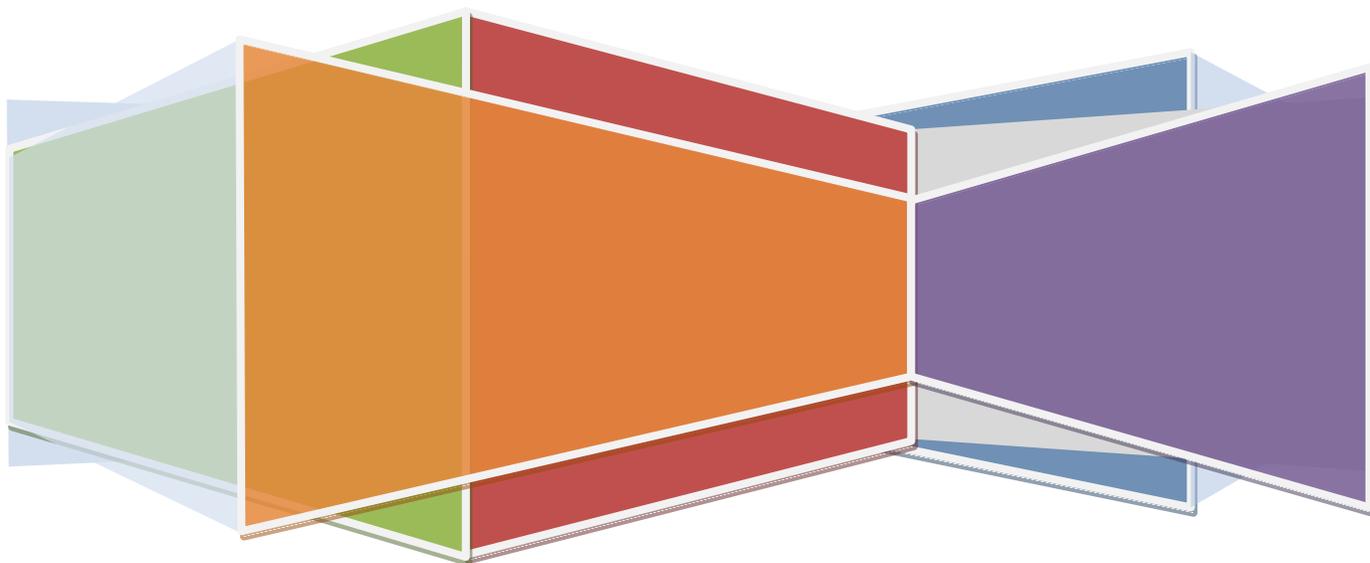


Proyecto de Práctica Intramural
Departamento de Economía
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de Puerto Rico
Recinto de Río Piedras

EFECTOS SOBRE LA COMPETITIVIDAD DE PUERTO RICO DE POSIBLES CAMBIOS EN LA LEY 600

INFORME FINAL



14 de marzo de 2014

EFFECTOS SOBRE LA COMPETITIVIDAD DE PUERTO RICO DE POSIBLES CAMBIOS EN LA LEY 600*

Grupo de Trabajo:

Investigadores:

José Javier Colón Morera
*Departamento de Ciencias Políticas,
Universidad de Puerto Rico
Recinto de Río Piedras*

Ángel L. Ruiz Mercado
*Facultad de Ciencias Económicas y
Administrativas
Universidad Interamericana
Recinto Metropolitano*

Eileen V. Segarra Alméstica
*Departamento de Economía,
Universidad de Puerto Rico
Recinto de Río Piedras*

Alicia Rodríguez Castro
*Departamento de Economía,
Universidad de Puerto Rico
Recinto de Río Piedras*

Juan Lara Fontáñez
*Departamento de Economía,
Universidad de Puerto Rico
Recinto de Río Piedras*

Indira Luciano Montalvo
*Departamento de Economía,
Universidad de Puerto Rico
Recinto de Río Piedras*

Asistentes de Investigación

Alexandra M. Febles Miranda
Federico A. Goyechea Pabón
Angélica V. Marrero Sánchez
Nitzamarie Pabón Vélez

Editora:

Evelyn Otero Figueroa

Este estudio fue auspiciado por la Compañía de Comercio y Exportación de Puerto Rico.

*Documento bajo edición.

Índice

Resumen ejecutivo 1

- A. Estudios sobre la relación entre el estatus y la economía: un repaso de la literatura.. 3
- B. El Congreso y los escenarios del estatus político..... 5
- C. La estadidad y el cambio de régimen fiscal en el Puerto Rico de hoy 6
- D. El comercio exterior bajo el mercado común de Estados Unidos y las empresas locales 11
- E. La estadidad y la convergencia económica de Puerto Rico con Estados Unidos..... 12
- F. Conclusiones 16
- G. Recomendaciones 17

Capítulo 1: El Congreso de Estados Unidos y los escenarios políticos del estatus: una evaluación crítica..... 19

- A. Introducción..... 19
- B. Definición del problema..... 22
- C. Trasfondo general..... 23
- D. El plebiscito de 2012 27
- E. El HR 2000 29
- F. El plan de Obama versus el HR 2000..... 30
- G. La crisis fiscal de Puerto Rico..... 32
- H. El estatus en el complicado escenario del Congreso 36
- I. El escenario del Congreso y las presiones electorales 40
- J. El *Tea Party*..... 42
- K. A modo de conclusión..... 44
- Referencias..... 46

Capítulo 2: Reseña de la literatura 66

- A. Introducción..... 66
- B. Impactos fiscales 67
- C. Las opciones políticas y su relación con el desarrollo económico..... 76
- D. Cuantificación de impactos 77

E.	Desarrollo económico.....	79
F.	Visión de los partidos políticos	83
	F.1 Independencia	83
	F.2 Estadidad.....	85
	F.3 Estado Libre Asociado.....	92
G.	Impactos sobre la migración.....	93
H.	Políticas públicas y desarrollo económico	98
I.	Impactos en Estados Unidos.....	103
J.	Competitividad	105
K.	Productividad y competitividad.....	108
L.	Conclusiones generales	109
	Referencias.....	113

Capítulo 3: Impactos de la estadidad en el régimen fiscal de Puerto Rico..... 119

A.	Introducción.....	119
B.	Comparación de las fuentes de ingresos fiscales.....	119
	B.1 Aportaciones federales.....	122
	B.2 Fuentes de ingreso contributivas.....	126
C.	Comparación de la carga tributaria	129
D.	Estimaciones del pago de impuestos federales bajo la estadidad.....	134
E.	Simulaciones de cambios al sistema contributivo bajo la estadidad	140
F.	Comparación de la deuda pública	143
G.	Comparación de las partidas del gasto público	145
H.	Comparación del tamaño del Gobierno.....	150
I.	Conclusiones	151
	Referencias.....	154

Capítulo 4: Implicaciones de la estadidad para el comercio exterior y el sector empresarial 159

A.	Introducción.....	159
B.	Tendencias en las exportaciones de Puerto Rico.....	160

C.	Tendencias en las importaciones de Puerto Rico	163
D.	Los tratados comerciales de Estados Unidos y su efecto en Puerto Rico	164
E.	Internacionalización y diversificación.....	169
	E.1. Tratados Comerciales en Las Américas: pertinencia y posibilidades para Puerto Rico	169
	E.2. Exportaciones de Puerto Rico a diversos bloques regionales	173
F.	Una estrategia para Puerto Rico	175
	Referencias:.....	177

Capítulo 5: La perspectiva de la competitividad en el tema de la estadidad 181

A.	Introducción.....	181
B.	¿Qué es la competitividad?.....	181
C.	La competitividad de Puerto Rico	182
D.	Retos a la competitividad de Puerto Rico	183
E.	Competitividad y convergencia.....	184
F.	La competitividad y la trampa del ingreso mediano	186
G.	Cómo medir la competitividad: índices de variables clave	187
	G.1 El Índice de Competitividad Global del World Economic Forum (WEF) ..	187
	G.2 Índice Doing Business, de la International Finance Corporation y el Banco Mundial	188
	G.3 El Índice del World Competitiveness Yearbook- International Institute for Management Development (IMD)	188
	G.4 El Índice de Competitividad Internacional del Instituto Mexicano para la Competitividad	189
H.	La competitividad de Puerto Rico según el Índice de Competitividad del WEF....	189
I.	Estadidad, convergencia y competitividad: un análisis cualitativo	191
	Referencias.....	192

Capítulo 6: El debate sobre la estadidad como vehículo de convergencia en crecimiento económico 203

A.	Introducción.....	203
B.	Discusión teórica sobre la convergencia	204
	B.1 ¿Qué es la convergencia?.....	204

B.2	Enfoque neoclásico de crecimiento económico y convergencia	206
B.3	Nuevas teorías de crecimiento	207
B.4	Interpretaciones de convergencia según los trabajos aplicados.....	208
B.5	Método de análisis en los trabajos aplicados y su vínculo con el desarrollo teórico.....	209
C.	Pertinencia del tema de la convergencia para el tema del estatus	210
C.1	Los ciclos económicos de Puerto Rico	211
C.2	El debate de la convergencia en Puerto Rico.....	214
D.	Análisis de la convergencia de Puerto Rico con Estados Unidos y algunos estados	215
D.1	Convergencia en Estados Unidos: el análisis regional e interestatal	215
D.2	Puerto Rico en el análisis interestatal	217
E.	Los determinantes de la convergencia y su posible correlación con la estadidad...	229
F.	Conclusiones	232
	Referencias.....	233

Capítulo 7: Conclusiones y recomendaciones.....237

A.	Introducción.....	237
B.	El Congreso de Estados Unidos y los escenarios de estatus	237
C.	Reseña de la literatura sobre el tema bajo estudio.....	237
D.	Reestructuración del sistema fiscal bajo la estadidad	241
E.	Implicaciones para el comercio exterior y el sector empresarial	244
F.	La perspectiva de la competitividad en el tema de la estadidad.....	246
G.	El debate de la estadidad como vehículo de convergencia	248
H.	Recomendaciones	250

EFFECTOS SOBRE LA COMPETITIVIDAD DE PUERTO RICO DE POSIBLES CAMBIOS EN LA LEY 600

Resumen ejecutivo

La Compañía de Comercio y Exportación de Puerto Rico (CCE), una corporación pública bajo el Departamento de Desarrollo Económico y Comercio (DDEC), solicitó a un grupo de profesores e investigadores de la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras, la realización de un estudio sobre los efectos en la competitividad de la economía puertorriqueña de posibles cambios en su estatus político. En la actualidad, la CCE está diseñando estrategias para fortalecer la competitividad del sector empresarial, y está consciente de que cualquier cambio en la relación jurídica y política entre Puerto Rico y Estados Unidos podría tener repercusiones importantes en este tema.

El estatus político ha vuelto a cobrar relevancia en el debate público, a consecuencia del plebiscito realizado en noviembre del 2012 y la radicación de un proyecto de ley en el Congreso de Estados Unidos (HR 2000) dirigido a admitir a Puerto Rico como un estado de Estados Unidos. A diferencia de otras ocasiones en las que se ha presentado legislación en el Congreso sobre el tema del estatus político de Puerto Rico, en este proyecto lo que está sobre el tapete no son todas las alternativas de estatus, sino solamente la petición de que se le conceda la ciudadanía.

Se estima que la probabilidad de que se apruebe el proyecto HR 2000 son mínimas, debido a que el Congreso adoptó una iniciativa del presidente Barack Obama para facilitar la celebración de un nuevo plebiscito bajo la responsabilidad del Gobierno de Puerto Rico. Sin embargo, el tema sigue estando vigente. De hecho, la *Government Accountability Office* (GAO) está haciendo un estudio sobre los costos de la ciudadanía, como parte del proceso deliberativo iniciado en la capital federal, para lo cual solicitó información y datos al gobierno de Puerto Rico.

Un punto de partida importante en este estudio es que el debate actual sobre el estatus político se da en un contexto muy diferente al que prevalecía en otras ocasiones en que se abordó. En el Puerto Rico de hoy ya no existe la Sección 936 del Código Rentas Internas federal —la cual fue un tema central en los debates previos sobre el estatus— y es evidente que las consecuencias de su derogación no han sido inocuas para la economía de la Isla. Además, en el Puerto Rico de hoy existe un amplio respaldo —aunque no hay unanimidad— a favor de gestionar la concesión de beneficios contributivos federales para apuntalar la manufactura y otras actividades productivas en la economía de la Isla. Quizás más importante aún es el hecho de que el Gobierno de Puerto Rico se encuentra en una situación fiscal precaria y con serias limitaciones de acceso al financiamiento. Por otro lado, la economía de la Isla está muy vulnerada después de ocho años de caída y estancamiento. Estas condiciones pueden alterar significativamente el

cálculo de costos y beneficios de la estadidad, en comparación con lo que habría sido dicho cálculo en otros tiempos cuando la economía y el Gobierno estaban en una situación mucho más favorable que la actual.

El presente estudio está encaminado a contribuir a la discusión sobre el tema de las implicaciones económicas del estatus desde el ámbito académico. En particular, el estudio se enfoca en los cambios estructurales e institucionales que implicaría la estadidad, la opción que se ha puesto en el centro del debate actual. El estudio presta atención a los efectos en la visión de incentivar el empresarismo y la cultura de exportación de bienes y servicios puertorriqueños para transformar a la Isla en un centro de comercio exterior del Caribe y en Latinoamérica.

Los programas de promoción del empresarismo que está desarrollando la CCE, y la estrategia de internacionalización en el ámbito regional que promueve el Departamento de Estado de Puerto Rico, no son neutrales con respecto al estatus político de la Isla. La estadidad plantea oportunidades y limitaciones que no se presentan bajo otras opciones de estatus, por lo que el estudio del tema no es un asunto trivial.

Los objetivos que se propusieron los investigadores para este estudio son:

- Considerar la probabilidad de que el Congreso de Estados Unidos actúe en torno a cambios en la Ley 600 del 1950.
- Evaluar los efectos económicos de la estadidad más allá del mero ejercicio contable, tomando en consideración las transformaciones políticas e institucionales que dicho estatus implica y cómo afectan la competitividad económica de Puerto Rico.
- Evaluar el posicionamiento del sector empresarial ante un posible cambio en las relaciones políticas entre Puerto Rico y Estados Unidos, y ofrecer recomendaciones para el fortalecimiento de dicho sector, con particular atención a los pequeños y medianos comerciantes.
- Identificar cómo el sistema fiscal en Puerto Rico se integraría al de Estados Unidos, y los efectos de dicha integración en la salud fiscal de la Isla y su capacidad para ejercer una política pública efectiva.
- Identificar las ventajas comparativas que podrían ganarse bajo la estadidad, al igual que las ventajas que podrían perderse, con miras a evaluar el efecto neto esperado en la capacidad de desarrollo económico de Puerto Rico.
- Contribuir a la discusión sobre la relación entre la condición política y el proceso de convergencia económica.
- Ofrecer recomendaciones de política pública a la CCE para fomentar la competitividad de Puerto Rico.

Este informe consiste de siete capítulos. En el primero se hace una evaluación crítica de las posiciones adoptadas por el Congreso de Estados Unidos con respecto al tema del estatus. En este primer capítulo se analizan también los abordajes y las posturas de la academia en Estados Unidos sobre la situación política de Puerto Rico. En el segundo capítulo se presenta una reseña de la literatura académica y no académica sobre la relación entre el estatus y el desempeño

económico de la Isla. En el tercero se examinan las consecuencias del cambio de régimen contributivo y fiscal que conllevaría la estadidad, y sus implicaciones para la viabilidad fiscal del Gobierno de Puerto Rico. En el cuarto capítulo se compara el comercio exterior de Puerto Rico con Estados Unidos y los países con los cuales tiene tratados comerciales versus el comercio con el resto de los países, con miras a evaluar el impacto del mercado común con Estados Unidos en las empresas de Puerto Rico. En el quinto capítulo se discute el tema de la competitividad y su relación con el análisis de la convergencia, y cómo la competitividad y la convergencia se entrelazan con la perspectiva teórica de la llamada “trampa del ingreso mediano”. En dicho capítulo se aborda también la cuestión de cómo la estadidad incidiría en los determinantes de la competitividad y en la capacidad de la Isla para superar la trampa del ingreso mediano. El sexto capítulo examina la discusión académica sobre la falta de convergencia entre las economías Puerto Rico y Estados Unidos, y la relación del análisis de la convergencia con el estatus político y la estadidad. Por último, en el séptimo capítulo se presentan las conclusiones del estudio y las recomendaciones del grupo de investigadores.

A. Estudios sobre la relación entre el estatus y la economía: un repaso de la literatura

La conexión entre el estatus político y la economía de Puerto Rico ha sido examinada por muchos investigadores, tanto académicos como no académicos. Para este estudio se reseñaron más de 33 artículos, algunos de ellos publicados hace más de tres décadas y otros tan recientes como del año pasado (2013). La multiplicidad de investigaciones sobre el tema va de la mano con una multiplicidad de enfoques, abordajes y metodologías, lo cual se refleja también en una gran diversidad de conclusiones y recomendaciones. Algunos investigadores proclaman la superioridad de un estatus particular sobre las otras opciones, mientras que otros estudiosos del tema asumen una postura menos decidida.

A pesar de la variedad de enfoques y perspectivas, la mayoría de los estudios tratan un conjunto de temas centrales, entre los cuales sobresalen los siguientes:

- efectos fiscales de las diferentes opciones de estatus,
- el estatus y las estrategias de desarrollo económico,
- los incentivos industriales y las opciones de estatus,
- el estatus y la migración, y
- los costos y beneficios para Estados Unidos de diferentes opciones de estatus.

Durante el debate plebiscitario en torno al proyecto del Senado de Estados Unidos S. 712, al comienzo de la década de los 1990s, se realizaron varios estudios sobre los efectos posibles de las diferentes opciones de estatus. Dos de ellos (Peat Marwick, 1990; CBO, 1990) resaltaron los

posibles efectos negativos de la estadidad en la situación fiscal del Gobierno de Puerto Rico y en su desarrollo industrial y, por tanto, en su crecimiento económico.

Peat Marwick concluyó, en aquel tiempo, que la Isla podría perder entre 80,000 y 145,000 empleos por el éxodo de las empresas que operaban bajo la Sección 936 del Código de Rentas Internas de Estados Unidos, que todavía estaban en su apogeo. Según dicho estudio, la extensión de todos los programas federales de transferencias a Puerto Rico sería un efecto positivo de la estadidad, pero no bastaría para compensar los efectos negativos, y se proyectaba que en diez años (para el año 2000), la demanda agregada en la Isla se reduciría considerablemente.

Por su parte, la Oficina de Presupuesto del Congreso (*Congressional Budget Office*, CBO) concluyó que la estadidad podría causar una reducción significativa en el crecimiento de la economía puertorriqueña (aunque inicialmente le diera un impulso a través del aumento en las transferencias netas), debido a una reducción de la inversión, la producción y el empleo en el sector manufacturero. En un plazo de diez años (para el año 2000), las simulaciones de la CBO daban como resultado una reducción de entre un 10% y un 15% en el producto nacional bruto (PNB) de la Isla.

Peat Marwick también concluyó que la estadidad crearía un “dilema presupuestario” para el Gobierno de Puerto Rico. El dilema consiste en que a pesar de que los impuestos federales que traería la estadidad imponen una carga contributiva adicional, el Gobierno de la Isla no podría bajar significativamente sus impuestos si desea mantener el nivel de los servicios públicos.

A su vez, tener una carga contributiva tan pesada convertiría a la Isla en un estado no competitivo en cuanto a impuestos. Según Peat Marwick, de reducirse las tasas contributivas del nuevo estado a niveles comparables a las prevaecientes en los 50 estados, el erario puertorriqueño habría sacrificado unos \$1,000 millones al año. Si se hubiese optado por balancear el presupuesto recortando gastos, habría sido necesario despedir al 40% de los empleados gubernamentales, 90,000 empleos, en aquel tiempo.

El “dilema presupuestario” que planteó el estudio de Peat Marwick, se refería en esencia a si Puerto Rico sería fiscalmente viable como estado, algo que es quizás más pertinente hoy que entonces, debido a la estrechez fiscal y a la pesada carga del servicio de la deuda pública que enfrenta el Gobierno de Puerto Rico en estos tiempos. La pregunta es si las transferencias netas adicionales que se recibirían bajo la estadidad podrían compensar la pérdida de ingresos que conllevaría cederle el espacio contributivo estatal al Gobierno federal, sin que falten recursos para proveer los servicios públicos esenciales y hacer los pagos contractuales a los bonistas.

