégicos. Aun cuando la actividad está centrada en los visitantes de los Estados Unidos y la isla es un destino turístico de costo relativamente alto, se están ensayando nuevos enfoques y desarrollando nuevas atracciones, como el turismo hacia el interior del país en hoteles y paradores de costos módicos, que representan una alternativa al turismo de grandes hoteles en las playas. Otra modalidad es la denominada *todo incluido*. Pese a que el turismo en Puerto Rico no es directamente una gran fuente de empleo, es una actividad en continuo desarrollo con efecto multiplicador en actividades relacionadas. Su impacto en el transporte, restaurantes, comunicaciones y otros sectores es apreciable, con importante potencial de crecimiento.

Recuadro 1

EL SECTOR FINANCIERO EN PUERTO RICO a/



El sector financiero se ha convertido en el principal renglón de los servicios en Puerto Rico. La mayoría de sus activos están relacionados con la banca comercial. En sus orígenes el sector financiero estaba relacionado con el financiamiento de la producción agrícola, principalmente caña de azúcar, café, tabaco y comercio. El sector siempre ha contado con la presencia de bancos de los Estados Unidos y Canadá, además de una presencia significativa de bancos locales. Aparte del financiamiento agrícola y comercial, el financiamiento a los consumidores estuvo limitado por las restricciones de liquidez de la economía local. La expansión del financiamiento a los consumidores dependía de obtener la suficiente liquidez en los mercados secundarios de los Estados Unidos. Aun con estas restricciones, la expansión económica en las décadas de 1950 y 1960 y el auge de la construcción de viviendas permitieron al sector financiero expandirse, principalmente a través de las asociaciones de ahorro y préstamos. Estas asociaciones en su origen eran de carácter mutualista, orientadas al financiamiento de vivienda y construcción. Amparadas en la reglamentación de los mercados financieros de los Estados Unidos, de la gran depresión y la posguerra, las asociaciones de ahorro y crédito crecieron junto con la banca comercial gracias al auge de la construcción de vivienda urbana.

A finales de la década de 1970, los incentivos fiscales de los Estados Unidos a las subsidiarias de empresas localizadas en sus territorios b/ provocó que una gran cantidad de fondos provenientes de las ganancias de estas empresas fueran depositados en bancos de Puerto Rico. El incremento de la liquidez permitió una expansión significativa del financiamiento de *actividades elegibles* como construcción, compra de vivienda y deuda pública. Por otra parte, el exceso de liquidez y las muchas actividades elegibles estimularon la expansión de otros intermediarios financieros como las casas de corredores de valores para colocar capital en el mercado. Aunque el sector financiero de Puerto Rico fue favorecido por la liquidez de los *fondos 936*, entidades como las asociaciones de ahorro y préstamos, que eran susceptibles al riesgo de interés porque financiaban activos de largo plazo con fondos de corto plazo, sufrieron el impacto del incremento en las tasas de interés después del *shock* de los precios del petróleo en 1973-1974. Las altas tasas de interés de finales de la década de 1970 debilitaron todo el sector financiero que dependía o se había concentrado en el financiamiento de la construcción y la vivienda. Un número significativo de bancos

/Continúa

Recuadro 1 (Conclusión)

locales pasó a manos extranjeras. En la década de los ochenta, aunque se comienza a dismantelar la reglamentación del sector financiero para darle mayor flexibilidad, empresas como las asociaciones de ahorro y préstamos comenzaron a desaparecer convertidas en bancos comerciales por acciones. Otras fueron liquidadas o fusionadas con bancos comerciales.

Una de las modalidades bancarias promovidas en Puerto Rico son las Entidades Bancarias Internacionales (EBI). Las EBI surgen para competir en los mercados financieros extraterritoriales (*offshore banking*) que se han desarrollado en el Caribe. Excepto los bancos internacionales que adoptaron esta modalidad, las EBI no prosperaron. En la década de 1990 se enmienda la ley de las EBI para permitirles operar en los Estados Unidos con tratamiento fiscal favorable, lo que las hace crecer. En 2003, 34% de los activos financieros pertenecía a las EBI, mientras la banca local poseía 44%. En 2002 la banca comercial generó 56,9% del ingreso neto del sector financiero y las EBI 41,6%.

Otra rama del sector financiero que ha cobrado importancia es el sector cooperativista. A pesar de que representan una porción pequeña de los activos financieros, las cooperativas de ahorro y crédito son una de las fuentes de financiamiento más accesibles a los sectores comunitarios. Sus préstamos ascendieron a 3.462 millones de dólares en 2003. Otro sector con presencia importante es el de las casas de corredores de valores. Debido a la integración del sector financiero de Puerto Rico con el de los Estados Unidos, una cantidad creciente de financiamiento local es colocado en los mercados financieros de los Estados Unidos por medio de estas casas, las cuales han generado activos por más de 8.000 millones de dólares.

Finalmente, la desregulación de la banca comercial de los Estados Unidos mediante la Ley de Modernización Financiera (Ley Gramm-Leach-Bliley) de 1999 ha eliminado muchos obstáculos a la diversificación de las actividades financieras. Así, la banca comercial ha expandido sus servicios a corretaje, de inversiones, seguros de contingencias y negocios relacionados con la banca electrónica. La banca cooperativista ha sido también liberalizada para competir en los nuevos mercados.

Fuente: Oficina del Comisionado de Instituciones Financieras de Puerto Rico.

a/ En el recuadro se excluyen los compañías de seguros y de bienes raíces.

b/ Se les clasificaba como *possessions corporations* para fines tributarios.

En el período 1990-2002 se registró un crecimiento promedio de 2% del número de visitantes. Los años de mayor auge fueron 1998 con 4,6 millones de visitantes y 2001 con 4,9 millones. En 2002 visitaron la isla 4,3 millones de personas, de las cuales más de 70% provinieron de los Estados Unidos.

En términos de infraestructura, el turismo ha incrementado el inventario de habitaciones de 8.415 en 1992 a 12.778 en 2002, lo que arroja un aumento promedio de 4% anual. Se proyecta construir 11 nuevos hoteles para el año 2006 con 2.647 habitaciones adicionales (Government Development Bank of Puerto Rico, 2003).

Un mayor análisis de este sector y su competitividad se encuentran en el capítulo II.

7. Sector externo

Los productos farmacéuticos son el principal renglón de las exportaciones de Puerto Rico. Su participación en el valor total de las exportaciones se ha duplicado de 33,4% en 1990 a 66% en 2002, un promedio de 14% anual. Esto representa un aumento en el valor de las exportaciones de estos productos de 6.440,6 millones de dólares a 31.136,4 millones en 12 años. El comercio exterior de Puerto Rico ha pasado del monocultivo del azúcar durante los primeros 50 años del siglo XX a la concentración de la producción en la industria farmacéutica. Los renglones de maquinaria y alimentos le siguen lejanamente a la industria farmacéutica en términos de su participación en las exportaciones. La primera representó 12% y la segunda 8% en 2002 (véase el cuadro 30).

Consistente con el hecho de que Puerto Rico es un gran centro de producción farmacéutica, el renglón con mayor participación en las importaciones lo es también la industria farmacéutica con 28,6% del valor de las importaciones. Maquinaria (12,8%), alimentos (8,3%) y equipo de transportación (7,4%) son también renglones importadores significativos (véase el cuadro 31). Así, Puerto Rico importa los mismos tipos de productos manufacturados que exporta en un proceso en el que predominan las empresas de inversión externa. Esta concentración tan alta del comercio exterior en pocos sectores asemeja su estructura comercial a la de los países con alta presencia de industrias de transformación y reexportación o maquiladoras.

La balanza de pagos de Puerto Rico muestra el continuo financiamiento del déficit comercial y de cuenta corriente mediante la importación de capital vía inversión externa. Se experimenta un mecanismo de ajuste automático tipo regional con los Estados Unidos, su principal socio comercial, con el que comparte moneda y jurisdicción (véase el cuadro 32).

El 88,5% de las exportaciones de Puerto Rico son enviadas a los Estados Unidos. Puerto Rico recibe el 50,2% de sus importaciones de los Estados Unidos. A pesar de esta concentración, Puerto Rico ha diversificado sus fuentes de importaciones. Otros elementos de importancia en la balanza de pagos son los rendimientos de capital en la cuenta de compras de artículos y servicios. En 2002, 29.025 millones de dólares de un total de 42.513 millones en esta cuenta fueron pagos de ganancias e interés a la inversión externa, principalmente a residentes de los Estados Unidos. Por otra parte, Puerto Rico recibe 10.251 millones de dólares en transferencias unilaterales de los Estados Unidos. Como producto de su estructura económica y su relación con las inversiones externas, Puerto Rico paga más utilidades al financiamiento externo que cualquier otro país de América Latina y el Caribe (véase el cuadro 33).

Cuadro 30

PUERTO RICO: EXPORTACIONES DE MERCANCÍAS POR CLASIFICACIÓN INDUSTRIAL UNIFORME (CIU), AÑOS FISCALES 1990-2002

(Millones de dólares)

CIU/SIC	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	1990-2002 a/
Exportaciones registradas	19 305,4	23 811,3	22 944,4	23 946,8	30 272,9	34 901,8	38 465,7	46 900,8	47 172,3	7,7
01 – 09 Agricultura	105,7	112,6	69,3	82,6	92,5	71,8	93,1	66,8	73,9	-2,9
10 – 14 Minería	22,9	13,6	11,3	11,2	58,8	32,3	42,1	9,1	5,9	-10,7
20 – 39 Manufactura	19 085,5	23 653,9	22 852,0	23 837,3	30 108,7	34 767,0	38 305,1	46 793,0	47 052,9	7,8
20 Alimentos	2 703,0	2 830,4	3 319,6	3 386,4	3 645,3	4 218,8	3 854,1	3 624,0	3 698,9	2,6
2091-2092 Pescado	573,7	350,5	352,6	203,3	202,2	180,8	250,9	262,3	149,2	-10,6
21 Tabaco	69,5	163,1	132,1	149,0	180,0	132,6	112,2	214,2	126,4	5,1
22 – 23 Ropa y textiles	798,0	903,7	832,1	805,4	805,1	728,5	695,1	681,6	620,9	-2,1
24 – 25 Madera, productos de madera y muebles	73,3	43,7	39,2	30,5	21,7	29,5	27,8	29,1	29,4	-7,3
26 – 27 Papel, imprenta y editoriales	101,1	145,3	117,8	89,9	104,0	86,3	101,0	87,7	87,7	-1,2
28 Productos químicos	8 344,6	11 170,3	9 923,9	10 627,8	15 748,9	19 551,1	22 644,7	30 795,9	33 318,4	12,2
283 Drogas y preparaciones farmacéuticas	6 440,6	8 868,2	7 514,1	8 328,5	13 203,6	17 330,0	20 763,1	28 623,4	31 136,4	14,0
29 Refinerías y productos de petróleo	645,0	302,8	249,3	228,8	181,2	150,3	228,0	246,4	76,2	-16,3
30 Productos de goma y plásticos	222,2	169,2	183,2	169,9	180,7	182,0	189,4	164,6	128,3	-4,5
31 Cuero y productos de cuero	268,1	433,6	342,1	352,0	395,9	328,3	275,9	237,0	146,2	-4,9
32 Productos de piedra, cristal, arcilla, concreto y cemento	100,0	59,2	58,2	74,4	59,3	109,7	59,7	56,3	71,8	-2,7
33 Productos primarios de metal	89,1	108,9	91,4	135,9	96,6	85,9	100,9	276,8	136,0	3,6
34 Productos fabricados de metal	238,9	322,3	217,0	188,9	303,9	369,0	363,0	341,3	244,5	0,2
35 Maquinaria, excepto eléctrica	2 034,6	2 292,2	3 254,7	3 490,0	3 997,8	3 966,2	4 608,5	5 086,3	3 738,2	5,2
3573 Computadoras electrónicas	1 797,4	2 033,0	2 999,6	3 062,5	3 290,2	3 385,2	3 899,0	4 125,7	2 833,6	3,9
36 Maquinaria eléctrica	1 908,3	2 761,4	2 202,3	2 204,4	2 380,6	2 422,9	2 841,6	2 419,4	1 880,5	-0,1
37 Equipo de transportación	123,9	91,5	76,9	85,0	98,1	109,7	128,2	153,7	185,9	1,9
38 Instrumentos profesionales y científicos	1 197,2	1 664,1	1 629,6	1 625,5	1 682,8	2 054,7	1 800,5	2 066,6	2 283,3	5,5
39 Manufactura miscelánea	168,7	192,2	182,6	193,5	226,8	241,5	274,5	312,1	280,3	4,3
75 – 76 Servicios de reparación	42,3	23,8	6,7	12,6	7,2	5,8	11,1	17,3	27,8	-3,4
99 Mercancía no clasificada	49,0	7,4	5,1	3,1	5,7	24,9	14,3	14,6	11,8	-11,2
Mercancía devuelta	6,2	0,2	0,2	0,2	1,3	16,6	11,6	0,1	0,9	-14,9
Mercancía con valor estimado b/	42,8	7,2	4,8	2,9	4,4	8,3	2,7	13,6	10,9	-10,8
Mercancía sin enumerar	-	-	0,1	-	-	-	-	0,9	-	-

Fuente: Junta de Planificación, Programa de Planificación Económica y Social, Subprograma de Análisis Económico.

a/ Tasas de crecimiento.

b/ Estimado por el Departamento de Comercio de los Estados Unidos.

Cuadro 31

PUERTO RICO: IMPORTACIONES DE MERCANCÍAS POR CLASIFICACIÓN INDUSTRIAL UNIFORME (CIU), AÑOS FISCALES 1989-2002

(Millones de dólares)

CIU/SIC	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	1990-2002 a/
Importaciones registradas	14 042,8	15 721,6	15 904,3	15 387,3	16 385,9	16 654,2	18 816,6	19 060,9	21 387,4	21 797,5	25 299,4	27 042,8	29 149,3	28 984,6	5,2
01 - 09 Agricultura	216,4	251,7	182,1	161,1	178,0	287,9	323,5	358,8	415,3	408,4	432,0	362,9	407,4	406,7	4,1
10 - 14 Minería	448,3	668,1	885,7	595,4	573,0	501,5	609,0	506,8	329,1	133,3	92,5	458,4	199,3	292,3	-6,7
20 - 39 Manufactura	12 963,6	14 573,6	14 696,6	14 486,2	15 491,6	15 720,9	17 755,5	18 103,7	20 532,2	21 165,6	24 495,5	26 069,9	28 423,4	28 159,7	5,6
20 Alimentos	2 050,6	2 082,8	2 021,0	2 028,4	2 020,7	2 000,3	2 011,2	2 149,9	2 192,7	2 226,5	2 301,1	2 182,1	2 624,0	2 410,0	1,2
2091-2092 Pescado	335,9	300,7	201,7	242,6	243,8	295,4	294,1	321,1	299,4	317,1	283,0	263,0	232,6	197,1	-3,5
21 Tabaco	41,0	50,4	59,0	55,1	67,4	82,9	81,5	45,2	27,4	27,1	25,7	22,5	40,5	21,4	-6,9
22 - 23 Ropa y textiles	641,0	656,0	689,7	761,8	733,3	707,8	789,3	840,3	813,8	915,9	1 003,6	1 038,5	1 042,9	990,4	3,5
24 - 25 Madera, productos de madera y muebles	312,2	345,3	307,0	318,2	362,0	355,0	351,4	377,3	405,6	429,7	503,4	433,6	438,0	398,2	1,2
26 - 27 Papel, imprenta y editoriales	508,0	526,5	531,4	525,5	501,6	476,3	504,9	541,4	508,9	531,5	599,8	572,1	691,3	667,0	2,0
28 Productos químicos	2 906,5	3 562,8	3 689,7	3 462,1	3 688,8	3 109,3	3 637,8	4 151,7	5 416,3	5 842,0	7 306,4	9 037,6	10 446,9	12 342,5	10,9
283 Drogas y preparaciones farmacéuticas	1 649,3	2 206,3	2 296,0	2 066,0	2 244,6	1 500,9	1 682,6	1 910,8	3 206,1	3 644,2	4 646,9	5 840,4	7 009,4	8 292,9	11,7
29 Refinerías y productos de petróleo	1 165,7	1 302,8	1 240,0	1 047,8	1 027,3	890,1	989,7	1 159,4	1 572,3	1 579,2	1 379,5	1 993,3	2 339,5	1 612,1	1,8
30 Productos de goma y plásticos	471,9	526,7	583,5	642,1	589,0	596,7	585,5	509,7	516,9	508,6	606,6	570,3	641,4	614,6	1,3
31 Cuero y productos de cuero	208,3	258,7	250,5	235,5	219,9	280,0	296,7	330,4	396,6	335,1	301,9	266,0	288,8	270,9	0,4
32 Productos de piedra, cristal, arcilla, concreto y cemento	157,3	176,1	165,7	160,4	188,7	177,3	187,5	195,6	241,4	233,7	288,0	286,1	295,5	298,5	4,5
33 Productos primarios de metal	439,3	447,9	418,2	382,2	373,0	357,7	384,9	404,5	474,7	490,0	537,0	424,2	481,2	422,5	-0,5
34 Productos fabricados de metal	317,1	313,5	326,6	336,4	367,6	349,7	332,2	347,5	381,1	374,3	477,5	436,1	574,6	413,0	2,3
35 Maquinaria, excepto eléctrica	966,7	1 009,7	1 157,9	1 020,8	1 013,9	1 128,4	1 250,5	1 382,4	1 370,4	1 489,6	2 101,1	1 848,6	1 888,9	1 686,3	4,4
3573 Computadoras electrónicas	408,6	422,9	536,1	361,8	282,1	330,0	420,6	456,3	317,4	375,6	695,2	522,5	509,0	565,6	2,5
36 Maquinaria eléctrica	1 160,2	1 459,4	1 374,1	1 467,1	1 852,8	2 441,4	3 140,3	2 447,2	2 423,8	2 578,8	2 808,9	2 920,9	2 650,9	2 027,0	2,8
37 Equipo de transportación	1 096,2	958,7	843,2	916,7	1 227,8	1 490,2	1 821,8	1 764,5	2 241,2	2 097,2	2 678,5	2 332,1	2 129,2	2 133,3	6,9
38 Instrumentos profesionales y científicos	352,9	523,9	525,9	632,9	747,4	691,9	776,2	856,7	901,8	876,2	863,9	933,5	924,5	1 043,2	5,9
39 Manufactura miscelánea	168,7	372,4	513,2	493,2	510,5	585,9	614,1	600,0	647,3	630,2	712,6	772,4	928,3	808,8	6,7
75 - 76 Servicios de reparación	5,7	5,3	2,2	3,1	4,2	2,7	5,2	5,0	9,6	8,2	8,4	7,8	6,8	7,8	3,3
99 Mercancía no clasificada	408,8	222,9	137,7	141,5	138,9	141,2	123,4	86,6	101,2	82,0	271,0	143,8	112,4	118,1	-5,2
Mercancía devuelta	36,5	43,2	80,6	97,6	99,3	115,5	99,4	78,7	91,9	76,7	239,6	134,2	91,6	112,9	8,3
Mercancía con valor estimado b/	266,2	178,5	56,4	42,7	38,5	24,4	19,0	5,9	2,1	3,4	5,7	8,4	19,6	5,1	-25,6
Mercancía sin enumerar	104,7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,3	0,4	-	-	0,0
Otros artículos	1,4	1,2	0,7	1,2	1,1	1,3	5,0	2,0	7,2	1,9	25,4	0,8	1,2	0,1	-18,7

Fuente: Junta de Planificación, Programa de Planificación Económica y Social, Subprograma de Análisis Económico.

a/ Tasas de crecimiento.

b/ Estimado por el Departamento de Comercio de los Estados Unidos.

Cuadro 32

PUERTO RICO: BALANZA DE PAGOS, AÑOS FISCALES 1985-2003

	1985	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Total	15 118	24 846	30 717	30 695	32 016	37 886	41 857	46 148	55 445	55 796	62 743
Ventas de artículos y servicios											
Mercancía ajustada	12 026	20 644	26 047	25 676	26 980	32 511	36 565	40 346	49 039	49 610	56 301
Transportación	447	560	691	730	748	755	668	640	636	507	496
Gastos de viajeros	758	1 366	1 828	1 898	2 046	2 233	2 139	2 388	2 728	2 486	2 677
Rendimientos de capital	1 133	1 324	1 041	1 188	937	1 087	1 049	1 018	1 099	996	1 008
Gastos netos de agencias federales en PR	509	581	740	771	810	775	793	903	954	1 019	1 153
Servicios misceláneos	245	371	371	433	495	525	644	854	989	1 177	1 109
Total	20 739	32 674	41 329	42 577	45 543	51 004	57 062	60 256	68 870	69 262	76 197
Compras de artículos y servicios											
Mercancía ajustada	11 715	19 199	21 833	22 029	24 196	26 375	31 921	34 084	37 395	36 741	42 513
Transportación	1 177	1 442	1 622	1 674	1 702	1 655	1 762	1 876	1 948	1 849	2 068
Gastos de viajeros	411	630	833	821	869	874	815	931	1 004	928	985
Rendimientos de capital	6 779	10 797	15 899	16 922	17 545	20 826	21 390	22 186	27 186	28 269	29 025
Servicios misceláneos	656	606	1 141	1 131	1 233	1 274	1 175	1 179	1 338	1 474	1 607
Saldo de artículos y servicios a/	(5 621)	(7 828)	(10 611)	(11 882)	(13 527)	(13 119)	(15 205)	(14 108)	(13 425)	(13 466)	(13 454)
Interés neto del gobierno a/	(162)	(153)	(202)	(219)	(235)	(252)	(292)	(280)	(333)	(416)	(421)
Transferencias unilaterales, neto	3 687	4 684	5 960	6 487	7 154	7 456	9 089	8 484	9 021	9 792	10 257
Remesas privadas	170	197	235	239	278	312	388	414	402	458	475
Transferencias del gobierno federal	3 369	4 310	5 570	6 043	6 592	6 805	8 197	7 447	7 886	8 660	9 317
A las agencias del gobierno E.L.A.	1 166	1 417	1 791	1 797	1 870	1 937	2 639	2 174	2 202	2 470	2 490
A individuos y otros	2 203	2 893	3 780	4 246	4 722	4 868	5 558	5 273	5 683	6 190	6 827
Transferencias de gobiernos Estatales	14	16	13	12	13	14	12	10	6	(32)	(53)
Transferencias de otros no residentes	134	162	143	193	271	325	492	614	728	705	519
Balance total a/ b/	(2 096)	(3 296)	(4 853)	(5 614)	(6 608)	(5 914)	(6 407)	(5 904)	(4 736)	(4 091)	(3 618)
Movimientos netos de capital, total a/	(1 728)	(78)	(389)	1 017	(1 578)	5 513	2 948	2 517	6 558	526	(777)
Aumento neto (+) o disminución neta											
(-) en las inversiones del											
Exterior en Puerto Rico	917	734	654	2 140	1 310	7 304	4 842	2 784	3 496	10 489	3 558
A largo plazo c/	596	694	353	3 039	806	2 827	832	723	1 650	2 789	1 089
A corto plazo	320	41	301	(899)	504	4 477	4 010	2 061	1 846	7 701	2 469
Aumento neto (-) o disminución neta											
(+) en las inversiones de											
Puerto Rico en el exterior a/	(2 645)	(812)	(1 043)	(1 123)	(2 889)	1 791	1 894	(267)	(9 963)	9 963	4 335
A largo plazo a/	(302)	148	(764)	(1 784)	(1 337)	(1 108)	(500)	67	1 863	1 863	1 139
A corto plazo a/	(2 343)	(961)	(280)	661	(1 552)	(682)	(1)	(334)	8 101	8 101	(5 474)
Transacciones desconocidas	3 824	3 374	5 242	4 597	8 186	401	3 460	3 386	3 564	3 564	4 395

Fuente: Junta de Planificación de Puerto Rico, Área de Planificación Económica y Social, Negociado de Análisis Económico.

Nota: Una cifra positiva indica la creación de un crédito, una cifra negativa indica la creación de un débito.

a/ Las cifras entre paréntesis son negativas.

b/ Balance en artículos y servicios, transferencias unilaterales e interés neto.

c/ No incluye inversiones directas, netas, desde el año fiscal 1983.

Cuadro 33

PUERTO RICO, AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: FINANCIAMIENTO EXTERNO,
UTILIDADES PAGADAS, 1980-2001

(Millones de dólares)

	1980	1985	1990	1995	2000	2001
Total a/	4 620,4	4 509,3	7 073,1	12 589,1	20 456,8	19 493,5
Argentina	605,0	426,0	637,0	2 129,4	2 521,1	1 650,6
Bahamas	...	...	...	...	...	...
Barbados	6,1	4,5	9,1	6,8	...	...
Bolivia	19,1	52,8	17,0	38,3	148,4	170,3
Brasil	955,0	1 682,0	1 892,0	2 814,0	4 237,9	5 005,5
Chile	86,0	158,5	387,0	2 177,1	2 461,9	2 256,1
Colombia	110,3	395,0	964,0	358,7	679,4	898,0
Costa Rica	19,8	27,1	59,6	108,9	1 140,8	595,8
Ecuador	111,0	126,0	125,0	144,1	279,6	333,0
El Salvador	41,1	33,7	31,3	...	59,5	73,4
Guatemala	43,7	21,5	37,0	72,3	224,1	263,6
Guyana	...	1,8	...	...	...	...
Haití	11,0	6,6	...	3,8	...	...
Honduras	77,7	58,0	72,0	62,6	70,0	90,0
Jamaica	113,8	19,0	189,1	229,8	275,6	...
México	1 366,0	954,0	2 304,0	2 827,2	5 894,3	5 317,7
Nicaragua	20,5	5,2	...	28,5	69,4	73,1
Panamá	456,4	380,9	196,2	294,9	—	—
Paraguay	54,3	...	22,2	62,0	83,7	122,7
Perú	256,0	76,0	14,8	358,6	464,1	324,2
Puerto Rico	4 471,7	7 253,3	10 524,4	15 400,2	24 749,9	25 690,8
República Dominicana	65,5	...	90,0	624,0	1 068,3	1 085,7
Suriname	70,6	0,4	2,9	...	...	...
Trinidad y Tabago	479,0	290,2	197,2	186,8	...	...
Uruguay	...	...	...	53,7	89,3	163,9
Venezuela	322,0	106,0	224,0	431,0	965,0	1 070,0

Fuente: CEPAL: América Latina y el Caribe; Junta de Planificación: Puerto Rico.

Nota: Para una mejor comparación con el resto de América Latina, se utilizan datos hasta el año 2001.

a/ Se refiere a los 17 países de habla hispana más Brasil y Haití. En los totales no se consideraron los países de los cuales no se cuenta con información ni se incluye a Puerto Rico.

8. El financiamiento del gasto público ⁹

El principal fondo de financiamiento de las agencias del gobierno central de Puerto Rico es el Fondo General (FG), el cual se nutre primordialmente de ingresos impositivos directos (como el impuesto sobre el ingreso) e indirectos (como los arbitrios sobre bases contributivas amplias o bases específicas) recaudados en la isla. Estos ingresos representaron 81,6% del ingreso total del FG en 2002. El restante 18,4% corresponde a ingresos no impositivos como recaudos de lotería, multas y certificados o registro de documentos, y recaudos de otras fuentes no estatales como derechos de aduana o arbitrios sobre embarques de ron (véase el cuadro 34).

No todo lo recaudado por impuestos entra al FG, como no todo lo que ingresa al FG proviene de fuentes contributivas. Tampoco todo lo que se recauda ingresa a este fondo para ser distribuido en el presupuesto gubernamental y financiar las agencias. Por ejemplo, 120 millones de dólares anuales de lo recaudado por el impuesto sobre petróleo crudo y sus derivados y por el gravamen al diesel ingresan a un fondo especial asignado a la Autoridad de Carreteras y a la Autoridad Metropolitana de Autobuses (AMA).

Los impuestos al consumo en Puerto Rico han sido tradicionalmente una fuente importante de recaudación. La participación de los recaudos por el arbitrio general del 5% se ha mantenido constante en la última década (8,3% u 8,2% del total de ingresos contributivos; véase el cuadro 35). El impuesto sobre ingresos, cuya estructura se basa en tasas progresivas, experimentó un aumento de aproximadamente siete puntos porcentuales durante el período de estudio, mientras que los arbitrios en conjunto se redujeron 8,4 puntos porcentuales. La regresividad de este tipo de impuesto puede verse aminorada por las exenciones vigentes en artículos de primera necesidad. Así también debe reconocerse que este tipo de impuesto fomenta la acumulación de capital. Dado que las propuestas de reforma tributaria han girado mayormente en torno a su sustitución por un impuesto a las ventas (IV) o un impuesto al valor agregado (IVA), es de vital importancia analizar las consecuencias de estos posibles cambios sobre los objetivos fiscales y su interacción y efecto sobre el sistema tributario en su conjunto.

El Gobierno de Puerto Rico ha encomendado un estudio de Reforma Tributaria, la cual sería ejecutada en 2005. Uno de sus objetivos es evaluar el régimen tributario sobre el consumo. Actualmente se debaten las opciones de un impuesto a las ventas, siguiendo el modelo de los Estados Unidos, o un impuesto al valor agregado, como el resto de los países. Es interesante que una de las propuestas estudiadas sea el impuesto a las ventas del estado de Luisiana, cuya estructura es similar a la del impuesto al valor agregado.

⁹ Esta sección se basa en el *Informe de la R C 3005*, Comisión de Hacienda, Cámara de Representantes de Puerto Rico; Aixa Cruz, elaboración del informe; Francisco E. Martínez y Laura Rosado, revisión técnica, San Juan, noviembre de 2003.

Cuadro 34

PUERTO RICO: INGRESOS NETOS AL FONDO GENERAL DEL GOBIERNO, AÑOS FISCALES 1990-2002

(Millones de dólares)

	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 a/	2002 b/	1990- 2002 c/
Total	3 648,1	5 080,1	5 247,6	5 600,7	5 902,5	6 550,0	6 943,6	6 962,1	7 502,4	6,2
De fuentes estatales	3 345,2	4 780,5	4 974,9	5 335,9	5 630,0	6 271,4	6 647,6	6 632,1	6 865,4	6,2
Contributivas	3 174,9	4 531,8	4 729,3	5 095,2	5 358,8	5 982,5	6 344,4	6 204,6	6 428,1	6,1
Contribución sobre la propiedad	109,2	7,9	5,1	8,3	5,6	2,2	1,1	0,3	-	-
Contribución sobre ingresos, total	2 060,5	3 220,9	3 368,2	3 610,0	3 972,9	4 433,8	4 856,1	4 778,6	4 878,4	7,4
Individuos	1 025,1	1 578,3	1 709,1	1 825,3	2 026,6	2 244,4	2 352,1	2 259,1	2 450,0	7,5
Corporaciones y sociedades	838,5	1 308,0	1 351,5	1 442,8	1 531,8	1 655,8	1 784,2	1 699,8	1 708,8	6,1
Retenida a no residentes	53,5	79,1	78,2	88,6	192,5	369,4	557,3	696,8	583,2	22,0
Impuesto sobre repatriaciones	100,2	220,9	179,5	210,2	171,0	114,5	111,1	49,5	59,5	-4,3
Intereses sujetos al 17%	16,8	6,1	6,7	7,6	11,4	10,7	11,7	14,8	14,3	-1,3
Intereses sobre dividendos sujetos al 10% d/	26,4	28,7	43,2	35,4	39,6	39,0	39,7	58,6	62,5	7,4
Contribución sobre herencias donaciones	0,8	1,5	1,5	4,0	1,4	1,8	3,1	7,5	2,0	7,9
Arbitrios, total	961,8	1 252,3	1 304,0	1 419,4	1 312,7	1 473,8	1 410,3	1 341,9	1 465,1	3,6
Bebidas alcohólicas, total	222,2	222,2	237,9	229,0	238,1	243,5	236,4	237,5	249,7	1,0
Espíritus destilados	54,5	50,6	54,9	51,9	48,0	47,5	49,4	47,0	51,7	-0,4
Cerveza	159,4	162,6	172,4	167,3	178,5	181,3	170,1	117,4	179,7	1,0
Otras	8,3	9,0	10,6	9,9	11,6	14,6	16,9	13,1	18,2	6,8
Otros artículos, total	739,6	1 030,1	1 066,1	1 190,3	1 074,6	1 230,4	1 174,0	1 104,4	1 215,4	4,2
Productos de petróleo	9,0	16,7	20,0	22,0	6,2	5,6	4,7	7,0	5,1	-4,6
Productos de tabaco	113,8	107,9	107,2	120,2	111,0	119,1	115,1	119,1	116,0	0,2
Vehículos de motor	178,9	319,7	308,0	365,8	350,0	411,6	390,0	406,2	418,0	7,3
Arbitrio general del 5%	277,7	367,5	396,7	446,5	468,6	520,3	525,5	509,0	486,3	4,8
Petróleo crudo y sus derivados	112,8	139,6	157,7	158,7	51,6	70,1	24,8	1,9	38,6	-8,5
Otros e/	47,4	78,7	76,6	77,1	87,3	103,6	113,9	61,1	151,3	10,2
Licencias	42,6	49,1	50,5	53,5	66,2	70,8	73,8	76,3	82,6	5,7
Vehículos de motor	31,0	38,5	39,7	42,4	46,3	46,8	49,1	49,8	54,9	4,9
Bebidas alcohólicas	1,9	2,2	2,3	2,3	2,3	4,6	4,6	4,5	4,6	7,6
Otras	9,7	8,4	8,5	8,8	17,6	19,5	20,0	22,0	23,1	7,5
No contributivas	170,2	248,7	245,6	240,6	271,2	288,9	303,2	427,4	437,4	8,2
Lotería tradicional	74,4	63,3	60,9	52,8	57,9	59,2	63,8	57,5	61,3	-1,6
Lotería electrónica	-	59,4	57,0	48,0	54,7	53,0	70,2	70,2	57,9	-
Ingresos misceláneos	95,8	126,0	127,7	139,8	158,6	176,7	169,2	210,7	238,1	7,9
Fondo de Amnistía	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Transferencias de fondos										
no presupuestados f/	-	-	-	-	-	-	-	89,1	80,0	
De otras fuentes	303,0	299,6	272,3	264,9	272,5	278,7	296,0	330,0	344,8	1,1
Derechos de aduana	89,2	112,2	77,8	61,1	72,2	61,4	50,2	43,1	30,6	-8,5
Arbitrios sobre embarques g/	213,7	187,5	194,9	203,8	200,3	217,3	245,7	286,9	314,2	3,3
Gestiones administrativas f/	-	-	-	-	-	-	-	-	292,1	-

Fuente: Departamento de Hacienda de Puerto Rico, Oficina de Asuntos Económicos.

a/ Cifras revisadas.

b/ Cifras preliminares.

c/ Tasas de crecimiento.

d/ A partir de 1996 los recaudos por concepto de intereses sobre dividendos se redujeron de 20% a 10% debido a la Reforma Contributiva de 1994 (Ley No. 120 del 31 de octubre de 1994).

e/ Desde el año fiscal 1988 incluye los ingresos por concepto de arbitrios sobre efectos eléctricos y de gas y los de gomas y tubos debido a la Reforma Contributiva (Ley No. 5 del 8 de octubre de 1987).

f/ Desde el año fiscal 2001 el Departamento de Hacienda incorpora estas partidas.

g/ En 1989 incluyen 30 millones de dólares y en 1990 40 millones transferidos a la Autoridad para el Financiamiento de la Infraestructura.

Cuadro 35

PUERTO RICO: INGRESOS NETOS AL FONDO GENERAL

(Millones de dólares)

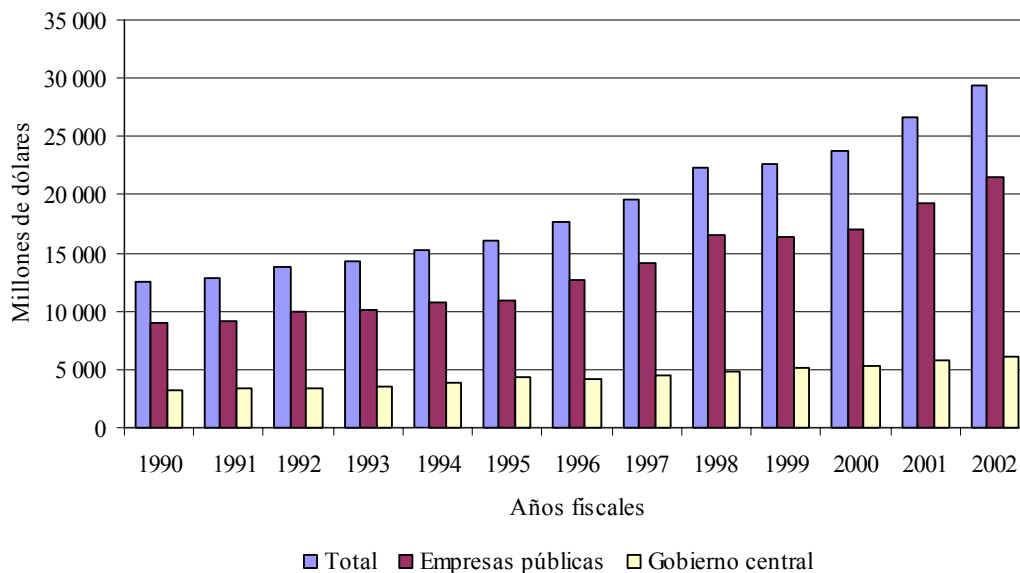
	1992	Impuestos (%)	2001	Impuestos (%)
Impuestos	3 357	100,0	6 205	100,0
Sobre ingresos	2 330	70,0	4 779	77,0
Arbitrios totales	958	29,0	1 342	21,6
Arbitrio general del 5%	280	8,3	509	8,2

Fuente: Departamento de Hacienda de Puerto Rico.

La deuda pública de Puerto Rico está compuesta por las deudas de las empresas públicas, los municipios y el gobierno central, y se negocia en los mercados de capital de los Estados Unidos. El principal deudor del Gobierno de Puerto Rico son las empresas públicas, las cuales proveen servicios como energía eléctrica, salud e infraestructura. La deuda de las empresas públicas representa más del 70% de la deuda pública total, proporción que se ha mantenido estable durante la última década. En el mismo período el gobierno central (incluyendo la Autoridad de Carreteras y Transportación y la Universidad de Puerto Rico) ha reducido su participación de 25% a 20% en el total de la deuda, mientras que los municipios la han duplicado de 3% a 6%. El incremento de la deuda de los municipios se corresponde con la mayor descentralización de actividades. La deuda pública total se duplicó en la década de 1990 a 2000 a un ritmo medio anual de 7,4% (véase el gráfico 11).

Gráfico 11

PUERTO RICO: DEUDA PÚBLICA



Fuente: Junta de Planificación de Puerto Rico.

9. Las reformas tributarias de 1987 y 1994

La Reforma Contributiva de 1987 tuvo como objetivo reformar las tres fuentes principales de recaudación:

- a) impuestos sobre ingresos de individuos
- b) impuestos sobre ingresos de corporaciones, y
- c) arbitrios o impuestos sobre artículos de uso y consumo.

No se modificaron los arbitrios sobre el petróleo crudo y derivados, bebidas alcohólicas, tabaco, vehículos de motor y otros de la categoría de misceláneos, ni el impuesto sobre la venta de joyería.

a) **Impuestos sobre individuos**

Se modificaron las tasas y las bases del impuesto sobre ingresos de individuos y se redujeron las tasas de 15 a cuatro tipos aplicables a tres niveles de ingreso neto imponible. La reforma redujo la tasa máxima en forma escalonada en un período de tres años, de 50% a 33%. Luego se corrigió esta última, quedando en 36%.

Además: i) se introdujo el ajuste gradual y la contribución alterna básica para los niveles de altos ingresos donde se aplican tasas fijas y marginales; ii) se crearon distinciones en el trato contributivo al clasificar el ingreso según la fuente; iii) se aumentaron las exenciones personales; se fijó la “deducción fija opcional” y se introdujeron “deducciones adicionales” como las relativas a aportaciones al sistema gubernamental de pensiones, la de veteranos, las deducciones por cuentas de retiro individual, los gastos ordinarios y los intereses de pago de automóvil; iv) se limitaron los intereses hipotecarios a dos viviendas; v) se amplió el margen del monto de ingreso exento de pensiones, y vi) se concedió un crédito por inversiones a fondos de capital, mientras que las tasas preferentes al ingreso por dividendos, ganancias de capital, intereses de certificados y cuentas de ahorro se mantuvieron constantes.

b) **Impuestos sobre corporaciones y sociedades**

Se introdujo la contribución mínima alterna para asegurar que todas las empresas paguen un mínimo, se redujeron las tasas en forma escalonada durante un período de cinco años, de 45% a 35% y se introdujo “la recuperación de contribuciones por diferencias en tipos contributivos”.

c) **Impuestos sobre artículos de uso y consumo**

Con las excepciones antes mencionadas, la Reforma modificó la mayoría de las tasas y bases de los impuestos de este tipo, reduciéndolas significativamente (fluctuaban entre 13,2% y 26,4%) y uniformándolas a la tasa de 6,6% de una base de costo. También se propuso ampliar la base contributiva, eliminando la exención a las compras del gobierno. En resumen, la Reforma de

1987, además de ofrecer una amnistía general, disminuyó las tasas efectivas para todas las categorías de ingreso bruto ajustado (IBA), posiblemente aliviando la carga contributiva para los niveles de ingresos más altos.

A diferencia de la Reforma Contributiva de 1987, la Reforma Contributiva de 1994 concentró las modificaciones en la reducción de las tasas sobre el impuesto a los ingresos de individuos, específicamente sobre la clase media (no hubo alteraciones significativas en la base). Los cambios en las tasas sobre la contribución de corporaciones y sociedades fueron los siguientes: i) se permite que aquellas corporaciones con menos de 35 inversionistas se conviertan en “corporaciones de individuos”, cuya tasa máxima es 33% (en lugar de 39%); ii) se reduce la tasa impositiva sobre dividendos de 20% a 10%, y iii) el impuesto sobre dividendos de no residentes disminuye de 25% a 10%, se eliminan los ingresos por intereses y se reduce el impuesto a subsidiarias de empresas del exterior de 25% a 10%.

En cuanto a cambios en la base contributiva: i) se exime del pago de impuestos sobre ingresos a la compensación en el costo de vida (COLA, por sus siglas en inglés) de los empleados federales; ii) se difiere el pago de impuestos sobre ganancias de capital (10%) cuando el contribuyente invierta la totalidad de éstas en Puerto Rico; iii) se elimina el ajuste por deuda en la base para las sociedades especiales; iv) se obliga a reconocer ganancias en distribuciones en la liquidación de corporaciones; v) disminuye de 80% a 50% el máximo reclamable de gastos en comida y entretenimiento relacionados con la industria; vi) se eximen del impuesto sobre herencias los caudales de no residentes localizados en la isla; vii) se incrementa de 200 dólares a 300 dólares la deducción a casados cuando ambos cónyuges trabajen; viii) se incrementa de 600 dólares a 1.200 dólares el máximo de la deducción de intereses de auto reclamada por un cónyuge para los casados que declaren separados, y ix) sube el límite de la deducción por Cuentas de Retiro Individual (IRA, por sus siglas en inglés) a 500 dólares para solteros, jefes de familia, casados que declaren separados y casados que no convivan, y a 1.000 dólares para los casados que declaren juntos.

D. CONCLUSIONES

Las relaciones económicas de Puerto Rico con los Estados Unidos se pueden analizar desde la óptica del costo beneficio. Las ventajas de estos vínculos incluyen la *válvula de escape* de la emigración (que reduce las tensiones del desempleo), el acceso al mercado de los Estados Unidos y la integración a su sistema monetario (que evita restricciones cambiarias y de divisas), el trato impositivo que ha dado cierta autonomía y ventajas fiscales, transferencias federales que han servido de amortiguadores sociales y contribuido a disminuir la pobreza y evitar que la desigualdad fuera aún mayor, y una legislación laboral que ha promovido mayores salarios y mejores condiciones laborales, entre otras.

Las desventajas también son varias, principalmente la pérdida de recursos humanos formados en Puerto Rico, la carencia de instrumentos de una política monetaria propia, la variación de las concesiones impositivas, los programas de transferencias y legislación que responden a las condiciones, prioridades y necesidades de los Estados Unidos, la incapacidad de negociar acuerdos comerciales y la tendencia creciente de los rendimientos de capital pagados al

exterior que, junto con las transferencias, van desvinculando las actividades de producción de las fuentes de ingreso de los puertorriqueños.

Por otra parte, algunas de las ventajas han sido afectadas por cambios mundiales y por políticas de los Estados Unidos. Una de ellas es el acceso al mercado de este país, que ha ido cambiando de *acceso preferente* a *acceso competido* debido a los acuerdos comerciales y otras medidas que reducen las restricciones arancelarias. Otra es la eliminación del trato impositivo preferente para las empresas estadounidenses localizadas en Puerto Rico. En todo caso, esta relación especial entre la isla y los Estados Unidos explica en gran medida el comportamiento económico puertorriqueño.

Las bases del comportamiento contemporáneo de la economía de Puerto Rico se establecen a mediados de la década de 1970. El período previo de intensa actividad de cambio social y crecimiento económico llega a su fin en esa década con la primera crisis petrolera. En ese primer período se diseñan en Puerto Rico políticas económicas y sociales en un contexto mundial favorable a su programa de industrialización, logrando un grado significativo de cambio social y altas tasas de crecimiento económico. La isla utiliza la relación política con los Estados Unidos e incentivos fiscales en sus modelos de industrialización para transformar su economía del monocultivo del azúcar en una economía industrializada con alta participación del capital estadounidense. En comparación con su entorno latinoamericano y caribeño y el mundo en desarrollo general, Puerto Rico ha logrado altos niveles de desempeño económico.

En el período actual, Puerto Rico se integra rápidamente a la economía de los Estados Unidos. En la manufactura los sectores de alta tecnología y farmacéutico funcionan como eslabones integrados al proceso de producción de sectores correspondientes en los Estados Unidos. El comercio exterior de la isla responde en gran medida a esta integración sectorial. La mayor parte del valor de las exportaciones y las importaciones corresponde a productos químicos y farmacéuticos. Las tasas de crecimiento económico durante este período se reducen y se emparejan con los niveles de los Estados Unidos.

El trato preferencial que se le otorgó a las ganancias obtenidas por las empresas bajo el régimen de la sección 936 del Código de Rentas Internas de los Estados Unidos provocó una expansión sin precedentes de la liquidez disponible en el sistema bancario de Puerto Rico. El sistema financiero de la isla sufría hasta ese momento de grandes limitaciones de liquidez, y la expansión del crédito dependía en gran medida de los mercados secundarios de los Estados Unidos. La magnitud de las ganancias de la inversión externa directa depositadas en los bancos locales permitió la expansión significativa de *actividades elegibles*, entre las que estaba la construcción. El financiamiento por medio de los *fondos 936* provocó unos de los períodos de mayor auge de la construcción en Puerto Rico. En este período el sector financiero se fue diversificando e integrando cada vez más al sector financiero de los Estados Unidos. La mayor parte del financiamiento público de Puerto Rico ocurre fundamentalmente en los mercados exentos de impuestos de los Estados Unidos.

El resultado de este proceso de integración sectorial intensa es la gran brecha entre el PIB y el PNB de Puerto Rico. El monto de los activos productivos en manos puertorriqueñas es crecientemente menor a la inversión proveniente de los Estados Unidos. La brecha estadística es un reflejo de la segmentación de la economía puertorriqueña en dos grandes áreas, una local y

otra externa. El área externa, intensiva en el uso de capital y tecnología y orientada a la exportación, y la doméstica, orientada a los mercados locales con algunas excepciones orientadas a mercados externos. La transferencia de tecnología entre ambos sectores se ha limitado hasta ahora al trabajo por contrato. Lograr un mayor grado de transferencia de tecnología es uno de los retos del país.

Otro elemento que muestra los cambios recientes en la economía de la isla es la creciente brecha entre la compensación a los empleados y el ingreso de la propiedad en los últimos 20 años. Es paradójico que los dos renglones del ingreso personal cuya participación relativa está aumentando sean las ganancias, intereses y dividendos de las empresas, por una parte, y los pagos de transferencia, por la otra. Las implicaciones de estas tendencias en el ingreso personal muestran las tensiones a las que está sujeta la economía de Puerto Rico.

El incremento en la formación de capital fijo en construcción y maquinaria y equipo provocado por la inversión externa directa ha sido el pilar de la economía de Puerto Rico. A partir de 2000 la economía de los Estados Unidos ha experimentado una recesión y su recuperación ha sido lenta. La isla ha dependido de la construcción para estimular la actividad económica.

En comparación con América Latina y el Caribe, Puerto Rico muestra niveles superiores en la mayoría de las categorías de desempeño económico. Sin embargo, en la segunda mitad de la década de 1990 empiezan a ocurrir tasas de crecimiento superiores en Cuba, la República Dominicana y Trinidad y Tabago.

II. DESARROLLO PRODUCTIVO E INSERCIÓN EXTERNA

A. INTRODUCCIÓN

En este capítulo se traza la evolución de la estructura productiva de Puerto Rico y las características de su inserción externa en el contexto de la relación especial con los Estados Unidos descrita en el capítulo I. Comienza con un repaso de los elementos principales de dicha relación, con énfasis en sus aspectos económicos, para pasar a un relato de su transformación económica en la segunda mitad del siglo XX. En la siguiente sección se explica el papel que han tenido los incentivos fiscales del Gobierno de los Estados Unidos, con atención especial a la sección 936 del Código de Rentas Internas de ese país. Se pasa entonces a describir la evolución de la estructura productiva y su inserción externa, demarcando una periodización en cuatro etapas definidas por el tipo de industria y los instrumentos de política industrial predominantes en cada una de ellas. Luego se procede a examinar las causas de la erosión de la competitividad de la economía puertorriqueña en las últimas dos décadas, especialmente en lo concerniente a los costos laborales y de energía, pero se presenta también evidencia de la solidez competitiva del sector industrial de alta tecnología, incluyendo un estudio de caso de la industria farmacéutica. La sección siguiente discute las interrogantes suscitadas sobre la cantidad y calidad de los encadenamientos de la manufactura y los procesos asociados de transferencia de tecnología. Luego se presenta una discusión de los posibles efectos en Puerto Rico de los acuerdos de integración comercial que se están desarrollando en el hemisferio occidental, con atención especial al Tratado de Libre Comercio de los Estados Unidos con Centroamérica. El capítulo termina con un breve análisis del proceso educativo en Puerto Rico y su relación con el crecimiento y la estrategia de inserción internacional.

La relación política especial de Puerto Rico con los Estados Unidos se ha dejado sentir con mucho peso en la evolución de la economía puertorriqueña desde comienzos del siglo XX. En el marco de dicha relación, Puerto Rico está integrado plenamente 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 estados federados de los Estados Unidos con algunas diferencias. Además de esta integración instituida por el marco político-constitucional, ha ocurrido también un proceso de integración económica impulsado por la estrategia de desarrollo adoptada desde comienzos de los años cincuenta. De ahí que algunos economistas opinen que a Puerto Rico hay que verlo como una economía regional dentro de la economía estadounidense, más que como una economía nacional. Esta opinión ha sido objeto de un prolongado debate que todavía persiste, pero no es tema del presente trabajo.

Un aspecto económico fundamental que distingue a Puerto Rico de los 50 estados federados es el fiscal. El Gobierno de Puerto Rico es la principal autoridad fiscal en su territorio, mientras que en los estados de la Unión Americana la principal autoridad fiscal es el gobierno federal de los Estados Unidos. En la práctica, esto significa que la mayoría de los impuestos federales no se aplican en la isla. De hecho, el Gobierno de Puerto Rico, a través de la Secretaría

de Hacienda, administra un sistema de impuesto sobre la renta (llamado contribución sobre ingresos) similar al que administra el gobierno federal de los Estados Unidos en los 50 estados. Es decir, los residentes de Puerto Rico —tanto las personas físicas como las morales— pagan el impuesto sobre la renta al Gobierno de Puerto Rico y no al gobierno estadounidense.¹⁰ Esta peculiaridad, que ha venido a conocerse por el nombre de “autonomía fiscal”, ha desempeñado un papel importante en la estrategia de desarrollo económico desde mediados del siglo pasado.

1. La transformación económica de Puerto Rico

Hacia la segunda mitad del siglo XIX, Puerto Rico había alcanzado personalidad productiva propia, habiéndose transformado para entonces en una economía exportadora tradicional de café, caña de azúcar y tabaco. Después que pasó de la órbita española a la estadounidense, la isla continuó su actividad agrícola exportadora durante la primera mitad del siglo XX, pero dedicada casi exclusivamente a la caña de azúcar, ahora bajo control de propietarios estadounidenses. En ese primer medio siglo del nuevo régimen se avanzó muy poco en la transformación productiva del país, aunque hubo cierto progreso en infraestructura, educación y salubridad, entre otros aspectos del desarrollo.

La transformación económica empezó a ocurrir a fines de los años cuarenta y con más fuerza en la década de 1950. Se adoptó una estrategia de industrialización y modernización que en su etapa inicial incluyó la sustitución de importaciones, pero rápidamente cambió hacia la manufactura de exportación para el mercado estadounidense. La estrategia, ideada y gestionada por líderes del Gobierno de Puerto Rico y con apoyo estadounidense, estaba dirigida a sacar provecho de las peculiaridades de la relación política y económica con los Estados Unidos. Por ejemplo, la integración al sistema arancelario estadounidense permitió exportar libremente todo tipo de productos al mercado estadounidense como si fueran flujos de comercio interestatal, no internacional. Formar parte del sistema monetario estadounidense eliminó todo riesgo cambiario, mientras que la integración al marco jurídico garantizaba el cumplimiento de contratos igual que en los 50 estados federados. Este acceso irrestricto al mercado estadounidense, sin riesgo cambiario y con seguridad contractual, dio ventajas competitivas singulares a la economía puertorriqueña.

A estas ventajas señaladas se sumaron otras dos. En la economía agraria de los años cuarenta, la brecha salarial entre Puerto Rico y los Estados Unidos era muy amplia. En 1950 el salario de la manufactura equivalía a 27,1% del de los Estados Unidos y la diferencia absoluta era de 1,05 dólares por hora, lo que en 2004 equivaldría a más de 10 dólares. La mano de obra barata vino a ser, pues, otro pilar del programa de industrialización.

La otra ventaja fue la oferta de exenciones fiscales a la inversión industrial estadounidense que se estableciera en la isla. Así pues, la estrategia vino a tener tres pilares: acceso preferente al mercado estadounidense, mano de obra barata y exención fiscal. Algunos historiadores económicos han llamado a esta estrategia “industrialización por invitación”, ya que

¹⁰ Cabe apuntar que los residentes de Puerto Rico sí hacen aportaciones al seguro social federal, ya que forman parte de él. Además, los puertorriqueños y residentes de Puerto Rico empleados de agencias del gobierno federal también pagan impuestos en la jurisdicción de los Estados Unidos.

se concentró en persuadir a empresas manufactureras de los Estados Unidos para que se establecieran en la isla. En el capítulo III se hace un análisis crítico de este concepto. Una consecuencia de este enfoque fue el relativo descuido del estímulo a la formación de talento empresarial nativo, que con el paso del tiempo fue cobrando cada vez más importancia.¹¹

Por supuesto, los tres pilares mencionados no bastaban para garantizar el éxito del programa industrializador. Por eso el Gobierno de Puerto Rico lanzó también un ambicioso plan de modernización destinado a producir, en sinergia con la industrialización, el desarrollo económico acelerado del país. Entre los elementos de este plan destacan los siguientes:

a) Inversión masiva en infraestructura, especialmente para la electrificación total de la isla, la construcción de una red vial y provisión de agua potable y sistemas de alcantarillado sanitario.

b) Inversión masiva en capital humano mediante el acceso universal a la educación primaria y, progresivamente, a la secundaria, y la creación de un sistema de salud pública. Se fortaleció la educación universitaria y se amplió el acceso a ella.

c) Desarrollo de un sistema de administración pública adecuado a las necesidades de una sociedad industrializada y moderna.

d) Creación de entidades gubernamentales dedicadas a la promoción industrial y la planificación económica, en particular la Administración de Fomento Económico y la Junta de Planificación.

e) Promoción de una cultura de cambio y modernización en todos los aspectos de la gestión gubernamental y del sistema educativo.

Estas iniciativas produjeron resultados muy positivos en las décadas de 1950 y 1960, hasta el punto de que llegó a hablarse del “milagro puertorriqueño”. La economía y la sociedad puertorriqueña se transformaron en una generación. En lo que respecta a desempeño económico destaca el fuerte y sostenido crecimiento del PNB por habitante, el cual casi se triplicó entre 1950 y 1970. Simultáneamente se produjo una transformación estructural importante, dándose en poco más de dos décadas el paso de una economía agraria a una industrial y de servicios, con la consecuente redistribución del empleo. Se alcanzaron tasas elevadas de escolaridad, se elevaron significativamente la esperanza de vida al nacer y otros índices de salud, se logró un avance muy importante en la construcción de vivienda moderna asequible y se amplió el acceso a las comodidades de la vida urbana, a la vez que las condiciones de vida en el medio rural mejoraron sensiblemente.¹²

¹¹ La historia de este proceso está documentada en diversas fuentes. Véase, por ejemplo, James L. Dietz (1989).

¹² No debe obviarse, sin embargo, que la estrategia tuvo también grandes fallas, entre ellas la incapacidad de erradicar el desempleo y la pobreza, lo que dio paso con el tiempo a una creciente marginación y dependencia en ciertos estratos sociales.

2. La sección 936 y sus antecedentes

La exención fiscal otorgada a las empresas manufactureras estadounidenses estuvo complementada desde sus inicios por las exenciones concedidas por el propio Gobierno de los Estados Unidos. Haciendo uso de su relativa autonomía fiscal, las autoridades de la isla promulgaron varias leyes de incentivos industriales para conceder decretos de exención fiscal por períodos de tiempo definidos, típicamente de 15 años, a las empresas acogidas al programa de promoción industrial. Tal incentivo habría tenido poco valor si las empresas favorecidas hubieran tenido que pagar impuestos en los Estados Unidos sobre las ganancias devengadas en la isla, pues el impuesto federal habría cancelado el beneficio de la exención local. Desde los inicios del programa de industrialización, las empresas estadounidenses tuvieron el recurso de por lo menos diferir el pago de impuestos federales. Desde 1976 a 1996 los beneficios fueron aún mayores por la introducción de la sección 936 del Código de Rentas Internas de los Estados Unidos, la cual proveyó exenciones fiscales más abarcadoras y generosas que los arreglos fiscales federales anteriores.

El cuadro 36 presenta una cronología de la secuencia de incentivos fiscales federales desde 1921 hasta el presente.¹³ Como puede observarse, el primer dispositivo fiscal de este tipo fue la sección 262 del Código de Rentas Internas de los Estados Unidos, incorporada en 1921. La intención del Congreso en ese momento fue dar ventaja competitiva a las empresas de los Estados Unidos que operaban en las Filipinas, entonces bajo dominio estadounidense, pero la legislación se extendió a todos los territorios, incluido Puerto Rico. En esencia, esta disposición permitía a las empresas subsidiarias de corporaciones estadounidenses que operaban en los territorios —llamadas *possession corporations* en el Código— diferir el pago de impuestos sobre las ganancias hasta que éstas fueran repatriadas a los Estados Unidos.¹⁴ Las empresas también resultaban beneficiadas si repatriaban sus ganancias al ser liquidadas. Por lo tanto, la ley incentivaba a las empresas a retener sus ganancias hasta la expiración del período de exención fiscal en Puerto Rico, para entonces liquidar la entidad y repatriar toda la ganancia acumulada a la casa matriz. Las desventajas de este esquema eran evidentes: para Puerto Rico, la tendencia de las empresas a cerrar luego de aprovechar la exención fiscal local, y para los Estados Unidos, el retraso de la repatriación de ganancias y su repatriación final sin efecto fiscal. Fueron estas desventajas las que condujeron a la adopción de la sección 936 en 1976.

A pesar de sus desventajas, el esquema fiscal original fue funcional porque complementó la exención fiscal ofrecida por el Gobierno de Puerto Rico. Ello permitió, junto con los incentivos antes señalados, atraer una gran cantidad de empresas fabriles que protagonizaron la primera oleada de industrialización de la isla. Cabe señalar, además, que aunque era común el cierre de operaciones al expirar el período de exención fiscal local, también era común que las casas matrices iniciaran nuevas operaciones con nuevos acuerdos de exención, de suerte que había

¹³ Para una presentación más detallada, véase Department of the Treasury (1985), *The Operation and Effect of the Possessions Corporation System of Taxation, Fifth Report*, Washington, D.C., julio.

¹⁴ Para ser elegibles, las empresas tenían que cumplir ciertos requisitos de actividad económica en los territorios, además de otras disposiciones legales y reglamentarias. Para los detalles, véase *Department of the Treasury* (1985).

cierta continuidad, aunque se frustraba el objetivo de que las entidades pagaran impuestos locales una vez alcanzada su madurez.

Cuadro 36

PUERTO RICO: INCENTIVOS DE EXENCIÓN FISCAL CREADOS POR LOS ESTADOS UNIDOS

Programa	Período	Incentivos	Efectos
Secciones 262 y 931 del Código de Rentas Internas de los Estados Unidos	1921-1976	<ol style="list-style-type: none"> 1) Permitía diferir el pago de impuestos a las ganancias corporativas hasta que éstas se repatriaran a los Estados Unidos. 2) Permitía repatriar ganancias sin pagar impuestos si la repatriación era resultado de la liquidación de la empresa. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Complementaba la exención fiscal del Gobierno de Puerto Rico. 2) Incentivaba la retención de ganancias y su inversión en el mercado del eurodólar. 3) Incentivaba la liquidación de empresas una vez que expiraba su período de exención fiscal local (típicamente 15 años).
Sección 936 del Código de Rentas Internas de los Estados Unidos	1976-1996	<ol style="list-style-type: none"> 1) Concedía crédito fiscal contra la obligación fiscal incurrida al repatriar ganancias a los Estados Unidos. 2) Concedía exención fiscal a los intereses devengados por inversiones financieras realizadas en “actividad elegible” en Puerto Rico o el Caribe con fondos procedentes de ganancias corporativas. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Mejoró los beneficios fiscales en comparación con el esquema anterior. 2) Eliminó el incentivo de invertir ganancias fuera de Estados Unidos. 3) Creó un incentivo para invertir ganancias en el sistema financiero de Puerto Rico, dando lugar al surgimiento del mercado de “fondos 936”. 4) Incentivó el financiamiento de actividades económicas elegibles en países de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe.
Sección 30-A del Código de Rentas Internas de los Estados Unidos	1996-2006	<ol style="list-style-type: none"> 1) Establece un crédito fiscal decreciente atado a la nómina por un período de 10 años. 2) Dispone beneficios exclusivamente para las empresas ya establecidas en Puerto Rico y previamente amparadas por la sección 936. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Elimina los incentivos fiscales federales para nuevas empresas que se establezcan en Puerto Rico. 2) Pone fin a la complementariedad de los incentivos fiscales federales y locales. 3) Introduce incertidumbre en la política industrial. 4) Induce la conversión de empresas 936 a <i>Controlled Foreign Corporations</i>.

Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos (1985) y otras fuentes.

La sección 936 vino a tratar de subsanar las fallas del esquema anterior. En lugar de permitir el diferimiento del pago de impuestos en los Estados Unidos, otorgó un crédito fiscal que en la práctica cancelaba la obligación fiscal incurrida por la repatriación de ganancias. De este modo se estimulaba a las empresas a realizar repatriaciones regulares a sus casas matrices, a la vez que se retiraba el incentivo de liquidar las entidades cada determinado número de años. La economía estadounidense se beneficiaba por la entrada regular de fondos que en el esquema previo se desviaban al mercado de eurodólares, mientras que la de Puerto Rico era favorecida con un incentivo más potente de promoción industrial. La sección 936 incluía además una disposición para liberar del pago de impuestos en los Estados Unidos a los ingresos por intereses derivados de inversiones financieras realizadas con las ganancias no repatriadas por las empresas en

Puerto Rico. En otras palabras, una empresa elegible podía invertir parte de sus ganancias en el sistema financiero de Puerto Rico y posteriormente repatriarlas, más los intereses devengados, con beneficio fiscal en ambos casos.¹⁵ Esta última disposición llegó a tener un efecto apreciable en el desarrollo del sistema bancario del país.¹⁶

Los beneficios de la sección 936 fueron especialmente atractivos para empresas con altas ganancias, por lo que a partir de su promulgación cambió radicalmente el perfil de la manufactura en Puerto Rico. Se inició una nueva oleada de industrialización basada en empresas de alta tecnología y capital intensivo, particularmente en las ramas farmacéutica, electrónica y de instrumentos profesionales y científicos. Se establecieron también operaciones de gran volumen y alta rentabilidad en industrias de alimentos, como el procesamiento y enlatado de atún y la fabricación y envase de refrescos carbonatados. Estas industrias vinieron a sustituir a las de la primera oleada, mayormente intensivas en mano de obra y que hacia fines de los años sesenta daban ya muestras de pérdida de competitividad. Por otra parte, el influjo de fondos al sistema financiero local significó una fuente abundante de recursos en momentos en que el sistema enfrentaba restricciones de liquidez. De hecho, en los años del apogeo de la sección 936, los llamados “fondos 936” sumaron casi 40% de los depósitos bancarios. Por diseño o por accidente, la sección 936 vino a facilitar una transición que estaba en marcha y que hubiera sido menos fluida sin sus beneficios fiscales. A la vez, vino también a introducir un sesgo en el desarrollo industrial hacia industrias de alta productividad y, por consiguiente, de relativamente poco efecto en la creación de empleos. Es significativo que a partir de este período se manifieste una divergencia creciente entre el producto nacional bruto (PNB) y el producto interno bruto (PIB).

A pesar de sus efectos favorables para la economía puertorriqueña, las empresas 936 fueron blanco de críticas casi desde el comienzo. Muchos de sus críticos, especialmente en el Tesoro estadounidense, consideraban que el beneficio fiscal era excesivo en comparación con sus efectos en la economía de Puerto Rico. Otros críticos, muchos de ellos de Puerto Rico, alegaban que las empresas tenían muy pocos vínculos con empresas locales —y muy poco interés por establecerlos— y que su incidencia en el medio ambiente natural era dañina.

La sección 936 fue objeto de varias enmiendas por el Congreso estadounidense durante las dos décadas de su vigencia, todas ellas dirigidas a hacer más rigurosos los requisitos y menos generosos los beneficios fiscales para las empresas. En más de una ocasión, el Congreso consideró la posibilidad de derogarla o reemplazarla por un esquema que ligara los incentivos a la nómina de las entidades. Finalmente, en 1996 la sección fue derogada al cabo de una campaña intensa de cabildeo en la que participaron sus defensores y sus detractores.

¹⁵ A esta disposición se le conoció como QPSII (*Qualified Possession Source Investment Income*). Al igual que en el esquema anterior, las empresas tenían que cumplir ciertos requisitos para ser elegibles. Véase el informe ya citado del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos.

¹⁶ La Oficina del Comisionado de Instituciones Financieras de Puerto Rico era responsable de reglamentar el uso de los llamados “fondos 936” a fin de garantizar que sirvieran para el desarrollo económico. Por ejemplo, la reglamentación prohibía su utilización en préstamos de consumo como la compra de automóviles. Un dato interesante es que se permitió como inversión elegible el financiamiento de ciertas actividades en países de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, con lo cual Puerto Rico pasó a ser durante unos años una fuente de capital externo para dichas economías.

El Congreso de los Estados Unidos estableció en sustitución un mecanismo de transición bajo la sección 30-A del Código. Las tres características más importantes de esta nueva sección son las siguientes: a) su duración es de sólo 10 años; b) sus beneficios sólo se aplican a las empresas que ya estaban beneficiándose de la sección 936, y c) los beneficios son menos generosos que los de la sección 936 y están ligados a la nómina de las empresas. Por lo tanto, la sección 30-A le da un período de gracia a las antiguas empresas 936 con beneficios reducidos y decrecientes a lo largo de 10 años, a la vez que elimina de plano cualquier incentivo fiscal federal para empresas nuevas que se establezcan en la isla. Esta disposición, en efecto, puso fin a la larga tradición de exenciones fiscales federales para corporaciones estadounidenses en Puerto Rico.

El epílogo de esta historia todavía se está escribiendo. Un resultado inesperado de la eliminación de la sección 936 fue que muchas empresas optaron por no ampararse en la transición ofrecida por la sección 30-A y decidieron incorporarse nuevamente en Puerto Rico como Corporaciones Extranjeras Controladas (*Controlled Foreign Corporations* o CFC). Ésta es la figura jurídica bajo la cual se establecen corporaciones estadounidenses en otros países. En otras palabras, muchas empresas llegaron a la conclusión de que les convenía realizar sus operaciones en Puerto Rico como si, para efectos fiscales, estuvieran en un país extranjero. Esta opción es posible por la autonomía fiscal de Puerto Rico, que le da condición de jurisdicción extranjera en lo que compete a impuestos. El beneficio fiscal de las CFC es que permite el diferimiento del pago de impuestos hasta que se realice la repatriación de ganancias a los Estados Unidos, de modo que muchas empresas multinacionales pueden circular esas ganancias en su red global antes de repatriarlas a la casa matriz. En cierta manera, se ha regresado a un esquema muy similar al que se estableció en 1921. Por supuesto, este esquema no es igual de atractivo para todo tipo de empresas, y algunas de las antiguas corporaciones 936 simplemente cesaron sus operaciones en la isla, o están en espera de que terminen los beneficios de la sección 30-A para tomar una acción definitiva.

Ante la eliminación de los incentivos fiscales estadounidenses, el Gobierno de Puerto Rico enmendó en 1998 la Ley de Incentivos Industriales de 1978 para aumentar los beneficios de la jurisdicción fiscal local.¹⁷ Las agencias de promoción industrial siguen utilizando este instrumento para atraer empresas de los Estados Unidos. Sin embargo, sus beneficios ya no tienen el complemento de las exenciones fiscales paralelas en la jurisdicción estadounidense.

El gobierno local también hizo gestiones en Washington para reemplazar la sección 30-A con un esquema de exención fiscal federal permanente que pudiera usarse para atraer nuevas empresas, además de retener las que ya están en la isla. La propuesta consiste en una enmienda a la sección 956 del Código de Rentas Internas de los Estados Unidos para dar a las CFC que operan en Puerto Rico la posibilidad de repatriar ganancias con un pago reducido de impuestos, lo cual las pondría en posición ventajosa frente a CFC incorporadas en otras jurisdicciones. La propuesta no prosperó en el Congreso y el gobierno local desistió.

¹⁷ Para un resumen de los beneficios de la Ley de Incentivos Industriales de 1998, véase Puerto Rico Industrial Development Company (PRIDCO) (2000), *Incentives Financing and Taxation*, en Puerto Rico, U.S.A, The Perfect Business Climate (materiales de promoción de la agencia).

3. Evolución de la estructura productiva y la inserción externa

La industrialización y modernización de la economía puertorriqueña ha pasado por varias etapas desde sus inicios a fines de los años cuarenta. El cuadro 37 presenta una cronología con las características de cada etapa y sus implicaciones para el desarrollo productivo y la inserción externa del país. Esta periodización se basa en el tipo de industria característica de cada etapa, así como en los instrumentos de política industrial en cada una de ellas. En el capítulo III, en la discusión del crecimiento económico, se ofrece otra periodización que responde a los puntos de inflexión del crecimiento del PNB por habitante. En el cuadro 38 se observa el cambio operado en la composición sectorial del PIB entre 1950 y 1990.

a) **Primera etapa: manufactura intensiva en mano de obra (1950–1970)**

Dado el bajo nivel de desarrollo de la isla a fines de los años cuarenta y principios de los cincuenta y el perfil de sus ventajas para la atracción de capital industrial —especialmente la mano de obra barata—, era de esperar que la industrialización comenzara con industrias intensivas en mano de obra. En los primeros 15 años de la nueva estrategia se desarrolló una plataforma de producción manufacturera centrada en textiles y ropa, especialmente ropa interior femenina. Esta rama se convirtió en la principal fuente de empleo manufacturero y tuvo un efecto social importante al acelerar la incorporación de la mujer al trabajo asalariado fabril. También se desarrollaron en este período las industrias de productos de cuero y de goma y algunas empresas de procesamiento de alimentos.

Cabe repetir que estas industrias no se orientaban a la sustitución de importaciones, sino a la exportación hacia el mercado estadounidense. De hecho, las empresas traían consigo su mercado porque eran subsidiarias de corporaciones estadounidenses con mercado nacional o regional establecidos. De suerte que la inserción externa era inherente a la estrategia misma de industrialización por invitación. Mientras tanto, localmente se desarrollaban algunas industrias para el mercado interno, pero eran comparativamente pocas, ya que la mayor parte del consumo de los hogares se fue abasteciendo con importaciones en proporción creciente.

El crecimiento de las exportaciones manufactureras durante este período fue considerable y Puerto Rico se convirtió en el principal abastecedor de los Estados Unidos en algunas líneas de productos de ropa. Crecieron paralelamente las importaciones, no sólo por la demanda creciente de bienes de consumo, sino también por la necesidad de dotar de bienes intermedios y capital a la plataforma manufacturera de la isla. La participación de la caña de azúcar, el tabaco y el café en las exportaciones se redujo rápidamente. De hecho, una de las consecuencias indeseadas de la industrialización fue la decadencia de la agricultura, no sólo en términos relativos, como era de esperar, sino en términos absolutos, con la contrapartida de una fuerte emigración del campo puertorriqueño hacia las grandes urbes estadounidenses.

Cuadro 37

PUERTO RICO: ETAPAS DEL DESARROLLO INDUSTRIAL

Etapa	Período	Instrumentos	Resultados	Dificultades
Manufactura liviana intensiva en mano de obra	1948-1970	<ol style="list-style-type: none"> 1) Mano de obra barata. 2) Exención fiscal local y diferimiento de pago de impuestos federales. 3) Acceso al mercado estadounidense. 4) Alquiler de espacio industrial a costos favorables. 5) Otros incentivos: pago de gastos de adiestramiento de empleados, etc. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Crecimiento acelerado del sector industrial. 2) Crecimiento del empleo y el ingreso per cápita. 3) Aumento sostenido de las exportaciones manufactureras. 4) Efectos colaterales de la industrialización: urbanización. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Liquidación frecuente de empresas por la naturaleza de los incentivos. 2) Erosión gradual de la competitividad. 3) Abandono de la agricultura y descuido de la promoción del capital nativo. 4) Insuficiente creación de empleos.
Interludio petroquímico	1970-1975	<ol style="list-style-type: none"> 1) Diferencia de precios favorable a Puerto Rico. 2) Exención fiscal y otros beneficios para la manufactura. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Intensificación de la inversión privada y pública. 2) Aceleración del crecimiento económico. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Fracaso de la estrategia por aumentos del precio internacional del petróleo.
Manufactura de alta tecnología - Sección 936	1976-1996	<ol style="list-style-type: none"> 1) Exenciones fiscales locales y federales. 2) Alquiler de espacio industrial a costos favorables. 3) Otras ayudas. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Transformación de la manufactura. 2) Atenuación del declive de la manufactura intensiva en mano de obra. 3) Efectos macroeconómicos moderados (crecimiento, empleo). 4) Aceleración de las exportaciones. 5) Ampliación de la brecha PNB-PIB. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Vulnerabilidad a críticas de opositores a la exención fiscal federal. 2) Limitado efecto macroeconómico. 3) Concentración de la competitividad en incentivos fiscales.
Tramo de incertidumbre	1996 al presente	<ol style="list-style-type: none"> 1) Exención fiscal local, pero no federal. 2) Alquiler de espacio industrial a costos favorables. 3) Otras ayudas específicas. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Crecimiento económico moderado. 2) Transición de la manufactura. 3) Lento crecimiento del empleo. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Incertidumbre. 2) Continúa la erosión de la competitividad.

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 38

PUERTO RICO: COMPOSICIÓN SECTORIAL DEL
 PIB, 1950-1990
 (Porcentajes)

	1950	1970	1990
Agricultura	18,3	3,2	1,4
Manufactura	16,5	23,6	39,6
Construcción y minería	4,2	7,5	2,4
Comercio	19,9	17,8	15,4
Finanzas, seguros y bienes raíces	10,3	12,2	12,7
Servicios	6,2	10,7	9,9
Transportación y servicios públicos	8,5	8,7	8,1
Gobierno	10,4	12,1	10,9
Discrepancia estadística	5,7	4,2	-0,4

Fuente: Junta de Planificación de Puerto Rico.