Otros estudios presentan una evaluación menos negativa de la estadidad, aunque también plantean que limitaría el crecimiento de la economía de Puerto Rico. Hexner y Jenkins (1993) utilizaron un modelo de equilibrio general computable (*computable general equilibrium model* o *CGE model*) para simular los efectos de la estadidad. Concluyeron que el PNB real de la Isla habría caído un 5.6% entre 1992 y 2000, en vez de la reducción de entre un 10% y un 15% que se

obtuvo en las simulaciones de la CBO. Es necesario comentar que estas simulaciones se hicieron con un modelo macroeconómico; es decir, con una metodología diferente a la de Hexner y Jenkins. Hexner y Jenkins argumentaban que el Gobierno de Puerto Rico podría adoptar políticas compensatorias y contrarrestar fácilmente los daños por la pérdida de la Sección 936. A la luz de la experiencia de la economía de la Isla en los últimos diez años, esa apreciación de los autores luce muy optimista.

Otro argumento de Hexner y Jenkins es que la estadidad alteraría favorablemente la percepción que tendrían los inversionistas sobre Puerto Rico, al verlo como un estado integrado política y económicamente a Estados Unidos, lo cual podría resultar en mayor inversión del exterior. Un argumento similar lo presenta otro investigador partidario de la estadidad (Lefort, 1997), en un estudio basado en la teoría de la convergencia económica.

En prácticamente todos los artículos y libros examinados, el desarrollo económico es uno de los temas predominantes. Colón (1997) indica que las reformas económicas propuestas por los partidos políticos responden a dos visiones diferentes de cómo reformar el sistema político para estimular el desarrollo económico a largo plazo. Según el autor, los simpatizantes de la estadidad proponen, como eje central de la estrategia de desarrollo, un mayor grado de integración a la economía de Estados Unidos, mientras que los autonomistas e independentistas proponen un mayor grado de integración a la economía global. “Estas dos trayectorias de desarrollo económico y político con gran probabilidad dominarán las futuras discusiones sobre el status (sic) durante el curso de este siglo”, concluyó Colón.

Los impulsores de la estadidad han argumentado en varios artículos y estudios (Finn, 1983; Hexner et al., 1993; McKee, 1990) que la integración política y económica con Estados Unidos proveerá a Puerto Rico de pilares sólidos para un crecimiento económico sostenido. Se argumenta que se atraerá a los inversionistas por los recursos humanos, financieros, geográficos y de infraestructura con los que cuenta la Isla, y por la seguridad del marco jurídico e institucional de la estadidad federada. Por otro lado, algunos opositores de la estadidad (citados en Heine y Mauger, 1980) indican que la economía puertorriqueña posestadidad podría ser una frágil y dependiente de las transferencias federales, con un excedente de mano de obra que conllevaría salarios comparativamente bajos con relación a los otros estados.

B. El Congreso y los escenarios del estatus político

La discusión actual sobre el estatus político futuro de Puerto Rico ocurre en medio de una aguda crisis fiscal en la Isla, que está generando atención dentro y fuera de Estados Unidos. Este contexto de crisis no necesariamente contribuye a la consideración de escenarios alternos para Puerto Rico en el Congreso, especialmente si implican un aumento sustancial de erogación de fondos federales, aunque el tema es más amplio que la consideración de cálculos económicos de costo-beneficio.

El Congreso es un escenario hostil a la consideración de casos como el del estatus de Puerto Rico por factores diversos y complejos, algunos de naturaleza permanente y otros más bien coyunturales. Lograr colocar el tema de forma sostenida en la agenda de temas prioritarios que requieren atención y acción inmediata del Congreso es un primer umbral que resulta difícil traspasar. Al presente, la tendencia del legislativo federal es de actuar de forma extremadamente selectiva en cuanto al número de asuntos a los cuales le dedica tiempo, atención y, al final, acción positiva a través de una aprobación de ley.

El hecho de que el Congreso haya optado por favorecer la celebración de otra votación bajo los términos sugeridos por el presidente Obama prácticamente anula la posibilidad de que el legislativo de Estados Unidos apruebe el HR 2000, el cual está dirigido a un voto estadidad sí o no. Una vez más, el Congreso decidirá aplazar para una fecha futura la consideración sustantiva de las opciones de estatus, asunto que no ha sido tratado de forma detallada por el Senado y la Cámara de Estados Unidos desde el 1991, hace ya más de veinte años. Ello es consistente con la ausencia de un consenso sustantivo sobre el futuro de Puerto Rico.

La falta de un consenso político en Estados Unidos sobre el futuro político de la Isla tiene su paralelo en la ausencia también de un consenso académico. El examen de la estadidad que se plantea actualmente se lleva a cabo en momentos en que no existe ningún tipo de consenso académico sustancial, ni entre los centros de estudio (*think tanks*) en Estados Unidos, sobre si Puerto Rico debe admitirse o no como estado, o sobre cuál debe ser la orientación general de un cambio en las relaciones políticas actuales.

En general, sin embargo, sí se percibe un reconocimiento en el ámbito académico sobre el hecho de que la población del territorio que aspire a la estadidad tiene que ser profundamente leal a una identidad política y cultural común, si interesa ser parte de la unión federal. En el ámbito público, las voces de la extrema derecha del Partido Republicano también son fuertes en su oposición a un estado latino.

En suma, en Estados Unidos no parece existir al momento un consenso político o académico suficiente para encaminar a corto plazo una alteración exitosa del marco jurídico-político de su relación con Puerto Rico. La intensa polarización política interna en Estados Unidos afecta a Puerto Rico de forma directa. En este contexto, es prácticamente imposible impulsar una estrategia partidista dirigida a la alteración del estatus político presente.

C. La estadidad y el cambio de régimen fiscal en el Puerto Rico de hoy

En el pasado, los debates sobre las consecuencias económicas de posibles cambios en el estatus les han dado una importancia central al tema fiscal. Este enfoque es más importante aún en el presente, dada la frágil condición fiscal del Gobierno de Puerto Rico. La estadidad conllevaría un aumento en las transferencias del Gobierno federal al Gobierno de Puerto Rico y a las personas en el país. Pero, por otro lado, conllevaría también la aplicación total de la estructura

contributiva federal a las personas y los negocios en la Isla. Esto significa un cambio en el régimen fiscal que plantearía serios retos, tanto al Gobierno de Estados Unidos como al de Puerto Rico, dado que la Isla ya es una jurisdicción con una alta dependencia de fondos federales y con una capacidad muy limitada de solventar los gastos corrientes de la administración pública con el sistema contributivo vigente. El “dilema presupuestario” del que habló Peat Marwick hace más de 20 años se plantea ahora con más urgencia.

Las transferencias del Gobierno federal al Gobierno de Puerto Rico son comparativamente bajas cuando se contrastan con las que reciben los 50 estados. Sin embargo, representan una proporción bastante alta de los ingresos fiscales totales. En el año 2011, los fondos federales aportados al Gobierno de la Isla representaron \$1,222 por habitante; esta cifra es menos de la mitad de lo que recibió el estado más pobre (Misisipi, con \$2,931 por habitante) y equivalente a 1.4 desviaciones estándar por debajo del promedio de los 50 estados. En el mismo año, el porcentaje de los ingresos fiscales totales provenientes de aportaciones federales en la Isla fue igual que el promedio correspondiente para los 50 estados

Si el Gobierno de Puerto Rico hubiese recibido la misma cantidad de aportaciones federales por habitante que recibió Misisipi en el 2011, dichos fondos habrían representado el 58% de los ingresos gubernamentales, en contraste con el 37% de Misisipi. En realidad, el porcentaje sería mayor del 58%, ya que seguramente el Gobierno de la Isla tendría que reducir las contribuciones estatales y, por tanto, los ingresos propios para compensar en parte el aumento de la carga contributiva causado por la aplicación de las contribuciones federales. Utilizando la experiencia de varios estados, se estima que dicho promedio estaría entre el 59% y el 71%. En la medida en que el Gobierno de Puerto Rico aumente su dependencia de aportaciones federales, es de esperarse que se reduzca aún más su autonomía en la implantación de política pública.

Si el Gobierno de Puerto Rico hubiese recibido en el 2011 la misma cantidad de transferencias por habitante que recibieron en promedio los estados (\$2,098), las transferencias federales al Gobierno hubiesen aumentado de \$4,482 millones a \$7,750 millones. La razón más importante para este aumento serían los cambios en las aportaciones al programa de Medicaid. Es de esperarse que bajo la estadidad este programa aumente sustancialmente. Sin duda, este cambio representaría un beneficio considerable para los residentes de Puerto Rico, pero la otra cara de la moneda es que la Isla se convertiría en una jurisdicción extremadamente dependiente del Gobierno federal; sobre todo si se tiene presente que también habría un aumento significativo en las transferencias a las personas, además de las aportaciones al Gobierno.

Otra dimensión del tema es cómo se afectaría la carga contributiva con la estadidad. Medido en términos per cápita (por habitante), los impuestos en Puerto Rico son más bajos que el promedio para los 50 estados. Pero, a pesar de ello, cuando se miden los impuestos totales como proporción del PNB o del ingreso personal per cápita, la carga tributaria en la Isla es significativamente mayor que el promedio para los estados.

Comparando los datos de Puerto Rico, procedentes del Departamento de Hacienda, con los correspondientes a los 50 estados, obtenidos del Servicio de Rentas Internas federal (IRS, por

sus siglas en inglés), se realizó un cálculo de lo que serían las contribuciones en la Isla bajo la estadidad. Los estimados indicaron lo siguiente:

1. La carga contributiva de los individuos aumentaría del 13.4% del ingreso personal al 16.5%.¹ Esto implica que los residentes de Puerto Rico pagarían \$1,900 millones adicionales al fisco federal en impuestos no corporativos.

2. Los impuestos corporativos también aumentarían significativamente. Se estima que las corporaciones radicadas en Puerto Rico sujetas a contribución regular pagarían \$758 millones al fisco federal, mientras las corporaciones exentas (de mantenerse en la Isla) le pagarían \$5,500 millones. De no alterarse las contribuciones de la Isla para compensar ese efecto, la carga contributiva total de las corporaciones aumentaría del 4.2% del ingreso personal al 14.1%.

3. La carga contributiva total de los impuestos a individuos y a corporaciones, como porcentaje del ingreso personal, aumentaría del 17.5% al 30.6%.

Si el sistema tributario del nuevo estado no se modificara, el aumento en contribuciones podría tener un impacto negativo en las empresas en Puerto Rico, especialmente en las pequeñas y medianas empresas. Estas son precisamente las que se quejan actualmente de la carga contributiva que tienen que sobrellevar, y también constituyen el grueso de la población empresarial a la que se dirigen los programas de desarrollo de la Compañía de Comercio y Exportación (CEE).

Como ya se indicó, las corporaciones radicadas en Puerto Rico sujetas a contribución regular podrían pagar \$758 millones al fisco federal. Por otro lado, las empresas radicadas en Puerto Rico, que hoy día reciben incentivos contributivos, tendrían que pagar impuestos sustanciales al Gobierno federal, lo que dejaría sin efecto la estrategia de atracción de inversión utilizada por muchos años de ser un paraíso fiscal. Dichas empresas aportaron \$306 millones al fisco de Puerto Rico en el 2011, los cuales probablemente dejarían de recibirse si se relocalizan fuera de la Isla. La mayor diferencia en el impuesto corporativo federal que pagarían las empresas radicadas en Puerto Rico surge precisamente del pago que tendrían que realizar las empresas que actualmente se consideran exentas. Se evidencia que, una vez dichas empresas estén sujetas al pago de contribuciones federales, la ventaja competitiva de Puerto Rico para retenerlas se afectaría de manera significativa.

Por otra parte, la aplicabilidad de la Ley 154 del 2010 a las empresas estadounidenses — sujetas a este impuesto— quedaría anulada con la estadidad, obligando al Gobierno a buscar formas alternas y efectivas de sustituir dicho ingreso.² La Ley 154 aplica a individuos no residentes y a corporaciones o sociedades extranjeras. El arbitrio se implantó como sustituto (*in lieu of*) de un impuesto al ingreso. El 30 de marzo de 2011, el IRS hizo un pronunciamiento

¹ La Tabla 3 del tercer capítulo estima los impuestos federales que pagarían los contribuyentes de acuerdo a su ingreso bruto ajustado. Por ejemplo, los contribuyentes con un ingreso bruto ajustado entre \$40,000 a \$50,000 pagarían, en promedio, \$3,030 de contribuciones sobre ingresos al gobierno federal.

² La Ley 154 del 2010 impone un arbitrio a las ventas de empresas fórneas radicadas en Puerto Rico a sus compañías afiliadas.

temporal indicando que se acreditará a las empresas afiliadas el pago de arbitrios en Puerto Rico, bajo el amparo de las Secciones 901 y 903 del Código de Rentas Internas federal. Mientras se evalúan la aplicabilidad y constitucionalidad de dicha ley, se otorgan créditos contributivos por impuestos pagados en países extranjeros. Sin embargo, aún no se ha hecho un pronunciamiento permanente al respecto (Sullivan, 2014).

La estadidad eliminaría la posibilidad de que las empresas estadounidenses que operan en Puerto Rico se definan como corporaciones foráneas bajo la Sección 901, lo que las eximiría de la aplicación de la Ley 154 de 2010 de Puerto Rico. Consecuentemente, la estadidad limitaría que dichas empresas puedan reducir su carga tributaria a nivel federal y aumentaría la posibilidad de que se relocalicen fuera de la Isla. Toda vez que las empresas foráneas se concentran en el sector manufacturero, su relocalización provocaría una reducción significativa en ese tipo de empleo (*US Government Accountability Office*, 2006).³ La pérdida de empleos en el sector privado podría agudizarse por la mayor incidencia fiscal que tendrían los impuestos corporativos a nivel federal sobre las empresas de Puerto Rico.

La potencial eliminación de los recaudos por concepto de la Ley 154 es sumamente importante, ya que los arbitrios por concepto de esta ley han ido en aumento. Además, ante la situación recesional actual, el Gobierno ha pospuesto la disminución gradual de dicho arbitrio, tal y como se concibió originalmente. Los recaudos de las corporaciones foráneas aumentaron de \$677.9 millones en 2011 a \$1,883 millones en 2012, lo que equivale al 23.5% del total de recaudos contributivos del Gobierno. Por tanto, la probable reducción en los recaudos de las corporaciones foráneas bajo la estadidad tendría un efecto detrimental en los ingresos fiscales.

Queda claro que la incorporación de Puerto Rico al sistema fiscal federal representa un reto, en la medida en que tendría que reformularse la estructura contributiva de la Isla y en particular los impuestos corporativos. Mientras mayor sea el efecto sobre las corporaciones, mayor es la probabilidad de que el Gobierno de Puerto Rico se vea presionado a reducir la proporción del ingreso que proviene de contribuciones a corporaciones; asemejándose más a la norma entre los estados. La necesidad de reducir el impuesto corporativo llevaría a reducir el alcance del Gobierno, especialmente con relación a los programas no subvencionados por el Gobierno federal, o incluso a tener que aumentar las contribuciones a los individuos.

Aun sin aumentar los impuestos al ingreso de individuos a nivel estatal, la extensión del impuesto federal a la Isla aumentaría la carga impositiva para los contribuyentes con ingresos medianos y altos. Este efecto contributivo adverso puede aumentar aún más las tendencias emigratorias y la fuga de cerebros. Ante la pérdida de recaudos por concepto de la Ley 154 y la presión para reducir el impuesto corporativo, las alternativas restantes serían aumentar los impuestos a los individuos o reducir el tamaño y alcance del Gobierno. Sin embargo, la actual

³ La sensibilidad del empleo en las empresas foráneas a cambios en el régimen tributario se evidenció luego de la eliminación de la Sección 936 del Código de Rentas Internas federal en el 2006, la cual provocó una disminución significativa del empleo manufacturero en Puerto Rico.

situación de la deuda pública y los compromisos contraídos por COFINA (Corporación del Fondo de Interés Apremiante) limitan la posibilidad de reducir los impuestos en el corto plazo.⁴

Se concluye que bajo la opción de la estadidad el Gobierno de Puerto Rico aumentaría su dependencia en aportaciones federales y perdería la autonomía fiscal de la cual disfruta hoy día para la implantación de política pública. En consecuencia, sería imperativo un cambio en la estructura fiscal, con ajustes que dependerán de los cambios en las transferencias y tributos federales a imponerse; del período de transición otorgado, los objetivos con respecto al cumplimiento de neutralidad fiscal federal; y de cualesquiera subvenciones de estadidad (*statehood grants*) a legislarse en el caso particular de Puerto Rico.

Por todo lo señalado, el Gobierno de Puerto Rico estaría presionado a modificar su estructura tributaria para evitar quedar en desventaja frente a los otros 50 estados en materia contributiva corporativa. En ausencia de una reestructuración fiscal, esto constituiría un factor contraproducente para la competitividad de la Isla. El Gobierno podría optar por buscar fuentes alternas de fondos, incluyendo aumentos en impuestos a individuos, o por reducir aquellas áreas de gasto que no estén subvencionadas por fondos federales.

Un aspecto potencialmente positivo podría ser contar con la capacidad fiscalizadora del IRS, ya que Puerto Rico se reconoce como una jurisdicción con un problema serio de evasión contributiva. En la medida en que el IRS tenga más recursos para la fiscalización que el Departamento de Hacienda, los ingresos informados aumentarían y así también los recaudos contributivos. En ese caso, nuestros estimados de aumentos en las contribuciones federales de individuos y corporaciones podrían estar subestimados.

A base de la comparación de las cargas contributivas presentadas anteriormente, se coincide con el informe del *Joint Committee on Taxation* (2006) en que la extensión de los impuestos federales a la Isla provocaría una reestructuración del sistema tributario de la Isla. Puerto Rico tiene dos características que hacen de este proceso uno retante: la alta carga contributiva relativa y la alta dependencia de transferencias intergubernamentales. Aunque la carga contributiva relativa en Puerto Rico es más alta, el total de contribuciones recaudadas es menor, dado que se parte de un ingreso personal más bajo. Esto implica que, aún con una inyección sustancial de fondos federales, el nivel de recursos disponible en Puerto Rico es menor que los que tienen los estados para llevar a cabo su labor. Es de esperar que el alcance de la gestión gubernamental de la Isla se ajuste dramáticamente, lo que debe provocar una reducción en el empleo público.

En el largo plazo, se esperaría que el alcance de la gestión gubernamental local se ajustase dramáticamente, lo que debe provocar una reducción en el empleo público. Una de las mayores limitaciones que enfrentaría la Isla en este proceso si se deseara continuar prestando los

⁴ La Corporación del Fondo de Interés Apremiante de Puerto Rico (COFINA), recibe el 2.75% del Impuesto sobre ventas y uso (IVU) que corresponde al gobierno central. Lo utiliza para pagar o financiar, total o parcialmente, o para aportar fondos a ciertas obligaciones de deuda del Estado Libre Asociado, la deuda del Secretario de Hacienda con el Banco Gubernamental de Fomento y otras.

servicios básicos que necesita la población, es que el nivel económico y la situación fiscal no permitirían que el Gobierno de Puerto Rico disminuyera sus contribuciones y remitiera la mayor parte del ingreso contributivo al fisco federal, como lo hacen los estados.

D. El comercio exterior bajo el mercado común de Estados Unidos y las empresas locales

Dada la situación económica actual en la Isla y acorde con las tendencias hacia una mayor integración regional de los mercados comerciales, resulta vital evaluar las herramientas y alternativas que puedan fomentar el crecimiento de las exportaciones en Puerto Rico y la inserción de los empresarios puertorriqueños en el mercado internacional. La participación de Puerto Rico dentro del mercado común con Estados Unidos no ha fomentado el crecimiento de las exportaciones, ni la internacionalización de empresas puertorriqueñas. A pesar de que Estados Unidos sigue siendo el socio comercial más importante para Puerto Rico, este comercio se centra en las exportaciones e importaciones de productos químicos, que en gran medida responde a las transacciones intraempresas o entre las empresas de capital extranjero que operan en la Isla bajo diferentes incentivos industriales a nivel insular y/o del Código de Rentas Internas federal.

Las exportaciones hacia Estados Unidos han ido disminuyendo y las exportaciones hacia los países con los cuales Estados Unidos tiene tratados comerciales muestran un crecimiento mucho menor que las exportaciones a otros países. A pesar de haberse diversificado los países a los cuales se exporta y los productos que se exportan, ha aumentado la concentración de exportaciones en industrias particulares; especialmente la manufactura de productos químicos. Este resultado manifiesta la poca participación de las empresas locales en el mercado de exportación. Resalta del análisis que los sectores industriales de mayor exportación también corresponden a los sectores que predominan en las importaciones, evidenciando el peso de las transacciones intraempresas en el comercio exterior de Puerto Rico y la falta de eslabonamientos internos con proveedores en la Isla.

Los resultados indican que la cercanía geográfica y cultural con los países caribeños y latinoamericanos es un elemento que debe explotarse, ya sea fomentando el intercambio con países como Perú, Costa Rica y Chile, los cuales ya tienen Tratados de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos, o fomentando la participación de Puerto Rico en otros grupos regionales de reciente creación. También debe evaluarse el potencial de la exportación de servicios a los países que tienen TLC con Estados Unidos, así como a otros países del Caribe y América Latina.