Como era previsible, la industrialización creó presión alcista en los salarios, pero éstos aumentaron también por la sindicalización y el efecto de la legislación sobre el trabajo. El salario mínimo de los Estados Unidos no entró plenamente en vigor en Puerto Rico sino hasta 1983, pero había una ley local de salario mínimo que fijaba niveles básicos de remuneración por industria. En general, los salarios mínimos locales eran inferiores al salario mínimo federal, pero se fueron ajustando progresivamente (véase la discusión sobre política salarial en el capítulo I). En suma, la competitividad basada en la mano de obra barata se fue erosionando. En el entorno externo ocurrieron también transformaciones que fueron acotando la competitividad de la manufactura. Emergían los tigres asiáticos y se desarrollaban importantes rondas de negociación del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). El acceso privilegiado de Puerto Rico al mercado estadounidense empezó a perder su carácter de exclusividad.

b) Segunda etapa: el interludio petroquímico (aproximadamente 1970–1975)

Ante el debilitamiento de la primera oleada de industrialización, los estrategas del Gobierno de Puerto Rico idearon un plan para desarrollar la industria petroquímica. Se proponían establecer grandes plantas de refinación de crudo y una red de plantas satélites para elaborar una amplia gama de productos derivados del petróleo. Puerto Rico no produce petróleo, por lo que el esquema suponía la importación de la materia prima en gran escala.

La ventaja comparativa aducida a favor del plan descansaba en una peculiaridad de la relación de Puerto Rico con los Estados Unidos. En esas fechas existía en los Estados Unidos un impuesto nivelador para que el petróleo importado —que entonces era barato— se igualara a los precios del petróleo estadounidense, de suerte que la producción nacional de hidrocarburos y

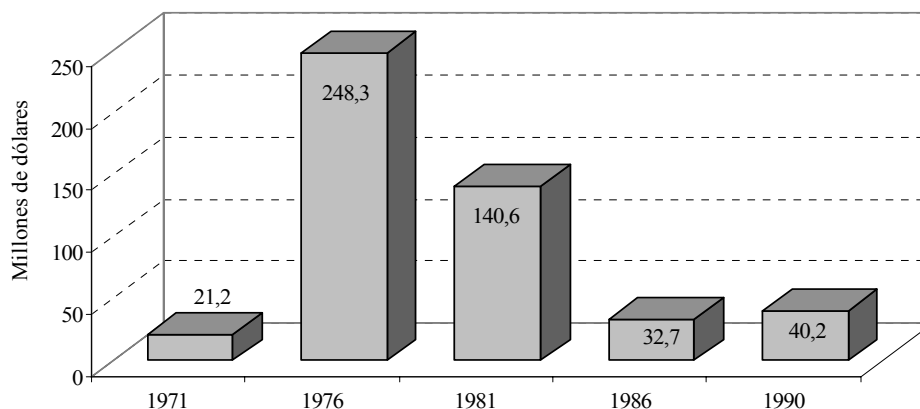
combustibles no estuviera en desventaja. Puerto Rico estaba exento de esa disposición, por lo cual podía importar petróleo barato y exportar los productos refinados a los Estados Unidos sin pagar el impuesto nivelador, es decir, con una ventaja de precios. Este esquema proveía un incentivo para establecer refinerías de los Estados Unidos en Puerto Rico, en lugar de hacerlo en su territorio.

Antes de que el plan colapsara a consecuencia del encarecimiento del crudo a nivel internacional, se construyeron en la isla varias refinerías de gran tamaño, principalmente en la costa sur. La estrategia parecía prometedora en cuanto a creación de empleos y diversificación de la base industrial, aunque siempre hubo reparos desde la perspectiva ambiental. La instalación de las plantas petroquímicas supuso una inversión masiva concentrada en un período relativamente corto, lo que aceleró el crecimiento económico. Dicha aceleración fue impulsada también por la simultánea inversión gubernamental en la infraestructura vial y eléctrica necesaria para apoyar a la nueva industria. En retrospectiva, una porción considerable de la infraestructura y capacidad productiva se gastó en un proyecto económico que fracasó.

Como se aprecia en el gráfico 12, el PIB de la industria petroquímica se multiplicó por un factor de más de 10 en los 5 años entre 1971 y 1976 (de 21,2 a 248,3 dólares), pero 10 años más tarde, en 1986, se había reducido drásticamente a 32,7 millones de dólares. Al final de la década de los ochenta, la industria no daba señales de recuperar su antiguo dinamismo.

Gráfico 12

PUERTO RICO: PIB DE LA INDUSTRIA PETROQUÍMICA, 1971-1990



Fuente: Junta de Planificación, Ingreso y Producto (1990).

c) Tercera etapa: la manufactura de alta tecnología: corporaciones 936 (1976–1996)

En este período, gracias a la sección 936, se dio un crecimiento acelerado de la manufactura de alta tecnología en las ramas farmacéutica, de instrumentos profesionales y científicos y maquinaria eléctrica, que incluye productos electrónicos. El valor de la industria farmacéutica aumentó de 706,7 millones de dólares en 1976 a 3.130,5 millones de dólares en 1986, es decir, se multiplicó por más de 4 en sólo 10 años, lo que equivale a un ritmo de crecimiento anual promedio de 16%. El valor de la industria de instrumentos profesionales y

científicos también se multiplicó por más de 4, con un crecimiento promedio anual de 15% (de 164,4 millones de dólares en 1976 a 680,4 millones de dólares en 1986). Algo similar ocurrió en la industria de maquinaria eléctrica, cuyo valor ascendió a 1.268 millones de dólares en 1986. El crecimiento de estas ramas mantuvo su dinamismo durante la segunda mitad de los ochenta y la primera mitad de los noventa.

Estas industrias pasaron también a generar la mayor parte de las exportaciones de mercancías y una proporción creciente del empleo manufacturero. Para 1992, sus exportaciones conjuntas constituían 62,6% del total de exportaciones de mercancías (13.182 millones de dólares de 21.051 millones de dólares). El número de empleados que tenían conjuntamente ese año era de 60.243 y de 66.533 en 1996, equivalentes a 40% y 44% del empleo manufacturero, respectivamente.

Estas mismas industrias tienen un peso notable en la importación de mercancías, ya que son las principales usuarias de insumos traídos del exterior. De hecho, la modalidad del comercio intraempresa ha llegado incluso a influir la dirección del comercio exterior de Puerto Rico. Ejemplo de lo anterior es que Irlanda se ha convertido en el segundo socio comercial de la isla —después de los Estados Unidos— simplemente porque su industria farmacéutica suple insumos a empresas relacionadas en la isla. Anteriormente, Irlanda no era un socio comercial relevante de Puerto Rico.

Desde los inicios de la industrialización —y aun antes, en el período de exportación azucarera—, el comercio exterior de Puerto Rico ha estado casi exclusivamente concentrado en los Estados Unidos. El ascenso de las empresas 936 consolidó ese proceso. Para el año fiscal 2003, 86,4% de las exportaciones de mercancías se dirigía a los Estados Unidos y aproximadamente la misma proporción era de las industrias de alta tecnología. En cambio, el comercio es más diversificado por el lado de las importaciones, ya que gran parte de los productos de consumo proviene de Japón y la Unión Europea, aunque los Estados Unidos siguen siendo la fuente de poco más de la mitad de los productos importados.

El desarrollo de estas industrias tiene gran potencial para insertar a la economía local en cadenas globales de producción de alta tecnología, pero para ello se requiere incrementar sus eslabonamientos internos. La falta de dichos eslabonamientos significaría que la inserción global de las empresas que operan en el país, por avanzada que sea, tendría poco que ver con la inserción global de la economía puertorriqueña. Este tema se retoma más adelante.

Una de las consecuencias del desarrollo de la plataforma manufacturera exportadora es que Puerto Rico se ha convertido en una de las economías más abiertas del mundo. En el año fiscal 2003, el comercio total de bienes y servicios sumaba 139.489 millones de dólares, lo que equivale a 187,6% del PIB. Pero esta apertura encierra una paradoja. Si bien Puerto Rico exporta una porción elevadísima de su producción interna, lo que lo convierte en uno de los exportadores más exitosos del planeta, la industria de capital local tiene una participación muy limitada en dichas exportaciones. Podría decirse que Puerto Rico es un gran exportador, pero los puertorriqueños no lo son. Se ha producido una inserción externa intermediada y contingente, y hoy en día cuestionada por las presiones de la globalización y la incertidumbre sobre el futuro de las exenciones fiscales.

Otro efecto notable de la manufactura de alta tecnología ha sido el cambio espectacular de la distribución funcional del ingreso a favor de la propiedad. En 1976, cuando se introdujo la sección 936, la compensación a empleados representaba 78,7% del Ingreso Nacional Neto; para el año 2003, esa proporción había declinado a 67,7%. En el sector de la manufactura, la participación del trabajo en el ingreso se redujo de 41% a 15% entre los años 1976 y 2003. Este proceso se refleja claramente en la divergencia entre el PNB y el PIB: en 1976 el PNB representó 84,1% del PIB, y para el año 2003 constituía sólo el 63,7%.

Por otra parte, la presencia destacada de la industria farmacéutica y otras de alta tecnología ha tenido efectos favorables, más allá de la generación de empleos e ingresos, en algunos aspectos difíciles de medir cuantitativamente, pero de innegable valor para el desarrollo económico y la inserción externa. Por ejemplo, el que Puerto Rico tenga una de las concentraciones mayores de producción farmacéutica en el mundo le da rango de centro de producción de alta tecnología, lo cual debería facilitar la promoción de industrias que aceleren la inserción de la actividad local en las cadenas globales de producción. Tanto los líderes gubernamentales como los de la empresa privada consideran que éste es un activo intangible de Puerto Rico para lanzar una nueva estrategia de desarrollo de *clusters* industriales de alta tecnología.

Otra contribución importante ha sido el desarrollo de cuadros gerenciales y profesionales de nivel mundial, lo que se traduce en una inversión sustancial en capital humano y transferencia orgánica de tecnología. En los comienzos de la industrialización, los gerentes de las plantas manufactureras eran estadounidenses, mientras los puertorriqueños ocupaban los puestos de producción y gerenciales medios. En la actualidad, la mayor parte de las plantas son dirigidas por profesionales puertorriqueños. No es inusual que un gerente de fábrica puertorriqueño sea trasladado a dirigir una planta en otro país, y es bastante común que profesionales de Puerto Rico viajen a los Estados Unidos y a otros países a instalar equipos o a participar en la preparación de salones estériles. Y esto podría verse como otra paradoja: hoy día las plantas manufactureras son de capital externo, pero su dirección, manejo y operación están en manos de puertorriqueños. El hecho es que existe en la isla una clase gerencial manufacturera de nivel mundial capaz de operar las tecnologías más avanzadas.

En los pasados 15 años se han visto varios casos de antiguos gerentes de empresas 936 que han pasado a formar sus propias empresas dedicadas a la manufactura por contrato. Quizá el caso más conocido sea el de la empresa MOVA, farmacéutica de capital local que sule productos genéricos por contrato a varias empresas globales. Su presidente y principales ejecutivos son exgerentes de plantas 936 formados en algunas de las empresas más avanzadas del planeta. Éste y otros frutos de las empresas 936 pueden contribuir a la formación de una plataforma industrial de capital local que estimule los eslabonamientos interindustriales y facilite la promoción de *clusters* de alta tecnología.

d) Cuarta etapa: tramo de incertidumbre y nueva búsqueda (1996 al presente)

Con la eliminación de la sección 936 se inició un período de incertidumbre en la estrategia de desarrollo económico. El actual es un momento de búsqueda de nuevos rumbos para encauzar la política industrial y el desarrollo en general. Desde 1996 han ocurrido varios procesos

importantes, algunos de los cuales se mencionaron anteriormente, como la conversión de empresas 936 a CFC y el intento infructuoso de conseguir un nuevo mecanismo federal de exención fiscal. Pero tal vez el más importante de todos es el proceso de reflexión de los sectores público y privado para redefinir el futuro del desarrollo del país, como se resume en el capítulo sobre la conectividad de las agendas de desarrollo.

Se puede decir que existe un amplio consenso de que la estrategia que se adopte debe poner énfasis en la innovación, la transferencia de tecnología, el aprovechamiento de efectos externos positivos derivados de los eslabonamientos interindustriales y la conquista de mercados externos. Este consenso se inclina a proponer una estrategia centrada en la promoción de *clusters* industriales de alta tecnología que vayan más allá de la operación básica de producción y distribución de mercancías y servicios para convertirse en focos de innovación y eficiencia dinámica. Ésta ha sido la estrategia adoptada oficialmente por la Compañía de Fomento Industrial —conocida por sus siglas en inglés: PRIDCO—, con el apoyo del sector privado.

La estrategia descrita coincide en lo fundamental con las propuestas de la CEPAL para el desarrollo económico de los países latinoamericanos. Según José Antonio Ocampo (2001), “los dos elementos esenciales de la estrategia son: i) acelerar el ritmo de innovaciones, incluidas la transferencia de tecnología, el desarrollo de nuevos sectores productivos y la conquista de nuevos mercados, y apoyar los procesos de aprendizaje que caracterizan todos estos procesos, y ii) ayudar a reducir los costos de coordinación para explotar las sinergias entre empresas y sectores productivos que contribuyen a generar “competitividad sistémica”. Como señala Ocampo, la CEPAL destaca dos conceptos fundamentales en sus recomendaciones de política industrial para los países en vías de desarrollo: i) las innovaciones y sus procesos asociados de aprendizaje, y ii) el desarrollo de encadenamientos productivos. Son ideas que coinciden con los conceptos de *cluster* y “economía del conocimiento” en los que hace hincapié la estrategia trazada por PRIDCO en colaboración con el sector privado.

Esta estrategia apenas está dando sus primeros pasos. En cierto modo, PRIDCO tiene que reeducarse, aprender a ejercer su función de promoción industrial con instrumentos y enfoques nuevos. En particular, hay que aprender a promover las industrias de servicios, las cuales han de tener una participación importante en algunos *clusters* estratégicos. Tal es el caso de la industria de producción de programación de computadoras (*software*), que en Puerto Rico es casi inexistente. La experiencia de PRIDCO en la promoción de actividades de servicios es limitada, ya que en casi toda su historia se ha concentrado en la manufactura.

Mientras tanto, el sector manufacturero ha pasado por una transición y se comienzan a consolidar las actividades que mantienen la posición competitiva de Puerto Rico, como la industria farmacéutica y la de instrumentos profesionales y científicos. De hecho, el crecimiento del sector manufacturero en general ha sido mínimo desde mediados de los años noventa, pero las industrias líderes han mantenido un buen ritmo de crecimiento y han aumentado su planta de empleados. Éste es un indicador fehaciente de que dichas industrias han logrado forjar una base competitiva y sugiere que pueden convertirse en focos de competitividad sistémica si se acelera el desarrollo de sus eslabonamientos en la economía local.

En este tramo de incertidumbre la economía ha mantenido un ritmo de crecimiento inercial de alrededor de 3% anual. Dado que el crecimiento poblacional es inferior al 1% anual,

esta tasa conlleva un aumento apreciable en el ingreso per cápita. Aun así, no es suficiente para catalizar las transformaciones estructurales de la economía ni para acelerar la convergencia de Puerto Rico con la economía estadounidense (véase la discusión de la evolución macroeconómica reciente en el capítulo I).

4. La erosión de la competitividad

Se puede decir que existe consenso en Puerto Rico en cuanto a que la economía ha sufrido la erosión sostenida de su competitividad en las últimas dos décadas y quizá desde antes. El tema ha ido cobrando carácter de urgencia en años recientes debido a la intensificación de las presiones competitivas de la globalización, agudizadas por los recientes acuerdos de libre comercio de los Estados Unidos con Chile y con los países de Centroamérica y la República Dominicana. El posible acuerdo para crear un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) es un factor de presión adicional.

Para organizar la discusión del asunto, conviene comenzar por preguntar qué ha ocurrido con los “tres pilares” de la estrategia de desarrollo económico iniciada en los años cincuenta: la mano de obra barata, el acceso irrestricto al mercado estadounidense y la disponibilidad de incentivos fiscales para la industria. Actualmente, ninguno de éstos se puede considerar “pilar” de la economía puertorriqueña, aunque no han perdido completamente su valor. Tras medio siglo de industrialización, Puerto Rico no es un país de mano de obra barata; lo sigue siendo en comparación con los Estados Unidos, pero no lo es en términos absolutos ni en comparación con la mayoría de los países en vías de desarrollo. Más bien es un país de salarios altos; el salario por hora promedio en la manufactura supera los 10 dólares desde el año 2001. El acceso “desde adentro” al mercado de los Estados Unidos sigue siendo parte de la relación con ese país, pero ha perdido valor como ventaja competitiva por la creciente apertura del mercado estadounidense a casi todos los países del mundo, en particular a México y Centroamérica. Lo que tal vez ejemplifica mejor el cambio en esta variable es el ascenso de la República Popular China como exportador al mercado estadounidense, un país que era rival político de los Estados Unidos cuando Puerto Rico inició su industrialización. Por último, la efectividad de las exenciones fiscales como incentivo de promoción industrial se ha reducido por la eliminación de las exenciones del Gobierno de los Estados Unidos y la proliferación de esquemas similares en otros países en vías de desarrollo.

Al debilitamiento de los tres pilares se suman otros factores que minan la competitividad, como los costos elevados del transporte y la energía eléctrica y otros costos derivados de la falta de agilidad en los procesos gubernamentales de regulación económica.

Siguen vigentes, sin embargo, importantes ventajas que no se deben subestimar. Éstas se evidencian en la solidez de algunos grupos de industrias de alta tecnología que podrían ser el núcleo de futuros *clusters* estratégicos, como la industria farmacéutica y la de instrumentos profesionales y científicos, y servicios como las finanzas y el cuidado de la salud. El éxito de estas industrias revela algunas fortalezas en los determinantes fundamentales de la competitividad como la calidad del capital humano y el capital social, producto en gran medida del *learning by doing* y de la internalización de los efectos externos favorables de la industrialización.

a) Los costos salariales

Como se aprecia en el cuadro 39, el salario promedio de la manufactura en Puerto Rico pasó de representar poco más de una cuarta parte del salario manufacturero medio de los Estados Unidos en 1950 a más de la mitad en 1995 en una tendencia casi ininterrumpida en la segunda mitad del siglo XX.

Cuadro 39

PUERTO RICO Y ESTADOS UNIDOS: RELACIÓN SALARIO
EN MANUFACTURAY PIB PER CÁPITA, 1950-1995

Año	Salario por hora	PIB per cápita
1950	0,271	0,182
1955	0,303	0,213
1960	0,407	0,257
1965	0,475	0,305
1970	0,525	0,340
1975	0,530	0,324
1980	0,528	0,281
1985	0,537	0,253
1990	0,539	0,267
1995	0,589	0,279

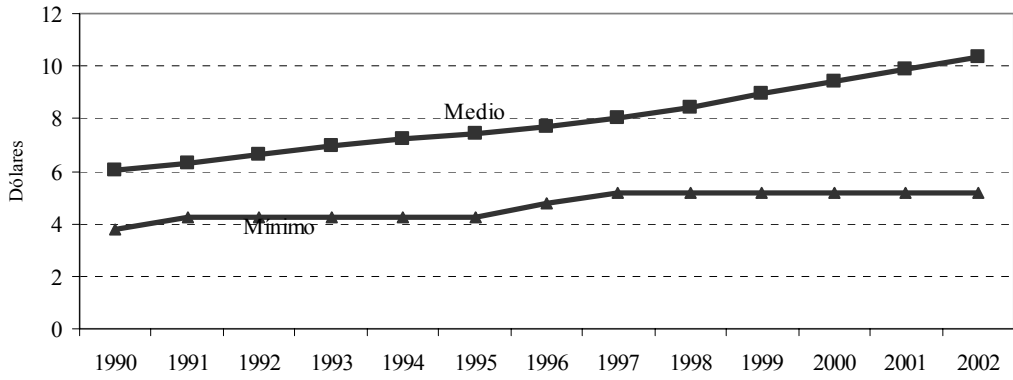
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Junta de Planificación de Puerto Rico.

Desde 1983, en Puerto Rico rige el salario mínimo de los Estados Unidos, lo que impone un piso salarial superior al salario medio de los países latinoamericanos. Pero aun antes de establecerse el salario mínimo federal, los salarios habían aumentado marcadamente como resultado del propio desarrollo industrial, la sindicalización de los trabajadores en múltiples industrias y la legislación local de salario mínimo. El salario mínimo federal vigente desde 1997 es de 5,15 dólares por hora, mientras que el salario promedio de la manufactura era de 10,32 dólares en 2002, el doble del salario mínimo (véase el gráfico 13).

Si se compara con el salario promedio de la manufactura de los Estados Unidos, el de Puerto Rico es aproximadamente dos terceras partes, entre 65% y 67% del estadounidense en los últimos años. Estados con salarios comparativamente bajos como Carolina del Sur tienen un salario manufacturero medio cercano a 75% del promedio de los Estados Unidos, lo que coloca a Puerto Rico en uno de los niveles salariales más bajos dentro del territorio estadounidense (véase el gráfico 14). Sin embargo, si se le compara con las principales economías latinoamericanas o con las del Gran Caribe, Puerto Rico tiene un nivel de salarios considerablemente más elevado (véase el cuadro 40), casi 10 veces el de Honduras y El Salvador, y ocho veces el de Guatemala y la República Dominicana.

Gráfico 13

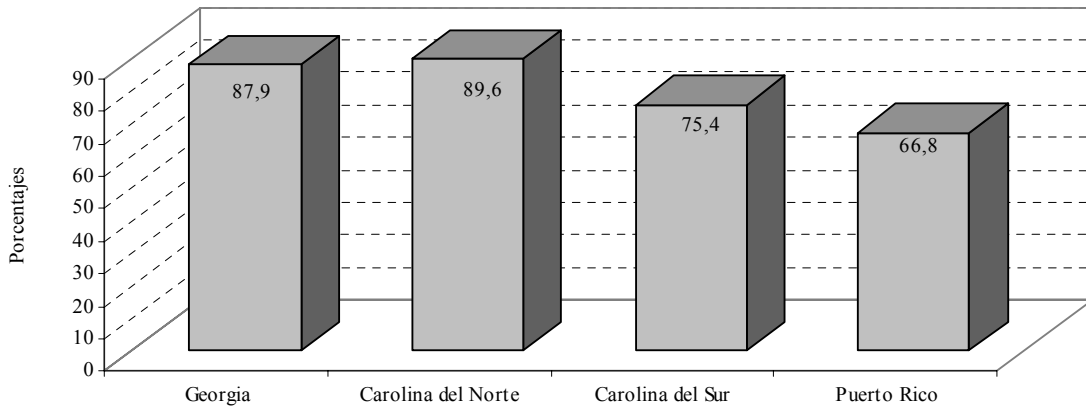
PUERTO RICO: SALARIO MEDIO POR HORA DE LA MANUFACTURA Y MÍNIMO FEDERAL, 1990-2002



Fuente: Junta de Planificación de Puerto Rico.

Gráfico 14

PUERTO RICO: SALARIO MANUFACTURERO PROMEDIO COMO PROPORCIÓN DEL DE LOS ESTADOS UNIDOS, 2001



Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos de los Estados Unidos.

Cuadro 40

PUERTO RICO Y OTROS PAÍSES: COSTO
SALARIAL POR HORA DE LA MAQUILA
EN LA MANUFACTURA, 1997 a/

	Dólares
Costa Rica	2,00
El Salvador	0,90
Guatemala	0,95
Honduras	0,90
Panamá	1,80
República Dominicana	1,00
Puerto Rico	8,04

Fuente: OIT (1997).

a/ Se tomó el dato de 1997, que es el más reciente y de mayor cobertura de países.

Habría que examinar si la productividad del trabajo ha crecido paralelamente a los salarios. En la manufactura de alta tecnología ciertamente parece haber sido así; es cuestionable, sin embargo, que en las industrias de servicios haya aumentado al mismo ritmo que el salario mínimo federal, que es el que rige generalmente en dichas actividades. La medición de la productividad en las industrias de alta tecnología ha resultado ser un reto formidable para los especialistas que han estudiado el tema, ya que la asignación de propiedad intangible —como patentes y licencias— a las empresas de dichas industrias por parte de sus matrices, así como el uso de precios de transferencia entre las empresas y sus casas matrices, hacen difícil identificar la productividad “real” atribuible a factores locales. Aun así, es indudable que la productividad media del trabajo en las industrias de alta tecnología supera con mucho la productividad promedio de toda la economía.

El cuadro 41 muestra el crecimiento de la productividad laboral de la industria manufacturera en Puerto Rico, los Estados Unidos y varios países latinoamericanos. El cálculo de Puerto Rico se hizo mediante el PIB de la manufactura a precios corrientes, dado que no existe una serie oficial a precios constantes.¹⁸ Además, los datos de Puerto Rico son para el período 1994-2003, mientras que los de los otros países son para 1990-1998. Pero los períodos son suficientemente cercanos como para hacer plausible la comparación. Se observa que el crecimiento de la productividad en Puerto Rico fue de 10% al año, lo cual equivale aproximadamente a 4,5% por año si se ajusta con la inflación anual promedio de 5,3% registrada en el período. Este crecimiento de la productividad es similar al de los Estados Unidos, Panamá y Chile, pero superior al de Costa Rica y México, entre otros.

¹⁸ En las cuentas nacionales de Puerto Rico se publica una serie del PIB a precios corrientes y a precios constantes, pero el PIB de los diferentes sectores sólo se calcula a precios corrientes.

Cuadro 41

PUERTO RICO Y AMÉRICA LATINA: PRODUCCIÓN, EMPLEO
Y PRODUCTIVIDAD LABORAL EN LA INDUSTRIA
MANUFACTURERA, 1990-1998

(Tasas anuales medias de crecimiento)

	Producción	Empleo	Productividad
Argentina	5,2	-2,5	7,9
Bolivia	3,9	4,1	-0,1
Brasil	0,0	-5,9	6,4
Chile	4,8	0,3	4,4
Colombia	1,5	-1,8	3,3
Costa Rica	4,2	1,8	2,0
Ecuador	4,0	2,9	2,7
El Salvador	5,8	....	....
Honduras	4,2	....	....
México	3,7	1,0	2,7
Panamá	4,7	0,5	4,2
Perú	4,4	2,0	3,1
Uruguay	0,7	-8,0	8,2
Venezuela	2,7	-1,0	4,8
Estados Unidos	4,3	-0,2	4,5
	1994-2003	1994-2003	1994-2003
Puerto Rico	7,3	-2,4	10,0

Fuente: Katz y Stumpo (2001).

En el cuadro 42 se compara la evolución de la productividad laboral en la manufactura de México con la de Puerto Rico. El índice de productividad de México registró un crecimiento anual promedio de 4,5% en el período indicado, mientras que el de Puerto Rico aumentó a razón de 11% al año. Nuevamente, es necesario ajustar este dato con la inflación anual media, ya que el índice de Puerto Rico se calculó con el PIB manufacturero a precios corrientes. El ajuste arroja un crecimiento de la productividad de 5% al año, que supera en casi un punto porcentual al correspondiente a la manufactura mexicana.

Estas comparaciones sugieren que la manufactura de alta tecnología en Puerto Rico no está en situación de desventaja en costos salariales, ya que las ganancias de productividad moderan los costos laborales unitarios. Abona también a esta hipótesis el hecho de que la compensación a los trabajadores representa una proporción menor del valor de la producción manufacturera en Puerto Rico que en Centroamérica. Según un estudio de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en 1997 los costos laborales en Centroamérica equivalían al 54,2% del valor de la producción maquiladora. En ese año, la compensación a los trabajadores equivalía al 19,2% del PIB de la manufactura en Puerto Rico.

Cuadro 42

MÉXICO Y PUERTO RICO: PRODUCTIVIDAD
DE MANO DE OBRA EN MANUFACTURA,
1995-2003

(Índices 1993 = 100)

Año	México	Puerto Rico
1995	115,3	111,0
1996	125,7	114,0
1997	130,9	120,9
1998	136,4	148,7
1999	139,0	156,6
2000	145,7	164,9
2001	146,8	205,2
2002	154,0	245,9
2003	158,6	258,7

Fuente: Para México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Para Puerto Rico, calculado con datos del Informe Económico a la Gobernadora, 2001.

Los datos del cuadro 39 invitan a un análisis cualitativo de las conclusiones optimistas de los párrafos anteriores. En el cuadro se observa que el salario de la manufactura en Puerto Rico en comparación con el de los Estados Unidos se elevó de 27,1% a 58,9% en los 45 años entre 1950 y 1995. En el mismo lapso, el PIB per cápita de Puerto Rico como proporción del de los Estados Unidos pasó de 18,2% a 27,9%. En otras palabras, el grado de convergencia en el salario manufacturero fue más de 3 veces más rápido que el del PIB per cápita. Este resultado sugiere que el salario manufacturero avanzó demasiado rápido para el nivel de desarrollo alcanzado en la isla y que la elevada concentración de actividades manufactureras de alta tecnología introdujo un sesgo en la estructura de salarios. Un hecho que apunta en esa dirección es que, fuera de la manufactura, la proporción de trabajadores que reciben el salario mínimo es bastante más alta en Puerto Rico que en los Estados Unidos.

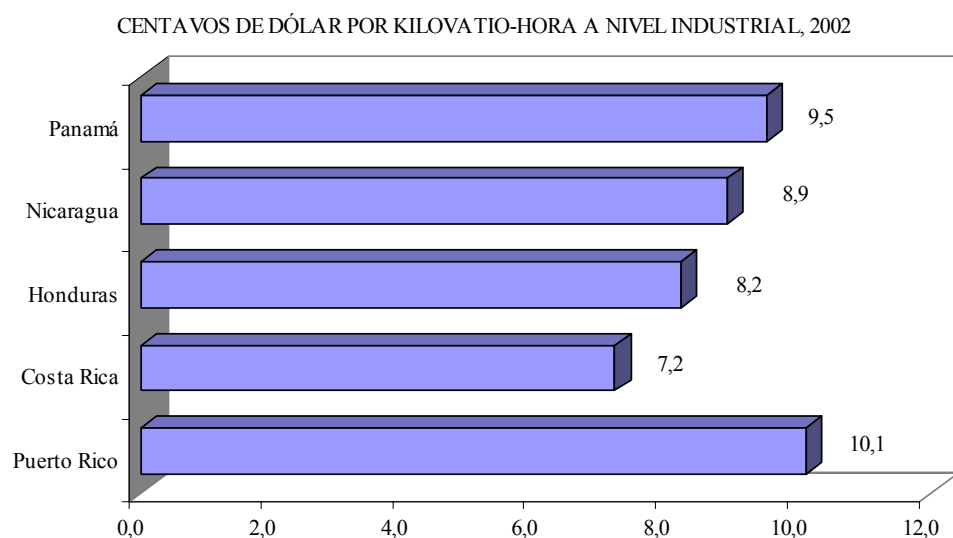
b) Costos del transporte y la energía

La energía eléctrica es relativamente costosa en Puerto Rico por varias razones. Primero, hasta hace muy poco casi el 100% de la electricidad se generaba con petróleo, el cual se importa en su totalidad. Actualmente, casi tres cuartas partes de la generación dependen del petróleo importado. Segundo, por ser una isla y no poder conectarse a una red regional, Puerto Rico tiene que mantener capacidad generatriz redundante para contar con reservas para emergencias, lo que supone un costo adicional. Tercero, la aplicación de los estrictos estándares estadounidenses de

protección del medioambiente también conlleva costos en los que no incurren otras jurisdicciones con reglamentación menos exigente. Por último, y no menos importante, los trabajadores del sector tienen una fuerte organización sindical que ha logrado prestaciones mayores que otras industrias. Como consecuencia de todo ello, el costo de la energía eléctrica es uno de los factores que los industriales citan con más frecuencia cuando enumeran los obstáculos a la competitividad.

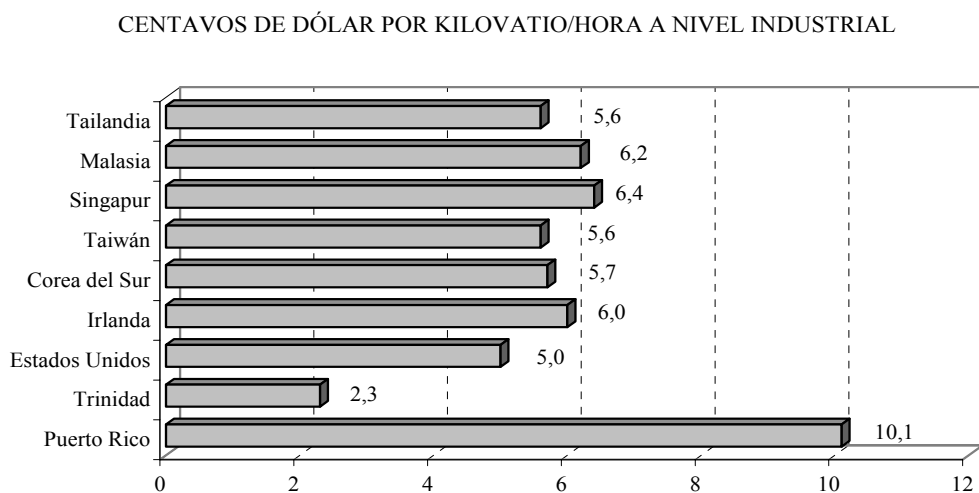
El costo de la electricidad para uso industrial en Puerto Rico es más alto que el de los países de Centroamérica, mucho más que los de Costa Rica y Honduras. Comparado con los Estados Unidos, Irlanda y un conjunto de países asiáticos, el costo de Puerto Rico es fuertemente más elevado (véanse los gráficos 15 y 16).

Gráfico 15



Fuente: CEPAL (2003b) y Autoridad de Energía Eléctrica (AEE) (2004).

Gráfico 16

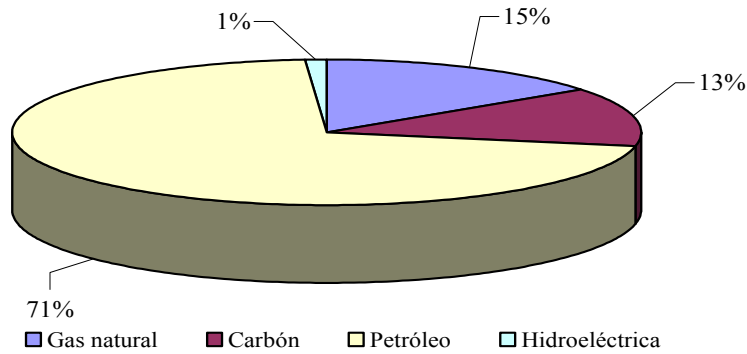


Fuente: Asociación de Industriales y Cámara de Comercio de Puerto Rico (2003).

Durante casi medio siglo, la generación y venta de energía eléctrica estuvo en manos del monopolio estatal Autoridad de Fuentes Fluviales, ahora Autoridad de Energía Eléctrica (AEE). Por muchos años se le consideró un monopolio natural, pero desde mediados de los años noventa ha estado expuesto a la competencia, si bien altamente regulada, por las legislaciones federal y local. La AEE comparte el mercado con dos empresas privadas en un arreglo de cogeneración. Las empresas EcoEléctrica LP y AES Puerto Rico LP venden toda su producción a la AEE, ya que no tienen redes propias de distribución. Actualmente producen 28% de la energía eléctrica de la isla, utilizando plantas nuevas con equipo de última generación y combustibles más baratos que el petróleo. EcoEléctrica comenzó operaciones en 2000 y aporta 15% de la generación a partir de gas natural líquido, principalmente, mientras que la AES, que comenzó en 2003, utiliza carbón modificado para cumplir con las normas de protección ambiental (véanse los gráficos 17 y 18).

Gráfico 17

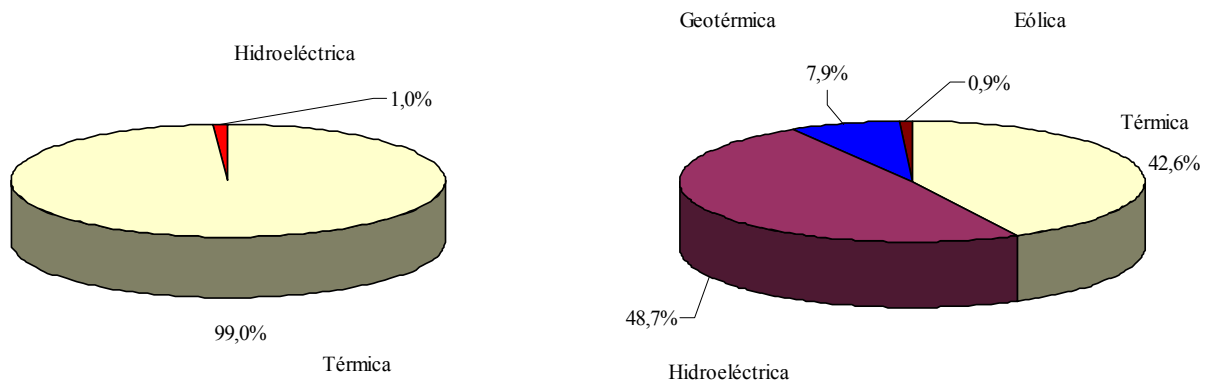
PUERTO RICO: FUENTES DE LA ENERGÍA ELÉCTRICA, 2003



Fuente: AEE (2004).

Gráfico 18

PUERTO RICO E ISTMO CENTROAMERICANO: FUENTES DE LA GENERACIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA, 2002



Fuente: CEPAL (2003b) y AEE (2004).

Las economías centroamericanas no dependen tanto como Puerto Rico de los combustibles fósiles para generar electricidad. Obtienen casi la mitad de energía hidroeléctrica, mientras que Puerto Rico obtiene de esta fuente sólo el 1%. Los países del Istmo Centroamericano también aprovechan fuentes geotérmicas de energía, inexistentes en Puerto Rico, y más recientemente fuentes eólicas.

La política pública en materia de energía eléctrica prevé abastecer el aumento futuro de la demanda y el reemplazo de plantas con acuerdos de cogeneración similares a los que se tienen con EcoEléctrica y AES. De ese modo se espera modificar la distribución de las fuentes de combustible para la próxima década a 33% gas natural, 33% carbón, 33% petróleo y 1% potencia hidroeléctrica. Cabe señalar que este proceso entraña la privatización gradual de la generación de electricidad, toda vez que la AEE se irá convirtiendo paulatinamente en un actor minoritario en la generación, aunque mantendrá el control de la red de distribución. Este proceso deberá resultar en el abaratamiento relativo de la energía eléctrica y por lo tanto será un factor de apoyo a la competitividad de la industria en la próxima década.

El tema de los costos del transporte es más controvertido. Por ser una isla, Puerto Rico depende del transporte marítimo y aéreo, pero no se encuentra en una situación particularmente desventajosa en lo que respecta a distancia. De igual modo, la transportación interna es comparativamente eficiente, ya que las distancias son cortas y existe una red vial que cubre la totalidad del territorio, si bien es cierto que puede mejorarse. El problema estriba en las llamadas “leyes de cabotaje”, un conjunto de disposiciones del Acta Jones —la ley estadounidense de 1920, conocida como “Ley de la Marina Mercante”— que ordenan realizar todo tráfico marítimo entre la isla y los puertos estadounidenses en buques de la marina mercante de los Estados Unidos, fabricados en ese país y con tripulación de ciudadanía estadounidense. Todo ello supone un costo añadido al transporte marítimo que actúa, como indica Dietz (2003), como una especie de arancel a los productos de Puerto Rico que entran a los Estados Unidos.

Puesto que la mayor parte del comercio exterior de Puerto Rico es con puertos estadounidenses, las leyes de cabotaje tienen un efecto generalizado en el costo del transporte marítimo de y hacia la isla. No obstante, las evaluaciones de cuán importante es dicho efecto varían considerablemente. Uno de los estimados pioneros fue el de Paquita Pesquera (1965), quien calculó que en 1964 las leyes de cabotaje encarecieron el transporte comercial por 48,3 millones de dólares, lo que equivale a 283,6 millones de dólares a precios de 2003. Por su parte, José Herrero y otros (2001) estimaron un costo de 426 millones de dólares en el año fiscal 2002, mientras que Mohinder Bathia (1992) calculó un costo de sólo 44,2 millones de dólares en el año 1992. Éstos y otros estimados han sido objeto de controversia no sólo por su margen de variación, sino también porque algunos críticos les atribuyen motivaciones políticas.¹⁹

A pesar de la gran variedad de los estimados del costo del transporte marítimo, hoy día la mayor parte de las entidades empresariales favorece la derogación de las leyes de cabotaje. En los Estados Unidos también hay un movimiento de oposición, particularmente en los estados costeros y Hawai, aunque hay también gran resistencia de las empresas navieras estadounidenses. La realidad es que a pesar del consenso en Puerto Rico sobre la eliminación de las leyes de

¹⁹ Durante muchos años, el rechazo de las leyes de cabotaje se limitaba casi exclusivamente a los grupos políticos independentistas, pero en la actualidad casi existe consenso a favor de su eliminación.

cabotaje, la magnitud del efecto positivo que dicha acción pudiera tener en la competitividad de la economía local es incierta.

c) **Algunas ventajas competitivas**

Si bien es cierto que la estrategia de industrialización y modernización de Puerto Rico ha sido blanco de muchas críticas acertadas, también lo es que la experiencia de las pasadas cinco décadas ha creado algunas bases de ventaja competitiva. Una de ellas es que la plataforma de producción manufacturera de alta tecnología constituye una base sobre la cual se puede desarrollar una estrategia centrada en el desarrollo de *clusters* estratégicos orientados a la excelencia en la manufactura y la innovación.

La Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) utiliza un índice de desarrollo industrial para medir la capacidad competitiva de las economías del mundo,²⁰ basado en cuatro indicadores, a saber: i) el valor añadido de la manufactura por habitante; ii) las exportaciones de manufacturas por habitante; iii) el valor añadido de la manufactura de alta tecnología como proporción del valor añadido de la manufactura total, y iv) las exportaciones manufactureras de alta tecnología como proporción de las exportaciones manufactureras totales. Los valores de estas variables se estandarizan según el valor mínimo y el valor máximo en el grupo de países considerado, de suerte que asumen un valor entre cero y uno. El promedio de los cuatro valores es el índice de competitividad.²¹

Puerto Rico no está incluido en el grupo de 88 países evaluados por la ONUDI, pero en un estudio ordenado por PRIDCO sí lo incluye y recomputa su información con la de los 88 países.²² Dada la extraordinaria presencia de la manufactura de alta tecnología en la isla, el resultado es predecible: Puerto Rico superó a todos los países de la muestra, con excepción de Singapur. Es de particular interés que el índice de Puerto Rico es superior al de la mayoría de los Tigres Asiáticos y de Irlanda (véase el cuadro 43).

Este resultado se debe en parte a que el índice de la ONUDI mide la producción y exportación de productos manufacturados con respecto a la población de cada país, lo que tiende a producir valores elevados del índice en economías con poca población como Singapur, Puerto Rico e Irlanda. No obstante, se trata también de economías en las que la manufactura de alta tecnología tiene una presencia sobresaliente.²³

²⁰ El *Competitive Industrial Performance Index* o CIP de ONUDI. Véase ONUDI, *Industrial Development Report, 2002-2003: Competing through Innovation and Learning*, Nueva York.

²¹ Un método alternativo al de ONUDI, más minucioso, es el programa MAGIC de la CEPAL. Este método no se utilizó en este estudio por dificultades relacionadas con la información estadística disponible para el caso de Puerto Rico. Hay, sin embargo, una cierta similitud en los dos métodos en la medida en que ambos utilizan la participación de mercado como indicador de competitividad.

²² Estudios Técnicos, Inc. (2003), *Oportunidades de Inversión en Puerto Rico*, estudio para PRIDCO, San Juan, junio.

²³ Debe señalarse que el índice de la ONUDI no mide competitividad tecnológica en el sentido de capacidad de innovación o fortaleza en materia de investigación y desarrollo.

Cuadro 43

ÍNDICE DE DESEMPEÑO INDUSTRIAL
COMPETITIVO, 1988

País	Índice
Singapur	0,8902
Puerto Rico	0,7847
Suiza	0,6834
Irlanda	0,6596
Japón	0,6592
Alemania	0,5924
Suecia	0,5652
Estados Unidos	0,5459
Bélgica	0,5237
Reino Unido	0,5205
Finlandia	0,5148
Países Bajos	0,5044
Francia	0,4939
Austria	0,4825
Taiwán	0,4817
Dinamarca	0,4471
Italia	0,4451
Corea del Sur	0,4450
Malasia	0,4252
Canadá	0,4249

Fuente: PRIDCO y Estudios Técnicos, Inc. (2003).

En otro estudio de PRIDCO se calculan cocientes de localización de varias industrias en comparación con los Estados Unidos.²⁴ El cociente mide la mayor o menor presencia de una industria en Puerto Rico que en los Estados Unidos (valor mayor o menor de 1). El procedimiento de cómputo consiste en dividir la fracción del empleo total que cada industria aporta en Puerto Rico entre la fracción correspondiente en los Estados Unidos.

Los cocientes de localización indican que Puerto Rico tiene una presencia muy fuerte de algunas industrias de alta tecnología identificadas con los *clusters* estratégicos que PRIDCO desea promover, pero también revelan carencias críticas en otros *clusters*. Se reproduce a continuación la lista de las 14 industrias con cocientes mayores a 1 y las 21 industrias con cocientes menores a 1 (véase cuadro 44).

²⁴ Véase John Stewart (2003c).

Cuadro 44

PUERTO RICO: INDUSTRIAS Y COCIENTES DE LOCALIZACIÓN

Mayores de 1		Menores de 1	
Industria	Cociente	Industria	Cociente
Productos farmacéuticos	10,5	Aparatos industriales eléctricos	0,9
Equipo de distribución eléctrica	7,5	Equipo de comunicaciones	0,9
Petróleo	5,9	Comercio al por mayor	0,8
Cuero y productos de cuero	5,7	Finanzas, seguros y bienes raíces	0,8
Productos de tabaco	5,6	Servicios a negocios	0,8
Instrumentos y materiales médicos	4,9	Servicios de salud	0,7
Productos químicos y relacionados	3,8	Madera y sus productos	0,6
Ropa y otros productos textiles	3,3	Muebles	0,6
Equipo de alumbrado y alambrado eléctrico	2,5	Productos fabricados de metal	0,6
Instrumentos y productos relacionados	2,3	Industrias manufactureras misceláneas	0,6
Administración pública	1,7	Imprentas y editoriales	0,6
Servicios educativos	1,6	Productos de goma y plásticos	0,6
Equipo eléctrico y electrónico	1,5	Transportación y servicios públicos	0,6
Construcción	1,4	Otros productos eléctricos	0,5
Productos de piedra, arcilla y vidrio	1,3	Productos textiles	0,5
Componentes electrónicos y accesorios	1,2	Papel	0,5
Alimentos y productos relacionados	1,2	Servicios personales	0,5
		Servicios sociales	0,5
		Productos primarios de metal	0,2
		Maquinaria y equipo industrial	0,2
		Equipo de transporte	0,1

Fuente: PRIDCO y Estudios Técnicos, Inc. (2003).

El cociente de localización más alto es el de la industria farmacéutica, la cual tiene en Puerto Rico una presencia 10,5 veces mayor que en los Estados Unidos. La industria de equipo de distribución eléctrica, que también es de alta tecnología, tiene 7,5 veces más presencia en la isla que en los Estados Unidos. La lista incluye la industria de equipo eléctrico y electrónico, de instrumentos y materiales médicos y de instrumentos y productos relacionados. Estas ramas de actividad conforman la mayor parte del segmento de manufactura de alta tecnología en la economía puertorriqueña.

Se observa también que un grupo importante de industrias intensivas en mano de obra tienen mayor presencia en Puerto Rico que en los Estados Unidos. Éste es el caso de las industrias de cuero y productos de cuero (5,7), productos de tabaco (5,6), ropa y otros productos textiles (3,3) y productos de piedra, arcilla y vidrio (1,3). Éste es un dato a tener en mente al evaluar el posible efecto en la manufactura del país de los acuerdos de integración de los Estados Unidos con Chile y Centroamérica y de la posible creación del ALCA.

En la lista de industrias con presencia menor en Puerto Rico que en los Estados Unidos se encuentran dos que figuran en la lista de actividades que PRIDCO desea promover en el contexto de los *clusters* estratégicos: equipo de comunicaciones (0,9) y servicios de salud (0,7). Cabe destacar otras dos áreas de actividad que se consideran promisorias para la exportación de servicios, pero que también tienen cocientes de localización menor a 1: los servicios financieros y servicios a negocios. Y un caso quizá más crítico es la industria de programación de computadoras (*software*), la cual es prácticamente inexistente en Puerto Rico. En contraste, esta industria emplea en Irlanda a más de 30.000 personas en más de 800 empresas, y en Costa Rica a más de 4.000 en más de 200 pequeñas empresas.

La presencia destacada de industrias estratégicas y su permanencia y expansión, luego de la eliminación de la sección 936, constituye un activo importante para el desarrollo económico futuro de Puerto Rico. Además, como se señaló anteriormente, esta presencia es en sí misma evidencia de que existen condiciones competitivas en dichas industrias, a pesar de los problemas de costos que afligen a otras actividades. En otro capítulo de este estudio se documenta el acervo de capital humano de la economía puertorriqueña, uno de los factores que hacen rentables las operaciones de alta tecnología. Otros factores son la infraestructura relativamente bien desarrollada y la afinidad de los empresarios y profesionales con la cultura estadounidense de negocios.

La fortaleza competitiva de la manufactura de alta tecnología en Puerto Rico se evidencia también al comparar el balance comercial de su sector manufacturero de alta tecnología con el de otros países latinoamericanos. El cuadro 45, tomado parcialmente de un artículo de Katz y Stumpo (2001), incluye el balance comercial de la manufactura de alta tecnología en Puerto Rico para compararlo con los de Argentina, Brasil, México, Chile y Colombia. Nótese que el superávit comercial de alta tecnología de Puerto Rico es de la misma magnitud que el déficit correspondiente de Brasil. De los países en el cuadro, México y Puerto Rico son los únicos con superávit comercial de alta tecnología. Dejando aparte a México, el balance de Puerto Rico resulta desproporcionadamente grande en comparación con el de otras economías latinoamericanas de mucho mayor tamaño. Esta comparación subraya el gran tamaño alcanzado por la manufactura de alta tecnología en la isla y complementa el cuadro de los coeficientes de localización y el índice de competitividad industrial de la ONUDI anteriormente considerados.

Es importante anotar que la competitividad de la manufactura de alta tecnología de Puerto Rico casi se puede identificar con la competitividad de la economía de Puerto Rico, dado que estos sectores aportan la mayor parte de sus exportaciones. Sin embargo, también operan en la isla varias industrias de uso intensivo de mano de obra cuya competitividad no se acerca a la de la manufactura de alta tecnología. No es conveniente ni deseable que la competitividad de una economía se concentre casi exclusivamente en un número pequeño de industrias y actividades. De igual modo, no es conveniente ni deseable que la competitividad de la economía descansa casi exclusivamente en empresas de capital externo, como lo son casi todas las de manufactura de alta tecnología. La carencia de estadísticas detalladas impide analizar la competitividad de las actividades de capital local.

Cuadro 45

BALANCE COMERCIAL DEL SECTOR MANUFACTURERO Y DE LOS
SECTORES CON USO INTENSIVO DE TECNOLOGÍA, 1999

(Millones de dólares)

Puerto Rico	
Sectores con uso intensivo de tecnología	12 784,20
Total industria	10 650,00
Argentina	
Sectores con uso intensivo de tecnología	-10 357,00
Total industria	-9 431,60
Brasil	
Sectores con uso intensivo de tecnología	-12 194,50
Total industria	-4 607,14
México	
Sectores con uso intensivo de tecnología	22 143,48
Total industria	6 327,72
Chile	
Sectores con uso intensivo de tecnología	-5 188,14
Total industria	-5 790,67
Colombia	
Sectores con uso intensivo de tecnología	-3 876,11
Total industria	-5 403,23

Fuente: Katz y Stumpo (2001).

d) La competitividad de la industria turística

El análisis de la competitividad se ha concentrado en la manufactura de alta tecnología por la razón obvia de que genera la mayor parte del comercio exterior de Puerto Rico. Pero su desempeño no es necesariamente representativo de la capacidad competitiva de toda la economía puertorriqueña. Sería deseable examinar la competitividad de la industria de capital local, pero las estadísticas de comercio exterior no distinguen a los exportadores según el origen del capital.

Una actividad que sí se puede examinar es el turismo, fuente principal de exportación de servicios de la isla. El turismo de Puerto Rico ha alcanzado un nivel relativamente avanzado en la región caribeña. Se estima que aporta entre 6% y 7% del PIB.

Los hoteles turísticos de Puerto Rico son relativamente caros en comparación con los de otras islas del Caribe, con excepción de las Bahamas y Bermuda. A consecuencia de ello, en Puerto Rico casi no hay turismo de masas con ofertas *todo-incluido* como en Cuba y la República Dominicana. Los turistas europeos de ingresos medios no suelen visitar Puerto Rico; el turista típico es el estadounidense de ingresos medios altos o altos.

El costo relativamente elevado del turismo ha creado la impresión de que Puerto Rico no es competitivo en este renglón. Sin embargo, el análisis de su participación de mercado y crecimiento de las ventas sugiere lo contrario. El cuadro 46 presenta el número de turistas que visitaron los diferentes destinos de América Latina, su crecimiento y la participación de cada país en el mercado regional en 2000, según información del Travel Industry World Yearbook (2001). México sobresale por amplio margen como el destino principal en la región, seguido un tanto lejos por Brasil.

Cuadro 46

NÚMERO DE TURISTAS EN AMÉRICA LATINA, 2000

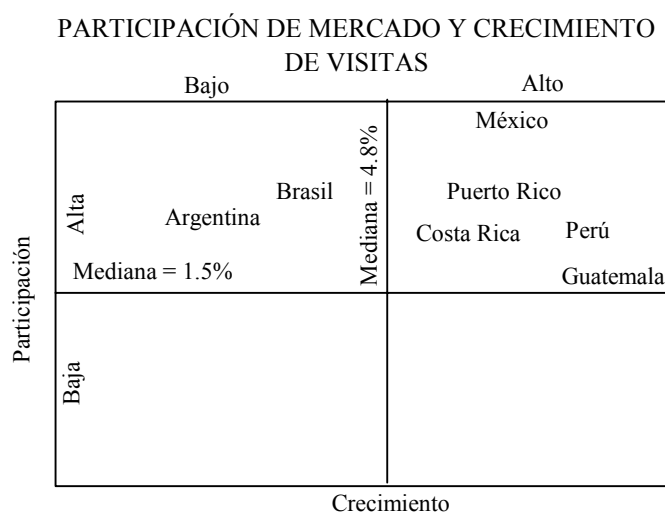
	Turistas (miles)	Crecimiento anual (%)	Participación de mercado (%)	
			Incluyendo a México	Sin México
Total	41 520			
Sin México	20 877			
México	20 643	8,4	49,7	
Centroamérica	4 270	7,0	10,3	20,5
Belice	181	2,3	0,4	0,9
Costa Rica	1 106	7,2	2,7	5,3
El Salvador	795	20,8	1,9	3,8
Guatemala	823	29,4	2,0	3,9
Honduras	408	10,0	1,0	2,0
Nicaragua	486	3,8	1,2	2,3
Panamá	479	4,8	1,2	2,3
Sudamérica	15 432	2,2	37,2	73,9
Argentina	2 991	3,2	7,2	14,3
Bolivia	342	-21,2	0,8	1,6
Brasil	5 313	4,0	12,8	25,4
Chile	1 742	7,4	4,2	8,3
Colombia	530	-2,9	1,3	2,5
Ecuador	615	20,8	1,5	2,9
Guyana	75	10,3	0,2	0,4
Paraguay	221	-17,8	0,5	1,1
Perú	1 027	8,8	2,5	4,9
Suriname	57	3,6	0,1	0,3
Uruguay	1 986	-5,1	4,8	9,5
Venezuela	469	-20,1	1,1	2,2
Puerto Rico	1 175	7,8	2,8	5,6

Fuente: Travel Industry World Yearbook (2001).

Puerto Rico ocupa el sexto lugar entre los 21 países de la lista en participación de mercado con una cuota de 2,8% (o 5,6% si se excluye a México) y la octava posición entre los 21 países en crecimiento del número de visitantes en el año 2000.

La figura 1 muestra la posición de Puerto Rico y un grupo selecto de países en una matriz que relaciona la participación de mercado con el crecimiento del número de visitantes. Como puede apreciarse, el turismo de Puerto Rico queda ubicado en el cuadrante superior-derecho, que corresponde a una cuota de mercado alta con un ritmo de crecimiento alto. En otras palabras, se comporta como una actividad “estrella”.

Figura 1



Fuente: Elaboración propia con datos del Travel Industry
World Yearbook (2001).

México se perfila como la “estrella” por excelencia en el diagrama, con un crecimiento fuerte y una cuota de mercado muy elevada, mientras que Guatemala aparece como el destino de más alto crecimiento y con una participación ligeramente superior a la mediana. Puerto Rico y Costa Rica ocupan una posición similar, mientras que Argentina y Brasil se ubican en un cuadrante menos favorable, debido a que tuvieron poco incremento en el número de visitantes, pero que siguen a México en segundo y tercer lugar en participación de mercado.

El cuadro 47 y la figura 2 aplican la misma comparación con 26 destinos turísticos del Caribe, donde nuevamente Puerto Rico ocupa la sexta posición en cuota de mercado y la octava en crecimiento. Los destinos mexicanos del Caribe, Cancún y Cozumel son los líderes de la región, seguidos de cerca por la República Dominicana y un poco más lejos por Cuba.

Cuadro 47

EL CARIBE: NÚMERO DE TURISTAS VISITANTES, 2000

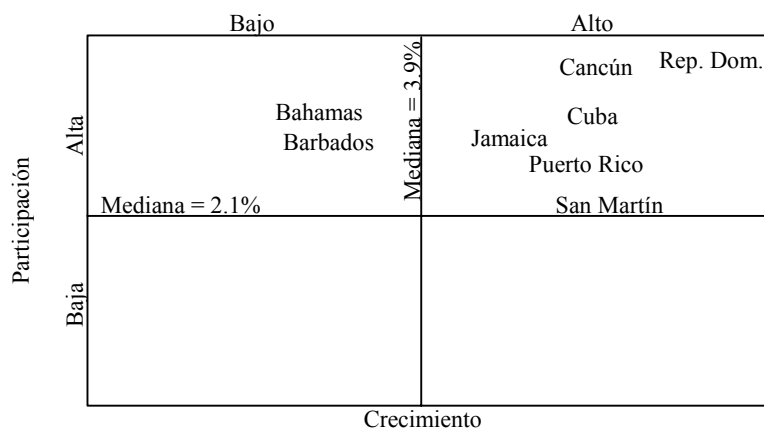
(Excepto visitantes en barcos cruceros)

	Turistas (miles)	Crecimiento anual (%)	Participación de mercado (%)
Anguilla	44	-6,4%	0,2%
Antigua y Barbuda	207	-0,5%	1,2%
Aruba	721	5,5%	4,1%
Bahamas	1 596	1,2%	9,1%
Barbados	545	5,8%	3,1%
Bermuda	328	-7,3%	1,9%
Bonaire	51	-16,6%	0,3%
Cancún	3 045	8,0%	17,3%
Cozumel	422	-13,4%	2,4%
Cuba	1 774	10,7%	10,1%
Curazao	191	-3,5%	1,1%
Dominica	69	11,1%	0,4%
Granada	129	2,9%	0,7%
Islas Caimán	407	3,1%	2,3%
Islas Turks y Caicos	151	28,7%	0,9%
Islas Vírgenes de los Estados Unidos	628	12,1%	3,6%
Jamaica	1 323	6,1%	7,5%
Martinica	526	-6,7%	3,0%
Montserrat	10	4,6%	0,1%
Puerto Rico	1 175	7,8%	6,7%
República Dominicana	3 314	24,1%	18,9%
San Eustaquio	19	0,9%	0,1%
San Kitts y Nevis	69	-18,4%	0,4%
Santa Lucía	270	3,2%	1,5%
San Martín	492	10,5%	2,8%
San Vicente y las Granadinas	73	6,7%	0,4%

Fuente: Travel Industry World Yearbook (2001).

La figura 2 ilustra la posición competitiva de Puerto Rico y un grupo de países caribeños selectos en el turismo de la región. Nuevamente, Puerto Rico queda ubicado en el cuadrante de las “estrellas”, aunque no en posición tan alta como Cuba, Cancún y la República Dominicana.

Figura 2
PARTICIPACIÓN DE MERCADO Y CRECIMIENTO DE
VISITAS EN EL CARIBE



Fuente: Elaboración propia con datos del Travel Industry World Yearbook (2001).

Estos datos indican que Puerto Rico tiene una posición competitiva en el turismo caribeño y latinoamericano. La posibilidad de mantener esta posición depende de actualizar la oferta de atracciones para los turistas y se controle el aumento de los costos. En los últimos años ha habido un ritmo saludable de inversión en instalaciones hoteleras y actualmente hay un número significativo de proyectos en diferentes etapas de planificación o realización. Existe además una política gubernamental activa de apoyo a los planes de expansión y a las campañas de mercadeo de la industria. En este contexto, es razonable esperar que Puerto Rico mantenga la posición que ha logrado.

5. Encadenamientos interindustriales y transferencia de tecnología

Los críticos de la industrialización por invitación en Puerto Rico han indicado reiteradamente que las empresas manufactureras estadounidenses no llegaron a establecer vínculos de oferta y demanda con la economía interna, de suerte que no contribuyeron al desarrollo de un sistema productivo integrado.²⁵ Con datos hasta el año 1983, Dietz examinó el valor de los insumos importados como porcentaje del PIB para medir la intensidad de los eslabonamientos del sector manufacturero hacia atrás. Mientras más alto sea este porcentaje, menores serán las compras de insumos en la economía interna y menores los eslabonamientos hacia atrás. Dietz encontró que esta proporción aumentó 10 puntos porcentuales entre 1950 y 1983, de 24,5% a 34,6% y que la mayoría de las industrias establecidas en la isla vendían una proporción muy pequeña de su producción en el mercado local, lo que tomó como señal de escasos eslabonamientos hacia adelante.

Si se actualiza el cómputo de Dietz con datos de 2003, se encuentra que la proporción de insumos importados con respecto al PNB tuvo un valor promedio de 36,4% en los 10 años que van desde 1994, casi 2 puntos porcentuales más que en 1983, mostrando una tendencia creciente,

²⁵ Véase, por ejemplo, José J. Villamil (1976).

pues en 2003 se ubicó en 43,5%, casi 10 puntos más que en 1983 (véase el cuadro 48). A juzgar por estos datos, parecería que los eslabonamientos hacia atrás desde los años ochenta no han aumentado, sino que se han reducido.

Cuadro 48
 PUERTO RICO: VALOR DE INSUMOS IMPORTADOS
 COMO PROPORCIÓN DEL PIB

Año	PIB	Insumos importados	Proporción (%)
1994	39 690,3	13 245,4	33,4
1995	42 647,3	14 650,4	34,4
1996	45 340,8	14 488,3	32,0
1997	48 187,0	15 796,0	32,8
1998	54 086,4	18 074,9	33,4
1999	57 841,0	21 729,6	37,6
2000	61 701,8	24 456,1	39,6
2001	69 208,4	27 325,4	39,5
2002	71 306,1	26 716,1	37,5
2003	74 362,4	32 379,0	43,5
Proporción promedio de los 10 años			36,4

Fuente: Cálculo propio con datos del Informe Económico a la Gobernadora, 2003, Junta de Planificación de Puerto Rico.

El análisis de Dietz no utiliza las matrices de insumo-producto de los años 1972, 1977, 1982 y 1987. Algunos estudiosos han criticado lo que consideran falta de análisis riguroso para apoyar las conclusiones sobre eslabonamientos interindustriales. Indira Luciano (2003) señala que el tema del debilitamiento de los encadenamientos internos “hasta ahora ha sido debatido sólo a base de argumentos informales en la literatura económica puertorriqueña”.

Luciano utiliza las matrices de insumo-producto de Puerto Rico para evaluar la relación entre dependencia e integración de la economía interna. Su metodología es el análisis de insumo-producto cualitativo para calcular los índices de centralidad asociados a la estructura productiva interna y a la estructura de comercio exterior. Con estos índices se identifican relaciones significativas entre industrias y de las industrias de exportación con la economía de los Estados Unidos.

Los hallazgos de Luciano no parecen muy alentadores. En la matriz del año 1972 se encontró un número pequeño de relaciones significativas tanto en el ámbito interno como en el comercio con el exterior, así como un bajo nivel de integración del sistema. Las matrices de 1977 y 1982 mostraron “una estructura más integrada”, pero la matriz de 1987 evidencia un “desplome” de la integración del sistema. Sin embargo, la investigadora llega a una conclusión contraria a la opinión generalizada:

“En general, el sistema productivo de Puerto Rico se hizo más complejo a través del tiempo, excepto para el 1987 cuando el gráfico se muestra menos denso. La estructura interna es más compleja que la que relaciona al país con los Estados Unidos. Las relaciones internas más significativas se caracterizan por los sectores de servicios seguidos por los manufactureros y minería y construcción. La agricultura, aunque no se mostró más importante que estos últimos, se presentó para todos los años. En su relación con el exterior, los más importante para el período estudiado fueron los sectores manufactureros” (Luciano, 2003, p. 141).

Más adelante señala que los resultados sectoriales “mostraron que los sectores manufactureros son los que mejor transmiten los impulsos de demanda al resto de la economía interna” y que “en la década de los ochenta los vínculos de los servicios se hicieron más intensos con relación a la manufactura” (Luciano, 2003, p. 142). La investigadora describe así una estructura interindustrial con los encadenamientos importantes entre la manufactura y otras industrias, aunque no presenta un patrón inequívoco de generalización e intensificación a través del tiempo.

Un tema relacionado con el de los encadenamientos interindustriales es el de la transferencia de tecnología. Hay casos bien conocidos de empresas industriales de capital local que suministran insumos a las industrias manufactureras de capital estadounidense, como empaques plásticos, etiquetas y preparaciones farmacéuticas genéricas. Estas empresas han asimilado tecnologías avanzadas en su relación con industrias de capital externo. Pero hay también una transferencia importante de tecnología mediante el capital humano. Como se señaló anteriormente, los cuadros gerenciales de las empresas estadounidenses y los cuadros especializados en diversas fases de los procesos de producción consisten casi totalmente de puertorriqueños. Una consecuencia importante de la inversión en este capital humano ha sido la asimilación de tecnologías de punta en las industrias química, electrónica, de productos plásticos y de instrumentos.

Varias industrias de servicios también se han beneficiado de la transferencia de tecnología por su relación directa o indirecta con empresas del exterior. El sector financiero, en particular la banca comercial, ha alcanzado niveles de utilización de la tecnología informática similares a los de los Estados Unidos, en parte por sus relaciones con la banca estadounidense, pero también por su relación con las agencias reguladoras de los Estados Unidos. De manera similar, los proveedores de servicios profesionales como la ingeniería se mantienen al día con la tecnología de su rama en los Estados Unidos, a lo cual contribuye, en el caso de la ingeniería, la similitud de los códigos de construcción de Puerto Rico y de los diversos estados estadounidenses. Del mismo modo se ha producido transferencia de tecnología en el cuidado de la salud, los servicios a negocios y otras actividades de servicios en las que se aplican los estándares de calidad o la reglamentación de los Estados Unidos.

A pesar de las experiencias positivas, algunos investigadores han identificado un fenómeno preocupante que parece indicar una carencia fundamental de progreso tecnológico en las últimas décadas. Baumol y Wolff (1996) detectaron una reducción de la productividad total de los factores, corroborada por Alameda y González (2001) y, en fecha más reciente, por Dietz (2003). Los tres trabajos utilizan metodologías diferentes, pero llegan a conclusiones similares. En las primeras etapas de la industrialización se registró un crecimiento de la productividad total de los factores que superó lo que podía esperarse como resultado sólo de los insumos de trabajo y

capital. En otras palabras, hubo crecimiento intensivo, no sólo extensivo, lo que indica la influencia del progreso tecnológico en el desarrollo. Sin embargo, desde la transición a la industria de alta tecnología se evidencia un decrecimiento de la productividad total de los factores; o sea, los insumos de trabajo y capital produjeron un crecimiento económico inferior al esperado (véase el cuadro 49). Fue un período de crecimiento extensivo y de cero progreso técnico, lo que plantea la paradoja de que la capacidad tecnológica fue decepcionante precisamente en el período de ascenso de las industrias de alta tecnología.

Cuadro 49

PUERTO RICO: TASA DE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO POR TRABAJADOR Y
CONTRIBUCIÓN DE LA PRODUCTIVIDAD TOTAL DE LOS FACTORES
AL CRECIMIENTO ECONÓMICO

	1947-1965	1966-1976	1977-1992	1993-1999
Crecimiento del producto por trabajador	6,3	4,2	1,1	1,9
Productividad total de los factores	5,6	-3,0	0,6	-1,4

Fuente: Adaptado de Alameda y González (2001).

Tal paradoja merece una investigación más a fondo, aunque quizá no sea tan sorprendente si se tiene en cuenta que las empresas de alta tecnología no realizan sus actividades de investigación y desarrollo en Puerto Rico, sino que importan las innovaciones de sus casas matrices. Un estudio reciente sobre el diseño de una política de ciencia y tecnología en Puerto Rico subrayó precisamente el hecho de que la industria que opera en la isla ha alcanzado la excelencia en la manufactura, pero es casi totalmente deficiente en materia de investigación y desarrollo. El mismo estudio señala que el número de solicitudes de patentes radicadas en Puerto Rico es extremadamente bajo en comparación con el de otros países (Arthur D. Little, 2000). Estos datos apuntan a que las empresas manufactureras de capital externo no forman parte del sistema nacional de innovación puertorriqueño y que las actividades de alta tecnología han tenido efectos modestos en transferencia de tecnología.

En Puerto Rico no se ha realizado un estudio formal del sistema nacional de innovación, pero la evidencia que se desprende de estudios como el de Arthur D. Little sugiere que el sistema de innovación está poco desarrollado y falto de integración. Hay muy poca conexión entre la investigación de las universidades y las iniciativas de la industria, aunque en los últimos años se han dado algunos pasos para relacionarlas.

Jaime Del Valle (1999) resume la historia de las iniciativas gubernamentales de las dos décadas pasadas para definir una política pública y una estrategia de ciencia y tecnología: “A través de su historia, Puerto Rico ha sufrido una política tecnológica que, en el mejor de los casos, podemos considerar como accidentada y, en el peor de los casos como abandonada”. La

falta de continuidad en la política pública, con la consecuente repetición más o menos periódica de los mismos esfuerzos bajo diferentes administraciones gubernamentales, es especialmente dañina, tratándose del desarrollo tecnológico, que es un proceso que exige una óptica de largo plazo.

Los estudios realizados en la isla para definir una política de ciencia y tecnología se han concentrado en producir recomendaciones generales sobre cómo crear las condiciones para desarrollar el sistema de innovación. Aparte de estas recomendaciones de carácter general, hay recomendaciones más específicas de especialistas que no tienen la visión macroscópica del sistema de innovación, pero sí una visión microscópica de oportunidades en mercados, industrias, o productos específicos. En este sentido, fuentes de la industria farmacéutica han informado a investigadores contratados por PRIDCO sobre procesos de innovación en pequeña escala relacionados con la agilización de procedimientos de manufactura que en ocasiones han sido adoptados por las casas matrices en los Estados Unidos e incorporados a los manuales de operación de sus plantas en el mundo entero. Se ha planteado también en esta industria la posibilidad de ampliar las instalaciones de laboratorios para la prueba de materiales, que es tal vez el nivel de entrada a la investigación y el desarrollo en muchas industrias.

En una entrevista para un estudio de PRIDCO, el presidente de una empresa de fabricación de instrumentos médicos de alta tecnología propuso que se hicieran pruebas en Puerto Rico de ciertos materiales y procesos utilizados en la reconstrucción de tejido óseo en víctimas de accidentes.²⁶ Este tipo de investigación podría hacerse conjuntamente entre la unidad de traumatología del Centro Médico de San Juan, las empresas productoras del equipo terapéutico y la Administración para la Compensación por Accidentes Automovilísticos (ACAA). Esta última entidad es una agencia pública que administra un sistema de seguro universal para cubrir los costos de tratamiento y rehabilitación de las personas heridas en accidentes de tránsito. Éste es sólo un ejemplo de las oportunidades para la innovación, pero es un ejemplo particularmente ilustrativo porque se trata de algo para lo cual ya existen las capacidades y la infraestructura en el país.

²⁶ La propuesta fue formulada por Bartolomé Gamundi, presidente de *Electro Biology*, en una entrevista para el estudio de oportunidades de inversión de PRIDCO citado anteriormente.

Recuadro 2**LA INDUSTRIA FARMACÉUTICA**

La industria farmacéutica se ha convertido en el emblema de la manufactura en Puerto Rico. Comprende la manufactura de medicamentos y productos farmacéuticos, de productos medicinales y botánicos y de sustancias para diagnósticos y productos biológicos. En la actualidad hay 54 empresas en la industria, de las cuales ocho son de capital local y 38 son subsidiarias de empresas de los Estados Unidos. Las ocho restantes son de capital principalmente europeo. Están representadas en la isla varias de las empresas farmacéuticas principales del mundo, entre ellas Abbott Laboratories, Astra Zeneca, Bristol Myers Squibb, Eli Lilly & Co., Merck & Co, Inc., Pfizer, Inc., Smithkline Beechman Pharmaceuticals Co., Searle Limited y Schering Plough Products LLC. Las plantas de estas entidades producen en Puerto Rico algunas de las drogas y medicamentos patentados de más venta en el mundo.

El cuadro que sigue muestra la evolución del PIB de la industria desde 1971 y lo compara con el PIB de Puerto Rico. En las dos décadas entre 1971 y 1990, el PIB de la industria farmacéutica pasó de 2,4% al 23,4% del PIB total de Puerto Rico.

PUERTO RICO: PIB DE LA INDUSTRIA FARMACÉUTICA

(Millones de dólares)

	1971	1975	1980	1985	1990	1995	2000
PIB de Puerto Rico	5 248,4	7 174,6	11 064,6	15 002,2	21 472,9	42 647,3	61 701,8
PIB farmacéutico	126,6	525,2	1 302,8	2 624,3	5 023,7	8 993,6	13 580,5
PIB farmacéutico/PIB total (%)	2,4	7,3	11,8	17,5	23,4	21,1	22,0

Fuente: Junta de Planificación de Puerto Rico, Ingreso y producto, varios años.

El crecimiento del PIB farmacéutico promedió 21,4% al año durante esas dos décadas, con lo que pasó a ser la actividad principal de la manufactura en la isla. Como puede apreciarse, el despegue de la industria se dio a partir de mediados de los años setenta, cuando entró en vigor —en el año 1976— la sección 936 del Código de Rentas de los Estados Unidos. Los beneficios de exención fiscal provistos por esa legislación resultaron especialmente atractivos para esta rama de la manufactura. En la actualidad (2003) la industria conserva su dinamismo, a pesar de que ya no existe la sección 936; genera un PIB de 19.239 millones de dólares, equivalente a 25,9% del PIB total del país.

Las empresas farmacéuticas emplean, de acuerdo con fuentes de la industria, más de 27.000 empleados, representando más de 21% del empleo total de la manufactura a enero de 2002. Las fuentes oficiales informan un empleo total de 25.626 trabajadores en 2001. El empleo total se distribuye entre 60% de hombres y 40% de mujeres. La compensación promedio por hora de un empleado de la industria en Puerto Rico fue de 14,44 dólares en 2001. Esta cifra se puede extrapolar a una compensación promedio anual de más de 30.000 dólares. La compensación promedio del sector es extraordinaria si se le compara con el ingreso personal por habitante, que ronda los 11.000 dólares, y salarios y jornales por habitante de 5.600 dólares para el mismo año.