Actualmente son muy limitadas las posibilidades de que el Gobierno de Puerto Rico pueda insertarse en acuerdos en los que no participa Estados Unidos. Bajo la estadidad, se cerraría la puerta a dicha posibilidad y se reducirían significativamente las posibilidades para aumentar la presencia institucional de la Isla en las organizaciones internacionales.

E. La estadidad y la convergencia económica de Puerto Rico con Estados Unidos

La teoría del crecimiento económico postula que las economías pobres tienden a acercarse a las economías ricas con el paso del tiempo. A esta predicción de la teoría se le conoce con el nombre de la hipótesis de la convergencia. La hipótesis principal respecto a la convergencia establece que los países menos desarrollados crecen a un ritmo más acelerado que los países avanzados, y que en el largo plazo pueden alcanzar niveles de producción e ingreso similares a los de estos últimos. La evidencia empírica no valida completamente esta predicción teórica, pero los estudios del tema constituyen un área importante en el análisis del desarrollo económico.

En el caso de Puerto Rico, la teoría de la convergencia se vinculó al tema de la estadidad en un estudio que fue parte de una tesis doctoral en Economía (Lefort, 1997). El autor hizo un análisis de convergencia, comparando el crecimiento económico de Puerto Rico con el de varios estados de Estados Unidos e incluso con otros países de América Latina y el Caribe. Sus hallazgos reflejan que no hay convergencia entre Puerto Rico y Estados Unidos, lo cual el autor atribuye a la falta de una integración completa de la economía de la Isla a la de los 50 estados. Según Lefort, es erróneo pensar que la economía de Puerto Rico debe converger con la de Estados Unidos antes de acceder a la estadidad. Más bien, según su perspectiva, la estadidad es una condición necesaria para que ocurra la convergencia, ya que hará a la economía de Puerto Rico una similar a la de Estados Unidos, sentando así las bases para la convergencia.

El análisis de Lefort es técnicamente sofisticado, pero sus supuestos y conclusiones son cuestionables. Según el autor, un cambio de estatus hacia la estadidad reduciría la incertidumbre política, generaría un sistema legal estable, uniformaría la institucionalidad de la Isla con la de Estados Unidos, permitiría el acceso a un mercado más amplio y aumentaría las ayudas federales que llegan a la Isla. Ignora el autor que, en los casi 100 años de la relación política de Puerto Rico con Estados Unidos que habían transcurrido para la fecha en que se realizó su estudio, la Isla había alcanzado ya un alto grado de convergencia institucional con Estados Unidos, incluyendo el establecimiento de un sistema legal estable y un ambiente de muy baja incertidumbre política. Pasa también por alto el hecho de que la economía de Puerto Rico experimentó un período de casi tres décadas de alto crecimiento económico —entre los 1940s y 1970s— comportándose tal como lo predice la hipótesis de la convergencia, sin estar encaminada hacia la estadidad.

Más importante aún es el hecho de que Lefort ignoró el papel que jugaron la innovación institucional y la política industrial de las administraciones de Rexford G. Tugwell y Luis Muñoz Marín en la convergencia institucional y económica con Estados Unidos, que ocurrió durante el período señalado. Esa parte de la historia económica de la Isla demuestra que la convergencia no es un proceso automático, sino que responde a la gestión de desarrollo que el liderato del país sea capaz de desplegar. La visión de Lefort de que la estadidad, por sí sola, garantizaría una

transformación positiva de la economía de Puerto Rico choca con la experiencia histórica: la convergencia que se ha visto en la Isla no se dio hasta que administraciones del país —no federales— acometieron de manera deliberada los retos de la modernización y la industrialización. Más aún los principales instrumentos de política industrial, entre ellos la exención contributiva, que se utilizaron en dicho período no son compatibles con la estadidad.

El otro estudio formal de convergencia económica que se ha hecho sobre Puerto Rico lo llevó a cabo la Comisión Económica para la América Latina y el Caribe (CEPAL) de las Naciones Unidas. Los estudios de la CEPAL y de Lefort se diferencian no solo en sus resultados y conclusiones, sino también en la metodología de análisis. A diferencia de Lefort, los investigadores de la CEPAL identifican períodos de convergencia —y también un período de divergencia— entre las economías de Puerto Rico y la de Estados Unidos (CEPAL, 2005). El período de 1947 a 1971 fue el de la "trayectoria convergente inicial", según la CEPAL, y cuando la economía de la Isla estaba viviendo el auge de la industrialización basada en el aprovechamiento de ciertas ventajas competitivas. El período de 1971 a 1986 —cuando la economía puertorriqueña fue golpeada por la crisis energética y el colapso de la industria petroquímica— fue uno de divergencia.

El tema de la convergencia está íntimamente ligado al de la competitividad. En la medida en que una economía en vías de desarrollo mejora su competitividad, logra también acelerar su crecimiento y situarse en una senda de convergencia con economías más desarrolladas. La convergencia presupone competitividad de parte de las economías emergentes.

En Puerto Rico se ha estudiado ampliamente el tema de la competitividad, tanto por académicos y profesionales como por entidades privadas y gubernamentales. Según la CEPAL, "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 quizás desde antes" (CEPAL, 2006, 116). De manera similar, el Banco de la Reserva Federal de Nueva York (FRBNY, por sus siglas en inglés) ha indicado que la Isla "ha estado operando por debajo de su potencial por algún tiempo y la competitividad de la economía continúa deteriorándose" (FRBNY, 2012, 7). Señalamientos del mismo tenor se pueden encontrar en otros documentos sobre el tema.

Por otro lado, parece haber consenso de que Puerto Rico cuenta con ventajas competitivas realizadas y potenciales, y que puede revertir la pérdida de competitividad que ha sufrido en el pasado. Así lo indican tanto la CEPAL como el FRBNY. Por ejemplo, la CEPAL cita evidencia de ciertas ventajas competitivas en la manufactura y el turismo, mientras que el FRBNY indica que Puerto Rico tiene algunas características que la hacen una economía fuerte y con el potencial de ser altamente competitiva.

Además de los eventos adversos que han golpeado a la economía de la Isla en las pasadas décadas (incluyendo los *shocks* energéticos y la eliminación de la Sección 936), la competitividad de Puerto Rico se ve amenazada hacia el futuro por factores externos e internos, algunos de los cuales se relacionan con el estatus político. Algunos de estos factores son:

Factores externos:

- El avance de la globalización, que implica un número creciente de países competidores en el escenario mundial.
- El ascenso de China, India y otras economías emergentes de gran tamaño y fuerte competitividad.
- Los tratados de libre comercio de Estados Unidos con países de nuestra región, especialmente los de Centroamérica, República Dominicana, Colombia y México.
- La falta de apoyo del Gobierno de Estados Unidos para las políticas de promoción industrial en la Isla.

Factores internos:

- Los costos de iniciar y operar actividades productivas en la Isla.
- El debilitamiento del sistema financiero de la Isla, especialmente del sector bancario.
- El alto costo de la energía eléctrica y la dependencia del petróleo para la generación de electricidad.
- La limitada capacidad fiscal del Gobierno de Puerto Rico.
- La ausencia de ejecución de proyectos estratégicos de un alto potencial económico (por ejemplo, el Puerto de Las Américas en Ponce).
- La injerencia de la política partidista en la administración pública y el debilitamiento del sistema de mérito en el servicio público.

A través del mundo se han desarrollado diversos índices para medir la competitividad de los países e identificar los puntos débiles y fuertes de las diversas economías. Puerto Rico está incluido en el índice del Foro Económico Mundial (WEF, por sus siglas en inglés) y en el índice de *Doing Business*, del Banco Mundial y la International Finance Corporation. En el índice del WEF, Puerto Rico ha mejorado su rango y calificación en los últimos años. [Nota: En este índice, el rango es mejor mientras más bajo sea; el país con el rango de 1 está en el primer lugar. Lo contrario ocurre con la calificación, la cual se mide de 1 a 7.]

Las puntuaciones del WEF para Puerto Rico demuestran que, a pesar de los retos económicos a los que se enfrenta, cuenta con fundamentos para ser competitivo en la economía global. De hecho, en la última edición del índice, correspondiente al año 2013-14, Puerto Rico logró colocarse en la lista —encabezada por Suiza— de los primeros 30 países, con el rango de 30. Al analizar el detalle del índice para el año 2012-13, se observó que los puntos más fuertes de Puerto Rico fueron la educación y capacitación a nivel superior, la sofisticación de los negocios, la eficiencia de los mercados de bienes y la innovación.

El tema de la competitividad tiene relación directa con el del estatus político, aunque algunos de los vínculos son sutiles mientras otros son evidentes. En un reciente seminario de la Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico, dirigido por el exdecano y profesor

emérito David Helfeld, se estudiaron los poderes de la Isla en su actual estatus político. El propio profesor Helfeld resumió uno de los hallazgos principales con las siguientes palabras: “Dos artículos que tratan de los programas gubernamentales en marcha sirven para confirmar la tesis del seminario de que Puerto Rico tiene todos los poderes de un estado para gobernar sus asuntos internos y otros dos demuestran convincentemente cómo se pueden ejercer plenamente estos poderes para crear soluciones innovadoras para promover la economía de Puerto Rico” (Helfeld, 2011).

Esta opinión jurídica, unida al posicionamiento de Puerto Rico en el Índice WEF, abona la hipótesis de que Puerto Rico no requiere la estadidad para apuntalar su competitividad interna y global, contrario a lo que plantean algunos investigadores, como Lefort.

Por otro lado, hay algunos factores importantes que inciden en la competitividad que sí son sensitivos al estatus político. Por ejemplo, en el Índice de Competitividad Internacional del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) —compuesto por diez subíndices— hay dos subíndices que, si se aplicaran a Puerto Rico, tendrían posiblemente que evaluarse a la luz del estatus político de la Isla. Uno de ellos es el subíndice 8: Aprovechamiento de las relaciones internacionales. Según la documentación pertinente: “Este subíndice califica en qué medida los países capitalizan su relación con el exterior para ser más competitivos”. El otro es el subíndice 6: Mercados de factores eficientes, que según su descripción: “califica la eficiencia de los mercados de factores de producción —es decir, los mercados de los insumos que utilizan las empresas para sus actividades productivas” (IMCO, 2013).

El primero de estos subíndices se refiere a una de las áreas reservadas al Gobierno federal en el estatus actual de Puerto Rico. La Isla tiene cierto margen de acción, aunque limitado, para establecer lazos internacionales para promover la inversión y el comercio. En la actualidad, el Departamento de Estado de Puerto Rico está desarrollando una iniciativa de internacionalización que aprovecha precisamente ese margen de acción que permite el estatus político vigente. La pregunta clave en el contexto de este estudio es si la estadidad ampliaría o reduciría dicho margen de acción.

En cuanto al subíndice 6, que enmarca el tema del mercado de trabajo, se observa que en Puerto Rico tiene un nivel de desarrollo muy inferior al alcanzado en los 50 estados federados. Parte importante de la problemática laboral en Puerto Rico se relaciona, por un lado, a cómo los programas federales de asistencia pública afectan los incentivos para trabajar, por un lado, y, por el otro, a cómo la legislación federal de salario mínimo afecta los incentivos para crear empleos. Este asunto tan fundamental para la competitividad y el desarrollo de la economía puertorriqueña ha sido de difícil abordaje bajo el estatus actual, y lo sería más en un estado federado. Recuérdese que el Banco de la Reserva Federal de Nueva York recomendó, en su estudio del 2012, gestionar una exención federal que permita establecer un salario submínimo para facilitar la contratación de jóvenes que entran al mercado de trabajo por primera vez.

Un análisis cualitativo de los determinantes de la competitividad lleva, por lo tanto, a la conclusión de que la estadidad no solo no es una “escalera automática” hacia la competitividad y

la convergencia, como parecen argumentar Lefort y otros proponentes de esa fórmula de estatus, sino que incluso puede ser un impedimento al desarrollo de áreas críticas de la competitividad como la integración a la economía global y el desarrollo de un mercado de trabajo eficiente.

F. Conclusiones

El tema que se aborda en este estudio es complejo y no se presta fácilmente a conclusiones categóricas. Aun así, del análisis realizado se desprenden algunas conclusiones preliminares que se discuten a continuación.

En primer lugar, parece improbable que el Congreso actúe positivamente sobre el HR 2000, especialmente luego de haberle dado paso a una iniciativa presidencial dirigida a facilitar un plebiscito de estatus bajo la responsabilidad del Gobierno de Puerto Rico.

En segundo lugar, la falta de un consenso político y académico en Estados Unidos sobre el futuro político de la Isla, y el hecho de que el Congreso federal todavía “no tiene a Puerto Rico en el radar”, a pesar de su crisis económica y sus posibles repercusiones en el continente, hacen pensar que el tema no se va a decidir próximamente. El Congreso con toda probabilidad hará lo mismo que en ocasiones previas, aplazar el asunto.

En tercer lugar, a pesar de lo dicho antes, la Compañía de Comercio y Exportación (CCE) hace bien en estudiar las posibles consecuencias económicas de un cambio de estatus, especialmente de un cambio a la estadidad, porque sus implicaciones son significativas para cualquier estrategia económica futura. Los planes de la CCE para estimular el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas de capital puertorriqueño, y de una base de exportación de empresas puertorriqueñas, podrían afectarse con un cambio a la estadidad.

En cuarto lugar, el análisis de los efectos de la estadidad en la estructura fiscal del estado puertorriqueño plantea retos importantes. Bajo la estadidad, Puerto Rico enfrentaría lo que Peat Marwick describió hace más de 20 años como un “dilema presupuestario”, consistente en la decisión difícil de establecer una carga contributiva excesiva a las personas y los negocios (la carga que existe en la actualidad en la Isla, más la carga contributiva federal que vendría con la estadidad) o recortar significativamente las fuentes locales de ingreso y los gastos del Estado en servicios públicos. En la condición actual de crisis fiscal, ese dilema se agudiza y adquiere un carácter más urgente, llegándose incluso a plantear dudas sobre la viabilidad fiscal de la estadidad.

En quinto lugar, se concluye que bajo la estadidad Puerto Rico perdería la autonomía fiscal de la cual disfruta hoy día. Esta autonomía hace posible que se eximan individuos y corporaciones, tanto de la Isla como foráneas, del pago de contribuciones sobre ingresos cuya fuente se deriva en la Isla.

En sexto lugar, un asunto de particular importancia para la CCE es que la estadidad representaría una carga contributiva muy pesada para las pequeñas y medianas empresas (pymes) locales, a menos que se reduzcan sustancialmente las contribuciones a nivel Isla, ya que las

pymes constituyen precisamente el grupo empresarial objetivo para los planes de promoción económica de la CCE.

En séptimo lugar, el análisis realizado en este estudio valida la conclusión del *Joint Committee on Taxation* en el año 2006 de que la extensión de los impuestos federales a la Isla provocaría una reestructuración del sistema tributario en Puerto Rico.

Por último, el estudio del posible nexo entre competitividad, convergencia y estadidad lleva a pensar que dicho vínculo no es tan claro como lo presentan algunos proponentes de la estadidad como fórmula óptima de estatus para Puerto Rico. La convergencia y la competitividad sí están conectadas al tema del estatus político, pero no se trata de una línea de causalidad simple y automática como la han presentado algunos investigadores. Algunos aspectos de la estadidad podrían favorecer la competitividad de Puerto Rico y su convergencia con la economía de Estados Unidos, como por ejemplo la mayor inversión en el cuidado de la salud. Sin embargo, hay otros factores que pesan en la dirección contraria, como los efectos posibles en el mercado de trabajo, en la promoción de inversión externa y en el posible aprovechamiento de las relaciones internacionales.

G. Recomendaciones

Del análisis realizado en el estudio y sus conclusiones se desprenden varias recomendaciones, las cuales se discuten detalladamente en el capítulo final del informe. Para referencia rápida, la lista de recomendaciones se presenta a continuación:

1. Atender el problema de la percepción que se tiene de Puerto Rico en Estados Unidos.
2. Optimizar el uso de los fondos y recursos recibidos de Estados Unidos.
3. Convocar una comisión no partidista de alto nivel para estudiar la crisis.
4. Fortalecer políticas de Estado resistentes a los cambios partidistas en el Gobierno.
5. Desarrollar nuevos mecanismos de consulta y negociación entre Puerto Rico y Estados Unidos.
6. Promover consensos procesales en materia de estatus.
7. Desarrollar estrategias de inserción en la globalización.
8. Promover la diversificación del sector manufacturero y la participación del capital puertorriqueño en el sector.
9. Aumentar los eslabonamientos interindustriales mediante la sustitución selectiva y eficiente de importaciones.
10. Promover la exportación de servicios.
11. Desarrollar una estrategia para aumentar la aportación del turismo al PNB.
12. Entablar un diálogo con Estados Unidos para mejorar la participación de Puerto Rico en los tratados de libre comercio.

13. Fomentar la investigación y el desarrollo para viabilizar una capacidad endógena de innovación.
14. Negociar con el Congreso de Estados Unidos la exención de Puerto Rico de la Ley de Cabojate (*Jones Act*).
15. Promover un mejor alineamiento entre el sistema educativo y las necesidades de un sistema enfocado en la economía del conocimiento.
16. Fortalecer las fuentes internas de recursos fiscales.
17. Darle permanencia y estabilidad al arbitrio de la Ley 154.
18. Crear un Fondo para Infraestructura, utilizando parte de los recursos generados por el arbitrio del 4% a las corporaciones foráneas.
19. Diseñar nuevos mecanismos —aparte de la exención contributiva— para atraer inversión externa.
20. Asignar más recursos a la fiscalización contributiva.
21. Negociar mayor autonomía en la definición de prioridades para el uso de fondos federales en función de las necesidades particulares de la Isla.
22. Promover la diversificación de las exportaciones.
23. Aumentar la presencia de Puerto Rico en organismos regionales.
24. Potenciar el empresarismo puertorriqueño.
25. Mejorar los sistemas de información sobre las empresas puertorriqueñas en el comercio exterior.
26. Enfocar la política pública en las variables determinantes del crecimiento económico.
27. Atender las dimensiones institucionales de la convergencia con la economía de Estados Unidos, con énfasis en los determinantes de la capacidad de innovación.

Capítulo 1: El Congreso de Estados Unidos y los escenarios políticos del estatus: una evaluación crítica

José Javier Colón Morera
Departamento de Ciencias Políticas,
Universidad de Puerto Rico
Recinto de Río Piedras

A. Introducción

En este ensayo exploro algunos de los factores principales que explican las acciones y, quizás más importante aún, las múltiples inacciones o posposiciones del Congreso de Estados Unidos en torno al tema del futuro de las relaciones políticas entre Puerto Rico y dicho país. Además, señalo los principales debates contemporáneos públicos y académicos sobre el tema al interior de Estados Unidos y algunas posibles áreas de oportunidad para gestionar alteraciones al marco jurídico-político presente.⁵ Esta nueva conversación de bajo nivel sobre el futuro de Puerto Rico ocurre en medio de una aguda crisis fiscal en la Isla, que está generando atención amplia dentro y fuera de Estados Unidos. Esa crisis fiscal llevó a la agencia Standard and Poor's a rebajar el crédito de Puerto Rico como uno de alto riesgo, y ello ha sido objeto de atención en Estados Unidos y en la prensa internacional (Hitchcock, 2014, Pozzi, 2014; Yoon, 2014).

Argumento que este contexto de crisis no necesariamente contribuye a la consideración de escenarios alternos para Puerto Rico en el legislativo estadounidense, especialmente si implican un aumento sustancial de erogación fondos federales. Existen, sin embargo, algunos investigadores que insisten en que este es un momento adecuado para propiciar nuevos niveles de autonomía para Puerto Rico en el campo económico, que le den respuesta a la crisis de forma efectiva y adapten el Estado Libre Asociado (ELA) al contexto global.⁶ Ello es especialmente cierto, se argumenta, después de votaciones recientes en Puerto Rico que muestran insatisfacción con el statu quo.

Lo que impera en Washington, sin embargo, es el desinterés y la ausencia de una política nacional común sobre el futuro de Puerto Rico. El Gobierno de Puerto Rico, por otro lado,

⁵ El tema de Puerto Rico es uno generalmente desatendido en Washington, como bien explica Clar(2013) en un escrito reciente publicado en *The Fletcher Forum of World Affairs*: "In tracing the complex relationship of these two nations, it becomes clear that the U.S. has maintained a policy of no policy towards Puerto Rico. ... Although different presidents have shown diverse personal opinions about its status, Washington's usual stance is 'let the Puerto Ricans decide.' Currently, there is no office in the federal government dedicated to dealing with Puerto Rican issues, and the island's sole representative in Congress cannot vote. Lacking proper voice in Congress and representation in the Department of State, it seems that U.S. policy towards the island cannot be described as foreign or domestic, instead falling into a gray category of 'inter-mestic.' ... " (Char, 2013, 152)

⁶ Char, por ejemplo, argumenta con fuerza que que: "... it is of vital importance for the United States to facilitate economic and social stability in Puerto Rico and to start framing creative policies to propel the island's integration into the global economy." (Char, 2013, 154)

tampoco ha articulado hasta el presente cuál es el aumento de poder autonómico que está reclamando, ni está utilizando hasta el máximo los poderes que el ELA le provee para ampliar su marco de acción autonómico (Helfeld, 2011).

Debido a la coyuntura política específica en que se encuentra Puerto Rico, considero algunos de los pormenores de la legislación presentada dirigida admitir la Isla como un estado de Estados Unidos. Esta es la única petición de alteración sustantiva a las relaciones políticas presentes (HR 2000, 2013) que ha sido colocada en la mesa de trabajo del legislativo estadounidense, aunque las probabilidades de aprobación son mínimas luego de que el Congreso adoptara la iniciativa, eminentemente procesal, del presidente Barack Obama dirigida a facilitar la celebración un nuevo posible plebiscito de estatus bajo la responsabilidad del Gobierno de Puerto Rico (*Caribbean Business*, 2014).

Es preciso aclarar, sin embargo, que ese examen sobre la estadidad se lleva a cabo en momentos en no existe ningún tipo de consenso académico sustancial, ni entre los centros de estudio (*think tanks*) en Estados Unidos, sobre si Puerto Rico debe ser admitido o no como estado. En este siglo se han publicado varios libros y artículos sobre el tema del llamado estatus y el debate continúa. Aunque autores como Duffy Burnett (2007), Pastor (2009) y Thornburgh (2007) apoyan la estadidad, por distintos motivos y con distintos niveles de intensidad, ello es muy debatido por otras corrientes. Alexander Odishelidze y Arthur Laffer (2004) también favorecen un cambio hacia la estadidad o la independencia, sin que ello haya movido a los hacedores de política pública a actuar de forma decisiva.

Se han esbozado argumentos, por otro lado, fuertemente en contra de una mayor presencia hispana en Estados Unidos (Hungtinton, 2002); mientras que Rubinstein (2001), por ejemplo, es claro y terminante al exponer: “The danger is clear: the admission of Puerto Rico as a state would make Spanish coequal with English as the language of the United States and give rise to political tensions that could threaten the stability of the federal union”. Otros intelectuales de Estados Unidos anticipan la continuación del statu quo (Rezvani, 2007) o favorecen la exploración de alteraciones al ELA (Aleinikoff, 2002).

Incluso hay autores que favorecen la transición hacia la independencia (Ingram, 2001). Desde una perspectiva independentista crítica, Ayala y Bernabe (2007) apoyan un proceso amplio y participativo de autodeterminación. Duany (2003), por su parte, explica el auge del nacionalismo cultural en la Isla y en Estados Unidos movido en parte por patrones de intensa migración y cómo ello, paradójicamente, reduce las posibilidades de la independencia. Collado-Schwarz (2012) argumenta fuertemente a favor de otorgarle la soberanía a Puerto Rico en un marco de interdependencia. Describo este incipiente debate en otro lugar (Colón Morera, 2010), pero basta aquí destacar que no existe nada parecido en Estados Unidos a un consenso intelectual en torno al asunto.

En general, sin embargo, se percibe una inclinación en el ámbito académico de Estados Unidos a favor de la proposición de que la población del territorio en cuestión tiene que ser profundamente leal a una identidad política y cultural común, si interesa ser parte de la unión

federal.⁷ Aunque los defensores de la estadidad apuntan, entre otros, hacia la participación de los puertorriqueños en los conflictos armados de Estados Unidos como una muestra de lealtad, (Gelpí, 2011, 24), también es cierto que ha habido fuertes enfrentamientos armados entre favorecedores de la independencia en actos de alto valor simbólico (Fernández, 1992). En el pasado reciente han ocurrido fuertes confrontaciones entre partidarios de la estadidad y la independencia, motivados por una llamada “guerra de banderas” (Carrión, 2006).

En ese contexto, de ausencia de un contexto sustantivo sobre el problema, se explica mejor la política de posposición de la Casa Blanca de llevar a cabo un nuevo plebiscito en la Isla. Esta iniciativa del presidente Obama fue aprobada por el Congreso de Estados Unidos y registraría de forma general la celebración de una consulta de estatus en una fecha futura, a ser determinada por la Asamblea Legislativa de Puerto Rico. Los términos específicos de esta potencial consulta electoral quedan en manos del Gobierno de Puerto Rico, pero la erogación de fondos para celebrarla se hará luego de que el secretario de Justicia de Estados Unidos dé el visto bueno constitucional a las definiciones de estatus a presentarse al electorado.

El hecho de que el Congreso haya optado por favorecer la celebración de otra votación, bajo los términos sugeridos por el presidente Obama, prácticamente anula la posibilidad de que el legislativo de Estados Unidos apruebe el HR 2000. Una vez más, el Congreso decide aplazar para una fecha futura la consideración sustantiva de las opciones de estatus, asunto que no ha sido tratado de forma detallada por el Senado y la Cámara de Estados Unidos desde 1991, hace ya más de veinte años. Ello es consistente con la ausencia de un consenso sustantivo sobre el futuro de Puerto Rico.

Aun tomando en cuenta la inminencia de una consulta electoral de estatus en Puerto Rico, organizada por el Gobierno de la Isla bajo supervisión federal, argumento que no es fácil de anticipar a corto o mediano plazo un alineamiento de factores diversos que produzca alteraciones significativas o una solución de largo plazo al tema de las relaciones políticas futuras entre Puerto Rico y Estados Unidos. Además de no existir consenso académico sobre el tema, mucho menos existe consenso político en torno al mismo.

Por otro lado, existen poderosos grupos de interés que ejercen una influencia sobre el Congreso en dirección de que no se altere el statu quo de Puerto Rico. Me refiero especialmente a sectores vinculados a un nivel alto de inversión manufacturera que opera en Puerto Rico como si fuera un territorio extranjero para fines contributivos, disfrutando de beneficios sustanciales que son incompatibles con la estructura contributiva federal. Para este sector, un cambio de estatus en dirección a la estadidad podría hacerlos reconsiderar continuar su operación en Puerto

⁷ El récord histórico es claro: “Congress has imposed conditions on the admission of states where it has concern about whether the citizenry of the new state can be assimilated as a loyal, democratic unit of government within the United States, sometimes because that citizenry has been perceived as fundamentally different from mainstream American politics and society. These concerns have been expressed in a variety of ways, and thus in a variety of conditions, depending on the historical context... Basic civil liberties, language, religion, race relations, and the structure of the family and marriage have all been elements that Congress has used as touchstones in attempting to reassure itself that the new state will be a loyal member of a homogeneous American federal democratic state” (Biber, 2004).

Rico. Altos ejecutivos de la industria farmacéutica, por ejemplo, han admitido que la imposición de nuevos impuestos corporativos bajo el escenario de la estadidad obligaría a algunas de esas compañías a reconsiderar su nivel de inversión en la Isla.⁸

Un nuevo plebiscito de estatus debería volver a reflejar, en el corto o mediano plazo, una profunda división de los residentes de Puerto Rico sobre este tema. Está por verse si la clase política posee la voluntad política de ponerse de acuerdo sobre mecanismos, al menos de naturaleza procesal, que permitan articular demandas de cambio que incidan de forma efectiva a corto plazo. La convocatoria de una asamblea de estatus podría proveer esa oportunidad. A ese asunto regreso más adelante.

B. Definición del problema

Lo primero a considerar es la visión del legislativo estadounidense sobre el problema bajo análisis. ¿Cómo lo define el Congreso de Estados Unidos? Uno de sus principales organismos investigativos, el *Congresional Research Service*, lo ha descrito recientemente:

Elements of the U.S.-Puerto Rico relationship have been and continue to be matters of debate. Some contend that the current political status of Puerto Rico, perhaps with enhancements, remains a viable option. Others argue that commonwealth status is or should be only a temporary fix to be resolved in favor of other solutions considered permanent, non-colonial, and non-territorial. Some contend that if independence is achieved, the close relationship with the United States could be continued through compact negotiations with the federal government. One element apparently shared by all involved is that the people of Puerto Rico seek to attain full, democratic representation, notably through voting rights on national legislation to which they are subject. (Garret, CRS, 2011)

De dicha descripción se puede deducir que las controversias que plantea la discusión del caso de Puerto Rico son múltiples, controvertibles, de largo alcance y que poseen una fuerte carga simbólica. El prestigioso, ya fallecido, senador Patrick Moynihan describió en cierta ocasión el caso de Puerto Rico como uno de muy difícil manejo (*intractable*; Moynihan, 1993). Pocas veces, de un lado, en el Congreso se discute abiertamente que el Gobierno de Estados Unidos pueda estar deliberadamente realizando acciones de tipo colonial en un territorio bajo su control, que se dirija a incorporar a un estado “hispano” o a entrar en conversaciones bilaterales para promover una modalidad de independencia.

⁸ Por ejemplo, las expresiones de David P. Lewis, vicepresidente de *Global Taxes* de Eli Lilly & Company en Puerto Rico, fueron las siguientes: “Operamos bajo la perspectiva de que se mantenga el estatus (sic) quo”. Sobre el posible impacto de la estadidad dijo “no lo sé”, y agregó “no se empacan \$1,500 millones y te vas”. Afirmó, “pero puedo asegurar que un aumento en contribuciones tiene implicaciones para las compañías” (García Pelatti, 2010).

Por otro lado, aunque el consenso sobre la necesidad de representación completa a nivel federal —al que hace referencia el referido informe de 2011— es debatible, es claro que es una corriente de opinión de una parte importante del electorado y es objeto de preocupación bajo la óptica de los derechos humanos (Colón Morera, 2012). Sin embargo, existe un número de congresistas que separan el tema de incorporar más congresistas de Puerto Rico en ese cuerpo legislativo federal, del tema de la posible admisión de Puerto Rico como estado federado, arguyendo que puede ampliarse dicha representación bajo la condición política actual (Committee of Natural Resources, HR 2499 Hearings, 2009, 13).

Aunque desde un punto de vista técnico-legal es correcta la presentación del problema esbozado en este reciente informe del Congreso, es preciso enfatizar que la discusión del caso tiene también una dimensión ética que no se puede soslayar. Que Estados Unidos se involucre en la resolución del problema es indispensable: “in order for the United States to strive for a democratic potential, it must recognize its imperial stains and be a sincere and dedicated companion to reconciliation” (Burgos, 2013).

Hasta el presente, ha sido muy difícil obtener esa colaboración del Gobierno federal para lidiar constructivamente con las peticiones de reforma planteados desde Puerto Rico. Con el propósito de explicar la renuencia institucional del Congreso a actuar de forma decisiva sobre las propuestas de estatus que se encuentran ante su consideración, me propongo describir brevemente el trasfondo del caso de Puerto Rico en el legislativo estadounidense y la posición del Gobierno federal sobre el asunto.

Analizaré también el difícil contexto por el que atraviesa Puerto Rico en lo relativo a la percepción generalizada en Estados Unidos y a nivel internacional sobre una inminente crisis financiera que puede tener efectos económicos y sociales de mediano y largo plazo. Todo ello debe servir para intentar proyectar los escenarios más probables a base de los datos e información analizada.

C. Trásfondo general

La Constitución del Estado Libre Asociado (ELA) se aprobó por virtud de la Ley 600 de 1950. Esta ley es esencial, ya que establece el marco presente de las relaciones políticas entre Puerto Rico y Estados Unidos. Un informe del Congreso de 2011 describe su importancia de la siguiente forma:

P.L. 81-600, which authorized the process that led to the constitution of 1952, also continued the provisions of the Jones Act of 1917 that govern the relationship between Puerto Rico and the United States. That set of provisions is commonly referred to as the Federal Relations Act (FRA).³⁵ The FRA deals with matters that are subject to congressional authority and established pursuant to federal legislation, such as the citizenship status of residents, civil rights, trade and commerce, taxation and public finance, the administration of public lands controlled by the federal government, the application of federal law over navigable waters, congressional representation, and the judicial process. (CRS, 2008, 8)

Luego de la aprobación de la Ley 600 y la creación del ELA en 1952, han ocurrido varios ciclos de deliberaciones e intentos infructuosos dirigidos a alterar la condición política actual de Puerto Rico en el Congreso de Estados Unidos (Alegría Ortega, 1982; Gautier Mayoral, 1979, 5-6, Colón Morera, 1993; Trías Monge, 1999, 162-166). Se podría decir que los forjadores del ELA intentaron reformar la relación política iniciada en 1952 desde el momento mismo en que se acordó dicho arreglo político (Fernós Isern, 1974; Trías, 1999; Fernández, 1992, 194; Duprey, 2002; Pantojas, 2013, 44).

En general, esos esfuerzos iban dirigidos a ampliar el marco de acción autonómica del ELA dentro de un esfuerzo liderado por el propio Partido Popular Democrático (PPD). En esos momentos, el tema del estatus se visualizaba mayormente como uno relativo a la capacidad del ELA de crecer en capacidad autonómica. No es hasta 1967 que se hace una consulta entre diversas opciones de estatus con el objetivo de realizar alteraciones al ámbito de autonomía del ELA.

Entre 1989 y 1991 ocurrió en el Congreso un proceso de distinta naturaleza que rompió con el molde de los cabildeos y negociaciones anteriores. Los tres partidos decidieron, por primera vez, crear un Comité de Diálogo tripartita —PPD, Partido Nuevo Progresista (PNP) y Partido Independentista Puertorriqueño (PIP)— y reclamar conjuntamente un proceso de autodeterminación política. De hecho, esos partidos enviaron una carta al presidente de Estados Unidos en la que se expresaba que: “... since Puerto Rico came under the Sovereignty of the Unites States of America through the Treaty of Paris in 1898, the People of Puerto Rico have not been formally consulted by the United States of America as to their choice of their ultimate political status...” (Martínez, 1992, 13).

En respuesta a ese requerimiento conjunto del liderato partidista, y al hecho de que el propio presidente George H. Bush se expresó en su Mensaje de Estado a favor de esta iniciativa (Martínez, 1992), se produjo uno de los capítulos más productivos de acción legislativa estadounidense en torno al tema (Colón Morera, 1992; García Passalacqua y Rivera Lugo, 1990).

En esa ocasión se logró que el Congreso definiera los contornos generales de las tres opciones principales de estatus. Ese esfuerzo colapsó en el Senado, debido al rechazo que recibió la medida en el Comité de Energía del Senado (Martínez, 1992, 599). Esa oposición se concentró en los legisladores republicanos. De todos modos, el consenso del liderato partidista —de que era necesario implantar un proceso conjunto entre Estados Unidos y Puerto Rico para resolver conjuntamente el problema— resultó ser una fórmula ganadora (Torres, 2000, 296), de la cual el liderato se apartó luego. Ese es el momento en que más cerca se ha estado en las últimas décadas de lograr una acción del Congreso para ayudar a desatascar el problema de Puerto Rico. El legislativo estadounidense, sin embargo, nunca ha estado dispuesto a realizar una consulta sobre las preferencias de estatus del pueblo puertorriqueño en que este cuerpo se comprometa a atender los reclamos de autodeterminación que surjan de ahí (legislación autoejecutable).

La consulta de 1952, dirigida a la creación del ELA, no fue en muchos sentidos una sobre estatus, ya que no se brindaron alternativas a la condición de territorio no incorporado, sino que

se ofreció ampliar los niveles de gobierno propio mediante la aprobación de una Constitución para la reglamentación de los asuntos estrictamente internos (Torres, 2000, 374). Al propio tiempo, el Gobierno de Estados Unidos argumentó a la Organización de Naciones Unidas (ONU) que se había creado un nuevo estatus político no dependiente (Lawson, Sloan, 2009).

La razón principal por la cual el legislativo estadounidense se ha reiterado en no llevar a cabo un proceso de votación respaldado por una legislación del Congreso (autoejecutabilidad) se debe, parcialmente, al poco consenso en ese cuerpo sobre cuáles son las opciones viables de futuro político para Puerto Rico. Lo llevado a cabo en 1952, con el proceso que culminó en la Ley 600 que dio paso al ELA, se dirigió a ampliar el marco de gobierno propio, pero no fue una decisión final en materia de estatus o de autodeterminación política (Trías Monge, 1999). Sin embargo, desde la perspectiva de ciertos académicos estadounidenses, lo sucedido en 1952 cumple con los requisitos internacionales presentes en materia de autodeterminación (Lawson, Sloan, 2009).

Los esfuerzos por alterar el ELA que se realicen hoy en día se harán, sin embargo, bajo condiciones de mayor conflictividad. Varios informes internos del Gobierno de Estados Unidos denominan a Puerto Rico como un territorio y tienden a restarle legitimidad al arreglo político de 1952 (informes de Grupo de Trabajo de Casa Blanca, 2005, 2007), y a las representaciones que hizo el Gobierno estadounidense al momento de sacar a Puerto Rico de la lista de territorios dependientes o coloniales. El informe de la Casa Blanca de 2005 representó un ataque frontal al ELA. Además, el apoyo electoral al ELA en Puerto Rico ha ido descendiendo, mientras el apoyo a la estadidad aumenta lentamente, por lo que se ha creado una situación de un relativo tranque electoral entre ambas fórmulas.

La administración del presidente Obama, contrario a la posición del presidente George W. Bush, se ha mostrado más dispuesta a trabajar enmiendas al ELA y a aceptar esa opción como una que no debe ser descartada en futuras consultas de estatus:

In March 2011, the President's Task Force on Puerto Rico Status issued its latest report. The Task Force, whose members include various officials in the Obama Administration, agreed with its predecessors that the status quo, statehood, independence, or free association with the United States remain constitutionally viable options if Congress and the people of Puerto Rico wish to revisit the island's political status. (Garret, CRS, 2011)

La administración Obama ha mantenido un perfil bajo con relación al tema del futuro político de la Isla, y todo indica que se mantiene en su postura de que Puerto Rico tiene que manifestar claramente en qué dirección se quiere encaminar si desea obtener reformas políticas. Contrario a la posición asumida por la administración republicana de George W. Bush, el Grupo de Trabajo de Obama ha favorecido, y lo continua haciendo, que se incluyan cuatro opciones en una futura consulta de estatus: “El Grupo de Trabajo recomienda que las opciones permisibles de estatus incluyan estadidad, independencia, libre asociación y estado libre asociado” (Grupo de Trabajo, 2011, 4).

Décadas de discusiones públicas y privadas, de consultas electorales, de cabildeo en Puerto Rico, de denuncias en Estados Unidos y en varios foros internacionales, no han logrado convencer al legislativo de la necesidad de enfrentarse al problema de que Puerto Rico aún no ha logrado desarrollar su democracia a plenitud, ni han impulsado a la Casa Blanca a moverse agresivamente a revisar el contenido de las relaciones políticas actuales.

Los intentos de los creadores del ELA de perfeccionarlo, en sintonía con el derecho internacional aplicable, han fracasado (ONU, Resolución 748, 1953). Al mismo tiempo, el proceso migratorio ha causado una transformación sustancial mediante la cual la mayoría de la población de descendencia puertorriqueña vive en los estados de Estados Unidos (Duany, 2012). Algunos sectores de esa comunidad muestran interés en que se les tome en cuenta en un proceso potencial de cambio de estatus.

Se puede entrever, de otro modo, frustración entre algunos líderes del legislativo estadounidense —principalmente aquellos identificados con el Partido Demócrata— que empiezan a reconocer que el tema de Puerto Rico, en la medida en que se mantienen altos niveles de pobreza y dependencia, pudiera empezar a ser una fuente de desprestigio internacional. Las expresiones del presidente de la Comisión de Recursos Naturales del Senado, Ron Wyden (D-Or.), en unas vistas recientes en el Comité de Energía y Recursos Naturales del Senado, ilustran esta tendencia:

Puerto Rico faces huge economic and social challenges. Per capita income is stuck at about half that of the poorest U.S. state and the violent crime rate is well above the national average, and rising.

The lack of resolution of Puerto Rico’s status not only distracts from addressing these and other issues, it contributes to them.

As the most recent reports from the President’s Task Force on Puerto Rico’s status found, ‘identifying the most effective means of assisting the Puerto Rican economy depends on resolving the ultimate question of status.’ (U.S. Senate Hearings, 2013)

Sería un error, sin embargo, dejar de contextualizar estas expresiones viendo en ellas el preludio de una acción inminente o decisiva por parte del Congreso. La estructura política es compleja y fragmentada, y la expresión de un líder legislativo rara vez captura la posición institucional del Congreso, especialmente en el Senado, en donde existen tantos mecanismos reglamentarios para proteger los criterios individuales de los senadores. La posición de un presidente de un Comité en el Senado de Estados Unidos, como veremos, es solo una pieza de un engranaje institucionalmente complejo y crecientemente polarizado (Mann, Ornstein, 2008).

Además, el Congreso no actúa aislado de otras fuentes de poder e influencia que definen cursos de acción en materias que influyen las relaciones de Estados Unidos en el plano interamericano (Pantojas 2013). Las dificultades que enfrenta la cuestión de Puerto Rico en el Congreso se puede observar en el alto número de esfuerzos fallidos por atenderlo: “Going back

just to the 1970's, at least 40 separate measures have been introduced in Congress to resolve or clarify Puerto Rico political status. In addition, Congress has held at least 12 hearings and four measures have received either House or Senate" (Natural Resources Committee, Testimony of Nick J. Rahall, II, 2009, 3).