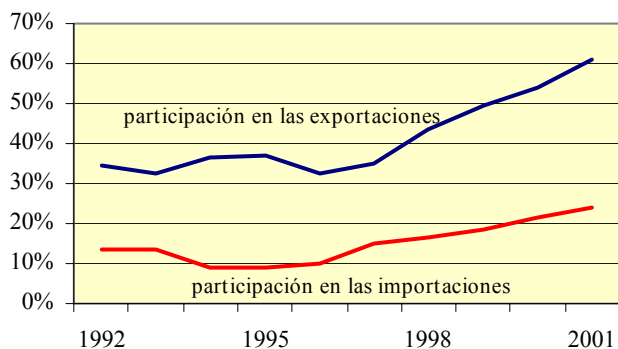
La industria se ha convertido también en la influencia dominante del comercio exterior de Puerto Rico. El gráfico que sigue ilustra su participación en las exportaciones e importaciones totales de mercancías. En el año 2001, más de 60% de las exportaciones y casi una cuarta parte de las importaciones fueron de productos farmacéuticos.

/Continúa

Recuadro 2 (Continuación)

PUERTO RICO: PESO DE LOS PRODUCTOS FARMACÉUTICOS EN EL COMERCIO EXTERIOR

(Porcentajes)



Fuente: Junta de Planificación de Puerto Rico.

La industria farmacéutica genera un superávit comercial superior a los 20.000 millones de dólares. De hecho, desde 1993 el comercio farmacéutico explica el equilibrio de comercio exterior del país.

PUERTO RICO: COMERCIO EXTERIOR DE LA INDUSTRIA FARMACÉUTICA

(Millones de dólares)

Año	Exportaciones de mercancías	Exportaciones farmacéuticas	Razón exp. farmacéuticas a expo. de mercancías	Importaciones de mercancías	Importaciones farmacéuticas	Razón imp. farmacéuticas a imp. de mercancías	Balance comercial	Balance comercial farmacéutico	Razón balance farmacéutico a balance comercial
1992	21 051,2	7 255,5	34,5%	15 387,3	2 066,0	13,4%	5 663,9	5 189,5	91,6%
1993	19 790,7	6 420,0	32,4%	16 385,9	2 244,6	13,7%	3 404,8	4 175,4	122,6%
1994	21 752,6	7 987,7	36,7%	16 654,2	1 500,9	9,0%	5 098,4	6 486,8	127,2%
1995	23 811,3	8 868,2	37,2%	18 816,6	1 682,6	8,9%	4 994,7	7 185,6	143,9%
1996	22 944,4	7 514,1	32,7%	19 060,9	1 910,8	10,0%	3 883,5	5 603,3	144,3%
1997	23 946,8	8 328,5	34,8%	21 387,4	3 206,1	15,0%	2 559,4	5 122,4	200,1%
1998	30 272,9	13 203,6	43,6%	21 797,5	3 644,2	16,7%	8 475,4	9 559,4	112,8%
1999	34 901,8	17 330,0	49,7%	25 299,4	4 646,9	18,4%	9 602,4	12 683,1	132,1%
2000	38 465,7	20 763,1	54,0%	27 042,8	5 840,4	21,6%	11 422,9	14 922,7	130,6%
2001	46 900,8	28 623,4	61,0%	29 149,3	7 009,4	24,0%	17 751,5	21 614,0	121,8%

Fuente: Junta de Planificación de Puerto Rico, Estadísticas seleccionadas del comercio exterior de Puerto Rico, varios años.

Algunas industrias del sector son empresas de capital local enlazadas con las grandes entidades multinacionales. Mova Pharmaceutical Co., por ejemplo, fabrica medicamentos genéricos y de marca por contrato para empresas multinacionales, y Pharmapack 2000 Multicontract Services Inc. realiza operaciones de empaque de productos farmacéuticos. La modalidad de la manufactura por contrato se ha convertido en un nicho del capital local en esta rama de alta tecnología.

/Continúa

Recuadro 2 (Conclusión)

Por tratarse de corporaciones poseedoras de activos intangibles de alto valor, como derechos de patente sobre drogas y medicamentos, las empresas de esta rama suelen tener rentabilidad muy alta. De ahí que la exención fiscal otorgada por el Gobierno de los Estados Unidos fuera un incentivo potente para que se establecieran en Puerto Rico. Sin embargo, la eliminación de la sección 936 no ha detenido el avance de la industria en la isla. Muchas empresas han reconfigurado su organización jurídica, convirtiéndose en *Controlled Foreign Corporations* (CFC) para continuar sus operaciones como si estuvieran en una jurisdicción fiscal foránea. La autonomía fiscal de Puerto Rico hace posible esta estrategia.

La industria está llamada a desempeñar un papel clave en el desarrollo de los *clusters* estratégicos de alta tecnología que el Gobierno de Puerto Rico se ha propuesto convertir en el eje del desarrollo económico futuro del país. El *cluster* farmacéutico es el que más posibilidades de desarrollo tiene en el futuro inmediato por el tamaño y proyección internacional que ha logrado la industria. El reto de la nueva estrategia es lograr que las empresas rebasen los límites de la fabricación de productos y comiencen a desarrollar actividades de innovación en la isla. Igualmente, el enfoque de los *clusters* supone intensificar los eslabonamientos internos, un objetivo que sólo se ha realizado parcialmente en las últimas décadas.

Fuente: Elaboración propia.

6. Puerto Rico y los acuerdos de integración comercial

Por ser parte del sistema arancelario de los Estados Unidos, Puerto Rico está sujeto automáticamente a los acuerdos comerciales que suscribe el gobierno estadounidense, salvo excepción expresa. Así se extienden a Puerto Rico el GATT, la OMC y el TLCAN, y así será en el futuro cercano con el ALCA. Por su falta de experiencia en política de comercio exterior, los puertorriqueños reaccionan con cierta aprensión porque suele ser más fácil identificar los retos a la competitividad que las oportunidades de comercio que se crean. Los acuerdos de libre comercio firmados recientemente por los Estados Unidos con Chile, por una parte, y cinco países de Centroamérica y la República Dominicana, por la otra, introducen cambios potencialmente importantes en el entorno comercial de las empresas de Puerto Rico. Estos acuerdos y la posible firma del ALCA en el futuro cercano han puesto el tema sobre el tapete una vez más, una década después de las rondas de discusión sobre los posibles efectos del TLCAN.

En uno de los análisis más cuidadosos del tema, John Stewart (2003a) conjetura que los posibles efectos negativos del ALCA no serán muy fuertes por las siguientes razones:

a) El comercio exterior de los Estados Unidos ya está muy liberalizado, por lo cual el ALCA y otros acuerdos futuros no conllevan una reducción drástica de la protección efectiva que todavía queda para las industrias estadounidenses, en las que se incluye a las de Puerto Rico.²⁷

²⁷ Como indica Stewart, en el año 2001 más del 88% de las importaciones de los Estados Unidos procedentes de los países incluidos en las negociaciones del ALCA ya entraban al mercado estadounidense libres de aranceles debido a la condición de nación más favorecida o a la existencia de acuerdos preferenciales.

b) La mayor parte de los países del Caribe y Centroamérica ya se han beneficiado de un aumento notorio de su acceso al mercado estadounidense bajo la Iniciativa de la Cuenca del Caribe y la extensión de la paridad con el TLCAN, y sus exportaciones de productos de ropa y textiles a los Estados Unidos ya se han estabilizado como proporción de las importaciones de ese país, por lo cual no es de esperarse que el ALCA eleve significativamente su competitividad ante Puerto Rico.

c) Los Estados Unidos están comprometidos con la OMC a eliminar las cuotas que todavía mantienen para los productos textiles no después del año 2005, por lo que los beneficios que otorgue el ALCA en este aspecto serían redundantes.

d) Gran parte de la competencia por mercados de exportación en los Estados Unidos provendrá de China y otros países asiáticos, no de la zona del ALCA.

Estos argumentos se aplican también en buena medida a los acuerdos de libre comercio de los Estados Unidos con Chile y Centroamérica, porque en éstos se han hecho ya realidad muchas de las propuestas planteadas en las negociaciones del ALCA. Sin embargo, el acuerdo centroamericano —CAFTA, por sus siglas en inglés— podría tener efectos en la agricultura de Puerto Rico que se consideran más adelante.

Si bien los argumentos de Stewart mencionados arriba son alentadores, también es cierto, como él mismo señala, que las industrias en las cuales los Estados Unidos mantienen tarifas de arancel relativamente elevadas son precisamente aquellas de uso intensivo de mano de obra que todavía tienen una presencia significativa en Puerto Rico. Es decir, Puerto Rico tiene un flanco expuesto en algunas de las industrias en las que será más marcada la reducción de las barreras arancelarias, como la ropa y textiles, productos de cuero, alimentos procesados, productos de piedra, arcilla, cristal y de tabaco. Estas industrias figuran entre las 18 clasificaciones industriales que tienen un arancel promedio superior a 3% del valor declarado en aduana. Debe señalarse que en la industria de alimentos procesados hay una presencia importante de empresarios locales, por lo cual el posible efecto negativo de la competencia externa afectaría desproporcionadamente al capital nativo.

El cuadro 50 muestra el empleo de las industrias manufactureras de uso intensivo de mano de obra en Puerto Rico.²⁸ Como puede observarse, el empleo en estos sectores es decreciente —en parte por los efectos del TLCAN—, pero sigue siendo significativo. En el año 2002 todavía representaban 24% del empleo total de la manufactura y poco más de 3% del empleo total del país.

Según los cálculos de Stewart, aun con supuestos relativamente pesimistas, Puerto Rico no perdería muchos de los empleos que le quedan en las industrias de uso intensivo de mano de obra como resultado del ALCA. El autor supone perfecta elasticidad de la oferta en el resto del mundo y diferentes elasticidades posibles del empleo en Puerto Rico con respecto a las exportaciones. En el peor de los casos bajo el ALCA —la eliminación total de los aranceles a los

²⁸ Los datos de empleo llegan hasta el año 2002, puesto que en 2003 se introdujo el nuevo sistema de clasificación industrial NAICS y el Departamento del Trabajo y Recursos Humanos no ha producido aún los datos correspondientes.

productos de los países incluidos en el acuerdo— y con una elasticidad del empleo de 7, se estima una pérdida de 6.141 puestos de trabajo.

Cuadro 50

PUERTO RICO: EMPLEO EN LA MANUFACTURA INTENSIVA DE MANO DE OBRA

(Puntos de trabajo)

Año	Total	Productos de tabaco	Productos textiles	Ropa y relacionados	Papel, imprenta y publicaciones	Cuero y productos de cuero	Productos de piedra, arcilla y cristal
1990	51 937,8	1 095,5	3 725,6	29 875,0	5 966,7	6 158,3	5 116,7
1991	51 326,8	949,6	3 718,9	30 016,7	6 008,3	5 791,7	4 841,7
1992	50 986,1	884,3	3 676,8	29 416,7	6 175,0	6 283,3	4 550,0
1993	50 110,8	834,2	3 768,3	27 583,3	6 191,7	7 191,7	4 541,7
1994	48 555,8	790,7	3 473,4	25 566,7	6 408,3	7 516,7	4 800,0
1995	48 736,1	954,2	3 531,9	25 458,3	6 833,3	7 250,0	4 708,3
1996	46 833,3	1 175,0	3 675,0	23 000,0	7 175,0	6 841,7	4 966,7
1997	45 750,0	1 175,0	3 591,7	21 241,7	7 891,7	6 675,0	5 175,0
1998	43 391,7	1 300,0	3 125,0	18 883,3	9 108,3	5 708,3	5 266,7
1999	41 241,7	1 300,0	2 800,0	17 666,7	9 425,0	4 450,0	5 600,0
2000	39 441,7	1 316,7	2 508,3	16 391,7	9 550,0	3 816,7	5 858,3
2001	34 666,7	1 450,0	1 800,0	14 125,0	9 141,7	2 508,3	5 641,7
2002	30 791,7	1 416,7	1 408,3	12 491,7	8 683,3	1 858,3	4 933,3

Fuente: Encuesta de establecimientos, Departamento del Trabajo y Recursos Humanos, varios años.

La pérdida de empleos estimada no es trivial, pero es significativamente menor a los más de 20.000 empleos que ya se han perdido en estas industrias por otras razones. De hecho, Stewart estima que aun con la eliminación completa de aranceles en estos productos para todos los países del mundo y una elasticidad del empleo de 7, la pérdida de empleos quedaría por debajo de los 15.000 (véase el cuadro 51).

Cuadro 51

PUERTO RICO: EMPLEOS PERDIDOS EN INDUSTRIAS
INTENSIVAS EN MANO DE OBRA POR
ELIMINACIÓN DE ARANCELES

Elasticidad del empleo	A países del ALCA	A todos los países del mundo
1	877	2 118
2	1 754	4 237
3	2 632	6 355
4	3 509	8 474
5	4 386	10 592
6	5 263	12 710
7	6 141	14 829

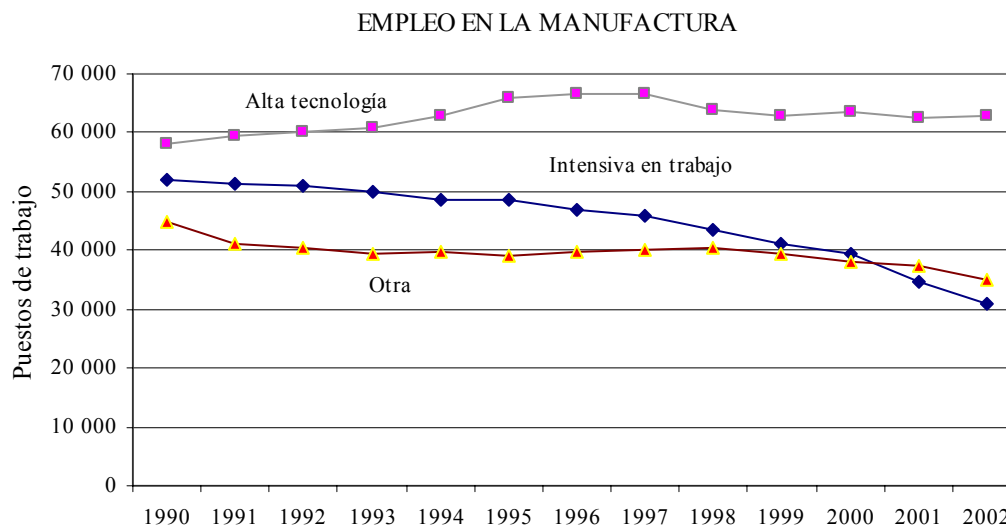
Fuente: John R. Stewart (2003d).

Lo más importante es identificar las oportunidades de exportación para las industrias de Puerto Rico con el TLC-Chile, el CAFTA y, eventualmente, el ALCA. Como también señala Stewart, los países latinoamericanos todavía tienen barreras arancelarias relativamente altas —en comparación con las de los Estados Unidos— en diversos productos manufacturados, por lo cual los acuerdos de liberalización comercial conllevan un aumento importante en la apertura de sus mercados.

La estrategia de Puerto Rico debe tener dos dimensiones principales con diversos grados de dificultad. La más fácil es aprovechar la capacidad productiva existente en ramas como la farmacéutica para colocar productos en los países latinoamericanos. Esto requerirá un esfuerzo de reducción de costos para vender en mercados masivos, pero de ingresos relativamente modestos. La experiencia acumulada en la manufactura de la isla por contrato de productos genéricos provee una plataforma efectiva para la promoción de exportaciones de este tipo. De manera similar se pueden explotar oportunidades en otras ramas de la manufactura de alta tecnología, como los productos electrónicos y los instrumentos médicos.

Conviene reiterar que estas industrias de alta tecnología dominan la manufactura y han mostrado estabilidad en los últimos años. Como se observa en el gráfico 19, generan casi 63.000 empleos y su nómina ha sido bastante estable en los últimos cinco años. De hecho, en la industria farmacéutica el empleo ha ido en aumento y ya supera al empleo total de las ramas de uso intensivo de mano de obra.

Gráfico 19



Fuente: Junta de Planificación, Informe Económico al Gobernador, varios años.

El aspecto más difícil de la estrategia es identificar productos de exportación de la manufactura y los servicios de capital local puertorriqueño. La experiencia exportadora de estas áreas es muy limitada, pero tienen capacidad demostrada para producir artículos de buena calidad a costos razonables. Es muy posible, sin embargo, que se requiera un esfuerzo intenso de

mejoramiento de la eficiencia productiva para reducir aún más los costos y hacer factibles precios más competitivos.

Hace unos 10 años, cuando se discutían los posibles efectos del TLCAN en la economía de Puerto Rico, el gobierno local encomendó un estudio sobre el tema a la empresa de consultoría KMPG (1992). El estudio identificó a las industrias de alta tecnología, que entonces estaban amparadas por la sección 936, como las de mayor potencial para enfrentar la competencia de México y aprovechar las posibles oportunidades de exportación. Diez años después, estas mismas industrias parecen constituir todavía el núcleo principal de potencial exportador en el contexto de los nuevos acuerdos de liberalización comercial. Es indispensable, sin embargo, mirar más allá del sector de alta tecnología y aprovechar el entorno globalizado para desarrollar industrias exportadoras de capital nativo.

El CAFTA (*Central America Free Trade Agreement*) y la agricultura puertorriqueña

Si bien el ALCA está todavía en proceso de negociación, en los pasados 12 meses se han negociado dos áreas de libre comercio relevantes para la competitividad de Puerto Rico: el TLC-Chile y el CAFTA. En el tratado con Chile se establecieron parámetros que los Estados Unidos desea incluir en negociaciones con otros países y grupos de países, y sirvieron de guía en el diseño del CAFTA. Entre los elementos del TLC-Chile, destacan los siguientes:

- i) Más del 85% del comercio bilateral de productos industriales y de consumo pasa de inmediato a un régimen de tarifa arancelaria cero.
- ii) Aproximadamente tres cuartas partes de los productos agrícolas quedarán con tarifa arancelaria cero en 4 años; el resto quedará en dicho régimen en un plazo de 12 años.
- iii) Se liberaliza el comercio de servicios bancarios, seguros, telecomunicaciones, corretaje de valores y servicios profesionales.
- iv) Se acordaron provisiones de protección a la propiedad intelectual más estrictas que las de acuerdos similares negociados previamente en el hemisferio.
- v) Se definieron reglas claras para los inversionistas de ambos países en los mercados recíprocos.
- vi) Se acordaron garantías de trato no discriminatorio en las compras gubernamentales.
- vii) Se incorporaron salvaguardias para el medioambiente y los derechos laborales.

Estos elementos del TLC-Chile están incorporados también, en términos generales, en el CAFTA. Este último está integrado por las cinco naciones de Centroamérica —Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua— y la República Dominicana, que es un miembro de adhesión reciente.

Sobre estos acuerdos de libre comercio se puede hacer la misma aseveración general que hace Stewart con respecto al futuro ALCA: que la remoción de barreras arancelarias y no arancelarias será principalmente de los socios no-estadounidenses porque las barreras de los Estados Unidos ya están en niveles sumamente bajos. La mayoría de los productos exportados al mercado estadounidense por Chile, Centroamérica y la República Dominicana ya disfrutan de acceso libre o casi libre bajo diferentes esquemas de preferencia comercial. Para Puerto Rico esto significa que los acuerdos deberían tener más efecto por la apertura de los mercados de los países signatarios que por la competencia de los productos de esos países en el mercado local y de los Estados Unidos. De hecho, los productos y servicios que según los negociadores de los Estados Unidos tienen más oportunidades bajo los nuevos acuerdos incluyen precisamente algunos de los que Puerto Rico podría exportar exitosamente, tales como computadoras y equipo médico. También es posible que Puerto Rico pueda exportar servicios profesionales y financieros a los mercados del CAFTA y de Chile.

Un sector que podría verse afectado es el agrícola, en el que Puerto Rico ya es importador neto, y dos de sus principales abastecedores están en el CAFTA: la República Dominicana y Costa Rica. Si bien el sector agrícola representa poco más de 1% del PIB y menos de 3% del empleo, la producción de algunos rubros como leche, huevos y carne de aves es una fuente importante de ingreso en algunas regiones del país. Además, la agricultura tiene un valor simbólico importante por ser una actividad autóctona en el uso de la tierra y en la inversión de capital principalmente nativo.

La agricultura chilena es de zona templada y, por lo tanto, no compite directamente con la agricultura tropical de Puerto Rico, más bien la complementa. Pero la de Centroamérica y la República Dominicana sí compite con la de Puerto Rico y la competencia puede acrecentarse por efecto del CAFTA.

El cuadro 52 presenta información reciente del PIB y el ingreso bruto de la agricultura, así como estadísticas agregadas de empleo. Llama la atención que el ingreso bruto es mayor que el PIB del sector. Más aún, el PIB muestra una tendencia decreciente, mientras que el ingreso bruto ha crecido, aunque a ritmo moderado. Esta discrepancia se debe a que el sector es subsidiado intensamente mediante diversos programas de los Gobiernos de Puerto Rico y los Estados Unidos.

Se aprecia también en el cuadro que los productos con mayor generación de ingreso son leche, huevo y carne de diversos tipos. El café, que es un producto de alto consumo local, es una actividad de tamaño mediano dentro del sector, superada por los vegetales farináceos y las plantas ornamentales. Este último es un rubro en crecimiento que ha logrado algunos avances en la exportación a los Estados Unidos.

Es difícil que la competencia del CAFTA afecte la producción de leche en Puerto Rico, ya que éste es un producto perecedero que presenta dificultades para el transporte. Sin embargo, sí podría presentarse competencia en las carnes y en productos como el café, los vegetales farináceos y las plantas ornamentales. Muchos de estos productos reciben subsidios y apoyos gubernamentales, por lo cual se puede concluir razonablemente que no se caracterizan por tener un alto grado de competitividad.

Cuadro 52

PUERTO RICO: PRODUCTO INTERNO BRUTO, INGRESO BRUTO Y EMPLEO AGRÍCOLA

(Millones de dólares)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
PIB	369,2	318,4	375,7	466,0	436,7	335,9	529,1	347,6	227,5	203,0
Ingreso bruto	670,7	687,1	664,7	701,2	707,4	713,9	721,4	715,8	743,3	756,2
Leche	187,3	195,2	195,5	193,5	198,2	188,5	193,1	197,1	193,4	192,2
Carnes	188,0	183,9	171,7	176,9	182,1	176,4	185,2	181,0	192,4	182,1
Huevos	21,8	22,7	21,0	19,2	21,7	11,5	12,0	12,7	15,8	15,4
Plantas ornamentales	70,5	83	71,7	105,8	89,5	175,2	106,2	116,8	139,8	131,6
Vegetales farináceos										
Café	65,2	59,1	57,4	56,9	53,8	30,5	34,2	35	36	43,3
Otros productos	137,9	143,2	147,4	148,9	162,1	131,8	190,7	173,2	165,9	191,6
Empleo agrícola (miles de personas)	34	34	32	31	31	27	24	22	23	25

Fuente: Informe Económico a La Gobernadora, 2003b, Apéndice Estadístico.

De hecho, los subsidios y apoyos a la agricultura podrían convertirse en puntos de contención dentro del CAFTA. En particular, estos mecanismos de estímulo al agro podrían considerarse contrarios a los principios de trato no discriminatorio para los socios comerciales del CAFTA. Al igual que en 1994, cuando entró en vigor el TLCAN, el Gobierno de Puerto Rico tendrá que examinar cuidadosamente la legislación y reglamentación aplicables no sólo a la agricultura, sino a toda la actividad económica, para asegurarse de que estén en armonía con los nuevos acuerdos de liberalización comercial.

7. El sistema educativo y el desarrollo de Puerto Rico

Uno de los componentes centrales de la estrategia de desarrollo y modernización iniciada a mediados del siglo pasado fue la creación de un sistema educativo que sirviera para enriquecer la vida de los puertorriqueños y los capacitara como actores de la transformación económica y social acelerada. El desarrollo productivo y la inserción efectiva de la economía de Puerto Rico dependen, entre otros factores, de la formación de sus habitantes.

Aunque la educación no sólo incluye procesos formales escolares y de entrenamiento laboral, sino también procesos informales de formación, constituyendo un proceso complejo determinado por factores sociales, psicológicos y culturales, en esta sección se analiza sólo la educación formal.

La innovación y el conocimiento son fundamentales en el proceso de desarrollo. Sin embargo, las necesidades de formación educativa van cambiando con las transformaciones económicas y sociales. Al igual que con otras instituciones, las necesidades educativas varían con los contenidos sociales y económicos. La educación adquiere importancia central como medio para lograr que un mayor número de personas pueda beneficiarse de estos cambios, que participe eficazmente en la vida social, política y económica y que las economías puedan insertarse exitosamente en las transformaciones globales. La educación, por lo tanto, es necesaria para ajustarse a los cambios, a la vez que facilita la transformación de las estructuras de producción, el crecimiento económico y la equidad.

a) La educación y el crecimiento económico de Puerto Rico

La educación pública en Puerto Rico experimentó importantes avances durante el proceso de cambios económicos y sociales iniciados en la década de los cuarenta. Estos avances incrementaron el bienestar social y proveyeron recursos humanos necesarios para el proceso de industrialización y de cambio social. Para 1990, de acuerdo con el censo de población, 89,4% de los residentes de Puerto Rico sabía leer y escribir. Si bien para el censo de 2000 no se incluyó este rubro, las autoridades educativas estiman que la alfabetización ha aumentado. Sin embargo, la existencia de personas analfabetas, en un mundo en que el conocimiento y el manejo de tecnología han de tener un papel cada vez más importante, presenta un problema de marginación social al que Puerto Rico debe prestar atención.

En la literatura sobre las causas del crecimiento en Puerto Rico se encuentran trabajos que atribuyen a la educación un papel importante. Baumol y Wolff (1996) analizaron el crecimiento de la productividad del país entre 1950 y 1990 en relación con los Estados Unidos. Atribuyen el aumento de la productividad a la tasa de inversión —pública y privada—, la tasa de matrícula —escolaridad—, el nivel de apertura del comercio y la baja tasa de crecimiento poblacional. De acuerdo con sus hallazgos, el factor más importante para el crecimiento de Puerto Rico fue la educación, seguido por la inversión en capital físico.

b) Inversión en educación

Los gastos en educación como proporción del PIB han venido incrementándose de manera constante hasta fines de la década de los noventa, hasta alcanzar un monto alrededor del 10%.

Sin embargo, al comparar los gastos en educación pública y privada se encuentra que el de educación pública ha disminuido como proporción de los gastos totales. En 1970 el gasto en educación privada representaba 11,8% del total. En 2002 alcanzó casi 27%. El crecimiento del gasto en educación privada es consistente con el cambio de distribución de la matrícula en escuelas públicas y privadas. En 1970 había alrededor de 776.200 estudiantes matriculados en escuelas públicas y 89.100 en escuelas privadas. Para 2001 había 610.800 en escuelas públicas y 197.500 en escuelas privadas. Este cambio sugiere que existe la percepción de que las escuelas privadas tienen cualidades que las hacen más atractivas que las públicas. Si esta percepción es

correcta, un sector de la población, mayormente el de familias de bajos ingresos, estaría recibiendo servicios educativos de menor calidad.

c) Puerto Rico en relación con los Estados Unidos

El porcentaje de la población puertorriqueña entre los 16 y 19 años que no asiste a la escuela ni son graduados de nivel secundario muestra que un número importante de adolescentes abandona la escuela secundaria antes de completarla. Esto deja a la isla en una posición desventajosa con respecto a los Estados Unidos. Sin embargo, el porcentaje de personas entre 19 y 24 años matriculados en instituciones universitarias de licenciatura o de grado es igual al de los Estados Unidos, alrededor de 34%. Para el año 2000 aproximadamente 41,5% de los hombres mayores de 25 años y 38,7% de las mujeres no tenían diploma de escuela secundaria, lo que significa que casi 40% de la población adulta no cumple el requisito educativo mínimo que se exige en la mayoría de los empleos. Estos datos muestran un problema en la educación básica que Puerto Rico debe combatir ya que, como se analiza en el capítulo IV, esto redundará en problemas de empleo, pobreza y distribución del ingreso (véase el cuadro 53).

Si bien la proporción de estudiantes en programas universitarios es igual a la de los Estados Unidos y mayor que la de muchos estados, el porcentaje de personas con grados universitarios es menor. Esto indica que aunque hay una alta proporción de estudiantes en instituciones universitarias, muchos no logran terminar los estudios.

También es importante notar que 25% de la población de Puerto Rico mayor de 25 años no ha terminado el noveno grado. Esta proporción es el doble que la de Kentucky, el estado con menor escolaridad con 11,7%. Sólo 18,3% de los puertorriqueños mayores de 25 años tienen al menos el primer año universitario, lo que pone a Puerto Rico debajo del promedio de los Estados Unidos.

En resumen, Puerto Rico tiene la proporción promedio de los Estados Unidos de personas matriculadas en instituciones universitarias y con educación secundaria completa, pero tiene una mayor proporción de estudiantes en escuelas privadas, de adolescentes fuera de la escuela, de adultos con menos de noveno grado y un menor porcentaje de personas con al menos el primer grado universitario.

Cuadro 53

PUERTO RICO Y ESTADOS UNIDOS: MATRÍCULA ESCOLAR Y ESCOLARIDAD, 2000

	Población						
	Porcentaje en escuela privada	De 16 a 19 años Porcentaje no matriculado y no graduado de secundaria	De 18 a 24 años Porcentaje matriculado en Universidad o superior	25 años y más			
				Porcentaje con menos del noveno grado de educación	Porcentaje graduado de escuela superior o de grado mayor a secundaria	Porcentaje con bachillerato universitario o más alto	De 25 a 34 años Porcentaje con bachillerato universitario o grado más alto
Puerto Rico	17,6	14,1	34,3	25,4	60	18,3	23,4
Estados Unidos	10,4	9,8	34	7,5	80,4	24,4	27,5
Alabama	10,1	12	33,3	8,3	75,3	19	21,8
Alaska	6,6	8,8	19,2	4,1	88,3	24,7	21,3
Arizona	6,1	14,8	29,2	7,8	81	23,5	22,9
Arkansas	7,2	9,5	28,6	9,4	75,3	16,7	18,8
California	9,2	10,1	35,4	11,5	76,8	26,6	26,3
Colorado	8,5	12,1	31,1	4,8	86,9	32,7	34,8
Connecticut	10,2	7,4	38,3	5,8	84	31,4	35,3
Delaware	16,5	10,4	37,8	5	82,6	25	29,7
Distrito de Columbia	15,3	10,1	46,1	7,8	77,8	39,1	50,6
Florida	11	11,9	31,7	6,7	79,9	22,3	23,3
Georgia	8,4	13,6	27,9	7,6	78,6	24,3	27,7
Hawai	15,6	6	32,5	7,2	84,6	26,2	26,5
Idaho	6,7	8,2	30,7	5,2	84,7	21,7	22
Illinois	12,7	9,9	34,8	7,5	81,4	26,1	32,3
Indiana	10,8	9,8	34,3	5,3	82,1	19,4	23,4
Iowa	9,5	5,8	40,1	5,6	86,1	21,2	27,8
Kansas	10	8	36,5	5,2	86	25,8	29,8
Kentucky	11,5	11,6	29,5	11,7	74,1	17,1	20,8
Louisiana	16,6	11,7	32,3	9,3	74,8	18,7	21
Maine	7,6	6,2	33	5,4	85,4	22,9	22,9
Maryland	14,3	8,4	36,3	5,1	83,8	31,4	34,2
Massachusetts	11,3	6,6	44,1	5,8	84,8	33,2	41,4
Michigan	10,4	8,7	36,7	4,7	83,4	21,8	26
Minnesota	10	5,9	36,1	5	87,9	27,4	34,5
Mississippi	10,2	12,2	31,3	9,6	72,9	16,9	18,3
Missouri	13	10,2	32,9	6,5	81,3	21,6	26,8
Montana	7	8	33,8	4,3	87,2	24,4	26,6
Nebraska	13,3	7	38,5	5,4	86,6	23,7	29,7
Nevada	5	16	22,3	6,4	80,7	18,2	17,3
Nueva Hampshire	9,4	7,3	38,6	3,9	87,4	28,7	30,2
Nueva Jersey	13,1	7,2	35,1	6,6	82,1	29,8	34,7
Nuevo México	8,1	12,1	29,1	9,3	78,9	23,5	20,1
Nueva York	13,8	8,8	39,5	8	79,1	27,4	33,3
Carolina del Norte	7,8	12,6	30,9	7,8	78,1	22,5	26,4

/Continúa

Cuadro 53 (Conclusión)

	Población						
	Porcentaje en escuela privada	De 16 a 19 años Porcentaje no matriculado y no graduado de secundaria	De 18 a 24 años Porcentaje matriculado en Universidad o superior	25 años y más			De 25 a 34 años Porcentaje con bachillerato universitario o grado más alto
				Porcentaje con menos del noveno grado de educación	Porcentaje graduado de escuela superior o de grado mayor a secundaria	Porcentaje con bachillerato universitario o más alto	
Dakota del Norte	6,7	4,8	44,1	8,7	83,9	22	28,8
Ohio	13,2	8,3	34,2	4,5	83	21,1	25,9
Oklahoma	6,3	10	31,8	6,1	80,6	20,3	21,6
Oregon	9	10,4	30,8	5	85,1	25,1	26,5
Pennsylvania	15	7,1	39	5,5	81,9	22,4	29,1
Rhode Island	12,6	8,2	47,7	8,1	78	25,6	29,2
Carolina del Sur	8,8	11,2	31	8,3	76,3	20,4	22,6
Dakota del Sur	7,2	7,9	34,6	7,5	84,6	21,5	27,4
Tennessee	9,8	9,8	30	9,6	75,9	19,6	23
Texas	6,6	12,5	28,8	11,5	75,7	23,2	23,7
Utha	4,1	8,7	36,6	3,2	87,7	26,1	25,4
Vermont	8,3	5,9	43,1	5,1	86,4	29,4	31,2
Virginia	9,1	7,7	34	7,2	81,5	29,5	33,1
Washington	8,5	8,7	30,9	4,3	87,1	27,7	28,9
Virginia del Oeste	5,2	9	33,2	10	75,2	14,8	17,6
Wisconsin	13,9	6,4	36,5	5,4	85,1	22,4	27,9
Wyoming	4,3	7,5	31,6	3,4	87,9	21,9	23,1

Fuente: U.S. Census Bureau (2002), Census 2000.

d) La calidad y los requerimientos de la transformación productiva

Pese a existir indicadores sobre la cantidad y distribución de la educación como estudiantes matriculados por nivel, ciertos aspectos de la calidad de los insumos y la formación de los maestros, hay poca información sobre la calidad de los resultados de la educación. Uno de los instrumentos para medir la calidad son las pruebas que hace pocos años el Departamento de Educación administró a los estudiantes de diferentes grados para medir sus competencias en lenguaje y matemáticas (véase el cuadro 54).

Los resultados de la prueba para los años académicos 1989-1999 y 1999-2000 reflejan que alrededor de 60% de los estudiantes de los grados 3, 6, 9 y 11 que tomaron el examen tienen deficiencias en lectura y lenguaje y 41% en matemáticas. Como esta prueba sólo se utiliza en Puerto Rico y es de uso reciente, las comparaciones no son posibles aún, pero marcan claros retos para los diseñadores de políticas económicas y sociales.

Uno de los grandes retos del sistema educativo es lograr una formación que capacite a las personas como trabajadores y ciudadanos dentro de un contexto social, cultural, tecnológico y económico cambiante. Una de las características de los tiempos recientes es que la producción de bienes y servicios tiene un mayor contenido de conocimiento. El sistema educativo tiene que

formar seres humanos capaces de utilizar las nuevas tecnologías y el nuevo conocimiento en forma efectiva para el bienestar social y para aportar al conocimiento y a la tecnología desde su particular perspectiva cultural. La gran pregunta es en qué medida los métodos, técnicas y contenidos del sistema educativo actual son los adecuados para enfrentar este reto.

Cuadro 54

PUERTO RICO: RESULTADOS DE LA PRUEBA DE
COMPETENCIAS ESCOLARES

Grados 3, 6, 9 y 11

Competencia/área	Porcentajes		
	Nivel III Parcialmente competente	Nivel II Competente	Nivel I Avanzado
Lectura/lenguaje			
1998-1999	64,2	21,6	14,2
1999-2000	61,0	23,0	16,0
Matemáticas			
1998-1999	41,5	36,0	22,5
1999-2000	41,0	35,0	24,0

Fuente: Departamento de Educación de Estados Unidos,
1998-1999 y 1999-2000.

Dentro de un contexto de rápido cambio tecnológico, la educación debe desarrollar la capacidad de aprender y adaptarse a través de toda la vida, es decir, el sistema educativo debe enseñar a aprender. Además, por los cambios en requerimientos de conocimiento y cambios demográficos, la educación continua para adultos tendrá un papel crecientemente importante.

En un estudio sobre la educación realizado por la Organización de los Estados Americanos (OEA) (1998) pertinente para Puerto Rico, se señala que: “Las investigaciones han permitido llegar a un consenso en cuanto a los problemas que enfrenta la educación, especialmente para los alumnos cuyas familias están en la mitad inferior de la distribución socioeconómica. La baja calidad es el resultado de un proceso inadecuado de aprendizaje, generado por: profesores que fueron formados de manera pasiva; escaso acceso a materiales de aprendizaje efectivos, por lo que se usan casi exclusivamente métodos de enseñanza frontal; profesores que en su mayoría eligen su carrera por no ser aceptados en otras partes (hay menos exigencias para estudiar pedagogía), ya que las rentas de los maestros son bajas; mala gestión administrativa (no se gasta en los bienes complementarios) y financiamiento y supervisión centralizados que fomentan el ausentismo....”

Es necesario que en el proceso educativo operen instrumentos de coordinación y colaboración entre las universidades, el gobierno, las empresas, las comunidades y el sector laboral, convirtiendo a las instituciones educativas en centros de innovación y promoción del

progreso social y económico. Se debe lograr que la deserción escolar disminuya, aumentando la escolaridad mediana en la fuerza laboral y la proporción de los graduados de escuela superior que completen por lo menos el grado universitario de bachillerato.

La transformación productiva dependerá en gran medida de la formación de la población. El problema no es tanto la cantidad de escolaridad, que sigue siendo importante, sino la calidad de la educación y la capacidad del sistema educativo para formar ciudadanos capaces de adaptarse a los cambios. Esto tiene que venir acompañado de un programa que familiarice a los estudiantes con las nuevas tecnologías informáticas y de comunicación, lo que dependerá de la educación y formación de los educadores.

La educación aporta a la transformación productiva desde los diferentes niveles de escolaridad. La educación primaria y secundaria debe contribuir a que las personas adquieran las destrezas de aprendizaje y de adaptación al cambio, y el conocimiento para utilizar las nuevas tecnologías. Las instituciones vocacionales y pos-secundarias deben producir personas para áreas profesionales y técnicas que no sólo cumplan con el conocimiento particular de su área, sino también que sean capaces de trabajar en un contexto cambiante. Otras funciones del sistema universitario son formar maestros con la preparación necesaria para los cambios que requiere el sistema preuniversitario, aportar a la creación de capacidades para aprovechar el progreso científico-tecnológico y al desarrollo y la aplicación del conocimiento.

El sistema educativo puertorriqueño puede aportar a la creación de una base económica y social basada cada vez más en el conocimiento mediante la mejora constante del capital humano. Datos recientes que comparan a Puerto Rico con los Estados Unidos muestran que en Puerto Rico hay proporcionalmente menos científicos e ingenieros y que se dedican menos recursos a la investigación y desarrollo que en los Estados Unidos. Sin embargo, los recursos dedicados a la educación superior son similares, ya que los fondos corrientes para la educación superior en Puerto Rico representan alrededor de 2,4% del PIB, mientras que en los Estados Unidos constituyen alrededor de 2,7%. A pesar de lo anterior, el número de científicos con doctorado en Puerto Rico es de alrededor de 0,2 por cada mil habitantes contra 1,64 en los Estados Unidos; el número de ingenieros con doctorado es de alrededor 0,04 por cada mil habitantes contra 0,31 en los Estados Unidos. Los fondos dedicados a la investigación y desarrollo académico es de alrededor de 0,15% del producto interno bruto, contra 0,34% en los Estados Unidos. El número de estudiantes en instituciones graduadas de ciencia e ingeniería representa 0,75 por mil habitantes, contra 1,7 por mil en los Estados Unidos. Si se comparan estas cifras con las del número de estudiantes de doctorado en ciencias e ingenierías se encuentra que la diferencia es menor. Esto puede ser resultado de que en Puerto Rico se preparan científicos e ingenieros con doctorado que emigran a otros países, especialmente hacia los Estados Unidos, lo que significa que formar más personas capaces de hacer investigación en las ciencias naturales e ingeniería no necesariamente quiere decir que el país vaya a tener más actividad científica. Es necesario que existan actividades de investigación y desarrollo que empleen estos recursos y las instalaciones adecuadas para hacerlo.

Estos datos muestran la necesidad de vincular los esfuerzos nacionales por dotar a la isla de mejor capital humano con un desarrollo basado en la economía del conocimiento y los procesos educativos y de innovación.

B. CONCLUSIONES

La evolución de la estructura productiva y la inserción externa de Puerto Rico revelan una historia de industrialización y modernización efectivas con varios puntos de inflexión en respuesta a cambios internos y externos tanto en el entorno económico como en las oportunidades y restricciones institucionales que han acotado la política de desarrollo. En este sentido, la experiencia de Puerto Rico no ha sido muy distinta de la de otros países latinoamericanos. Sin embargo, en otros sentidos sí por la relación especial de Puerto Rico con los Estados Unidos —y todo lo que ello ha significado para su política de desarrollo— y por la orientación de la estrategia puertorriqueña para atraer capital externo y producir para la exportación.

La experiencia puertorriqueña muestra la necesidad de reajustar cada cierto tiempo la estrategia de desarrollo para adecuarla a los cambios del entorno. Los factores de la competitividad son cambiantes; en el caso de Puerto Rico, ello se ha visto principalmente en la evolución de los costos salariales, la pérdida de potencia de los incentivos fiscales como promotores de la industrialización y la importancia creciente de la competencia de terceros países por el acceso al mercado de los Estados Unidos. Podría decirse que las fases iniciales de desarrollo en Puerto Rico se dieron en una suerte de “apertura protegida”, ya que la economía puertorriqueña era muy abierta *vis à vis* la de los Estados Unidos, pero estaba bastante aislada de la competencia de terceros dentro del sistema arancelario estadounidense. Con el paso del tiempo, Puerto Rico ha tenido que ajustarse a una “apertura sin protección” a medida que los Estados Unidos han ido abriendo más sus mercados. Este cambio de régimen comercial ha ido acompañado de la erosión de los incentivos fiscales y el aumento de los costos salariales. De ahí que actualmente se esté dando en el país una búsqueda intensa de nuevos rumbos, como se documenta en el capítulo V sobre la conectividad de las agendas de desarrollo.

La estrategia de industrialización por invitación, combinada con un proceso prolongado y sostenido de inversión pública en infraestructura, salud y educación, ha dotado a Puerto Rico de una economía moderna con competencias importantes en industrias avanzadas en la manufactura y los servicios. Sin embargo, no ha sido tan exitosa en promover los encadenamientos interindustriales con empresas de capital local, y aunque existe evidencia de la transferencia de tecnología a nivel macroeconómico —tanto por la incorporación de tecnologías de punta en empresas locales como por la capacitación de los recursos humanos, especialmente en los niveles profesionales y gerenciales—, no se puede afirmar que haya contribuido a la formación de un sistema nacional de innovación puertorriqueño.

El desarrollo limitado de la industria de capital local, aparte de las actividades de servicios y comercialización de bienes y la escasa participación de los empresarios puertorriqueños en el comercio exterior, ha sido uno de los resultados menos favorables de la estrategia seguida en la segunda mitad del siglo XX. Se ha visto que Puerto Rico exhibe el curioso dualismo de ser una economía eminentemente exportadora —de estatura mundial en algunos mercados, como el farmacéutico— y a la misma vez una economía casi desprovista de empresas locales exportadoras. Como se puede constatar en el capítulo V sobre la conectividad de las agendas de desarrollo, ésta es una de las dimensiones del desarrollo que más preocupa a los puertorriqueños y destaca en la lista de objetivos que proponen los diversos actores de la sociedad. Es decir, existe

una aguda conciencia de la importancia de fortalecer la industria de capital local y proyectarla hacia los mercados externos, sobre todo en el entorno actual caracterizado por diversos acuerdos comerciales con los Estados Unidos.

La dirección que en la actualidad se le quiere imprimir a la estrategia de desarrollo busca aprovechar el legado de más de cuatro décadas de industrialización para insertar a la economía puertorriqueña en una economía regional cambiante, a la vez que se fortalecen las bases locales de la competitividad. La estrategia de formar *clusters* estratégicos en industrias de alta tecnología —de manufactureras y servicios— pone el énfasis en los encadenamientos interindustriales e identifica al capital local como un actor destacado del proceso. Dicha estrategia, como se ha señalado en este capítulo, persigue potenciar lo que la CEPAL ha llamado “competitividad sistémica”, con lo que se le daría un nuevo impulso al desarrollo económico y social.

La experiencia puertorriqueña ilustra tanto las ventajas como los riesgos de una estrategia de desarrollo que asigna un papel principal a la manufactura de capital externo. Si bien se ha logrado establecer una base industrial importante y competitiva en muchas de sus ramas, se ha visto que no es conveniente ni deseable que la competitividad de la economía descansa casi exclusivamente en un número reducido de industrias manufactureras de alta tecnología, máxime si éstas tienen limitadas conexiones con el resto de la economía. Ésta es una lección importante para otras economías latinoamericanas, especialmente las economías pequeñas y abiertas del Caribe y Centroamérica.

Se desprende también de esta experiencia que el desarrollo de los encadenamientos interindustriales y la transferencia de tecnología que son los beneficios potenciales más importantes de la atracción de capacidad industrial del exterior, no son necesariamente procesos automáticos, sino que requieren la implantación de políticas públicas que las hagan posibles. En este aspecto llama particularmente la atención el hallazgo de varios investigadores sobre el descenso de la productividad total de los factores en Puerto Rico, justamente cuando más despuntaba la industria de alta tecnología. Una lección que parece derivarse de esta experiencia es que la política de desarrollo industrial tiene que enmarcarse en una estrategia más amplia que tenga al sistema nacional de innovación simultáneamente por contexto y por objetivo. Éste es uno de los retos más apremiantes para todas las economías en vías de desarrollo en la era de la llamada “economía del conocimiento”.

Si bien la estrategia de desarrollo económico de Puerto Rico fue en sus inicios bastante diferente a la de la mayoría de los países latinoamericanos —orientada a la exportación a partir de una plataforma industrial de capital externo, en vez de enfocarse a la sustitución de importaciones mediante la formación de una base industrial de capital nacional—, en el umbral del siglo XXI parece producirse una convergencia de estrategias. La estrategia de desarrollo centrada en los conglomerados o *clusters* estratégicos que actualmente considera el Gobierno de Puerto Rico, coincide en lo fundamental con las estrategias de desarrollo productivo que la CEPAL recomienda y apoya en los países de América Latina. La CEPAL pone el énfasis en la innovación y los procesos asociados de aprendizaje y en el desarrollo de encadenamientos productivos. Los sectores público y privado de Puerto Rico deben intensificar los esfuerzos para poner en marcha la estrategia adoptada, buscando multiplicar las acciones concretas que sirvan para impulsar el desarrollo de los *clusters* que ya han sido identificados. Un aspecto particular que debe definirse en el corto plazo —aunque no es necesariamente el aspecto más importante—

es el concerniente a los incentivos industriales que utilizará el Gobierno de Puerto Rico en la era/post-936.

Al igual que en el pasado, la política industrial irá de la mano de la inserción externa, pero en un contexto regional y global modificado por un régimen comercial más abierto y condiciones competitivas más apremiantes. En este contexto, Puerto Rico debe darle énfasis a la promoción de exportaciones no sólo de la manufactura de alta tecnología, cuyo éxito exportador ya es un hecho, sino particularmente a la de otros sectores que en el pasado casi no han tenido salida a los mercados internacionales, pero en los cuales puede existir ventaja comparativa. En particular, se debe estudiar con detalle la estructura de ventajas comparativas que Puerto Rico parece tener en ciertas actividades de servicios como las finanzas, seguros y bienes raíces, ingeniería, comunicaciones y servicios de apoyo a negocios como auditoría y consultoría. Conviene dar atención especial a las exportaciones potenciales de servicios a los países de Centroamérica y la República Dominicana para que aprovechen la apertura provista por el acuerdo de libre comercio de dichos países con los Estados Unidos.

Otro tema que debe estudiarse con más detalle, aunque quizá más desde la perspectiva académica que de la gubernamental, es el de la productividad. Los hallazgos de Alameda, González, Dietz y otros sobre la evolución negativa de la productividad total de los factores durante un período de rápido crecimiento en la manufactura de alta tecnología entraña una paradoja cuyo esclarecimiento puede brindar lecciones valiosas sobre la relación entre la manufactura de capital externo y los sectores internos de la economía, especialmente en cuanto a transferencia de tecnología. Tales lecciones, a su vez, pueden ser de gran utilidad para la implantación de la estrategia de desarrollo basada en los *clusters* estratégicos.

Una visión más amplia del mismo tema aconseja ubicar el análisis de la productividad y la transferencia de tecnología en el marco de una política sobre el sistema nacional de innovación. En este sentido, urge subsanar la falta de documentación integral sobre el sistema nacional de innovación de Puerto Rico, cuya estructura y funcionamiento se ha estudiado sólo de manera parcial. En este esfuerzo pueden colaborar entidades académicas y las agencias de desarrollo del gobierno.

Además de las recomendaciones ya expuestas, no está de más reiterar algunas que ya han sido presentadas en diversos documentos y estudios por varias entidades. En especial, la importancia de diseñar un plan de mediano y largo plazo para reducir el costo de la energía eléctrica, particularmente para los usuarios de la industria y el comercio a fin de mejorar la estructura de costos de las empresas. De igual modo, es recomendable atender a la brevedad posible la queja reiterada del sector privado en cuanto a la falta de agilidad de los trámites burocráticos y permisos asociados a la regulación de la actividad económica. Si bien es indispensable un cierto grado de regulación para proteger intereses sociales y estimular la competencia, es imperativo evitar que la actividad económica se empantane en una maraña de trámites complicados. Es posible que la experiencia de algunos países latinoamericanos con el uso de una ventanilla única para trámites de empresas resulte útil para el Gobierno de Puerto Rico en este aspecto.

III. CONVERGENCIA Y DIVERGENCIA DE LAS TRAYECTORIAS ECONÓMICAS DE PUERTO RICO Y LOS ESTADOS UNIDOS

A. INTRODUCCIÓN

Igual que otros países en desarrollo, durante la Época Dorada del capitalismo, Puerto Rico registró altas tasas de crecimiento económico (véase el cuadro 55) y crecientes niveles de productividad, lo cual refleja un proceso de convergencia con los Estados Unidos.²⁹ Este desempeño impresionante dio pie a la comparación de Puerto Rico con los países de reciente industrialización de Asia y se le llamara el quinto tigre.³⁰

Cuadro 55

PUERTO RICO Y LOS ESTADOS UNIDOS: CRECIMIENTO REAL DEL PIB, 1950–2001

(Porcentajes)

Período	Mundo	OCDE	Naciones en vías de desarrollo	Estados Unidos	Puerto Rico
1950-1973	n.a.	5,9	5,5	4,2	6,7
1966-1973	5,1	4,8	6,9	4,0	6,9
1974-1980	3,4	2,9	5,0	2,5	3,4
1981-1990	3,2	3,1	3,3	3,2	4,3
1991-1997	2,2	1,9	5,0	2,8	3,9
1993-2002	3,5	2,7	5,1	3,4	4,8

Fuente: Davidson (2003), Oficina Nacional de Investigación Económica de los Estados Unidos (NBER, por sus siglas en inglés) (2004); Junta de Planificación de Puerto Rico (2003d).

Sin embargo, a principios de los años setenta Puerto Rico entró en un período de disminución económica que amplió su brecha con los Estados Unidos hasta la mitad de la década de 1980. Las características de este período son, entre otras, la caída notable del coeficiente de inversión y la duplicación de la tasa de desempleo. Los efectos económicos y sociales totales se vieron atenuados, en parte, por la existencia de las *válvulas de escape* de la emigración y las transferencias unilaterales de los Estados Unidos, que ayudaron a compensar las pérdidas de

²⁹ La Época Dorada del capitalismo abarca el período 1950-1973. Cabe notar que durante este lapso la convergencia no era la excepción sino la norma. En este sentido, Maddison (1991) escribe: “Una característica principal del desarrollo capitalista ha sido la convergencia de posguerra en los niveles de ingresos y productividad por habitante entre estos países avanzados”.

³⁰ Los cuatro tigres del Asia Oriental son: la RAE de Hong Kong, Singapur, la Provincia China de Taiwán y la República de Corea del Sur. La frase “el quinto tigre” ha sido tomada de Baumol y Wolff (1996).

ingresos y empleo (véase el capítulo IV). Pero a partir de 1986, la economía puertorriqueña pareció estar preparada para iniciar un nuevo período de crecimiento y convergencia.

El primer período, 1947-1971, se apoyó en el aumento apreciable de la formación de capital fijo bruto. La inversión interna se vio impulsada por una política de incentivos fiscales que contribuyó al desarrollo de la industria, por lo menos en una primera etapa.

Se ha sostenido que la Operación Manos a la Obra o “industrialización por invitación” funcionó como estrategia económica central durante este período y que el período siguiente fue uno de declive debido a que estas políticas “no se adaptaron a las realidades de la competencia global”.

Este trabajo sostiene al contrario que si bien es cierto que la primera etapa de la Operación Manos a la Obra se implementó durante el primer período, la verdad es que la “industrialización por invitación” se desarrolló a su máximo alcance durante la fase de disminución y divergencia económicas (la Fase II, de 1971 a 1986).

Los datos muestran que estas políticas no dieron suficiente estímulo al crecimiento, lo cual explica, en parte, la contracción subsecuente de la actividad económica. Efectivamente, durante este período la política económica promovió por medio de incentivos fiscales estatales y federales un sector de fabricación y servicios basado en el capital extranjero, al cual se le permitía repatriar sus ganancias a los Estados Unidos. Como resultado, se vio crecer una brecha entre los ingresos generados en Puerto Rico y los que se quedaban allí. Al mismo tiempo, se produjo un traslado marcado de la riqueza hacia los activos extranjeros y creció la tasa de desempleo.

La tercera fase, 1986-2002, se distinguió por el crecimiento más o menos estable de los Estados Unidos y por el aumento del coeficiente de inversión impulsado por el sector de la construcción, cuyos efectos sobre el producto total no se sintieron plenamente debido a la disminución del crecimiento de la productividad. Al mismo tiempo, los datos indican que el incremento de la nómina contribuyó a expandir la demanda y por ende la recuperación económica.

En este capítulo se analizan las trayectorias de convergencia y divergencia de Puerto Rico y los Estados Unidos a partir de la convergencia del producto. Se divide en siete secciones. La primera sección presenta el panorama social y económico de Puerto Rico en contraste con el de los Estados Unidos. La segunda destaca las principales características de las tres fases de convergencia/divergencia. Las secciones tres, cuatro y cinco analizan con mayor detalle las Fases I, II y III a fin de identificar los elementos explicativos de la expansión y la reducción de la brecha entre los productos de ambos países. La sexta sección examina la relación entre el comercio y la convergencia, y la séptima y última hace un esfuerzo por subrayar las tendencias actuales que pueden afectar el proceso de convergencia.

1. Puerto Rico en su justa medida: comparaciones básicas con los Estados Unidos

El Estado Libre Asociado de Puerto Rico abarca un área de 9.104 kilómetros cuadrados, cuenta con una población de 3,8 millones de habitantes, se ubica en la posición central entre las islas de

las Antillas en el norte del Caribe y cuenta con un PIB por habitante que es casi tres veces mayor que el promedio caribeño.

La población de Puerto Rico es de tamaño mediano en relación con los estados de la Unión Americana (ocupa el lugar 27) y por su extensión geográfica (kilómetros cuadrados), el país es pequeño en comparación con el resto de los estados (ocupa el número 49). Su densidad es mayor que la de cualquier estado con excepción de Nueva Jersey y, por último, su PIB es muy inferior al promedio (ocupa el lugar 40) (véase el cuadro 56 y el cuadro I-A del anexo I).

Cuadro 56

ESTADOS UNIDOS Y PUERTO RICO: ESTADÍSTICAS SOCIALES Y ECONÓMICAS SELECTAS

	Puerto Rico	Estados Unidos
Población (miles)	3 863 (lugar 27)	5 619,8 a/
Tamaño (kilómetros cuadrados)	9 104 (lugar 49)	137 264 a/
Tasa bruta de nacimiento (2002)	15,1	14,0
Densidad (por kilómetro cuadrado)	425,2 (lugar 3)	139,0 a/
Tasa bruta de mortalidad (2002) (por 1 000 habitantes)	7,5	9,0
Tasa de mortalidad infantil (por 1 000 habitantes)	8,0	9,0
Esperanza de vida promedio	75	77
Tasa de desempleo (diciembre de 2003)	11,4	6,0
PIB por habitante (2004)	18 524,3	35 865 a/
Salario promedio por hora en la industria manufacturera en comparación con los Estados Unidos	65-80	100
Salario anual promedio (2002)	19 728	36 219 b/
Productividad de los empleados no agrícolas de Puerto Rico en comparación con los Estados Unidos (2001) a/	60	100

Fuente: Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD por sus siglas en inglés) (2002); Junta de Planificación de Puerto Rico (2003d).

a/ Se refiere al promedio de los Estados Unidos.

b/ No abarca Puerto Rico ni las Islas Vírgenes de los Estados Unidos.

La industria manufacturera y el sector de los servicios —que incluye, entre otros, finanzas, seguros y sector inmobiliario— son los principales sectores de actividad económica con 45% y 54% del PIB, respectivamente.³¹ La contribución del sector agrícola es pequeña y se encuentra en decadencia (1,4% del PIB). La industria manufacturera, la agricultura y los servicios aportan 14%, 1,9% y 31% del empleo total, respectivamente. Por lo que se refiere a la estructura de sus exportaciones, Puerto Rico mantiene una posición ventajosa en productos altamente tecnológicos en los Estados Unidos.

³¹ Finanzas, seguros y el sector inmobiliario proporcionaron el 16% del PNB en 2001 y 2002.

2. La convergencia absoluta

Los datos indican que los estados federales con niveles de producción inferior tienden a crecer a mayor velocidad que los de niveles de producción superior, lo cual les permite alcanzarlos, es decir, converger con ellos.³² Sin embargo, parece que Puerto Rico no encaja en este criterio.

El gráfico 20 muestra la relación entre el producto bruto real, en millones de dólares del año 1977, y el crecimiento del producto real entre los años 1977-2001 de todos los estados federales y el Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Los datos muestran la existencia de convergencia absoluta más claramente en el límite exterior, que incluye a Nevada y California en los extremos de los cálculos del producto bruto real. En 1977 Puerto Rico tuvo aproximadamente la misma tasa de crecimiento que el promedio de los Estados Unidos, pero registró un producto bruto real inferior, lo cual sugiere que si mantiene sus tasas de crecimiento históricas podría no alcanzar la trayectoria de crecimiento convergente con los Estados Unidos.

El gráfico 21 ilustra la misma relación del gráfico 20 aplicada a la productividad de los empleados no agrícolas, arrojando una conclusión similar. El límite exterior de la convergencia de productividad de los Estados Unidos toma la forma de una parábola invertida donde la mayoría de los estados se sitúan cerca del límite, lo que refleja la existencia de convergencia absoluta. Puerto Rico es uno de los estados más lejanos al límite de la convergencia, además de presentar uno de los menores niveles iniciales de productividad y una de las menores tasas de crecimiento de productividad en el período 1977-2001.

Sin embargo, algunos indicadores de desarrollo social sugieren mayores niveles de convergencia, por ejemplo, las tasas brutas de natalidad y mortalidad, 15 y 8 por cada mil habitantes, respectivamente, y la tasa de mortalidad infantil, 8 por cada mil, ponen a Puerto Rico en el promedio de los Estados Unidos (cuadro 56). No obstante, la tasa de desempleo de Puerto Rico es muy superior a la de los Estados Unidos y los salarios son apreciablemente inferiores. El salario promedio anual de Puerto Rico en 2002 equivalió al 56% del de los Estados Unidos (cuadro 56). Stewart (2003c) aporta datos sobre el ingreso por hora en el sector manufacturero, revelando que el de Puerto Rico alcanza entre 65% y 80% del de los Estados Unidos.

³² La literatura del tema distingue dos conceptos de convergencia: *sigma* y *beta*. La convergencia *sigma* se refiere a un descenso de la dispersión en un grupo de países a medida que pasa el tiempo y se puede medir con la desviación estándar de, por ejemplo, el PIB por habitante, o con el coeficiente de la variación, el cual se define como la relación entre la desviación estándar y la media. La convergencia *beta* se refiere a la relación entre la tasa de crecimiento de una variable con el paso del tiempo—por ejemplo, el PIB— y su nivel en un año dado. El hecho de que la convergencia *sigma* existe entre los países de menores y mayores ingresos supone que hay un proceso en el cual los de ingresos inferiores alcanzan a los de ingresos superiores. Es decir, los países de menores ingresos crecen a mayor velocidad que los países de mayores ingresos. La convergencia *sigma* es compatible con la convergencia absoluta (véase Barro y Sala-i-Martin, 1995). Recientemente algunos autores han investigado la posibilidad de que la convergencia y la divergencia existan simultáneamente. Véase Elmslie y Milberg (1996) y Carter (2004). Lefort (2002) sostiene que la falta de convergencia de Puerto Rico con los Estados Unidos se debe a que el valor del estado estacionario de ingreso por habitante difiere entre los dos países, lo cual se debe a la posición política de Puerto Rico.

Gráfico 20
ESTADOS UNIDOS Y PUERTO RICO: LA FRONTERA EXTERIOR DE LA CONVERGENCIA

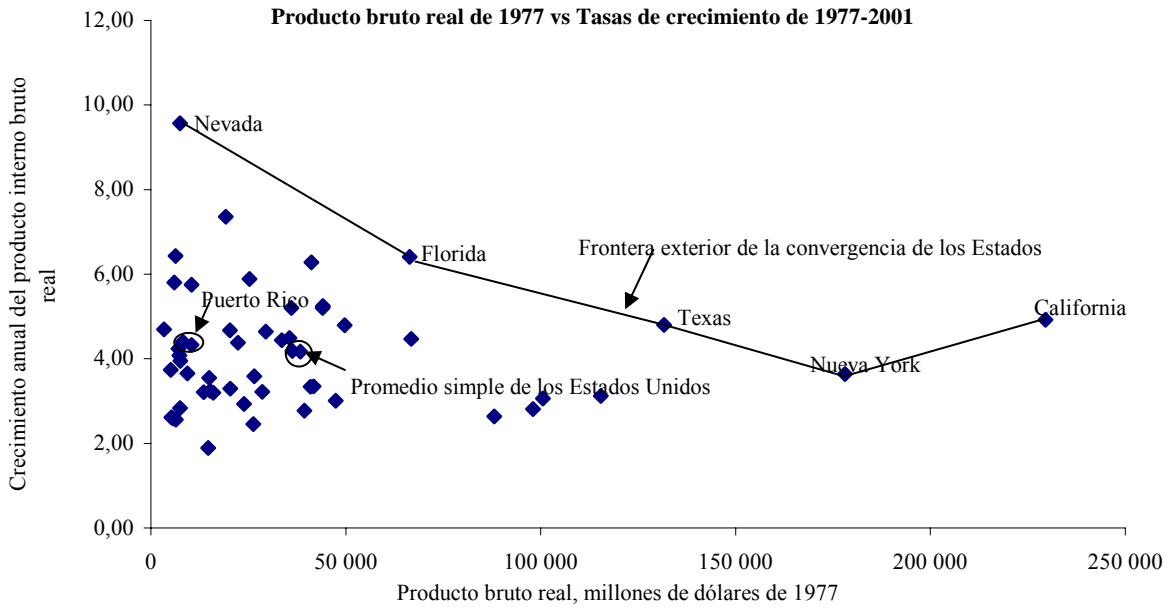
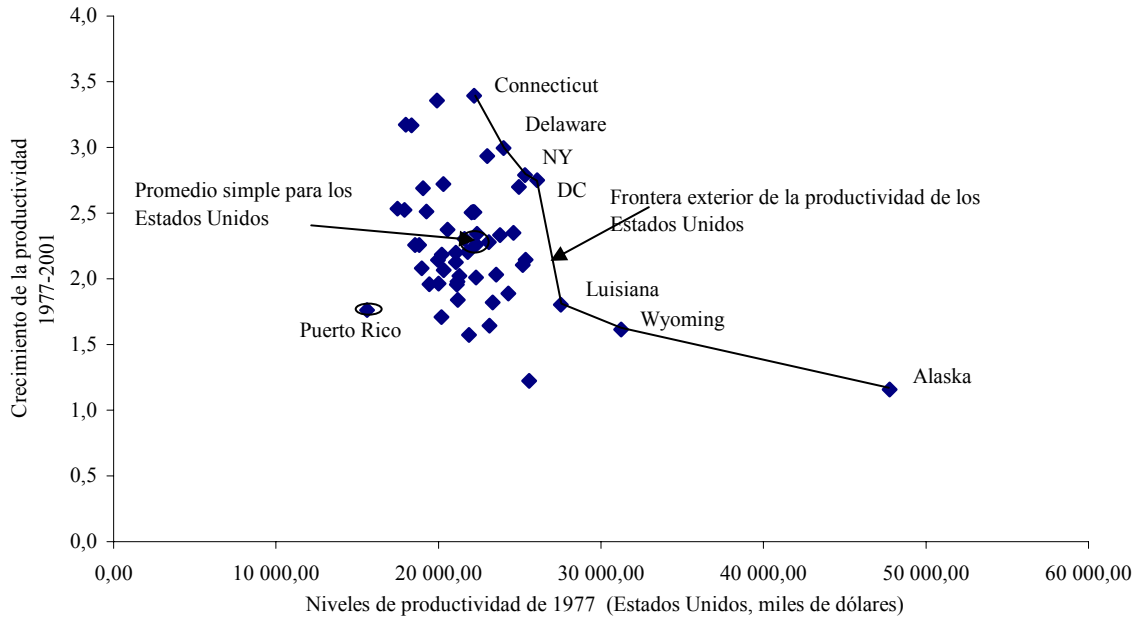


Gráfico 21

ESTADOS UNIDOS Y PUERTO RICO: PRODUCTIVIDAD Y CONVERGENCIA DE TRABAJADORES NO AGRÍCOLAS

(Productividad en 1997)



3. Las trayectorias convergentes/divergentes del producto de Puerto Rico

La trayectoria de convergencia/divergencia del producto de Puerto Rico con relación a los Estados Unidos se puede dividir en las siguientes fases o períodos: 1947-1971, 1971-1986 y 1986-2002 (véase el cuadro 57).

Estos tres períodos aparecen en el gráfico 20, el cual muestra la relación del PNB por habitante de Puerto Rico con el de los Estados Unidos. El PNB de Puerto Rico representó 16% del de los Estados Unidos en 1947 y aumentó a 35% durante la Fase I (1947-1971). En 1986, al fin de la Fase II (1971-1986), disminuyó a 25%, y en 2002, al final de la Fase III (1986-2002), se incrementó a 33%.

Por lo que se refiere a la volatilidad, el gráfico 21 muestra un coeficiente escalonado de variación del PNB en un lapso de 10 años, indicando que la Fase I, la de mayor crecimiento, resultó ser la menos volátil, y que la Fase II, la de menor crecimiento, fue la más volátil.

Cuadro 57

PUERTO RICO: INDICADORES MACROECONÓMICOS Y DE CONVERGENCIA, 1947-2002

	Fase I (1947-1971)	Fase II (1971-1986)	Fase III (1986-2002)
Media de convergencia del PNB a/	16,7-34,9	34,9-25,4	25,4-32,2
Desviación estándar de convergencia del PNB (PIB-PNB/PNB) (por porcentaje)	2,4 0	2,8 23	1,3 47
Convergencia de productividad no agrícola a/	n.a.	0,44-0,34	0,34-0,61
Consumo gubernamental como porcentaje del PNB	13,71	21,39	26,89
Formación bruta de capital fijo como porcentaje del PNB	21,0	17,0	21,9
Inversión extranjera directa como porcentaje del PNB	5,2	10,94	n.a.
Formación bruta de inversión interna fija	10,9	41,32	n.a.
Ventas al exterior como porcentaje del PNB	53,1	68,3	90,3
Apertura como porcentaje del PNB	130,8	177,3	244,3
Coefficiente de correlación entre la tasa de crecimiento del PNB y ventas al exterior	0,33	0,45	0,37

Fuente: CEPAL, sobre las base de datos oficiales.

n.a.= No se aplica; a/ incluye los primeros y últimos puntos de datos de la fase correspondiente. En el caso de la fase II, la relación de la inversión extranjera directa como porcentaje del PNB y como porcentaje de la formación bruta de inversión interna fija cubre desde 1971 a 1976.

4. Fase I (1947-1971): la trayectoria convergente inicial

Durante la Fase I, la supervisión de los asuntos económicos y parte de los políticos pasó de las manos de los Estados Unidos a las de funcionarios puertorriqueños. Después de consolidarse, al final de los años cuarenta, el Partido Popular Democrático (PPD) dominó la vida política durante 28 años, período que coincide casi completamente con la Fase I de esta clasificación. La política

económica tuvo dos etapas.³³ La primera (1940-1946) se distinguió por una activa intervención gubernamental con una estrategia de sustitución de importaciones, estatización de algunas empresas selectas, esfuerzos para implantar la reforma agraria y orientación gubernamental de la producción (Padin, 2003). En 1947 esta estrategia cedió lugar a otra que privilegió los mecanismos del mercado sobre la intervención gubernamental. Según Padin (2003), en la historiografía actual hay una división sobre si este cambio fue impulsado por una clase de gerentes prácticos e independientes, o si fue impuesto por condiciones externas. A lo largo de este período, la Operación Manos a la Obra guió la orientación de la política económica.³⁴

“Los estrategias de la Operación Manos a la Obra sostuvieron que las presiones insoportables de la población sobre los recursos formaron el obstáculo central al desarrollo económico y a la modernización necesaria de Puerto Rico. Su receta consistía en buscar un planteamiento de bajo costo para encauzar el movimiento de trabajadores puertorriqueños redundantes hacia el extranjero, mientras también atraerían a los empresarios enérgicos de los Estados Unidos hacia la isla. Se llevarían a cabo las operaciones económicas y sociales previstas por la Operación Manos a la Obra mediante la intercesión de una estructura política recientemente diseñada, el Estado Libre Asociado”³⁵ (Bonilla y Campos, 1982, pp. 133-134).

Gráfico 22



Fuente: Junta de Planificación de Puerto Rico.

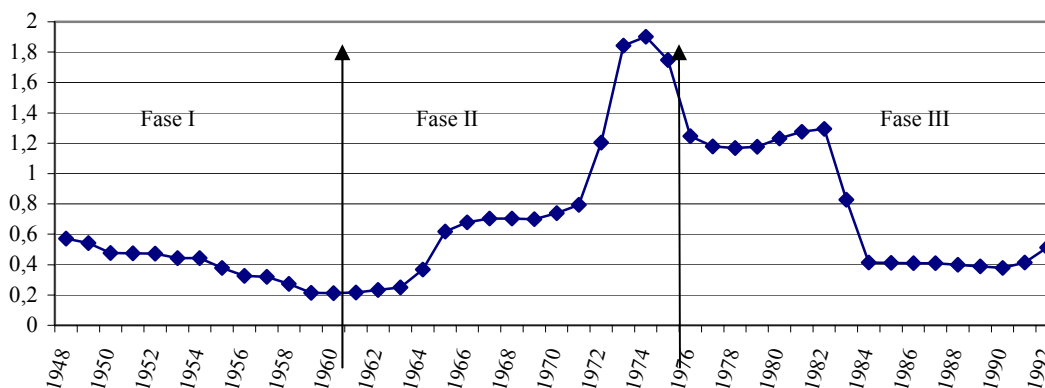
³³ En 1968, con la elección de Luis Ferré del Partido Nuevo Progresista como gobernador de Puerto Rico, finalizó la hegemonía política del Partido Popular Democrático.

³⁴ Esta estrategia también se conoce como “industrialización por invitación” y se implementó bajo la gubernatura de Luis Muñoz Marín. Originalmente, el planteamiento fue desarrollado por Arthur Lewis, quien reconoció la necesidad de la industrialización como repuesta a la existencia de mano de obra redundante en el sector agrícola. Debido a la pequeñez de los mercados caribeños, Lewis opinó que la industrialización podría generar la demanda precisa para absorber la mano de obra sobrante si el sector manufacturero se orientaba hacia los mercados domésticos y de exportación y si los países caribeños formaban una Unión Aduanera. Aconsejó que “...se debería persuadir a los distribuidores existentes, que tienen canales de distribución ya establecidos en América Latina, a que abran fábricas en las islas para abastecer su comercio” (Lewis, 1950, p. 862).

³⁵ El Estado Libre Asociado de Puerto Rico se estableció en 1952.

Gráfico 23

COEFICIENTE DE VARIACIÓN POR DIEZ AÑOS, 1948-1992

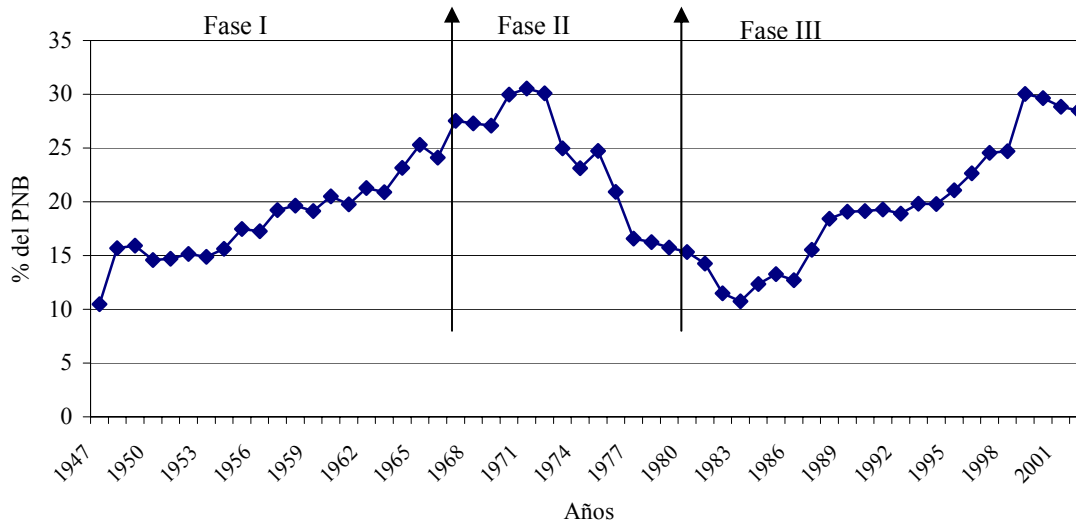


Fuente: Junta de Planificación de Puerto Rico.

Nota: Cada observación representa el promedio de un decenio.

Gráfico 24

PUERTO RICO: FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL FIJO COMO PORCENTAJE DEL PNB, 1947-2002



Fuente: Junta de Planificación de Puerto Rico.

La estrategia consistió de dos etapas. Durante la primera, Puerto Rico proporcionaría el capital social y la infraestructura (Holbik y Swan, 1975; Cabán, 2002), que se financiarían con la venta de bonos en el mercado de capital estadounidense e impuestos locales. El gasto y las políticas gubernamentales aportarían a su vez un estímulo importante a la inversión privada, la cual efectivamente cobró un papel principal en esta etapa. Durante la segunda etapa se puso en marcha un complejo programa de incentivos para inducir a las empresas estadounidenses a que se

instalaran en la isla. Los incentivos fueron los siguientes: exenciones fiscales, subvenciones, arriendos, servicios públicos subvencionados y bajos costos salariales (Holbik y Swan, 1975).

En la primera etapa hubo mucha inversión pública en educación, transporte, vivienda, comunicaciones e irrigación a fin de proporcionar una base al desarrollo de la iniciativa privada.³⁶ Esta política continuó hasta bien entrada la década de los sesenta (Holbik y Swan, 1975).