Es muy difícil pronosticar la acción de un cuerpo tan numeroso y heterogéneo a base de la expresión de algunos de sus líderes. Lo cierto es que el Senado de Estados Unidos ha rechazado pasivamente varias ofertas de acción congresional en la pasada década. En el 1998, por ejemplo, el Senado se negó a aprobar el HR 856 presentado por el representante Don Young de Alaska (llamado "Proyecto Young" en Puerto Rico) que definía una ruta muy favorable para la estadidad y que le daba al Gobierno de Estados Unidos un término máximo de diez años para hacer esa transición.

Más recientemente, el Senado también se negó de forma tajante a considerar una legislación (HR 2499) que hubiese propiciado un proceso de alteración en el estatus y que incluía prominentemente la estadidad como una de las opciones (Committee of Natural Resources, *HR 2499 Hearings*, 2009). Esta reciente negativa es significativa, por cuanto se produjo aun luego de que se enmendara dicho proyecto para incorporar la opción del ELA en todas las fases del proceso de votación. Algunos análisis de sectores de la prensa conservadora de Estados Unidos fueron muy críticos de dicha legislación (McAlpin, 2009).

El Senado no considera el tema del estatus político de forma abarcadora desde 1991 y las expresiones del senador Wyden tampoco deben anticipar acción inminente. De cualquier forma, la conversación en el Congreso en el último año, hasta donde existe, se ha concentrado en el tema de la estadidad, en vista de la radicación del proyecto HR 2000 (HR 2000, 2012).

D. El plebiscito de 2012

Una consulta sobre las opciones de estatus político celebrada en noviembre de 2012, junto con el proceso electoral para la elección del gobierno insular, ha sido —hasta ahora— el punto de partida de la nueva ronda de conversaciones sobre el estatus político. Esta fue la tercera consulta sobre preferencias de estatus que se celebra en la Isla (Cotto Serrano, 2013).

Esta consulta se realizó luego de que fracasara un proyecto de ley radicado por el comisionado residente de Puerto Rico, que habría ordenado la celebración de un plebiscito con el aval del legislativo estadounidense (HR 2499). Dicho proyecto fue aprobado en la Cámara de Representantes federal el 29 de abril de 2010, con un amplio margen de 223 a favor y 169 en contra; no obstante, fue engavetado en el Senado de Estados Unidos (Garret, CRS, 2011, 7).

Aunque no se aprobó, la discusión del HR 2499 sirvió para impulsar el debate sobre cuáles debían ser los mecanismos procesales para hacer un cambio en la relación política actual. El informe del *Congressional Research Office* describe el debate en los siguientes términos:

Plebiscites necessarily include pre-determined questions and answers (i.e., only the options listed on the ballot). Others advocated an alternative approach; most recently,

H.R. 1230 (Velázquez) in the 110th Congress would have authorized establishment of a constitutional convention without preconditions on the issues to be considered or the options to be proposed. The plebiscite approach arguably is a more efficient way to ascertain the electorate's views on specific questions, but plebiscites do not allow for modification of the questions presented. By contrast, conventions have the potential advantage of allowing for wide-ranging debate and consideration of alternatives. Convention delegates are elected to represent popular will and might or might not be able to reach a politically viable or constitutionally valid status choice.... (Garret, CRS 2011)

En ese proceso de votación del 2012, por primera vez, un 54% (970,910) de los electores votó en contra de “continuar la relación política territorial actual”, contestando a una pregunta redactada en esos términos. Sin embargo, el electorado se dividió en varias facciones al optar entre las opciones de estadidad, que obtuvo 834,191 votos (un 44.2% de los votos emitidos), Estado Libre Asociado soberano con 454,768 (24.2%), la independencia con 74,895 (4%) y, luego de una campaña para no contestar a la segunda pregunta, se registraron 498,604 votos en blanco, un 26.5% del total (Álvarez Rivera, 2012, CRS, 2013, 12). Tomando en cuenta la intención de los electores al momento de ejercer el voto, resulta obvio el mensaje del electorado a favor de un cambio en las relaciones políticas presentes, pero de mucha confusión en cuanto a cuáles son las opciones de futuro que prefiere. Ello, como veremos, no contribuye a proyectar un mensaje claro de cambio que el Congreso tenga que enfrentar de forma inmediata.

El hecho de que los resultados del plebiscito llevado a cabo en noviembre 2012 no necesariamente implican un mandato evidente de cambio en materia de estatus, es algo que puede deducirse también de informes recientes del Congreso sobre el tema:

The 2012 plebiscite results are potentially significant if they are interpreted to mark the electorate's desire to change the island's present political status. The significance of the plebiscite remains to be seen, however, particularly because in the same election in which voters arguably endorsed a change in the status quo and favored statehood, they also voted out the pro-statehood incumbent governor and former Resident Commissioner, Luis Fortuño, as well as majorities in the territorial legislature believed to be generally supportive of statehood. (CRS, 2013, 13)

Mientras el PNP sostiene que la opción de estadidad obtuvo en dicha consulta un 65% de los votos, la Asamblea Legislativa —dominada ahora por el PPD— aprobó una Resolución Concurrente expresando una posición diametralmente contraria. Dicha resolución fue circulada en el Congreso y en una de sus partes indica:

Si lo que desea conocer el Congreso de los Estados Unidos es qué proporción del electorado puertorriqueño no favorece la estadidad para Puerto Rico, la papeleta en blanco se tiene que tomar en cuenta, pues, ese voto expresa una clara intención de no favorecerla. De ese modo, debe entenderse que el voto a favor de la estadidad no superó el cuarenta y cuatro punto cuatro (44.4) por ciento, lo que representa una disminución de aproximadamente dos (2) puntos porcentuales de su pico histórico obtenido en el 1998. Es decir, que en el plebiscito de 2012 un cincuenta y cinco punto seis (55.6) por ciento de

los votantes puertorriqueños expresaron su rechazo a la estadidad. (Asamblea Legislativa de Puerto Rico, Resolución Concurrente, 2013)

Es de suponer que esta controversia sobre el significado mismo de los resultados de este ejercicio electoral —propiciado por el Gobierno de Puerto Rico— genere dudas y debates. El propio presidente de la Comisión de Recursos Naturales del Senado, Ron Wyden, reconoció que, en su criterio, el resultado de la votación era claro con relación al primer asunto (rechazo a la condición territorial), pero no al segundo (petición de estadidad).

E. El HR 2000

De todas formas, de esa votación plebiscitaria de 2012 surgió la solicitud presentada por el representante del Gobierno de Puerto Rico, el comisionado residente Pedro Pierluisi, para que se admita a Puerto Rico como estado en igualdad de derechos con los estados federados de ese país. Este es el único proyecto dirigido, sustantivamente, y de forma relativamente expedita, a alterar la condición política.

El otro proyecto de estadidad que está considerando el Congreso es la admisión de Washington D. C. como estado de la unión (HR 292, 2013). El proyecto de ley sobre la admisión del Distrito de Columbia fue presentado por su delegada, Eleanor Norton. Tiene 65 auspiciadores y una parte importante del liderato demócrata del Congreso lo apoya. También apoyan la iniciativa el comisionado residente de Puerto Rico, el congresista José Serrano de (D-NY) y el representante Luis Gutiérrez (D-Ill.). En el Congreso se visualiza al D. C. como un potencial estado de inclinación electoral fuertemente demócrata) y el Partido Republicano se opone activamente a esta petición (Helderman, 2012).

El HR 2000 es significativo, debido a varios factores. En primer término porque sirve para ilustrar las dificultades que presenta una estrategia partidista en el Congreso, que se concentra en adelantar una propuesta de estatus específica. Tampoco ayudan a favorecer las oportunidades de esta iniciativa el cuestionamiento de la existencia de un mandato electoral válido para comenzar tal proceso de admisión, unido a la división en Puerto Rico entre las ramas ejecutiva y legislativa que defienden un punto de vista versus el comisionado residente con uno opuesto.

Sin embargo, se trata de un proyecto de ley que ha generado un interés y apoyo entre un número sustancial de congresistas (130) de la Cámara de Representantes federal. Un alto porcentaje de estos representantes corresponde a estados en donde existe una alta proporción de electores hispanos, como son los representantes de California (21 endosos); Nueva York (14 endosos); Florida (13 endosos) y Texas (8 endosos). La amplia mayoría de los legisladores que han apoyado el HR 2000 son del Partido Demócrata y cerca del 70% corresponden a una ideología liberal (Sierra, 2013). Ello exhibe un muy bajo nivel de bipartidismo, lo cual es cónsono con las tendencias de polarización en el Congreso que examinaré más adelante.

En segundo término, el HR 2000 es un proyecto que pretende movilizar al Congreso para adelantar un nuevo estatus (estadidad), en vez de insistir —como en el pasado— en una vía procesal en que se pudieran expresar todas las preferencias. Ello plantea el escenario inusual en el Congreso de tener la solicitud del comisionado residente en disputa frontal con la postura oficial del Gobierno de Puerto Rico, expresada a través del Gobernador y de una Resolución Concurrente de la Asamblea Legislativa.

De esta forma, se coloca al Congreso en la posición de evaluar la posibilidad de considerar la admisión en una legislación separada que excluye las demás opciones de estatus. Sin embargo, la previa consideración detallada y seria que el Congreso le había prestado a la opción de la estadidad ocurrió en el contexto del proceso de 1989 a 1991, en donde se estudió esa opción en detalle en conjunto con las otras. Iniciativas exclusivas en favor de la estadidad — como la impulsada por el presidente Gerald Ford durante su mandato mediante la radicación de un proyecto de ley a esos efectos— no generaron acción legislativa.

De cualquier modo, la petición de estadidad —realizada oficialmente por el comisionado residente— coloca el tema de la posible admisión en la mira de sectores de la opinión pública de Estados Unidos, aunque sea brevemente. Importantes periódicos y medios de comunicación — como el *Washington Post*, *CNN* y *The New York Times*— se han encargado de informar sobre la petición de estadidad (Castillo, 2012; Alexandrino, Shoichet, 2012, Khazan, 2012), aunque la consideración del tema pasa luego a un segundo plano y hasta es objeto de burlas de los comediantes estadounidenses (Stewart, 2012).

Enfrentado con la opción de confrontar directamente el problema de la estadidad o posponer el asunto para una fecha futura, el Congreso parece haber optado nuevamente por la política de posposición. En enero de 2014, el Congreso aprobó la petición de fondos del presidente Obama en su presupuesto para el año fiscal 2013-14. En ese proyecto de administración se asignaron \$2.5 millones para la celebración de un nuevo plebiscito de estatus (*US Department of Justice*, 2013, 29).

F. El plan de Obama versus el HR 2000

Barack Obama, como candidato a presidente del Partido Demócrata, se comprometió a que el tema del estatus estaría encaminado en los primeros cuatro años de su mandato. Al igual que Obama, los presidentes de Estados Unidos se han pronunciado en el pasado sobre el tema del futuro político de la Isla, pero luego ha habido poca acción por parte de la Casa Blanca (Trías Monge, 1999). George H. Bush fue el único presidente que incluyó el tema de Puerto Rico en años recientes en un Mensaje sobre el Estado de la Unión (Bush, 1989).

Es de notar, sin embargo, que parece haber un reconocimiento entre ciertos hacedores de política pública de que existe la posibilidad de ensayar nuevos acercamientos al problema, que deleguen parcialmente en el poder ejecutivo las acciones relativas al asunto del estatus. Tal es el caso de la iniciativa de Obama de asignar fondos para una consulta electoral sobre estatus, sujeta a las definiciones que autorice el Departamento de Justicia federal de acuerdo con las políticas

públicas de su Gobierno, según entendidas por la rama ejecutiva. En este caso, es el Congreso el que asigna los fondos pero es el poder ejecutivo de Puerto Rico el encargado de ponerlo en vigor, sin legislación específica del Congreso que defina las fórmulas a presentarse a los votantes (Delgado, 2014).

De esta forma se logra un endoso indirecto del Congreso a la iniciativa, sin que ello implique compromiso previo de la rama legislativa de actuar sobre las peticiones de reforma política que puedan surgir del proceso. Como no es de naturaleza autoejecutable, el proceso de aprobación es más sencillo, ya que se trata más bien de una consulta de opinión entre las opciones, que no compromete al Congreso a llevar a cabo acciones posteriores. Ello es más probable si, como se espera, el electorado vuelve a manifestarse profundamente dividido sobre las opciones sustantivas de estatus.

Este plan sometido por el presidente Obama para realizar una consulta de estatus sin definiciones claras provistas por el Congreso ya había sido aprobado en el 2001, pero la asignación de fondos no se utilizó entonces por el Gobierno de Puerto Rico (*Congressional Research Service*, 2012, 16).

Sobre la iniciativa de Obama, el profesor Charles R. Venator-Santiago expresó lo siguiente:

President Obama's request to fund a federal plebiscite for Puerto Rico sends a clear message that he does not recognize the outcome of the 2012 plebiscite [...]. This position is consistent with earlier statements by President Obama indicating that he would only support an outcome that reflected a substantive majority of the vote (presumably at least a two-thirds majority. (Venator-Santiago, 2013)

La primera iniciativa (HR 2000) —que para todos los efectos ya ha sido descartada por el Congreso— proponía un proceso autoejecutable y, por lo tanto, obligaba al legislativo estadounidense a actuar con relación a sus resultados, mientras que la iniciativa de Obama no lo hace (*US Department of Justice*, 2013, 29). La HR 2000 —que solicitaba directamente comenzar el proceso de admisión— fue respaldada por el PNP y en consecuencia por el comisionado residente Pedro Pierluisi, presidente de dicha colectividad. La segunda, la del presidente Obama, inicia un nuevo proceso de votaciones y fue apoyada por el liderato máximo de ambos partidos principales. El PIP se opuso a ambas iniciativas y propuso, en cambio, la celebración de una asamblea de estatus (P. del S. 719, 2013). La primera medida (HR 2000) se ha enfrentado a la fuerte oposición en dicho organismo de aceptar de antemano un resultado de alteración del estatus (autoejecutabilidad) y su renuencia a considerar exclusivamente la estadidad como alternativa.

Al momento, el trámite legislativo en torno a la propuesta de estadidad es mínimo y la aprobación del proyecto de plebiscito de Obama prácticamente hace innecesario ningún trámite adicional sobre la medida. La legislación de referencia (HR 2000) tuvo —hasta diciembre de 2013 y según la prestigiosa firma no gubernamental Govtrack— solo un 26% de ser favorecida en el Comité y solo un 4% de probabilidad de ser aprobada (*Govtrack.us*, 2013). Un informe de

la *Government Accountability Office* (GAO, por sus siglas en inglés) —en proceso de elaboración— se propone examinar los costos que implicaría para el Tesoro federal la admisión de Puerto Rico como estado federado, y todo parece indicar que sus resultados serán relevantes en la consideración de los méritos de esta opción en el Congreso (Delgado, 2013). Dicho informe debe desglosar el monto de varias partidas de fondos federales que aumentarían de forma dramática con la admisión de Puerto Rico como estado, al eliminarse los topes en la asignación de dinero que existe al presente bajo el ELA (*Harris v Rosario*, 1980).

En momentos en que el nivel de endeudamiento público de Estados Unidos emerge como un tema principal en la opinión pública, parecería lógico argüir que los posibles costos de la admisión de un nuevo estado son relevantes e incluso sería significativa cualquier participación de Estados Unidos en un rescate financiero de la Isla (*The Economist*, 2013). Los congresistas son muy sensitivos a las tendencias del electorado y para ellos es importante tomar nota de que un altísimo porcentaje (63%) de la población estadounidense afirma que el sistema económico de Estados Unidos no está más seguro hoy, cinco años después de haber experimentado una fuerte recesión (Pew, 2013). Esta es una presión de la opinión pública que los congresistas no pueden ignorar al momento de considerar medidas como la admisión de un nuevo estado que podría aumentar el gasto federal. Ese aumento en las transferencias federales bajo el escenario de la estadidad ha sido amplia y reiteradamente reseñado en la prensa en Puerto Rico (Márquez, 2004; Marino, 2012; *Primera Hora*, 2012). Pero todo ello ahora podría aplazarse, hasta que se lleve a cabo un nuevo proceso de votación de estatus en Puerto Rico, bajo los términos propuestos por la administración Obama y legislados por la asamblea legislativa de Puerto Rico.

La falta de acuerdos políticos y gubernamentales, tanto en Puerto Rico como en Estados Unidos, sería suficiente para descartar como ilusorio que el Congreso se embarque en un examen detallado y a fondo del problema político de estatus. A ello hay que añadirle, sin embargo, otro factor más importante aún: la grave crisis económica y fiscal de Puerto Rico, y su efecto en los medios de formación de opinión pública en Estados Unidos.

G. La crisis fiscal de Puerto Rico

Al presente se produce una gran intensificación de la atención en los medios de prensa de Estados Unidos sobre el tema de Puerto Rico. Ello es importante, dada la capacidad de los medios de comunicación de influir sobre las percepciones de crisis y convertirlas en reacciones en cadena (Kepplinger, HM, y Roth, H., 1979, 295). No obstante, el foco principal de tal mirada se centra en los riesgos que podría implicar para la economía y sociedad de Estados Unidos el que Puerto Rico experimente un colapso financiero que impacte el mercado de bonos municipales de ese país (Velez-Hagan, 2013; Bary, 2013; Gómez, 2013; Williams, 2013; Nolan, 2013; Fletcher; 2013). La mayoría de tales noticias describe un cuadro de pobreza y desesperanza generalizada (Fletcher, 2013; Tordman, J. 2013), y tiende a considerar los problemas reseñados como estructurales y de largo alcance.

La administración de Obama comparte la percepción de que se atraviesa por una etapa llena de dificultades, tal como lo expresó uno de sus voceros en noviembre de 2012: “Los problemas de Puerto Rico no surgieron súbitamente y no se arreglarán rápidamente” (Tordman, J., 2013). Varias de las fuentes consultadas en la prensa de Estados Unidos se muestran escépticas sobre la viabilidad de un paquete de rescate fiscal para Puerto Rico (*The Economist*, 2013; Farrel, 2013), ya que —entre otras cosas— le correspondería a un Congreso republicano atender un asunto de una población hispana identificada con el Partido Demócrata (*The Economist*, 2013). Algunos de los análisis —como uno publicado en *Forbes* a fines del año 2013— comienzan a ver el incumplimiento (*default*) como inevitable (Vélez-Hagan, 2013), aunque no existe consenso al respecto en el mundo financiero (Larkin, 2013).

Las posibles consecuencias de la continua degradación del crédito de Puerto Rico tienen muy preocupados a ciertos analistas del sector financiero, tanto en Estados Unidos como internacionalmente (Moody’s, 2013; McDonald, 2014; *Financial Times*, 2013), porque el potencial desestabilizador de tal escenario es significativo. De hecho, algunos analistas proponen que Estados Unidos se mantenga tan lejos como sea posible de esta crisis fiscal (McDonald, 2013), aunque es verdaderamente difícil de visualizar como eso es realmente posible. La Reserva Federal, sin embargo, manifestó que el asunto de la crisis fiscal de Puerto Rico debía mantenerse bajo observación (Sheuble, 2014).

Las agencias acreedoras entienden que Puerto Rico exhibe problemas de liquidez en sus finanzas públicas, una alta dependencia en la obtención de préstamos de corto plazo para costear su operación y un acceso muy restringido a los mercados de financiamiento por la acumulación de una deuda pública exagerada con relación a un bajo desempeño de la economía (*Global Credit Research de Moody’s* (2013). Todo ello, según estos reportajes, resultó en la degradación llevada a cabo por Standard and Poor’s.

Algunos de las noticias sobre Puerto Rico apuntan también hacia el problema de la intensificación de la migración de puertorriqueños hacia Estados Unidos, a causa del desempleo crónico, la baja tasa de participación laboral y la criminalidad (Williams Wash, 2013; Miller, M. Michel, C, 2013; Campo-Flores, A., 2014, El Nasser, H., 2012), mientras otros se enfocan en los efectos de la pérdida de incentivos contributivos para la manufactura (*The Economist*, 2013). En algunos de estos artículos se insiste en el aumento de la migración puertorriqueña puede representar riesgos de contagio de actividad criminal para el resto de Estados Unidos (Miller, M. Michel, C, 2013). En varios otros se reconoce la profundidad de las medidas fiscales tomadas por la administración de Puerto Rico en respuesta a la crisis fiscal (Williams Walsh, 2013); no obstante, existen dudas sobre la capacidad de la economía de la Isla de absorber los nuevos impuestos.

Con algunas excepciones, las descripciones sobre el estado de la economía de Puerto Rico en estos ensayos son muy pesimistas. Por ejemplo, Finger (2013) sostiene que: “Puerto Rico has entered a debt vortex that is inexorably sucking the life from its economy and its continuously shrinking populace”.