Stewart (2002) también reconoce la importancia de la participación gubernamental en la economía durante las décadas de 1960 y 1970: “Las corporaciones públicas bajo la dirección del Gobierno de Puerto Rico siempre habían sido más numerosas que en los Estados Unidos; el gobierno estatal de Puerto Rico era propietario de los puertos, el sector energético, el espacio de fábricas industriales (a través de la Compañía de Fomento Industrial de Puerto Rico creada en 1942)³⁷ y la tierra agrícola (a través de la Administración de Terrenos). Las propiedades públicas aumentaron a fines de los sesenta cuando el gobierno adquirió varios grandes hoteles turísticos y refinerías azucareras con el fin de evitar recortes de personas en esas industrias aquejadas de problemas. En el año 1974 el gobierno adquirió la red telefónica local y unas empresas navieras (formando Navieras de Puerto Rico) con objeto de mejorar sus servicios y reducir sus precios”.³⁸

La relación entre el consumo gubernamental y el PIB alcanzó el 13,71% en la Fase I y aproximadamente se duplicó en las Fases II y III (21,39% y 26,89%) (cuadro 57). Desde una perspectiva comparativa, en 1947 Puerto Rico y los Estados Unidos registraron la misma relación entre desembolsos gubernamentales y producción (12% y 13%, respectivamente). En la Fase I, la relación entre el consumo gubernamental y el producto de los Estados Unidos era superior a la de Puerto Rico. En las Fases II y III ocurre lo contrario (véase el gráfico 25).

Se puede llegar a una conclusión semejante sobre la relación entre los pagos de transferencia y los ingresos personales. Esta medida del tamaño y alcance del gobierno era de 10% en 1947 y aumentó a 15% en 1971, es decir, al final de la Fase I. En la Fase II, la relación se duplicó a 30%. Estos datos ofrecen una base bien fundamentada para sostener que la intervención gubernamental cobró más relevancia para el modelo puertorriqueño de desarrollo durante la Fase II.

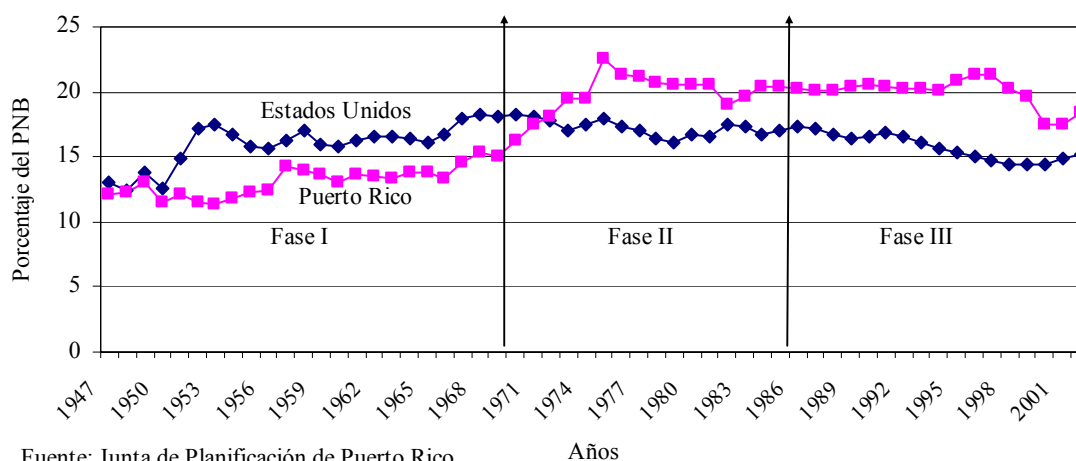
³⁶ Holbik y Swan (1975, p.25): “Se realizaron altos desembolsos en los años posteriores en los campos de la educación, el transporte, la vivienda, el teléfono, la irrigación y el sector energético. Se estableció un programa permanente de mejoramiento fuera del proceso presupuestario para asegurar el progreso continuo. Por el año 1967 la economía se había desarrollado hasta el punto de que pudo apoyar a un programa de 69 millones de dólares para financiar los siguientes desembolsos: 14 millones para instalaciones industriales y turísticas, 11,4 millones para nuevas escuelas, 10,8 millones para nuevas viviendas, 9 millones para compras de terrenos y 7,4 millones para suministros de agua en áreas rurales. Además, un banco neoyorquino prestaría 7 millones para las carreteras como parte de un proyecto que llegaría a 40 millones, formando la transacción crediticia más grande jamás manejada por Puerto Rico.” Las inversiones en infraestructura también se pueden entender como parte de la política de tranquilidad social necesaria para el éxito de la Operación Manos a la Obra.

³⁷ A la Compañía de Fomento Industrial se le encargó “promover la industrialización de Puerto Rico”. Véase Lewis (1950).

³⁸ Para Stewart la ausencia de convergencia en la fase II se debe en gran parte a la intervención del gobierno en la economía, que fue notable en la fase I, opinión discrepante de la nuestra.

Gráfico 25

**PUERTO RICO Y ESTADOS UNIDOS: CONSUMO GUBERNAMENTAL
COMO PORCENTAJE DEL PNB, 1947-2002**



Fuente: Junta de Planificación de Puerto Rico.

A pesar de los argumentos y las pruebas presentadas aquí, es necesario señalar que el papel del gobierno durante este período siguió siendo asunto polémico.

G. Lewis (1963) ha puesto en entredicho la importancia de la intervención del gobierno, incluso durante la llamada era de intervención estatista, sosteniendo que las empresas estatales representaban solamente 1,2% de los ingresos netos totales y que sería un ejemplo extravagante de licencia poética decir que bajo la política del Nuevo Orden el modelo puertorriqueño fue de “Socialismo Estatal”.

Se ha dicho que las instituciones gubernamentales no cumplieron su papel en el desarrollo de Puerto Rico por su propia debilidad, observación que se ha hecho a las principales fuentes de capital a largo plazo para la industria, el Banco Gubernamental de Fomento (1942) y la Corporación Financiera para la Reconstrucción.³⁹ Según Padin (2003), el Banco de Fomento tuvo un papel marginal en el financiamiento de la infraestructura pública, pues durante el período 1950-1967, 75% de la inversión a largo plazo fue dirigida a vivienda, mientras el 25% restante se distribuyó entre los gobiernos estadounidense y puertorriqueño (15% y 17%). Por tanto, el financiamiento de la inversión a largo plazo fue una parte pequeña de los activos del banco y “la módica actividad crediticia de su cartera, 33%, revela que no había ningún compromiso claro con la industrialización. Solamente el 16% de los activos bancarios estaba invertido en financiamiento del fomento industrial, sector que supuestamente era la prioridad del programa gubernamental de desarrollo” (Padin, 2003, p. 294).

Además de la intervención gubernamental, una política de incentivos fiscales dirigida a promover la inversión interna contribuyó aún más al mejoramiento de la iniciativa privada. Tal

³⁹ La Corporación Financiera para la Reconstrucción era una agencia federal estadounidense con una oficina en Puerto Rico. Véase Lewis (1950).

fue la ley de 1948,⁴⁰ que eximía a las industrias establecidas a partir de 1947 de los impuestos sobre ingresos y propiedad, además de los impuestos indirectos. El nivel de exención fue de 100% hasta el año 1959, y de 75%, 50% y 25% los tres años posteriores (Lewis, 1950). Según Lewis, la ley beneficiaría sólo a los siguientes grupos: a) los capitalistas puertorriqueños que establecieran nuevas industrias; b) los capitalistas estadounidenses que se establecieran en Puerto Rico; c) los empresarios estadounidense que obtuvieron el 80% de sus ingresos en Puerto Rico, la mitad de los cuales debería provenir de la gestión activa de un negocio en Puerto Rico (situación poco común, por seguro). De este modo, la exención tributaria benefició al estadounidense capitalista pequeño dispuesto a trasladarse a Puerto Rico y al capitalista estadounidense grande dispuesto a utilizar sus ganancias de Puerto Rico para acumular más activos dentro de Puerto Rico. Sin embargo, no se beneficiaba a la gran corporación estadounidense que estableciera una planta filial en Puerto Rico con el fin de utilizar las ganancias para declarar dividendos a sus accionistas estadounidenses”. De esta manera, las leyes e incentivos fiscales beneficiaron especialmente a la inversión interna.

El efecto de estas políticas se reflejó en la tendencia del coeficiente de inversión, que representó 8% del PIB en 1940 y subió de manera constante hasta 31% en 1971 (cuadro 57).⁴¹ Efectivamente, el coeficiente de la inversión actuó como el impulso principal al proceso de crecimiento económico.

Los gráficos 22 y 24 muestran que las diferentes etapas de convergencia corresponden estrechamente a las variaciones del coeficiente de la inversión. Los resultados de un análisis simple de cointegración entre el coeficiente de la inversión y la variable de la convergencia comprueban un fuerte vínculo entre ambas (véase el cuadro 58).

La cointegración proporciona un análisis empírico de las relaciones económicas en el largo plazo, tomando en cuenta las propiedades potenciales de no estacionalidad de los datos. Es decir, el análisis comprende el hecho de que los procesos de series de tiempo pueden no tener una media constante ni una variación constante. En este método, el primer paso es verificar que las variables relevantes tengan órdenes de integración compatibles, tarea que se lleva a cabo aquí mediante la aplicación de las pruebas convencionales y aumentadas de Dickey-Fuller.⁴²

Una vez comprobada la compatibilidad, el próximo paso es calcular aproximadamente el número de combinaciones lineales estacionarias, los llamados vectores de cointegración de las variables relevantes. Si no se identifica ninguna combinación lineal estacionaria, entonces se dice que las variables no tienen cointegración, es decir, que no existe ninguna relación estable lineal en el largo plazo entre ellas.

⁴⁰ La ley de 1948 fue una enmienda a la de 1947. Aunque hubo leyes de incentivos fiscales anteriores, ésta se considera la primera que fomentó el proceso de industrialización de Puerto Rico en la era de posguerra.

⁴¹ Lefort también toma nota del aumento de la inversión, aunque lo atribuye a la importancia de las fuentes externas de formación de capital, las cuales habrían sido complementadas por el capital doméstico.

⁴² El orden de integración de una variable estocástica $X(t)$ se define como el número de veces que deben figurar sus primeras diferencias para obtener la serie estacionaria.

Cuadro 58

PUERTO RICO: ANÁLISIS DE COINTEGRACIÓN DE LA CONVERGENCIA Y
LA FORMACIÓN DE CAPITAL FIJO BRUTO, 1947-2002

Análisis descriptivo de las estadísticas					
	Media	Coefficiente de variación	Coefficiente de correlación		
LC	3,2	0,06	0,61		
LGFCF	2,9	0,11			
Pruebas raíces unitarias					
	Rezago	Estadística de prueba	ADF 95% valor crítico		
LC	5	-1,90	-3,50		
LGFCF	5	-1,82	-3,50		
Δ LC	3	-2,31*	-2,92		
Δ LGFCF	5	-3,36	-2,92		
Resultados de la prueba de cointegración					
H_0	H_a	Rezago óptimo	Estadística de Johansen	95% CV	90% CV
R=0	r=1	4	15,83	15,81	13,81
R=<0	r=2	4	7,78	9,16	7,53
Ecuación de la cointegración					
LC = 1,69 + 0,56 LGFCF (0,36) (0,12)					

Fuente: Basado en datos de fuentes oficiales.

Nota: LC = logaritmo de convergencia.

LGFCF = logaritmo de la formación bruta de capital fijo.

* = significativo en un nivel de confianza de 95%.

ADF = estadística de Dickey-Fuller aumentada.

Las pruebas de regresión de Dickey-Fuller para las raíces unitarias contienen una tendencia cuando se les aplica a las variables en niveles.

Δ = primeras diferencias.

H_0 y H_a = hipótesis nula e hipótesis alternativa.

CV = valor crítico.

Si hay al menos una combinación lineal estacionaria, se dice que las variables tienen cointegración y que los coeficientes aproximados se interpretan como los multiplicadores lineales de largo plazo de los regresores relevantes. Para aproximar el número de tales vectores de cointegración se aplicaron los métodos de Johansen.⁴³ Estos métodos requieren, primero, que se especifique el sistema de vectores autorregresivos (VAR) con una serie de variables relevantes y luego que se aproxime el número de relaciones de equilibrio de largo plazo que existen entre ellas.

Los resultados muestran que la convergencia y la serie del coeficiente de la inversión tienen correlación (cuadro 58), cuyo coeficiente es 0,61. Aún más, existe una relación a largo plazo entre las variables, ya que el estadístico Johansen, el cual se obtiene corriendo la ecuación de cointegración entre la convergencia y la formación bruta de capital, no niega la existencia de una relación a largo plazo a un nivel de confianza de 5%. Los resultados también muestran que

⁴³ Se pueden encontrar algunas introducciones sencillas a las pruebas raíces unitarias en Cuthbertson (1992) y Charemza y Deadman (1992) y Enders (1995).

un incremento de 1% en la razón del coeficiente de inversión da lugar a un aumento de medio punto porcentual en la razón de la convergencia.

La dinámica tras el comportamiento del coeficiente de inversión se debe principalmente a las actividades de construcción y, en menor grado, a la inversión en equipo y maquinaria. Durante el período 1947-1971, las actividades de construcción representaron 65% y la maquinaria y el equipo 35% de la inversión total.

Si se divide la construcción entre los sectores públicos y privados, se observa que el gobierno aportó 19%, el sector público consolidado 31%, y el sector privado 35% del total (véase el cuadro 59).

La primera etapa de la Operación Manos a la Obra se realizó por completo durante este período, no así la segunda.

Padin (2003) toma nota del débil papel que tuvo la inversión extranjera directa, al menos durante la primera década de la Fase I: “Las empresas estadounidenses que se vieron atraídas a Puerto Rico durante los cincuenta eran operaciones relativamente pequeñas, con gran intensidad de mano de obra, provenientes de sectores decadentes y que encararon un futuro sombrío en los Estados Unidos. Tan inseguro era el giro hacia la inversión extranjera directa privada inicialmente que se celebró cada nueva planta con la fanfarria que se orquesta una agencia de fomento que teme perder el apoyo público para su campaña” (Padin, 2003, pp. 285-286).

Por lo que se refiere a la siguiente década, Morley (1980, p. 183) enfatiza que “El número de nuevas fábricas activas establecidas como resultado de la Operación Manos a la Obra aumentó de 548 en el período 1957-1958 a 1.003 en 1964-1965 y luego creció radicalmente a 1.674 durante el período 1967-1968, cuando grandes inversiones de capital empezaron a establecerse en la economía puertorriqueña”.

Cuadro 59

PUERTO RICO: FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL FIJO Y SUS COMPONENTES

(Como porcentaje del total, 1950-2002)

	1950-1960	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2000	2002	1947-1971	1971-1986	1986-2002
Construcción	66,12	67,40	64,65	53,54	50,03	53,00	65,49	60,66	50,33
Empresas privadas	30,82	40,48	32,53	22,25	23,81	33,53	34,53	28,10	24,41
Empresas públicas	22,22	16,61	19,75	22,32	16,75	10,90	19,59	21,09	17,11
Gobierno Central (1)	13,06	10,31	12,37	8,98	9,48	8,57	11,28	11,47	8,81
Central (1)	10,92	7,20	8,56	5,65	6,90	6,19	8,91	7,59	6,16
Maquinaria y Equipo	33,89	32,60	35,36	46,46	49,97	47,00	34,51	39,34	49,67
Empresas privadas	27,75	29,45	31,32	41,78	46,96	45,17	29,12	34,98	46,35
Empresas públicas	3,98	1,30	1,87	2,05	1,19	0,57	3,14	1,95	1,38
Gobierno Central (1)	2,17	1,85	2,17	2,62	1,82	1,27	2,26	2,42	1,94
Central (1)	1,99	1,57	1,75	2,10	1,50	0,97	2,06	1,91	1,59

Fuente: Basado en información de la Junta de Planificación de Puerto Rico.

Este último período de grandes inversiones de capital llegó a su madurez durante la Fase II y dio lugar a las consecuencias que se asocian generalmente a la “industrialización por invitación”, que son la tecnología y la industrialización de las fábricas de montaje, ambas con gran intensidad de capital. Estas consecuencias se tradujeron en un bajo crecimiento de empleos y vínculos débiles de las empresas con el resto de la economía de Puerto Rico, efectos que se vieron reflejados en el hecho de que el desempleo, después de haber disminuido entre 1960 y 1969, empezó a aumentar de nuevo.

El repunte de la inversión extranjera ocurrido a fines de la primera fase reflejó en parte los cambios de la legislación fiscal después que la ley de 1948 fue sustituida por otra con exenciones más exhaustivas, y luego, en 1969, con una mayor flexibilidad en el otorgamiento de incentivos fiscales. La ley tributaria de 1963 eximió hasta el 100% de las utilidades durante un período de 10 a 17 años, el cual se podía prolongar si la empresa optaba por la exención del 50% de sus utilidades, además de la exención del 100% de los impuestos locales.⁴⁴

Las pruebas empíricas indirectas que respaldan este argumento muestran que el flujo de inversión extranjera directa aumentó sólo parcialmente durante este período. Como se muestra en el cuadro 57, en la Fase I la inversión extranjera directa representó el moderado porcentaje de 5,2% del PNB y creció 100% en la Fase II (11%). En los dos períodos la inversión extranjera directa constituyó 10% y 40% de la inversión interna.⁴⁵ Si además se supone que la repatriación de las ganancias representa un porcentaje de los flujos de inversión extranjera directa y si se calcula esta repatriación como la diferencia entre el PIB y el PNB, se puede verificar fácilmente que la inversión extranjera directa comenzó a incrementarse plenamente a mediados de los setenta, es decir, el período o Fase II.

De manera más explícita, si la *proxy* de la repatriación de utilidades —es decir, la diferencia entre el PIB y el PNB— se calcula como porcentaje del PNB, se observa que existía una relación negativa de 6% en los años cuarenta y cincuenta. La relación se volvió positiva en 1960 y avanzó de manera continua con un promedio de 4,4% en la década de los sesenta. En las tres siguientes décadas, la diferencia del PIB y el PNB se incrementó a 17%, 37% y 48%, hasta alcanzar 57% en 2002.

Los datos disponibles sobre la inversión extranjera directa justifican esta hipótesis: entre 1960 y 1967, el total de la inversión estadounidense aumentó de 1.400 a 5.000 millones de dólares y se elevó a 10.000, 15.000, y 20.000 millones en 1973, 1976 y 1978 (Bonilla y Campos, 1982).

Por último, cabe notar que ni las exportaciones ni las importaciones aportaron al crecimiento en este período; al contrario, calculadas como porcentaje del PNB, experimentaron un estancamiento, lo cual muestra su poca correlación con el aumento del PNB. El total de las ventas al exterior como porcentaje del PNB creció de 53,1% en la Fase I a 68% y 90% en las Fases II y III (cuadro 55). Por su parte, el coeficiente de la correlación simple entre la tasa de crecimiento del PNB y el total de las ventas al exterior fue mayor en la Fase II que en la Fase I (0,45 y 0,33, respectivamente).

⁴⁴ Véase Holbik y Swan (1975).

⁴⁵ Véase, United States Department of Commerce (1979).

5. Fase II (1971-1986): la fase divergente

La Fase II representa la plena implementación del modelo de Arthur Lewis o “industrialización por invitación” y que consta de tres elementos: aplicación de incentivos fiscales, promoción y atracción de inversión extranjera directa (IED) e implementación de una política orientada a desarrollar ciertas industrias selectas.

La atracción de la inversión extranjera directa estaba vinculada con una política de incentivos fiscales federales y locales.⁴⁶ Mediante la Ley de Incentivos Industriales (*Industrial Incentives Act*, 1978) se buscó homogeneizar la legislación fiscal de Puerto Rico con la del resto de los Estados Unidos, lo que significaba la eliminación del régimen de exenciones fiscales locales vigente desde fines de los años cuarenta y que había servido de estímulo a la expansión de la inversión interna. Más importante aún, esta ley impulsó el desarrollo del sector de servicios orientado a la exportación con una exención fiscal de 50% a las empresas de prestaciones de servicios que se dedicaran a “la distribución, la asesoría, la contabilidad y los sistemas bancarios y de computación”. Según Dietz (2001), esto contribuyó al desplazamiento de la producción total al sector terciario y a la supuesta etapa de alto financiamiento de la industrialización.

Aunque los incentivos fiscales se empezaron a implementar a fines de los años cuarenta, no necesariamente cumplieron su función de promover de manera significativa la inversión extranjera o de atraer un número importante de empresas de los Estados Unidos, sobre todo en comparación con su éxito en años posteriores. Otro indicio de esto es la cantidad de enmiendas que se hicieron en los años 1948, 1954, 1963 y 1978.

A nivel federal, la Sección 931 del Código de Rentas Internas de los Estados Unidos, vigente hasta 1976, permitió a las corporaciones de los Estados Unidos eximir sus ganancias de toda obligación tributaria por las llamadas ganancias de posesiones de los Estados Unidos, siempre y cuando tales ganancias no fueran repatriadas durante la vida de la corporación. La implementación de esta ley fomentó la liquidación ficticia de varias corporaciones cuando llegaban al final de su período de exención. De esa manera podían repatriar sus ganancias para luego reconstituirse en Puerto Rico con un nuevo período de exención hasta que se cumpliera el plazo para hacer otra liquidación ficticia y repatriar sus ganancias sin impuestos, y así sucesivamente (Dietz, 2001).

⁴⁶ Arthur Lewis opinó que el incentivo principal para atraer la inversión extranjera al Caribe eran los bajos costos de nómina, la que Lewis buscó complementar con una política de incentivos fiscales. El lado proteccionista de este modelo de desarrollo apareció en una etapa posterior. De hecho, Lewis no abogó por proteger a la industria de las importaciones, sino por otorgar subvenciones a las exportaciones. “La mayor parte de las industrias tendrán que exportar y para hacerlo deben tener la capacidad de competir en el mercado global; si tienen eso, no habrá necesidad de protegerlas en el mercado doméstico” (Lewis, 1950, p. 886).

Con la reforma tributaria del 1975, la Sección 936 reemplazó a la Sección 931, proveyendo un crédito fiscal equivalente al total del impuesto sobre las utilidades corporativas provenientes de la producción, el comercio y la inversión de negocios activos en posesiones territoriales de los Estados Unidos. Este incentivo eximió a las corporaciones de un gran porcentaje de los impuestos sobre las utilidades generadas en Puerto Rico (véase *The Urban Institute*, 1997). Se eximieron también del impuesto federal sobre las utilidades los ingresos derivados de inversiones, siempre que al menos 75% de las ganancias proviniera del comercio o de la producción y que fueran generadas e invertidas en Puerto Rico.

La Sección 936 funcionó como incentivo fiscal importante. Se estima que más del 90% de las corporaciones estadounidenses con derecho a la exención estaban ubicadas en Puerto Rico. La ley también dio lugar a la concentración de corporaciones en las industrias manufacturera y farmacéutica, sectores que recibieron la mitad de los beneficios fiscales (véase el capítulo II).

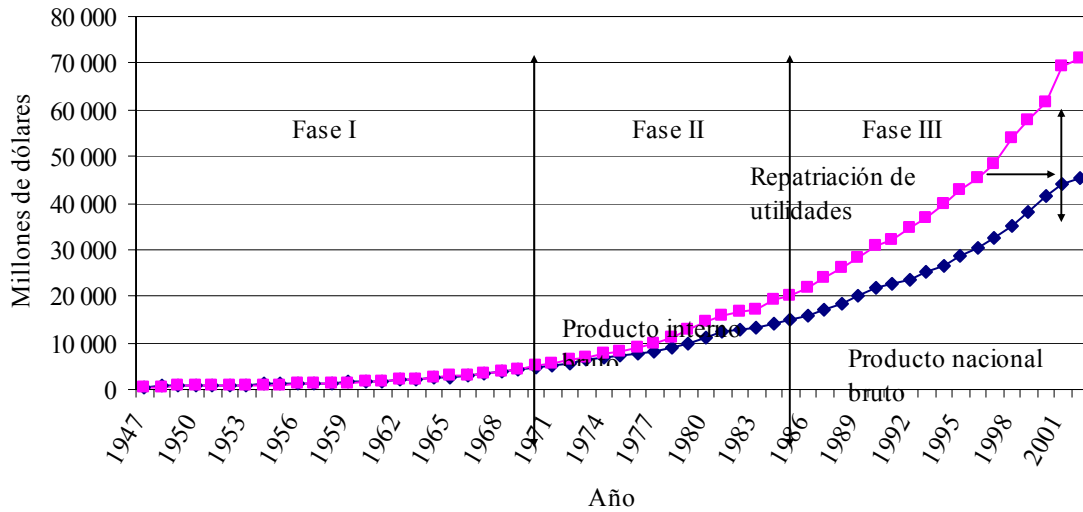
Para todo fin, la combinación de la Ley de Incentivos Industriales (1978) y la entrada en vigor de la Sección 936 de la Ley de Reforma Fiscal de 1976 (*Tax Reform Act*, 1976) restringió el desarrollo de la inversión interna y fomentó la salida de capital al exterior. Puerto Rico vio cómo la inversión directa no local aumentó de 26% a 44% entre 1970 y 1980. Aún más, la brecha entre el PIB (los ingresos generados en Puerto Rico) y el PNB (los ingresos disponibles en Puerto Rico) empezó a ensancharse de manera apreciable durante esta fase. Durante la Fase I, el promedio de la diferencia entre el PIB y el PNB en términos de PNB era insignificante, pero en las Fases II y III subió a 23% y a 47% (véase el gráfico 26).

Al mismo tiempo, la industria farmacéutica, sector con gran intensidad de capital, no favoreció la creación de empleo. Efectivamente, en 1987 el nivel de empleo en las compañías farmacéuticas representó menos de 3% del empleo total generado en Puerto Rico y menos de 18% del empleo total generado por las compañías que se beneficiaron de las exenciones fiscales de la Sección 936.

Estas condiciones caracterizaron el período de declive y la falta de convergencia, rasgos principales de la Fase II, que se vieron agravados por la primera sacudida petrolera de 1973. Durante una parte de este período, la tasa de crecimiento disminuyó respecto de la Fase I, a pesar de que la tasa de crecimiento de los Estados Unidos aumentaba de 5,2% a 8,5% en las Fases I y II, mientras que la de Puerto Rico descendía de 8,3% a 6,2% (cuadro 57). Estos datos se muestran con mayor detalle en el gráfico I-A del anexo I y en el cálculo de la variación secuencial de la tasa de crecimiento de Puerto Rico sobre la de los Estados Unidos. Se comprueba que el coeficiente tiene un claro punto de inflexión negativo en 1971, lo cual indica el inicio de un movimiento contrario de la tasa de crecimiento de Puerto Rico respecto de la de los Estados Unidos entre 1971 y 1979 (véase el gráfico 27).

Gráfico 26

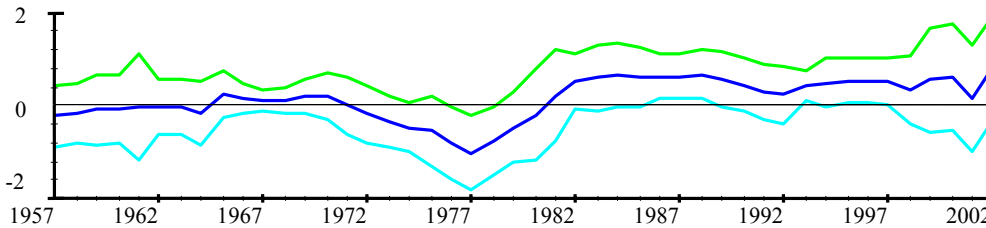
PUERTO RICO: PNB Y PIB, 1947-2002



Fuente: Junta de Planificación de Puerto Rico.

Gráfico 27

COEFICIENTE DE CRECIMIENTO DE PUERTO RICO CON DOS BANDAS DE ERRORES ESTÁNDARES BASADO EN UNA REGRESIÓN DE MÍNIMOS CUADRADOS ORDINARIOS



Fuente: Elaboración propia con datos oficiales.

Cabe aclarar que la divergencia no fue sólo con los Estados Unidos, sino con otros países.

Padin (2003) observa la existencia de una brecha entre Puerto Rico y los cuatro Países Recién Industrializados (NIC) de Asia —la RAE de Hong Kong, Singapur, la República de Corea del Sur y la Provincia China de Taiwán—, con los que algunos autores compararon al Puerto Rico posterior a la Segunda Guerra Mundial. En efecto, el crecimiento del PNB por habitante y del PIB de Puerto Rico eran similares a los de los NIC durante el período 1960-1970 —5,9% y 7,1% para Puerto Rico y 6,6% y 8,7% en promedio para Puerto Rico y los NIC— (véase el cuadro 60). Pero en las siguientes décadas, el crecimiento de Puerto Rico cayó debajo del promedio por más de cuatro puntos porcentuales (3% para Puerto Rico y 7,6% para Puerto Rico y los NIC en promedio).

Cuadro 60

PUERTO RICO Y PAÍSES RECIÉN INDUSTRIALIZADOS: CRECIMIENTO
ANUAL PROMEDIO, 1960-1970 y 1970-1982

(Porcentajes)

	1960-1970		1970-1982
	PNBph a/	PIB b/	PIB b/
Puerto Rico	5,9	7,1	3,0
Singapur	5,5	8,8	8,5
Hong Kong	8,7	10	9,9
Taiwán	6,3	9,2	8
Corea del Sur	6,4	8,6	8,6
Promedio	6,6	8,7	7,6
Diferencia entre la tasa promedio de crecimiento del PIB por habitante de Puerto Rico y del CARICOM	n.a.	3,2	0,97
América Latina c/	n.a.	5,4	4,8
América Latina d/	n.a.	5,0	4,2

Fuente: Padin (2003); INTAL (2001).

a/ ph = por habitante.

b/ Se refiere al PNB en el caso de Puerto Rico.

c/ Se refiere al PIB ponderado.

d/ Se refiere al PIB no ponderado.

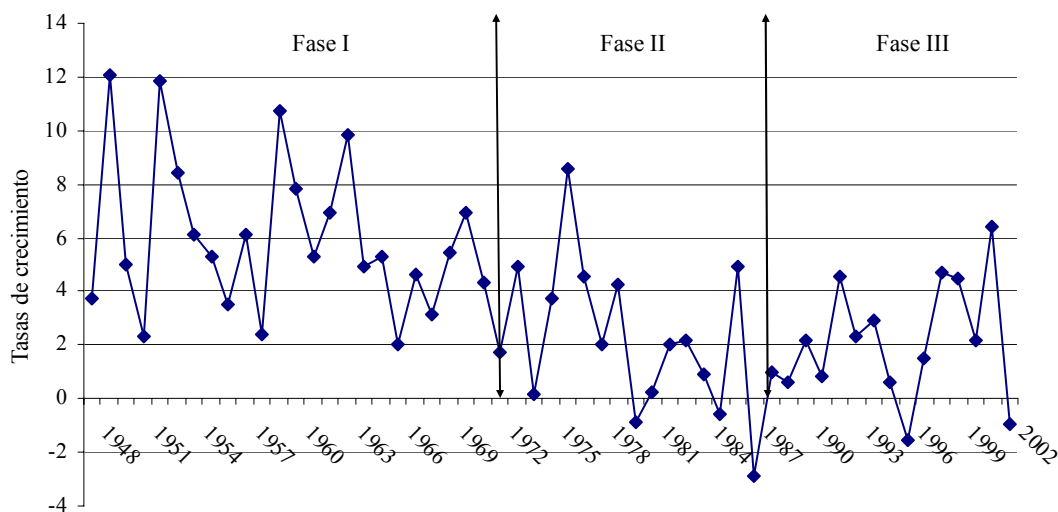
Otra manera de ver esta caída es comparando a Puerto Rico con los países que, en promedio, han tenido tasas relativamente bajas de crecimiento y de ingresos, los cuales experimentarían un proceso de convergencia hacia la trayectoria de crecimiento o de ingresos de Puerto Rico. Por ejemplo, las economías del CARICOM disminuyeron su desventaja de tasa de crecimiento del PIB por habitante respecto de Puerto Rico, de 3,2% en los años 1960-1970 a 0,97% en 1970-1982.

Como ya se mencionó, en este período Puerto Rico entró en declive económico y, por tanto, su perspectiva de convergencia con los Estados Unidos se alejó. Al principio de los años setenta, la productividad y la formación de capital bruto disminuyeron. La formación bruta de capital fijo, como porcentaje del PNB, cayó de su máximo de 30%, alcanzado en la Fase I a 13% al final de la Fase II. El declive económico también se comprueba al comparar la tasa de crecimiento de Puerto Rico con la de América Latina. Después de registrar una tasa de crecimiento de 7,1% contra una de 5% de América Latina en los años sesenta, Puerto Rico tuvo un crecimiento de 3% contra 4,8% de América Latina en la siguiente década.

En productividad Puerto Rico también presentó una tendencia a la baja, de 5,8% a 2,58% entre las Fases I y II (véanse el cuadro 57 y el gráfico 28).

Gráfico 28

PUERTO RICO: TASAS DE CRECIMIENTO DE LA PRODUCTIVIDAD, 1947-2002



Fuente: Junta de Planificación de Puerto Rico.

Por último, el nivel de empleo se estancó y la tasa de desempleo se elevó de manera apreciable. Durante la Fase I se crearon 152.000 puestos de trabajo, mientras que durante la Fase II se crearon solamente 92.000. El coeficiente de la variación del nivel de empleo cayó del 0,09 en la Fase I a 0,02 en la Fase II. La falta de un mercado laboral diverso se vio claramente reflejada en la duplicación de la tasa de desempleo: en 1970 la tasa de desempleo alcanzó 10% y se duplicó a 21% en 1985, es decir, al final de la Fase II (véase el cuadro 61).

Los efectos sociales negativos del estancamiento del empleo y del incremento de la tasa de desempleo se vieron mitigados en parte por el aumento significativo de los pagos de transferencia del Gobierno de los Estados Unidos. Las transferencias netas hacia el sector privado crecieron de 13% a 27% del PNB entre los años 1971 y 1977 (véanse los capítulos I y IV).

Cuadro 61

PUERTO RICO: MERCADO LABORAL, PRODUCTIVIDAD
Y TRANSFERENCIAS NETAS, 1947-2002

	Fase I (1947-1971)	Fase II (1971-1986)	Fase III (1986-2002)
Empleo (miles)	597,2	734,7	1028,6
Creación de empleo (miles)	127	99	372
Crecimiento de productividad (%)	5,8	2,6	2,0
Tasa de desempleo (%)	10,3	21,4	13,1
Transferencia neta de fondos como porcentaje del PNB	15	25-30	20

Fuente: Basado en datos oficiales.

6. Fase III (1986-2002): el regreso a la convergencia

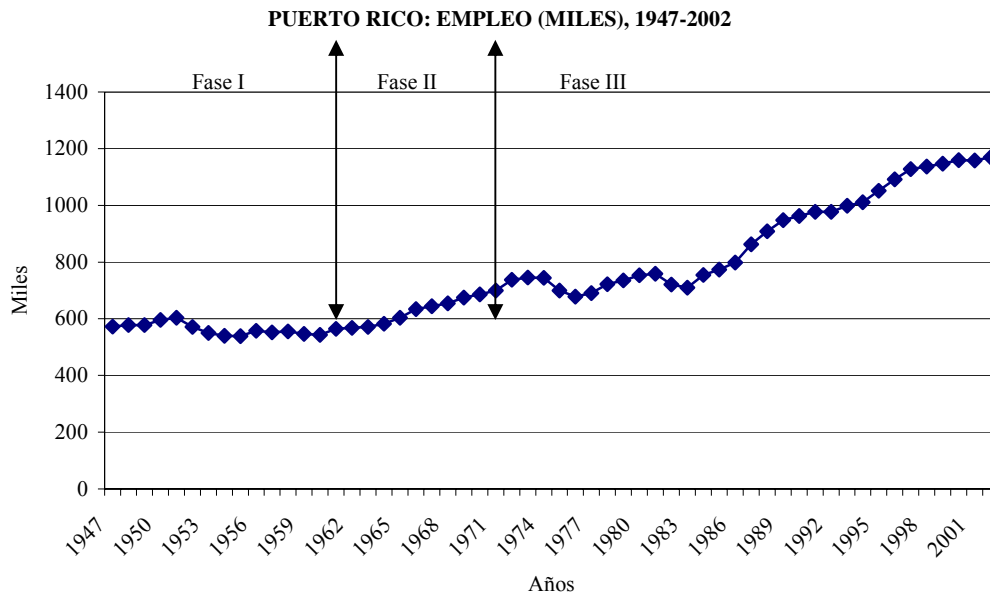
La Fase III se inició en 1986 y se distinguió por el regreso a la trayectoria de convergencia con los Estados Unidos, lo cual se explica en parte por las favorables condiciones externas que prevalecieron durante la segunda mitad de los años ochenta y en la década de 1990.

Según el análisis del ciclo económico de los Estados Unidos de la Oficina Nacional de Investigación Económica de ese país (NBER, por sus siglas en inglés) los Estados Unidos experimentaron una expansión entre noviembre de 1982 y julio de 1990. Entre julio de 1990 y marzo de 1991 la economía se contrajo para luego recuperarse y registrar un período de estabilidad y crecimiento económico desde marzo de 1991 hasta marzo de 2001. La siguiente recesión duró desde marzo de 2001 hasta noviembre del mismo año.

En conjunto, entre los años 1986 y 2002, el ciclo económico de los Estados Unidos se mantuvo en fase de contracción durante 16 meses. Esta fase abarcó 22% de los meses comprendidos en el análisis e indica que durante la Fase III Puerto Rico se vio beneficiado por el crecimiento de los Estados Unidos.

Si se divide el PNB de Puerto Rico en sus componentes, se puede ver que durante la Fase III la formación bruta de capital fijo como porcentaje del PNB abandonó la tendencia bajista de la Fase II y se elevó de 17% en 1986 a 30% en 1999, estabilizándose en 28% en 2002. El efecto de la inversión sobre el PNB se vio en parte contrarrestado por la caída de la productividad. Efectivamente, la Fase III de la trayectoria de convergencia tiene el menor crecimiento de productividad (2% contra 6% y 3% de las Fases I y II) (cuadro 57). Aún más, el análisis del gráfico 28 revela que el crecimiento de la productividad presenta claramente tres estancamientos que corresponden a las tres fases de convergencia.

Gráfico 29



Fuente: Junta de Planificación de Puerto Rico.

La disminución del ritmo de crecimiento de la productividad reflejó el hecho de que el aumento del empleo, que registró el mayor crecimiento durante la fase bajo consideración, no trajo consigo un incremento del producto (véanse el gráfico 29 y el cuadro 62). El crecimiento del empleo se debió al dinamismo de los sectores del gobierno y la construcción: entre 1990 y 2001 el empleo subió de 963.000 a 1.157.000 puestos, lo que refleja la creación de 194.000 empleos, de los cuales 38% correspondió a los sectores de construcción y servicios públicos. La actividad del sector de construcción estuvo orientada a la construcción residencial y el sector público.

Cuadro 62

PUERTO RICO: EMPLEO POR SECTOR DE ACTIVIDAD ECONÓMICA, 1990–2001

	1990 (miles)	Porcentaje del total	2001 (miles)	Porcentaje del total	Cambio (miles)	Contribución al cambio (%)
Total	962	100	1157	100	195	100
Agricultura	36	3,7	22	1,9	-14	-7,2
Sector manufacturero	168	17,5	159	13,7	-9	-4,6
Construcción	55	5,7	85	7,3	30	15,4
Transporte y utilidades públicas	60	6,2	56	4,8	-4	-2,1
Comercio	185	19,2	242	20,9	57	29,2
Servicios financieros	30	3,1	40	3,5	10	5,1
Servicios públicos	206	21,4	251	21,7	45	23,1
Otros	222	23,1	302	26,1	80	41,0

Fuente: Basado en datos de la *Economist Intelligence Unit* (2003) y datos oficiales.

Debido al alza del empleo y la disminución del ritmo de crecimiento de la productividad, hubo una tendencia a aumentar el componente salarial con respecto del PNB, el cual se había estancado en 30% durante la mayor parte de la Fase I y elevado a 38% al final de ésta. Durante la Fase II subió a 40% del PNB con muy poca variación. Durante la Fase III creció de manera sustancial, hasta alcanzar 57% en 2002.

El componente salarial en el producto del salario real y la relación trabajo-producto se pueden dividir mediante las categorías de contabilidad nacional.⁴⁷

Es decir, a través de las identidades contables convencionales —excluyendo el uso de insumos intermedios e impuestos indirectos—, el producto nominal es igual a:

⁴⁷ La participación salarial se calculó en relación con el PNB. Se puede argumentar que debería calcularse respecto del PIB, ya que el PNB no refleja las ganancias que luego son repatriadas. Por ende, la participación salarial no estaría reflejando de manera plena el proceso de producción. Este argumento tiene en cuenta la oferta y no la demanda generada por los salarios, que es uno de los factores de crecimiento de la Fase III. Por el lado de la demanda es correcto utilizar el PNB, ya que es lo que se queda en el país y equivale a lo demandado internamente. Por lo demás, el cálculo de la participación respecto del PIB refuerza los resultados obtenidos y evidencia un incremento aún más marcado de la participación salarial en la Fase III con relación a la Fase II.

$$(1) PY = wbY + rPK$$

Donde,

P = nivel de precios

Y = nivel de producto

b = relación trabajo-producto

r = tasa de ganancias

K= stock de capital

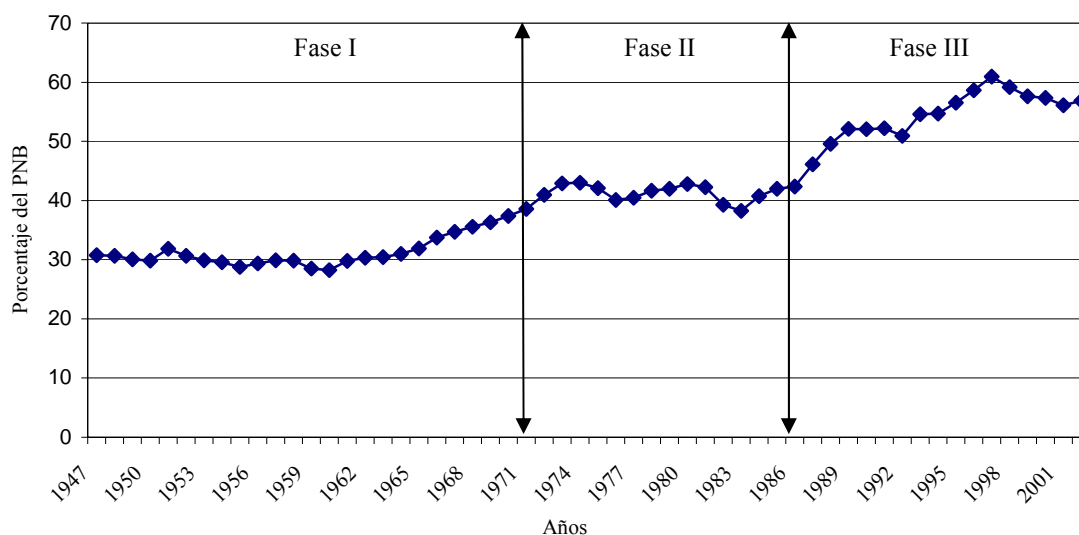
Si se divide la ecuación (1) por PY se puede obtener que,

$$(2) 1 = (wbY)/(PY) + (rPK/PY) \Leftrightarrow 1 = (w/p) b + rK/Y$$

Según la ecuación (2), el nivel normalizado de producto es igual a la suma del producto del salario real, la relación trabajo-producto (el componente salarial) y el componente de beneficios. En el caso de Puerto Rico, la evidencia empírica disponible muestra que el incremento del componente salarial se debió a dos condiciones: un aumento en la relación trabajo-producto y una elevación del salario real (véase el gráfico 30). Al mismo tiempo, el incremento del componente salarial se tradujo en una disminución del componente de beneficios. De este modo, en lo que se refiere a la distribución, durante la Fase III hubo condiciones favorables para la población asalariada.

Gráfico 30

PUERTO RICO: PARTICIPACIÓN SALARIAL, 1947-2002



Fuente: Junta de Planificación de Puerto Rico.

La Fase III es con mucho la más abierta. Las ventas hacia el exterior como proporción del PNB subieron de 60% de la Fase II a 90%, y el grado de apertura, definido como la suma de las ventas el exterior y las compras en el exterior como porcentaje del PNB, se incrementó de 177% a 244%. No obstante, la correlación entre la tasa de crecimiento de las exportaciones y la del PNB es poco sólida, lo que sugiere una débil asociación entre ambas variables. El coeficiente simple de la correlación es 0,33 para la Fase III contra 0,45 de la Fase II.⁴⁸

7. El comercio y la convergencia

Según Baumol y Wolff (1996), una variable clave de la promoción de la convergencia es la apertura comercial. Como se notó anteriormente, las ventas al exterior y las compras en el exterior se han incrementado de manera apreciable en el período bajo consideración y particularmente en la tercera fase de la trayectoria de convergencia.

Los datos de exportaciones e importaciones disponibles de 1993 a 2002 indican que Puerto Rico ha registrado un superávit comercial creciente. En 1993 fue de 3.600 millones de dólares y en 2002 alcanzó los 12.400 millones. El superávit es con los Estados Unidos, ya que con el resto de los países Puerto Rico tiene déficit (véase el cuadro 63).

Debe tomarse en cuenta que las autoridades puertorriqueñas llevan dos registros de datos comerciales: el del origen de los movimientos, que proviene de la información aduanera, y el del puerto de embarque final. La información aduanera no es la fuente más precisa porque se basa solamente en los distritos aduaneros y puertos. Puede ser que estos datos subestimen las exportaciones, pues algunas pueden despacharse en la aduana de otro estado, por ejemplo Miami, siendo de Puerto Rico. Esto podría explicar que en un registro las exportaciones sumen 5.363 millones, mientras que en otro sean de 9.896 millones.⁴⁹

El primer método subestima el valor de las exportaciones en 4.533 millones de dólares. Si las exportaciones se miden por países individuales, el error es mayor cuando la distancia entre Puerto Rico y el país socio es mayor. Las exportaciones a Gran Bretaña, por ejemplo, son de 731.000 dólares en un registro, y de 1.500 millones de dólares en el otro (véase el cuadro 64).⁵⁰

⁴⁸ El análisis simple de correlación refleja una relación aún más débil entre apertura y crecimiento si se utiliza el PIB en lugar del PNB.

⁴⁹ Las exportaciones registradas incluyen los bienes producidos en Puerto Rico y exportados desde Puerto Rico y los bienes no producidos en Puerto Rico pero exportados desde Puerto Rico. Los cálculos también podrían haberse basado en las exportaciones directas, es decir, los bienes producidos en Puerto Rico y exportados desde Puerto Rico. La diferencia es de 4.829 millones de dólares. Véase Junta de Planificación de Puerto Rico (enero 2003d).

⁵⁰ Esta manera de registrar datos, la manera estándar, combinada con la ausencia de series de datos de exportaciones en el largo plazo (en niveles y composición), constituye un obstáculo importante para comparar las estructuras de exportaciones de los Estados Unidos y Puerto Rico.

Cuadro 63

PUERTO RICO: BALANCE COMERCIAL CON LOS ESTADOS UNIDOS Y OTROS PAÍSES;
NÚMERO DE VISITANTES Y GASTOS TURÍSTICOS, 1993–2002

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Balance comercial	3 404,9	5 098,4	4 994,7	3883,5	2559,4	8475,4	9 602,4	11 422,9	1 7751,5	18 187,7
Estados Unidos	5 713,8	7 815,1	8 948,8	8239,3	7869,5	1 4171,5	15 399,3	18 683,9	2 5781,1	27 178,4
Islas Vírgenes	126,7	-1,7	-142,1	-229,5	-352,8	-506,6	-494,8	-589,6	-700,6	-617,4
Países extranjeros	-2 435,7	-2715	-3 811,9	-4126,3	-4957,2	-5 189,5	-5 302,1	-6 671,4	-7329	-8 373,3
África	-83,3	-91,9	-112	-159,4	-177,8	-187,8	-92,7	-180,3	-68,9	-64,3
América Central	-49,1	-39,7	-62,9	-49,5	-24,3	-16	-30,8	-41,9	-66,4	-57
América del Norte	-241,4	-90	-224,8	-197,6	-216,1	-225,1	-510,7	-362,9	-336	-232
América del Sur	-1 056,9	-970,9	-738,5	-868,3	-1091,8	-997	-856,6	-1240	-1122	-856,3
Asia	-1020	-1 311,1	-1 776,7	-1657,9	-1576,9	-1 282	-1 484,2	-1 675,6	-1 299,9	-1261
Australia y el Pacífico	-6,1	24,5	1,5	17,6	2,6	5,2	6,1	16,7	52,3	10,7
El Caribe	-83,5	47,3	64,1	-60,8	-236,6	-79,4	-82,9	-60,9	-255,6	-280,7
Europa	104,5	-283,2	-962,6	-1 150,3	-1 609,4	-2 407,4	-2 250,3	-3 126,6	-4 232,6	-5 632,7
Número de visitantes	3869	4 022,6	4 086,6	4 110,2	4 349,7	4 670,8	4 221,3	4566	4 907,8	4 364,1
Gastos turísticos	1 628,1	1 728,3	1 827,6	1 898,3	2 046,3	2 232,9	2 128,5	2 387,9	2 728,1	2 486,4

Fuente: Junta de Planificación de Puerto Rico (2003b).

Aunque el método de origen de movimiento se considera el más preciso para calcular las exportaciones, no está libre de defectos.

“Los datos de exportaciones del Instituto de Massachussets de Investigación Social y Económica (MISER) se consideran como la mejor fuente de datos que está disponible para las exportaciones estatales y, sin embargo, estos datos tienen ciertas debilidades muy conocidas. Un problema potencialmente importante es que el estado identificado como el exportador tal vez no sea el estado de fabricación, sino el estado del agente de venta (o del mayorista) o el estado donde se consolida una variedad de embarques” (Coughlin y Pollard 2001, p. 26).

En lo que sigue se han calculado los flujos comerciales y se presentan según el criterio de origen de movimiento cuando los datos están disponibles.⁵¹ Los datos sobre el origen de movimiento provienen del MISER, que se basa en la Clasificación Industrial Estándar (SIC, por sus siglas en inglés) con cifras de hasta seis dígitos del sistema armonizado. El representante comercial de los Estados Unidos registra los datos de los distritos aduaneros mediante la SIC y la

⁵¹ Los datos del MISER no abarcan las importaciones basadas en el origen de movimiento por estado. Una alternativa a la computación de las exportaciones por su origen de movimiento o del puerto de embarque final sería el criterio de localizador de exportador, pero tampoco es del todo confiable. Por ejemplo, según este método, Nueva York sería uno de los exportadores de productos agrícolas más grandes (véase MISER, *State Export Data Explanation*, ubicado en el sitio web de MISER).

Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI) con desagregación de hasta 10 dígitos del sistema armonizado.⁵²

Cuadro 64

PUERTO RICO: RELACIÓN ENTRE ORIGEN DE MOVIMIENTO Y EXPORTACIONES REGISTRADAS POR SOCIO COMERCIAL PRINCIPAL, 2002

País	Relación
Estados Unidos	0,89
Reino Unido	2,08
Alemania	3,43
Países Bajos	1,21
Japón	1,56
República Dominicana	0,99
Italia	1,92
Bélgica	1,43
Francia	2,10
Suiza	0,14
Irlanda	1,17
Singapur	9,67
México	2,19

Fuente: Junta de Planificación de Puerto Rico (2003d).

El principal socio comercial de Puerto Rico es Estados Unidos (77% del total) seguido por Reino Unido, Alemania, los Países Bajos y Japón, que representan 3,1%, 2,1%, 1,9% y 1,5%, respectivamente, y la República Dominicana (1,4%) (véase el cuadro 65). Por productos, las exportaciones de Puerto Rico se concentran en tres sectores: productos farmacéuticos, equipo de computación y maquinaria eléctrica (los cuales representaron 70%, 9% y 2%, respectivamente, en 2000). En cuanto a habilidades y tecnología, el equipo de computación y los productos farmacéuticos se consideran intensivos, mientras que la maquinaria eléctrica se considera de mediana intensidad. Durante las últimas dos décadas, estos productos han tenido una alta tasa de crecimiento y han representado una gran porción de las exportaciones totales (véase el gráfico I-3 del anexo I).

La estructura de importaciones también está orientada hacia los productos de alta y mediana tecnología. Las principales son los productos químicos seguidos por los de computación, electrónicos, equipo y maquinaria del transporte (43%, 7%, 8% y 4%, respectivamente) (véase el gráfico I-4 del anexo I).

⁵² Para ordenar los datos de los cuadros de exportaciones e importaciones se utilizó información aduanera y, cuando fue posible, de MISER. Cuando se indica, los datos fueron recogidos de la base de datos de la CEPAL sobre comercio en el Caribe (CEPAL, *Caribbean Trade Database*).

Cuadro 65

PUERTO RICO: DIRECCIÓN DEL COMERCIO: EXPORTACIONES
PORCENTAJE DEL TOTAL POR PAÍSES SOCIOS, 2001

País	Porcentajes
Estados Unidos	77,65
Reino Unido	3,13
Alemania	2,14
Países Bajos	1,86
Japón	1,46
República Dominicana	1,36
Italia	1,36
Bélgica	1,22
Francia	1,11
Suiza	1,06
Irlanda	0,59
Singapur	0,50
México	0,49
República de Corea del Sur	0,44
Brasil	0,20
Argentina	0,16
Panamá	0,14
Colombia	0,08
Honduras	0,07
Costa Rica	0,06
Venezuela	0,05
El Salvador	0,05
Ecuador	0,05
Guatemala	0,01
Uruguay	0,01
Chile	0,01
Índices de la intensidad del comercio	
Estados Unidos	4,00
Reino Unido	0,61

Fuente: Junta de Planificación de Puerto Rico (2002c). Nota: Las porciones de exportaciones se calcularon con el criterio de origen de movimiento. El índice de la intensidad del comercio se calculó con la metodología de Anderson y Norheim (1993). Véase también Grimwade (1996). El índice de la intensidad del comercio es igual a la relación entre la porción de las exportaciones de un país a otro y la porción que este otro país tiene de las exportaciones mundiales. El índice de la intensidad del comercio se usa generalmente para medir el grado de integración regional de dos socios comerciales. En este documento se usa de manera más amplia.

La contribución de las exportaciones de Puerto Rico al crecimiento y a la convergencia no es un asunto sencillo y no ha sido explorado en detalle. Frecuentemente se escucha la inquietud de que el sistema actual de incentivos fiscales federales y locales dio lugar al establecimiento de

muchas empresas dedicadas a los últimos pasos del montaje y que proporcionan poco valor agregado.

Dusenbury y Liner (1997) calcularon el índice de intensidad de exportaciones de manufactureras de Puerto Rico en relación con el de los Estados Unidos y luego compararon el índice del valor agregado del sector manufacturero de ambos países. El índice de intensidad de exportaciones de los Estados Unidos se calculó mediante la relación entre el valor de las exportaciones de un grupo de productos y el PIB. El índice de valor agregado de Puerto Rico se calculó mediante la relación entre la contribución del sector manufacturero al PIB y las ventas totales del sector manufacturero.

Los resultados reflejan que, generalmente, la diferencia entre los índices de valor agregado de ambos países es mínima, entre 1% y 6%. Pero en el índice de exportaciones es mucho más marcada a favor de Puerto Rico, por lo menos 50% mayor. Dusenbury y Liner concluyen que: “efectivamente, la aportación de las exportaciones del sector manufacturero a la economía puertorriqueña es considerablemente superior a la contribución que el mismo sector en los Estados Unidos hace a su economía en general” (Dusenbury y Liner, 1997, p. 70). En este sentido, el desarrollo de las exportaciones del sector manufacturero impulsa la convergencia con los Estados Unidos (véase el cuadro 66).

Cuadro 66

PUERTO RICO: VALOR AGREGADO DEL SECTOR MANUFACTURERO COMPARADO
CON EL DE LOS ESTADOS UNIDOS, 1993–1995

Industria	Intensidad de exportaciones promedio para tres años	Valor agregado promedio para tres años
Maquinaria industrial	1,99	0,66
Fabricación de productos de tabaco	2,66	0,64
Productos textiles	1,98	1,03
Productos de madera y madera de obra	n.a.	0,74
Instrumentos y productos relacionados	2,32	0,69
Equipo de transporte	n.a.	1,29
Productos químicos y relacionados	6,79	1,09
Productos alimenticios y semejantes	2,62	1,05
Equipo electrónico	n.a.	0,61
Industria manufacturera entera	n.a.	0,97

Fuente: Dusenbury y Liner (1997).

Mediante la aplicación de técnicas econométricas para comprobar la existencia de una relación de largo plazo entre el PNB por habitante de Puerto Rico y la formación bruta de capital fijo, las exportaciones y el PIB por habitante de los Estados Unidos, se obtuvo más evidencia preliminar del vínculo entre las exportaciones, el crecimiento y la convergencia. El procedimiento siguió los pasos para calcular la relación de largo plazo entre la formación bruta de capital fijo y la tasa de convergencia (cuadro 56). Se incorporó una restricción de sobreidentificación para comprobar la importancia de las exportaciones para la ecuación de cointegración.

Los resultados presentados en el cuadro 67 indican en esta etapa preliminar que la variable de las ventas al exterior utilizada como *proxy* para las exportaciones no es significativa y no está relacionada en el largo plazo con el PNB por habitante de Puerto Rico. Como se concluyó anteriormente, la formación bruta de capital fijo y, de manera especial, el PIB de los Estados Unidos, tienen un papel más fundamental.

Cuadro 67

PUERTO RICO: ANÁLISIS DE COINTEGRACIÓN DEL PIB POR HABITANTE,
INVERSIÓN Y EXPORTACIONES, 1947-2002

Pruebas de raíces unitarias					
		Rezago	Estadística de prueba	ADF 95% CV	
LPRGNP		2	-0,54	-3,50	
LUSGDP		5	-3,51 *	-3,50	
LGFFC		3	-2,40	-3,50	
LX		2	-1,03	-3,50	
$\Delta\Delta\Pi\Pi\Pi$		0	-2,99 *	-2,92	
Δ LUSGDP		3	-3,00 *	-2,92	
Δ LGFFC		0	-4,66 *	-2,92	
Δ LX		1	-6,49 *	-2,92	
Resultados de la prueba de cointegración					
H_0	H_a	Rezago óptimo	Estadístico Johansen	95% CV	90% CV
$r=0$	$r=1$	2	27,4	28,27	25,80
$r<1$	$r=2$	2	16,3	22,04	19,86
$r<2$	$r=3$	2	12,9	15,87	13,81
$r<3$	$r=4$	2	3,98	9,16	7,5
Ecuación de cointegración					
$\text{LPR} = -2,5 + 0,91 \text{ LUS} + 0,29\text{LGFFC} - 0,009\text{LX}$ <p style="text-align: center;">(0,30) (0,18) (0,078) (0,24)</p>					
$\chi^2_{1} = 0,0016$					

Fuente: basado en fuentes oficiales.

Nota:

LPRGNP = logaritmo del PNB por habitante de Puerto Rico.

LUSGDP = logaritmo del PNB por habitante de los Estados Unidos.

LGFFF = logaritmo de la formación bruta de capital fijo.

LX = logaritmo de exportaciones.

* = significativo a un nivel de confianza del 95%.

ADF = estadístico Dickey-Fuller aumentado.

Las pruebas de regresión de Dickey-Fuller para las raíces unitarias contienen una tendencia cuando se les aplica a las variables en niveles.

Δ = primeras diferencias.

H_0 y H_a = hipótesis nula e hipótesis alternativa.

CV = valor crítico.

$\chi^2_{1} =$ = prueba del estadístico del Ji cuadrado de la hipótesis nula que LX es igual a 0.

B. CONCLUSIÓN: PUERTO RICO Y EL FUTURO CAMINO DE CONVERGENCIA HACIA LOS ESTADOS UNIDOS

Puerto Rico ha experimentado tres fases de convergencia y divergencia de su producto en relación con los Estados Unidos. La Fase I, en la que se produjo una tendencia a la convergencia, fue impulsada por la inversión interna, mientras que la inversión extranjera directa desempeñó un papel secundario. La Fase II, en la que se produjo una tendencia a la divergencia, estuvo marcada por la “industrialización por invitación”, reflejando algunos de los principales defectos del modelo. La Fase III no ha tenido ningún factor impulsor y hasta ahora los gastos de nómina y la intervención gubernamental han marcado el proceso. Una característica negativa de esta fase es la disminución de la productividad, factor que merece un análisis más profundo.

No obstante, se podría sostener que la evolución de algunas instituciones y la economía en esta fase pusieron las bases para el desarrollo futuro de Puerto Rico y determinaron su trayectoria de convergencia y divergencia con los Estados Unidos. Uno de estos elementos es la política doméstica, particularmente la política fiscal para impulsar y orientar la inversión, el fomento del sector turístico y la educación.

Durante los últimos años de la Fase III, la legislación fiscal sufrió cambios considerables cuyos efectos todavía no son visibles, pero podrían tener influencia importante en la trayectoria de convergencia de Puerto Rico con los Estados Unidos.

Desde 1993, los Estados Unidos han buscado eliminar de manera paulatina el trato fiscal especial a Puerto Rico. En 1993, mediante la Ley Ómnibus de Reconciliación Presupuestaria (*Omnibus Budget Reconciliation Act*), se implementaron medidas de austeridad en el programa de incentivos fiscales, reteniendo el crédito fiscal para las nuevas inversiones e imponiendo límites al crédito fiscal basado en los ingresos. Este último incentivo disminuyó cinco puntos porcentuales en 1995, de 60% de las ganancias en 1994 a 40% de ciertos costos de la nómina laboral en 1998.

En 1996, por medio de la ley que protege el empleo de los pequeños negocios (*Small Business Job Protection Act*), se revocó la Sección 936 y se dio un período de 10 años para eliminar gradualmente sus beneficios. Las autoridades han propuesto una enmienda a la Sección 956 de la ley federal de impuestos para permitir a las CFC (*Controlled Foreign Corporations*) repatriar el 90% de sus ganancias a su corporación matriz o relacionada en los Estados Unidos sin pagar impuestos. El apartado de la Ley Ómnibus de Reconciliación Presupuestaria que limita el crédito fiscal a los ingresos permanecerá en el nivel de 1998. Se espera que la suma de la reducción de incentivos fiscales aumente de los 111 millones de dólares de 1996 hasta 2.686 millones de dólares en 2006 (Dusenbury y Liner, 1997).

A nivel local, las autoridades han buscado compensar los efectos negativos de la eliminación gradual de la Sección 936 y promulgaron la Ley de Incentivos Fiscales de 1998 (*Tax Incentives Act*, 1998), que exenta de impuestos locales a las empresas que cumplen determinados

requisitos.⁵³ También hay incentivos fiscales para el empleo. Un cambio notable en la estructura del sistema de incentivos fiscales es que “se ha enfocado más en menores niveles de impuestos que en grandes exenciones impositivas” (Economist Intelligence Unit, 2003). En agosto de 2001 las autoridades aprobaron la Ley de Exportaciones (*Export Law*) para promover la distribución de los productos a través de los canales existentes, como los minoristas transnacionales y las empresas colectivas (Promoexport 2003). Esta ley aumenta el crédito tributario de 10% a 25% en la compra de productos fabricados en Puerto Rico (véase Ley Número 110 de 2001).

Recuadro 3

ACTA DE INCENTIVOS FISCALES DE 1998 DISPOSICIONES PRINCIPALES

- Impuesto único de 7% que puede disminuir a 2% y reemplaza las exenciones anteriores.
- Las empresas no exentas están sujetas a un gravamen corporativo de 39%.
- Los textiles, la piel, los zapatos y el empaque de pescado están sujetos a un impuesto de 4%.
- A la inversión estratégica se le puede conceder un impuesto de tasa cero.
- Se elimina el gravamen del portazgo a las ganancias repatriadas.
- Altas tasas de desgravación a los gastos de capacitación laboral, desarrollo de recursos humanos, investigación y fomento.
- Se crea un fondo especial para invertir en nuevas empresas y en proyectos de investigación y fomento. El fondo puede utilizar hasta 5% del impuesto sobre ganancias que paga para crear nuevas empresas.
- Se otorgan incentivos fiscales a las empresas que exportan productos nacionales.
- Las empresas registradas en la Sección 936 o en la 30A tienen derecho a exenciones.
- Se otorgan incentivos fiscales para el empleo (deducciones de 15% de la nómina y 50% de las utilidades netas) y deducciones del impuesto a la propiedad (exención de 100% para un año y de 90% para los siguientes).
- Se otorga un crédito fiscal de 10% para desembolsos en productos locales.
- Se otorgan nuevos créditos fiscales para los empresarios que inviertan en plantas en liquidación.

Fuente: Elaboración propia basado en datos oficiales.

Dado que otros países o territorios que cuentan con CFC no tienen incentivos fiscales semejantes, puede ser que los cambios de Puerto Rico proporcionen una ventaja relativa a las CFC en su territorio. Según fuentes no oficiales, la nueva política ha cumplido hasta cierto punto el objetivo de alentar a las empresas a permanecer en Puerto Rico. Sin embargo, también se ha notado que la legislación de las CFC puede causar complicaciones innecesarias en lo que debería ser un esquema sencillo y transparente. Aún no se ha analizado a fondo si los cambios realmente podrán renovar al estancado sector industrial doméstico o si sólo servirán para acelerar la sustitución de los activos locales por extranjeros.

⁵³ La ley establece un gravamen corporativo único del 7%.

Es posible que esta política de incentivos, junto con el cambio de orientación estructural hacia el sector de servicios y el fomento del capital humano, definan la trayectoria de crecimiento de Puerto Rico en los próximos años y si ésta será realmente una ruta hacia la convergencia.

IV. EMPLEO, DESEMPLEO, POBREZA Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

A. INTRODUCCIÓN

Este capítulo revisa algunos aspectos de los resultados sociales del crecimiento económico de Puerto Rico en los últimos 50 años. La atención se dirige a los asuntos relacionados con el empleo, desempleo, participación en la fuerza de trabajo, migración, pobreza y distribución del ingreso.

Los datos aquí presentados provienen de dos fuentes principales: la encuesta mensual del Negociado de Estadísticas Laborales del Gobierno de Puerto Rico y el censo realizado cada 10 años por la oficina del Censo Federal del Gobierno de los Estados Unidos. El análisis del empleo/desempleo/participación en la fuerza laboral utiliza la base de datos del Negociado, la cual proviene de una muestra de 6.000 hogares escogidos al azar según una metodología rigurosa, cuyo fin es clasificar a la población civil no institucional de 16 años o más en tres grupos principales: empleados, desempleados y no participantes en la fuerza laboral. El análisis de la pobreza, emigración y distribución del ingreso utiliza las bases de datos censales. El análisis de la migración, el sector informal y la criminalidad acudió a los trabajos de varios autores que han estudiado estos temas recientemente.

Antes de analizar la situación del empleo y el desempleo, conviene mirar los datos de población y participación en la fuerza laboral porque, además de los empleados y los desempleados, están los que no participan en la fuerza de trabajo. Las circunstancias de la no participación son diversas e incluyen el desaliento por haber buscado empleo sin éxito durante largos períodos. Se aborda también la situación de la pobreza y la desigualdad, analizando sus causas y tendencias con un enfoque comparativo con los Estados Unidos y América Latina.

B. POBLACIÓN Y FUERZA DE TRABAJO EN PUERTO RICO

El censo general de población del año 2000 registró 3,8 millones de personas en Puerto Rico. La población hábil no institucional de 16 años o más se estimó en 2.843.000 personas (1.295.000 varones y 1.539.000 mujeres). La fuerza de trabajo se estimó en 1.306.000 personas (46,1% de la población total). Un total de 1.528.000 personas de 16 años o más de edad se encontraron fuera de la fuerza de trabajo, o sea, la mayoría de las personas en edad laboral (véase el cuadro 68).

La tasa de participación laboral es considerablemente baja en comparación con otros países. En los Estados Unidos supera el 60%. Cifras de la CEPAL en 2000 arrojan un 54,3% en promedio para América Latina, con la mayor participación en Brasil (57,9%) y la menor en Guatemala (46,9%). Las cifras para América Latina se calcularon sobre la base de la población de

10 años o más, por lo que muy probablemente tasas calculadas sobre la base de 16 años o más, como en Puerto Rico, hubieran sido aún mayores.

Cuadro 68

PUERTO RICO: TASA DE PARTICIPACIÓN DE LA POBLACIÓN
DE 16 AÑOS O MÁS EN LA FUERZA LABORAL, 1950-2000

Año	Población de 16 años o más	Población dentro de la fuerza de trabajo	Población fuera de la fuerza de trabajo	Tasa de participación
1950	1 247	686	561	55,0
1955	1 312	643	669	49,0
1960	1 388	625	763	45,0
1965	1 522	679	843	44,6
1970	1 607	771	836	48,0
1975	1 831	821	1 010	44,9
1980	2 116	916	1 200	43,3
1985	2 348	992	1 356	42,3
1990	2 493	1 132	1 362	45,4
1995	2 670	1 245	1 425	46,6
2000	2 834	1 306	1 528	46,1

Fuente: Departamento del Trabajo de Puerto Rico, Serie Histórica del Empleo y Desarrollo, Años Naturales 1970-2000 y Junta de Planificación de Puerto Rico, Estadísticas Socioeconómicas de Puerto Rico, Años Económicos 1940, 1950, 1960 y 1962 a 1975.

La tasa global de participación en la fuerza laboral ha sido históricamente baja en Puerto Rico, con tendencia a seguir bajando. Sólo en la década de 1950 hubo una tasa de participación superior al 50% para ambos sexos. De 1970 a 1983, la tasa declinó año tras año, produciendo una baja significativa de 48% a 41%. A partir de 1984 empezó a subir de 42,3% en 1985, alcanza el 46,6% y 46,1% en 1995 y 2000, respectivamente.

La baja tasa de participación tiene varias causas. Las principales son: escolarización prolongada, retiro a temprana edad, dedicación de las mujeres al hogar y desaliento ante la falta de oportunidades.

La escolarización prolongada afecta principalmente a los grupos jóvenes. Un estudio reciente del Centro de Investigaciones Comerciales (2004) revela que en 2002 el 87% de los egresados de secundaria ingresó a la universidad. La edad típica de entrada es a los 18 años. De hecho, al observar los datos de participación de ambos sexos por edad con excepción del grupo de 65 años o más, el grupo más joven (16-19 años) reflejó las tasas más bajas de participación en la fuerza de trabajo (véase el cuadro 69). Entre 1970 y 2000, este grupo alcanzó 25% de participación sólo una vez, en 1971. Durante el mismo período llegó a niveles tan bajos como el 13% en cuatro años consecutivos (1982, 1983, 1984, 1985), un período de desempleo relativamente alto. En la actualidad, sólo el 18% de ese grupo de edad —ambos sexos— trabaja o

busca trabajo, lo que significa que más del 80% no participa en la fuerza de trabajo. En América Latina esto constituye un caso extremo, y no es el único, pero todos ellos tienen explicación lógica en las condiciones económicas y sociales de la isla.

Cuadro 69

PUERTO RICO: TASA DE PARTICIPACIÓN LABORAL POR EDAD,
AMBOS SEXOS, 1970-2000

Año	Total	Años						
		16-19	20-24	25-34	35-44	45-54	55-64	65 y más
1970	48,0	24,0	57,4	63,4	61,9	55,0	44,8	15,9
1975	44,9	18,4	54,7	63,0	60,2	52,2	36,7	11,3
1980	43,3	17,0	51,8	64,2	60,1	51,7	31,1	8,5
1985	42,3	13,6	46,2	64,3	62,0	54,5	31,1	6,9
1990	45,4	15,8	50,5	65,2	65,1	57,5	33,5	7,6
1995	46,6	17,4	54,4	67,2	67,2	57,3	35,5	7,5
2000	46,1	18,1	53,6	69,9	67,2	55,8	33,6	7,4

Fuente: Departamento del Trabajo de Puerto Rico, *Serie histórica del empleo y desempleo años naturales, 1970-2000*.

La tendencia al retiro temprano se manifiesta en el hecho de que la tasa de participación disminuye en el grupo de los de 45 años en adelante. Vista desde su base transversal, esta tendencia ha sido sistemática en cada uno de los años bajo consideración para ambos sexos. Pero entre los sexos hay una diferencia en la edad, donde la tasa de participación empieza a bajar. La de las mujeres comienza a declinar en el grupo de edad menor a los 45 años, por lo menos hasta el año 1990. La tasa de participación de los varones en general es de dos a tres veces superior que la de las mujeres (véanse los cuadros 70 y 71). En 1970, 73% de los hombres de 55 años seguía participando en el mercado laboral contra sólo 16% de las mujeres. En 2000, la proporción fue de 48% para los hombres y de 21% para las mujeres. Aunque la tendencia a retirarse temprano es menor ahora que hace 30 años, en números absolutos sigue siendo muy alta.

Obviamente, la baja tasa de participación de la mujer refleja también su papel tradicional en el hogar. El 85% de las mujeres que está fuera de la fuerza de trabajo tiene responsabilidades como ama de casa (véase el cuadro 72). Es importante, sin embargo, notar que la participación de la mujer ha aumentado desde la década de los setenta (cuadro 71), reflejando quizá su papel cambiante en la sociedad. En el mismo período, la participación de los hombres manifestó tasas a la baja (cuadro 70). La mujer ha tenido amplio acceso a la educación y las universidades. Hoy existe gran presencia femenina en las fábricas, el comercio y la administración pública. Se tratará más sobre este aspecto al abordar la participación según la preparación académica. Pero las tasas globales de participación masculina sobrepasan ampliamente la femenina, 70% frente a 28% en 1970, y 60% frente a 35% en 2000 (cuadro 70).

Cuadro 70

PUERTO RICO: TASA DE PARTICIPACIÓN POR EDAD, VARONES, 1970-2000

Año	Total	Años						
		16-19	20-24	25-34	35-44	45-54	55-64	65 y más
1970	70,8	34,3	78,2	91,7	90,3	85,7	73,8	28,6
1975	64,6	26,6	72,4	88,7	86,2	79,6	61,0	20,3
1980	60,7	24,0	69,5	86,8	85,2	75,8	50,6	15,1
1985	58,4	19,5	63,1	85,9	84,5	77,5	50,5	12,2
1990	61,6	21,8	68,1	86,8	85,9	78,8	52,7	13,4
1995	61,2	23,1	69,3	86,6	85,2	76,1	53,8	12,9
2000	59,2	23,3	68,7	86,9	83,2	72,7	48,1	11,9

Fuente: Departamento del Trabajo de Puerto Rico, *Serie histórica del empleo y desempleo, años naturales, 1970-2000*.

Cuadro 71

PUERTO RICO: TASA DE PARTICIPACIÓN POR EDAD, MUJERES, 1970-2000

Año	Total	Años						
		11-19	20-24	25-34	35-44	45-54	55-64	65 y más
1970	28,0	14,1	41,3	40,5	37,8	26,7	16,1	4,1
1975	27,0	10,3	39,3	41,5	37,5	27,2	13,3	2,5
1980	27,8	9,9	36,1	45,5	39,8	30,0	13,4	2,4
1985	27,9	7,4	30,5	45,7	43,2	34,7	14,9	2,1
1990	31,4	9,8	34,5	47,4	48,0	39,4	17,1	2,6
1995	34,2	11,3	41,0	51,3	52,1	42,1	20,2	3,1
2000	35,0	12,8	40,0	55,4	54,4	41,8	21,4	4,0

Fuente: Departamento del Trabajo de Puerto Rico, *Serie histórica del empleo y desempleo, años naturales, 1970-2000*.

Cuadro 72

PUERTO RICO: MUJERES FUERA DE LA FUERZA DE TRABAJO, 1970-2000

Año	Miles				A oficios domésticos (%)
	Total	Incapacitadas	En la escuela	Oficios domésticos	
1970	616	11	72	529	85,9
1975	701	9	90	600	85,6
1980	807	14	118	673	83,4
1985	896	7	131	746	83,3
1990	918	15	134	766	83,3
1995	948	21	124	800	84,4
2000	1 000	15	127	855	85,5

Fuente: Departamento del Trabajo de Puerto Rico, *Serie histórica del empleo y desempleo, años naturales, 1970-2000*.

La verdadera naturaleza de los cambios en participación se ilustra mejor cuando se cruzan los datos por sexo, edad y educación. Es interesante notar que las tabulaciones cruzadas no se hacen habitualmente en los informes oficiales, a pesar de la disponibilidad de una base de datos adecuada. Los primeros cálculos de este tipo (Latortue, 1980) revelaron poca diferencia entre la participación de hombres y mujeres de ciertos grupos de edad y niveles educativos, particularmente entre los grupos de graduados universitarios. Los cambios se confirmaron con datos recientes. En octubre de 2003, las mujeres con educación universitaria alcanzaron tasas de participación superiores a 80% y en algunos casos a 90%. Entre los grupos graduados de la universidad las tasas de participación en la fuerza de trabajo son muy altas. En la misma fecha (véanse los cuadros 73, 74 y 75), los varones con educación universitaria tuvieron una tasa de participación de 73,5%, y los de 25-34 años tuvieron una de 88%. En el caso de las mujeres, las de 25-34 años tuvieron participación de 93%, la cual siguió siendo muy alta para los grupos de 35-44 y de 45-54 años.

Todo parece indicar que cuando existen las oportunidades adecuadas la gente responde favorablemente. En consecuencia, las bajas tasas globales parecen reflejar la falta de oportunidades de empleos bien remunerados, especialmente para los jóvenes y los grupos menos educados. Cabe preguntarse si el sistema no genera un proceso de exclusión de los menos afortunados en el mercado laboral.

Cuadro 73

PUERTO RICO: TASA DE PARTICIPACIÓN POR EDAD Y ESCOLARIDAD,
AMBOS SEXOS, OCTUBRE DE 2003

Edad (años)	Total	Escolaridad (años)					
		0	1-11	12	13-15	16	17+
Total	46,2	7,1	25,9	49,6	58,3	70,5	73,6
16-19	19,6	-	14,3	26,9	26,8	-	-
20-24	58,4	20,8	56,4	64,8	53,5	72,6	40,1
25-34	70,1	-	50,0	65,1	75,0	89,2	82,6
35-44	69,4	-	50,5	66,3	74,6	85,7	89,6
45-54	56,9	-	41,6	50,9	66,2	78,8	87,1
55-64	32,1		23,8	40,8	31,1	37,5	55,5
65 +	7,9		0,5	9,1	10,5	13,6	40

Fuente: Elaboración propia con tabulaciones especiales de datos del Departamento del Trabajo, Encuesta Mensual de Viviendas.

Cuadro 74

PUERTO RICO: TASA DE PARTICIPACIÓN POR EDAD Y ESCOLARIDAD, VARONES,
OCTUBRE DE 2003

Edad (años)	Total	Escolaridad (años)					
		0	1-11	12	13-15	16	17+
Total	58,3	19,3	51,5	73,1	76,5	85,3	80,3
16-19	23,6	-	18,7	33,1	28,3	33,3	-
20-24	72,3	25,0	80,6	83,2	63,9	71,9	33,3
25-34	87,8	14,7	77,9	89,3	93,4	93,2	81,6
35-44	85,5	-	76,5	84,6	90,4	95,7	98,0
45-54	73,4	17,6	63,2	71,9	83,8	91,1	86,1
55-64	44,5	17,1	32,9	55,8	42,2	49,4	66,8
65+	11,8	7,4	8,3	14,7	9,5	17,7	36,0

Fuente: Tabulaciones especiales, Departamento del Trabajo, Encuesta Mensual de Viviendas, octubre de 2003.

Cuadro 75

PUERTO RICO: TASA DE PARTICIPACIÓN POR EDAD Y ESCOLARIDAD, MUJERES,
OCTUBRE DE 2003

Edad (años)	Total	Escolaridad (años)					
		0	1-11	12	13-15	16	17+
Total	36,0	5,8	17,4	38,5	51,0	73,5	78,7
16-19	15,6	-	9,5	21,1	25,7	-	-
20-24	45,3	12,5	22,2	46,2	44,7	73,0	50,0
25-34	55,6	-	20,0	41,8	61,1	88,1	81,5
35-44	57,2	10,9	22,6	49,3	62,8	81,2	87,0
45-54	44,0	-	20,5	37,2	50,4	70,1	89,3
55-64	22,1	4,7	16,2	27,4	24,8	28,4	40,0
65+	4,6	-	2,7	2,9	10,2	12,8	31,7

Fuente: Tabulaciones especiales, Departamento del Trabajo, Encuesta de Viviendas, octubre de 2003.

De allí el desaliento, noción común para los analistas de Puerto Rico desde hace varios años. Los desalentados no son clasificados como desempleados porque han dejado de buscar empleo. Por esa razón, caen en la categoría de no participantes en el mercado de trabajo, categoría que no ha cesado de aumentar a través de los años (cuadro 68).

1. El empleo en Puerto Rico

Las series estadísticas de empleo y desempleo del Negociado de Estadísticas Laborales del Gobierno de Puerto Rico son consistentes desde 1950. Las revisiones de algunas definiciones en 1963 no alteran fundamentalmente la comparabilidad de los datos en términos históricos.

Uno de los aspectos que saltan a la vista es que el empleo total disminuyó en los años cincuenta, pese a que fue una década de muy alto crecimiento. En 1950 había 686.000 empleados, en 1960 había sólo 625.000 y en 1965 aumentó apenas a 675.000, es decir, menos que en 1950. De 1950 a 1975, el empleo total creció a un ritmo inferior a 1% anual.

La razón es que el crecimiento no ocurrió en todos los sectores económicos. Mientras el sector manufacturero se expandía, el sector agrícola se contraía. Hubo, pues, un proceso de creación y destrucción de empleos simultáneamente. Tomó más de 15 años regresar a los niveles de 1950. El producto total subió porque un sector de alta productividad reemplazó a otro de baja productividad. Esta aseveración está en la esencia del crecimiento, pero en el caso puertorriqueño el resultado fue poco alentador con respecto al empleo total. Así, la creación neta de empleos fue débil desde el principio.

Después de 1975, esa debilidad persistió en el sector privado de la economía. Durante la primera parte de la década de 1970 ocurrió un éxodo de empresas estadounidenses manufactureras de mano de obra intensiva hacia países con menor salario, que no favoreció a Puerto Rico. Esto se debió probablemente a la introducción progresiva de los salarios mínimos federales en la industria de la isla y a las negociaciones de la Ronda Kennedy, que cambiaron algunas reglas aduaneras de los Estados Unidos para favorecer el ingreso de productos manufacturados intensivos en mano de obra provenientes de países pobres. Puerto Rico, por su parte, comenzó a promover manufacturas intensivas en capital, las cuales generan un número menor de empleos que los intensivos en mano de obra. En algunos años de esa década (véase el cuadro 76) hubo pérdidas netas de empleo incluso en el sector manufacturero, notablemente en 1970 (3.000 empleos menos) y 1975 (10.000 empleos menos). Esto ocurrió a pesar de que la manufactura mantuvo una alta participación en la producción total. Se constata así una situación debilitante para el empleo agregado en esta segunda fase del desarrollo industrial de la isla.

Cuadro 76

PUERTO RICO: CAMBIO NETO EN EL EMPLEO TOTAL
DEL SECTOR MANUFACTURERO, 1969-1980

1969-1970	1974-1975	1978-1980
-3 000	-15 000	-6 000

Fuente: Departamento del Trabajo, Empleo por Grupo Industrial Ambos Sexos, 1970-2000, Junta de Planificación, Estadísticas Socio Económicas de Puerto Rico, 1940, 1950, 1960 y 1962-1975.

La tendencia continuó en la primera parte de la década de 1980 con la implementación de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC). La ICC dio a las islas del Caribe y a Centroamérica algunas ventajas de acceso al mercado estadounidense que hasta ese momento sólo Puerto Rico tenía en la región. La ICC no fue muy devastadora para el empleo en Puerto Rico porque el gobierno logró que el Congreso y el Gobierno de los Estados Unidos pusieran términos no muy perjudiciales para algunos productos importantes para el empleo (textiles, artículos de cuero, atún). Además, a partir de 1985 Puerto Rico lanzó su propia iniciativa en el Caribe y Centroamérica para contrarrestar la pérdida de empleos en la manufactura. En particular, promovió plantas gemelas con el objeto de que el crecimiento de plantas industriales en el Caribe produjera un incremento complementario de industrias más intensivas en capital en Puerto Rico, alentando así empleos que todavía eran posibles a una tasa salarial superior.

En general, la apertura progresiva del mercado de los Estados Unidos a los países en desarrollo ha tenido impacto negativo en Puerto Rico. La introducción del salario federal dificultó aún más el crecimiento del empleo. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) posiblemente empeoró la situación no sólo en Puerto Rico sino en todo el Caribe, donde existe la percepción general de que el TLCAN le sustrajo oportunidades de crecimiento al desviar los patrones de comercio e inversión.

De cualquier modo, la manufactura como sector de avanzada en la economía de Puerto Rico llegó a ser altamente exitosa en producción y rendimiento económico, pero se quedó algo corta en la creación de empleos. Al día de hoy, aunque este sector genera 50% del producto bruto, sólo genera 14% del empleo total.

La debilidad en creación de empleos del sector privado ha sido contrarrestada por la tendencia opuesta en el sector público. En las décadas de 1950 y 1960, la creación de empleos públicos ocurrió como consecuencia de la expansión de la escolaridad, de los servicios de salud y de la presencia en general del Estado en la gestión de una sociedad moderna —servicios públicos, fortalecimiento del sistema judicial, entre otros. A partir de los años setenta, el crecimiento del empleo público parece tomar el rumbo de subsanar la falta de creación de empleos en los sectores productivos (véase el cuadro 77). La proporción del empleo total generada por el gobierno aumentó año tras año, hasta cerca del 30% de la ocupación total.

La fuerte participación del gobierno en el mercado laboral trajo importantes consecuencias en cuanto dio preferencia a los más educados y a las mujeres. Después de 1965, cuando se incrementaron los fondos federales, las mujeres fueron las más beneficiadas al ocupar preferentemente los puestos en educación (maestras), salud (enfermeras) y bienestar (trabajadoras sociales). Esto, además del mayor número de mujeres en las profesiones en general. El joven con menos educación tiene muchas menos oportunidades laborales en el sector público, aun los que tienen 12 años de educación, un nivel de escolaridad de por sí importante.

La expansión del sector público en el mercado laboral ocurrió básicamente entre 1965 y 1980 (cuadro 77). En este período coincidieron dos eventos fundamentales: en lo económico, un cambio desfavorable de ventaja comparativa en la producción de bienes manufacturados intensivos en mano de obra (Committee to Study, Informe Tobin, 1975); en lo político, el fin de la supremacía autonomista del Partido Popular y la irrupción del integracionista Partido Nuevo Progresista. Entre 1965 y 1980, de unos 198.000 empleos netos generados, 125.000 (dos tercios)

fueron creados por el gobierno en la administración y los servicios públicos. Claramente, esto muestra una política deliberada del sector público para contrarrestar la debilidad del sector privado en creación de empleos. Esta política se detuvo en el período 1980-1985, durante el cual el sector público perdió 6.000 puestos y el sector privado los aumentó en 22.000 empleos. Pero en los dos siguientes quinquenios el empleo público volvió a crecer, ahora a un ritmo de 25% respecto del empleo total, salvo en el período 1995-2000, cuando subió sólo a un ritmo de 3%, coincidiendo con el período de la privatización de empresas públicas. De 1970 a 2000 el empleo del sector público se duplicó.

Cuadro 77

PUERTO RICO: CAMBIO NETO EN EL EMPLEO TOTAL
Y EL SECTOR PÚBLICO, 1965-1976

	1965-1966	1967-1970	1971-1974	1975-1976	1960-1976	1965-1976
Cambio neto en el empleo del sector público	+15 000	+29 000	+40 000	+12 000	+96 000	+81 000
Cambio neto en el empleo Total	+61 000	+82 000	+89 000	-57 000	+175 000	+114 000
Cambio neto en empleo del sector público como porcentaje del cambio neto en el empleo total	25	35	45	244 1/	55	71

Fuente: Estimaciones propias con datos de la Serie histórica de empleo en Puerto Rico, Junta de Planificación de Puerto Rico, 1976.

En este aspecto, Puerto Rico rivaliza con la Suecia de los años ochenta, que empleaba 30% de la fuerza laboral en el sector público, el más grande entre los países industrializados en aquel momento. En el otro extremo se encontraba Japón con sólo 9% de su fuerza de trabajo en el sector público. Entre los países en desarrollo, la India de los años ochenta empleaba 54% de la fuerza de trabajo no agrícola en el sector público. En Puerto Rico, como en muchos países en desarrollo, el gobierno propende a ser el patrón de última instancia. Aquí no se cumplió el vaticinio del Banco Mundial de que a medida que los países crecían económicamente, el empleo público disminuía como porcentaje del empleo no agrícola (World Bank, 1983). Por lo menos no fue cierto hasta mediados de los años noventa, cuando se empezó a observar un leve descenso del empleo público respecto del empleo total, 28,7% en 1995, 26,3% en 2000, 24,4% en 2001 y 25,7% en 2002.

El informe citado del Banco Mundial subraya que los más educados son usualmente los beneficiarios de las políticas de expansión de empleos en el sector público, especialmente en los países en desarrollo. Este fenómeno fue estudiado a fondo en varios países en la década de 1970. Mark Blaug (1973), entre otros, ha documentado los casos de varios países, en especial la India y Filipinas.

En su estudio seminal de la India, Blaug encontró que las políticas de contratación del gobierno sistemáticamente favorecían a los más educados, aun cuando el contenido de los

trabajos no exigiera destrezas especiales. Éste fue el caso particularmente de los graduados universitarios. Blaug llamó a ese fenómeno “*upgrading of jobs*”. Ante el desarrollo generalizado, tal política se convirtió en un aliciente poderoso para demandar más educación. Primero, porque el costo de oportunidad de seguir en la universidad era bajo, ya que los no universitarios no encontraban empleo. Segundo, porque el acceso a las universidades era poco costoso. Tercero, porque las diferencias salariales entre graduados universitarios y no universitarios eran marcadas. Cuarto, porque la probabilidad de obtener empleo aumentaba enormemente con el grado universitario.

Este último punto siguió siendo cierto aun en condiciones de desempleo entre los graduados universitarios, pues por más alto que éste fuera, la situación era peor para los no graduados. Tal situación se tradujo en altas tasas de rendimiento de la inversión en educación universitaria, lo que mantenía el deseo de entrar a la universidad. Con el tiempo se creó una situación en la que el nivel educativo de empleados y desempleados aumentó considerablemente. La creciente inversión en educación mejora la situación individual de los que encuentran empleo, pero no logra mejorar la de la mayoría que lo busca porque la escasez de empleos no se debe a la falta de educación, sino a una tasa insuficiente de inversión en capital físico, es decir, a la insuficiencia de empresas productivas. Una política que facilitara la viabilidad de nuevas empresas habría sido más apropiada en tales circunstancias.

Edwards y Todaro (1973) encontraron básicamente la misma situación en Kenya. Court y Ghai (1974) documentaron que en ese país la situación afectó primero a los graduados de escuela primaria, años después a los graduados de secundaria, hasta afectar a los graduados universitarios. Kinyanyui (1974) estudió también el caso de Kenya y encontró que la mayoría de los graduados trabajaba en el gobierno y que en los años de altos niveles de graduación el mercado laboral se volvía más selectivo. Gary Fields (1976) hizo las mismas observaciones en Kenya y Colombia, dando una explicación política al fenómeno.

El mismo fenómeno fue estudiado en los Estados Unidos con resultados sensiblemente diferentes. Los trabajos de Richard Freeman (1975) iluminan esta situación. Usando modelos similares a los de Blaug, Freeman encontró que el desempleo entre los graduados universitarios desalienta el ingreso a las universidades. Sin embargo, cuando el desempleo entre los graduados se reduce, la proporción de estudiantes que entra a la universidad aumenta. Blaug y Freeman están de acuerdo en que el comportamiento de los estudiantes confirma los patrones generados por el modelo de inversión en recursos humanos (modelo de Becker, 1993 y modelo de Schultz, 1961). La diferencia está en que los incentivos generados por el mercado de trabajo no son iguales. El desempleo entre la juventud universitaria de los Estados Unidos desalienta la inversión en educación superior porque su valor económico para el individuo se reduce. En los países en desarrollo sucede lo opuesto, porque cuando el empleo escasea para los graduados, la situación es peor para los no graduados. Probablemente esto es así por la debilidad de los sectores privados para crear empleos y por la fuerza relativa del gobierno para crearlos, además de su práctica de “*upgrading*” como medida defensiva del empleo de los más calificados. Así, el mismo cálculo económico se traduce en resultados distintos para países distintos. La clave de la diferencia se encontraría en las políticas de empleo y salarios. En este caso, el funcionamiento del mercado de trabajo en Puerto Rico se asemeja más al de los países pobres.

2. La experiencia del desempleo

En las estadísticas aquí usadas, el desempleado es quien no tiene trabajo pero lo está buscando. Los que no lo buscan se clasifican como fuera del grupo trabajador. Buscar empleo supone haberlo solicitado por carta, llamada telefónica, visita a empresas o agencias de colocación, o en general haber tomado acciones encaminadas a verificar las posibilidades de ser contratado. Por eso los desempleados se clasifican dentro de la fuerza de trabajo.

Hecha esta observación, se analiza hasta el último año natural del cual se tiene información (2002). De un grupo trabajador de 1.356.000 personas, el desempleo total alcanzó a 166.000 (12,3%). Es un desempleo principalmente urbano, ya que dos tercios de los desempleados (105.000) residen en zonas urbanas. Es también principalmente masculino, ya que dos tercios de los desempleados (103.000) son hombres. Aproximadamente tres cuartas partes de los desempleados (112.000) trabajaban o buscaban empleo en el sector privado, principalmente en el subsector servicios (42.000), en el subsector comercio (32.000), construcción (29.000) y manufactura (27.000). El mismo análisis para el año 2001 da una distribución similar, pero con alrededor de 18.000 desempleados menos. De hecho, entre 2000 y 2002, el desempleo total aumentó de 132.000 a 166.000.

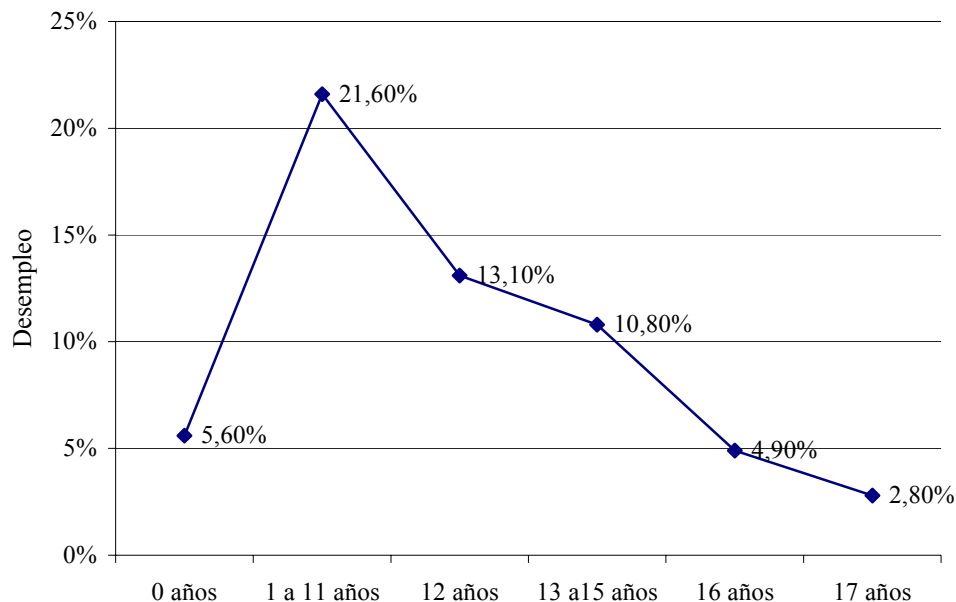
Durante los últimos 50 años, la tasa promedio anual de desempleo jamás ha sido inferior al 10%, e incluso hubo un momento en la primera parte de los años ochenta cuando se situó entre 20% y 23%. En cualquier país del mundo éstas son tasas altas de desempleo. El desempleo persiste, pese al acceso preferente de los puertorriqueños al mercado laboral de los Estados Unidos y de grandes flujos migratorios hacia ese país.

El desempleo no afecta a todos por igual. La zona metropolitana de San Juan tuvo el año 2002 una tasa de desempleo de 7,4%, pronunciadamente inferior al de la isla en conjunto. La zona menos favorecida fue el área de Arecibo/Camuy/Hatillo con 22,5% de desempleo, más del doble que el promedio de la isla y casi el triple que la zona de San Juan. Otras áreas cercanas a Arecibo tuvieron también tasas relativamente altas, como el noroeste alrededor de Aguadilla con 18,2%, más del doble que la zona de San Juan. Mientras más lejos de San Juan, más alta parece ser la tasa de desempleo.

El peso del desempleo cae sobre la juventud, especialmente la menos educada. Entre 1970 y 2000, únicamente en 1973 la tasa de desempleo entre los jóvenes de 16 y 19 años de edad alcanzó un nivel inferior a 25%. La mayor parte del tiempo ha estado en niveles superiores al 30%, hasta alcanzar niveles superiores al 50% entre 1981 y 1985. El desempleo disminuye sistemáticamente con la edad en todos los años de forma continua. Visto así, se puede afirmar que el desempleo entre la juventud constituye un problema de grandes proporciones en Puerto Rico. Puesto de otra forma, el desempleo se resume en la dificultad de encontrar el primer empleo (véase el gráfico 31).

Gráfico 31

**PUERTO RICO: TASA DE DESEMPLEO SEGÚN ESCOLARIDAD,
OCTUBRE DE 2003**



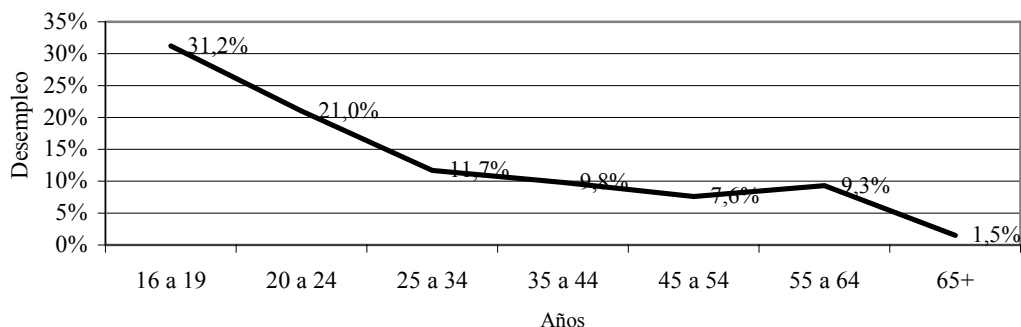
Fuente: Departamento del Trabajo, Encuesta Mensual de Vivienda.

No es sorprendente que así sea. Así es en la mayoría de los países. Por su inexperiencia laboral, los jóvenes tienen mayores dificultades. Esto es todavía más cierto en los países en desarrollo, y más aún en épocas en que el desempleo se agrava, pues el ajuste cae de forma desproporcionada sobre los nuevos solicitantes. Puerto Rico no es excepción alguna (véase el gráfico 32).

Cuando se examina la relación entre el desempleo y la educación en un largo período, resulta evidente el aumento del nivel educativo entre los desempleados. En 1970, 22,7% de los desempleados puertorriqueños había terminado la escuela secundaria y sólo 4,8% tenía 13 años o más de escolaridad, representando en conjunto alrededor de 28% del total de desempleados. En los 30 años siguientes la cifra se incrementó en forma continua a 34% en 1975, 41% en 1980, 52% en 1985, 56% en 1990 y 72% en 1995. En 2000 fue de 67%. Esto significa que el nivel educativo de los desempleados ha aumentado frecuentemente en las últimas tres décadas, poniendo dudas sobre el poder de la escuela como única solución al desempleo en Puerto Rico.

Gráfico 32

**PUERTO RICO: TASA DE DESEMPLEO SEGÚN LA EDAD,
OCTUBRE DE 2003**



Fuente: Departamento del Trabajo. Encuesta Mensual de Vivienda.

Cuadro 78

**PUERTO RICO: PORCENTAJE DE DESEMPLEADOS CON 12 AÑOS O
MÁS DE EDUCACIÓN, 1970-2000**

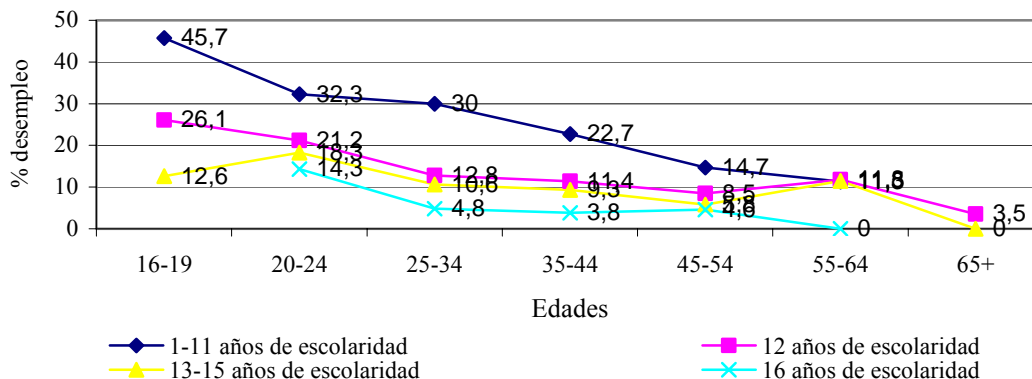
Año	Total de desempleados	Desempleados con 12 años	Desempleados con más de 12 años	Más de 12 años (%)
1970	84	19	4	27,4
1975	150	38	13	34,0
1980	156	45	20	41,6
1985	216	72	40	51,85
1990	160	51	39	56,2
1995	170	59	46	71,8
2000	132	50	38	66,6

Fuente: Departamento del Trabajo de Puerto Rico, *Serie histórica del empleo y desempleo, años naturales, 1970-2000*.

El gráfico 33 presenta la situación del desempleo según la edad y la educación en octubre de 2003. Se puede apreciar que dentro de cada nivel educativo, el desempleo disminuye con la edad y que dentro de cada grupo de edad, desciende con la mayor escolaridad. Los jóvenes con menos educación son los más afectados por el desempleo. En octubre de 2003, los de 16 a 19 años con 11 años o menos de escolaridad tuvieron una tasa de desempleo de 45,7%, casi la mitad del grupo. Los de 20 a 24 años con 11 años o menos de escolaridad tuvieron una tasa de desempleo de 32,3%, la tercera parte del grupo.

Gráfico 33

**PUERTO RICO: COMPARACIÓN DE LA EXPERIENCIA DEL
DESEMPLEO SEGÚN LA EDAD Y LA ESCOLARIDAD,
AMBOS SEXOS, 2003**



Fuente: Tabulaciones especiales, Departamento del Trabajo, encuesta mensual de viviendas.

El desempleo de la juventud es para Puerto Rico, como para muchos de los países en desarrollo, un problema de primer plano. Además, los jóvenes que no han completado la educación superior están en graves problemas de desocupación. Más todavía, la juventud, aun con educación superior, vive una tasa de desempleo superior a 20%.

De hecho, en octubre de 2003, los jóvenes con más educación (20-24 años de edad, con 16 años de educación) alcanzaron un desempleo de casi 15%, o sea una tasa superior a la tasa global de desempleo para ese mismo mes (11,7%). El desempleo entre los jóvenes graduados universitarios ha entrado en el escenario.

Al analizar estos problemas en Asia, Blaug distinguió entre “desequilibrio general” (*general imbalance*) y “desequilibrio estructural” (*structural imbalance*) en el mercado de trabajo. En la perspectiva del desequilibrio general, los graduados no encuentran empleo porque no hay suficientes. En la perspectiva de desequilibrio estructural, los graduados no lo encuentran porque no aprendieron las destrezas demandadas por las empresas, bien sea porque no estudiaron la carrera adecuada o porque la calidad de la educación no satisface las expectativas de las empresas. El aumento tan persistente del desempleo entre los graduados por tan largo tiempo sugiere que se está ante el desequilibrio general del mercado de trabajo de una isla que no ha logrado crear suficientes empleos ni siquiera en sus mejores épocas. La diferencia de escolaridad entre los empleados y los desempleados se ha reducido considerablemente. En 2002 fue la mitad de un año de escolaridad (véase el cuadro 79).

Cuadro 79

PUERTO RICO: PROMEDIO DE ESCOLARIDAD DE LOS EMPLEADOS,
DESEMPLEADOS Y DE LA POBLACIÓN CIVIL
NO INSTITUCIONAL, 16 AÑOS O MÁS

Años	1970	1980	1990	2000
Población	6,9	9,8	12,2	12,5
Empleados	9,6	12,3	12,8	13,0
Desempleados	8,5	10,6	12,2	12,4

Fuente: Departamento del Trabajo, nivel de escolaridad de la fuerza obrera en Puerto Rico.

En Puerto Rico durante mucho tiempo se ha opinado que un mayor número de graduados puede ser la principal solución al desempleo. Es una idea tan arraigada que casi no se cuestiona abiertamente. Si bien es cierto que cada vez se requiere mayor educación para conseguir empleo, no es del todo claro que ésta sea la solución. En octubre de 2003, de un total de 1.220.000 empleados, 196.000 (16%) no habían completado la escuela secundaria, mientras 646.000 (53%) habían tenido educación universitaria. Los empleados de Puerto Rico representan un grupo con fuerte inversión en capital humano (véase el cuadro 80).

Cuadro 80

PUERTO RICO: EMPLEADOS POR EDAD Y ESCOLARIDAD AMBOS SEXOS,
OCTUBRE DE 2003

(Miles de personas)

Edad (años)	Total	Escolaridad (años)						No informó
		0	1-11	12	13-15	16	17+	
Total	1 220	4	192	377	287	255	87	17
16-19	35	–	11	15	8	0	–	0
20-24	133	1	18	47	47	18	1	2
25-34	294	0	25	86	89	71	18	4
35-44	331	0	36	102	82	81	26	4
45-54	264	1	52	72	46	64	27	4
55-64	123	1	35	47	13	15	10	3
65+	40	1	14	9	4	7	5	1

Fuente: Tabulaciones especiales, Departamento del Trabajo, encuesta mensual de viviendas, octubre de 2003.

Nota: 0 = menos de 500 casos, y – = ningún valor.

En octubre de 2003 una tercera parte de los desempleados no había completado la escuela secundaria y la tercera parte había recibido alguna instrucción universitaria. Se puede apreciar así que el desempleo está haciendo también su aparición entre personas que reciben fuertes inversiones en capital humano (véase el cuadro 81).

Cuadro 81

PUERTO RICO: DESEMPLEADOS POR EDAD Y ESCOLARIDAD, AMBOS SEXOS,
OCTUBRE DE 2003

(Miles de personas)

Edad (años)	Total	Escolaridad (años)						No informó
		0	1-11	12	13-15	16	17+	
Total	161	0	53	57	35	13	3	1
16-19	16	0	9	5	1	-	-	0
20-24	35	-	9	13	10	3	1	-
25-34	39	0	11	13	11	4	1	-
35-44	36	-	11	13	8	3	0	0
45-54	22	-	9	7	3	3	-	0
55-64	13	-	4	6	2	-	0	-
65+	1	-	-	0	-	0	-	-

Fuente: Tabulaciones Especiales, Departamento del Trabajo, Encuesta Mensual de Viviendas, octubre de 2003.

Nota: 0 = menos de 500 casos, y - = ningún valor.

En realidad, sólo hay tres maneras en que el aumento masivo de la escolaridad por sí mismo eleve la cantidad de empleos para los puertorriqueños. Primero, incrementando el número de plazas para maestros, lo que se traduciría en un avance muy marginal del empleo. Segundo, en una economía abierta al comercio y a la inversión externa, la política educativa podría atraer más inversiones foráneas si hubiera un mayor número de trabajadores calificados. Es posible que la política educativa haya puesto sus esperanzas en esta opción y quizá con algún éxito, aunque no el suficiente como para corregir el desequilibrio general del mercado del trabajo. Tercero, en una economía donde los trabajadores tienen acceso irrestricto al mercado laboral de los Estados Unidos, una política de expansión educativa puede lograr empleos para los puertorriqueños fuera de Puerto Rico.

3. La migración hacia los Estados Unidos

Por más de tres generaciones, la migración a los Estados Unidos ha sido un hecho fundamental en la vida de los puertorriqueños. Entre 1945 y 1965, de una población de 2 millones de habitantes, emigraron 500.000 (Duany, 2002). Entre 1940 y 1970 hubo una migración neta de 835.000 personas, la mitad del aumento natural de la población isleña (Rivera y Santiago, 1996). Esto significa que una de cada dos personas adicionales emigró a los Estados Unidos. En la década de 1970, las tendencias migratorias se redujeron, pero se reforzaron en la década siguiente, período durante el cual ocurrió una migración neta de 120.000. El censo de 2000 en Puerto Rico y los Estados Unidos reporta 3,8 millones personas en Puerto Rico y 3,4 millones de ascendencia puertorriqueña en los Estados Unidos. Desde cualquier punto de vista, son cifras que describen un movimiento masivo de gente.

La migración de los puertorriqueños constituye históricamente uno de los grandes y más antiguos flujos migratorios de latinoamericanos y caribeños a los Estados Unidos. Culturalmente hablando, es claro que se trata de una migración internacional. Legalmente no lo es, ya que los puertorriqueños son ciudadanos de los Estados Unidos desde 1917. ¿Cuál es la relevancia económica de este enorme desplazamiento poblacional?

Los flujos migratorios tomaron fuerza en las décadas de 1940, 1950 y 1960, períodos de fuerte crecimiento económico en los Estados Unidos y de grandes cambios en la isla, caracterizados por la destrucción del sector agrícola de la caña, donde se empleaba una porción muy grande de la mano de obra en las décadas de 1940 y 1950. Anteriormente se mencionó que el empleo total disminuyó entre 1950 y 1960, aun cuando la isla experimentó tasas altísimas de crecimiento. Se explicó entonces que el creciente sector industrial de alta productividad no logró reemplazar los empleos perdidos en la agricultura. En estas circunstancias, el gobierno isleño alentó la migración estableciendo en Nueva York oficinas del Departamento del Trabajo de Puerto Rico para difundir información sobre fuentes de empleo. Hay evidencia de que el gobierno no pudo resolver a corto plazo la situación de la mano de obra excedente, de modo que decidió fomentar la migración. La oficina en Nueva York de la división migratoria del Departamento del Trabajo de Puerto Rico dejó de existir apenas en 1993.

Los estudios de esta migración son numerosos. Friedlander (1965), Freeman (1975) y Rivera y Santiago (1996) subrayan la relevancia de factores del mercado de trabajo, en particular las diferencias salariales y desempleo entre Puerto Rico y las ciudades del noreste de los Estados Unidos, particularmente Nueva York. Con el tiempo la diáspora puertorriqueña se ha expandido hacia Connecticut, California, Chicago y Florida. Las características de los emigrantes también han cambiado. Inicialmente predominaron los trabajadores agrícolas y los de cuello azul. Ahora hay un mayor número de los de cuello blanco y una preparación académica más elevada. Rivera y Santiago advierten que no hay evidencia de una “fuga de cerebros”, contrariamente a la opinión generalizada en Puerto Rico, ya que el mayor nivel educativo de los emigrantes sólo refleja los mayores niveles educativos alcanzados por los puertorriqueños a través el tiempo y no hay evidencia de que los emigrantes sean más preparados que los no emigrantes. Sólo hay evidencia de que la migración persistente se debe a la falta de convergencia de empleo y salarios entre la isla y el continente. Asimismo, opinan, las diferencias en ambos renglones se han acrecentado desfavorablemente para Puerto Rico como consecuencia de su bajo crecimiento económico en los últimos años.

Los flujos migratorios suelen producir flujos de retorno con el tiempo y Puerto Rico no es la excepción. Lo curioso, sin embargo, es que las tendencias de retorno alcanzaron su punto más alto en la década de 1970, cuando el desempleo empezaba a aumentar de nuevo en Puerto Rico. Los flujos de retorno fueron tan altos que la migración neta de puertorriqueños se tornó negativa por primera y única vez en la historia de sus relaciones con los Estados Unidos. Ese momento coincide con el período durante el cual se incrementaron en gran proporción las transferencias federales a los individuos, notablemente el programa de ayuda directa a las familias mediante cupones de alimentos. Para la década de 1980, el flujo migratorio volvió a tener un balance positivo, en parte porque los emigrantes de retorno disminuyeron. Rivera y Santiago reportaron que 80.000 personas regresaron a la isla entre 1985 y 1990 contra 135.000 que habían regresado entre 1975 y 1980.

Otros factores que influyeron en el movimiento de regreso fueron la introducción del salario mínimo de los Estados Unidos en la isla y los despidos en la manufactura y los servicios de Nueva York en esa época, además del regreso regular de muchas personas que llegan a la edad del retiro.

También es importante mencionar el fenómeno de la migración circular, el cual ha recibido atención en la literatura sobre la migración caribeña en general y de la puertorriqueña en particular. Se trata de una tendencia como “vaivén” sostenido entre el Caribe y el continente. Rivera y Santiago estiman en 130.000 el número de puertorriqueños que fue y vino en los años ochenta. Se cree que este flujo está aumentando, lo cual parece tener varias causas. Para algunos el fenómeno se explica por el movimiento de personas que no han logrado insertarse permanentemente en ninguna de las dos sociedades por carecer de calificación, razón por la cual son las últimas en ser empleadas y las primeras en ser despedidas. Para otros, se trata de personas establecidas en la isla que van de manera temporal al continente para completar el ingreso que no pueden obtener en su lugar normal de residencia. Algunos investigadores niegan la existencia del fenómeno.

Puerto Rico también es receptor de inmigrantes de otros lugares. Los datos censales revelan que más de 50.000 personas se establecieron en la isla en la década de 1980. Estas personas son de procedencia estadounidense y caribeña, particularmente de la República Dominicana y Cuba. Duany (2002) observa que la presencia dominicana es cada vez más visible en el mercado del trabajo, en la construcción, en particular. Los barrios de Santurce y de Río Piedras de la zona metropolitana de San Juan tienen cada vez mayor población dominicana. Aparte de la construcción, los trabajadores dominicanos son empleados en labores domésticas, sitios de diversión nocturna y agricultura. La migración ilegal dominicana llega en “yolas” a las playas de Puerto Rico, tal como lo hacen los “*boatpeople*” haitianos que llegan a las Bahamas y a las costas de Florida. Por ser una actividad ilegal, los datos no siempre existen de forma completa, pero son frecuentes los reportes periodísticos sobre el arribo de dominicanos a la costa oeste de la isla. Muchos dominicanos utilizan Puerto Rico como plataforma para emigrar a los Estados Unidos, pero muchos otros se quedan en la isla para ocupar empleos por menos prestaciones sociales y desarrollar actividades informales. Al parecer podría existir una relación entre las bajas tasas de empleo de los residentes y las oportunidades a personas provenientes de países con ingreso inferior. El tema claramente merece más atención investigativa.

C. LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD EN PUERTO RICO

Desde el punto de vista geográfico, político y económico, Puerto Rico está entre dos mundos. Si se asemeja más a los Estados Unidos que a América Latina es un tema de debate que depende del plano de comparación. En cuanto a la pobreza, la comparación más próxima es con los Estados Unidos, debido a que el censo decenal de población y vivienda de este país constituye la única fuente de datos sobre este tema en Puerto Rico y a que ambos países comparten la definición del fenómeno (véase el cuadro 82).

Cuadro 82

PUERTO RICO Y ESTADOS UNIDOS: UMBRALES DE POBREZA, 1999

Tamaño hogar	Menores de 18 años con relación consanguínea con el cabeza de familia									
	0	1	2	3	4	5	6	7	8+	
1 persona < 65 años	8 667									
1 persona => 65 años	7 990									
2 personas cabeza < 65 años	11 156	11 483								
2 personas cabeza => 65 años	10 070	11 440								
3 personas	13 032	13 410	13 423							
4 personas	17 184	17 465	16 895	16 954						
5 personas	20 723	21 024	20 380	19 882	19 578					
6 personas	23 835	23 930	23 436	22 964	22 261	21 845				
7 personas	27 425	27 596	27 006	26 595	25 828	24 934	23 953			
8 personas	30 673	30 944	30 387	29 899	29 206	28 327	27 412	27 180		
9 + personas	36 897	37 076	36 583	36 169	35 489	34 554	33 708	33 499	32 208	

Fuente: US Census Bureau (2003), *Census 2000 Public Use Microdata Sample, Technical Documentation*, Washington, D.C.

Nota: La pobreza se define mediante la comparación de los ingresos brutos anuales domésticos con los umbrales expuestos.

En los Estados Unidos los límites de ingreso que indican si una familia es pobre fueron formulados en la década de 1960 por la Administración del Seguro Social. Su fundamento es el ingreso necesario para adquirir una canasta básica de alimentos determinada por la más económica de cuatro dietas propuestas por el Departamento de Agricultura. Para familias de por lo menos tres miembros el cálculo de necesidades alimentarias se multiplicó por tres, basándose en que una familia de tres gastaba en promedio una tercera parte de su ingreso neto en alimentos. De forma parecida se establecieron 123 límites de pobreza que varían según el tamaño de la familia, el número de menores de 18 años, el género y la edad del cabeza de familia y la actividad económica del hogar. Desde entonces, la distinción de familia rural y el género del cabeza de familia se han eliminado y los límites de pobreza se han revisado sólo para tomar en cuenta los cambios en el costo de vida, según el índice de precios al consumidor de los Estados Unidos (CPI-U por sus siglas en inglés). Estas líneas, expuestas en el cuadro 82, se utilizan para estimar la pobreza en Puerto Rico.

Según esta definición y los resultados del último censo, el porcentaje de pobres en los Estados Unidos alcanzó 12,4% en 1999, aunque hay grandes disparidades regionales (véase el cuadro 83). La pobreza en los estados menos pobres, Nueva Hampshire, Connecticut y Minnesota, promedió tan sólo 7,4%, mientras que en los más pobres, Mississippi, Luisiana y Nuevo México, promedió 19%. La pobreza de Puerto Rico es casi cuatro veces la del continente y más del doble que la del estado más pobre, Mississippi (véase el cuadro 84). De los más de 3.000 condados que componen la nación estadounidense, sólo cuatro tienen niveles de pobreza superiores a los de Puerto Rico. Éstos son el condado de Starr en Texas y los de Buffalo, Shanon y Ziebach en Dakota del Sur, sedes de poblaciones indígenas. Sin embargo, aún con porcentajes de pobreza que fluctúan entre 49,9% y 56,9%, la pobreza en estos condados es muy inferior a la de municipios puertorriqueños como Orocovis, Maricao, Lares y Las Marías. Es decir, los

bolsones de mayor pobreza bajo la bandera estadounidense no son los guetos de las grandes ciudades, ni las naciones indígenas del centro y el sur de los Estados Unidos, sino los pueblos de la montaña puertorriqueña, donde la pobreza alcanza a dos terceras partes de la población.

Cuadro 83

ESTADOS UNIDOS: INCIDENCIA DE POBREZA POR ESTADO, 1999

Estado	Porcentaje de pobres	Estado	Porcentaje de pobres
Alabama	16,1	Montana	14,6
Alaska	9,4	Nebraska	9,7
Arizona	13,9	Nevada	10,5
Arkansas	15,8	Nuevo Hampshire	6,5
California	14,2	Nueva Jersey	8,5
Colorado	9,3	Nuevo México	18,4
Connecticut	7,9	Nueva York	14,6
Delaware	9,2	Carolina del Norte	12,3
D.C.	20,2	Dakota del Norte	11,9
Florida	12,5	Ohio	10,6
Georgia	13,0	Oklahoma	14,7
Hawai	10,7	Oregon	11,6
Idaho	11,8	Pennsylvania	11,0
Illinois	10,7	Rhode Island	11,9
Indiana	9,5	Carolina del Sur	14,1
Iowa	9,1	Dakota del Sur	13,2
Kansas	9,9	Tennessee	13,5
Kentucky	15,8	Texas	15,4
Luisiana	19,6	UTA	9,4
Maine	10,9	Vermont	9,4
Maryland	8,5	Virginia	9,6
Massachussets	9,3	Washington	10,6
Michigan	10,5	Virginia del Oeste	17,9
Minnesota	7,9	Wisconsin	8,7
Mississippi	19,9	Wyoming	11,4
Missouri	11,7	Estados Unidos	12,4

Fuente: US Census Bureau (2002), *Census 2000 Sample Demographic Profiles*, Washington, D.C., cuadro DP-3, Population by Poverty Status in 1999 for Countries, 2000.

Cuadro 84

PUERTO RICO: INCIDENCIA DE LA POBREZA, 1999

Municipio	Porcentaje de pobres	Municipio	Porcentaje de pobres
Adjuntas	65,4	Juncos	54,1
Aguada	59,3	Lajas	56,5
Aguadilla	55,0	Lares	65,5
Aguas Buenas	51,7	Las Marías	65,5
Aibonito	51,8	Las Piedras	47,3
Añasco	51,6	Loíza	59,7
Arecibo	50,9	Luquillo	51,7
Arroyo	55,1	Manatí	51,7
Barcelonesa	56,0	Maricao	68,0
Barranquitas	61,3	Maunabo	59,1
Bayamón	34,9	Mayagüez	52,2
Cabo Rojo	47,1	Moca	58,7
Caguas	41,7	Morovis	59,5
Camuy	51,9	Naguabo	56,0
Canóvanas	54,2	Naranjito	55,5
Carolina	33,7	Orocovis	68,0
Cataño	50,0	Patillas	54,6
Cayey	50,3	Peñuelas	59,7
Ceiba	38,6	Ponce	52,3
Ciales	63,1	Quebradillas	55,4
Cidra	46,9	Rincón	56,3
Coamo	56,1	Río Grande	46,6
Comerío	61,6	Sabana Grande	52,0
Corozal	58,2	Salinas	58,2
Culebra	37,0	San Germán	49,6
Dorado	41,4	San Juan	40,8
Fajardo	42,1	San Lorenzo	54,1
Florida	57,0	San Sebastián	57,5
Guánica	63,7	Santa Isabel	57,4
Guayama	52,8	Toa Alta	39,0
Guayanilla	57,0	Toa Baja	39,6
Guaynabo	31,1	Trujillo Alto	34,0
Gurabo	43,1	Utua	63,6
Hatillo	55,8	Vega Alta	51,3
Hormigueros	38,4	Vega Baja	50,6
Humacao	47,2	Vieques	64,6
Isabela	55,5	Villalba	62,5
Jayuya	62,8	Yabucoa	54,5
Juana Díaz	56,7	Yauco	56,6
		Puerto Rico	48,2

Fuente: US Census Bureau (2002), *Census 2000 Sample Demographic Profiles*, Washington, D.C., cuadro DP-3, Population by Poverty Status in 1999 for Countries, 2000.

No obstante, Puerto Rico podría encontrarse en situación privilegiada en comparación con países de América Latina. Aunque la comparación es necesaria para situar la isla entre estos dos mundos, los resultados deben tomarse con cautela debido a las muchas diferencias nacionales para medir el fenómeno. La principal es la definición misma del fenómeno, que puede variar

desde el costo de una canasta básica de alimentos hasta algún múltiplo de la cifra para tomar en cuenta otras necesidades, o a alguna fracción del ingreso medio como suele calcularse en la mayoría de los países europeos. Los datos de la CEPAL definen el umbral de pobreza como el doble del costo de una canasta básica de alimentos, razón por la cual se redefinen unos umbrales similares para Puerto Rico con el propósito de hacer una comparación mediante una definición relativamente consistente. Se hace hincapié en la relativa consistencia porque pueden existir grandes diferencias nacionales en la concepción de lo que es una canasta básica de alimentos y de los períodos de su definición. Como ya se mencionó, en los Estados Unidos ésta se formuló hace cuatro décadas y su costo actual refleja sólo cambios en el índice de precios al consumidor. Si el nivel general de precios ha cambiado más que el nivel de precios de los alimentos, esto produciría un costo de canasta superior a lo que verdaderamente costaría en 1999 y no en la década de 1960.

Tomando en cuenta que el costo de una canasta de alimentos se multiplicó por tres para llegar a los límites oficiales de pobreza en los Estados Unidos para familias de por lo menos tres personas y por múltiplos mayores según el número de miembros, se reconstituyen los umbrales equivalentes al doble de las necesidades alimentarias de cada tipo de familia. A título de ilustración, para una familia de tres adultos las necesidades se traducen en un gasto de aproximadamente 241 dólares por persona al mes y para una familia de dos adultos en 227 dólares por persona al mes. Según esta definición, en 1999 el 32% de los puertorriqueños era pobre, cifra que durante el mismo año situó a la isla detrás sólo de Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay (véase el cuadro 85). Sin embargo, en una segunda comparación (véase el cuadro 86), que depende no de umbrales nacionales sino de otro tipo de umbral también utilizado para realizar comparaciones internacionales, el porcentaje de habitantes que vive con menos de 2 dólares al día pondría a Puerto Rico tercero en la lista con tan sólo 11% de pobres.

Cuadro 85

AMÉRICA LATINA: INCIDENCIA DE POBREZA. POBREZA DEFINIDA
MEDIANTE UMBRALES NACIONALES, 1999

País	Porcentaje de pobres	País	Porcentaje de pobres
Argentina	16	Honduras	74
Bolivia	55	México	33
Brasil	30	Nicaragua	65
Chile	17	Panamá	24
Colombia	49	Paraguay	52
Costa Rica	18	Perú	42
Ecuador	58	Uruguay	6
El Salvador	44	Venezuela	44
Guatemala	54	América Latina	35

Fuente: CEPAL (2003a), *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2002*, Santiago de Chile, cuadro 51, Hogares en situación de pobreza e indigencia.

Nota: Los cálculos para Argentina, Ecuador y Uruguay no incluyen áreas rurales. Para Guatemala y Nicaragua los datos se refieren a 1998 y para Chile y México a 2000. Los umbrales nacionales corresponden a dos veces el costo de una canasta básica de alimentos en cada país.

Cuadro 86

AMÉRICA LATINA: INCIDENCIA DE POBREZA DEFINIDA POR INGRESO INFERIOR
A 2 DÓLARES AL DÍA EN PARIDAD DE PODER ADQUISITIVO

País	Porcentaje de pobres	País	Porcentaje de Pobres
Bolivia	34,3	Honduras	44,4
Brasil	23,7	México	24,3
Chile	8,7	Nicaragua	94,5
Colombia	26,5	Panamá	17,9
Costa Rica	14,3	Paraguay	49,3
Ecuador	52,3	Perú	41,4
El Salvador	45,0	Uruguay	< 2,0
Guatemala	37,4	Venezuela	32,0

Fuente: Banco Mundial (2003b), *World Development Indicators 2003*, Washington D.C., cuadro 2.6, Pobreza.

Nota: Las cifras son las vigentes durante 1998 con la excepción de Guatemala que son de 2000, de Bolivia que son de 1999, de El Salvador (1997), Perú (1996) y Ecuador (1995).

Las comparaciones de la desigualdad de la distribución del ingreso presentan menos problemas, puesto que la mayor parte de los índices que se utilizan para medirla lo hacen de una manera relativa al contexto del país de que se trate. El porcentaje del ingreso o del consumo nacional que recibe una fracción de su población es una medida comparable con el porcentaje que recibe la misma fracción de la población de otro país, siempre y cuando se use la misma unidad de medida y la misma unidad de observación, entre otros factores que deben mantenerse constantes. En el primer caso, el ingreso es el concepto más comúnmente utilizado y la unidad de observación suele ser el ingreso *por habitante*. Sin embargo, países como Bolivia, Ecuador y Nicaragua acostumbran medir el consumo y no el ingreso de las personas. Además, a diferencia de Puerto Rico y los Estados Unidos —que miden el ingreso o el consumo del año previo a la entrevista—, la mayoría de países de América Latina encuestan el ingreso o el consumo del mes previo a la entrevista. Estas diferencias metodológicas son importantes porque afectan la comparabilidad de las mediciones. Por lo general, la desigualdad medida por el consumo resulta menor, pero resulta mayor si se le mide por el ingreso o el consumo mensual. Así, por lo menos para los países que usan el ingreso como unidad de medida, las tasas de desigualdad del cuadro 86 estarían sobreestimadas respecto de las que resultarían si se utilizara el concepto de ingreso anual como se hace en los Estados Unidos y Puerto Rico.

El cálculo de la desigualdad mediante el índice Gini y las fracciones del ingreso nacional por quintil indican que el nivel de dispersión de los ingresos en Puerto Rico es muy superior al de los Estados Unidos. En tanto que en los Estados Unidos, 20% de la población de menor ingreso recibe 3,4% del ingreso nacional, en Puerto Rico, el 20% más pobre recibe la mitad de esa cifra. A su vez, el 20% más rico en los Estados Unidos recibe 51,6% del ingreso nacional, mientras que en la isla alcanza el 59,9%. El uso de una medida resumen como el coeficiente Gini, que tiene como ventaja el que una diferencia porcentual de medidas se pueda interpretar como una

diferencia porcentual de desigualdad, indica que la desigualdad en Puerto Rico es 20% mayor que en los Estados Unidos, el país industrializado con el mayor nivel de desigualdad del mundo.

En el contexto latinoamericano, Puerto Rico se sitúa en el rango de índices de desigualdad del resto de los países, en los que el coeficiente Gini varía de 0,423 en el caso del país más igualitario, a 0,607 en el país más desigual (véase el cuadro 87). Sin embargo, cabe señalar que las diferencias de ingreso en la isla se asemejan más a las de Brasil que a las de Uruguay. El coeficiente Gini de Puerto Rico es 5% menor que el de Brasil, pero 35% mayor que el de Uruguay. De forma similar, los porcentajes del ingreso total de cada uno de los quintiles son mucho más cercanos a los de Brasil que a los de Uruguay, país cuya distribución se asemeja más a la de los Estados Unidos.

Por último, no debe confundirse el concepto de desigualdad, por lo general relativo, con el de pobreza, por lo general absoluto. El que la desigualdad sea mayor en Puerto Rico que en la mayoría de los países de la América Latina no significa que el nivel de bienestar en este país sea menor, puesto que éste puede depender de las diferencias relativas de los ingresos y de sus niveles absolutos. Con objeto de arrojar luz sobre el tema se presentan en el cuadro 88 ingresos por percentil en Puerto Rico y Brasil a manera de comparación. Las cifras demuestran que, pese a que los niveles de desigualdad son mayores en Brasil, los ingresos absolutos son mayores en Puerto Rico en todos los niveles de distribución del ingreso, aun considerando las diferencias en costo de la vida al utilizar correcciones de paridad de poder adquisitivo (PPA). Puesto que en este ejemplo los niveles de ingresos absolutos y de igualdad son mayores en Puerto Rico, sería difícil encontrar mediciones monetarias de bienestar que no estén de acuerdo con que éste es mayor en Puerto Rico. El resultado de una comparación con otros países con menores ingresos absolutos pero mayores niveles de igualdad, como Uruguay, dependería del tipo de concepción de bienestar social que se utilice.

1. Tendencias de la distribución del ingreso

Después de analizar y comparar la pobreza de Puerto Rico con otros países, en esta sección se analiza la evolución de la distribución del ingreso. Si bien los niveles actuales de pobreza en la isla se asemejan a los de los países menos pobres de América Latina, y los niveles de desigualdad se asemejan a los más desiguales, esta situación podría ser un avance respecto del pasado en la isla. Sin embargo, este análisis sólo puede remontarse a 1970, año del primer censo de los Estados Unidos que recopiló datos de pobreza en Puerto Rico.

Cuadro 87

DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO/CONSUMO PER CÁPITA EN AMÉRICA LATINA,
ESTADOS UNIDOS Y PUERTO RICO

País	Año	Gini	1 ^{er} quintil	2 ^{do} quintil	3 ^{er} quintil	4 ^{to} quintil	5 ^{to} quintil
Bolivia a/	1999	0,447	4,0	9,2	14,8	22,9	49,1
Brasil	1998	0,607	2,2	5,4	10,1	18,3	64,1
Chile	1998	0,567	3,3	6,5	10,9	18,4	61,0
Colombia	1996	0,571	3,0	6,6	11,1	18,4	60,9
Costa Rica	1997	0,459	4,5	8,9	14,1	21,6	51,0
Ecuador a/	1995	0,437	5,4	9,4	14,2	21,3	49,7
El Salvador	1998	0,522	3,3	7,3	12,4	20,7	56,4
Guatemala	1998	0,558	3,8	6,8	10,9	17,9	60,6
Honduras	1998	0,563	2,2	6,4	11,8	20,3	59,4
México	1998	0,531	3,5	7,3	12,1	19,7	57,4
Nicaragua a/	1998	0,603	2,3	5,9	10,4	17,9	63,6
Panamá a/	1997	0,485	3,6	8,1	13,6	21,9	52,8
Paraguay	1998	0,577	1,9	6,0	11,4	20,1	60,7
Perú	1996	0,462	4,4	9,1	14,1	21,3	51,2
Uruguay	1989	0,423	5,4	10,0	14,8	21,5	48,3
Venezuela	1998	0,495	3,0	8,2	13,8	21,8	53,2
Puerto Rico	1999	0,574	1,7	6,4	11,9	20,2	59,9
Estados Unidos	1999	0,476	3,4	8,9	14,5	21,6	51,6

Fuente: Banco Mundial (2003b), *World Development Indicators 2003*, Washington D.C., cuadro 2.8, Desigualdad para Puerto Rico y los Estados Unidos en el archivo de microdatos del Censo de Población y Vivienda de los Estados Unidos de 2000.

Nota: La unidad de observación es el ingreso por habitante con excepción de los países marcados con una a/ para los cuales la unidad es el consumo por habitante.

Las cifras del cuadro 89 muestran un balance positivo de las tendencias de la pobreza, aunque éstas dependen en gran medida del método de agregación. Es decir, la incidencia del fenómeno bajó de 65,8% de la población en 1969 a 48,4% en 1999, una reducción de 26%. Otros índices que, además de la incidencia del fenómeno, toman en cuenta su intensidad y la desigualdad de los pobres, estiman reducciones mucho mayores. El índice Sen, medida que de la manera más explícita toma en cuenta los tres aspectos mencionados, estima una reducción de 32%. El índice FGT(2) la estima en 38% y el FGT(3), al darle mayor importancia relativa a la situación de los más pobres, la estima en 40%.⁵⁴ Por lo tanto, en las últimas tres décadas del

⁵⁴ El índice Sen es equivalente a $H[I+(1-I)G_p]$, donde H es la incidencia de pobreza, I el déficit de ingreso y G_p la desigualdad del ingreso de los pobres según medida por el índice Gini. De manera menos explícita, la familia de índices FGT(a) también toma en cuenta los tres aspectos de la pobreza mencionados. A medida que el parámetro 'a' aumenta, la medida FGT se vuelve más sensible a la situación de los más pobres. Véase Feres y Mancero (2001) para más detalles sobre estos índices.

siglo XX hubo grandes avances en el alivio de las condiciones económicas de los pobres y sobre todo de la condición de aquéllos en situación más precaria, más que una reducción en la incidencia de la pobreza.

Cuadro 88

PUERTO RICO Y BRASIL: INGRESO PER CÁPITA POR PERCENTIL
EN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO, 1999

Percentil	Dólares	
	Puerto Rico	Brasil
10	733	334
20	1 600	526
30	2 600	744
40	3 625	1 003
50	4 830	1 307
60	6 200	1 671
70	8 000	2 256
80	10 840	3 242
90	16 500	5 588

Fuente: Los cálculos se basan en el archivo de microdatos del Censo de Población y Vivienda de los Estados Unidos de 2000 y en el archivo de la Pesquisa Nacional por Amostra de Domicilios de 1999 del Instituto Brasileiro de Geografia y Estadística.

Nota: Se utilizan los umbrales oficiales de pobreza para Puerto Rico y los Estados Unidos y los umbrales propuestos por Ferreira, Lanjouw y Neri (1998) para Brasil. El índice FGT(0) es equivalente a la fracción de pobres en la población.

Cuadro 89

PUERTO RICO: TENDENCIAS DE LA POBREZA

Índice	1969	1979	1989	1999
Fracción de pobres	0,658	0,624	0,585	0,484
Déficit de ingreso	0,612	0,564	0,532	0,542
Gini de los pobres	0,430	0,390	0,339	0,380
Sen	0,513	0,458	0,404	0,347
FGT(2)	0,302	0,253	0,210	0,186
FGT(3)	0,248	0,203	0,158	0,149

Fuente: Los cálculos se basan en los archivos de microdatos del Censo de Población y Vivienda de los Estados Unidos de 1970, 1980, 1990 y 2000.

Nota: Los cálculos se basan en la definición oficial de la pobreza.

De la misma manera que las diferencias de métodos de agregación arrojan luz sobre la estructura de las tendencias de la pobreza, la separación de éstas por períodos sugiere una distinción en la naturaleza de los cambios y sus determinantes. Entre 1969 y 1989 la incidencia de pobreza se redujo 11%, pero su intensidad medida por el déficit de ingreso se redujo 13% y la desigualdad de los ingresos de los pobres, 21%. Al poner las tres caras de la pobreza en un solo índice, se encuentra una reducción de hasta 36% en el período.

La década de los noventa exhibe procesos disímiles en el sentido de que la incidencia de pobreza se redujo más que su intensidad y su desigualdad. Es decir, mientras que la incidencia de pobreza bajó 17%, su intensidad subió 2% y su desigualdad aumentó 12%. Al poner los tres aspectos en el índice Sen se observa una disminución cercana a la que ocurrió en cada una de las dos décadas precedentes, aunque como se acaba de señalar, la estructura de la reducción de la pobreza fue muy diferente.

El por qué de estos cambios y distinciones por década es un tema de importancia y la evidencia disponible indica que las grandes disminuciones de la pobreza ocurridas en las décadas de 1970 y 1980 se debieron casi exclusivamente a incrementos en los pagos de transferencias del Gobierno de los Estados Unidos a los residentes de Puerto Rico (Sotomayor, 1996; 1998). Tales pagos se relacionan con la implantación del programa de Cupones de Alimentos y con el aumento de los pagos y del número de jubilados del sistema de Seguridad Social en la década de 1970. Sin cambios en estos programas, la incidencia de la pobreza se habría mantenido relativamente constante, y la pobreza medida según índices que toman en cuenta los tres aspectos de la condición se hubiera elevado marcadamente.

En la década de 1990 se distingue un mayor papel de factores endógenos a la economía de la isla, al encontrarse que la reducción de la incidencia de la pobreza se debió en su mayor parte a cambios favorables en la distribución del ingreso en la forma de mayores salarios y de una participación creciente de las mujeres en el mercado de trabajo (Sotomayor, 2003), sin ignorar los cambios de la distribución de los pagos de transferencia, que también contribuyeron. Por lo tanto, si se excluye el papel de las transferencias, se encuentran patrones similares a los del resto de América Latina, donde la pobreza se incrementó en la década de 1980 y se redujo durante la de 1990 (Chen, Datt y Ravallion, 1994; Chen y Ravallion, 2001).

Los datos del censo permiten estimar los cambios en los niveles de desigualdad ocurridos durante las décadas de 1970, 1980 y 1990. Las cifras del cuadro 90 muestran que entre 1969 y 1989 la reducción de pobreza fue acompañada por la reducción de la desigualdad del ingreso *por habitante*, que fluctuó entre 10% y 27%, dependiendo del índice que se utilice para medirla.⁵⁵ Sin embargo, el crecimiento de los niveles absolutos de los ingresos en la década de 1990 se asoció con un aumento significativo de su dispersión, que alcanzó hasta 35%. Una comparación de las curvas de Lorenz para los años en análisis (véase el gráfico 34) demuestra que los cambios referidos son independientes del índice que se utilice para medirlos, pero que el resultado neto de las tres décadas depende de la concepción de desigualdad, puesto que las curvas de Lorenz de 1969 y 1999 se cruzan. Como se puede observar en el cuadro 90 índices que son más sensibles a

⁵⁵ Mientras que el índice Gini es más sensible a cambios en el medio de una distribución, cuanto mayor el parámetro del índice Atkinson, mayor su sensibilidad a cambios en la parte baja de la distribución y viceversa.

cambios en la parte baja de la distribución del ingreso, como el de Atkinson con parámetro de 0,75, estiman una reducción neta de la desigualdad y otros más sensibles a cambios en la parte alta, como el de Atkinson con parámetro de 0,25, estiman un incremento.

Cuadro 90

PUERTO RICO: TENDENCIAS DE LA DESIGUALDAD DEL
INGRESO PER CÁPITA a/

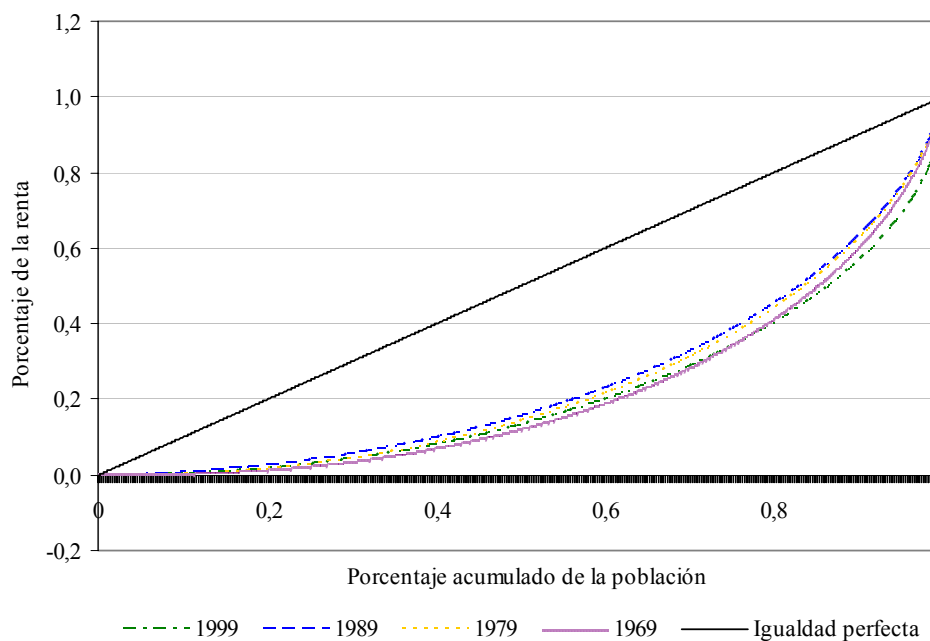
Índice	1969	1979	1989	1999
Gini	0,574	0,537	0,517	0,574
Atkinson (0,25)	0,150	0,131	0,117	0,158
Atkinson (0,50)	0,303	0,266	0,232	0,298
Atkinson (0,75)	0,498	0,439	0,363	0,451

Fuente: Los cálculos se basan en los archivos de microdatos del Censo de Población y Vivienda de los Estados Unidos de 1970, 1980, 1990 y 2000.

a/ El coeficiente Gini es equivalente al área entre la curva de Lorenz observada y la curva correspondiente con una situación de igualdad perfecta como proporción del área debajo de la curva de igualdad perfecta. Éste varía de cero a uno en situaciones de igualdad y desigualdad perfecta, respectivamente. El índice Atkinson refleja una divergencia entre el bienestar social correspondiente con la distribución de ingresos observada y el bienestar social relacionado con una distribución perfectamente igualitaria. Cuanto mayor el parámetro que lo define, mayor su preferencia por la igualdad.

Gráfico 34

PUERTO RICO: CURVAS DE LORENZ DE 1969, 1989 Y 1999



Fuente: Los cálculos se basan en los archivos de microdatos del Censo de Población y Vivienda de los Estados Unidos de 1970, 1990 y 2000.

La estructura de estos cambios se asocia estrechamente a los factores que impactaron la pobreza. Los cambios en la distribución de los pagos de transferencia del Gobierno de los Estados Unidos también tuvieron un efecto igualitario entre 1969 y 1989 (Sotomayor 1996; 1998). Sin estos cambios, la desigualdad habría aumentado marcadamente, como ocurrió casi en toda América Latina en la década de 1980 (Morley, 2001). En la década de 1990 los pagos de transferencia continuaron ejerciendo un papel igualitario, pero esta vez insuficiente para compensar los cambios que incrementaron la desigualdad en la distribución de los salarios entre la población de sexo masculino (Sotomayor, 2003). En total, la relativa estabilidad de la desigualdad en el período 1969-1999 se debió a cambios que recrudecieron la desigualdad en la distribución de los salarios contrarrestados por cambios igualitarios en la distribución de los pagos de transferencia.

2. Fuentes de la pobreza y la desigualdad en Puerto Rico

Pese a los avances documentados en la sección precedente, la pobreza y la desigualdad continúan siendo graves problemas, cuya solución depende de entender sus causas fundamentales. Para tales fines, el cuadro 91 divide la población por característica del cabeza de familia y expone la proporción de la población que reside en cada tipo de hogar y la incidencia de la pobreza en cada grupo. Los datos incluyen una gran proporción de hogares encabezados por una mujer, un alto nivel de educación de los cabezas de familia y sobre todo una altísima proporción de la población que reside en hogares encabezados por una persona desempleada o fuera del grupo trabajador. La cifra alcanza el 59%, sin duda una de las más altas del mundo.

Las altas tasas de pobreza que caracterizan a la isla son mayores entre jóvenes, mujeres, personas con bajos niveles de educación y desempleados. Casi tres de cada cuatro personas residentes en hogares encabezados por una persona de hasta 24 años de edad es pobre, cifra que cuestiona la visión de la pobreza como condición propia de la vejez. En los hogares encabezados por una mujer, la pobreza alcanza el 61% y en los hogares encabezados por una persona desempleada el 77%. Aunque la identificación de las poblaciones más afectadas por el fenómeno no parezca sorprendente, una comparación con los niveles de los Estados Unidos evidencia la gravedad del problema en la isla. En tanto que la educación primaria o intermedia está asociada a niveles de pobreza de 67% en Puerto Rico, en los Estados Unidos ésta afecta sólo al 27%-32% de los segmentos referidos. La pobreza también afecta desproporcionadamente a los hogares encabezados por mujeres. En el continente la incidencia de la pobreza de este grupo es menos de la mitad que la puertorriqueña (23%). Por último, el despido o renuncia de un cabeza de familia prácticamente condena al hogar a la pobreza, mientras que en los Estados Unidos sólo el 36% de estos hogares recibe igual condena. Inclusive, hogares sin miembro trabajador padecen relativamente bajas incidencias de pobreza (37%), mientras que en Puerto Rico llegan a 80%.

Cuadro 91

INCIDENCIA DE POBREZA POR CARACTERÍSTICA DEL CABEZA DEL HOGAR, 1999

Característica	Estados Unidos		Puerto Rico		Brasil	
	P _i /P (%)	FGT(0) _i	P _i /P (%)	FGT(0) _i	P _i /P (%)	FGT(0) _i
Edad						
<=24	5,2	0,389	4,7	0,737	4,0	0,667
25-34	19,0	0,162	18,5	0,544	19,6	0,607
35-44	28,7	0,114	24,4	0,496	27,9	0,560
45-54	21,3	0,078	21,7	0,431	22,6	0,492
55-64	11,4	0,091	14,5	0,443	13,9	0,481
=> 65	14,3	0,097	16,2	0,435	11,7	0,437
Género						
Hombre	70,9	0,080	65,7	0,420	80,3	0,525
Mujer	29,2	0,233	34,3	0,609	19,3	0,565
Educación						
Primaria	2,2	0,322	9,4	0,674	39,1	0,720
Intermedia	5,2	0,266	14,6	0,672	30,5	0,545
Secundaria	40,0	0,172	39,9	0,576	11,5	0,442
Terciaria	27,8	0,092	20,1	0,359	12,0	0,235
Grado terciario	24,8	0,036	15,9	0,130	6,6	0,067
Sector de trabajo						
Asalariado	62,2	0,072	35,0	0,312	43,9	0,528
Cuenta propia	8,7	0,084	5,9	0,380	31,9	0,506
Desempleado	3,0	0,358	7,1	0,769	3,7	0,827
Inactivo	26,0	0,235	52,0	0,573	20,2	0,530
No. de trabajadores						
0	13,6	0,372	28,9	0,804	9,4	0,628
1	35,5	0,163	39,2	0,508	42,6	0,621
2	37,1	0,034	25,5	0,183	31,4	0,442
3+	13,7	0,024	6,5	0,102	16,4	0,422

Fuente: Los cálculos se basan en el archivo de microdatos del Censo de Población y Vivienda de los Estados Unidos de 2000 y en el archivo de la Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 1999 del Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Nota: Se utilizan los umbrales oficiales de pobreza para Puerto Rico y los Estados Unidos y los umbrales propuestos por Ferreira, Lanjouw y Neri (1998) para Brasil. El índice FGT(0) es equivalente a la fracción de pobres en la población.

Es precisamente en estos últimos reglones donde se concentra la pobreza puertorriqueña. Su primer ingrediente está relacionado con la gran incidencia de la pobreza en hogares encabezados por personas sin empleo (77%), en hogares encabezados por una persona

desempleada y 57% en hogares encabezados por una persona fuera del grupo trabajador. Su segundo ingrediente es el enorme peso de estos grupos en la población de la isla (7%) para el primer grupo y 52% para el segundo. Puesto que la incidencia total de pobreza de una población es equivalente a la suma de la incidencia de pobreza de cada uno de sus grupos ponderada por su proporción en la población total (véase Foster, Greer y Thorbecke, 1984), se puede aseverar que casi 75% de la pobreza puertorriqueña se relaciona con la gran proporción de hogares que no cuentan con un jefe trabajador. Aún más, al utilizar un índice que capta la extensión, la intensidad y la desigualdad del fenómeno como el FGT(2) (véase el cuadro 92), el 82% de la pobreza puertorriqueña se relaciona con el problema del empleo o su escasez.

Cuadro 92

ÍNDICE FGT(2) POR CARACTERÍSTICA DEL CABEZA DEL HOGAR, 1999

Característica	Estados Unidos		Puerto Rico		Brasil	
	P _i /P (%)	FGT(2) _i	P _i /P (%)	FGT(2) _i	P _i /P (%)	FGT(2) _i
Edad						
<=24	5,2	0,174	4,7	0,382	4,0	0,213
25-34	19,0	0,060	18,5	0,231	19,6	0,198
35-44	28,7	0,038	24,4	0,200	27,9	0,180
45-54	21,3	0,029	21,7	0,164	22,6	0,148
55-64	11,4	0,031	14,5	0,158	13,9	0,128
=> 65	14,3	0,026	16,2	0,115	11,7	0,094
Género						
Hombre	70,9	0,028	65,7	0,142	80,3	0,157
Mujer	29,2	0,086	34,3	0,271	19,3	0,176
Educación						
Primaria	2,2	0,100	9,4	0,250	39,1	0,240
Intermedia	5,2	0,084	14,6	0,271	30,5	0,153
Secundaria	40,0	0,063	39,9	0,227	11,5	0,110
Terciaria	27,8	0,032	20,1	0,127	12,0	0,049
Grado terciario	24,8	0,016	15,9	0,043	6,6	0,019
Sector de trabajo						
Asalariado	62,2	0,018	35,0	0,075	43,9	0,138
Cuenta propia	8,7	0,032	5,9	0,121	31,9	0,154
Desempleado	3,0	0,160	7,1	0,383	3,7	0,454
Inactivo	26,0	0,098	52,0	0,241	20,2	0,165
No. de trabajadores						
0	13,6	0,206	28,9	0,441	9,4	0,304
1	35,5	0,041	39,2	0,130	42,6	0,202
2	37,1	0,005	25,5	0,028	31,4	0,103
3+	13,7	0,002	6,5	0,012	16,4	0,082

Fuente: Los cálculos se basan en el archivo de microdatos del Censo de Población y Vivienda de los Estados Unidos de 2000 y en el archivo de la Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 1999 del Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Nota: Se utilizan los umbrales oficiales de pobreza para Puerto Rico y los Estados Unidos y los umbrales propuestos por Ferreira, Lanjouw y Neri (1998) para Brasil.

Otra comparación con los Estados Unidos pone en evidencia la singularidad de la raíz del problema puertorriqueño. En primer lugar, la incidencia de la pobreza estadounidense entre familias encabezadas por una persona sin trabajo fluctúa entre 24% y 36%. En segundo y tal vez más importante lugar, los segmentos referidos tienen mucho menor peso en la población total del país, 3% del grupo desempleado y 26% del grupo inactivo. Visto al revés, 71% de los hogares estadounidense pobres están encabezados por una persona con empleo, mientras que en Puerto Rico la cifra llega tan sólo a 41%.