La cubierta mediática incluye medios tan diversos e influyentes como *The New York Times*, *The Washington Post* y *CNN* en Estados Unidos, y otros de amplia difusión internacional como *The Economist* y *Financial Times*, así como publicaciones especializadas en asuntos financieros como *Bond Buyer* o *Barrons*. Tanto *The Washington Post* como el *Financial Times* han utilizado sus páginas editoriales para fijar la posición de estos rotativos sobre lo que perciben como un agudo problema económico y fiscal, con repercusiones potencialmente desestabilizadoras fuera de las fronteras de la Isla.

Se destaca que varias de las administraciones gubernamentales de Puerto Rico de ambos partidos principales, sucesivamente, han incumplido con sus promesas de disciplina fiscal, lo que acarrea problemas de confianza (Williams Walsh, 2013). No toda la responsabilidad del problema se le asigna a Puerto Rico, pero existe una tendencia a enfocarse en los factores internos de la crisis fiscal. Tanto es así, que un importante líder empresarial de Puerto Rico, el banquero Richard Carrión, le escribió a *The Economist* para, entre otras cosas, insistir en que la responsabilidad de evitar la entrada de drogas ilegalmente a la Isla es de naturaleza federal y no local, y que ello no debe omitirse cuando se quiere enfatizar el problema de tráfico de drogas que afecta a Puerto Rico (*Caribbean Business*, 2013).

Algunos medios aceptan, sin embargo, que resulta absurdo, por ejemplo, imponerle a Puerto Rico leyes de cabotaje que encarecen el nivel de vida, y destacan que Estados Unidos no le está prestando la debida atención a los problemas políticos, económicos y sociales de la Isla (Rivera Ortiz, 2007, 277, *The Economist*, 2013; Miller, M. Michel, 2013; Torres, F. 2013). Otros destacan que el sector financiero de *Wall Street* se ha beneficiado de forma exagerada de la crisis fiscal, planteando incluso que se trata de un claro caso de riesgo inducido (*moral hazard*), mediante el cual este sector ha actuado de forma irresponsable llegando al punto de obtener \$880 millones en ganancias por comisiones relacionadas al financiamiento de la deuda desde el año 2000 (*The Washington Post*, 2013).

La fuerte atención mediática que ha recibido la situación económica crea un sentido de urgencia sobre el tema financiero, pero ello no suele estar generalmente acompañado de una propuesta para hacer alteraciones sustanciales al régimen político actual. Algunos de los artículos de referencia descartan de plano que se deba poner en foco el tema del estatus político, en vista de la compleja y peligrosa coyuntura económica. Así lo planteó explícitamente la mesa editorial del influyente *The Washington Post* (2013).

Otros medios de temáticas económicas internacionales, como la revista *The Economist*, parecen visualizar la opción de la estadidad como un proyecto potencial políticamente favorable para el sector demócrata de ese país, como una estrategia para fortalecer el voto hispano, que tendría que superar una fuerte resistencia de los republicanos en el Congreso de Estados Unidos (*The Economist*, 2013b). No puede afirmarse, sin embargo, que existe nada parecido a un consenso de opinión en las informaciones examinadas sobre el curso a seguir ante una posible profundización de los problemas financieros, ya que se trata de un escenario novel que no tiene precedentes claros en vista de que ocurre en el marco institucional que provee el Estado Libre Asociado (*The Washington Post*, 2013). No surge tampoco un cuadro claro de cuáles son las

opciones de política pública que pondría en vigor el Tesoro de Estados Unidos en caso de que se profundice la crisis y Puerto Rico se vea forzado a renegociar su deuda.

Algunos de los análisis recogidos en el contexto de esta intensa cubierta mediática exponen que los poderes del Congreso de Estados Unidos para enfrentar la crisis fiscal son muy amplios bajo los términos de la cláusula territorial (Williams Wash, 2013), mientras que varios de los análisis entienden que se trata sencillamente de un escenario inexplorado e impredecible. Una fuerte corriente de opinión es que Puerto Rico debe verse obligado a sufrir las consecuencias del manejo irresponsable de sus finanzas públicas, y advierten que el Gobierno federal tiende a rechazar intervenciones directas en estos casos (Zamansky, 2013; Farrel, 2013). La mayoría de los análisis sobre la economía no consideran la dimensión de estatus político como parte importante de la crisis fiscal (Gómez, 2013; Fletcher, 2013), mientras que otros analistas lo colocan como el centro del problema (*The Economist*, 2013).

Esta percepción de crisis no perjudica exclusivamente al Estado Libre Asociado vigente. También está planteada la posibilidad de que la admisión de Puerto Rico pueda tomar la forma de un amplio rescate fiscal. En artículos de opinión en la prensa de Estados Unidos se ha calculado el aumento de las transferencias federales en \$20,000 millones anuales —en caso de que Puerto Rico fuese admitido como estado— y ello ha sido objeto de debate en medios televisivos de Estados Unidos (Khazan, 2012). Aunque dicha cifra sea especulativa, no deja de ser significativo el hecho de que se proyecte la equivalencia entre la opción de la estadidad y un considerablemente mayor acceso a fondos federales para ampliar el estado benefactor vigente.

A la situación anterior se le añade la propuesta del exgobernador de Puerto Rico, Carlos Romero Barceló, de que Estados Unidos asuma la deuda pública como parte del proceso de admisión de este nuevo estado caribeño. Ello, sin duda, puede complicar aún más la consideración del asunto del estatus, si se mira dentro del contexto de una especie de “política de rescate” (Romero Barceló, 2013). La propuesta del exgobernador no ha obtenido eco alguno entre el liderato de la clase política de Puerto Rico y Estados Unidos que este autor haya podido identificar.

El cuadro que se describe de Puerto Rico en los medios de comunicación de Estados Unidos destaca la posibilidad real de una crisis financiera, a pesar de la puesta en vigor de la política de ajuste en curso (Mc Donald, (2014); *Washington Post*, 2013; *The Economist*, 2013; Fletcher, 2013; Bary, 2013; Williams, 2013; Nolan, 2013; Faries, B., Braun, M. Kaske, M. (2013). Es en medio de esta percepción muy negativa que se le solicita al Congreso que atienda el llamado problema del estatus político de la Isla.

Aunque el Gobierno de Puerto Rico se esfuerza por evitarlo, podría darse el caso que lo que ocupe la acción inmediata del Gobierno federal en el futuro inmediato sea evitar que la crisis financiera de Puerto Rico tenga efectos desestabilizadores sobre el mercado de bonos municipales. Aunque se ha planteado frecuentemente que una percepción de crisis es fundamental para motivar la acción del Congreso en torno al estatus, no está claro si Estados Unidos le está prestando suficiente importancia al asunto o tiene una estrategia de carácter

económico o fiscal dentro de la cual las necesidades particulares del Estado Libre Asociado tienen espacio y consideración efectiva.

Este contexto de crisis económica es distinto a otros en donde se ha intentado forzar el tema del estatus político, en cuanto a que no son evidentes algunos de los intereses dominantes de tipo interamericano (Pantojas, 2013) o militar (Rodríguez Beruff, Fresneda, 2012) que movieron en el pasado al Congreso a actuar sobre el caso de forma decisiva. Tampoco tiene el caso de Puerto Rico el mismo nivel de visibilidad internacional que tuvo en la ONU a partir de la década de los setenta (Pastor, 1984). Quizás por todo esto es que algunos insisten en que Puerto Rico navega por lo que designan como “territorio inexplorado” (*unchartered territory*).

Como si lo anterior no fuera suficiente para complicar la consideración de las peticiones puertorriqueñas ante el Gobierno federal, hay que tomar en cuenta que dichos reclamos se le formulan a una institución muy compleja como es el Congreso de Estados Unidos.

Examino ahora algunas de las consecuencias del manejo del caso de Puerto Rico como un problema esencialmente político en el legislativo estadounidense. La complejidad de este asunto no se limita a la falta de consenso político o a la existencia de una gran crisis financiera. El marco institucional del Congreso plantea otros retos de una envergadura mayor. Está muy claro que ese es el escenario con la autoridad legal para alterar el marco jurídico-político presente.

H. El estatus en el complicado escenario del Congreso

No se puede subestimar cuán central es la institución del Congreso al momento de considerar alteraciones al estatus actual. Si bien es cierto que es necesaria una acción concertada entre la rama ejecutiva y legislativa para mover el asunto de Puerto Rico, no es menos cierto que la responsabilidad constitucional de atender el asunto recae principalmente en el Congreso.

Bajo los términos de la jurisprudencia federal vigente (*Balzac v Porto Rico*, 1922; Meléndez 2013), toda decisión de alterar la condición política de Puerto Rico tiene que ser realizada de forma explícita por dicha rama de gobierno. En otras palabras, cualquier alteración a la condición de territorio no incorporado tiene que decidirse estimulando la voluntad política del Congreso y no principalmente por vías judiciales o ejecutivas.

Desde esta óptica, la decisión sobre el futuro de Puerto Rico es, por tanto, una decisión esencialmente política y legislativa dentro del sistema político de Estados Unidos. Como veremos, esto le impone restricciones específicas al campo de acción política que es posible articular desde Puerto Rico y crea, por otro lado, oportunidades políticas hasta ahora mayormente inexploradas. Ello es especialmente cierto cuando las dos opciones principales de relación: enmiendas al Estado Libre Asociado para ampliar el marco legal de su autonomía o la estidad, requieren, por vías distintas, una intervención persistente del Congreso sobre los asuntos de Puerto Rico.

En *Balzac v Porto Rico*, una decisión unánime del Tribunal Supremo de Estados Unidos de 1922, examinada en conjunto con el resto de los llamados casos insulares (Rivera Ramos, 2001), no empee sus fuertes connotaciones racistas, mantiene una vigencia fundamental en el

siglo XXI. La doctrina de *Balzac* es esencial, como nos recuerda Meléndez (2013). Producida por un Tribunal Supremo dirigido entonces por el expresidente William Howard Taft, en ella se separa tajantemente el tema de la otorgación de la ciudadanía de Estados Unidos a los puertorriqueños en 1917 de lo relativo a la posible admisión de Puerto Rico como estado. *Balzac* decide que toda alteración a la condición de territorio no incorporado tiene que decretarlo el Congreso como una decisión política explícita (Balzac, 1922, 306).⁹ Ese es el poder que el Congreso tiene que utilizar para resolver el problema: “The solution to the colonial problem of both Puerto Rico and the United States will not come from the federal courts, nor should it. It is a political problem whose solution lies squarely in the hands of the federal political branches. All justifications for benign neglect have long disappeared by now” (Álvarez González, 2009, 246).

Este fallo judicial es fundamental en el contexto de ciertas decisiones judiciales recientes, a nivel del Distrito federal en Puerto Rico, en donde se ha cuestionado la vigencia de la doctrina de no incorporación y se reclama el poder judicial para determinar jurídicamente que el carácter de territorio no incorporado de Puerto Rico ha sido alterado (*Consejo de Salud v. Rullán* 2009).¹⁰ Ello es consecuencia de una expresión del Tribunal Supremo de Estados Unidos en el caso de *Boumediene v. Bush* (2008). La diferencia entre incorporación y no incorporación es esencial porque en el primer caso el territorio se encuentra encaminado a ser admitido como estado de la unión, mientras en el segundo caso (la no incorporación) se presume que el territorio no se dirige hacia la estadidad y la Constitución de Estados Unidos solo aplica parcialmente (CRS, 2011; Álvarez González, 2009; Trías Monge, 1999). Según la estudiosa Duffy Burnett, los casos insulares establecen, al mismo tiempo, la premisa de que el Congreso tiene el poder de separar (*deannexation*) a Puerto Rico de Estados Unidos (Burnett, 2005).

La radicación del HR 2000 (HR 2000, 2013), dirigido a admitir a Puerto Rico como nuevo estado de la unión, radicada por el comisionado residente Pedro Pierluisi, es consistente con el acercamiento político al problema. Mediante la radicación del HR 2000, se le solicita al Congreso que ponga en marcha el proceso de admisión a consecuencia de lo que sus proponentes describen como una petición de estadidad del electorado de Puerto Rico instada en noviembre del 2012. Esta acción implicaría, sin embargo, que ya Estados Unidos ha terminado la fase de evaluación sobre si está en el interés nacional de ese país hacer un cambio en la relación territorial. Dicha fase ha sido un paso esencial en la experiencia histórica de Estados Unidos en cuanto a este tema (CRS 2011, 25). Esa premisa, veremos más adelante, puede ser equivocada y es otro de los factores que explicaría en parte la relativa inacción en cuanto a esa pieza legislativa. Ello es especialmente cierto en el contexto de crisis fiscal de Puerto Rico, al que ya se hizo referencia.

Un aspecto particular que le asigna vigencia a la doctrina de *Balzac* es su interpretación particular sobre la naturaleza de la ciudadanía estadounidense otorgada a los puertorriqueños en

⁹ El Juez Taft afirmó lo siguiente: “incorporation is not to be assumed without express declaration, or an implication so strong as to exclude any other view” (*Balzac v Porto Rico*, 306).

¹⁰ No debería sorprender, por otro lado, que el Tribunal Supremo de Puerto Rico se exprese sobre el asunto en el curso de los próximos años.

1917 mediante legislación (*Balzac*, 1922). Refiriéndose a los ciudadanos de Puerto Rico, se establece cuál es el ámbito de la ciudadanía estadounidense otorgada en 1917: “What additional rights did it give them? It enabled them to move into the continental United States and becoming residents of any State there to enjoy every right of any other citizen of the United States, civil, social and political” (*Balzac*, 308). La decisión de referencia facilitó luego la migración masiva de los residentes de Puerto Rico a Estados Unidos. Solo con ese cambio de localidad (a un estado de la unión), podrían los puertorriqueños elegir congresistas y votar por el presidente (*Balzac*, 1922). *Balzac* le otorgó a los puertorriqueños una especie de derecho individual a la estadidad, mediante un cambio de localización.

La decisión de referencia anticipó, probablemente de forma inadvertida, las oleadas de migración de puertorriqueños hacia las fronteras nacionales de ese país cuya consecuencia es que haya más personas que se definen a sí mismos como puertorriqueños o puertorriqueñas —de acuerdo con las categorías provistas por el Censo de Estados Unidos— residiendo en Estados Unidos (4.6 millones) que en Puerto Rico (3.6 millones) (Delgado, 2013). Esa brecha se ha ido abriendo en el pasado inmediato, a medida que la frágil economía de la Isla estimula a miles a buscar oportunidades de empleo afuera.

Elementos importantes de esa jurisprudencia relativa a los llamados “casos insulares”, incluyendo a *Balzac*, se reafirmaron —tan recientemente como en el 2008— por el Tribunal Supremo de Estados Unidos en *Bush v Boumediene* (Kent, 2011). Desde el punto de vista interno de ese país es, por tanto, al Congreso al que le corresponde, en última instancia, responder al reclamo de autodeterminación política externa al que tiene derecho Puerto Rico (CRS, 2011, 25; Lawson, Sloan, 2009).

Otra razón para enfocar la discusión en el poder legislativo metropolitano es el amplio poder de este cuerpo sobre Puerto Rico, bajo la vigente Ley de Relaciones Federales (Ley de Relaciones Federales, 1950 LPRA; CRS, 2011). Al presente, el poder que el Congreso de Estados Unidos ejerce sobre Puerto Rico es similar, en muchos aspectos, al que ejerce sobre los estados, con excepciones importantes en lo económico; por ejemplo, la exclusión de Puerto Rico de las leyes de rentas internas federal y la existencia de topes en la asignación de fondos federales a la Isla (CRS, 2011; *Harris v Rosario*, 1980).

Existen otras razones para concentrarme en el estudio del foro legislativo estadounidense. Los tres partidos políticos en Puerto Rico —PPD, PNP y PIP— que han tendido a dominar el debate de estatus en el pasado, han aceptado la supremacía del Congreso en esta área y todos hacen propuestas dirigidas a provocar reacciones en ese foro legislativo que adelanten sus respectivas agendas. El PIP, contrario a los otros dos partidos, actúa bajo la premisa de que el rechazo al ELA y la estadidad provocarían una oferta de independencia por parte del Congreso.

Todas las facciones involucradas insisten en que hace falta comprometer al legislativo de Estados Unidos en el asunto del estatus, ya sea reformando al ELA (PPD) o colaborando hacia una transición ordenada a un cambio (PNP y PIP). Aun aquellos que favorecen la libre asociación por medio de organizaciones no partidistas, han enfatizado la necesidad de educar al

Congreso sobre las bondades de esa opción desde la llamada sociedad civil y han estado activos haciendo cabildeo en Washington (*El Nuevo Día*, 2012).

Dado todo lo anterior, es indispensable comprender la compleja operación del Congreso. Paradójicamente, veremos más adelante como este cuerpo legislativo presenta retos enormes de tipo político e institucional, y puede resultar un foro muy hostil para que se pueda atender responsablemente y de forma sostenida el tema del estatus. Como se sabe, la Constitución le fija a su poder legislativo un límite de dos años a cada sesión legislativa y ello le impone límites de tiempo importantes a un tema que podría requerir una atención sostenida por un período más prologado. Sin embargo, ello tampoco inhabilita al Congreso para aceptar alteraciones a la asociación política, admitir a Puerto Rico como estado, otorgar la independencia o la llamada libre asociación. Se trata, más bien, de generar suficiente voluntad política.

Las otras dos ramas de Gobierno de Estados Unidos también inciden sobre el asunto, en ciertas ocasiones de forma dominante como lo fue en el período en que Estados Unidos decidió que Puerto Rico pudiera desempeñar una función central en el desarrollo de lo que luego advino en la Segunda Guerra Mundial (Rodríguez Beruff, Bolívar Fresneda 2012). En este caso, la función del poder ejecutivo fue central y, desde entonces, la presidencia asume una función mucho más decisiva en todo lo relacionado a políticas internacionales que inciden directamente sobre la seguridad nacional de Estados Unidos.

En otras dimensiones, la rama judicial ha sido esencial creando las categorías jurídicas desde donde transcurre la conversación de estatus (Rivera Ramos, 2007). En general, la actitud de los tribunales ha sido de deferencia a las decisiones políticas del Congreso en esta área. Los fallidos intentos del sector que promueve la estadidad de obtener el voto presidencial por medio de los tribunales ilustra esta tendencia (*Igartúa*, 2005; *Harvard Law Review*, 2006).

En ocasiones, es el Congreso el que asume la posición de liderato. Así fue en el caso de los llamados casos insulares, a principios del siglo pasado, cuando se eximió a los residentes de Puerto Rico de la aplicación total de la Constitución de Estados Unidos (Rivera Ramos, 2007). La aprobación de la Ley Foraker podría anotarse como otro caso de supremacía legislativa sobre el tema (Gould, 1969).

Es de notar, por otro lado, que la creación de comisiones investigativas por el poder ejecutivo muchas veces ha sido el preludio de la acción del poder legislativo (Duprey, 2010). No obstante, existen otras ocasiones en que el poder ejecutivo actúa relativamente por su cuenta. Tal es el caso de la decisión de George W. Bush de finalizar los bombardeos de la Marina en Vieques. Dicha determinación fue tomada por el poder ejecutivo de Estados Unidos, sin consulta directa con los congresistas a cargo del tema. De cualquier modo, a pesar de ciertas iniciativas dispersas y bien intencionadas, el récord de fracasos de las iniciativas presidenciales es evidente (Trías Monge, 1999).

Ciertas declaraciones y acciones de la rama ejecutiva del Gobierno federal sugieren un interés mayor de esta rama de gobierno de desempeñar una función más proactiva. En el pasado se han invertido recursos enormes del Gobierno de Puerto Rico intentando obtener el apoyo de la rama ejecutiva a las propuestas de alteración al ELA (Fernández, 1992, 235-236; Duprey, 2002).

Esos esfuerzos han fracasado o han coincidido con alteraciones en el control político del Gobierno en la Isla. La presente administración Obama parece haber decidido mantener un perfil bajo en las deliberaciones sobre el estatus, al punto que se inhibió de participar en una vista celebrada por el Comité de Energía del Senado en el 2013 (*Hearings*, 2013).

Veamos ahora las dificultades que presenta la consideración del caso de Puerto Rico en el escenario congresional, desde el punto de las presiones políticas internas que ayudan a entender la acción de este cuerpo.

I. El escenario del Congreso y las presiones electorales

El Congreso es un escenario hostil a la consideración de casos como el del estatus por factores diversos y complejos, algunos de naturaleza permanente y otros más bien coyunturales. Lograr colocar el tema de forma sostenida en la agenda de temas prioritarios que requieren atención y acción inmediata del Congreso es un primer umbral que resulta difícil traspasar. Al presente, la tendencia del legislativo estadounidense es actuar de forma extremadamente selectiva en cuanto al número de asuntos a los cuales le dedica tiempo, atención y, al final, acción positiva en la forma de una aprobación de ley. De hecho, ahora solo se aprueban cerca del 5% de los proyectos radicados. Este bajo nivel de asentimiento a medidas ha llegado al extremo de que el Congreso 112 sólo aprobó 567 medidas, el número más bajo de legislación desde el año 1947 (Cillizza, 2013).