Se compara ahora la pobreza de Puerto Rico con la latinoamericana. Los cuadros 91 y 92 contienen los resultados del mismo ejercicio para el caso de Brasil. En primer lugar se ve que mediante el uso del umbral de pobreza propuesto por Ferreira, Lanjouw y Neri (1998), que resulta más comparable con los umbrales de Puerto Rico y los Estados Unidos, el problema alcanza a más de la mitad de la población brasileña. Los segmentos en situación más precaria incluyen a los jóvenes, los desempleados y los hogares encabezados por personas con bajos niveles de escolaridad que, contrario a Puerto Rico y los Estados Unidos, constituyen la mayor parte de la población. En este aspecto resalta el bajo porcentaje de personas residentes en hogares encabezados por personas con educación secundaria (12%) y con educación universitaria (19%). En cambio, las cifras correspondientes a educación primaria e intermedia son 39% y 31%, respectivamente, lo que indica que 70% de la población brasileña reside en hogares encabezados por una persona con un máximo de ocho años de escolaridad. La alta incidencia de la pobreza en estas grandes poblaciones constituye el problema de la pobreza brasileña. Mediante el cálculo ya utilizado, 84% de la incidencia de pobreza brasileña se relaciona con el referido problema, y si se usa un índice que tome en cuenta los aspectos de incidencia, intensidad y desigualdad de la pobreza, el porcentaje alcanza el 88%.

Una desagregación adicional mostraría que dos terceras partes de los trabajadores brasileños con un máximo de ocho años de escolaridad laboran en el sector informal o en el agropecuario, resultado que apunta a que la pobreza brasileña no sólo tiene que ver con bajos niveles de capital humano, sino también con los bajos niveles de productividad que caracterizan a estos tipos de trabajo. Un estudio reciente sobre la pobreza en el Istmo Centroamericano (CEPAL, 2003c) apunta en la misma dirección y pone en evidencia la universalidad del problema de la informalidad y su impacto en la pobreza latinoamericana. En Centroamérica, donde la pobreza alcanza a 49% de sus habitantes, se encuentra que entre la población pobre ocupada, 86% labora en actividades del sector informal y el agropecuario. Tomando como criterio de informalidad el trabajo por cuenta propia en actividades no profesionales, como lo hace el estudio referido, la situación latinoamericana contrasta con la puertorriqueña. En tanto que siete de cada 10 trabajadores centroamericanos trabajan en el sector informal y el agropecuario, uno de cada 10 lo hace en Puerto Rico.

Por lo tanto, la pobreza puertorriqueña no sólo se distingue de la estadounidense, sino también de la brasileña. La mayor diferencia con el primer país es el alcance del problema que afecta a casi la mitad de la población puertorriqueña contra sólo 12% de la estadounidense. La distinción con el segundo de los países reside en que mientras en Puerto Rico la pobreza tiene cara de personas desocupadas con ingresos insuficientes, en Brasil la tiene de personas ocupadas que no ganan lo suficiente debido a bajos niveles de educación y a actividades económicas de baja productividad. Mientras que en los Estados Unidos y en Puerto Rico sólo 7% y 32%, respectivamente, de las personas que viven en hogares encabezados por un trabajador son pobres,

en Brasil la cifra alcanza el 52%. Por otra parte, aunque las caras de la pobreza sean disímiles, es posible encontrar un elemento común entre Puerto Rico y el resto de la América Latina: el pobre crecimiento del empleo formal desde la década de 1980. En el Istmo Centroamericano tan sólo tres de cada 10 nuevos empleos creados en la década de 1990 fueron formales (CEPAL, 2003c). En Puerto Rico la tasa de empleo por habitante creció de un muy bajo 27% en 1990 a 30% en 2000, reflejando un pobre dinamismo del mercado de trabajo pese a una tasa mediana de crecimiento del producto nacional de 3,3% en la década.

Cuadro 93

DESIGUALDAD DEL INGRESO PER CÁPITA POR CARACTERÍSTICA
DEL CABEZA DEL HOGAR, 1999

Característica	Índice Atkinson con parámetro 0,5 (por 1000)		
	Estados Unidos	Puerto Rico	Brasil
Edad			
< =24	244	368	243
25-34	204	298	288
35-44	185	305	296
45-54	171	289	292
55-64	182	303	292
=> 65	186	245	286
Género			
Hombre	177	275	291
Mujer	243	335	295
Educación			
Primaria	210	280	194
Intermedia	215	314	197
Secundaria	160	249	193
Terciaria	158	212	188
Grado terciario	159	185	178
Sector de trabajo			
Asalariado	160	217	259
Cuenta propia	219	327	327
Desempleado	305	358	397
Inactivo	250	317	281
No. de trabajadores			
0	338	421	418
1	224	278	311
2	148	177	262
3+	107	157	219

Fuente: Los cálculos se basan en el archivo de microdatos del Censo de Población y Vivienda de los Estados Unidos de 2000 y en el archivo de la Pesquisa Nacional por Amostra de Domicilios de 1999 del Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

El examen de la desigualdad mediante un prisma similar encuentra raíces parecidas aunque no tan marcadas en la situación del empleo en la isla. Siguiendo un método paralelo al utilizado para analizar los factores relacionados con la pobreza (Cowell y Jenkins, 1995), se puede concluir que más del 60% de la desigualdad puertorriqueña está relacionada con las grandes disparidades económicas en la población de hogares encabezados por personas desempleadas o fuera del grupo trabajador. Se confirma que el grado de desigualdad en estos segmentos es de 43% a 65% mayor que el de los asalariados. La comparación con otros países confirmaría la singularidad del problema de la isla. En los Estados Unidos menos de 35% de la desigualdad, medida a través del índice Atkinson con parámetro 0,5, se relaciona con las disparidades económicas del segmento referido. La desigualdad brasileña se asocia aún menos a tales causas, las que solamente explican 23% de la desigualdad. Contrario al caso puertorriqueño, la desigualdad estadounidense y la brasileña están más relacionadas con las disparidades de ingreso del mercado de trabajo que con las disparidades fuera de él (véase el cuadro 93).

D. CONCLUSIONES

La creación de empleo ha sido débil en Puerto Rico, aun en momentos de alto crecimiento del producto bruto. El desempleo general nunca ha sido inferior a 10% y llegó a situarse por encima del 20% en la primera mitad de la década de 1980. La participación general de la población en los mercados de trabajo es baja en comparación con niveles internacionales y da señales de continuar así. Sin embargo, el desempleo no afecta a todos los grupos por igual. Los grupos más perjudicados son los jóvenes y los que tienen menor educación. Los grupos con posibilidades de empleo tienen también tasas más altas de participación en los mercados laborales. El gobierno ha respondido ampliando las oportunidades educativas y los empleos en el sector público. Con el tiempo, se nota que los niveles educativos de los desempleados han aumentado y que la migración ha ofrecido soluciones fuera del mercado laboral local. La mitad de los puertorriqueños vive en los Estados Unidos.

En Puerto Rico existe esencialmente el mismo nivel de desempleo de los países en vías de desarrollo. El desempleo es alto porque no existen suficientes empresas para absorber a la población que busca empleo. En este sentido, una recomendación fundamental es apoyar a las personas con inclinación para desarrollar empresas nuevas y viables. Por mucho tiempo Puerto Rico ha puesto su esperanza en atraer empresas del exterior, notablemente empresas estadounidenses, mediante exención fiscal. Esta política ha dado resultados positivos. Pero, aun en su mejor época, no pudo producir suficientes empleos. Parece entonces necesario elevar sustancialmente la oferta de empresarios locales, tanto para la producción destinada al mercado local como para la destinada a los mercados externos. Esta opción parece viable con los recursos humanos y financieros disponibles en la isla. La apertura creciente de los mercados regionales debe ser para Puerto Rico más una oportunidad que un reto, teniendo en cuenta los niveles ya altos de apertura de su economía.

Los cálculos y análisis de la distribución del ingreso en Puerto Rico muestran que el nivel de dispersión de los ingresos es 20% mayor que en los Estados Unidos, el país industrializado con el mayor nivel de desigualdad del mundo. En cuanto al nivel de desigualdad, la isla se

asemeja más a la distribución del ingreso de los países en desarrollo, sobre todo a los de América Latina, que a los países desarrollados.

Por último, la incidencia de la pobreza en Puerto Rico es muy alta con relación a los Estados Unidos, país con el que la comparación es más ilustrativa por razones metodológicas. Sin embargo, la evolución del problema de la pobreza en Puerto Rico ha sido positiva y marca una tendencia a la baja constante. En las décadas de 1970 y 1980, la evidencia disponible indica que las grandes disminuciones de la pobreza se debieron casi exclusivamente a aumentos en los pagos de transferencias del Gobierno de los Estados Unidos a los residentes de Puerto Rico. Principalmente, ellos se relacionan con la implantación en la isla del programa de Cupones de Alimentos durante la década de 1970 y con el incremento de los pagos y del número de jubilados del sistema de Seguridad Social de los Estados Unidos.

Se ha encontrado en Puerto Rico una dificultad estructural para la creación de empleos. De hecho, en épocas de alto crecimiento económico fue negativa o muy baja (1% anual entre 1950 y 1975) Aunque la pobreza de Puerto Rico y la de América Latina tienen características distintas, ambas comparten la causa del problema, que reside en el pobre crecimiento del empleo formal.

V. LA CONECTIVIDAD DE LAS AGENDAS DE DESARROLLO

A. INTRODUCCIÓN

La historia de Puerto Rico ha sido abundante en análisis, diagnósticos y propuestas sobre su desarrollo económico y social, producto del esfuerzo de diversos grupos e instituciones por aportar elementos para mejorar la calidad de vida de los puertorriqueños. Pero hasta ahora muchas de estas ideas han permanecido dispersas y en ocasiones contrapuestas. Por esta razón se ha desarrollado un ejercicio de identificación de las áreas en las que tales ideas coinciden para mostrar la conectividad entre ellas.

El ejercicio inicia con la revisión de diversos documentos que proponen agendas concretas para el desarrollo. En seguida se plantean las agrupaciones temáticas consideradas importantes, de manera que en cada eje temático se presentan las propuestas convergentes, con énfasis en las que, por su contenido y relevancia política, tienen más posibilidades de influir en el futuro de la sociedad puertorriqueña.

B. PRINCIPALES RASGOS DE LAS ESTRATEGIAS

El primer criterio de este ejercicio consiste en examinar y sintetizar las recomendaciones de expertos y las ideas de los sectores económicos y sociales representativos. Para ello se mantuvo contacto con la comunidad académica y las instituciones de la isla, así como con representantes de las organizaciones económicas, políticas y sindicales interesadas.

El segundo criterio tiene que ver con la relevancia de la temática para el desarrollo económico y social, divididas en cuatro ejes amplios: económico, social, ambiental y político (institucional).

El tercer y último criterio considera la época en que fueron elaborados los documentos, con preferencia, obviamente, a los de mayor actualidad a partir de 1992. Los documentos se presentan en orden cronológico descendente y son los siguientes:

1. “Cumbre para el desarrollo económico y social de Puerto Rico: empresa privada y candidatos a puestos políticos. Propuesta sobre programa de gobierno a los partidos políticos”, 2004

Este documento fue elaborado por la Cámara de Comercio de Puerto Rico (CCPR) y presentado en la “Cumbre para el Desarrollo Económico y Social de Puerto Rico”. Su objetivo fue dar a conocer las recomendaciones de la CCPR a los partidos y candidatos en el contexto de la elección de gobernador del año 2004.

El documento se divide en tres partes: a) Planificación e infraestructura, donde se discute principalmente la calidad de los servicios públicos; b) Desarrollo social y calidad de vida, que expone la preocupación del empresariado por la calidad de los servicios públicos en el desarrollo de las empresas y la calidad de vida de sus empleados, y c) Fomento y desarrollo empresarial, que propone los cambios necesarios para que el sector empresarial pueda desarrollarse sin obstáculos.

2. “Juntas con la Junta”; Proyecto Puerto Rico 2025, Junta de Planificación de Puerto Rico, 2004

Este documento sintetiza las inquietudes, opiniones y recomendaciones de organizaciones de la sociedad civil mediante consultas de la Junta de Planificación con los diversos sectores sociales en un intento por sintetizar la visión de los puertorriqueños sobre el futuro de la isla en las siguientes áreas:

- a) Desarrollo económico
- b) Salud
- c) Educación general y universitaria
- d) Ambiente social
- e) Patrimonio natural, cultural e histórico
- f) Centros urbanos
- g) Viviendas y comunidades especiales
- h) Infraestructura
- i) Proceso de planificación
- j) Participación ciudadana
- k) Otros

3. “Puerto Rico 2025. Una nueva visión para el futuro de Puerto Rico”, 2004

Es una iniciativa para desarrollar una visión a largo plazo y un plan estratégico que abarque todos los aspectos del desarrollo económico, social y ambiental. Incorpora las propuestas de diversos sectores en una amplia coalición de líderes de negocios, comunitarios y de gobierno. Uno de sus objetivos es establecer una agenda común de reformas estructurales a ser implantadas independientemente de los cambios políticos. En este sentido, la iniciativa busca fomentar consensos, compromisos de los actores políticos y continuidad en política pública. Se divide en las siguientes áreas:

- a) Desarrollo económico
 - i) Empresas locales
 - ii) Industrias de alta tecnología
 - iii) Servicios basados en conocimientos
 - iv) Industria de servicios y turismo
 - v) La nueva agricultura

- b) Desarrollo social
 - i) Desarrollo comunitario
 - ii) Educación
 - iii) Salud
 - iv) Familia y sociedad
 - v) Seguridad pública
 - vi) Cultura

- c) Desarrollo Ambiental
 - i) Calidad ambiental
 - ii) Uso de terrenos
 - iii) Agua y residuos
 - iv) Energía
 - v) Transportes
 - vi) Infraestructura de información y telecomunicaciones

Este ambicioso proyecto comprende cuatro fases:

1. Evaluación: situación actual de Puerto Rico y planteamiento de las acciones a tomar
2. Visión de futuro común para las estrategias
3. Prioridades para las estrategias
4. Creación de una entidad para impulsar las acciones

El análisis de este documento se basa en el primer informe público de la iniciativa Puerto Rico 2025, que contiene el diagnóstico y las visiones propuestas. Faltan los dos elementos finales que a la fecha de este trabajo no habían sido publicadas: las prioridades para las estrategias y la creación de una entidad encargada de impulsar las acciones recomendadas.

4. “22do. Taller-Foro de la Empresa Privada con el Gobierno”. Resumen de Acuerdos Adoptados, 2003

Este documento, elaborado por la CCPR, contiene un resumen de lo que fueron las discusiones y las recomendaciones del 22do. Taller Foro de la Empresa Privada con el Gobierno. Contiene cinco temas principales y las respuestas de las autoridades gubernamentales a cada uno de ellos:

- a) Permisos y trámites públicos, donde se plantean las dificultades del empresariado para obtener permisos necesarios para realizar sus actividades.

- b) Infraestructura, donde se exponen las necesidades de mejorar la infraestructura del país para favorecer la competitividad, con propuestas específicas de obras públicas.

- c) Recursos humanos y legislación laboral, donde se discute el impacto de la legislación laboral y los programas de trabajo en la empresa puertorriqueña.

d) Desarrollo de sectores económicos, que propone la estrategia para el desarrollo de la empresa puertorriqueña y el papel del gobierno.

e) Grupo de legislación contributiva/industria financiera, cuyo tema central es la reforma fiscal implementada en 2003 y los cambios sugeridos por la Cámara de Comercio de Puerto Rico.

f) Impericia Médica/Reforma de Salud, donde se enumeran los puntos que el empresariado considera que deberían ser incluidos en una nueva reforma de salud.

5. “Hacia la Economía Posible”; Comisión sobre el futuro de Puerto Rico; Asociación de Industriales de Puerto Rico y Cámara de Comercio de Puerto Rico, 2003

A partir de la iniciativa de la Cámara de Comercio y la Asociación de Industriales de Puerto Rico para elaborar una agenda económica desde la perspectiva del sector no gubernamental, se creó la Comisión sobre el futuro económico de Puerto Rico, la cual recogió los puntos de vista de varias organizaciones del sector empresarial, organizaciones profesionales, sindicatos y otras organizaciones de la sociedad civil.

Sus objetivos fueron definir una agenda económica y social desde la perspectiva no gubernamental, lograr un amplio consenso de la sociedad civil en torno a dicha agenda y dar continuidad a las iniciativas de desarrollo económico para impulsar cambios estructurales con sentido de urgencia.

6. “Primera y Segunda Cumbres Sociales, Memorias”; 2000 y 2003, respectivamente

En marzo de 2000 tuvo lugar la Primera Cumbre Social como un esfuerzo de diversos sectores de la sociedad puertorriqueña por buscar y proponer alternativas a los problemas más apremiantes de la isla. Se presentaron diversas ponencias y se recogió la opinión de los asistentes. La memoria incluye una amplia gama de recomendaciones y propuestas.

Como consecuencia de esta Primera Cumbre Social se creó una organización sin fines de lucro para dar seguimiento a sus resultados. La Segunda Cumbre Social se realizó en febrero de 2003.

Entre los temas de la primera destacan los siguientes:

- a) Economía, desarrollo y trabajo
- b) Legislación laboral
- c) La nueva familia puertorriqueña
- d) Derecho a una educación pública de excelencia
- e) La independencia judicial
- f) El fenómeno de la corrupción
- g) La infraestructura
- h) Problemas de agua
- i) Salud

Los temas de la segunda fueron los siguientes:

- a) Reconciliación entre construcción y ambiente
- b) El aumento en el costo de los medicamentos
- c) Financiamiento de proyectos económicos
- d) Democratización de la educación
- e) Administración de residenciales públicos
- f) La cultura de violencia y el efecto en las familias
- g) Legislación laboral
- h) Las distintas manifestaciones de la corrupción

7. “Puerto Rico Tourism & Transportation. Strategic Plan 2002-2006”; Executive Summary. Prepared by Intervistas Consulting Inc., July 2002

Este documento presenta la visión de lo que debe ser la industria turística de Puerto Rico y establece un plan de acción detallado para su transformación. El plan es producto de un análisis profundo y de consultas con los diversos sectores. Presenta la evolución y compara el mercado puertorriqueño con los otros destinos del Caribe. También identifica acciones específicas para hacer más competitiva la industria.

8. “Puerto Rico Transshipment Port Feasibility Study and Project Outline”, prepared by E.G. Frankel and Associates for the Government Development Bank, Government of Puerto Rico, August 2000

A solicitud del Banco de Desarrollo de Puerto Rico, la consultora E. G. Frankel y Asociados hizo un estudio de la viabilidad física, económica y comercial de una gran central portuaria de trasbordo asociada a un puerto libre industrial. Su conclusión es que el proyecto es financiera, económica y comercialmente factible, atractivo y de bajo riesgo para inversionistas, operadores y usuarios, además de su potencial para crear 5.000 empleos directos e indirectos, mejoras en la infraestructura tecnológica y atracción de inversiones relacionadas con servicios y manufactura.

9. “Science and Technology Strategy”; Arthur D. Little, 1999

La empresa consultora Arthur D. Little presentó una estrategia para el desarrollo de una economía puertorriqueña basada en la ciencia y la tecnología. El diagnóstico analiza la evolución demográfica de la isla, su ambiente competitivo, la industria por sectores, servicios educativos, gobierno y sistema financiero relacionado con las inversiones en ciencia y tecnología. Por último examina las oportunidades para desarrollar una economía basada en ciencia y tecnología, subraya la necesidad de atraer nuevas inversiones y dirigir el ahorro hacia nuevos sectores para no perder las ventajas competitivas alcanzadas.

10. “El Puerto Rico que Queremos”; Propuesta de la Central Puertorriqueña de Trabajadores, 1997

Luego de una serie de seminarios iniciados en 1996, la Central Puertorriqueña de Trabajadores elaboró el documento *El Puerto Rico que Queremos*, a partir de lo que sus autores denominan análisis crítico y búsqueda de vías de acción que respondan a los intereses del pueblo. Se divide en tres partes:

- a) Contexto actual: globalización, neoliberalismo y desigualdad. Se trata de una visión del contexto global desde una óptica crítica al neoliberalismo.
- b) El Puerto Rico que tenemos. Se divide en tres aspectos: economía, sociedad y nación. Sobre la política gubernamental presenta su orientación en cinco áreas: administración pública, desarrollo económico, salud, educación y criminalidad.
- c) El Puerto Rico que queremos. Especifica los parámetros de vías alternas de desarrollo y de acción pública.

11. “Estrategias para el Desarrollo. Competitividad, Productividad y Eficiencia”, 1997

Este documento es una compilación de 10 estudios realizados por investigadores puertorriqueños en temas de interés para el empresariado, específicamente para la Cámara de Comercio de Puerto Rico, su patrocinadora. Las investigaciones estuvieron a cargo del Comité de Estrategias para el Desarrollo Económico de Puerto Rico.

El primer estudio propone un marco conceptual de la competitividad con recomendaciones sobre los aspectos a considerar para evaluarla. El segundo examina la productividad y su relevancia para la competitividad y el desarrollo económico. El tercero se refiere a la tecnología y al desarrollo. El cuarto aborda la apertura y el desarrollo, comercio internacional e integración global. El sexto analiza las oportunidades de empleo en la economía global. El séptimo desarrolla los temas de educación, competitividad y desarrollo económico. El octavo estudia el desarrollo empresarial. El noveno trata sobre la importancia del desarrollo de los mercados de capitales como propulsores de la inversión, y el décimo analiza las privatizaciones en Puerto Rico, el impacto que han tenido y el que pudieran tener.

12. “Nuevo Modelo de Desarrollo Económico”. Consejo de Productividad Económica; Oficina del Gobernador, 1994

Este documento fue elaborado por el Consejo de Productividad Económica cuando lo presidía el Gobernador Pedro J. Rosselló y estaba conformado por miembros de los sectores público y privado. Su objetivo es proponer guías para la toma de decisiones y definir los objetivos y estrategias generales para orientar las acciones sectoriales con miras a establecer un plan estratégico de desarrollo. Se divide en ocho partes y una sección de conclusiones.

La primera parte justifica la necesidad de cambiar el modelo de desarrollo; la segunda presenta la visión de Gobernación de un nuevo Puerto Rico; la tercera hace un análisis comparativo del nuevo y el viejo modelo; la cuarta menciona los objetivos del cambio de modelo; la quinta presenta una guía y los principios del nuevo modelo; la sexta identifica ocho estrategias generales del nuevo modelo de desarrollo; la séptima contiene recomendaciones puntuales para los diferentes sectores de la economía; la octava presenta el concepto de proyecto estratégico y explica la necesidad del proyecto para Puerto Rico. Al final se presentan las conclusiones.

El documento incluye tres anexos. El primero es un estudio de las medidas implantadas en la isla en 1993; el segundo hace un recuento de las medidas a corto plazo que serían implementadas por Gobernación, y el último es un análisis de las estrategias económicas de los estados de la Unión Americana.

13. “Proyecto 2005”; Resumen Ejecutivo, Junta de Planificación de Puerto Rico, 1992

Por iniciativa del Gobierno de Puerto Rico, la Junta de Planificación preparó un plan estratégico de largo plazo, cuya meta es hacer de Puerto Rico uno de los países con mayor calidad de vida en los inicios del siglo XXI.

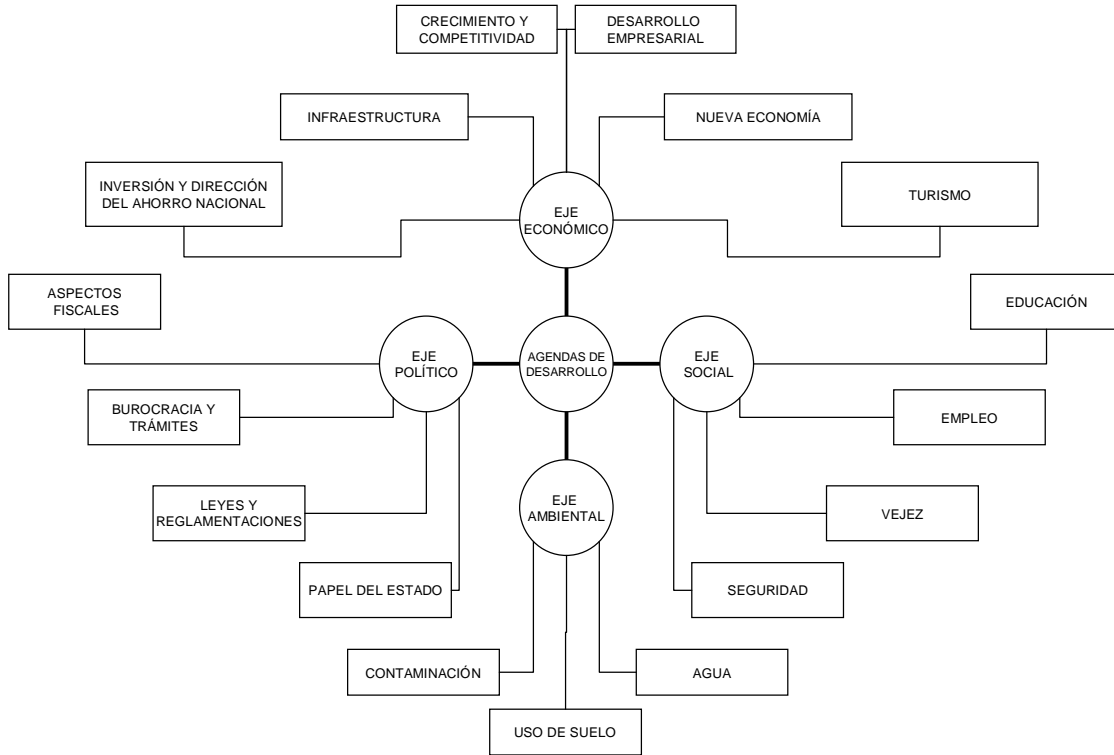
El proyecto se divide en dos partes. La primera analiza la situación interna de Puerto Rico y las relaciones internacionales que la afectan, diagnostica sus necesidades de desarrollo por regiones y destaca la infraestructura física como variable estratégica del desarrollo. La segunda parte vislumbra escenarios para el período 1992-2005, incluyendo la programación de infraestructura y las prioridades por región. Esta segunda parte precisa los análisis y las recomendaciones sobre los diversos sectores, la programación de las inversiones y los mecanismos de financiamiento público y privado en agua, energía, transportación, comunicaciones, desperdicios sólidos, puertos y aeropuertos.

C. LA CONECTIVIDAD DE AGENDAS

Con el fin de contribuir al debate sobre los objetivos y estrategias de desarrollo de Puerto Rico y aprovechar las sinergias de las diversas estrategias, se analizan a continuación sus puntos convergentes.

Se han identificado cuatro áreas temáticas relevantes en la mayoría de las agendas, las cuales se proponen como ejes temáticos: económica, social, ambiental y política. Cada eje temático se divide en subtemas con las propuestas respectivas. Aunque la agrupación y subdivisión temática permite mayor claridad y facilidad de estudio, la mayoría de ellas están estrechamente relacionadas. Por esta razón es posible encontrar propuestas agrupadas en un eje con repercusiones directas en los otros. Por eso se recomienda tener en cuenta que todos los aspectos están relacionados en un todo (véase la figura 3).

Figura 3
Puerto Rico: Ejes temáticos y subtemas



1. Eje económico

Dentro del eje económico se agrupan las propuestas sobre competitividad, crecimiento económico, desarrollo empresarial, infraestructura, inversiones, nueva economía y turismo. Existen propuestas concurrentes y consenso tácito en la importancia de promover la integración de cadenas de valor en la manufactura, incluyendo los servicios como elemento cada vez más relevante. Igualmente existe una idea clara sobre la importancia de aumentar el ahorro nacional, la inversión local y la promoción de las empresas locales. Respecto de la promoción de empresas locales, hay acuerdo en la relevancia de los servicios públicos y privados, en la necesidad de mejorar los mecanismos de financiamiento, incluyendo el capital de riesgo, y en ampliar considerablemente la inversión en investigación y desarrollo, así como fomentar convenios con universidades y otros centros de investigación para incorporar más tecnología a los procesos productivos.

a) **Competitividad y crecimiento**

Una condición indispensable para que los países crezcan, sobre todo aquellos cuyo mercado interno es pequeño, es la fortaleza de su sector externo y su capacidad para integrarse a la economía mundial, al tiempo que mejoran la calidad de vida de sus habitantes. Puerto Rico, al igual que otros países en desarrollo, considera estos aspectos como fundamentales en un plan de desarrollo a largo plazo, como lo muestran las diversas agendas que subrayan la necesidad de mejorar la estructura y la oferta exportable de la isla.

La vinculación entre la inversión externa directa y el desarrollo de los sectores productivos locales es de gran importancia para el desarrollo en general. Por esta razón, los encadenamientos internos y externos de la economía puertorriqueña es otro de los temas predominantes. Aunque los enfoques pueden diferir en las estrategias específicas para fortalecer los encadenamientos productivos —creación y fortalecimiento de las zonas de libre comercio para fomentar encadenamientos verticales, promoción de competitividad y derrames tecnológicos (*spillovers*), centro logístico de distribución en Puerto Rico, entre otros—, todos coinciden en la necesidad de políticas para promover dichos vínculos entre los sectores productivos.

Considerando el peso cada vez mayor del sector servicios en la economía mundial, se coincide en la importancia de ver el desarrollo económico de Puerto Rico como un todo capaz de vincular el desarrollo de las manufacturas con los servicios y otros sectores. Para esto se indica que es importante una promoción más efectiva de los sectores exportadores, así como la creación de incentivos para los diversos sectores de la economía.

Se señala la relevancia de mejorar la coordinación de la política y la estrategia de promoción de exportaciones, evitando confrontación entre los objetivos de las agencias relacionadas que influyen en el resultado final de la balanza comercial. Por esta razón se coincide en la necesidad de establecer un organismo único —organismo sombrilla— gestor de la política exportadora.

b) **Desarrollo empresarial**

Las empresas son agentes fundamentales del desarrollo porque producen la mayoría de los bienes y servicios y transforman muchos bienes importados, proceso mediante el cual generan empleo y riqueza. En este sentido, el papel de la empresa es fundamental para el desarrollo de la isla, por lo que diversas estrategias hacen énfasis en la necesidad de definir una política clara que favorezca su creación, mantenimiento y crecimiento.

La creación de incubadoras empresariales es una opción importante para la creación de empresas, las cuales pueden llegar a ser elementos dinámicos del desarrollo local en el mediano plazo. En la promoción de la empresa, las autoridades pueden tener un papel fundamental a través de la promulgación de leyes aduanales, la aportación de fondos y la prestación de servicios. De manera paralela se menciona en varios trabajos la necesidad de proveer de infraestructura al sector empresarial para su desarrollo óptimo.

**PUNTOS DE CONECTIVIDAD
EJE ECONÓMICO**

a) Competitividad y crecimiento

- Tres trabajos hacen referencia a la necesidad de unir en una sola entidad todas las instituciones encargadas de la promoción y el desarrollo del comercio exterior para asegurar una mejor coordinación. (Cumbre para el Desarrollo Económico y Social de Puerto Rico, 2004; Estrategias para El Desarrollo Competitividad, Productividad y Eficiencia, 1997, y Nuevo Modelo de Desarrollo Económico, 1994).
- Dos documentos hacen referencia a la necesidad de crear más zonas de libre comercio y aumentar su capacidad para propiciar un mayor volumen de comercio nacional e internacional. Esto crearía la infraestructura para la transformación de productos que utilizan las facilidades de Puerto Rico para su distribución en la región (22do. Taller-Foro de la Empresa Privada con el Gobierno, 2003; y Estrategias para el Desarrollo: Competitividad, Productividad y Eficiencia, 1997).
- Cuatro propuestas hacen énfasis en la creación de alianzas estratégicas con los mercados de otros países, especialmente con el estadounidense, para incrementar el volumen de comercio y fomentar el encadenamiento de la producción. Esto puede hacerse mediante oficinas de promoción (Cumbre para el Desarrollo Económico y Social de Puerto Rico, 2004; Juntas con la Junta, 2004; Estrategias para el Desarrollo: Competitividad, Productividad y Eficiencia, 1997; y Nuevo Modelo de Desarrollo Económico, 1994).
- Cinco propuestas señalan la necesidad de que las empresas puertorriqueñas profundicen sus encadenamientos internos con las industrias radicadas en Puerto Rico para integrar los sectores de manufactura, agrícola y servicios en sus propias cadenas de valor. Los conglomerados de empresas vertical y horizontalmente integrados pueden ser el eje de la estrategia de desarrollo de la isla. La competitividad de las empresas se vería fortalecida al fusionarse las áreas de manufactura y servicios. Estos encadenamientos deben a su vez vincularse con las nuevas corrientes comerciales globales para ampliar su alcance (Hacia la Economía Posible, 2003; El Puerto Rico que Queremos, 1997; Estrategias para el Desarrollo Competitividad, Productividad y Eficiencia, 1997; Nuevo Modelo de Desarrollo Económico, 1994; y Puerto Rico 2005, 1992).
- Tres estudios indican la necesidad de buscar mecanismos para obtener los recursos necesarios para financiar los programas de exportaciones e intercambio comercial, sobre todo para las pequeñas y medianas empresas (Juntas con la Junta, 2004; Estrategias para el Desarrollo: Competitividad, Productividad y Eficiencia, 1997; y Nuevo Modelo de Desarrollo Económico, 1994).
- La promoción del desarrollo económico no puede concentrarse en incentivar un tipo de actividad en particular, como la manufactura, sino que debe promover la inversión en todos los sectores para el desarrollo equilibrado multisectorial y la diversificación de la economía: construcción, servicios, agricultura, entre otros (Cumbre para el Desarrollo Económico y Social de Puerto Rico, 2004; Juntas con la Junta, 2004; y Primera Cumbre Social, 2000).
- Modificar la estrategia promocional para promover conjuntos de actividades que incluyan combinación de servicios y manufactura, industrias maduras e industrias emergentes, entre otras (Nuevo Modelo de Desarrollo Económico, 1994; y Hacia la Economía Posible, 2003).
- La creación de un centro de logística en Puerto Rico surge como necesidad urgente, particularmente en transportación aérea. La mitad del comercio internacional se transporta por aire (Hacia la Economía Posible, 2003; y Puerto Rico Transshipment Port Feasibility Study and Project Outline, 2000).

El desarrollo empresarial de Puerto Rico requiere de mecanismos de financiamiento ágiles con capacidad para apoyar proyectos de alto riesgo. Por esta razón las estrategias mencionan la necesidad de vincular el ahorro nacional con las necesidades empresariales y con la creación de un fondo de capital de riesgo.

Algunas estrategias conciben la creación de empresas comunitarias como importantes para fomentar empresas locales que permitan a las comunidades desarrollar actitudes empresariales con miras a convertirse en gestoras de su propio desarrollo.

PUNTOS DE CONECTIVIDAD EJE ECONÓMICO	
b)	Desarrollo empresarial
	<ul style="list-style-type: none"> • Cuatro trabajos proponen establecer sistemas de incubación para nuevas empresas (Cumbre para el Desarrollo Económico y Social de Puerto Rico, 2004; 22do. Taller-Foro de la Empresa Privada con el Gobierno, 2003; Science and Technology Strategy, 1999; y Nuevo Modelo de Desarrollo Económico, 1994). • Dos trabajos señalan la necesidad de proveer a la empresa puertorriqueña de infraestructura adecuada para su mejor desarrollo (Cumbre para el Desarrollo Económico y Social de Puerto Rico, 2004; y Nuevo Modelo de Desarrollo Económico, 1994). • Dos estudios señalan la necesidad de utilizar los beneficios federales para atraer y desarrollar industrias (Cumbre para el Desarrollo Económico y Social de Puerto Rico, 2004; y Nuevo Modelo de Desarrollo Económico, 1994). • Dos trabajos hacen énfasis en la necesidad de promover la empresa puertorriqueña mediante la legislación estatal (Cumbre para el Desarrollo Económico y Social de Puerto Rico, 2004; y 22do. Taller-Foro de la Empresa Privada con el Gobierno, 2003). • La promoción de empresas locales requiere más ahorro nacional y movilizar recursos locales hacia gestiones privadas. Igualmente importante es la creación de fondos de capital de riesgo para financiar empresas no tradicionales: empresas comunales y empresas de trabajadores (El Puerto Rico que Queremos, 1997; y Primera Cumbre Social, 2000). • Se debe fortalecer la industria local, para lo cual es necesaria la creación de mecanismos más efectivos de apoyo financiero, sobre todo a las industrias de alta tecnología (Juntas con la Junta, 2004; Puerto Rico 2005, 1992; y El Puerto Rico que Queremos, 1997). • Como parte del apoyo a la creación y fortalecimiento de empresas locales de servicios, las entidades públicas les deben proveer servicios (asesoramiento en mercadeo internacional, gerencia y acceso a nuevas tecnologías, entre otros). Igualmente se deben establecer mecanismos para financiar proyectos de demostración, de adquisición de tecnologías y de desarrollo de la capacidad tecnológica en áreas consideradas estratégicas para el desarrollo del sector servicios de capital local (Puerto Rico 2005, 1992; y El Puerto Rico que Queremos, 1997). • Incluir la participación de las organizaciones de desarrollo comunitario para fomentar la creación de empresas que, además de ser fuentes de empleo, estimulen el ahorro y la inversión, así como el desarrollo de una mentalidad empresarial entre los miembros de la comunidad. Creación de fuentes de financiamiento para empresas comunitarias y de mujeres, incluyendo capital de riesgo, así como fortalecer el presupuesto de las agencias de asistencia técnica. En esta línea se debe crear un fondo para microempresas en el Banco Gubernamental de Fomento (Juntas con la Junta, 2004; Primera Cumbre Social, 2000; y Segunda Cumbre Social, 2003).

c) Infraestructura

Una infraestructura adecuada es indispensable para el desarrollo y así lo valora la sociedad puertorriqueña. Las redes de servicios —agua, electricidad, carreteras, telecomunicaciones, puertos, entre otros— son parte de los cimientos sobre los que se sostiene la competitividad de las empresas y del país en general.

En lo que respecta a puertos y aeropuertos, varias estrategias coinciden en la necesidad de modernizarlos para permitir un mayor y mejor manejo de carga, hasta convertirlos en centros de distribución del Caribe. Hay gran coincidencia en cuanto a la importancia de terminar el Puerto de las Américas como paso indispensable para convertir la isla en un centro de distribución y transformación de bienes.

Esta infraestructura se relaciona, según algunas estrategias, con la mayor potencialidad para establecer encadenamientos productivos y encontrar nichos de mercado para nuevas empresas, aquellas que prestan servicios en puertos de alto nivel tecnológico.

La calidad en los servicios de telefonía y electricidad está estrechamente relacionada con la calidad de la infraestructura. Esto a su vez repercute directamente en la competitividad del país, por lo que no extraña la preocupación de diversos sectores por el costo de la energía, así como por las interrupciones y fluctuaciones del servicio eléctrico. En este sentido también se plantea la necesidad de diversificar las fuentes de energía para que su generación no dependa exclusivamente del petróleo.

En lo que respecta a las telecomunicaciones, se hace énfasis en la necesidad de ampliar su cobertura como elemento clave para el desarrollo competitivo de la isla. La velocidad de los cambios en esta área requiere de actualización constante para mantener una posición internacional competitiva.

Sobre la infraestructura del agua, varios trabajos coinciden en la necesidad de mejorar su manejo y distribución, así como de proteger los mantos acuíferos y mejorar el manejo de los desechos sólidos.

Por último, varias estrategias coinciden en la necesidad de buscar medios alternativos al transporte privado automotor, como bien puede ser un tren urbano y suburbano.

**PUNTOS DE CONECTIVIDAD
EJE ECONÓMICO**

c) Infraestructura

- Tres documentos señalan la necesidad de terminar lo antes posible la construcción del Puerto de las Américas. Este puerto agilizará las operaciones y convertirá a Puerto Rico en un centro de valor agregado y distribución. Sería un puerto con actividades intensivas en tecnología con capacidad para impulsar el desarrollo de empresas relacionadas con partes y componentes y servicios, y profundizar los encadenamientos productivos (Cumbre para el Desarrollo Económico y Social de Puerto Rico, 2004; 22do. Taller-Foro de la Empresa Privada con el Gobierno, 2003; y Puerto Rico Transshipment Port Feasibility Study and Project Outline, 2000).
- Tres trabajos hacen énfasis en la necesidad de organizar y reestructurar la actividad portuaria, con referencia al proyecto de Puerto Nuevo (Cumbre para el Desarrollo Económico y Social de Puerto Rico, 2004; Juntas con la Junta, 2004; 22do. Taller-Foro de la Empresa Privada con el Gobierno, 2003; y Nuevo Modelo de Desarrollo Económico, 1994). Otro trabajo señala que es importante la adecuación de los puertos para ofrecer mejor servicio a los cruceros (Puerto Rico Tourism & Transportation Strategic Plan 2002-2006, 2002).
- Dos trabajos hacen énfasis en la necesidad de modificar los aeropuertos para permitir el manejo de un mayor volumen de mercancías y mayor rapidez de exportación (Cumbre para el Desarrollo Económico y Social de Puerto Rico, 2004; y 22do. Taller-Foro de la Empresa Privada con el Gobierno, 2003).
- Dos propuestas señalan la necesidad de diversificar las fuentes de energía. Una va más allá al proponer la continuación del plan de cogeneración con capital privado (Cumbre para el Desarrollo Económico y Social de Puerto Rico, 2004; y 22do. Taller-Foro de la Empresa Privada con el Gobierno, 2003).
- Cuatro estudios indican que es necesario mejorar la infraestructura para la distribución de agua (Cumbre para el Desarrollo Económico y Social de Puerto Rico, 2004; Juntas con la Junta, 2004; 22do. Taller-Foro de la Empresa Privada con el Gobierno, 2003; y Science and Technology Strategy, 1999).
- Cinco estudios indican que es necesario mejorar la infraestructura para el transporte (Cumbre para el Desarrollo Económico y Social de Puerto Rico, 2004; Juntas con la Junta, 2004; 22do. Taller-Foro de la Empresa Privada con el Gobierno, 2003; Science and Technology Strategy, 1999; y Puerto Rico Tourism & Transportation Strategic Plan 2002-2006, 2002).
- Llevar a cabo el proyecto de tren urbano que tendría un efecto importante en la actividad económica de la zona urbana, con miras a establecer más tarde una red para la isla, de Fajardo a San Juan (Cumbre para el Desarrollo Económico y Social de Puerto Rico, 2004; y Juntas con la Junta, 2004).
- Cinco propuestas hacen énfasis en la necesidad de ampliar la infraestructura de telecomunicaciones como elemento clave de la competitividad (Cumbre para el Desarrollo Económico y Social de Puerto Rico, 2004; Juntas con la Junta, 2004; Science and Technology Strategy, 1999; Estrategias para el Desarrollo: Competitividad, Productividad y Eficiencia, 1997; y Nuevo Modelo de Desarrollo Económico, 1994).
- Cuatro trabajos indican la necesidad de mejorar la eficiencia del servicio eléctrico mediante la corrección de las fluctuaciones y los cortes del servicio eléctrico y reducción de costos (Cumbre para el Desarrollo Económico y Social de Puerto Rico, 2004; Juntas con la Junta, 2004; 22do. Taller-Foro de la Empresa Privada con el Gobierno, 2003; y Science and Technology Strategy, 1999).

d) Inversiones y dirección del ahorro nacional

En estrecha relación con el tema de la creación de empresas locales y la promoción de encadenamientos productivos está la preocupación por aumentar el ahorro nacional y vincularlo con la inversión privada y pública. En términos generales, hay coincidencia sobre la importancia de crear mayores incentivos para el ahorro y la inversión local, aunque hay diferencias sobre la forma de hacerlo. El fortalecimiento de los mercados de capital es condición fundamental del acceso al financiamiento para la inversión.

Dadas las características particulares de Puerto Rico, de la fortaleza de su economía y sus vínculos históricos con los Estados Unidos, varios trabajos proponen convertir a la isla en un centro financiero internacional. Su posición geográfica es aducida como factor determinante de su probable éxito.

La orientación del ahorro es fundamental para el crecimiento. Este tema está presente en varias agendas que solicitan mecanismos para canalizarlo hacia la inversión productiva, la generación de empleo y los sectores neurálgicos del desarrollo como son los intensivos en conocimiento.

El capital extranjero es también muy importante para el desarrollo de la isla, aunque no debe ser visto como sustituto del nacional. Puede ser importante en una estrategia que permita aprovechar la difusión de tecnología y la exploración de nuevos mercados.

La regulación de los mercados financieros y de capital también está presente como preocupación en varias estrategias, y se propone una regulación que los haga más eficientes e incremente su volumen de operaciones.

PUNTOS DE CONECTIVIDAD EJE ECONÓMICO	
d)	Inversiones y dirección del ahorro nacional
	<ul style="list-style-type: none"> • Dos trabajos hacen énfasis en la necesidad de convertir a Puerto Rico en centro financiero internacional, aprovechando sus ventajas (Estrategias para el Desarrollo: Competitividad, Productividad y Eficiencia, 1997; y Nuevo Modelo de Desarrollo Económico, 1994). • Tres documentos señalan la necesidad de reformar las leyes de los mercados financieros y de capitales para hacerlos más eficientes (22do. Taller-Foro de la Empresa Privada con el Gobierno, 2003; Estrategias para el Desarrollo: Competitividad, Productividad y Eficiencia, 1997; y Nuevo Modelo de Desarrollo Económico, 1994). • Dos trabajos proponen que las instituciones de financiamiento del sector público contribuyan al desarrollo de las empresas (Cumbre para el Desarrollo Económico y Social de Puerto Rico, 2004; y Nuevo Modelo de Desarrollo Económico, 1994). • Dos trabajos coinciden en la necesidad de promover el ahorro y reorientar el ahorro existente (cooperativas, fondos de pensiones, sistemas de retiro, asociaciones) hacia la inversión, lo que contribuiría a la readecuación de la infraestructura y a la generación del empleo agrícola, industrial y de servicios (El Puerto Rico que Queremos, 1997; Estrategias para el Desarrollo: Competitividad, Productividad y Eficiencia, 1997). • Redefinir la promoción del capital extranjero como complemento de la generación de capital local, subrayando la importancia de diversificar las fuentes y de utilizarlo como instrumento de transferencia tecnológica e inserción en distintos mercados (El Puerto Rico que Queremos, 1997; y Puerto Rico 2005, 1992).

e) Nueva economía

Todos los países desarrollados tienen políticas agresivas de inversión en ciencia y tecnología para estar en la punta del progreso técnico. La vinculación entre conocimiento, inversión en tecnología, desarrollo tecnológico y competitividad es tan evidente que los países en desarrollo han comenzado a realizar esfuerzos por articular políticas al respecto.

Puerto Rico tiene una posición singular en este aspecto: su economía está basada en industrias con altos componentes de investigación, intensivas en capital y mano de obra muy calificada. Sin embargo, no cuenta con mecanismos para traducir este capital en encadenamientos productivos dinámicos y de alto valor agregado.

Una preocupación de diversos sectores es la falta de un organismo gestor de la política de ciencia y tecnología que permita el desarrollo de un plan a largo plazo. Por lo tanto, parece imperativo crear un organismo de este tipo que logre concertar los intereses de los sectores público, privado y académico.

En estrecha vinculación con el desarrollo tecnológico, la sociedad puertorriqueña pone énfasis en la necesidad de desarrollar la mano de obra calificada, tema que se aborda en el eje de desarrollo social.

Por último, varias estrategias consideran que Puerto Rico requiere mayores estímulos financieros y fiscales para investigación científica y tecnológica, ya que ésta demanda recursos de alto riesgo y sus beneficios requieren plazos prolongados.

PUNTOS DE CONECTIVIDAD EJE ECONÓMICO	
e)	Nueva economía
	<ul style="list-style-type: none"> • Cinco estudios indican la necesidad de identificar la política de ciencia y tecnología como elemento clave en la política de desarrollo (Cumbre para el Desarrollo Económico y Social de Puerto Rico, 2004; Juntas con la Junta, 2004; Science and Technology Strategy, 1999; Estrategias para el Desarrollo: Competitividad, Productividad y Eficiencia, 1997; y Nuevo Modelo de Desarrollo Económico, 1994). • Cuatro trabajos plantean la necesidad de crear un organismo gestor de la política de ciencia y tecnología que establezca las metas de desarrollo de la infraestructura tecnológica y defina su organización administrativa a la manera de un sistema de innovación conformado por los sectores público y privado y las universidades (Hacia la Economía Posible, 2003; Science and Technology Strategy, 1999; Estrategias para el Desarrollo: Competitividad, Productividad y Eficiencia, 1997; y Nuevo Modelo de Desarrollo Económico, 1994). • Dos estudios hacen énfasis en la necesidad de contar con los recursos necesarios para investigación científica y tecnológica, de forma que se puedan asegurar los resultados deseados (Estrategias para el Desarrollo: Competitividad Productividad y Eficiencia, 1997; y Nuevo Modelo de Desarrollo Económico, 1994). • Dos propuestas hacen énfasis en la necesidad de fortalecer los incentivos para que las empresas inviertan en investigación y contribuyan al desarrollo de nuevas tecnologías (Cumbre para el Desarrollo Económico y Social de Puerto Rico, 2004; y Estrategias para el Desarrollo: Competitividad, Productividad y Eficiencia, 1997).

f) Turismo

Aunque el turismo no representa una parte importante del PIB de Puerto Rico, sí es un sector dinámico y generador de empleo con gran potencial de desarrollo, a pesar de que la isla es relativamente cara como destino turístico. Su atractivo radica en su belleza natural caribeña, además de su notable estabilidad política y su estrecha relación con los Estados Unidos. Sin embargo, tiene fuertes competidores en la región, por lo que requiere de una política turística agresiva de renovación constante.

Por esta razón, diversas estrategias de desarrollo coinciden en la necesidad de una política de promoción que diversifique los mercados turísticos. Los estudios destacan que Puerto Rico tiene, además de las playas, otros atractivos que pueden ser explotados con resultados bastante favorables.

Existe también la necesidad de mejorar la infraestructura turística, especialmente los puertos para cruceros y la señalización de las carreteras y lugares históricos.

El rescate de las zonas con potencial ecoturístico y de las históricas es otra de las preocupaciones señaladas en las estrategias. Se plantea la creación de un fondo estatal para ayudar a los municipios a embellecer y mantener estas zonas.

PUNTOS DE CONECTIVIDAD EJE ECONÓMICO	
f)	Turismo
	<ul style="list-style-type: none"> • Tres trabajos proponen diversificar la promoción de Puerto Rico como destino turístico, aprovechando sus muchos atractivos (Cumbre para el Desarrollo Económico y Social de Puerto Rico, 2004; Puerto Rico Tourism & Transportation Strategic Plan 2002-2006, 2002; y Nuevo Modelo de Desarrollo Económico, 1994). • Hay cuatro propuestas para mejorar la infraestructura turística. Se hace referencia a la terminal de cruceros del viejo San Juan, al desarrollo del Caño Martín Peña y a la señalización de carreteras. También se menciona la necesidad de identificar zonas de potencial turístico y establecer planes para su desarrollo (Cumbre para el Desarrollo Económico y Social de Puerto Rico, 2004; Puerto Rico Tourism & Transportation Strategic Plan 2002-2006, 2002; 22do. Taller-Foro de la Empresa Privada con el Gobierno, 2003; y Nuevo Modelo de Desarrollo Económico, 1994). • Dos trabajos hacen énfasis en la necesidad de dar un mejor mantenimiento a las zonas culturales, históricas y ambientales. Uno hace referencia a la creación de un Fondo Estatal para el Mantenimiento de Zonas Turísticas y Capital Cultural e Histórico (Cumbre para el Desarrollo Económico y Social de Puerto Rico, 2004; y Puerto Rico Tourism & Transportation Strategic Plan 2002-2006, 2002).

2. Eje social

Dentro del eje social se incluyen diversas propuestas relacionadas con educación, empleo, vejez, seguridad, salud y vivienda. La mayoría de ellas se refieren a educación, salud y vejez. En estos tres temas, algunas propuestas concuerdan en que la educación es muy importante en la nueva economía y que se deben hacer esfuerzos por mejorar el sistema educativo. En cuanto a la salud, existe el entendimiento de que es necesario mejorar la cobertura y la calidad de los servicios, así como facilitar su acceso. Hay acuerdo también en la necesidad de hacer estudios profundos sobre el impacto del envejecimiento de la población en los servicios de salud, en lo social y en la economía.

a) Educación

La educación es un elemento de gran importancia en la nueva economía, donde el conocimiento y las habilidades son indispensables para el desarrollo económico. En general, las estrategias coinciden en valorar la relevancia del proceso educativo en el nuevo marco económico ligado a la investigación y al desarrollo tecnológico. Algunas estrategias señalan la necesidad de inculcar una formación más emprendedora y promotora de la innovación. En este sentido, se considera que el currículo debe orientarse de manera más directa a las ciencias y a la investigación.

También se considera importante una mayor vinculación de la praxis y la teoría mediante el incremento y promoción de los programas de pasantía y de otras actividades que permitan al estudiante aprender mientras practica.

La educación continua de los profesores y los profesionales es considerada necesaria para mantenerse al nivel de los estándares mundiales. Para esto es necesario que Puerto Rico cuente con programas específicos y dedique mayores recursos que le permitan asegurar un mínimo de calidad educativa.

Algunas propuestas consideran que las estructuras burocráticas del sistema educativo puertorriqueño deben ser más eficientes y competitivas en la formación de los estudiantes. Existe coincidencia en descentralizar el proceso educativo e integrarlo a la comunidad, tomando en cuenta el nuevo concepto de competitividad implícito en el proceso de globalización, lo que permitiría el desarrollo cognoscitivo del estudiante mediante su conversión en un verdadero agente del desarrollo.

**PUNTOS DE CONECTIVIDAD
EJE SOCIAL**

a) Educación

- Dos propuestas hacen énfasis en la necesidad de modificar las estructuras burocráticas del sector educativo como forma de asegurar una mejor y más competitiva formación del estudiantado (Cumbre para el Desarrollo Económico y Social de Puerto Rico, 2004; y Estrategias para el Desarrollo: Competitividad, Productividad y Eficiencia, 1997).
- Tres trabajos proponen que las universidades y demás centros educativos pongan mayor énfasis en la formación de estudiantes con habilidades empresariales, en vez de orientarse a formar empleados (Cumbre para el Desarrollo Económico y Social de Puerto Rico, 2004; Science and Technology Strategy, 1999; y Estrategias para el Desarrollo: Competitividad, Productividad y Eficiencia, 1997).
- Tres propuestas hacen énfasis en la necesidad de educar mediante la experiencia, por lo que se propone un impulso mayor a los programas de pasantía en las empresas, así como en otras actividades que ofrezcan al estudiante la oportunidad de aprender mientras practica (Cumbre para el Desarrollo Económico y Social de Puerto Rico, 2004; Estrategias para el Desarrollo: Competitividad, Productividad y Eficiencia, 1997; y Nuevo Modelo de Desarrollo Económico, 1994).
- Cuatro trabajos señalan la necesidad de promover la educación continua de profesores y profesionales (Cumbre para el Desarrollo Económico y Social de Puerto Rico, 2004; Science and Technology Strategy, 1999; Estrategias para el Desarrollo: Competitividad, Productividad y Eficiencia, 1997; y Nuevo Modelo de Desarrollo Económico, 1994). Otros dos documentos hacen referencia a la necesidad de promover la capacitación continua para todos los maestros (Cumbre para el Desarrollo Económico y Social de Puerto Rico, 2004; y El Puerto Rico que Queremos, 1997).
- Dos trabajos indican la necesidad de establecer parámetros claros para la educación postsecundaria, así como incrementar su financiamiento (Cumbre para el Desarrollo Económico y Social de Puerto Rico, 2004; y Nuevo Modelo de Desarrollo Económico, 1994).
- Cuatro trabajos señalan la necesidad de destinar más recursos educativos a las áreas clave de la nueva economía: ciencias, matemáticas e inglés, con énfasis en la necesidad de reorientar la educación hacia programas más científicos. Se demanda mayor promoción de la investigación en ciencia y tecnología en las universidades (Juntas con la Junta, 2004; Hacia la Economía Posible, 2003; Estrategias para el Desarrollo: Competitividad, Productividad y Eficiencia, 1997; y Nuevo Modelo de Desarrollo Económico, 1994).
- Establecer un sistema de educación descentralizado basado en la participación activa de las comunidades y en el concepto de competencia y alternativas educativas que forme ciudadanos con las actitudes y conocimientos requeridos por el nuevo contexto de competencia global (Nuevo Modelo de Desarrollo Económico, 1994; y Segunda Cumbre Social, 2003).

b) Empleo

Puerto Rico padece un déficit crónico de creación de empleos, lo que ha generado gran sensibilidad al respecto en todos los sectores.

Varias estrategias proponen crear incentivos especiales para generar nuevos empleos y promover el adiestramiento mediante incentivos fiscales. Dada la demanda de mano de obra calificada de la nueva economía, es imperativo mantener actualizados a los trabajadores en las nuevas técnicas de producción para que aseguren su puesto y así fortalecer la competitividad de la economía.

Varias agendas proponen revisar las leyes laborales y eliminar las que obstaculicen la creación de empleos y el desarrollo de la competencia. En particular se propone considerar la implementación de horarios de trabajo flexibles y reducir la jornada de trabajo, según lo permita el progreso técnico.

También se considera importante evaluar el impacto económico de las reformas legales antes de su promulgación, ya que podrían tornarse contraproducentes en la práctica para empresas y trabajadores.

PUNTOS DE CONECTIVIDAD EJE SOCIAL	
b)	Empleo
	<ul style="list-style-type: none"> • Tres trabajos hacen énfasis en la necesidad de crear incentivos especiales para crear puestos de trabajo, así como promover programas de adiestramiento mediante incentivos fiscales (Cumbre para el Desarrollo Económico y Social de Puerto Rico, 2004; 22do. Taller-Foro de la Empresa Privada con el Gobierno, 2003; y Estrategias para el Desarrollo: Competitividad, Productividad y Eficiencia, 1997). • Dos propuestas señalan la necesidad de adoptar horarios de trabajo flexibles determinados por mutuo acuerdo entre el empleado y el empleador (Cumbre para el Desarrollo Económico y Social de Puerto Rico, 2004; y 22do. Taller-Foro de la Empresa Privada con el Gobierno, 2003). • Reducir la jornada de trabajo con la meta inmediata de una jornada de seis horas (30 horas semanales) en función del progreso tecnológico y de los objetivos de lograr mayor empleo, equidad y calidad de vida (El Puerto Rico que Queremos, 1997; y Primera Cumbre Social, 2000). • Dos trabajos hacen énfasis en la necesidad de promulgar un código laboral que elimine las disposiciones contraproducentes (Cumbre para el Desarrollo Económico y Social de Puerto Rico, 2004; y 22do. Taller-Foro de la Empresa Privada con el Gobierno, 2003). • Dos propuestas señalan la necesidad de hacer estudios socioeconómicos sobre el impacto que tendrían en las empresas las nuevas disposiciones laborales antes de que éstas se apliquen (Cumbre para el Desarrollo Económico y Social de Puerto Rico, 2004; y 22do. Taller-Foro de la Empresa Privada con el Gobierno, 2003).

c) Salud

Varias propuestas coinciden en la importancia de mejorar la cobertura de los servicios de salud, en particular la prevención, la facilitación del acceso y la calidad de los servicios.

Algunas agendas plantean la necesidad de emprender una reforma profunda del sector que tome en cuenta el alcance y la calidad de los servicios, así como su impacto en las finanzas públicas. Debe tomarse en cuenta también a los proveedores de servicios, las aseguradoras y los beneficiarios.

Por último, existe preocupación y propuestas comunes sobre la importancia de combatir a fondo el problema de las adicciones mediante una Comisión Nacional sobre el Problema de las Drogas que analice y provea recomendaciones concretas para disminuir el problema.

PUNTOS DE CONECTIVIDAD EJE SOCIAL	
c)	Salud
	<ul style="list-style-type: none"> • Dos trabajos hacen énfasis en la necesidad de legislar para permitir el uso de ambulancias privadas en la atención de emergencias (Cumbre para el Desarrollo Económico y Social de Puerto Rico, 2004; y 22do. Taller-Foro de la Empresa Privada con el Gobierno, 2003). • Realizar una evaluación profunda de la reforma de salud, destacando la calidad y acceso de los servicios (acceso universal y equitativo) y su impacto financiero en el gobierno, los proveedores, las aseguradoras y los beneficiarios (El Puerto Rico que Queremos, 1997; y Primera Cumbre Social, 2000). • Definir un Plan Nacional de Salud para mejorar la cobertura de los servicios, profundizando en la prevención y en la facilidad de acceso (Puerto Rico 2025, 2004; El Puerto Rico que Queremos, 1997; y Nuevo Modelo de Desarrollo Económico, 1994). • Es necesario combatir a fondo la adicción a las drogas. Para ello se propone crear una Comisión Nacional sobre el Problema de las Drogas que estudie y haga recomendaciones para disminuir el problema desde todos los ángulos. La comisión debe revisar la legislación de todas las agencias relacionadas con el problema, así como analizar las posibilidades de medicación y legalización de ciertas drogas (Juntas con la Junta, 2004; y El Puerto Rico que Queremos, 1997).

d) Seguridad

En lo que respecta a la seguridad, el mayor énfasis se hace en la necesidad de establecer programas de rehabilitación de los presos y los adictos a las drogas con la finalidad de reintegrarlos a la sociedad.

Aunque algunos documentos no encaran específicamente el problema de la drogadicción, la necesidad de combatirlo está implícito en algunas de sus recomendaciones. El tema de la seguridad parece estar dominado por el de las drogas en perjuicio de otros males que podrían ser importantes también. Como quiera que sea, el tema de la seguridad está estrechamente relacionado con el de las drogas.

PUNTOS DE CONECTIVIDAD EJE SOCIAL	
d)	Seguridad
	<ul style="list-style-type: none"> • Es necesario establecer un programa de rehabilitación integral para los confinados que incluya la enseñanza de destrezas adecuadas (Cumbre para el Desarrollo Económico y Social de Puerto Rico, 2004; y Puerto Rico 2025, 2004).

e) Vejez

En Puerto Rico la población adulta mayor es cada vez más numerosa y existe la preocupación común de crear los servicios que demanda y estar preparados para amortiguar el impacto económico que la nueva estructura demográfica ejerce. En este sentido hay convergencia en cuanto a la necesidad de establecer un plan que permita a las personas mayores sentirse parte de la sociedad, proveyéndoles toda la gama de servicios que su situación requiere.

PUNTOS DE CONECTIVIDAD EJE SOCIAL	
e)	Vejez
	<ul style="list-style-type: none"> • Tres propuestas coinciden en la necesidad de establecer un plan integrado de actividades y proyectos relacionados con los retos de este cambio en la estructura demográfica, retos para los servicios de salud, educativos, el mercado laboral y otros, así como sus efectos en la seguridad social. Todo esto con el fin de mantener al máximo la autoestima y la capacidad de independencia física, mental y social de las personas mayores (Cumbre para el Desarrollo Económico y Social de Puerto Rico, 2004; Hacia la Economía Posible, 2003; y El Puerto Rico que Queremos, 1997).

f) Vivienda

Varias agendas incluyen la vivienda como tema relevante. Sin embargo, cada una lo aborda desde su punto de vista particular a partir de problemas específicos y propuestas concretas, por lo que no fue posible encontrar puntos comunes. Esto no quiere decir que no haya convergencia, pero se requeriría mayor trabajo conjunto y diálogo para identificarla con precisión.

PUNTOS DE CONECTIVIDAD EJE SOCIAL	
f)	Vivienda
A pesar de que existen varias ideas en este tema, no se identificaron propuestas comunes.	

3. Eje ambiental

Existe una banda de consenso en los temas del eje ambiental: uso del suelo, agua y contaminación. En general hay preocupación por mejorar el uso del suelo y hacer más estrictos los estándares en la materia para asegurar el desarrollo sostenible de la isla. Varias propuestas coinciden en la urgencia de un plan regulador del uso del suelo y en la aplicación estricta de las normas. Igualmente hay acuerdo en la importancia de reforzar la conservación de los mantos acuíferos y de crear planes estrictos para el manejo de desechos.

a) Agua

En Puerto Rico existe convergencia de las agendas en cuanto a conservar el manto acuífero de la isla, así como de una explotación sustentable que evite su contaminación y agotamiento. Igualmente se considera fundamental continuar los planes de reforestación (en los que participan el sector público y el privado) en las cuencas hidrográficas para asegurar su regeneración. Este tema está estrechamente vinculado con el del tratamiento de los desechos sólidos, el uso del suelo y la urbanización, por lo que es importante tener una visión del conjunto.

PUNTOS DE CONECTIVIDAD EJE AMBIENTAL	
a)	Agua
<ul style="list-style-type: none"> • Reforzar la conservación de los mantos acuíferos y crear políticas que promuevan su uso sustentable (Puerto Rico 2025, 2004; y Primera Cumbre Social, 2000). 	

b) Contaminación

Por su insularidad y alto grado de desarrollo industrial, hay en Puerto Rico una sensibilidad especial por la contaminación ambiental y el desarrollo sustentable. Varias agendas coinciden en la necesidad de establecer un plan de largo plazo para el manejo y saneamiento de residuos, con énfasis en el reciclaje de basura como solución óptima.

Existen otras propuestas relevantes, pero su especificidad impide encontrar la convergencia entre ellas, lo que no significa divergencia. Éste es el caso del interés por la educación ambiental que enseñe a los estudiantes a manejar desechos, el uso de fuentes energéticas renovables y la mejora de la infraestructura de residuos industriales.

PUNTOS DE CONECTIVIDAD EJE AMBIENTAL	
b)	Contaminación
	<ul style="list-style-type: none"> • Crear planes estrictos de largo plazo para el manejo y saneamiento de residuos que son fuente de contaminación de las aguas. Se debe detener la descarga directa en ríos y acuíferos. La cumbre social propone que para el año 2010 debe haber métodos adecuados de disposición de desperdicios para toda la población (Puerto Rico 2025, 2004; y Primera Cumbre Social, 2000).

c) Uso del suelo

Algunos trabajos coinciden en la necesidad de un plan de uso de suelo y ordenamiento territorial que tome en cuenta todas las dimensiones del problema, con mecanismos de fiscalización. Parece claro que los temas de uso del suelo, desarrollo urbano y controles públicos del desarrollo sustentable son de gran interés en la isla, pero para encontrar puntos de consenso se requiere más trabajo.

PUNTOS DE CONECTIVIDAD EJE AMBIENTAL	
c)	Uso del suelo
	<ul style="list-style-type: none"> • Dos propuestas señalan que es fundamental contar con un plan de uso del suelo como mecanismo para asegurar el uso óptimo del recurso (Puerto Rico 2025, 2004; y Hacia la Economía Posible; 2003).

4. Eje político

Existen diversas propuestas que se relacionan directamente con las funciones del Estado como administrador de servicios públicos y promotor del desarrollo, así como con sus relaciones con la sociedad en general. Las diversas propuestas se agrupan en varios temas: papel del Estado, burocracia y trámites públicos, aspectos fiscales, leyes y reglamentaciones, corrupción y participación de la sociedad civil.

Destacan en este eje las propuestas sobre la importancia de una mayor participación de los municipios en las iniciativas de desarrollo, las cuales se relacionan con otras propuestas sobre apoyo y promoción de la empresa local. También existe un acuerdo general sobre la relevancia de

repensar el papel del Estado como promotor del desarrollo, pero hay desacuerdos específicos al respecto, sobre todo en cuanto a las actividades que debería abandonar.

Diversas propuestas insisten en la importancia de la participación de la sociedad civil en las áreas de salud, educación, administración de comunidades, asuntos laborales, entre otras. De hecho, la diversidad de propuestas de las que se ha dado cuenta aquí es en sí una muestra de la creciente participación de la sociedad civil, cada vez más informada, en la elaboración de opciones de política que antes eran terreno casi exclusivo del Estado.

a) Papel del Estado

Diversas propuestas hechas al Estado de Puerto Rico coinciden en demandar su reducción y que concentre su energía en las áreas sociales e infraestructura, en especial la requerida por las nuevas empresas tecnológicas. En este sentido se hace necesario reencaminar las actividades estatales para determinar su relevancia en función de los requerimientos de la economía actual.

Otro tema relevante en diversas propuestas es la descentralización de la administración pública en relación con el desarrollo para facilitar una mayor participación de los municipios, lo que lleva a plantear una revisión de la ley de Municipios Autónomos.

Por último, algunas propuestas hacen referencia a la simplificación de la política agrícola, así como el establecimiento de parámetros de evaluación de los proyectos gubernamentales en la materia.

PUNTOS DE CONECTIVIDAD EJE POLÍTICO	
a)	Papel del Estado
	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de abandono de actividades del sector público que resultan obsoletas o no funcionales con los requerimientos de la economía actual. Se requiere un proceso cuidadoso de planificación, ya que esto conlleva el desplazamiento de empleados, su reubicación o su readiestramiento en muchos casos. Podría también conllevar la eliminación de agencias (Hacia la Economía Posible, 2003; y Nuevo Modelo de Desarrollo Económico, 1994). • Disminución de la intervención del gobierno en la prestación directa de servicios sociales (salud y educación), infraestructura física (plantas de tratamiento, operación de carreteras de peaje, navieras) y en el desarrollo de nuevas áreas de infraestructura (telecomunicaciones) (Cumbre para el Desarrollo Económico y Social de Puerto Rico, 2004; Estrategias para el Desarrollo: Competitividad, Productividad y Eficiencia, 1997; y Puerto Rico 2005, 1992). • Dos trabajos hacen referencia a la necesidad de evaluar y simplificar las políticas y las agencias responsables de la política agrícola (Cumbre para el Desarrollo Económico y Social de Puerto Rico, 2004; y Nuevo Modelo de Desarrollo Económico, 1994). • Dos trabajos hacen énfasis en la necesidad de establecer parámetros de evaluación para los proyectos gubernamentales (Cumbre para el Desarrollo Económico y Social de Puerto Rico, 2004; y Nuevo Modelo de Desarrollo Económico, 1994).

b) Burocracia y trámites públicos

Algunas propuestas coinciden en señalar como excesivos los trámites públicos que deben hacer los empresarios para realizar sus actividades, lo que afecta la eficiencia y la productividad. En este sentido hay coincidencia en dos ideas básicas: creación de un Centro de Gestión Única para obtener los permisos de manera rápida y menos costosa, y reducir la cantidad de informes requeridos.

En relación con los servidores públicos, hay coincidencia en solicitar que se les asegure su trabajo y se les den mayores incentivos, incluyendo cursos periódicos de capacitación para que hagan un trabajo más eficiente.

PUNTOS DE CONECTIVIDAD EJE POLÍTICO	
b)	Burocracia y trámites públicos
	<ul style="list-style-type: none"> • Dos propuestas señalan la necesidad de que se den mayores incentivos a los funcionarios públicos para que hagan una mejor labor, se les den cursos de capacitación periódica, se les asegure su puesto de trabajo y se mejore la calidad del servicio que brindan (Cumbre para el Desarrollo Económico y Social de Puerto Rico, 2004; y 22do. Taller-Foro de la Empresa Privada con el Gobierno, 2003). • Tres trabajos hacen énfasis en la necesidad de establecer un Centro de Gestión Única y/o trámites por internet para agilizar la tramitación y reducir la pérdida de tiempo. Además, plantean la necesidad de reducir la cantidad de informes requeridos por las agencias, ya que esto implica mayores costos (Cumbre para el Desarrollo Económico y Social de Puerto Rico, 2004; 22do. Taller-Foro de la Empresa Privada con el Gobierno, 2003; y Puerto Rico Tourism & Transportation Strategic Plan 2002-2006, 2002).

c) Aspectos fiscales

La mayoría de las propuestas fiscales son muy específicas, lo que dificulta encontrar unidad entre ellas. La cuestión fiscal es recurrentemente debatida con posiciones sectoriales a menudo opuestas. Sin embargo, se han podido identificar varias propuestas que coinciden en demandar la flexibilización de las Cuentas de Retiro Individual (IRA, por sus siglas en inglés) para diversificar su inversión, así como dar facilidades fiscales a las empresas puertorriqueñas y eliminar las disposiciones que obstaculizan su desarrollo. En relación con las exportaciones, se indica que se debe contar con estrategias de promoción efectivas, en las que los incentivos fiscales pueden ser elementos eficaces.

PUNTOS DE CONECTIVIDAD EJE POLÍTICO	
c) Elementos fiscales	
	<ul style="list-style-type: none"> • Hay dos propuestas de flexibilización del IRA para diversificar la inversión (22do. Taller-Foro de la Empresa Privada con el Gobierno, 2003; y Estrategias para el Desarrollo: Competitividad, Productividad y Eficiencia, 1997). • Dos trabajos hacen énfasis en la necesidad de otorgar facilidades fiscales a las empresas puertorriqueñas y eliminar los obstáculos que impiden su desarrollo (Cumbre para el Desarrollo Económico y Social de Puerto Rico, 2004; y Estrategias para el Desarrollo: Competitividad, Productividad y Eficiencia, 1997). En relación con las exportaciones se indica que se debe contar con estrategias de promoción efectivas, tales como los incentivos fiscales (Juntas con la Junta, 2004).

d) Leyes y reglamentaciones

Algunas propuestas solicitan simplificar y derogar las leyes anacrónicas que dificultan el buen desenvolvimiento de la sociedad.

Varios trabajos se refieren a la necesidad de modernizar y ampliar las disposiciones sobre inversión en el Código de Seguros de Puerto Rico para mantener y fortalecer la competitividad de la industria.

Otras propuestas son muy específicas y están relacionadas con el sector que las promueve, por lo que se hace difícil identificar elementos comunes entre ellas.

PUNTOS DE CONECTIVIDAD EJE POLÍTICO	
d) Leyes y reglamentaciones	
	<ul style="list-style-type: none"> • Revisión de reglamentaciones para simplificarlas y derogar leyes y reglamentos anacrónicos (Cumbre para el Desarrollo Económico y Social de Puerto Rico, 2004; y Puerto Rico 2005, 1992). • Modernizar y ampliar las disposiciones sobre inversión del Código de Seguros de Puerto Rico para mantener y fortalecer la competitividad de esta industria (Cumbre para el Desarrollo Económico y Social de Puerto Rico, 2004; y Estrategias para el Desarrollo: Competitividad, Productividad y Eficiencia, 1997).

e) Corrupción

Diversas agendas abordan el tema de la corrupción y consideran importante tomar medidas enérgicas en su contra. Sin embargo, las propuestas son muy específicas y no es posible señalar coincidencias más allá de la preocupación común por atacar este mal.

PUNTOS DE CONECTIVIDAD EJE POLÍTICO	
e)	Corrupción
A pesar de que existen varias propuestas en este subtema, no se identificaron ideas comunes debido a la especificidad de cada una de ellas.	

f) Participación de la sociedad civil

La creciente participación de la sociedad civil en la vida política puertorriqueña queda patente en la diversidad de sectores y propuestas sobre el desarrollo económico y social del país que se han presentado en los últimos años.

Si bien las propuestas concretas sobre la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones o en la formulación de políticas públicas son muy específicas, por lo que es difícil encontrar coincidencias entre ellas, es importante señalar que abundan las relacionadas con temas como vivienda y medio ambiente. Éste es el caso del interés por participar en la administración de las comunidades y en la elaboración de políticas y normas ambientales.

Esta creciente participación implica nuevos retos para el Estado en cuanto a la necesidad de buscar formas creativas de participación ciudadana en la administración pública.

PUNTOS DE CONECTIVIDAD EJE POLÍTICO	
f)	Participación de la sociedad civil
A pesar de que existen varias propuestas en este tema, no se identificaron ideas comunes debido a la especificidad de cada una de ellas.	

D. CONCLUSIONES: “LA BANDA DEL CONSENSO” EN LAS AGENDAS DE DESARROLLO

Las diversas propuestas que se han hecho recientemente sobre el desarrollo económico y social de Puerto Rico, como es natural, difieren en énfasis y enfoques. Sin embargo, existen elementos que permiten delinear preocupaciones comunes en muchas de ellas. Estas preocupaciones son de dos tipos: temas considerados relevantes en diversos documentos, pero sobre los cuales no hay propuestas comunes, y temas relevantes en los que hay coincidencias fundamentales.

También hay propuestas que podrían vincularse con otras sin que los documentos respectivos lo hagan en forma expresa. Respecto de ellas se hace un desarrollo especial a manera de conclusión, procurando vincularlas entre sí en lo que podría ser una agenda que se acerca al consenso, pero que requiere de definición específica propia de la política pública.

1. Temas relevantes sobre los cuales no hay propuestas comunes

En diversos documentos se exponen propuestas que muestran la relevancia de algún tema, pero sobre el cual no coinciden, o bien son coincidentes en algún aspecto, pero se contraponen en otros del mismo tema (véase el anexo II). Éste es el caso del papel del Estado como promotor del desarrollo, ya que hay desacuerdos en cuanto a las funciones que debe asumir y las que podría abandonar.

Algunas estrategias señalan la importancia de revisar la estructura organizativa del poder ejecutivo para agilizar el servicio que presta a empresas y ciudadanos. Sin embargo, alguna propuesta advierte que esto no debe ser pretexto para dismantelar instituciones y discontinuar funciones que son consustanciales al Estado.

Igualmente hay propuestas sobre la necesidad de disminuir la intervención del gobierno en la prestación directa de ciertos servicios y de crear un programa de abandono de actividades que resultan obsoletas o no funcionales con los requerimientos de la economía actual. Estas propuestas se apoyan en argumentos fiscales para disminuir el costo de tales actividades. Debido a la diversidad y especificidad de propuestas en esta área, es difícil encontrar puntos comunes entre ellas.

Existen diversas iniciativas sobre incentivos públicos a las inversiones productivas y a las exportaciones, no así sobre su forma específica, por lo que difieren ampliamente en aspectos tan importantes como deducciones fiscales, apoyo crediticio, entre otros.

Las referencias concretas a las áreas en las que el Estado podría disminuir su presencia en la prestación directa de servicios —salud y educación, plantas de tratamiento, operación de carreteras de peaje, navieras, telecomunicaciones— se oponen a otras que buscan universalizar los servicios de salud, ampliar el acceso de los sectores más marginados a la educación especializada, mejorar los servicios de apoyo a la producción, entre otros.

Por último, vale la pena señalar que algunos temas fueron presentados sólo en algunos documentos. Es difícil valorar entonces si se trata de temas relevantes para todos. Tales son los casos del aumento de la violencia, de la necesidad de propiciar la participación obrera en los beneficios empresariales o de la disminución de las horas laborales de acuerdo con el incremento de la productividad de las empresas.

2. Temas relevantes en los que hay coincidencia entre varias propuestas

Se puede decir que existen coincidencias importantes en que cualquiera que sea la estrategia de desarrollo que adopte Puerto Rico, debe poner énfasis en la innovación, la transferencia de tecnología, el aprovechamiento de efectos externos positivos derivados de los eslabonamientos interindustriales y la conquista de mercados externos. Este consenso ha ido tomando forma en propuestas para la promoción de *clusters* industriales de alta tecnología que vayan más allá de la operación básica de producción y distribución de mercancías y servicios para convertirse en focos de innovación y eficiencia dinámica.

Esta estrategia toma en cuenta la importancia de acelerar el ritmo de las innovaciones, incluidas la transferencia de tecnología, el desarrollo de nuevos sectores productivos y la conquista de nuevos mercados, así como apoyar los procesos de aprendizaje implícitos en estos procesos. La idea de profundizar los encadenamientos productivos coincide con los conceptos de *cluster* y “economía del conocimiento”.

Las mayores coincidencias son en el área de desarrollo empresarial. Hay propuestas concurrentes sobre la importancia de promover el binomio ahorro e inversiones locales. Existen otras que demandan diversificar la producción y disminuir la dependencia de la inversión foránea, por lo que se inclinan a promover la creación de empresas locales con programas de apoyo.

La economía de Puerto Rico no ha logrado integrar sus distintos segmentos al mismo ritmo de desarrollo, según su participación en la economía global y el tamaño de las empresas. Un segmento está constituido por pequeñas empresas y por diversas actividades informales, las que por su estructura y capacidad tienen baja productividad relativa, dificultades de acceso a recursos, especialmente financieros, y a determinados mercados de factores para desarrollar su capacidad de competir. Las grandes empresas, sobre todo las transnacionales, tienen niveles de productividad mundial, pero con pocos encadenamientos a la economía local.

Diversas estrategias han identificado de manera precisa el problema y buscan fortalecer la cadena de valor en la manufactura puertorriqueña, incluyendo los servicios como eslabón cada vez más relevante.

Entre los elementos identificados para apoyar a las empresas puertorriqueñas se encuentran ciertos servicios públicos y privados, la necesidad de mejorar los mecanismos de financiamiento, incluyendo el capital de riesgo, y el aumento considerable de la inversión en investigación y desarrollo.

Existe amplia coincidencia de diagnóstico y propuestas sobre la relevancia de la investigación y desarrollo para el futuro de Puerto Rico. En este sentido se propone profundizar las alianzas entre empresas, universidades y otros centros de investigación para incorporar mayor tecnología a los procesos productivos locales. Este tema se puede tomar como eje transversal de la mayoría de las estrategias. Por esta razón los temas de educación, infraestructura, creación de empresas, entre otros, están muy relacionados con el de la promoción de *clusters* intensivos en conocimiento.

El binomio ‘encadenamientos productivos investigación y desarrollo’ puede ser impulsado por políticas públicas, sobre lo cual hay diversas propuestas. Destacan las relacionadas con el sistema educativo, los centros de investigación —universidades—, la participación de los municipios en el desarrollo, la inversión en infraestructura tecnológica y la generación de nuevos procesos productivos que incluyan investigación, diseño y prácticas en las empresas existentes.

Algunos proyectos de infraestructura propuestos, como es el caso del de puertos y aeropuertos, se enmarcan en la idea de dotar a Puerto Rico de infraestructura adecuada para aprovechar las ventajas de convertirse en un centro de distribución de América bajo criterios de inversión en tecnología y mayores encadenamientos productivos.

Otra área en la que existen propuestas concurrentes es la que se refiere al papel que desempeñan los municipios en las iniciativas de desarrollo y en el apoyo a la creación de empresas locales competitivas, que puedan incorporar rápidamente los avances tecnológicos y los aporten a los encadenamientos productivos de Puerto Rico.

Las políticas de promoción y apoyo a las empresas locales implican además políticas concretas de ahorro nacional, participación del capital cooperativo y de las empresas comunitarias, así como el acceso a capital de riesgo y a servicios empresariales de calidad. Igualmente, deben existir programas de promoción de la investigación y desarrollo local y la inclusión creciente de productos y servicios tecnológicamente sofisticados en las empresas locales.

La concurrencia de estas estrategias de desarrollo económico es significativa en cuanto puede dirigir la acción pública hacia formas concretas de inversión, de servicios públicos de apoyo y en general hacia una política pública que profundice los encadenamientos productivos locales, el desarrollo de empresas locales —sin abandonar los esfuerzos por atraer la inversión exterior—, los servicios y la investigación y desarrollo como vías de crecimiento. Vale la pena recordar que no es el grado de elaboración de las exportaciones lo que determina su repercusión en el crecimiento, sino el efecto de este último sobre la acumulación de recursos y habilidades en el sistema económico. Por esta razón, son los eslabonamientos productivos y tecnológicos, así como el desarrollo de la capacidad empresarial y de las articulaciones entre empresas, los que determinan el crecimiento sostenido.

Existen otras áreas donde hay propuestas concurrentes, como son educación, salud y vejez y medio ambiente en general. En lo que se refiere a educación, hay consenso sobre su relevancia en la nueva economía, en los procesos productivos intensivos en conocimientos y habilidades y, en este sentido, se coincide en la importancia de mejorar el sistema educativo. En escenarios caracterizados por crecientes niveles de innovación y conocimiento, la educación determina el

destino de personas y sociedades. Los cambios generados por la globalización y la trayectoria de especialización productiva que ha tomado Puerto Rico obligan a formar recursos humanos capaces de participar en actividades de innovación constantes y nuevas formas de trabajar, producir y competir. De tal manera, la educación es necesaria para que las personas se incorporen activamente a la economía actual. Se debe considerar además que la educación favorece efectos positivos potenciales en el plano de la equidad social, pero la condición para que éstos se materialicen es que haya una generación dinámica de empleos de calidad, lo que pasa a su vez por la creación de empresas locales. Los diversos planteamientos en esta materia que se han hecho en Puerto Rico coinciden con los de la CEPAL en cuanto a que educación y empleo constituyen la llave del desarrollo económico con equidad social (CEPAL, 2000b).

La calidad de vida de los ciudadanos de la isla es la meta última de toda política. Es bajo esta premisa que se han planteado diversas estrategias sobre salud y vejez. En cuanto a la salud, existe el entendimiento de que es necesario mejorar la cobertura y la calidad de los servicios, así como facilitar su acceso a toda la población. También existe un acuerdo general sobre la necesidad de hacer estudios profundos sobre el impacto del envejecimiento de la población en los servicios de salud y sociales y en la economía en general. Algunas propuestas concretas pueden no coincidir (el grado de prestación pública de servicios, por ejemplo). Sin embargo, los acuerdos en lo fundamental pueden servir de base para crear acuerdos más concretos y para elaborar políticas públicas más específicas.

En el tema del medio ambiente hay grandes coincidencias sobre su relevancia. Existe consenso sobre mejorar el uso del suelo y hacer más estrictos los estándares para asegurar el desarrollo sostenible de la isla. En este sentido, varias propuestas concuerdan en la urgencia de un plan regulador del uso del suelo y de la aplicación estricta de las normas. Igualmente hay acuerdo sobre la importancia de reforzar la conservación de los mantos acuíferos y de crear planes para el manejo de los desechos de la isla. Estos son los acuerdos generales sobre los que se pueden construir más adelante programas y proyectos más específicos.

En el eje denominado ‘político’ se enmarcan diversas propuestas de índole institucional y de relaciones entre diversos actores de la sociedad y el Estado de Puerto Rico. La trayectoria y experiencia de desarrollo puertorriqueño inducen el rediseño institucional, por lo que las propuestas analizadas no responden a nociones abstractas sobre las reformas necesarias, sino a necesidades precisas identificadas como relevantes para reforzar una trayectoria económica valorada como prometedora. Por lo tanto, las propuestas de cambios institucionales responden a un sendero de crecimiento esperado por la sociedad puertorriqueña. Hay coincidencias sobre la excesiva cantidad de trámites burocráticos, lo que se ha convertido en un estorbo para el desarrollo empresarial. Igualmente se señala que la pérdida de tiempo provocada por los requerimientos de las agencias del gobierno desestimula la inversión.

Un último elemento sobre el que existen propuestas coincidentes es la importancia de la participación de la sociedad civil, incluyendo al sector privado. En propuestas concretas sobre diversas áreas —salud, educación, administración de comunidades, asuntos laborales, medio ambiente, entre otras— se hace referencia a la relevancia de la participación de la sociedad civil en los procesos de elaboración de políticas, toma de decisiones y administración de determinados servicios. En un sentido paralelo hay una propuesta que impulsa la constitución de una entidad

privada para promover el desarrollo económico y dar seguimiento a las iniciativas que lo promueven.

El tema de la participación de ciudadanía en el diagnóstico y elaboración de políticas públicas está presente en casi todas las analizadas. Prueba de esto es la diversidad de agendas sobre el desarrollo de la isla, las cuales han sido consideradas en este estudio. La creciente participación de la sociedad civil, cada vez más informada, y con mayor responsabilidad en terrenos que antes eran casi exclusividad del Estado, es un hecho que en sí mismo muestra un gran consenso y que demanda cambios en la forma de hacer la política pública.

VI. SÍNTESIS, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A. SÍNTESIS DEL ESTUDIO

En un contexto mundial favorable a la industrialización del país, durante la época de la posguerra se implantaron en Puerto Rico políticas económicas y sociales que impulsaron un alto crecimiento económico y mejoras significativas en la esfera social. La isla se benefició de su especial relación con los Estados Unidos y de la política de industrialización por invitación para transformar su economía de monocultivo del azúcar en una economía industrializada con alta participación de capital estadounidense. Así se lograron altos niveles de desempeño económico, al menos en comparación con el entorno latinoamericano, caribeño y el mundo en desarrollo en general. Este período llegó a su fin a inicios de la década de los setenta con el primer choque petrolero mundial.

No obstante, hacia fines de esa década todavía se cosechaban los frutos de las políticas económicas del *Nuevo trato* implantadas antes de la Segunda Guerra Mundial y las de *Manos a la obra* de la posguerra. Hasta alrededor de 1975 se constataba que los ciclos económicos de los Estados Unidos tenían poco impacto en la isla ya que, como consecuencia de la ayuda del gobierno estadounidense, la economía de Puerto Rico poseía estabilizadores automáticos que los eliminaban o por lo menos los atenuaban.

Desde los inicios del programa de industrialización de fines de los años cuarenta, las empresas estadounidenses pudieron por lo menos diferir el pago de impuestos federales, y de 1976 a 1996 los beneficios fueron aún mayores. Este último fue el período de vigencia de la sección 936 del Código de Rentas Internas de los Estados Unidos, la cual otorgó exenciones fiscales más abarcadoras y generosas que ningún otro arreglo fiscal federal desde la segunda mitad del siglo pasado. En lugar de permitir el diferimiento del pago de impuestos en los Estados Unidos, el programa otorgaba un crédito fiscal que en la práctica cancelaba la obligación fiscal incurrida por la repatriación de ganancias. De este modo se estimulaba a las empresas a realizar repatriaciones regulares a sus casas matrices y se retiraba el incentivo para liquidar las entidades cada cierto número de años.

La economía estadounidense se beneficiaba del ingreso regular de fondos que en el esquema previo se desviaban al mercado de eurodólares, mientras que la de Puerto Rico se beneficiaba de un incentivo más potente de promoción industrial. La sección 936 exentaba de impuestos en los Estados Unidos los ingresos de intereses derivados de inversiones financieras de las empresas en Puerto Rico con las ganancias no repatriadas. En otras palabras, una empresa elegible podía invertir parte de sus ganancias en el sistema financiero de Puerto Rico y posteriormente repatriar dicha ganancia, más los intereses devengados, con beneficio fiscal en ambos casos. Esta última disposición llegó a tener un efecto relevante en el desarrollo del sistema bancario del país, que se fue diversificando e integrando cada vez más al sector financiero de los Estados Unidos.

Los beneficios de la sección 936 eran especialmente atractivos para empresas con altos niveles de ganancias, por lo que su aprobación cambió radicalmente el perfil de la manufactura en Puerto Rico. Se inició una nueva oleada de industrialización basada en empresas de alta tecnología e intensivas en capital, particularmente en las ramas farmacéutica, electrónica y de instrumentos profesionales y científicos. También se establecieron operaciones de gran volumen y alta rentabilidad en industrias de alimentos como el procesamiento y enlatado de atún y la fabricación y envase de refrescos carbonatados. Estas industrias vinieron a sustituir a las de la primera oleada industrializadora, que eran mayormente intensivas en mano de obra y daban ya muestras de pérdida de competitividad hacia fines de los años sesenta.

La sección 936 introdujo un sesgo hacia industrias de alta productividad, pero de relativamente poco efecto en el empleo. La sección 936 fue objeto de varias enmiendas en el Congreso estadounidense durante las dos décadas de su vigencia, todas ellas para hacer más rigurosos los requisitos y menos generosos los beneficios fiscales para las empresas. En más de una ocasión el Congreso estadounidense se planteó la posibilidad de derogar la sección o reemplazarla por un esquema que atara los incentivos a la nómina de las entidades. Finalmente, en 1996 la sección fue derogada al cabo de una campaña intensa de cabildeo en la que participaron sus defensores y detractores.

En sustitución de la sección 936, el Congreso de los Estados Unidos estableció un mecanismo temporal bajo la sección 30-A del Código de Rentas Internas. Sus características más importantes fueron las siguientes: 1) su duración sería de sólo 10 años; 2) sus beneficios sólo se aplicarían a las empresas que ya estaban incluidas en la sección 936; 3) los beneficios serían menos generosos que los de la sección 936 y quedarían ligados a la nómina de las empresas. Por lo tanto, la sección 30-A dio un período de gracia a las antiguas empresas 936, con beneficios reducidos y decrecientes a lo largo de 10 años, a la vez que derogó los incentivos fiscales federales para empresas nuevas que se establecieran en la isla. Esta disposición, en efecto, puso fin a la larga tradición de exenciones fiscales federales para corporaciones estadounidenses en Puerto Rico.

El desenlace de esta historia todavía se está escribiendo. Un resultado inesperado de la eliminación de la sección 936 fue que muchas empresas optaron por no ampararse en la sección 30-A y se registraron nuevamente en Puerto Rico, ahora como Corporaciones Extranjeras Controladas (*Controlled Foreign Corporations* o CFC). Ésta es la figura jurídica bajo la cual se establecen corporaciones de propietarios estadounidenses en otros países. En otras palabras, muchas empresas llegaron a la conclusión de que les convenía realizar sus operaciones en Puerto Rico como si, para efectos fiscales, estuvieran en un país extranjero. La opción es válida porque la “autonomía fiscal” le da a Puerto Rico la condición de jurisdicción extranjera en lo que compete a impuestos. El beneficio de las CFC es que permite el diferimiento del pago de impuestos hasta que se realice la repatriación de ganancias a los Estados Unidos. Muchas empresas multinacionales pueden circular esas ganancias en su red global de operaciones en lugar de repatriarlas a su casa matriz.

1. Evolución y transformación económica

En el comportamiento del producto nacional bruto (PNB) por habitante de Puerto Rico destacan dos grandes tendencias. Entre 1948 y 1974 creció a una tasa media poco mayor al 6% anual. En este período el crecimiento de la economía de Puerto Rico supera al de los Estados Unidos. A partir de 1975 y hasta el presente, el PNB por habitante avanzó a una tasa media anual apenas superior al 2%. Es en este segundo período cuando se observa una mayor vinculación de la economía de Puerto Rico al ciclo de los Estados Unidos y cuando, gracias a beneficios tributarios provistos por el gobierno estadounidense, se establece un gran número de subsidiarias de empresas de ese país. Aunque el crecimiento de la economía de Puerto Rico es similar al de los Estados Unidos, su ingreso por habitante es muy inferior.

A la par del proceso de integración de Puerto Rico con los Estados Unidos y de su desarrollo económico y social, se fue ampliando la brecha entre el PIB y el PNB de la isla. El impacto de la magnitud de los pagos a los factores de la inversión externa y lo limitado de los pagos a los factores propiedad de residentes de Puerto Rico en el exterior provocaron que la relación entre el PIB y el PNB aumentara de 96,5% en 1950 a 100,9% en 1960 y a 157,4% en 2002.

El componente principal del PIB sectorial es la manufactura, que se constituyó en el foco de la estrategia de industrialización de Puerto Rico desde la década de los cincuenta; en 2002 representó 42,2% del PIB total, proporción muy superior al promedio de países desarrollados y en desarrollo. El sector financiero se convirtió en el segundo en importancia en el período 1980-2002, alcanzando 16% del producto ese último año. El comercio ocupa el tercer lugar, con un 12% del PIB en el año 2002. La agricultura representa cerca del 1% del producto total y 3% del empleo del país.

En su fase inicial, la estrategia de industrialización y modernización incluyó la sustitución de importaciones, pero rápidamente cambió de rumbo para enfocarse a la manufactura de exportación al mercado estadounidense. La estrategia, ideada y gestionada por líderes del Gobierno de Puerto Rico con el apoyo estadounidense, buscó sacar provecho de las peculiaridades de la relación política y económica con los Estados Unidos. Por ejemplo, la integración al sistema arancelario estadounidense permitió exportar productos al mercado estadounidense como flujos de comercio interestatal, no como flujos internacionales. Formar parte del sistema monetario estadounidense eliminaba el riesgo cambiario, mientras que la integración al marco jurídico estadounidense garantizaba el cumplimiento de contratos igual que en los 50 estados federados. Este acceso irrestricto al mercado estadounidense, sin riesgo cambiario y con seguridad contractual, dio ventajas competitivas singulares a la economía puertorriqueña.

A estas ventajas se sumaron otras dos de gran relevancia. En la economía agraria de los años cuarenta, la brecha salarial entre Puerto Rico y los Estados Unidos era muy amplia. En 1950 el salario de la manufactura era poco más de una cuarta parte del de los Estados Unidos (27,1%) y la diferencia absoluta era de 1,05 dólares por hora, lo que en 2004 equivaldría a más de 10 dólares. La mano de obra barata vino a ser, por lo tanto, otro pilar del programa de industrialización.

La estrategia se sostuvo, pues, en tres pilares: acceso libre al mercado estadounidense, mano de obra barata y exención fiscal. Los historiadores económicos han dado a esta estrategia el nombre de “industrialización por invitación”, ya que se concentró en persuadir a empresas manufactureras de los Estados Unidos para que se establecieran en la isla. Un corolario de este enfoque fue el relativo descuido del estímulo a la formación de talento empresarial nativo, tema que con el paso del tiempo ha cobrado cada vez más importancia.

A la par de los tres pilares mencionados, el Gobierno de Puerto Rico lanzó un ambicioso plan de modernización económica y social, destinado a producir, en sinergia con la industrialización, el desarrollo económico acelerado del país. Entre los elementos de este plan destacan los siguientes: fuertes inversiones en infraestructura, especialmente para la electrificación total de la isla; construcción de una red vial y provisión de agua potable y sistemas de alcantarillado sanitario; inversión masiva en capital humano mediante el acceso universal a la educación primaria y, progresivamente, a la secundaria, y creación de un sistema de salud pública. Fortalecimiento de la educación universitaria y ampliación del acceso a ésta; desarrollo de un sistema de administración pública adecuado a las necesidades de una sociedad industrializada y moderna; creación de entidades gubernamentales especiales para la promoción industrial y la planificación económica, en particular la Administración de Fomento Económico y la Junta de Planificación; promoción de una cultura de cambio y modernización en todos los aspectos de la gestión gubernamental por medio del sistema educativo.

Estas iniciativas produjeron resultados favorables en las décadas de 1950 y 1960. La economía y la sociedad puertorriqueña se transformaron en una generación, lo que se reflejó en los indicadores sociales. En ese sentido, sobresale el alto crecimiento del producto bruto real por habitante, que casi se triplicó entre 1950 y 1970. Simultáneamente, se produjo un cambio estructural importante al pasar de una economía agraria a una industrial y de servicios, con la consecuente redistribución del empleo por sectores. En la esfera social se alcanzaron tasas elevadas de escolaridad, aumentaron significativamente la esperanza de vida al nacer y otros índices de salud, se logró un avance muy importante en la provisión de vivienda moderna y asequible, y se amplió el acceso a las comodidades de la vida urbana, a la vez que mejoraron sensiblemente las condiciones de vida en el medio rural.

Con la eliminación de la sección 936 se inició un período de incertidumbre que todavía está en proceso de resolución. En la actualidad se buscan nuevos rumbos para encauzar la política industrial y, en general, el desarrollo de Puerto Rico. Desde 1996 han ocurrido cambios importantes, como la conversión de empresas 936 a CFC y el intento infructuoso de conseguir un nuevo mecanismo federal de exención fiscal. Pero quizá el más importante de todos ha sido el proceso de reflexión de los sectores público y privado para redefinir el futuro del desarrollo en el país como se resume en el capítulo sobre la conectividad de las agendas de desarrollo.

El sector manufacturero ha pasado por una transición y se comienzan a consolidar las industrias competitivas, como la farmacéutica y la de instrumentos profesionales y científicos. Aunque el crecimiento del sector manufacturero en general ha sido muy bajo desde mediados de los años noventa, las industrias líderes han mantenido un buen ritmo de crecimiento y han conservado el número de sus empleados, mientras que el empleo de las industrias intensivas en trabajo viene declinando. Así, las exportaciones de productos farmacéuticos, de maquinaria no eléctrica y eléctrica, y de instrumentos de precisión representaron 83% de las exportaciones

totales en 2002. Éste es un indicador fehaciente de que dichas industrias han logrado forjar una base competitiva y sugiere que pueden convertirse en focos de competitividad sistémica si se acelera el desarrollo de sus eslabonamientos en la economía local.

En este tramo de incertidumbre, la economía en conjunto ha mantenido un ritmo de crecimiento inercial de alrededor del 3% anual. Dado que el crecimiento poblacional es inferior al 1% anual, la dinámica del PNB real implica un aumento relevante en el ingreso per cápita. Aun así, no es suficiente para catalizar las transformaciones estructurales que requiere la economía ni para acelerar la convergencia de Puerto Rico con la economía estadounidense.

2. Convergencia y divergencia entre los Estados Unidos y Puerto Rico

Un tema frecuente en la discusión sobre el desempeño económico de Puerto Rico es su trayectoria de convergencia con la economía de los Estados Unidos. En este aspecto es posible distinguir tres etapas: 1947-1971, 1971-1986 y 1986-2002. En 1947 el PNB por habitante de Puerto Rico representaba 16% del de los Estados Unidos y creció hasta 35% en 1971. En 1986 disminuyó a 25% del de los Estados Unidos y, al final del período 1986-2002, volvió a subir a 33%. Sin embargo, los niveles de convergencia no han vuelto a igualar a los del período 1947-1971.

Puerto Rico registró altas tasas de crecimiento económico y crecientes niveles de productividad en el período 1947-1971, lo cual se reflejó en un proceso de convergencia con el PNB por habitante de los Estados Unidos. En contraste, desde principios de los años setenta a la mitad de los años ochenta experimentó un período de lento crecimiento que abrió una brecha creciente en el PNB por habitante con los Estados Unidos. Las características de este período son, entre otras, una caída notable del coeficiente de inversión y una duplicación de la tasa de desempleo. Los efectos económicos y sociales se vieron atenuados, en parte, por las válvulas de escape de la migración y las transferencias unilaterales de los Estados Unidos, que aliviaron las pérdidas de ingresos y empleo. Desde 1986 la economía puertorriqueña parece estar transitando por otro período de crecimiento y convergencia, aun si se toman en cuenta las señales de desempeño disparejo registradas en el último trienio.

Durante la última fase, la formación bruta de capital fijo como porcentaje del PNB abandonó la tendencia a la baja que mostró en la segunda etapa y pasó de 17% del PNB en 1986 a 30% en 1999, estabilizándose en 28% del PNB en 2002. Los efectos de la inversión sobre el PNB se vieron en parte contrarrestados por la caída de la productividad. Efectivamente, la Fase III de la trayectoria de convergencia tiene el menor crecimiento de productividad (2%), contra 6% y 3% de las Fases I y II, respectivamente.

La disminución del ritmo de crecimiento de la productividad reflejó el hecho de que el aumento del empleo, que registró el mayor crecimiento durante la fase bajo consideración, no trajo consigo un incremento del producto. El desempeño del empleo se debió al dinamismo de los sectores del gobierno y de la construcción: entre 1990 y 2001 el empleo se elevó de 963.000 a 1.157.000, lo que refleja la creación de 194.000 puestos de trabajo, de los cuales 38% correspondió a los sectores de construcción y de servicios públicos.

Es posible que las reformas a los incentivos fiscales, junto con el cambio de orientación estructural hacia el sector de servicios y el fomento de la base de capital humano, definan la trayectoria de crecimiento de Puerto Rico en los próximos años y si ésta será un camino hacia la convergencia.

3. Desarrollo social

En comparación con el promedio de América Latina y el Caribe, Puerto Rico disfruta de un alto grado de bienestar social y presenta otras características singulares: una muy baja tasa de participación laboral, elevados índices de desempleo crónico, una pobreza relativamente baja en el contexto latinoamericano —pero muy alta en relación con el promedio de los Estados Unidos— y una desigual distribución de la riqueza.

La alta productividad de los sectores más dinámicos de la isla —que generan el 50% del producto—, la apertura del mercado de los Estados Unidos a productos de países pobres y la introducción progresiva de los salarios mínimos federales a más sectores de la industria en Puerto Rico, son factores que han contribuido al bajo crecimiento del empleo. La tasa de desempleo se ubica persistentemente sobre 10% y hubo momentos, como la primera parte de los años ochenta, cuando se situó entre 20% y 23%. Como sector de avanzada, la manufactura —especialmente la intensiva en capital— llegó a ser altamente exitosa en términos de producción y rendimiento económico, pero su propia naturaleza le impide generar empleo masivamente. Al día de hoy, el sector representa 50% del producto bruto y sólo genera 14% del empleo total.

Puerto Rico es más pobre que cualquiera de los estados de los Estados Unidos. La incidencia de pobreza es casi cuatro veces la del continente y más del doble del Estado más pobre, Mississippi. Sin embargo, la isla se encuentra en situación privilegiada respecto de países de América Latina. La comparación debe hacerse con cautela debido a las diferencias metodológicas para calcular los niveles de pobreza. Utilizando una metodología común para intentar comparar a Puerto Rico con América Latina, se encuentra que en 1999 el 32% de los puertorriqueños era pobre, cifra que situó a la isla sólo debajo de Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay. Una segunda comparación mediante el porcentaje de habitantes que vive con menos de dos dólares al día pondría a Puerto Rico tercero en la lista con sólo 11%.

La evidencia parece indicar que la gran disminución de la pobreza de las décadas de los setenta y los ochenta se debió casi exclusivamente a aumentos en los pagos de transferencias del gobierno federal de los Estados Unidos. Se trató principalmente del programa de Cupones de Alimentos durante los años setenta y del incremento de los pagos y del número de jubilados del sistema de Seguridad Social de los Estados Unidos. Sin cambios en estos programas, la incidencia de la pobreza se habría mantenido relativamente constante durante las mencionadas décadas y la pobreza medida según índices que toman en cuenta los tres aspectos de la condición se hubiera expandido marcadamente.

Pese a que las caras de la pobreza son disímiles, es posible encontrar una causa común de la pobreza en Puerto Rico y el resto de la América Latina, que es en buena medida el pobre crecimiento del empleo formal desde los años ochenta. En el Istmo Centroamericano sólo tres de cada 10 nuevos empleos creados en la década de 1990 fueron formales. En Puerto Rico, la razón

de empleo por habitante creció de un muy bajo 27% en 1990 a un 30% en 2000, reflejando un pobre dinamismo del mercado de trabajo, pese a una tasa de crecimiento del producto nacional de 3,3% entre 1990 y 2000.

Por último, es importante señalar que Puerto Rico muestra una concentración considerable de los ingresos. El cálculo de medidas de desigualdad del índice Gini y las fracciones del ingreso nacional por quintil indican que el nivel de dispersión de los ingresos es muy superior al de los Estados Unidos, que de suyo presenta altos niveles de desigualdad en comparación con otros países desarrollados. El coeficiente Gini de Puerto Rico es sólo 5% menor que el del Brasil pero 35% mayor que el de Uruguay.

4. La conectividad de las agendas de desarrollo de Puerto Rico

En vista de la desaceleración del crecimiento en la última década y de sus consecuencias sobre la dinámica del desarrollo económico y social, desde mediados de los años noventa se vienen discutiendo las posibles rutas para redefinir el futuro del desarrollo de Puerto Rico. Existe consenso de que la estrategia que se adopte debe poner énfasis en la innovación, la transferencia de tecnología, el aprovechamiento de efectos externos positivos derivados de los eslabonamientos industriales y la conquista de mercados externos. Tal consenso ha tomado forma en estrategias centradas en la promoción de *clusters* industriales de alta tecnología que vayan más allá de la operación básica de producción y distribución de mercancías y servicios para convertirse en focos de innovación y eficiencia dinámica.

La estrategia descrita coincide en lo fundamental con propuestas que la CEPAL ha planteado para el desarrollo de los países latinoamericanos: a) acelerar el ritmo de innovaciones, incluida la transferencia de tecnología, el desarrollo de nuevos sectores productivos, la conquista de nuevos mercados y el apoyo de los procesos de aprendizaje que caracterizan todos estos procesos, y b) ayudar a reducir los costos de coordinación para explotar las sinergias entre empresas y sectores productivos que contribuyen a generar “competitividad sistémica”. La CEPAL destaca dos conceptos fundamentales de política industrial para los países en vías de desarrollo aplicables al caso puertorriqueño: a) las innovaciones y sus procesos asociados de aprendizaje, y b) el desarrollo de encadenamientos productivos. Son ideas que coinciden con los conceptos de *cluster* y “economía del conocimiento” en los que hacen hincapié muchas propuestas de desarrollo planteadas en el seno de la sociedad puertorriqueña.

La historia de Puerto Rico ha sido abundante en propuestas, análisis, estudios y diagnósticos sobre su desarrollo económico y social. Estos trabajos son producto del esfuerzo de diversos grupos por aportar elementos constructivos para mejorar la calidad de vida de los puertorriqueños. En este sentido, académicos, entidades gubernamentales de los Estados Unidos y de Puerto Rico, organizaciones empresariales, sindicales y de la sociedad civil, movimientos sociales y partidos políticos, entre otros, han presentado su perspectiva sobre la situación y experiencia económica y social de Puerto Rico y han hecho recomendaciones, planteado estrategias, políticas y medidas para lograr un mejor desarrollo económico y social.

No obstante, las ideas aparecen a menudo como esfuerzos dispersos y en ocasiones contrapuestos. La conectividad de las agendas es un esfuerzo por mostrar los puntos de contacto, relación o coincidencia entre ellas.

En el área del desarrollo empresarial es muy evidente la coincidencia de diversas propuestas y por lo tanto es en esta área donde las “bandas de consenso” son más amplias. En este sentido se pueden identificar propuestas concurrentes sobre la importancia de promover el binomio ahorro e inversión local. Existen además varias propuestas que se refieren a la importancia de diversificar la producción y disminuir la dependencia de la inversión foránea, de donde se sigue la necesidad de promover la creación de empresas locales y de generar programas que las apoyen.

La economía de Puerto Rico no ha logrado integrar al mismo ritmo de desarrollo los distintos segmentos que la conforman según su participación en la economía global y el tamaño de las empresas. Un segmento está constituido por pequeñas empresas y diversas actividades informales, las que por su estructura y capacidad tienen una baja productividad relativa, dificultades de acceso a recursos, especialmente financieros, y a determinados mercados de factores para desarrollar su competitividad. Las grandes empresas, sobre todo las transnacionales, presentan niveles de productividad mundiales, pero con pocos encadenamientos al resto de la economía puertorriqueña.

Por las razones anteriores, diversas propuestas han identificado de manera precisa el problema y buscan fortalecer la cadena de valor en la manufactura puertorriqueña, incluyendo los servicios como elemento cada vez más relevante en ellas. Paralelamente, se ha propuesto también fortalecer la promoción de las inversiones en el sector servicios y de vincularlo con la industria manufacturera local e internacional establecida en Puerto Rico.

Existen grandes coincidencias en los diagnósticos y propuestas sobre la relevancia de la investigación y desarrollo para el futuro de Puerto Rico. En este sentido se propone profundizar las alianzas entre empresas, universidades y otros centros de investigación para incorporar más tecnología a los procesos productivos locales. Este tema se puede tomar como eje transversal de la mayoría de las propuestas de desarrollo. Por esta razón, los temas de educación, infraestructura, creación de empresas, entre otros, están muy relacionados con el tema de la promoción de *clusters* intensivos en conocimiento.

El binomio “encadenamientos productivos-investigación y desarrollo” puede ser impulsado por políticas públicas, para lo que hay diversas propuestas. Resaltan las referentes al sistema educativo, a la relación de los centros de investigación —universidades con los sectores económicos—, a la participación de los municipios en el desarrollo, a la inversión en infraestructura tecnológica y a la generación de nuevos procesos productivos que incluyan las etapas de investigación, diseño y prácticas en las empresas existentes en la isla.

Algunas propuestas de proyectos de infraestructura, como es el caso de puertos y aeropuertos, se enmarcan en la idea de dotar a Puerto Rico de infraestructura adecuada para aprovechar las ventajas que le daría convertirse en un centro de distribución en América, todo bajo criterios de inversiones en tecnología y de mayores encadenamientos productivos.

Otra área en la que existen propuestas concurrentes es la que se refiere al papel que desempeñan los municipios en las iniciativas de desarrollo y en el apoyo a la creación de empresas locales que incorporen rápidamente los avances tecnológicos y amplíen los encadenamientos productivos. Las políticas de promoción y apoyo a las empresas locales suponen políticas concretas de ahorro nacional, participación del capital cooperativo y de las empresas comunitarias, así como acceso a capital de riesgo y a servicios empresariales de calidad. Igualmente, deben existir programas de promoción de la investigación y desarrollo local y la inclusión creciente de productos y servicios tecnológicamente sofisticados en las empresas locales.

La concurrencia de estas propuestas es significativa porque puede dirigir la acción pública hacia formas concretas de inversión, de servicios públicos de apoyo y en general hacia una política pública que promueva y apueste por ampliar los encadenamientos productivos locales, el desarrollo de empresas locales —sin abandonar los esfuerzos por atraer la inversión exterior—, los servicios y la investigación y desarrollo como vías concretas de crecimiento. Vale la pena recordar que no es el grado de elaboración de las exportaciones lo que determina su repercusión sobre el crecimiento, sino el efecto de este último sobre la acumulación de recursos y habilidades en el sistema económico. Por esta razón, son los eslabonamientos productivos y tecnológicos, el desarrollo de la capacidad empresarial y las articulaciones entre empresas lo que determina el crecimiento sostenido.

En lo que se refiere a la educación, hay consenso sobre su relevancia en la nueva economía y en los procesos productivos intensivos en conocimiento y habilidades. En este sentido se coincide en la importancia de mejorar el sistema educativo puertorriqueño. En escenarios caracterizados por crecientes niveles de innovación y conocimiento, la educación determina el destino de personas y sociedades. Los cambios generados por la globalización y la trayectoria de especialización productiva que ha tomado Puerto Rico obligan a formar recursos humanos capaces de participar en actividades de innovación constantes, nuevas formas de trabajar, producir y competir. De tal manera, la educación es necesaria para que las personas puedan incorporarse activamente a la economía actual, además de que es la vía por la que deben transitar las economías para garantizar su desarrollo sostenido mediante una competitividad basada en el uso intensivo del conocimiento. Se debe considerar además que la educación potencia la equidad social, pero la condición para que esto se materialice es que haya una generación dinámica de empleos de calidad, lo que remite al planteamiento de la CEPAL de que educación y empleo constituyen la llave del desarrollo económico con equidad social.

En el tema del medio ambiente hay coincidencia sobre su relevancia para el desarrollo de Puerto Rico. Existe consenso en mejorar el uso del suelo y hacer más estrictos los estándares en esta materia para asegurar el desarrollo sostenible de la isla. Varias propuestas concuerdan en la urgencia de un plan regulador del uso del suelo y de la aplicación estricta de las normas en la materia. Igualmente hay acuerdo sobre la importancia de reforzar la conservación de los mantos acuíferos y de crear planes para el manejo de los desechos. Éstos son los acuerdos generales sobre los que se pueden construir más adelante programas y proyectos más específicos.

Un último elemento relevante sobre el que existen diversas propuestas coincidentes es la importancia de la participación de la sociedad civil, incluyendo al sector privado. En propuestas concretas en diversas áreas —salud, educación, administración de comunidades, asuntos

laborales, medio ambiente, entre otras— se hace referencia a la relevancia de la participación de la sociedad civil en los procesos de elaboración de políticas, toma de decisiones y administración de determinados servicios. En un sentido paralelo hay una propuesta para crear una entidad privada que promueva el desarrollo económico y de seguimiento a las iniciativas.

La participación de la ciudadanía en el diagnóstico y elaboración de políticas públicas está presente en casi todas las propuestas. Prueba de ello es la diversidad de agendas consideradas en este estudio. La creciente participación de la sociedad civil, cada vez más informada y más involucrada y con mayor responsabilidad en terrenos que antes eran casi exclusividad del Estado, es un hecho que en sí mismo muestra un gran consenso y que demanda cambios en las formas de hacer la política pública.

B. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La evolución económica y social de Puerto Rico revela una historia de industrialización y modernización efectivas con varios puntos de inflexión en respuesta a cambios internos y externos en el entorno económico propiamente dicho y en las oportunidades y restricciones institucionales que han acotado la política de desarrollo. En este sentido, la experiencia de Puerto Rico no ha sido muy distinta de la de otros países latinoamericanos, pero en otros aspectos sí, en particular por la relación especial de Puerto Rico con los Estados Unidos y por la orientación de la estrategia puertorriqueña, desde sus comienzos, a la atracción de capital externo y a la producción para la exportación.

La experiencia de Puerto Rico ilustra la necesidad de reajustar cada cierto tiempo la estrategia de desarrollo para adecuarla a los cambios en el entorno. Los determinantes de la competitividad son cambiantes; en el caso de Puerto Rico ello se ha visto principalmente en la evolución de los costos salariales, en la pérdida de potencia de los incentivos fiscales como promotores de la industrialización y en la importancia creciente de la competencia de terceros países por los mercados de los Estados Unidos. Podría decirse que las fases iniciales de desarrollo en Puerto Rico ocurrieron en una suerte de “apertura protegida”, ya que la economía puertorriqueña era muy abierta *vis à vis* la de los Estados Unidos, pero estaba bastante aislada de la competencia de terceros países dentro del sistema arancelario estadounidense.

Con el paso del tiempo, Puerto Rico ha tenido que ajustarse a una condición de “apertura sin protección”, a medida que los Estados Unidos han ido abriendo más sus mercados en los procesos multilaterales y bilaterales de liberalización comercial. Este cambio de régimen comercial ha ido acompañado de la erosión de los incentivos fiscales y del alza de los costos salariales. De ahí que actualmente se esté dando en el país una búsqueda intensa de nuevos rumbos, como se documenta en el capítulo sobre la conectividad de las agendas de desarrollo.

La estrategia de industrialización por invitación, combinada con un proceso prolongado y sostenido de inversión pública en infraestructura, salud y educación, ha logrado dotar a Puerto Rico de una economía moderna y de segmentos de avanzada en la manufactura y los servicios. Sin embargo, no ha sido tan exitosa en promover los eslabonamientos industriales con empresas de capital local, y aunque existe evidencia de la transferencia de tecnología a nivel

macroeconómico —tanto por la incorporación de tecnologías de punta en empresas locales como por la capacitación de recursos humanos, especialmente en los niveles profesionales y gerenciales—, no se puede afirmar que haya contribuido a la formación de un sistema nacional de innovación.

El desarrollo limitado de la industria de capital local, fuera de las actividades de servicios y comercialización de bienes, y la escasa participación de los empresarios puertorriqueños en el comercio exterior, ha sido uno de los resultados menos favorables de la estrategia seguida en la segunda mitad del siglo XX. Puerto Rico exhibe el dualismo de ser una economía eminentemente exportadora y a la misma vez casi desprovista de empresas locales exportadoras; ésta es una de las dimensiones del desarrollo que más preocupa a los puertorriqueños. Existe una aguda conciencia de la importancia de fortalecer la industria de capital local y proyectarla hacia los mercados externos, sobre todo en el entorno actual caracterizado por acuerdos y negociaciones comerciales como el TLCAN, el CAFTA y el ALCA.

La dirección que ahora se le quiere imprimir a la estrategia de desarrollo busca aprovechar el legado de más de cuatro décadas de industrialización para insertar a la economía puertorriqueña en una economía regional cambiante, a la vez que se fortalecen las bases locales de la competitividad. La estrategia de formar *clusters* estratégicos en industrias de alta tecnología —manufactureras y de servicios— pone el énfasis en los eslabonamientos industriales e identifica al capital local como actor destacado del proceso. Dicha estrategia persigue potenciar lo que la CEPAL ha llamado “competitividad sistémica”, con lo que se daría un nuevo impulso al desarrollo económico y social de la isla.

La experiencia puertorriqueña ilustra tanto las ventajas como los riesgos de una estrategia de desarrollo que asigna un papel principal a la manufactura de capital externo. Si bien se ha logrado establecer una base industrial importante y competitiva en muchas ramas, se ha visto que no es conveniente ni deseable que la competitividad descansa casi exclusivamente en un número reducido de industrias manufactureras de alta tecnología, máxime si éstas tienen una red limitada de conexión con el resto de la economía y su capacidad de generar empleo también es limitada. Ésta es una lección importante para otras economías latinoamericanas, especialmente para las pequeñas y abiertas del Caribe y Centroamérica.

Se desprende también de esta experiencia que el desarrollo de los eslabonamientos industriales y la transferencia de tecnología, que son los beneficios potenciales más importantes de la atracción de capacidad industrial del exterior no son necesariamente procesos automáticos, sino que requieren la implantación de políticas públicas que las hagan posibles y las promuevan. En este aspecto llama la atención el hallazgo de que la productividad total de los factores en Puerto Rico declinó justamente cuando más despuntaba la industria de alta tecnología. Una lección que parece derivarse de esta experiencia es que la política de desarrollo industrial tiene que enmarcarse en una estrategia más amplia que tenga al sistema nacional de innovación simultáneamente por contexto y por objetivo. Éste es uno de los retos más apremiantes para todas las economías en vías de desarrollo en la era de la llamada “economía del conocimiento”.

Si bien la estrategia de desarrollo económico de Puerto Rico fue en sus inicios bastante diferente a la de la mayoría de los países latinoamericanos, en el umbral del siglo XXI parece producirse una convergencia. La estrategia centrada en los conglomerados que actualmente

considera el Gobierno de Puerto Rico coincide con las estrategias de desarrollo productivo que la CEPAL propone para los países de América Latina y el Caribe. La CEPAL pone énfasis en la innovación y los procesos asociados de aprendizaje y en el desarrollo de encadenamientos productivos. Los sectores público y privado de Puerto Rico deben intensificar los esfuerzos para poner en marcha la estrategia adoptada, buscando multiplicar las acciones concretas que sirvan para impulsar el desarrollo de los *clusters* ya identificados. Un aspecto particular que debe definirse en el corto plazo —aunque no es necesariamente el aspecto más importante— es el concerniente a los incentivos industriales que utilizará el Gobierno de Puerto Rico en la era post-936.

Al igual que en el pasado, la política industrial irá de la mano de la inserción externa, pero en un contexto regional y global modificado por un régimen comercial más abierto y condiciones competitivas más apremiantes. En este contexto Puerto Rico debe darle énfasis a la promoción de exportaciones, no sólo de la manufactura de alta tecnología, cuyo éxito exportador ya es un hecho, sino particularmente a las de otros sectores que en el pasado casi no han tenido salida a los mercados internacionales, pero en los cuales puede existir ventaja comparativa. En particular, se debe estudiar en detalle la estructura de ventajas comparativas que Puerto Rico parece tener en ciertas actividades de servicios como las finanzas, seguros y bienes raíces, la ingeniería, las comunicaciones y los servicios de apoyo a negocios como auditoría y consultoría. Conviene darle atención especial a las exportaciones potenciales de servicios a los países de Centroamérica y la República Dominicana para aprovechar la apertura creada por el CAFTA+RD.

Puerto Rico tiene que examinar también los flancos expuestos por la inauguración de dicho acuerdo. Existen retos que el CAFTA+RD puede imponer a la agricultura puertorriqueña, que si bien es un sector pequeño, es fuente importante de empleos en algunas regiones del país. Es recomendable realizar un estudio minucioso de los posibles efectos de ese acuerdo comercial en las actividades agrícolas, particularmente en la producción de huevo, carne y plantas ornamentales. Se recomienda examinar también en qué medida puede resultar necesario armonizar los mecanismos de apoyo gubernamental que actualmente se aplican a la agricultura con las restricciones que los acuerdos de libre comercio pudieran imponer en la materia.

Otro renglón que debe estudiarse con más detalle es el de la productividad. El descenso de la productividad total de los factores durante un período de rápido crecimiento en la manufactura de alta tecnología entraña una paradoja cuyo esclarecimiento puede brindar lecciones valiosas sobre la relación entre la manufactura de capital externo y los sectores internos de la economía, especialmente en lo relacionado con transferencia de tecnología. Tales lecciones, a su vez, pueden ser de gran utilidad para la implantación de la estrategia de desarrollo basada en *clusters* estratégicos.

Una visión más amplia del mismo tema aconseja ubicar el análisis de la productividad y la transferencia de tecnología en el marco de una política sobre el sistema nacional de innovación. En este sentido, urge subsanar la falta de documentación integral sobre el sistema nacional de innovación de Puerto Rico, cuya estructura y funcionamiento se ha estudiado sólo de manera parcial. En este esfuerzo pueden colaborar entidades académicas, el sector privado y las agencias de desarrollo del gobierno.

El desarrollo productivo de Puerto Rico dentro del actual contexto tecnológico y su inserción efectiva dependerá significativamente de la formación de su población. El sistema educativo es una pieza fundamental en su estrategia de desarrollo. No sólo por sus posibles efectos en términos de productividad, sino también por su impacto en la equidad y el bienestar social.

Debido a la complejidad de los procesos de aprendizaje, educación, formación y la multiplicidad de factores sociales, culturales y políticos involucrados, se subraya la necesidad y urgencia del perfeccionamiento de este sistema para la transformación productiva y el mayor bienestar social. Existen diversos programas y actividades del gobierno para enfrentar los problemas del sistema educativo. Es necesario evaluar su efectividad.

La incidencia de la pobreza en Puerto Rico es alta. Su origen comparte una característica común con América Latina: el pobre crecimiento del empleo formal. Es conveniente que Puerto Rico promueva acciones dentro de una amplia estrategia de inclusión, que apunten en lo esencial a crear y trasladar tantas pequeñas unidades productivas como sea posible desde el sector informal al sector formal de la economía. Esto redundaría en mejoras de otro indicador con resultados deficientes: la distribución del ingreso. El binomio pobreza-falta de empleos y concentración de la riqueza son elementos de un mismo frente en el que se debe actuar decididamente.

BIBLIOGRAFÍA

- ACS (Association of Caribbean States) (2003), *Main Trends, Trade Policy and Integration Agreements in the Countries of the Association of Caribbean States*, 12th Meeting of the Special Committee for the Development of Trade and External Economic Relations (ACS/2003/Trade.XII/INF.005), Puerto España, Trinidad y Tabago, 17 de marzo.
- AEE (Autoridad de Energía Eléctrica) (2004), Presentación del Director Ejecutivo a la Asociación de Analistas Financieros de Puerto Rico, febrero.
- Alameda, José (2000), “Globalización, ciclos económicos y respuesta cíclica de la economía de Puerto Rico: Evidencia empírica entre 1967 a 1998”, *Ensayos y monografías*, N° 103, Unidad de Investigaciones Económicas, Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras, diciembre.
- Alameda, José y Alfredo González (2001), *Cambio tecnológico, productividad y crecimiento económico en Puerto Rico*, Unidad de Investigaciones Económicas, Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras, abril.
- Anderson, K. y Norheim, H. (1993), “History, Geography and Regional Economic Integration”, Kym Anderson y Richard Blackhurst (eds). “The Greening of World Trade Issues”, Hemel Hempstead, Herts.: Harvester Wheatsheaf.
- Anderson, R. W. (s/f), “Puerto Rico between the United States and the Caribbean”, en Ince y otros (eds.), *Issues in Caribbean International Relations*, University Press of America, Nueva York.
- Armstrong, H. W. y R. Read (2003), “Microstates and Subnational Regions: Mutual Industrial Policy Lessons”, *International Regional Science Review*, 26, enero, pp. 117-141.
- Arthur D. Little (2000), *A Science and Technology Based Development Strategy for Puerto Rico*, preparado para PRIDCO, San Juan.
- _____ (1999), *Science and Technology Strategy*, San Juan.
- Asociación de Industriales de Puerto Rico y Cámara de Comercio de Puerto Rico (2003), *Hacia la economía posible*, Comisión sobre el futuro de Puerto Rico.
- AT Kearney (2004a), *Puerto Rico 2025: Project Assessment, Current Status of the Economic, Social, Environmental and Infrastructure Development in Puerto Rico*, San Juan, marzo.
- _____ (2004b), *Puerto Rico 2025: Una nueva visión para el futuro de Puerto Rico*, San Juan.
- Banco Mundial (2003a), *Informe sobre el desarrollo mundial 2002*, Washington, D. C.

- Banco Mundial (2003b), *World Development Indicators 2003*, Washington, D.C.
- _____ (2002), *Informe sobre el desarrollo mundial 2001*, Washington, D. C.
- _____ (1983), *World Development Report*, Oxford University Press.
- _____ (s/f), *Caribbean Common Market: Trade Policies and Regional Integration in the 1990's*, Washington, D. C.
- Barro, R. J. y Sala-I-Martin (1995), *Economic Growth*, McGraw-Hill, Nueva York.
- Bathia, Mohinder (1992), *A Study on the Functioning and the Impact of the Jones Act in Puerto Rico*, Puerto Rico Management Consultants, febrero.
- Baumol, W. J. y E. W. Wolf (1996), "Catching up in the Postwar Period: Puerto Rico as the Fifth 'Tiger'?", *World Development*, Vol. 24, N° 5, mayo, pp. 869-885.
- BEA (Bureau of Economic Analysis) (2004) <<http://www.bea.doc.gov/>>.
- Becker, Gary (1993), *Human Capital*, 3rd. edition, University of Chicago Press.
- Blaug, Mark (1973), *Education and the Employment Problem*, International Labor Office, Imprimerie La Concorde, Ginebra.
- BLS (Bureau of Labor Statistics) (2004) <<http://stats.bls.gov/>>.
- Bonilla, F. y R. Campos (1982), "A Wealth of Poor: Puerto Ricans in the New Economic Order", *Journal of the American Academy of Arts and Science*, Vol. 110, N° 2, pp. 133-176.
- Cabán, P. (2002), "Puerto Rico State Formation in a Colonial Context", *Caribbean Studies*, Vol. 30, N° 2, julio y diciembre, pp. 170-215.
- Cámara de Comercio de Puerto Rico (2004), *Cumbre para el desarrollo económico y social de Puerto Rico. Empresa privada y candidatos a puestos políticos. Propuesta sobre programa de gobierno a los partidos políticos*.
- _____ (2003a), *Puerto Rico: Perspectivas económicas en el año 2003*, 23 de enero.
- _____ (2003b), "22do. Taller-Foro de la Empresa Privada con el Gobierno. Resumen de acuerdos adoptados".
- _____ (1997), *Estrategias para el desarrollo. Competitividad, productividad y eficiencia*.
- Cámara de Comercio de Puerto Rico y Asociación de Industriales de Puerto Rico (2003), *Hacia la economía posible*, San Juan, Puerto Rico, diciembre.

- Cámara de Representantes de Puerto Rico (2003), *Informe de la R C 3005*, Comisión de Hacienda, Aixa Cruz, confección del informe, Francisco E. Martínez y Laura Rosado, revisión técnica, San Juan, Puerto Rico, noviembre.
- Caribbean Business (2002), *White Pages*, Casiano Communications, San Juan.
- Caricom (Comunidad del Caribe) (2003), *Establishment of the Single Market and Economy*, key elements, marzo.
- Carter, M. (2004), “Convergence, Openness and Labor Remuneration in Six Latin American Countries, the United States and Canada from 1964 to 1996”, ensayo borrador preparado para la Eastern Economic Association Conference 2004, Washington, D. C.
- Castañer, J. (1993), *El Tratado de Libre Comercio México-Estados Unidos-Canadá: Los casos de las industrias de ropa y farmacéuticos en Puerto Rico*, San Juan, Puerto Rico, junio (versión revisada).
- Castillo Freeman, Alida y Richard B. Freeman (1991), “Minimum Wages in Puerto Rico: Textbook Case of a Wage Floor?”, *NBER Working Paper*, N° 375, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Ma., junio.
- Central Puertorriqueña de Trabajadores (1997), *El Puerto Rico que queremos*, inédito.
- Centro de Investigaciones Comerciales (2004), *Perfil del ingresado en las instituciones de educación superior en Puerto Rico: 1996-2004*, Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras, marzo.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2004a), *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2003* (LC/G.2224-P), Santiago de Chile.
- _____ (2004b), *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2003-2004* (LC/G.2255-P/E), Santiago de Chile.
- _____ (2004c), “Pequeñas empresas, productos étnicos y de nostalgia: Oportunidades en el mercado internacional”. *Los casos de El Salvador y México* (LC/MEX/L.589), *Serie Estudios y Perspectivas*, México.
- _____ (2003a), *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2002*, Santiago de Chile.
- _____ (2003b), *Istmo Centroamericano: Estadísticas del subsector eléctrico (Datos actualizados a 2002)* (LC/MEX/L.570), México.
- _____ (2003c), *Pobreza y vulnerabilidad social: Mercado de trabajo e inversión social en el Istmo Centroamericano a inicios del milenio* (LC/MEX/L.586), México.
- _____ (2002a), *Economic Overview of Caribbean Countries 2001-2002* (LC/CAR/G.697), 19 de Julio, Puerto España.

- _____ (2002b), *Globalización y Desarrollo* (LC/G.2157 SES.29/3), Santiago de Chile, 9 de abril.
- _____ (2002c), *Selected Statistical Indicators of Caribbean Countries* (LC/CAR/G.703), Vol. XV, 8 de noviembre, Puerto España.
- _____ (s/f), *Caribbean Trade Data Base*, Puerto España, abril de 2004. <<http://stntol.eclac.cl/redatam/RpHelp/CARIBTRADE/index.html>>
- Charemza, W. W. y F. D. Deadman (1992), *New Directions in Econometric Practice*, Brookfield, Edward Elgar.
- Chen, Shaohua y Martin Ravallion (2001), “How did the World’s Poorest Fare During the Decade of the 1990s?”, *Review of Income and Wealth*, Vol. 47, N° 3, septiembre, pp. 283-300.
- Chen, Shaohua, Gaurav Datt y Martin Ravallion (1994), “Is Poverty Increasing or Decreasing in the Developing World?”, *Review of Income and Wealth*, Vol. 40, N° 4, pp. 359-76.
- Collins, J. (2003), “Trinidad and Tobago. Puerto Rico’s Third Largest Trading Partner in the Region”, *The Caribbean Investor*, 14 de febrero.
- Committee to Study (1975), *Report to the Governor* (Informe Tobin), San Juan.
- Consejo de Productividad Económica (1994), *Nuevo Modelo de Desarrollo Económico*, Oficina del Gobernador, Puerto Rico.
- Coughlin, C. C. y P. S. Pollard (2001), “Comparing Manufacturing Export Growth Across States: What Accounts for the Difference”, *Federal Reserve Bank of St. Louis*, Vol. 83, N° 1, enero y febrero, pp. 25-40.
- Court, D. y D. Ghai (1974), *Education, Society and Development*, Oxford University Press.
- Cowell, Frank y Stephen Jenkins (1995), “How Much Inequality Can We Explain? A Methodology and an Application to the United States”, *Economic Journal*, N° 105 (429), marzo, pp. 421-30.
- Cumbre Social (2003), *Segunda Cumbre Social, Memorias*, Ponce, Puerto Rico, inédito.
- _____ (2000), *Cumbre Social, Memorias*, Dorado, Puerto Rico, inédito.
- Curet Cuevas, Eliézer (2003), *Economía Política de Puerto Rico: 1950-2000*, Ediciones M.A.C., San Juan, Puerto Rico, diciembre.
- Cuthbertson, K., S. G. Hall y M. P. Taylor (1992), *Applied Econometric Techniques*, University of Michigan Press, Ann Arbor.

- Davidson, P. (2003), *Financial Markets, Money and the Real World*, Northampton, Edward Elgar.
- Del Valle, Jaime L. (1999), "Políticas tecnológicas en Puerto Rico: Pasado, presente y futuro...", *El futuro económico de Puerto Rico*, editorial de la Universidad de Puerto Rico, San Juan. pp. 61-81.
- Departamento del Trabajo (2000), *Nivel de escolaridad de la fuerza obrera en Puerto Rico*, año natural 2000.
- _____ (s/f), *Serie Histórica de Empleo y Desempleo, Promedio años naturales 1970-2000*, San Juan.
- _____ (s/f), *Tabulaciones especiales de empleo, desempleo y participación por edad y educación*, San Juan, varios años.
- Department of the Treasury (1985), *The Operation and Effect of the Possessions Corporation System of Taxation*, Fifth Report, Washington, D. C., julio.
- Dietz, James L. (2003), *Puerto Rico: Negotiating Development and Change*, Lynne Rienner Publishers, Londres.
- _____ (2001), *Puerto Rico: The "Three-Legged" Economy*, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL) 15, Vol. 5, diciembre, pp. 247-273.
- _____ (1989), *Historia Económica de Puerto Rico*, Ediciones Huracán, San Juan, Puerto Rico.
- DTRH (Departamento del Trabajo y Recursos Humanos de Puerto Rico) (s/f), *Encuesta de empleo asalariado no-agrícola*, varios años, San Juan.
- Duany, Jorge (2002), *The Puerto Rican Nation on the Move*, The University of North Carolina Press.
- Dusenbury, P. y B. Liner (1997), "Targeting Export Markets for Puerto Rico", *The Urban Institute*, septiembre.
- E. G. Frankel and Associates for the Government Development Bank (2000), *Puerto Rico Transshipment Port Feasibility Study and Project Outline*, prepared for the Government of Puerto Rico.
- Economic Intelligence Unit (2003), *Commerce in Puerto Rico*, febrero <<http://www.eiu.com>>
- Edwards, F. y M. Todaro (1973), "Educational Demand and Supply in the Content of Growing Unemployment in Less-Developed Countries", *World Development*, marzo y abril, pp. 107-117.

- Elmslie, B. y W. Milberg (1996), "The Productivity Debate: A Theoretical and Methodological Consideration", *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 20, N° 2, pp. 153-182.
- Enders, W. (1995), *Applied Econometric Time Series*, John Wiley & Sons, Inc., Nueva York.
- Estrategia Puerto Rico (1996), *Visión. Puerto Rico 2020: Un documento para la discusión*, Universidad Interamericana, Recinto de Ponce.
- Estudios Técnicos, Inc. (2002), *The Study of Economic Development in Puerto Rico: Summaries of Major Contributions*, Informe preparado para el Departamento de Desarrollo Económico y Comercio, San Juan, junio.
- _____ (2003), *Oportunidades de Inversión en Puerto Rico, estudio para PRIDCO*, San Juan, junio.
- Feres, Juan Carlos y Xavier Mancero (2001), "Enfoques para la medición de la pobreza: Breve revisión de la literatura", *Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos*, CEPAL, N° 4, Santiago de Chile.
- Ferreira, Francisco, Peter Lanjouw y Marcelo Neri (1998), "A New Poverty Profile for Brazil Using PPV, PNAD and Census Data", *Centro de Políticas Sociais-Fundação Getúlio Vargas*, Río de Janeiro.
- Fields, Gary (1976), "Education and Economic Mobility in a Less-Developed Country", Yale University, inédito, junio.
- _____ Gary (1974), "The Allocation of Resources to Education in Less-Developed Countries", *Journal of Public Economics*, N° 3, pp. 133-143.
- Foster, James, Joel Greer y Erik Thorbecke (1984), "A Class of Decomposable Poverty Measures", *Econometrica*, Vol. 52, N° 3, mayo, pp. 761-765.
- Freeman, Richard (1975), "Overinvestment in College Training", *Journal of Human Resources*, Vol. 10, N° 3, Wisconsin, pp.287-311 .
- Friendland, Stanley (1965), *Labor Migration and Economic Growth*, Cambridge MIT Press.
- Gobierno de Puerto Rico (2001), Ley N° 110 de 2001, *Nuevas Leyes para Promover el Desarrollo Económico de Puerto Rico (2002)*, San Juan.
- Government Development Bank of Puerto Rico (2003), *Puerto Rico's Economic Trends and Outlook*, San Juan, junio.
- Grimwade, N. (1996), *International Trade Policy*, Routledge, Nueva York.

Gutiérrez, Elías (1977), *Factor Proportions, Technology Diffusion and Unemployment in Puerto Rico*, tesis doctoral, Cornell University, Editorial Universitaria, Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras.

Herrero, José A., Alejandro I. Soriano y Jeffrey Valentín (2003), “El efecto del régimen actual del comercio exterior, con relación al transporte marítimo, sobre la economía de Puerto Rico”, *Ceteris Paribus*, Vol. 3, marzo.

_____ (2001), *El efecto del régimen actual del comercio exterior con relación al transporte marítimo sobre la economía de Puerto Rico*, Oficina de Asesores del Presidente, Cámara de Representantes de Puerto Rico, San Juan, 23 de mayo (revisado el 13 de agosto de 2001).

Holbik, K y P. L. Swan (1975), “Industrialization and Employment in Puerto Rico, 1950-1972”, *Studies in Latin American Business*, Bureau of Business Research, University of Texas at Austin, N° 16.

Hufbauer, Gary Clyde y Paul Grieco (2004), “Senator Kerry on Corporate Tax Reform: Right Diagnosis, Wrong Prescription”, *International Economic Policy Briefs*, N° PB04-03, abril.

Instituto de Geografía e Estatística Brasileiro (2000), *Pesquisa nacional por amostra de domicílios, 1999*, Río de Janeiro.

INTAL (Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (2001), “Integration and Trade”, Inter-American Development Bank Integration and Regional Programs Department, N°15, Vol. 5, Corín Luna, Buenos Aires.

Internista Consulting Inc. (2002), “Puerto Rico Tourism & Transportation Strategic Plan 2002-2006”, resumen ejecutivo.

Irizarry, Edwin (2001), *Economía de Puerto Rico: Evolución y perspectivas*, Editorial Thompson Editores, S. A., México.

Junta de Planificación de Puerto Rico (2004), *Juntas con la Junta*, Proyecto Puerto Rico 2025.

_____ (2003a), *Balance of Payments 2002*, San Juan, enero.

_____ (2003b), *Economic Report to the Governor, 2002*, Statistical Appendix, San Juan, enero.

_____ (2003c), *Informe Económico a la Gobernadora*, San Juan.

_____ (2003d), *Selected Statistics on Puerto Rico's External Trade*, San Juan, enero.

_____ (2002a), *Balance of Payments 2001*, San Juan, enero.

_____ (2002b), *Economic Report to the Governor, 2001*, San Juan, octubre.

- _____ (2002c), *External Trade Statistics*, San Juan, septiembre.
- _____ (2001a), *Economic Report to the Governor, 2001*, Statistical Appendix, San Juan, marzo.
- _____ (2001b), *External Trade Statistics*, San Juan, septiembre.
- _____ (2000), *External Trade Statistics*, San Juan, septiembre.
- _____ (1997), *Algunas consideraciones sobre la economía subterránea en Puerto Rico*, Informe Económico al Gobernador, San Juan.
- _____ (1992), *Proyecto 2005, Resumen Ejecutivo*, San Juan.
- _____ (1976), *Estadísticas socioeconómicas de Puerto Rico*, San Juan.
- _____ (s/f), *Balanza de Pagos*, San Juan, varios años.
- _____ (s/f), *Estadísticas Socioeconómicas de Puerto Rico*, años económicos, varios años.
- _____ (s/f), *Informe Económico al Gobernador(a)*, San Juan, varios años.
- _____ (s/f), *Ingreso y Producto*, San Juan, varios años.
- _____ (s/f), *La economía de Puerto Rico en el año fiscal 2002 y perspectivas para los años fiscales 2003 y 2004*.
- _____ (s/f), *Serie de indicadores mensuales*, San Juan, varios años.
- Katz, Jorge y Giovanni Stumpo (2001), “Regímenes sectoriales, productividad y competitividad internacional”, *Revista de la CEPAL*, diciembre, pp. 137-159.
- Kinyanji, K. (1974), *Education, Training and Employment of Secondary School Leavers in Kenya*, en Courtand Ghai (eds.), *Education, Society and Development*, Nairobi, Kenya, Oxford University Press.
- KMPG Peat Marwick Policy Economics Group (1992), *The Effects of the North American Free Trade Agreement on the Economy of Puerto Rico*, preparado para el Banco de Desarrollo de Puerto Rico, noviembre.
- Krueger, Alan B. (1994), “The Effect of the Minimum Wage when it Really Bites: A Reexamination of the Evidence from Puerto Rico”, *NBER Working Paper*, N° 4757, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Ma., junio.
- Lara, Juan A. y José J. Villamil (1999), “El contexto económico actual”, *El futuro económico de Puerto Rico*, Editorial de la Universidad de Puerto Rico, San Juan, pp. 27-60.

- Latortue, Paul R. (1983), *Tendencias en el empleo público en el mundo y en Puerto Rico*, Centro de Investigaciones Comerciales, Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras, octubre.
- _____ (1980), *The Employment Problem and the Growth of Higher Education in Puerto Rico* (Ph.D. dissertation), State University of New York.
- _____ (1979), “The Employment and Unemployment Problem in Puerto Rico revisited”, *Revista Comercial Católica*, Vol. 1, N° 1, diciembre.
- Lefort, F. (2002), “Is Puerto Rico Converging to the United States?”, documentos de trabajo del Banco Central de Chile.
- Lewis, A. L. (1950), “The Industrialization of the West Indies”, en Patrick A. M. Emmanuel y Sir William Arthur Lewis (editors), *Collected Papers 1941-1998*, Institute of Social and Economic Research (Eastern Caribbean), University of the West Indies, Vol. II, Barbados, pp. 824-899.
- Lewis, G. (1963), “Puerto Rico: Freedom and power in the Caribbean”, *Monthly Review*, Nueva York.
- Luciano, Indira (2003), “Dependencia de la economía de Puerto Rico: Un análisis cuantitativo y cualitativo de insumo-producto”, tesis doctoral inédita de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Maddison, A. (1991), *Dynamic Forces in Capitalist Development*, Oxford University Press, Nueva York.
- Martínez, J. A. y A. L. R. Mercado (1997), “La importancia del comercio para una economía orientada a la exportación en el contexto de los acuerdos de libre comercio: El caso de Puerto Rico”, *Ensayos y monografías*, N° 81, Unidad de Investigaciones Económicas, Departamento de Economía, Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras, enero.
- McEwan, Arthur (2003), “Puerto Rico: Negotiating Development and Change by James Dietz”, *Boletín de Economía*, Vol. VII, N° 1, Unidad de Investigaciones Económicas, Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras, agosto y diciembre.
- Michaely, M. y Papageorgiou (1997), “Small Economies: Trade Liberalization, Trade Preferences and Growth”, *The Caribbean Quest: Directions for the Reform Process*, Puerto España, 25 y 26 de junio.
- MISER (Massachusetts Institute of Social and Economic Research) (2003), *Exports of Puerto Rico by Origin of Movement* <<http://www.umass.edu/miser/>>
- Morley, M. (1980), *Dependence and Development in Puerto Rico in the Puerto Ricans: Their History, Culture and Society*, Adalberto López (editor), Cambridge, Schenkman Publishing Company.

- Morley, Samuel (2001), *The Income Distribution Problem in Latin America and the Caribbean*, CEPAL, Santiago de Chile.
- NBER (National Bureau of Economic Research) (2004), <http://papers.nber.org/papers.html>.
- Ocampo, José Antonio (2001), “Raúl Prebisch y la agenda del desarrollo en los albores del siglo XXI”, *Revista de la CEPAL*, diciembre.
- Ocean Shipping Consultants, Limited (2001), *Puerto Rico Transshipment Port*, Surrey England, septiembre.
- OEA (Organización de Estados Americanos) (1998), *Educación en las Américas: Calidad y equidad en el proceso de globalización*, Washington, D. C.
- Office of National Drug Control Policy (2004), *Puerto Rico, Profile of Drug Indicators*, San Juan, marzo.
- Oficina del Gobernador (s/f), “Echando hacia adelante la economía del país”, *Nuevas leyes para promover el desarrollo económico de Puerto Rico*, San Juan.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (1997), “La industria de la maquila en Centroamérica”, “Informe para el Seminario Subregional de Empleadores de Centroamérica y República Dominicana.
- ONUDI (Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial) (s/f), *Industrial Development Report, 2002-2003: Competing through Innovation and Learning*, Nueva York.
- Padin, Jose A. (2003), “Puerto Rico in the Post War: Liberalized Development Banking and the Fall of the Fifth Tiger”, *World Development*, Vol. 31, Tema 2, pp. 281-301.
- Pantojas, Emilio (1999), “Los estudios económicos sobre Puerto Rico: Una evaluación crítica”, *El futuro económico de Puerto Rico*, Francisco E. Martínez, compilador, Editorial de la Universidad de Puerto Rico, San Juan, pp. 11-26.
- _____ (1990), *Development Strategies as Ideology: Puerto Rico’s Export Led Industrialization Experience*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, Colorado.
- Pesquera, Paquita (1965), “Algunos problemas que confronta la transportación marítima entre Estados Unidos y Puerto Rico y sus implicaciones para la economía de Puerto Rico”, tesis de maestría, Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras, pp. 351-357.
- Pol, Julio César y Silvestrini, Rafael (2004), *Crimen y economía subterránea en Puerto Rico*, Unidad de Investigaciones Económicas, Universidad de Puerto Rico, febrero.
- PRIDCO (Puerto Rico Industrial Development Company) (2004), *Industrial Profile: Pharmaceutical Industry (NAICS 3524)*, San Juan.

- _____ (2001), *Commercial Trade between Puerto Rico and other Locations, by Continent, by Country and SIC Number*, Economic Analysis and Strategic Planning, Project Analysis Division, San Juan.
- _____ (2000), *Incentives Financing and Taxation in Puerto Rico, U.S.A.*, The Perfect Business Climate (materiales de promoción de la agencia), San Juan.
- Promoexport (2003), “Promoexport and the Internationalization of Puerto Rico’s Producers”, inédito, marzo.
- _____ (2002), *Statistical Summary of Puerto Rico’s Trade with Foreign Countries. Año fiscal 2001*, marzo.
- _____ (1996-2003), *Statistics by Country and SIC Number*, San Juan.
- Próspero Altiery, Miguel (1983), “Cómo se preparan los datos de empleo y desempleo para Puerto Rico”, *Negociado de Estadísticas de Trabajo*, San Juan, mayo.
- Puerto Rico Tourism Company (s/f), *Registrations by State and Country of Residence Report for the Month of October 2002 vs 2001*.
- _____ (s/f), *Selected Statistics of the Tourism Industry in Puerto Rico 2001-2002*, Compiled and published by the Division of Research and Statistics of the Puerto Rico Tourism Company, San Juan.
- Ramos, F. (1988), “The Concealed Labor Market in Puerto Rico” (tesis doctoral), Harvard University.
- Reynolds, L. y P. Gregory (1965), *Wages Productivity and Industrialization in Puerto Rico*, Homewood, Richard Irwin, Illinois.
- Rivera, Francisco y Carlos Santiago (1996), *Island Paradox*, Russell Sage, Russell Sage Foundation, New York, Nueva York.
- Ruiz, Ángel L. y Fernando Zalacaín (1997), “The Economic Relations of the United States and the Puerto Rican Economies: An Interregional Input-Output Approach”, *Boletín de Economía*, Vol. III, N°1, julio y septiembre, Unidad de Investigaciones Económicas, Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras, San Juan, diciembre.
- Schultz, Theodore (1961), “Investment in Human Capital”, *American Economic Review*, Vol. 51, pp. 1-17.
- Segarra, Alméstica Eileen (1999), “The Effect of Income Eligibility Restrictions on Labor Supply: The Case of the Nutritional Assistance Program in Puerto Rico”, *Ensayos y monografías*, N° 97, Unidad de Investigaciones Económicas, Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras, diciembre.

- Senior, Clarence y otros (1966), "Toward a Balance Sheet of Puerto Rican Migration in the U.S.", *Selected Background Papers for the Commission on the Status of Puerto Rico*, San Juan.
- Sotomayor, Orlando (2003a), "Development and Income Distribution: The Case of Puerto Rico", *World Development*, Vol. 32, N° 8, agosto.
- _____ (2003b), "Outward-Oriented Development and Income Distribution: The Case of Puerto Rico", inédito, Universidad de Puerto Rico, Recinto Universitario de Mayagüez.
- _____ (1998), "Poverty and Income Inequality in Puerto Rico", Centro de Investigaciones Sociales, Universidad de Puerto Rico.
- _____ (1996), "Poverty and Income Inequality in Puerto Rico, 1970-1990: Trends and Sources", *Review of Income and Wealth*, 42(1), marzo, pp. 49-61.
- Stewart, J. (2003a), "Current Trends and Long-Term Prospects for the Economy", una presentación, inédito.
- _____ (2003b), *Strategic Clusters*, PRIDCO, San Juan, Puerto Rico.
- _____ (2003c), "Strategic Location for Manufacturing and Export Services", una presentación, inédito.
- _____ (2003d), "US Trade Policy and the Puerto Rico Economy: Current and Potential Impact of the Free Trade Area of the Americas (FTAA) and other US Trade Policies", *Economic Analysis and Strategic Planning Area*, Puerto Rico Industrial Development Company, enero.
- _____ (2002), "Running with Tigers: Benchmarking Puerto Rico's Competitiveness", *Economic Development, Environment, Incentives and Performance Comparisons with Ireland, Malaysia, Singapore and Tucson, Arizona*, 29 de mayo.
- _____ (1984), "Notes on the Underground Economy of Puerto Rico", *Business Review*, San Juan, Puerto Rico, abril.
- The Urban Institute (1997), *Targeting Export Markets for Puerto Rico*, A Project of the State Governments Eastern Regional Conference, Washington, D.C..
- Travel Industry Publishing Co. Inc. (2001), *Travel Industry World Yearbook*, Nueva York.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo) (2002), *Trade and Development Report*, Naciones Unidas, Nueva York.
- Unidad de Investigaciones Económicas (2004), Banco de Datos, Departamento de Economía, Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras (<http://www.rrp.edu/uiie/>).