En general, las temáticas que suelen captar la atención del congresista son aquellas vinculadas a los procesos de elección y reelección (Davidson, Oleszek, Lee, 2013, 6; Mayhew, 1975). En este sentido, es esencial la asignación de fondos para proyectos en sus estados. Esta identificación de fondos y el manejo de casos de ciudadanos para acelerar el trámite de gestiones administrativas (Davidson, Oleszek, Lee, 2013, 405), así como la búsqueda de reconocimiento por su labor, son actividades claves de los congresistas en el día a día del poder legislativo.

Las políticas distributivas, muchas veces relacionadas a los llamados “barriles de tocino”, pueden tener variadas manifestaciones que van desde la construcción de puentes y carreteras, hasta el apoyo a proyectos de investigación académica. Las mismas suelen ser muy populares electoralmente, por cuanto ayudan a favorecer una variedad muy amplia de intereses locales. Lo mismo sucede con la estrategia de los miembros del Congreso de dedicar esfuerzos a la resolución de problemas particulares de sus electores, ya que son actividades poco controvertibles y que tienden a generar lealtad más allá de líneas ideológicas (Davidson, Oleszek, Lee, 2013).

Los congresistas buscan también que se les reconozca por su toma de posiciones sobre temas de interés en la opinión pública. Sin embargo, no siempre lo prefieren porque puede ser políticamente adverso en casos de controversia, sobre todo en aquellos votos cruciales que le interesan a los grupos liberales y conservadores, que ubican a los congresistas según sus tendencias de votación sobre ciertos temas.

La tendencia en este aspecto tiende a manifestarse de forma distinta en la Cámara de Representantes y en el Senado. Los senadores están más pendientes de tendencias de opinión nacional, mientras los representantes tienden a concentrarse más en prestarle importancia a percepciones puramente locales en la opinión pública. Por eso, en ocasiones, el Senado expresa mejor que la Cámara las tendencias de opinión pública amplias de ese país. Un buen ejemplo puede ser la resistencia de la Cámara a aprobar una reforma migratoria que demostró amplio apoyo entre republicanos y demócratas en el Senado. Las predilecciones nacionales a favor de esta reforma son claras, pero varían de forma sustancial de distrito a distrito en la Cámara (Vesey, 2013).

Salvo excepciones muy puntuales, el legislativo estadounidense desarrolla generalmente procesos decisionales que son —por su propia naturaleza constitucional— lentos y muy selectivos en la determinación de asuntos que son objeto de acción positiva (Mayhew, 2008, 359; Davidson, Oleszek, Lee, 2013). La lentitud de los procesos en el Congreso se puede explicar también por la necesidad que tiene ese cuerpo de gestionar la formación de coaliciones muy extensas que puedan ir por encima de los requisitos, a veces de una supermayoría en el Senado (Mayhew, 2005, 359). Eso —que parecería una debilidad— es defendido por Mayhew, un veterano estudioso del Congreso, en la medida en que sitúa al poder legislativo como el mejor posicionado para acomodar intereses muy heterogéneos en una agenda común (Mayhew, 2005, 359).

Aunque no se reconoce a menudo, los expertos en el estudio del Congreso afirman que la rama legislativa estadounidense tiende a reflejar más directamente los deseos de la persona común. Mayhew lo explica del siguiente modo: “Generation after generation, Congress has juxtaposed popular styles of thinking to the thrusts of rationalization or high-mindedness often favored by the executive branch, the judiciary, or the intelligentsia. Congress offers an often-exasperating dose of average thinking” (Mayhew, 2005, 360). Por eso, en la medida en que un asunto esté fuera del imaginario popular, como lo es el caso de Puerto Rico, esa función de reflejar el sentido común habitual está muy limitada. De ahí la íntima conexión entre opinión pública y acción congresional, sobre todo en lo que tiene que ver con los temas que deben ser de atención prioritaria del Congreso (Baumgartner, F. R., y Bryan D. J., 2004). Nada de ello ayuda a Puerto Rico en sus reclamos de trato justo, ya que es un tema prácticamente invisible.

En el 2004, los investigadores Baumgartner y Bryan concluyeron que, en efecto, la opinión pública de ese país desempeña una función central en la toma de decisiones legislativas: “... There is an impressive congruence between the priorities of the public and the priorities of Congress across time and ... there is substantial evidence of congruence between the priorities of the public and lawmaking activities in the national government... Our results ... suggest that the public is seriously involved in the agenda-setting process, not an ignored bystander...” (Baumgartner, F. R., and Bryan D. J., 2004, 20).

En el legislativo estadounidense, salvo excepciones importantes como la existencia de una percepción de crisis de seguridad nacional, es mucho más fácil para los grupos de presión oponerse a una acción afirmativa que lograr la aprobación de una legislación. Ello es así debido a

la multiplicidad de puntos de acceso que los grupos de interés pueden presionar para que los congresistas se abstengan de actuar sobre un asunto (Truman, 1951; Davidson, Oleszek, Lee, 2013). Los grupos de interés, con su cabildeo, ejercen una influencia decisiva en este renglón de contribuir a adelantar o paralizar cierta legislación. Por eso el gasto en cabildeo ha ido en aumento vertiginoso. En el 2010, el gasto total en este renglón en el Congreso sumó la extraordinaria cantidad de \$3,500 millones (Davidson, Oleszek, Lee, Schickler 2013, 370).

Todo ello contribuye a una percepción fuerte entre algunos estudiosos de que un estancamiento en la toma de decisiones del Congreso restringe al presente la capacidad de asumir responsablemente sus funciones de gobierno (Mann, Ornstein, 2008; Binder, 2003). Súmele a todo lo anterior la percepción, y en ocasiones realidad, de una tendencia a atender de forma prioritaria los intereses de grupos económicamente poderosos y con acceso preferencial a los miembros del Congreso por medio del sistema de cabildeo (Davidson, Oleszek, Lee, 2013).

La crisis de aprobación pública del Congreso produjo un nivel de apoyo en las encuestas tan bajo como el 5% durante el cierre del Gobierno de 2013 (Reilly, 2013). Por todo ello, algunos estudiosos insisten en catalogar el Congreso como la “rama rota” de las tres ramas de gobierno reconocidas por la Constitución (Mann, Orstein, 2008; Sabato, 2007). La intensa polarización política en el legislativo y la falta de colaboración bipartidista puede que entorpezca la adopción de políticas públicas de amplio apoyo popular; y, a la vez, son dos elementos adicionales que contribuyen al desgaste de la imagen de esta importante rama de gobierno. Las recientes disputas entre un Senado demócrata y una Cámara de Representantes republicana, que han impedido la aprobación de legislación tan básica como el propio presupuesto del país, tampoco han ayudado a mejorar la estima pública de esta institución.

Mann y Ornstein, dos respetados estudiosos del problema y quienes llevan analizando el Congreso por cuatro décadas, lo resumen muy bien: “The current climate of broken politics goes well beyond issues like the debt limit and spending. The problems are much deeper and broader, inside Congress, in the relations between Congress and the president, in campaigns, and in the coarsened, divided, and tribal political culture” (Mann, Orstein, 2012, 31). La preocupación con la falta de efectividad del Congreso ha llevado a algunos de los principales estudiosos del sistema político de Estados Unidos a proponer alteraciones sustanciales, tanto en su composición, como en su reglamentación interna y estructura (Sabato, 2007). Es en ese contexto altamente polarizado y fragmentado que se considera el caso de Puerto Rico, y ello le presenta retos muy grandes a una parte importante del liderato político que parece ajeno a estas contradicciones.

J. El Tea Party

Hay varios asuntos adicionales del Congreso que deben tomarse en cuenta. Uno de estos aspectos es el auge de ciertos sectores conservadores agrupados bajo la nomenclatura general del llamado *Tea Party*. Es, sin dudas, un fenómeno político significativo en Estados Unidos en general y en el Congreso de Estados Unidos, aunque hay quienes comienzan a detectar un declive en el apoyo electoral (Weise, 2013).

Es un movimiento conservador amplio, que se agrupa en una estructura poco jerárquica y descentralizada, con un considerable apoyo de sectores adinerados comprometidos con una agenda ideológica de gobierno limitado y reducción del gasto gubernamental. Aunque se le representa exclusivamente como un movimiento de la extrema derecha, lo cierto es que el *Tea Party* es una colección de tendencias bastante heterogénea que va desde el llamado “centro derecha” hasta la extrema derecha de ese país. Todos son, sin embargo, altamente nacionalistas con visiones diversas sobre cómo defender ese interés nacional.

El *Tea Party* cuenta con una vasta cubierta mediática y fue un factor determinante en la amplia victoria republicana en el Congreso de Estados Unidos en las elecciones de 2010; y logró mantener una representación sustancial de congresistas en las elecciones de 2012. Se calcula que cerca de 66 representantes se identifican con este movimiento en la Cámara y, por momentos, se han constituido como un caucus para defender las posturas conservadoras de este sector del Partido Republicano.

Este sector fue instrumental en conseguir forzar el cierre del Gobierno de Estados Unidos en el 2013 y ello le ha representado un costo político considerable entre los electores independientes (Weise, 2013). La visión en torno al futuro de ese país que impulsa este movimiento populista de derecha es determinante en la consideración de políticas distributivas, como el plan de salud de acceso universal promovido por la administración Obama.¹¹

En la medida en que este movimiento —altamente subsidiado por sectores económicos poderosos— pone su énfasis en el gasto gubernamental como tema central, puede estar generando dinámicas políticas novedosas. Ahora mismo, los esfuerzos del Gobierno de Puerto Rico y otros sectores de gestionar nuevos incentivos contributivos para las corporaciones de Estados Unidos que hagan negocio en la Isla pueden confrontar muchos problemas para obtener el aval del sector que representa el *Tea Party* en la Cámara de Representantes, en donde el Partido Republicano tiene un sólido control de la agenda legislativa. En la Cámara es en donde se inicia cualquier proyecto de ley que afecte asuntos contributivos y de presupuesto.

El *Tea Party* suele estar vinculado a otros grupos de presión que han ejercido mucha influencia en los procesos del Congreso relativos a la oficialización del inglés como idioma oficial, y la exigencia del dominio del inglés a los nuevos ciudadanos como prerequisite de la reforma migratoria que legalizaría la presencia en Estados Unidos de millones de hispanos. Existe el convencimiento entre amplios sectores en ese país de que exigir que los nuevos inmigrantes dominen el inglés hace más viable políticamente dicha reforma (Waldman, 2013).

El tema del inglés ha estado presente en las deliberaciones sobre la estidad en el Congreso. En 1996, por ejemplo, hubo que retirar una medida legislativa favorable a la

¹¹ Algunos datos relevantes sobre el movimiento del *Tea Party*: “Eighteen percent of Americans identify as Tea Party supporters. The vast majority of them -- 89 percent -- are white. Just one percent is black. They tend to skew older: Three in four are 45 years old or older, including 29 percent who are 65 plus. They are also more likely to be men (59 percent) than women (41 percent). More than one in three (36 percent) hails from the South, far more than any other region. Twenty-five percent come from the West, 22 percent from the Midwest, and 18 percent from the northeast” (Montopoli, B., 2012).

estadidad, por razón de una enmienda del representante Solomon, declarando el idioma inglés como idioma oficial de gobierno (Torres-González, 2002, 380). Torres González (2002) alega que la versión final del llamado “Proyecto Young” aprobado en la Cámara de Representantes asumía el dominio del inglés de parte de los puertorriqueños, antes de la admisión de Puerto Rico como estado (Torres González, 382). Los grupos a favor de declarar el inglés como idioma oficial han continuado con sus esfuerzos contra la estadidad (US English Inc., 2009).

Un 71.9% de los residentes de Puerto Rico hablan el idioma inglés “less than well”, según los datos del Censo de Estados Unidos (*U.S. Census Bureau*, 2003, citado en Gonzáles, Rose, JB., 2009). De llegarse a una discusión a fondo sobre este tema en el Congreso de Estados Unidos este es una controversia que recibirá atención y podría provocar agrios debates.

Las tensiones que crea la consideración de la estadidad para Puerto Rico en el Congreso de Estados Unidos, en este contexto, son evidentes a partir de la siguiente descripción del particular ámbito sociopolítico y cultural de Puerto Rico:

There is no other jurisdiction under the US flag where government business is not conducted in English or where English is not the lingua franca in the daily lives of the citizenship. US Census figures show that the mother tongue of 99% of Puerto Rico’s inhabitants is Spanish and that no more than 25% of them can be considered truly bilingual. (Álvarez González, 2009b)

K. Conclusiones

Es en este escenario político e institucional del Congreso donde se ubica constitucionalmente la resolución del problema del estatus. Ello, como debe suponerse, le impone retos enormes al pueblo de Puerto Rico en su empeño por darle continuidad a los esfuerzos de autodeterminación que todavía han concluido en pleno siglo XXI.

En Estados Unidos no parece existir, al momento, un consenso político o académico suficiente para encaminar a corto plazo una alteración exitosa de un cambio del marco jurídico-político de la relación entre Puerto Rico y Estados Unidos. La intensa polarización política interna de Estados Unidos afecta a Puerto Rico de forma directa. En este contexto, es prácticamente imposible impulsar una estrategia partidista dirigida a la alteración del estatus político presente.

La situación se complica por la intersección entre la crisis fiscal y la consideración de nuevas iniciativas de estatus. La percepción dominante, que se proyecta en la prensa de Estados Unidos, es que la crisis fiscal es fruto de incapacidad administrativa de parte de la administración político-partidista del ELA, junto con ciertas exenciones de impuestos que llevaron a los inversores estadounidenses a tomar unos riesgos exagerados. En la información examinada se enfatiza mucho más el primer factor que el segundo. Atender los problemas que subyacen esa percepción, así como la percepción misma, debería ser una prioridad del Gobierno de Puerto Rico.

Varios de los artículos que han aparecido en la prensa estadounidense e internacional sobre Puerto Rico, sin embargo, distorsionan la situación al afirmar cómo algunos de los

problemas señalados, como el tráfico ilegal de drogas que entra a la Isla, son responsabilidad principal del Gobierno de Puerto Rico. En esos ensayos tampoco se enfatiza la baja participación laboral, sin atarla a la falta de oportunidades de empleo vinculadas a ciertas políticas públicas de Estados Unidos que han impactado, de forma especialmente negativa, a Puerto Rico.

Esta percepción de una administración pública de la Isla de baja calidad, involucrada en una lucha de estatus interminable y comprometida con la satisfacción de presiones políticas de corto plazo, junto a problemas endémicos de baja participación laboral, corrupción y malgasto de fondos federales, le ha creado una imagen negativa a Puerto Rico. Ello ignora muchas de las ventajas competitivas de Puerto Rico (*Federal Reserve*, 2012) e incide negativamente sobre los esfuerzos de atracción de capital externo. Antes de la degradación por las casas acreedoras, ya se había producido una especie de “degradación mediática” muy intensa y negativa para los esfuerzos de generar confianza en la toma de decisiones del gobierno.

Se han producido, sin embargo, importantes informes y evaluaciones en Estados Unidos que pueden ser útiles al momento de diseñar políticas públicas alternativas. La necesidad de que el Gobierno del ELA utilice de forma eficiente y maximice el uso de los fondos federales que ya recibe es un elemento común de varios de los informes consultados. También se recomienda insistentemente el prestar atención especial a la creación de empleos en el marco de una revisión de los incentivos existentes para su creación y el efecto adverso de ciertas transferencias federales no atadas al trabajo en dicho contexto (*Federal Reserve*, 2012). Reconocer esta realidad es muy importante mientras el Gobierno de Puerto Rico toma medidas que se perfilen como generadoras de un escenario de cambio positivo, y promuevan una ética de trabajo y el empresarismo (Rivera Ortiz, 2007, 308, 277).

Debe considerarse, seriamente, la convocatoria de una comisión no partidista de alto nivel que considere varios de los aspectos de política pública que intervienen en la creación de los factores que han provocado la crisis. La posibilidad de que el Gobierno Federal sea uno de los agentes promotores de esa iniciativa en Puerto Rico debe de considerarse seriamente. Esa idea se presentó recientemente en el *Center for Strategic and International Studies* en Washington (Villamil, 2014, 18). El Congreso también debería considerar el reconocimiento de la asamblea constitucional de estatus como ente negociador en un proceso serio e inclusivo. Ambos procesos no son excluyentes y pueden articularse paralelamente.

Dicha recomendación va dirigida a fortalecer las llamadas “políticas de Estado” que se resisten al embate de los cambios de gobierno de naturaleza político-partidista. Específicamente, se deben considerar, en este marco, medidas dirigidas a ampliar el marco de acción gubernamental que abaraten los costos de la entrada de mercancías y que permitan una mayor participación de la Isla en procesos de naturaleza internacional (Char, 2013). También se deben atender las recomendaciones del *Federal Reserve Board* de Nueva York para mejorar la competitividad económica de la Isla (*Federal Reserve*, 2012).

El Congreso ha manifestado múltiples veces su reticencia a atender de forma comprensiva y prioritaria el tema de la evolución de las relaciones políticas entre Puerto Rico y Estados Unidos, optando en vez por remedios parciales y de corto plazo. En este sentido, el

Gobierno de Estados Unidos tampoco ha ejercido la función que le corresponde de ayudar a desatascar el escenario altamente polarizado y divisivo en que se conducen las discusiones de política pública en Puerto Rico, y que limitan las capacidades del Gobierno de planificar a largo plazo.

La crisis fiscal presente no necesariamente altera el cuadro anterior, sobre todo si una nueva ronda de estatus enciende las pasiones partidistas, proyectando un escenario de división y de dinámicas políticas de cero-suma. Ello sugiere como inaplazable el desarrollo de nuevos mecanismos de consulta y negociación entre Puerto Rico y Estados Unidos sobre asuntos que inciden en el contenido de las relaciones políticas, como en temas de desarrollo y calidad de vida. Esto parecería una condición necesaria para adelantar la agenda de estatus de forma constructiva. Los procesos llevados a cabo entre 1989 y 1991, si bien no fueron perfectos, pueden ofrecer claves importantes sobre cómo reactivar la consideración seria de las opciones políticas futuras de Puerto Rico.

El Gobierno de Puerto Rico debe explorar formas de lograr consensos procesales en materia de estatus que permitan la elaboración de criterios mínimos sobre el procedimiento a seguir en materia de relaciones entre Estados Unidos y Puerto Rico. La asamblea constitucional de estatus, conceptualmente al menos, es una opción que se debe considerar con mucho cuidado y discernimiento en consulta con los partidos políticos de Puerto Rico y con el liderato cívico. Es un mecanismo que, como han reconocido algunos informes del Congreso, permite la discusión del problema desde una perspectiva amplia y permite continuidad en el tiempo (Trías Monge, 1999, 229-255). Actualmente existen varios proyectos de ley bajo consideración en la Legislatura de Puerto Rico, y parecería posible reconciliar las diferencias entre las varias propuestas sobre la mesa del legislativo.

Ahora es un momento propicio para buscar medidas de conciliación que permitan explorar las opciones sustantivas de Puerto Rico en un marco de reglas de juego claramente acordadas por todos los actores interesados. Puerto Rico no se beneficia de la celebración de nuevas consultas electorales que confirmen las diferencias entre la población sobre este tema, y que envíen el mensaje de que Puerto Rico no manifiesta capacidad para una acción coherente y ajustada a la gravedad del momento económico y fiscal que experimenta la Isla.

Referencias

- Alexandrino, D., & Shoitchet, C. (2012, 06 de Diciembre). White house weighs in on Puerto Rican statehood vote. Recuperado de <http://edition.cnn.com/2012/12/05/politics/puerto-rico-statehood>
- Alegría, I. (1982). *La Comisión del Status de Puerto Rico: su historia y significación*. San Juan: Editorial Universitaria, Universidad de Puerto Rico.
- Aleinikoff, T. A. (2002). *Semblances of sovereignty: The Constitution, the state, and American citizenship*. Cambridge: Harvard University Press.