United States, Census Bureau (2003), *Census 2000 Public Use Microdata Sample, Puerto Rico*, Washington, D. C.

_____ (2002), *Census 2000 Sample Demographic Profiles*, Washington, D. C.

_____ (1993), *Census 1990 Public Use Microdata Sample, Puerto Rico*, Washington, D. C.

_____ (1984), *Census 1980 Public Use Microdata Sample, Puerto Rico*, Washington, D. C.

_____ (1974), *Census 1970 Public Use Microdata Sample, Puerto Rico*, Washington, D. C.

United States Department of Commerce (2004) “Bureau of Economic Analysis” <<http://www.bea.doc.gov/>>

United States Department of Commerce (1979), *Economic Study of Puerto Rico*, Vol. I y II, Washington, D. C.

United States, Department of the Treasury (1985), *The Operation and Effect of the Possessions Corporation System of Taxation*, Fifth Report, Washington, D. C., julio.

USITC (Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos), *Exports and Imports of Puerto Rico to Caribbean Countries by Customs District* <<http://www.usitc.gov/>>

Villamil, José J. (1976), “El modelo puertorriqueño: Los límites del crecimiento dependiente”, *Revista Puertorriqueña de Investigaciones Sociales*, Vol. 1, N° 1, San Juan, julio a diciembre, pp. 3-14.

Wanda C. y Arocho Rodríguez (1994), “Cognitive Research in Puerto Rico: A Sociocultural Interpretation”, Universidad de Puerto Rico, inédito.

World Bank (1983), *World Development Report*, Oxford University Press.

Anexo I

INFORMACIÓN ESTADÍSTICA

Cuadro I-A
LOS ESTADOS UNIDOS
PRODUCTO NETO POR ESTADO, 1977-2001

(Millones de dólares estadounidenses)

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
1 California	22 9468 263 556 295 112 328 188 368 508 393 176 426 033 484 473 529 380 567 411 624 643 685 095 743 472 798 879 814 743 831 576 847 879 879 041 925 931 973 395 1 045 2541 125 3311 213 3551 330 0251 359 265																								
2 Nueva York	178 049 197 362 215396 234346 259408 280337 303450 339206 366674 393637 425 642 462 533 479 591 502 245 504 665 535 341 551 161 575 585 597 593 633 830 663 377 718 686 743 873 798 382 826 488																								
3 Tejas	131 611 151 077 174517 207450 250631 265781 270935 296787 315796 299563 304 651 334 767 357 015 388 072 403 286 424 713 452 649 482 707 513 882 553 180 608 622 641 405 678 808 738 270 763 874																								
4 Florida	66 374 77 462 88830 101411 116000 125617 139784 158762 173505 188073 207 264 227 234 244 631 258 344 269 845 285 518 305 036 325 556 344 771 366 318 389 473 415 564 442 613 471 623 491 488																								
5 Illinois	115 397 128 721 140294 146459 159957 163603 172099 192653 205697 217857 231 798 250 261 263 463 275 846 285 719 303 238 317 248 342 322 359 451 375 949 400 327 423 175 440 899 466 312 475 541																								
6 Pensilvania	100 585 112 271 123181 130573 141999 145658 155326 170959 180844 190924 206 710 224 687 238 185 249 900 260 591 275 349 288 154 301 096 318 765 329 660 347 306 365 038 380 213 399 488 408 373																								
7 Ohio	980 54 109 080 119228 123711 134930 136319 145944 164984 175922 184037 193 746 207 366 219 267 230 031 235 876 250 363 260 891 280 850 295 668 306 333 326 451 346 648 357 378 370 617 373 708																								
8 Nueva Jersey	66 805 74 175 82736 90471 100603 107326 119112 134575 146952 159652 176 175 197 565 208 376 216 972 224 307 235 456 246 727 258 079 271 435 285 738 299 986 316 875 332 155 357 453 365 388																								
9 Michigan	88 105 98 053 104239 102870 113254 113200 124981 140994 151320 161101 167 636 178 188 186 864 190 842 194 230 206 666 222 886 246 812 254 179 265 130 279 503 293 173 312 054 323 717 320 470																								
10 Georgia	41 181 46 767 52248 56947 64326 69097 77366 89467 99285 108860 117 883 127 655 134 953 141 415 148 722 160 814 172 220 187 645 203 505 219 520 235 733 254 891 276 510 295 539 299 874																								
11 Massachusetts Carolina del	49 671 55 636 61640 68168 75969 81687 90915 103971 115131 126051 139 558 152 331 159 157 159 959 161 517 167 334 175 729 188 000 197 469 210 127 223 571 241 369 257 802 283 072 287 802																								
12 Norte	44 116 50 387 55304 59750 66734 69721 78405 89769 98246 106331 114 732 126 200 135 854 141 056 147 473 159 977 168 830 182 234 194 634 204 329 221 629 241 220 260 628 272 934 275 615																								
13 Virginia	44 051 49 485 54858 60484 68045 73413 81297 92236 100732 110306 121 089 131 821 141 823 148 181 153 965 161 790 170 754 179 727 188 963 199 953 212 105 228 049 241 503 260 837 273 070																								
14 Washington	35 970 42 027 48217 51990 57724 60755 65402 71132 74532 80491 86 860 95 583 104 655 115 482 122 453 130 620 138 225 146 308 151 265 161 779 175 242 192 031 208 470 218 095 222 950																								
15 Maryland	35 522 39 445 43450 47280 52846 56027 61861 69761 77030 84150 92 519 102 728 109 587 115 008 117 630 120 734 126 442 133 952 139 495 145 061 154 646 164 100 173 836 185 049 195 007																								
16 Indiana	47 387 53 268 57688 58379 63848 63547 67917 77424 81104 85655 91 975 99 248 106 693 110 788 114 188 123 604 131 485 141 735 148 447 155 096 162 953 176 110 181 287 189 778 189 919																								
17 Minnesota	36 276 41 084 46379 49701 54624 56435 60567 69904 74422 77875 83 979 90 085 96 246 100 432 103 923 111 908 115 420 125 017 131 841 141 540 152 334 163 009 171 490 186 097 188 050																								
18 Tennessee	33 553 38 306 42434 45357 50518 52349 57331 64696 69287 74150 81 462 87 835 92 395 95 024 102 049 111 844 119 758 129 671 136 821 142 051 151 738 162 228 170 771 177 401 182 515																								
19 Missouri	41 765 47 062 51783 53656 58794 61620 66448 75994 79512 84975 90 366 97 124 102 659 104 803 110 396 115 993 119 680 129 957 139 547 146 537 155 811 163 425 168 877 177 104 181 493																								
20 Wisconsin	40 894 45 741 50599 53372 57701 59460 63029 70133 74241 78087 82 389 89 964 95 431 100 448 104 918 112 347 119 508 127 187 133 694 141 046 148 194 157 735 164 935 173 016 177 354																								
21 Colorado	25 229 29 409 33963 38446 44085 47662 50490 56032 59050 59930 63 358 66 736 70 036 74 701 79 448 85 844 93 588 101 531 109 021 117 118 129 575 139 860 152 331 169 341 173 772																								
22 Connecticut	29 451 33 029 36740 40573 45054 48952 53937 61161 66558 72849 81 432 89 728 95 037 98 939 100 395 103 794 107 924 112 395 118 645 124 157 134 968 142 701 149 010 161 929 166 165																								
23 Arizona	19 230 22 843 27183 30263 33429 34322 38256 44502 49295 54646 59 055 63 401 66 005 68 852 71 876 79 000 85 483 95 747 104 586 112 882 122 273 132 897 144 596 153 469 160 687																								
24 Luisiana	39 371 45 257 52094 63975 77696 79065 77757 83801 85085 76182 77 016 83 694 86 614 94 919 95 918 91 243 95 587 104 055 112 157 116 67 123 549 122 580 133 940 144 984 148 697																								
25 Alabama	26 489 30 425 33627 36088 40054 41418 45148 49797 53641 56083 60 762 65 806 68 320 71 560 75 977 81 115 84 497 89 740 95 514 99 286 104 213 109 672 115 095 119 319 121 490																								
26 Kentucky	28 508 32 042 35271 36679 40629 41636 43272 48969 51668 53538 56 830 61 217 65 056 67 912 70 834 76 726 80 882 86 905 91 472 95 536 101 535 107 648 112 396 117 233 120 266																								
27 Oregon	22 325 25 926 29114 30736 32114 31941 33929 37878 39981 42060 45 022 49 702 53 455 57 767 60 602 64 129 69 810 75 087 81 092 91 709 97 510 102 943 110 374 121 383 120 055																								

/Continúa

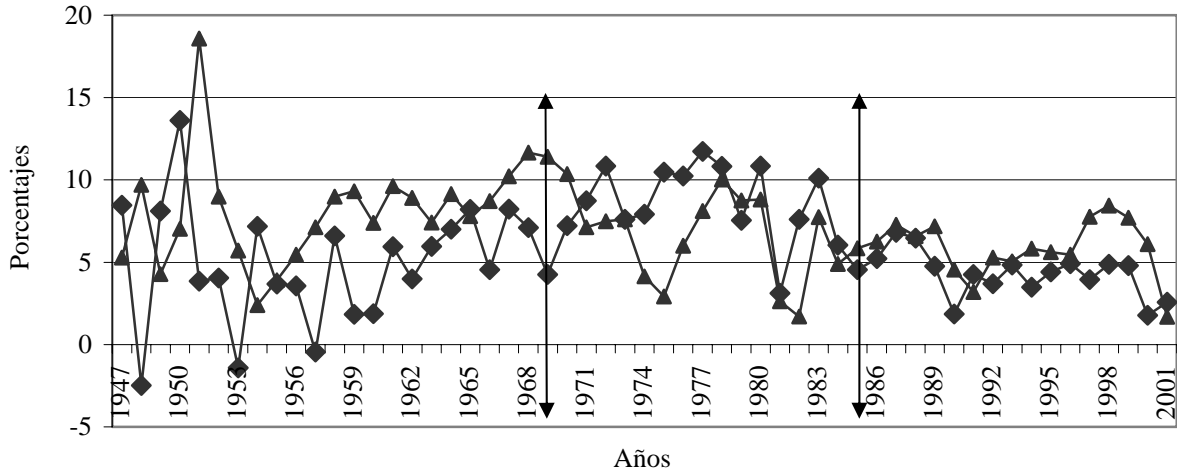
Cuadro I-A (Conclusión)

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
28 Carolina del Sur	20 295	23 286	25 964	28 157	31 631	32 916	36 356	41 998	44 688	48 427	53 297	58 155	62 275	66 076	68 776	71 934	75 955	81 515	86 880	89854	95 447	101 384	106 800	112 197	115 204
29 Oklahoma	23 889	27 103	31 616	37 661	45 547	49 495	47 968	51 935	53 426	49 019	48 866	52 789	54 676	57 780	59 698	62 013	65 035	66 979	69 960	74855	79 423	82 189	85 389	90 942	93 855
30 Iowa	26 285	30 109	32 818	34 016	37 667	36 554	36 691	41 006	42 389	43 092	45 215	48 750	52 677	55 796	57 698	61 104	62 764	69 169	71 687	76976	81 695	83 069	85 540	89 654	90 942
31 Kansas	20 324	22 620	26 188	28 047	31 642	32 998	34 750	38 070	40 520	41 337	44 041	46 296	48 347	51 467	53 576	56 338	58 380	62 206	64 069	68160	72 998	76 648	80 208	84 526	87 196
32 Nevada	7 496	9 108	10 635	12 052	13 628	14 242	15 322	16 916	18 425	20 037	22 166	25 401	28 486	31 643	33 665	36 480	39 929	45 022	49 377	54564	59 248	63 786	69 534	75 533	79 220
33 Utah	10 432	12 122	13 872	15 494	17 554	18 589	19 893	22 277	24 115	24 473	25 202	27 244	28 713	31 359	33 658	35 671	38 395	42 236	46 290	51523	55 070	59 084	62 635	68 430	70 409
34 Arkansas	14 918	17 337	18 962	20 088	22 609	23 187	24 953	28 254	29 131	30 443	32 349	34 597	36 833	38 362	41 277	44 610	47 188	50 921	53 809	56796	59 141	61 298	64 993	66 793	67 913
35 Mississippi	15 990	17 893	20 189	21 532	24 203	24 857	26 190	29 246	30 669	31 438	33 844	36 022	37 657	39 175	41 311	44 222	47 384	51 358	54 562	56575	58 743	61 709	64 219	66 162	67 125
36 Distrito de Colombia	15 205	16 646	18 120	19 575	21 413	22 627	24 318	26 420	28 384	30 037	32 398	35 622	38 183	40 427	42 240	44 458	46 596	47 484	48 408	48505	50 546	52 145	55 382	59 963	64 459
37 Nebraska	13 532	15 523	17 138	17 897	20 373	20 616	21 163	24 088	25 415	25 816	26 803	29 011	31 161	33 518	35 482	37 593	38 665	42 032	44 084	47772	49 275	51 349	53 494	55 649	56 967
38 Nuevo México	10 410	11 931	13 599	16 196	19 070	19 915	20 561	22 267	23 490	22 543	23 164	24 048	25 501	27 175	30 862	32 858	37 110	41 772	42 170	44114	47 829	48 488	49 221	52 592	55 426
39 Hampshire	6 353	7 491	8 488	9 428	10 594	11 446	12 696	14 903	16 833	18 707	21 530	23 294	24 105	23 883	24 948	26 396	27 507	29 410	32 388	35068	37 470	40 529	43 360	47 385	47 183
40 Puerto Rico	8 181,7	8 996,7	10 037	11 064,6	12 211,7	12 693,5	1 3048,5	14 183	15 002,2	16 014,4	17 152,7	1 8549,8	19 954,2	21 619,1	22 809	23 696,4	25 132,9	26 640,9	28 452,3	30357	32 342,7	35 110,7	3 8281,2	41 418,6	44 172,9
41 Hawaii	9 390	10 520	11 978	13 435	14 524	15 506	16 909	18 550	19 991	21 536	23 421	26 019	28 811	32 268	34 002	35 549	36 308	37 766	37 243	37490	38 537	39 371	40 662	42 524	43 710
42 Virginia Occidental	14 659	16 260	17 783	19 068	20 475	21 215	20 830	22 770	23 517	23 854	24 546	26 354	27 254	28 304	29 331	30 901	32 240	34 774	36 315	37220	38 281	39 024	40 525	40 926	42 368
43 Delaware	5 956	6 607	7 202	7 792	8 711	9 334	10 412	11 669	13 029	14 110	15 767	17 135	19 182	20 294	22 169	23 069	23 827	25 122	27 575	29001	31 263	32 693	34 696	37 247	40 509
44 Maine	7 565	8 379	9 273	10 192	11 196	12 077	13 139	14 857	16 087	17 468	19 367	21 680	23 071	23 498	23 635	24 397	25 358	26 501	27 987	28925	30 409	32 208	34 102	36 276	37 449
45 Rhode Island	7 270	8 012	8 895	9 725	10 791	11 424	12 319	13 799	15 187	16 521	17 866	19 728	21 050	21 632	21 758	22 656	23 627	24 352	25 703	26656	29 409	30 838	31 895	36 086	36 939
46 Idaho	7 050	8 337	9 186	9 808	10 527	10 494	11 567	12 477	12 977	13 074	13 813	15 038	16 707	17 739	18 655	20 354	22 758	24 893	27 155	28101	29 388	31 041	34 584	36 755	36 905
47 Alaska	7 456	9 051	10 816	15 007	21 473	23 133	22 254	23 560	25 871	18 637	22 025	21 354	22 934	24 774	22 021	22 372	23 014	23 104	24 791	25774	26 575	24 651	25 550	28 129	28 581
48 Dakota del Sur	5 115	5 983	6 742	6 781	7 650	7 720	8 100	9 313	9 769	10 242	10 826	11 347	12 086	13 018	14 093	15 137	16 261	17 240	18 257	19372	19 767	20 570	21 723	23 452	24 251
49 Montana	6 358	7 491	8 245	9 002	10 291	10 330	10 642	11 228	11 194	11 227	11 598	11 862	12 796	13 422	14 075	15 084	16 151	16 952	17 537	18074	18 907	19 971	20 566	21 702	22 635
50 Wyoming	5 683	6 900	8 326	10 784	13 256	13 059	12 211	12 931	13 024	11 226	11 091	11 673	12 018	13 427	13 550	13 555	14 114	14 400	14 920	15879	16 244	16 420	17 015	19 113	20 418
51 Vermont	3 363	3 978	4 451	4 930	5 503	5 800	6 319	6 988	7 674	8 320	9 307	10 457	11 343	11 771	11 771	12 570	13 154	13 747	13 974	14662	15 510	16 294	17 155	18 124	19 149
52 Dakota del Norte	5 260	6 464	7 257	7 626	9 942	9 966	10 030	10 794	10 750	9 819	10 193	9 744	10 645	11 473	11 634	12 740	12 855	13 895	14 529	15855	15 910	17 053	17 093	18 556	19 005

Fuente: United States Department of Commerce (2004) "Bureau of Economic Analysis" <<http://www.bea.doc.gov/>>

Gráfico I-1

PUERTO RICO Y ESTADOS UNIDOS: CRECIMIENTO ECONÓMICO, 1947-2002

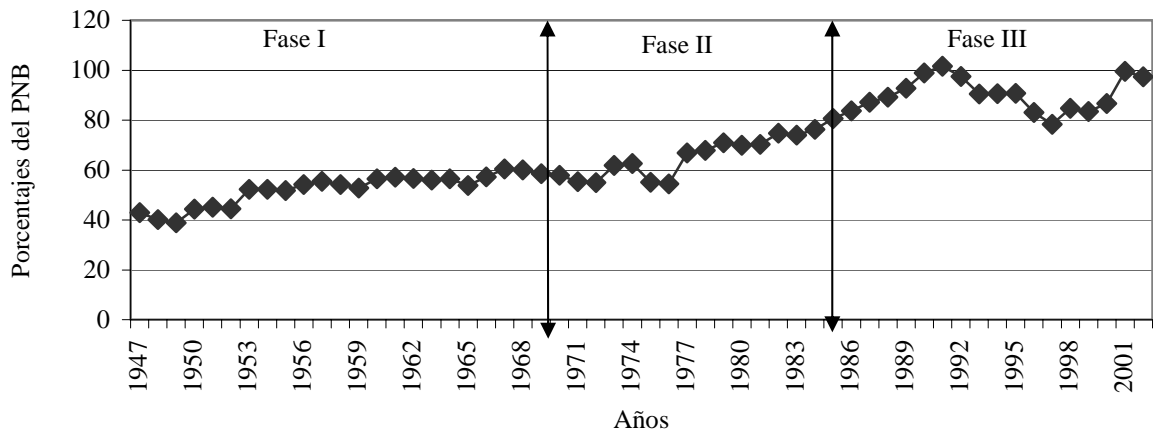


Fuente: Departamento de Comercio de los Estados Unidos, NPA Accounts and National Bureau of Economic Research (NBER).

Gráfico I-2

PUERTO RICO: EXPORTACIONES COMO PORCENTAJE DEL PNB, 1947-2001

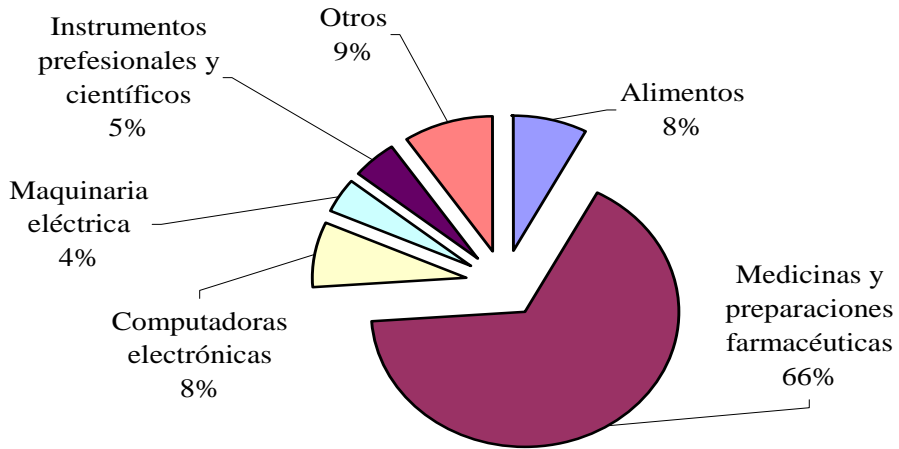
(Dólares constantes de 1954)



Fuente: Junta de Planificación de Puerto

Gráfico I-3

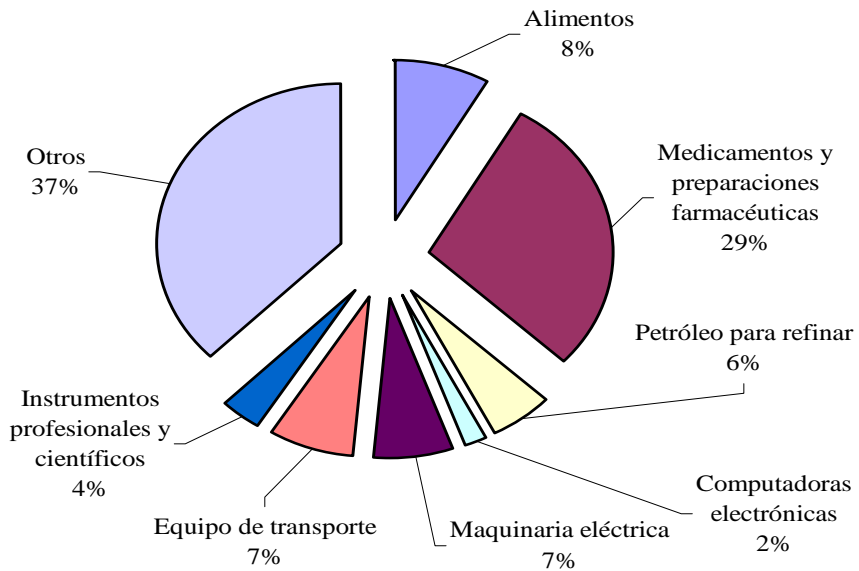
PUERTO RICO: EXPORTACIONES POR TIPOS DE BIENES, 2002



Fuente: Junta de Planificación de Puerto Rico.

Gráfico I-4

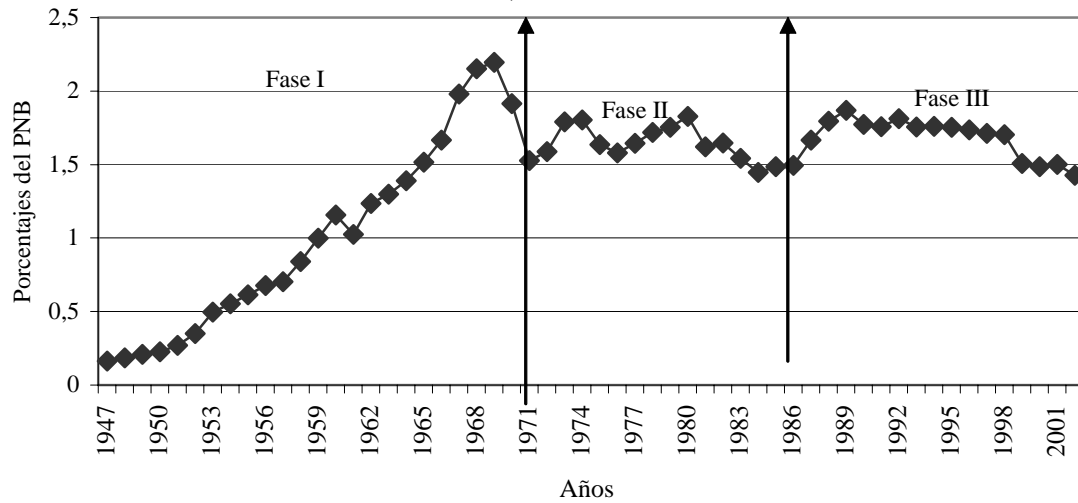
PUERTO RICO: IMPORTACIONES POR TIPOS DE BIENES, 2002



Fuente: Junta de Planificación de Puerto Rico.

Gráfico I-5

PUERTO RICO: INGRESOS POR TURISMO COMO PORCENTAJE DEL PNB, 1947-2002



Fuente: Junta de Planificación de Puerto Rico.

Anexo II

PUNTOS RELEVANTES PARA UNA SOLA ESTRATEGIA DE DESARROLLO

EJE ECONÓMICO	
a)	Competitividad y crecimiento
	<ul style="list-style-type: none"> ○ Fijar una meta realista para los 20 años venideros, basada en investigación rigurosa de la evolución y perspectivas de la estructura productiva de la isla en productividad por empleado, tanto a nivel de la economía como un todo, como a nivel sectorial y por industria (Cumbre para el Desarrollo Económico y Social de Puerto Rico, 2004). ○ Definir a Puerto Rico como “marca” mediante una estrategia integrada de promoción (Hacia la Economía Posible, 2003). ○ Promover la creación de marcas y nichos de mercado específicos para los productos agrícolas con valor agregado y reconocimiento de calidad (Puerto Rico 2025, 2004). ○ Reestructurar el sistema de promoción de exportaciones, reconociendo que crecientemente el comercio internacional es de bienes y servicios intermedios y que las empresas locales necesitan entender los mecanismos para insertarse efectivamente en las cadenas de abasto de empresas globales. Se requiere que la entidad pública responsable se dedique exclusivamente a esta gestión con una alta posición en la jerarquía gubernamental (Hacia la Economía Posible, 2003). ○ Puerto Rico debe comenzar a desarrollar su comercio regional y hacer esfuerzos por expandirlo hacia mercados vírgenes (Juntas con la Junta, 2004).
b)	Desarrollo empresarial
	<ul style="list-style-type: none"> ○ Es necesario que el gobierno diseñe y ponga en obra una campaña de educación para los empresarios locales sobre las ventajas de la conversión de sus empresas en corporaciones públicas (Cumbre para el Desarrollo Económico y Social de Puerto Rico, 2004). ○ Debe fomentarse el espíritu empresarial, promoviendo el autoempleo y las micro, pequeñas y medianas empresas. Como parte de la estrategia de promoción del autoempleo se ha de permitir que las personas que trabajen por cuenta propia puedan deducir sus gastos en seguro médico y el seguro social patronal de la contribución sobre ingresos (Cumbre para el Desarrollo Económico y Social de Puerto Rico, 2004). ○ Resulta imperativo establecer mecanismos adecuados para mejorar la divulgación de las leyes e incentivos que protegen o benefician a los pequeños comerciantes (Cumbre para el Desarrollo Económico y Social de Puerto Rico, 2004). ○ Se propone crear una ley de protección a las pequeñas empresas que subsidie, de forma escalonada y por período limitado, a las pequeñas empresas por aumentos en costos laborales causados por incrementos obligatorios en el salario mínimo. El propósito es proveer un período de transición que permita a las pequeñas empresas absorber estos incrementos sin reducir el empleo o cesar operaciones (Cumbre para el Desarrollo Económico y Social de Puerto Rico, 2004). ○ Para complementar la estrategia de desarrollo multisectorial, es necesario identificar y promover sectores manufactureros viables que tradicionalmente no se han establecido o desarrollado adecuadamente en Puerto Rico (i.e. agroindustria y metal-mecánico). La promoción de inversión extranjera tiene que completarse con inversiones de residentes para lograr un desarrollo económico sostenible (Cumbre para el Desarrollo Económico y Social de Puerto Rico, 2004).

/Continúa

(Continuación)

- Las organizaciones empresariales tienen que desempeñar un papel diferente en el nuevo esquema, asumiendo el papel de agentes catalíticos para propiciar condiciones que favorezcan un ambiente positivo para que las empresas sean más efectivas en sus políticas tecnológicas, en la identificación de mercados, en desarrollar la flexibilidad que requiere el nuevo contexto y en ser competidoras efectivas (Cumbre para el Desarrollo Económico y Social de Puerto Rico, 2004).
- Redefinir a la Administración de Fomento Económico como agencia cuya misión es estimular la creación de empresas, fortalecer las existentes y fomentar la actividad empresarial en el sector manufacturero (Nuevo Modelo de Desarrollo Económico, 1994).
- Expandir los esfuerzos de promoción en sectores seleccionados en el área de alta tecnología y en los servicios avanzados (Nuevo Modelo de Desarrollo Económico, 1994).
- Utilizar los beneficios contributivos federales, estatales y municipales como instrumentos de atracción de industrias (Nuevo Modelo de Desarrollo Económico, 1994).
- Establecer un servicio de extensión industrial que facilite a la industria local los servicios necesarios para que se familiarice con y adopte la nueva tecnología que le permita ser competitiva (Nuevo Modelo de Desarrollo Económico, 1994).
- Es necesario establecer guías que permitan una operación más adecuada de las franquicias (Cumbre para el Desarrollo Económico y Social de Puerto Rico, 2004).
- Se debe expandir la legislación de la banca internacional a oficinas matrices de compañías comerciales internacionales que se establezcan en Puerto Rico para atraer mayor número de empresas (Cumbre para el Desarrollo Económico y Social de Puerto Rico, 2004).
- La educación en comercio exterior debe comenzar desde la escuela elemental (Estrategias para el Desarrollo: Competitividad, Productividad y Eficiencia, 1997).
- El desarrollo de sólidas empresas locales es indispensable para el desarrollo de Puerto Rico. Para ello se requieren grandes inversiones en investigación y desarrollo local, así como transferencia de tecnología para apoyar a las empresas locales. Inversiones en capacitación en habilidades gerenciales, conocimiento técnico y acceso al capital de riesgo (Puerto Rico 2025, 2004).
- Propiciar mediante el proceso de negociación colectiva y la gestión legislativa formas efectivas de participación obrera en los beneficios, la propiedad (accionariados) y el proceso de toma de decisiones de la actividad empresarial (El Puerto Rico que Queremos, 1997).
- Crear una estrategia para proteger a las empresas puertorriqueñas frente a las extranjeras mediante tarifas competentes a los productos extranjeros (Segunda Cumbre Social, 2003).
- El gobierno debe rechazar cualquier legislación de carácter proteccionista que restrinja la competencia (Cumbre para el Desarrollo Económico y Social de Puerto Rico, 2004).
- Crear una corporación de desarrollo comunal y otros mecanismos para propiciar la actividad económica en las comunidades de escasos recursos (Nuevo Modelo de Desarrollo Económico, 1994).

/Continúa

(Continuación)

- Revisar la legislación comercial y laboral para asegurar que Puerto Rico cuente con la infraestructura jurídica en el nuevo contexto económico global (Nuevo Modelo de Desarrollo Económico, 1994).
- Evaluar los reglamentos de procedimiento para adecuarlos al nuevo contexto económico, simplificando su aplicación, mantenerlos vigentes cuando sea necesario, estableciendo parámetros precisos de tiempo que deben cumplir las agencias reguladoras (Nuevo Modelo de Desarrollo Económico, 1994).
- Promoción y desarrollo de cooperativas, organizaciones de carácter democrático, autogestionarias y solidarias, fundamentalmente de tipo industrial y en las áreas de servicios y producción. Su propósito fundamental será la promoción de empleo y servicios mancomunados en las áreas vitales de la economía, sin objetivos de lucro (Primera Cumbre Social, 2000).
- Crear un fondo (5% del presupuesto de cada agencia del gobierno) para el desarrollo de proyectos comunitarios diversos (económicos, educativos, cuidado de niños, culturales). Las comunidades planificarán las propuestas y llevarán a cabo los proyectos que se sometan al fondo (Primera Cumbre Social, 2000).
- Desarrollar una política de retención de empresas manufactureras en momentos en que la capacidad de atracción de Puerto Rico se ha reducido severamente. Se debe colocar en primer plano la retención de empresas a largo plazo (Juntas con la Junta, 2004).
- No se están usando los recursos federales para el desarrollo económico de la isla. Hay que crear los mecanismos para que las personas conozcan su disponibilidad (Juntas con la Junta, 2004).

c) Infraestructura

- Desreglamentar las tarifas para la transportación de carga terrestre (Cumbre para el Desarrollo Económico y Social de Puerto Rico, 2004).
- Es necesario que el gobierno venda las acciones de la PRTC (*Puerto Rican Telephone Company*) luego de su capitalización para evitar conflicto de intereses con la regulación (Cumbre para el Desarrollo Económico y Social de Puerto Rico, 2004).
- Se indica que la Junta de Planificación debe revisar el reglamento de Certificación de Servidumbres en el área de las telecomunicaciones para que el certificador sea la Junta Reglamentadora de Telecomunicaciones (22do. Taller-Foro de la Empresa Privada con el Gobierno, 2003).
- Hacer a las agencias de infraestructura más eficientes y fortalecer los mecanismos de coordinación y planificación de la inversión en infraestructura (Nuevo Modelo de Desarrollo Económico, 1994).
- Promoción de sistemas de transportación colectiva y trolleys (Juntas con la Junta, 2004).

/Continúa

(Continuación)

d) Inversiones y dirección del ahorro nacional

- La banca puertorriqueña debe ser más eficiente en sus servicios y reducir sus costos. Además, deben centralizarse los servicios de financiamiento a las políticas tecnológicas (Science and Technology Strategy, 1999).
- Crear nuevos incentivos al ahorro y la inversión, haciendo el ahorro más atractivo que el consumo mediante créditos tributarios por inversión en empresas ubicadas en Puerto Rico y eliminar los impuestos sobre ganancias de capital (Estrategias para el Desarrollo: Competitividad, Productividad y Eficiencia, 1997).
- Ofrecer créditos tributarios por inversión en transferencia de tecnología a operaciones radicadas en Puerto Rico (Estrategias para el Desarrollo: Competitividad, Productividad y Eficiencia, 1997).
- Retirar los valores e instrumentos financieros de la definición de activos sujetos al impuesto sobre la propiedad municipal a fin de estimular el ahorro local, la inversión externa y el desarrollo de la industria financiera (Estrategias para el Desarrollo: Competitividad, Productividad y Eficiencia, 1997).
- Eximir los valores de Puerto Rico de la definición de ingreso ordinario para las distribuciones de planes de pensiones privados a sus beneficiarios a fin de estimular el mercado de valores locales (Estrategias para el Desarrollo: Competitividad, Productividad y Eficiencia, 1997).
- Requerir del fiduciario y del emisor mayor información y una evaluación crediticia regular de las emisiones vigentes de deuda corporativa exenta de la Autoridad para el Financiamiento de Facilidades Industriales, Médicas y para el Control de Calidad Ambiental (AFICA), a fin de proveer al inversionista mejor información sobre su inversión (Estrategias para el Desarrollo: Competitividad, Productividad y Eficiencia, 1997).
- Vincular los incentivos a la inversión local y extranjera a condiciones orientadas por fines públicos como la educación, participación de los trabajadores, protección ambiental, modernización de los procesos de producción y control de calidad de los productos (El Puerto Rico que Queremos, 1997).
- Invertir ampliamente en las tecnologías de la información y comunicación más avanzadas y dar servicios económicos y confiables y acceso a todos los puertorriqueños (Puerto Rico 2025, 2004).
- Reconocer el trabajo, el ahorro y la inversión, alentando el capital local y externo en actividades que generen actividad económica (Nuevo Modelo de Desarrollo Económico, 1994).
- Reducir a 10% la tasa contributiva por concepto del ingreso devengado por valores de deuda corporativa con el propósito de estimular su emisión (Estrategias Para El Desarrollo: Competitividad, Productividad y Eficiencia, 1997).
- Adoptar legislación para permitir a las corporaciones establecer “ESOPs” (*Employee Stock Ownership Plan*), esto es, planes para que los empleados adquieran acciones de las corporaciones (Estrategias Para El Desarrollo: Competitividad, Productividad y Eficiencia, 1997).

/Continúa

(Conclusión)

- Llevar a cabo giras promocionales para inversionistas institucionales en los centros globales (Estrategias Para El Desarrollo: Competitividad, Productividad y Eficiencia, 1997).
- Permitir a los empleados de corporaciones que no cuentan con planes de retiro establecerlos mediante los fideicomisos conocidos como Planes Keogh, con los mismos incentivos de las cuentas de retiro individual (Estrategias para el Desarrollo: Competitividad, Productividad y Eficiencia, 1997).
- Reformar la ley que reglamenta los fideicomisos de bienes raíces (*Real State Investment Trust-REIT*) para permitir que los dividendos queden sujetos a un impuesto de retención del 10% (Estrategias para el Desarrollo: Competitividad, Productividad y Eficiencia, 1997).
- Reducir a 33% la tasa impositiva a corporaciones con emisión pública de acciones, dejando el dividendo sujeto a retención en 10% (Estrategias para el Desarrollo: Competitividad, Productividad y Eficiencia, 1997).
- Diferir la declaración de ganancias de capital sobre emisiones públicas mientras los réditos sean reinvertidos en Puerto Rico (Estrategias para el Desarrollo: Competitividad, Productividad y Eficiencia, 1997).
- Intensificar la política y proceso a apertura de la inversión privada en proyectos de infraestructura mediante la emisión de acciones o deuda debidamente clasificada (Estrategias para el Desarrollo: Competitividad, Productividad y Eficiencia, 1997).
- Plena participación del sector laboral en los beneficios y responsabilidades de las empresas privatizadas a fin de que el aumento de valor y ganancias de la reestructuración propuesta vaya a los empleados y que se conviertan en accionistas (Estrategias para el Desarrollo: Competitividad, Productividad y Eficiencia, 1997).
- Cambiar la manera de elaborar el Plan de Mejoras Permanentes. Fortalecer la evolución de proyectos individuales a fin de identificar el rendimiento de cada uno, precisar cuáles proyectos subsidian a otros de rendimiento inferior o deficitarios, desarrollar criterios socioeconómicos para continuar o aumentar la inversión en proyectos de baja rentabilidad, hacer explícito el proceso de selección de obras y establecimiento de prioridades entre diferentes renglones de inversión y regiones y separar la inversión en nuevas facilidades de la destinada a expansiones y reparaciones (Estrategias para el Desarrollo: Competitividad, Productividad y Eficiencia, 1997).

e) Nueva economía

- Promover alianzas entre el gobierno, universidades y firmas privadas para promover la inversión en investigación y desarrollo (Puerto Rico 2025, 2004).
- Posicionar a Puerto Rico como punto natural de la transferencia de tecnología en las Américas (Nuevo Modelo de Desarrollo Económico, 1994).
- Creación de un sistema de inteligencia para captar tendencias del contexto externo y sugerir la estrategia para tratar con ellas. Se trata de un sistema que permita monitorear los desarrollos tecnológicos importantes y absorberlos lo más rápido posible (Hacia la Economía Posible, 2003).

/Continúa

(Conclusión)

- Creación de un Instituto de Transferencia de Tecnología cuya misión sea crear los mecanismos para facilitar la transferencia de tecnología y ponerla a disposición de los diversos sectores (Hacia la Economía Posible, 2003).
- Cambio radical en la política industrial de Puerto Rico; se requieren inversiones considerables en infraestructura de investigación y desarrollo y transferencia de tecnología (Puerto Rico 2025, 2004).
- Promoción de Puerto Rico como centro de servicios de salud, educación y servicios empresariales profesionales (*outsourcing*), así como de las artes y el entretenimiento (Puerto Rico 2025, 2004).
- Crear incentivos para la producción de bienes y servicios culturales (infraestructura, recursos técnicos, humanos y financieros), de manera que se pueda desarrollar un sector local de ese tipo de actividades (Puerto Rico 2025, 2004).

f) Turismo

- El gobierno debe reconocer el turismo como instrumento eficaz, capaz de generar mayor crecimiento socioeconómico (Cumbre para el Desarrollo Económico y Social de Puerto Rico, 2004).
- Promover el financiamiento de facilidades turísticas mediante el mecanismo del Fondo de Desarrollo Turístico de Puerto Rico, los incentivos de inversión y los servicios descritos por la Ley para el Desarrollo Turístico de 1993 (Nuevo Modelo de Desarrollo Económico, 1994).
- Vender las propiedades hoteleras del gobierno a empresarios privados (Nuevo Modelo de Desarrollo Económico, 1994).
- El enfoque del desarrollo turístico actual, que pone énfasis en el turismo inducido (creación de atractivos como casinos, grandes complejos de playa, entre otros, debe dar lugar a uno que ponga el énfasis en el turismo orgánico (el que se basa en los atractivos naturales y culturales (Puerto Rico 2005, 1992).
- Se debe mejorar la calidad del servicio a los turistas y poner en orden las estadísticas del sector. Se deben incrementar los servicios de *charters* a la isla (Puerto Rico Tourism & Transportation Strategic Plan 2002-2006, 2002).

EJE SOCIAL**a) Educación**

- Las universidades deben desempeñar un papel importante en la transferencia de tecnología y así contribuir más al desarrollo económico. Sus currículos deben fomentar el espíritu de empresa (Science and Technology Strategy, 1999).
- Bajo las nuevas condiciones económicas es necesario coordinar efectivamente los conocimientos y destrezas de profesionales y técnicos para diseñar, financiar, producir, mercadear y dar servicios (Estrategias para el Desarrollo: Competitividad, Productividad y Eficiencia, 1997).

/Continúa

(Continuación)

- Es necesario que los participantes posean la capacidad de comunicación entre las profesiones y de comprender y asimilar conceptos de otros campos del conocimiento (Estrategias para el Desarrollo: Competitividad, Productividad y Eficiencia, 1997).
- Los participantes deben ser capaces de escuchar al equipo, procesar la información generada y modificar sus preconcepciones con base en ella (Estrategias para el Desarrollo: Competitividad, Productividad y Eficiencia, 1997).
- Desarrollar nuevos sistemas de calificación de la educación y el adiestramiento (Estrategias para el Desarrollo: Competitividad, Productividad y Eficiencia, 1997).
- Trabajar para establecer estándares vocacionales (técnico-profesionales) a nivel nacional y por sectores industriales y de servicios (Estrategias para el Desarrollo: Competitividad, Productividad y Eficiencia, 1997).
- Adoptar nuevas tecnologías educativas (Estrategias para el Desarrollo: Competitividad, Productividad y Eficiencia, 1997).
- Evitar que los recursos humanos se desperdicien en carreras inaceptables para los estudiantes y la sociedad (Estrategias para el Desarrollo: Competitividad, Productividad y Eficiencia, 1997).
- Proveer apoyos financieros a los sistemas post-secundaria para propiciar la competencia entre las instituciones educativas (Nuevo Modelo de Desarrollo Económico, 1994).
- Rediseñar los sistemas administrativos del sector educativo, incluyendo al CES (Consejo de Educación Superior) y al CGE (Consejo General de Ecuación) para mejorar la integración del sistema, su capacidad de planificación y asegurar la innovación necesaria (Hacia la Economía Posible, 2003).
- Crear redes de colaboración con recursos humanos puertorriqueños fuera del país (Hacia la Economía Posible, 2003).
- Desarrollar planes para atender los problemas de la decreciente calidad de las pruebas estandarizadas para estudiantes (secundaria K 12) y las altas tasas de deserción en los niveles secundario y superior (Puerto Rico 2025, 2004).
- Empezar cambios en la asignación presupuestaria de la educación para dar prioridad a los gastos en personal permanente de enseñanza y de investigación y desarrollo, en vez de gastos operativos y personal no académico como sucede ahora (Puerto Rico 2025, 2004).
- Incluir en el currículo el tema de la herencia cultural de Puerto Rico, permitiendo así la transmisión de valores y tradiciones culturales (Puerto Rico 2025, 2004).
- Iniciar la revalorización de la gestión de la enseñanza con la plena participación del maestro en un proceso de reforma y definición de filosofía educativa, teniendo como punto de partida la evolución de las escuelas de la comunidad (El Puerto Rico que Queremos, 1997).
- Organizar un programa especial de la escuela como centro de usos múltiples para la comunidad (El Puerto Rico que Queremos, 1997).

/Continúa

(Continuación)

- Creación de un fondo educativo equivalente a cierta fracción de la nómina y de mecanismos para que las empresas contribuyan a la educación de sus trabajadores, incluyendo incentivos vinculados al ascenso (El Puerto Rico que Queremos, 1997).
- Ampliar y democratizar el acceso de los sectores marginados a las oportunidades educativas, ofreciendo alternativas similares a las de las escuelas especializadas (Segunda Cumbre Social, 2003).
- El departamento de educación debe descentralizar la toma de decisiones, evaluando alternativas mediante proyectos piloto y permitiendo la participación de los educadores en las reformas educativas (Segunda Cumbre Social, 2003).
- Creación de centros y formación de personal de desarrollo infantil y juventud temprana. Se deberá crear una procuraduría para que los padres de familia participen en esta política pública y en la elaboración de la legislación respectiva; fomentar la investigación y publicación de investigaciones y facilitar el intercambio de experiencias (Primera Cumbre Social, 2000).
- Ofrecer cursos y conferencias de educación sexual (Juntas con la Junta, 2004).
- Creación de bibliotecas electrónicas (Juntas con la Junta, 2004).
- La computadora y otros recursos técnicos deben ser integrados al sistema educativo (Juntas con la Junta, 2004).
- Creación de escuelas vocacionales (Juntas con la Junta, 2004).

b) Empleo

- Proponer cambios en las leyes y reglamentos laborales, derecho de organización, jornada de trabajo, normas para el despido, mecanismos de solución de conflictos entre patrones y trabajadores, entre otros. Esto requerirá de análisis y diálogo del gobierno y los sectores involucrados (Segunda Cumbre Social, 2003).
- Realizar y profundizar reformas para mejorar los derechos de los trabajadores: aumento del número de semanas por licencia de maternidad y paternidad, aumentar al 100% el pago por licencia de maternidad, revisar la póliza del Fondo del Seguro del Estado, desempleo y otros aspectos para equilibrarlos en la reducción del número de horas, tiempo para adopción y licencia con paga para atender a hijos enfermos (Primera Cumbre Social, 2000).
- El readiestramiento de trabajadores y desempleados debe mantenerse y expandirse como política pública prioritaria, diseñando estrategias novedosas y efectivas para responder a los cambios que realmente demanda la economía (Cumbre para el Desarrollo Económico y Social de Puerto Rico, 2004).
- Revisar las leyes laborales para eliminar o reducir el costo de los impuestos, especialmente los aplicados al trabajo voluntario (Cumbre para el Desarrollo Económico y Social de Puerto Rico, 2004).
- Promover medidas para estimular al máximo la solución de disputas en el ámbito comercial y el obrero patronal mediante juntas de conciliación en sus varias formas (Cumbre para el Desarrollo Económico y Social de Puerto Rico, 2004).

/Continúa

(Continuación)

- Integrar los programas gubernamentales y empresariales de desloques de empleo y trabajo (Estrategias para el Desarrollo: Competitividad, Productividad y Eficiencia, 1997).
- Explorar la viabilidad de matrices de empleo por sectores industriales y de servicio con la participación de todos los sectores (Estrategias para el Desarrollo: Competitividad, Productividad y Eficiencia, 1997).
- Ensayar con los diseños de centros regionales, locales y municipales de empleo, juntas y consejos industriales para promover estándares, políticas, programas y objetivos de competitividad (Estrategias para el Desarrollo: Competitividad, Productividad y Eficiencia, 1997).
- Establecer normas que prescriban la discriminación de la mujer y garanticen efectivamente el principio de igual paga por igual trabajo (El Puerto Rico que Queremos, 1997).
- Adiestramiento para las personas desempleadas, desertores escolares y madres solteras. Se debe dar mayor promoción a los servicios y estrategias basadas en la necesidad de la población (Juntas con la Junta, 2004).

c) Salud

- Realización de un estudio completo de la Reforma de Salud por una entidad independiente, ajena a todo tipo de conflictos de interés (Cumbre para el Desarrollo Económico y Social de Puerto Rico, 2004).
- Adoptar un enfoque de educación dirigido al beneficiario para infundirle la responsabilidad de cuidar su salud (Cumbre para el Desarrollo Económico y Social de Puerto Rico, 2004).
- Establecer una red de salas de emergencias en toda la isla que permita el acceso rápido de los asegurados (Cumbre para el Desarrollo Económico y Social de Puerto Rico, 2004).
- Crear incentivos para los médicos primarios que logren mejores perfiles de salud de los beneficiarios (Cumbre para el Desarrollo Económico y Social de Puerto Rico, 2004).
- Rediseñar por completo el sistema de estadísticas de salud para disponer de información precisa y pertinente, ya que es indispensable para tomar decisiones de política pública acertadas (Cumbre para el Desarrollo Económico y Social de Puerto Rico, 2004).
- Se recomienda aumentar el número de empleados del Despacho Central (911) para que las llamadas sean contestadas inmediatamente (Cumbre para el Desarrollo Económico y Social de Puerto Rico, 2004).
- Extender la inmunidad del Estado a los médicos que enseñan a estudiantes en instituciones de salud vinculadas con escuelas de medicina (22do. Taller-Foro de la Empresa Privada con el Gobierno, 2003).
- Modificar la Ley de SIMED para darle mayores facultades y alternativas (22do. Taller-Foro de la Empresa Privada con el Gobierno, 2003).
- Legislar para limitar el plazo en que un menor representado puede demandar por impericia médica una vez que se determine el daño (22do. Taller-Foro de la Empresa Privada con el Gobierno, 2003).
- Establecer límites monetarios a las reclamaciones por impericia en casos de daños por sufrimiento mental y moral (22do. Taller-Foro de la Empresa Privada con el Gobierno, 2003).

/Continúa

(Continuación)

- Establecer que el error de juicio profesional no es sinónimo de negligencia en demandas por impericia (22do. Taller-Foro de la Empresa Privada con el Gobierno, 2003).
- Legislar para establecer la política pública del rol de los Administradores de Servicios de Farmacia (PBM, por sus siglas en inglés) (22do. Taller-Foro de la Empresa Privada con el Gobierno, 2003).
- Sustituir el sistema de libre selección por cuidado dirigido (22do. Taller-Foro de la Empresa Privada con el Gobierno, 2003).
- Revisar la legislación y la reglamentación de los medicamentos y realizar estudios de costos y mejor administración de los medicamentos, reducir sus costos, racionalizar su consumo, entre otros (Segunda Cumbre Social, 2003).
- Crear un instituto independiente regulador de la salud cuya misión sea velar por la integridad del sistema y promover la representación de los sectores interesados por 10 años o más (Primera Cumbre Social, 2000).
- Creación de programas integrados al Plan Nacional de Salud para atender enfermedades mentales, SIDA y adicción a las drogas (El Puerto Rico que Queremos, 1997).
- Fortalecimiento del Fondo de Seguro del Estado con el fin de mejorar los beneficios de los trabajadores lesionados (El Puerto Rico que Queremos, 1997).
- Mejorar las facilidades para tratamientos de rehabilitación (Juntas con la Junta, 2004).

d) Seguridad

- El tráfico de drogas en las instituciones penales hace suponer una situación de corrupción o cuando menos desidia de los funcionarios responsables, lo cual se debe atender inmediatamente (Cumbre para el Desarrollo Económico y Social de Puerto Rico, 2004).
- La medicación de drogas es práctica aceptada en diversos países, experiencia que debe ser estudiada para aprender de ella y diseñar una política pública de mayor efectividad para la isla (Cumbre para el Desarrollo Económico y Social de Puerto Rico, 2004).
- Definición e implementación de estrategias preventivas multidisciplinarias con enfoque hacia la población más vulnerable y que integre las acciones de las dependencias del gobierno y organizaciones humanitarias (Puerto Rico 2025, 2004).
- Tomar acciones decididas y coherentes para controlar y reducir el crimen a corto y largo plazo, combatiendo causas y efectos (Nuevo Modelo de Desarrollo Económico, 1994).
- Reestructurar el sistema carcelario para sustituir los presidios convencionales por cárceles comunitarias (El Puerto Rico que Queremos, 1997).
- Buscar métodos para solucionar el problema de la violencia familiar mediante una cultura de paz, cambio de la visión social sobre los roles de género y del poder de los padres sobre los hijos (Segunda Cumbre Social, 2003).
- Utilización de tecnología y especialización de los cuerpos policiales con el objetivo de brindar mayor seguridad a los ciudadanos (Juntas con la Junta, 2004).

/Continúa

(Conclusión)	
e)	Vejez
	<ul style="list-style-type: none"> ○ Es necesario modificar la legislación para atender las necesidades más urgentes de la población de edad avanzada que está impedida físicamente, garantizando su seguridad, dignidad, felicidad y libertad en la sociedad (Cumbre para el Desarrollo Económico y Social de Puerto Rico, 2004). ○ Se propone duplicar la deducción al ingreso bruto ajustado por dependientes mayores de 65 años (Cumbre para el Desarrollo Económico y Social de Puerto Rico, 2004).
f)	Vivienda
	<ul style="list-style-type: none"> ○ El gobierno debe continuar el programa establecido con el sector privado para construcción de vivienda de interés social. El programa debe ampliarse para cubrir aspectos de demanda social mediante un programa complementario de segunda hipoteca para ampliaciones del área construida de los hogares (Cumbre para el Desarrollo Económico y Social de Puerto Rico, 2004). ○ Mejorar la comunicación entre residentes y las administradoras de residenciales y promover una mayor participación de los residentes en la revisión de los reglamentos (Segunda Cumbre Social, 2003). ○ Respaldo público a la implantación del modelo cooperativista en la administración de vivienda (Segunda Cumbre Social, 2003). ○ Articular un programa de vivienda social de ayuda mutua y esfuerzo propio, incentivando la restauración y construcción de viviendas de la clase asalariada. Esto debe estar en armonía con una política de uso de suelo que proteja al ambiente y ayude al desarrollo de la transportación colectiva (El Puerto Rico que Queremos, 1997).

EJE AMBIENTAL	
a)	Agua
	<ul style="list-style-type: none"> ○ Se deben continuar los programas de reforestación en los que participan los sectores privado y público (Cumbre para el Desarrollo Económico y Social de Puerto Rico, 2004). ○ Utilizar las cuencas hidrográficas como unidades de planificación (Primera Cumbre Social, 2000). ○ Asignar alta prioridad presupuestal a la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados y establecer mecanismos para financiar sistemas adecuados para comunidades sin agua (Primera Cumbre Social, 2000).
	/Continúa

(Conclusión)	
b)	Contaminación
	<ul style="list-style-type: none"> ○ Los temas de disposición de desperdicios sólidos y las alternativas para el recurso y el reciclaje deben ser incluidos en el currículo escolar desde los grados primarios (Cumbre para el Desarrollo Económico y Social de Puerto Rico, 2004). ○ Se debe promover reciclaje, reuso y uso de basura para generar electricidad (Cumbre para el Desarrollo Económico y Social de Puerto Rico, 2004). ○ Mejorar la infraestructura de residuos industriales, crear el sistema de drenaje industrial y adoptar sitios para confinar residuos peligrosos (Puerto Rico 2025, 2004). ○ Aplicar ampliamente fuentes renovables de energía con empleo de tecnologías limpias. La energía eléctrica no sólo es cara, sino que genera el 71% de la contaminación industrial del aire y el 33% de la descarga superficial de agua industrial en la isla (Puerto Rico 2025, 2004).
c)	Uso del suelo
	<ul style="list-style-type: none"> ○ Es importante fomentar el mercado de bienes raíces mediante leyes que establezcan estándares flexibles para el desarrollo con un mínimo de requisitos administrativos. Hay que evaluar el costo de los reglamentos existentes y crear esquemas más económicos (Puerto Rico 2025, 2004). ○ El plan de uso del suelo es un prerrequisito para lograr objetivos relacionados al desarrollo de determinadas actividades y un instrumento esencial para asegurar el desarrollo sustentable. Sin un plan de uso del suelo es muy difícil resolver racionalmente el problema de los permisos (Hacia la Economía Posible, 2003). ○ Orientar a los municipios sobre la importancia de un plan de ordenamiento territorial que permita la clasificación adecuada de los terrenos para establecer lo que, dentro del desarrollo, es reconciliable con el ambiente (Segunda Cumbre Social, 2003). ○ Impulsar programas educativos sobre uso y conservación del ambiente para llegar a acuerdos sobre uso del suelo, expansión urbana y construcción (Segunda Cumbre Social, 2003). ○ Implantar rigurosamente las políticas existentes de planificación de uso del suelo. Crear mecanismos e instrumentos que fiscalicen la implantación de la política ambiental y territorial y a las agencias que las ejecutan (Primera Cumbre Social, 2000). ○ Protección y uso adecuado del medio ambiente. Detener la destrucción de los campos y los terrenos agrícolas y reconstruir las ciudades (Primera Cumbre Social, 2000).

EJE POLÍTICO
a) Papel del Estado
<ul style="list-style-type: none"> ○ El Gobierno debe reconocer la necesidad de darle continuidad a programas y proyectos gubernamentales estratégicos, independientemente del partido en el poder y la administración en funciones (Cumbre para el Desarrollo Económico y Social de Puerto Rico, 2004). ○ Integrar más efectivamente a los municipios en las iniciativas de desarrollo. Un ejemplo: INTECO (Iniciativa Tecnológica Centro Oriental). Lo importante es maximizar el potencial de cada área. Esto requiere reexaminar la ley de Municipios Autónomos y el marco jurídico de las iniciativas comunitarias. Requiere un esfuerzo concertado para descentralizar actividades del sector público y aprovechar las oportunidades en las regiones (Hacia la Economía Posible, 2003). ○ Crear una corporación de desarrollo comunal y otros mecanismos para propiciar la actividad económica en las comunidades de escasos recursos (Nuevo Modelo de Desarrollo Económico, 1994). ○ Constituir una entidad privada para promover el desarrollo económico. Ésta podría ser una iniciativa de organizaciones del sector privado y sindicatos para lograr consensos y dar continuidad a iniciativas de desarrollo económico. Esta entidad necesariamente tendría que mantener relaciones estrechas con el gobierno central y los gobiernos municipales (Hacia la Economía Posible, 2003). ○ Mayor participación del sector privado en las actividades promocionales del desarrollo, para lo cual es necesario un nuevo concepto del sistema de promoción económica, reconociendo que el desarrollo requiere diversos enfoques, partiendo de nuevos factores impulsores —por ejemplo, la fusión de la manufactura y los servicios, completar cadenas de valor, y otros— y el contexto competitivo. Se requiere reestructurar las agencias responsables de la promoción económica en el gobierno, particularmente PRIDCO (Puerto Rico Industrial Development Company) y el DDEC (Departamento de Desarrollo Económico y Comercio) (Hacia la Economía Posible, 2003). ○ Redefinir la función de las compras del gobierno y concebirla como instrumento de desarrollo. El proceso de compras públicas puede ser un factor importante para crear actividad económica en las empresas locales, estimular su fortalecimiento tecnológico y consolidar los <i>clusters</i> (Hacia la Economía Posible, 2003). ○ Reconocer que los recursos destinados a la agricultura deben guardar proporción con la contribución del sector al producto bruto y que la política hacia el sector requiere cambios profundos (Nuevo Modelo de Desarrollo Económico, 1994). ○ Reestructurar el sector con base en la productividad con criterios de costo-efectividad y concentrar esfuerzos en la agricultura industrializada y productiva (Nuevo Modelo de Desarrollo Económico, 1994). ○ Reconocer que mucha de la actividad agroindustrial comparte características con los sectores industriales y comerciales y que los mecanismos y enfoques tradicionales del sector agrícola ya no son adecuados (Nuevo Modelo de Desarrollo Económico, 1994). ○ El gobierno debe abandonar el negocio de la agricultura, particularmente la industria azucarera, y otras áreas en que opera fincas y procesadoras (Puerto Rico 2005, 1992).
/Continúa

(Continuación)	
b)	Burocracia y trámites públicos
	<ul style="list-style-type: none"> ○ La Oficina de Gerencia y Presupuesto o alguna otra pertinente debe coordinar los proyectos y programas de las agencias en trámites públicos para evitar descoordinación y duplicidad de funciones (22do. Taller-Foro de la Empresa Privada con el Gobierno, 2003). ○ Es necesario establecer sanciones para asegurar que los funcionarios públicos tramiten eficientemente los pagos del gobierno, para lo cual se propone que se legisle que los pagos en mora de más de 30 días paguen al acreedor una tasa de interés igual a la tasa primaria (Cumbre para el Desarrollo Económico y Social de Puerto Rico, 2004). ○ Debe ser ampliada la red de Servicios al Ciudadano para permitir el pago de servicios gubernamentales con tarjeta de crédito y de débito (Cumbre para el Desarrollo Económico y Social de Puerto Rico, 2004). ○ Estudiar con el gobierno la viabilidad de un sistema como el del estado de Florida, donde una tarjeta con validez de un año certifica que el empresario ha cumplido los trámites para hacer negocios con el gobierno (22do. Taller-Foro de la Empresa Privada con el Gobierno, 2003). ○ Crear un departamento sombrilla que contribuya a agilizar el funcionamiento de las agencias mediante una mejor coordinación, que facilite la formulación e implantación de las políticas y estrategias sectoriales y asegure su integración a la misión del gobierno en turno (Nuevo Modelo de Desarrollo Económico, 1994). ○ Estudiar la estructura de la rama ejecutiva en aras de agilizar el servicio que le presta al ciudadano, pero no como pretexto para dismantelar instituciones y discontinuar funciones que son consustanciales al Estado (El Puerto Rico que Queremos, 1997). ○ Las agencias públicas que intervienen en el campo deben reorganizarse, ya que son muchas, generan confusión, duplican esfuerzos y crean dificultades de manejo de la política pública (Puerto Rico 2005, 1992).
c)	Elementos fiscales
	<ul style="list-style-type: none"> ○ Se deben permitir las divisiones (<i>splits</i>) de las sociedades económicas sin penalidad fiscal (Cumbre para el Desarrollo Económico y Social de Puerto Rico, 2004). ○ Se propone una legislación que provea subsidio económico y/o créditos fiscales para los patrones que establezcan centros de cuidados diurno para los hijos y dependientes ancianos o incapacitados de sus empleados (Cumbre para el Desarrollo Económico y Social de Puerto Rico, 2004). ○ Se propone reformar el Código de Rentas Internas de Puerto Rico para permitir la deducción del monto completo de los donativos de contribuyentes a organizaciones caritativas y educativas (Cumbre para el Desarrollo Económico y Social de Puerto Rico, 2004). ○ Se propone eliminar el requisito de un mínimo de cinco empleados para que las empresas obtengan exención contributiva por exportación (Cumbre para el Desarrollo Económico y Social de Puerto Rico, 2004).
	/Continúa

(Continuación)

- Legislar para establecer un término prescriptivo que permita eliminar del expediente del contribuyente el cobro de deudas contributivas de bienes inmuebles anteriores al año económico de 1991 (22do. Taller-Foro de la Empresa Privada con el Gobierno, 2003).
- Sustituir el actual sistema de arbitrio por una contribución sobre las ventas (*sales tax*) (22do. Taller-Foro de la Empresa Privada con el Gobierno, 2003).
- Definir prioridades y objetivos para presupuestos multianuales (Hacia la Economía Posible, 2003).
- Simplificar el sistema fiscal para su mejor administración y que propicie la inversión. Entre las opciones propuestas figuran el *flat tax*, una combinación de éste con un impuesto al consumo, la eliminación del arbitrio y el *cash flow income tax* (Hacia la Economía Posible, 2003).
- Revisar los gastos públicos, particularmente los subsidios, los que posiblemente no son la mejor manera de usar los fondos públicos, y restringir su aumento (Hacia la Economía Posible, 2003).
- Revisar inmediatamente un análisis de los subsidios explícitos e implícitos en el presupuesto del gobierno y en la estructura de costos de las corporaciones públicas, con miras a propiciar un uso más productivo de los recursos fiscales. Grosso modo se calcula que el presupuesto consolidado del Estado Libre Asociado incluye entre 1.500 y 2.000 de millones de dólares en subsidios de distinto tipo, pocos de los cuales han sido evaluados en términos de su necesidad y efectividad. Canalizar correctamente estos fondos podría representar un impulso significativo al desarrollo (Hacia la Economía Posible, 2003).
- Debe implantarse un sistema presupuestal de *zero-based budgeting* y de *zero-based organization* tan pronto como sea posible. Estas medidas deben ir acompañadas de presupuestos multianuales. El objetivo es mejorar el uso de los recursos fiscales y crear las condiciones para limitar el crecimiento del gobierno y hacerlo más flexible (Hacia la Economía Posible, 2003).
- Se propone bajar la tasa de contribución sobre el ingreso a 10% para estimular la inversión (Estrategias para el Desarrollo: Competitividad, Productividad y Eficiencia, 1997).
- Promover cambios en la legislación federal para que los dividendos de compañías puertorriqueñas tributen en Estados Unidos la misma tasa de Puerto Rico (Estrategias para el Desarrollo: Competitividad, Productividad y Eficiencia, 1997).
- Legislar para que las corporaciones familiares no paguen impuestos sobre dividendos y baje su tasa corporativa (Estrategias para el Desarrollo: Competitividad, Productividad y Eficiencia, 1997).
- Promover cambios en la legislación federal para reinstalar el concepto QPSII (*Qualified Possession Source Investment Income*) para inversiones pasivas de corporaciones subsidiarias de empresas estadounidenses, siempre que inviertan en Puerto Rico (Estrategias para el Desarrollo: Competitividad, Productividad y Eficiencia, 1997).
- Bajar la tasa corporativa de compañías públicas y familiares a 30%, exentando a las segundas de impuesto sobre dividendos (Estrategias para el Desarrollo: Competitividad, Productividad y Eficiencia, 1997).

/Continúa

(Continuación)

- Ampliar y balancear la base contributiva para lograr mayor equidad fiscal (Nuevo Modelo de Desarrollo Económico, 1994).
- Simplificar la estructura contributiva para hacerla más transparente y manejable, eliminando la reglamentación innecesaria (Nuevo Modelo de Desarrollo Económico, 1994).
- Propiciar un clima de confianza en el sistema impositivo (Nuevo Modelo de Desarrollo Económico, 1994).
- Desalentar las actividades ilegales mediante la fiscalización y la acción punitiva (Nuevo Modelo de Desarrollo Económico, 1994).
- Establecer un sistema de información que permita maximizar los rendimientos en fiscalización, control y manejo administrativo (Nuevo Modelo de Desarrollo Económico, 1994).

d) Leyes y reglamentaciones

- Se propone abrir la competencia en los servicios de la Corporación del Fondo de Seguro del Estado, permitiendo que el sector privado compita con el gobierno en la provisión de seguros por accidentes de trabajo (Cumbre para el Desarrollo Económico y Social de Puerto Rico, 2004).
- Crear una oficina legislativa que estudie los efectos esperados de la competitividad de los proyectos de ley y que todo nuevo reglamento se justifique con un análisis costo/beneficio socioeconómico (Cumbre para el Desarrollo Económico y Social de Puerto Rico, 2004).
- Crear comités de participación del sector privado en la elaboración de reglamentos de manera que se cuente con el asesoramiento del sector que en última instancia será afectado por ellos (22do. Taller-Foro de la Empresa Privada con el Gobierno, 2003).
- Dar autonomía presupuestaria a la rama judicial mediante la fijación de un porcentaje adecuado de la renta pública (Primera Cumbre Social, 2000).
- Instituir una Asamblea Legislativa unicameral basada en el principio de representación proporcional (El Puerto Rico que Queremos, 1997).

e) Corrupción

- El gobierno debe adoptar una clara política pública para investigar y juzgar con rigor los casos de corrupción en las compras y subastas del gobierno (Cumbre para el Desarrollo Económico y Social de Puerto Rico, 2004).
- Obligar a las asociaciones y colegios profesionales (abogados, ingenieros, arquitectos, corredores de bienes raíces, tasadores, comerciantes y sindicatos) a que impongan sanciones disciplinarias severas a sus miembros que incurran en actos de corrupción (Segunda Cumbre Social, 2003).
- Aprobación legislativa de medidas para evitar la corrupción gubernamental que presente la Comisión Independiente de Ciudadanos para Evaluar Transacciones Gubernamentales (Segunda Cumbre Social, 2003).

/Continúa

(Conclusión)

- Fortalecer la Oficina de la Contraloría para que dependa del Departamento de Justicia al procesar a funcionarios públicos acusados de corrupción. (El Puerto Rico que Queremos, 1997).

f) Participación de la sociedad civil

- Las uniones obreras deben tener plena participación en los esfuerzos del gobierno, las instituciones no gubernamentales y el sector privado, en el fomento, desarrollo, diseño e implementación de una nueva cultura de trabajo basada en el objetivo común de aumentar la productividad y fortalecer la competitividad del país (Cumbre para el Desarrollo Económico y Social de Puerto Rico, 2004).
- Los grupos ambientalistas deben integrarse a los esfuerzos para definir los fundamentos de la competitividad, de manera que no sólo contribuyan al diseño de reglas ambientales correctas, sino que ayuden a comunicar al público la importancia de una política ambiental innovadora y dinámica (Cumbre para el Desarrollo Económico y Social de Puerto Rico, 2004).
- Permitir la participación del sector privado en la elaboración de los reglamentos en materia ambiental (Cumbre para el Desarrollo Económico y Social de Puerto Rico, 2004).
- La rama judicial debe adoptar mejores mecanismos de comunicación para informar a la comunidad sobre su estructura, funcionamiento, actividades, servicios y obligaciones de sus integrantes, así como de los derechos y obligaciones de los ciudadanos (Primera Cumbre Social, 2000).
- Crear mecanismos para que la sociedad civil pueda participar en la discusión de los proyectos de ley que afecten a los sectores laborales, de administración de comunidades, entre otros, antes de ser aprobados por la legislatura (Primera Cumbre Social, 2000).

ÍNDICE DE AUTORES

Juan Lara. Doctor en economía por la Universidad del Estado de Nueva York en Stony Brook. Antes del doctorado, cursó estudios de economía en la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras, donde actualmente es catedrático de economía. Enseñó durante varios años en la Universidad de Temple y en Haverford College, ambos en la ciudad de Filadelfia, Estados Unidos. Fue Director del Servicio de América Latina en *Wharton Econometric Forecasting Associates*, empresa privada de previsiones económicas donde se desempeñó también como economista del Servicio de México. Desde 1986 es socio de Estudios Técnicos, Inc., empresa de asesoría económica en Puerto Rico, donde ha prestado servicios de consultor en economía a entidades bancarias, empresas de la industria de la construcción y agencias del Gobierno de Puerto Rico.

Paul Latortue. Cursó estudios de economía y administración de empresas en Puerto Rico. Es doctor en economía por la universidad del Estado de Nueva York. Profesor en la Universidad de Puerto Rico, recinto de Río Piedras desde 1980. Dirigió allí el centro de investigaciones comerciales y el departamento de gerencia. Actualmente, es Decano interino de la Facultad de Administración de Empresas del mismo recinto. En su nativo Haití, de 1995 a 2001 fue director ejecutivo de la Unidad Central de Gestión (UCG), dependencia del Primer Ministro a cargo de la ejecución de más de 350 proyectos de reparación a la infraestructura, con financiamiento del BID y del Banco Mundial. Ha sido expositor en numerosos seminarios, conferencias y talleres en el Caribe, Norteamérica, Centroamérica, Europa y África.

Francisco E. Martínez. Maestro *magna cum laude* en economía por la Universidad de Puerto Rico, con estudios de doctorado en economía y ciencia regional de la Universidad de Pennsylvania. Trabajó en el *First Federal Savings Bank*, hoy *First Bank*, donde fue vicepresidente y director de estudios económicos. Dirigió la División de Investigación y Estudios Económicos de la empresa consultora Clapp & Mayne, Inc. de San Juan. Ha sido Director de Finanzas de la Administración Central y asesor económico de varios Presidentes de la Universidad de Puerto Rico. Es catedrático y director de la Unidad de Investigaciones Económicas del Departamento de Economía de la Universidad de Puerto Rico y asesor principal de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Representantes de Puerto Rico. Autor de varios estudios sobre la economía de Puerto Rico, economía regional y finanzas. Ha participado en seminarios, conferencias y talleres en América Latina, el Caribe y los Estados Unidos.

Jorge Mario Martínez Piva. Licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica y maestro en Política Económica y Comercio Internacional por la Universidad Nacional, Costa Rica. Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Autónoma de Madrid, donde realizó estudios de Desarrollo e Integración Económica. Ha trabajado en la Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares de Costa Rica, en el área de integración económica de la Federación de Entidades Privadas de Centroamérica y Panamá (FEDEPRICAP) y en la academia como investigador de la Universidad Nacional, Costa Rica (Cátedra Víctor Sanabria). Trabajó como especialista comercial para la Organización de Estados Americanos (OEA) y es Oficial de Asuntos Económicos de la CEPAL en México. Es autor de varios estudios sobre integración comercial en Centroamérica y el Caribe. Ha sido profesor en América Latina y Europa y ponente en varios seminarios y conferencias internacionales.

Jorge Máttar. Cursó estudios de actuaría y economía en México y en el Reino Unido. Es maestro en economía aplicada por la Universidad de Cambridge, Inglaterra. Ha sido investigador del Departamento de Economía Aplicada de dicha universidad y del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) en México. Ha trabajado como consultor de la ONU, Director de Estudios Sectoriales del Grupo Financiero Serfin y oficial de asuntos económicos y coordinador de investigación de la CEPAL en México. Es el Director Adjunto de la Sede Subregional de la CEPAL en México. Ha coordinado proyectos y estudios sobre desarrollo económico y social en diversos países de América Latina y el Caribe y ha participado en misiones de cooperación técnica con gobiernos de la región. Ha publicado trabajos relacionados con desarrollo, política económica, política industrial y pequeña empresa. Ha participado en seminarios, conferencias y talleres en América Latina, Europa, Japón y los Estados Unidos.

Esteban Pérez. Obtuvo Maestría y Doctorado en la New School University de Nueva York. Ha trabajado para el UNICEF; ha sido consultor para el PNUD y la CEPAL. Ha sido profesor asociado de economía en la Universidad de Santiago de Chile, y dictado cursos de economía avanzada en la Universidad Arcis (Santiago de Chile) y en el programa de Magister de Administración de Empresas (MADE) de la Universidad de Chile. Desde 1995 se ha desempeñado como Oficial de Asuntos Económicos de la CEPAL en México y Trinidad y Tabago. Ha publicado en las revistas especializadas *Investigación Económica*, *Revista de la CEPAL*, *Journal of Post Keynesian Economics*, *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, *Review of Political Economy* y *The Economic Record*. Su más reciente publicación es “The Standard Approach to Stabilisation and its Implications for Small Economies” en *The Fiscal Experience in the Caribbean, Emerging Issues and Problems*, editado por Ramesh Ramsaran, Caribbean Center for Monetary Studies, The University of the West Indies, St. Augustine (2004).

Pedro J. Rivera Guzmán. Licenciado en Economía por la Universidad de Puerto Rico. Maestro en Economía Aplicada y Doctor en Economía por la Universidad del Estado de Nueva York, recinto de Binghamton. Ha impartido cursos sobre desarrollo económico del Caribe, pensamiento económico, economía de Puerto Rico e integración económica en universidades de Puerto Rico, República Dominicana, Estados Unidos y Colombia. Ha publicado artículos en libros, revistas profesionales y periódicos sobre estos temas. Ha dictado conferencias en Haití, Cuba, República Dominicana, Jamaica, Puerto Rico, Trinidad y Tabago, Santa Lucía y San Martín. Fue Presidente de la Asociación de Economistas del Caribe y de la Asociación de Economistas de Puerto Rico. Es miembro de honor de la Asociación Nacional de Economistas y Contadores de Cuba. Ha sido consultor para el Gobierno de Puerto Rico en áreas de desarrollo municipal, productividad y economía internacional. Actualmente dirige el Instituto de Estudios del Caribe de la Universidad de Puerto Rico.

Orlando Sotomayor. Doctor en economía por la Universidad Cornell y actualmente se desempeña como catedrático en la Universidad de Puerto Rico, Recinto Universitario de Mayagüez. Es autor del libro *Poverty and Income Inequality in Puerto Rico* y ha publicado artículos sobre distribución de los salarios, desigualdad y pobreza en la *Revista de Ciencias Sociales*, *Review of Income and Wealth*, *World Development* e *Industrial and Labor Relations Review*, entre otras. Ha colaborado en proyectos auspiciados por la Oficina de la Presidencia de la Universidad de Puerto Rico, la fundación *Russell Sage* de Nueva York, la fundación Getúlio Vargas de Río de Janeiro y el Instituto Brookings de Washington D. C. Ha participado en talleres y congresos en Puerto Rico, los Estados Unidos, América Latina y Europa.