- Álvarez González, J. (1988). “La protección de los derechos humanos en Puerto Rico”. *Revista Jurídica de la Universidad de Puerto Rico*, 57 (133).
- Álvarez González, J. (2009). *Derecho Constitucional de Puerto Rico y Relaciones Constitucionales con Estados Unidos: Casos y Materiales*. Bogotá: Editorial Temis.
- Álvarez González, J. (2009b). Puerto Rico’s position within the United States System of Government. *International Journal of Legal Informarion* 37:2.
- Álvarez Rivera, M. (2012). *Elecciones Puerto Rico*. Recuperado de <http://electionspuertorico.org/2012/voto.consulta.php>
- Aron, N. Cohen, L. (2013, 21 de enero). “Ending Congressional Gridlock Requires Curbing Abuse of the Filibuster”. Recuperado de http://www.huffingtonpost.com/nan-aron/congressional-gridlock_b_2443098.html
- Asamblea Legislativa de Puerto Rico (R. Conc. del S. 24). Recuperado de <http://prfaa.pr.gov/espanol/noticias/wp-content/uploads/2013/05/Resolucion-Concurrente-24.pdf>
- Ayala, C. J., Bernabe, R. (2007). *Puerto Rico in the American Century: A History since 1898*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Baker, R.K. (2001) *House and Senate*, New York: WW Norton.
- Balzac v. Porto Rico, 258 US 298 (1922)
- Barreto, A. (2001). *The politics of language in Puerto Rico*. Gainesville: University Press of Florida.
- Barron L. (2013, diciembre 02). Puerto Rico's Economic Crisis Returns Statehood to Spotlight. Recuperado de <http://www.newsmax.com/US/Puerto-Rico-statehood-crisis/2013/12/02/id/539531>
- Bary, A. (2013, agosto 26). “Troubling Winds”. *Barron's*. http://online.barrons.com/article/SB50001424052748704719204579022892632785548.html#articleTabs_article%3D1
- Baumgartner, F. R., Bryan D. J. (2004). "Representation and agenda setting." *Policy Studies Journal*, 32(1), 26.
- Before the H.R. 2000: Puerto Rico Status Resolution. Recuperado de <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-113hr2000ih/pdf/BILLS-113hr2000ih.pdf>.
- Berrios Martínez, R. (1997). “Puerto Rico's Decolonization”. *Foreign Affairs*,

November/December 1997.

- Bea, K. Garrett, R. (2010). Political Status of Puerto Rico: Options for Congress. (Congressional Research Service Report RL32933). Recuperado de <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL32933.pdf>
- Berríos Martínez, R. (1993). Puerto Rico: Nacionalidad y plebiscito. Puerto Nuevo: Editorial Libertad, 1993.
- Bhana, S. (1975). The United States and the Development of the Puerto Rican Status Question: 1936–1968. Lawrence: The University Press of Kansas.
- Biber (2004). The Price of Admission: Causes, Effects, and Patterns of Conditions Imposed on States Entering the Union. Berkeley Law Scholarship Repository. Recuperado de <http://scholarship.law.berkeley.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2031&context=facpubs>
- Binder, S. A. (2003). Stalemate: The Causes and Consequences of Legislative Gridlock Washington: Brookings Institution Press.
- Binder, S. (2013, 21 de enero). “Prospects for the 113th Congress”. Recuperado de http://www.huffingtonpost.com/sarah-binder/113th-congress_b_2426574.html.
- Bosworth, B., Margaret Collins, S, and Soto Class. M.A. (2006). *The Economy of Puerto Rico: Restoring Growth*. San Juan; Washington: Center for the New Economy. Brookings Institution Press.
- Borja, R. (1997). Enciclopedia de la Política. Fondo de Cultura Económica.
- Bosque Pérez, R. Colon Morera J. (1997). Las Carpetas: persecución política y derechos civiles en Puerto Rico: ensayos y documentos. CIP DC.
- Boumediene v. Bush, 553 U.S. 723.(2008)
- Braun, A. (2013, 10 de agosto). Out of 5,000 Bills in Every Congress, Guess How Many Become Law?. Recuperado de <http://www.policymic.com/articles/59033/out-of-5-000-bills-in-every-congress-guess-how-many-become-law>.
- Bremmer , P. (2013, 22 de marzo). PBS: ‘Congress Hasn’t Passed a Budget in Years,’ Fails to Call Out Democratic Senate. *News Busters*. Recuperado de <http://newsbusters.org/blogs/paul-bremmer/2013/03/22/pbs-congress-hasn-t-passed-budget-years-fails-call-out-democratic-sena#ixzz2etzPnFME>
- Briefing on Puerto Rico political status by the Government Accountability Office (GAO) and Congressional Research Service (CRS): oversight hearing before the Subcommittee on Insular and International Affairs of the Committee on Interior and Insular Affairs, House

- of Representatives, One Hundred First Congress, second session ... hearing held in Washington, DC, January 30, 1990. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1991
- Burgos (2013). Democracy or Empire? On Puerto Rico's Political Status. Recuperado de <http://xaviersrevenge.blogspot.com/2013/04/democracy-or-empire-on-puerto-ricos.html>.
- Bush, G. (1989). 1989 State of the Union Address. Recuperado de http://www.presidentialelection.com/state_of_the_union/1989_state_of_the_union_addresses.htm
- Bush v Gore, 531 US 98 (2000)
- Cabranes, J. (2001). "Some common ground". In C. D. Burnett & B. Marshall (eds.), *Foreign in a Domestic Sense: Puerto Rico, American Expansion, and the Constitution*. Durham: Duke University Press.
- Cabranes, J. (1978-1979). "Puerto Rico: Out of the Colonial Closet." *Foreign Policy*, Winter (33) 66-91.
- Cámara, L. (2004). *The Phenomenon of Puerto Rican Voting*. Florida, USA: University Press of Florida.
- Camargo, R. (2013, enero 15). "Pressure begins in D.C. for change in status of Puerto Rico". *VOXXI*. Recuperado de <http://www.voxxi.com/puerto-rican-statehood-pressure-congress/#ixzz2fFnp5Bn3>
- Campo-Flores, A. (2014, 6 de enero). "Puerto Ricans Flock North Away From Battered Economy: Exodus in Past Decade Was the Largest Since the 1950s". *The Wall Street Journal*. Recuperado de <http://online.wsj.com/news/articles/SB10001424052702304173704579262390542968318>
- (2013). "Carrión takes aim at Economist report". *Caribbean Business*. Recuperado de <http://caribbeanbusinesspr.com/news/carrion-takes-aim-at-economist-report-91700.html>.
- (2014). "PR status plebiscite in Obama budget". *Caribbean Business*. Recuperado de <http://www.caribbeanbusinesspr.com/news/pr-status-plebiscite-in-obama-budget-83109.html>.
- Carothers, T. (1997, 2 de noviembre). "Island Paradox". *The New York Times*. Recuperado de <http://www.nytimes.com/1997/11/02/books/island-paradox.html>
- Carrión, J. M. (2006)*. The war of the flags: Conflicting national loyalties in a modern colonial situation. *Centro Journal*, XVIII(2) 101-123.
- Carrión, A. (2013, agosto 12). "Intense Debate Over Changes in Puerto Rico's Political Status".

- Global Voices*. Recuperado de <http://globalvoicesonline.org/2013/08/12/intense-debate-over-changes-in-puerto-ricos-political-status/>
- Castillo, (2012, noviembre 8). “Puerto Ricans favor statehood for first time”. *CNN*. Recuperado de <http://edition.cnn.com/2012/11/07/politics/election-puerto-rico>
- Catalá Oliveras, F.A. (2007). “Desenvolvimiento económico de Puerto Rico: dependencia de senda y encapsulamiento ceremonial”, *Revista de Ciencias Sociales*, (17): 58-77. Recuperado de <http://cis.uprrp.edu/documents/6franciscocatala.pdf>.
- Clar, J. (2013). “Rethinking the Puerto Rican Commonwealth Model through a Lens of Internationalization”. *The Fletcher Forum*, 37(3).
- Cillizza, C. (2013). “*The least productive Congress ever*”. Recuperado de <http://www.washingtonpost.com/blogs/the-fix/wp/2013/07/17/the-least-productive-congress-ever/>
- Collado-Schwarz, A. (2012). *Decolonization Models for Americas Last Colony: Puerto Rico*. Syracuse University Press.
- COMMITTEE ON NATURAL RESOURCES, U.S. HOUSE OF REPRESENTATIVES (2009)
Recuperado de <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CHRG-111hrg50610/html/CHRG-111hrg50610.htm>
- Congressional Research Service (2013). *Puerto Rico’s Political Status and the 2012 Plebiscite: Background and Key Questions*. (Congressional Research Service R42765)
Recuperado de <http://www.fas.org/sgp/crs/row/R42765.pdf>
- Congressional Research Service (2008). *Political status of Puerto Rico: Options for Congress*.
Recuperado de http://www.puertoricoreport.com/wpcontent/uploads/2012/03/Tab_38_CRS_May2008.pdf
- Colón Martínez, N. (2009). “La asamblea constitucional de status como mecanismo descolonizador: En La disidencia como vocación”. Río Piedras: Editorial Gaviota.
- Colón Morera, JJ (1993). *Economic Constraints and Political Choices: U.S. Congressional Deliberations on the Status of Puerto Rico, 1989-1991*. Boston, Massachusetts: Boston University.
- Colón Morera, Albarrán González, Rivera Ortiz (1995). *El Congreso de Estados Unidos y el Status Político de Puerto Rico: Informe de una Investigación Empírica*. San Juan: Instituto de Estudios del Caribe de la Universidad de Puerto Rico
- Colón Morera, J.J. (1999) “Puerto Rico: el repliegue de la estadidad.” *Nueva Sociedad*, 160 (Mar-Apr), 20-28.

- Colón Morera, J.J. (2000). *Cien años de sociedad, los 98 del Gran Caribe. San Juan de Puerto Rico*. Editores: Gaztambide-Géigel, A., González-Mendoza, J. Mario R. Cancel, M.R.
- Colón Morera, J.J. (2012). “El debate sobre Puerto Rico: las dudas imperiales”. *Revista de Ciencias Sociales*. San Juan, Universidad de Puerto Rico.
- Consejo de Salud v. Johnny Rullán, 593 F. Supp.2nd 386 (D. PR 2009)
- Cortés Chico, R. (2013, agosto 20) “Creen que asamblea constitucional puede romper el tranque del status”. *El Nuevo Día*. Recuperado de <http://www.elnuevodia.com/creenqueasambleaconstitucionalpuederompereltranquedelstatus-1576869.html>
- Cotto Serrano, R. (2013). “Las elecciones en Estados Unidos y su posible impacto sobre Puerto Rico”. *Huellas de EE.UA*. Recuperado de www.huellasdeea.com.ar.
- Daubón, R. (2002). *Capital social*. San Juan: Editorial Tal Cual.
- Davidson, R. Oleszek, W. Lee, F. (2013). *Congress and its members Congress and Its Members*, 14th Edition, CQ Press.
- Dávila-Colón, LR (1981). “*Equal Citizenship, Self-Determination, and the U.S. Statehood Process: A Constitutional and Historical Analysis*”. 13 CASE W. RES. J. INT’L L. 315, 374.
- Delgado, J. (2014) Es ley el lenguaje de status , Queda en manos del gobierno de Puerto Rico decidir si utiliza la propuesta federal.
Recuperado de <http://www.elnuevodia.com/esleyellenguajedestatus-1691923.html>
- Delgado, J. (2013, septiembre 29). “Con más boricuas afuera que adentro”. *El Nuevo Día* .
Recuperado de <http://www.elnuevodia.com/conmasboricuasafueraqueadentro-1606985.html>.
- Delgado, J. (2013). “Atrasado el informe sobre la estadidad”, 8 de noviembre de 2013.
<http://www.elnuevodia.com/blog-atrasadoelinformesobrelaestadidad-1639328.html>
- Downes v. Bidwell. 182 U.S. 244. (1901)
- D. R. (2013). *Information on the 113th Congress (2013-2014)*. Recuperado de <http://bipartisanpolicy.org/sites/default/files/Profile-113th.pdf>
- Duany, J. (2002). *The Puerto Rican Nation on the Move: Identities on the Island and in the United States*. The University of North Carolina Press.
- Duany, J. (2003). “Nation, migration, identity: The case of Puerto Ricans”. *Latino Studies*. 424–444.

- Duffy Burnett, C. y Marshall, B. (2001). *Foreign in a Domestic Sense: Puerto Rico, American Expansion, and the Constitution*. Durham, North Carolina, USA: Duke University Press.
- Duffy Burnett, C (2005). “Untied States American expansion and territorial Deannexation”. *Chicago Law Review*, 72 (3). Recuperado de <http://thepocketpart.org/2007/05/19/burnett.html>.
- Duffy Burnett, C. (2007). “Two Puerto Rican Senators Stay Home”. *Yale Law Journal*. <http://yalelawjournal.org/the-yale-law-journal-pocket-part/constitutional-law/two-puerto-rican-senators-stay-home> 116
- Duffy Burnett, C. (2008). “They Say I am Not an American . . .”: The Noncitizen National and the Law of American Empire, 48 VA. J. INT’L L. 659, 714.
- Duffy Burnett, C. (2009) “A convenient Constitution? Extraterritoriality after Boumediene. *Columbia Law Review*, 109 (973).
- Duprey Salgado, N. (2002). *Crónica de una guerra anunciada*. San Juan, Puerto Rico: Editorial Cultural.
- Duprey Salgado, N. (2010). “La Vuelta al Círculo: Las comisiones presidenciales norteamericanas y Puerto Rico”. *Claridad*.
- El Nasser, H. (2012). “Puerto Rico's population exodus is all about jobs”, *USA TODAY*. Recuperado de <http://usatoday30.usatoday.com/news/nation/story/2012-03-11/puerto-rico-economy-brain-drain-exodus/53490820/1>.
- Rivera Quiñones I. (2012, noviembre 15) “ALAS continuará trabajo para conseguir el ELA soberano”. *El Nuevo Día*. Recuperado de <http://www.elnuevodia.com/Xstatic/endi/template/imprimir.aspx?id=1386509&t=3>.
- English First, “Puerto Rico & Statehood: Why Congress Must Settle the Language Issue Before Puerto Rico Makes its Choice
- Erman, S. (2008). “Meanings of citizenship in the US Empire: Puerto Rico. *Journal of American Ethnic History*, 27 (4).
- Falcón, A. (2007 Nov/Dec): “The Diaspora Factor: Stateside Boricuas and the Future of Puerto Rico”. *NACLA, Report on the Americas* 40. 6 (2).
- Farrell, M., (2013, octubre 31). “Is Puerto Rico the next Detroit?”. *CNN*. Recuperado de <http://money.cnn.com/2013/10/31/investing/puerto-rico-hedge-funds/> .31 de octubre de 2013.
- Faries, B., Braun, M. Kaske, M. (2013, octubre 22). “How Wall Street Fed Puerto Rico’s \$70

- Billion Debt Binge”. *Bloomberg*. Recuperado de <http://www.bloomberg.com/news/2013-10-22/how-wall-street-fed-puerto-rico-s-70-billion-borrowing-binge.html>
- Farnam, T.W. (2011, 5 de diciembre). In race for campaign funds from billionaires, Romney outpaces Obama. *The Washington Post*. Recuperado de http://www.washingtonpost.com/politics/in-race-for-campaign-funds-from-billionaires-romney-outpaces-obama/2011/12/01/gIQAxQLsXO_story.html
- Fernández, R. (1992). *The Disenchanted Island: Puerto Rico and the United States in the twentieth century*. New York, New York, USA: Praeger Publishers.
- Fernós Isern, A. (1974). *Estado Libre Asociado de Puerto Rico: antecedentes, creación y desarrollo hasta la época presente*. San Juan: Editorial Universitaria, Universidad de Puerto Rico.
- Finger, J. Vélez-Hagan (2013, diciembre 1). “Default: Puerto Rico's Inevitable Option”. *Forbes*. Recuperado de <http://www.forbes.com/sites/richardfinger/2013/12/01/default-puerto-ricos-inevitable-option/>.
- Fiorina (1989). *Congress, Keystone of the Washington Establishment*. New Haven: Yale University Press.
- Fletcher, MA (2013, noviembre 30). “Puerto Rico, with at least \$70 billion in debt, confronts a rising economic misery”. *Washington Post*. Recuperado de http://www.washingtonpost.com/business/economy/puerto-rico-with-at-least-70-billion-in-debt-confronts-a-rising-economic-misery/2013/11/30/f40a22c6-5376-11e3-9fe0-fd2ca728e67c_print.html
- Ford, G. R. (1976, diciembre 3). "Statement on Proposed Statehood for Puerto Rico.,". Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, *The American Presidency Project*. Recuperado de <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=5538>.
- Fortuño, L. (2007, marzo 22) “*Opening Remarks.*” Subcommittee on Insular Affairs, Washington, D.C. U.S. House of Representatives. Recuperado de <http://www.house.gov/fortuno/pdf/Legislation/OpeningRmks-03-22-07.html>.
- Frank, T. M. (2001, enero). Are Human Rights Universal?. *Foreign Affairs*, 80 (1).
- Franqui-Rivera, H. (2013). ” National Mythologies: U.S. Citizenship for the People of Puerto Rico and Military Service”, *Revista digital de Historia y Arqueología desde el Caribe colombiano*, 10 (21). Barranquilla, Colombia.
- Friedman, D. “The 113th Congress Likely To Be Partisan, Divided, and Much the Same”. *National Journal*. Recuperado de <http://www.nationaljournal.com/congress/the-113th-congress-likely-to-be-partisan-divided-and-much-the-same-20121107>

- García-Passalacqua, JM, Rivera Lugo.C. (1990). Puerto Rico y los Estados Unidos : el proceso de consulta y negociación de 1989 y 1990. Río Piedras: Editorial Universitaria.
- García Pelatti, L. (2010, 22 de marzo). “Estadidad sin farmacéuticas”. El Vocero.
- Garrett, S. (2011). Political Status of Puerto Rico: Options for Congress.(Congressional Research Service RL32933). Recuperado de <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL32933.pdf>.
- Gautier Mayoral, C. y Pilar Argüelles, M. (1978). *Puerto Rico y la ONU*. San Juan: Editorial Edil.
- Gautier Mayoral, C. (1979). Interrelation of United States Poor Relief, Massive Unemployment and Weakening of "Legitimacy" in Twentieth Century Puerto Rico. *Caribbean Studies*, 19, (3/4).
- Gelpí, G. (2011). The Insular Cases: A Comparative Historical Study of Puerto Rico, Hawai'i, and the PhilippinesThe Federal Lawyer. Recuperado de http://noticiasmicrojuris.files.wordpress.com/2014/02/fea-gelpi_0311.pdf
- Glendon, M. A. (2002). *A World Made New: Eleanor Roosevelt and the Universal Declaration of Human Rights*. Nueva York: Random House.
- Gomez, A. (2013, noviembre 7). “Is Puerto Rico the next Greece? Nest eggs could suffer”. *USA TODAY*. Recuperado de <http://www.usatoday.com/story/news/world/2013/11/06/puerto-rico-economic-crisis/3314639/>
- Gould, J. L. (1969). *La Ley Foraker: Raíces de la política colonial de los Estados Unidos*. San Juan: Editorial U.P.R. Universidad de Puerto Rico.
- Govtrack.us (2013, noviembre 13). H.R. 2000: Puerto Rico Status Resolution Act. Recuperado de <https://www.govtrack.us/congress/bills/113/hr2000>.
- Greg, Ip. (2013, octubre 28). Interview by Zandy Minton-Beddoes. "Will Puerto Rico go bust?." An Island in dire straits. *The Economist*.
- Grupo de Trabajo Interagencial bajo el Presidente Obama (2011), Informe del Grupo de trabajo del Presidente sobre el status de Puerto Rico.
- Gutiérrez-Franqui, V. and Wells, H. (1953). “*The Commonwealth Constitution.*” *Annals of the American Academy of Political Science: Puerto Rico a Study in Democratic Development*. v. 285. Philadelphia, Pennsylvania: Sage Publications, Inc: 33-41.
- Harris v Rosario 446 U.S. 651. (1980)
- (2006). "Federal jurisdiction - status of international law - First Circuit holds that customary

international law does not obligate the United States to grant the presidential vote to Puerto Rican residents." *Harvard Law Review*, 119.5 (1622).

- Hannum, H. (1996). *Autonomy, sovereignty and self-determination: The accommodation of conflicting rights*. 27
- Hansen, M, Wells, H. (1953). *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*. Enero 1953, 285. doi:10.1177/000271625328500101
- Hearings before the Committee of Energy and Natural Resources. (2013, agosto 11). Recuperado de <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CHRG-113shrg82719/pdf/CHRG-113shrg82719.pdf>.
- Heine J. (1980) "A people apart." *The Washington Quarterly*. 4(3), 119-131. Spring Cambridge Massachusetts: MIT Press.
- Heine, J. (Ed.). (1983). *Time for decision: the United States and Puerto Rico*. Lanham, MD: North-South Publishers.
- Helderman, R. (2012). No statehood, but how about some guns?. *Washington Post*. Recuperado de <http://www.washingtonpost.com/blogs/post-politics/wp/2012/08/21/no-statehood-but-how-about-some-guns/>
- Helfeld, D.M. (1952). Congressional Intent and Attitude Toward Public Law 600 and the Constitution of the Commonwealth of Puerto Rico. *Revista Jurídica de la Universidad de Puerto Rico*.
- Helfeld, D. (2011) "Distribution of constitutional and statutory powers". *Revista Jurídica de la Universidad de Puerto Rico*, (80).
- Hermilla, N.D. (1998). Puerto Rico 1898–1998: The Institutionalization of Second Class Citizenship?, 16 DICK. J. INT'L L. 275, 284 (1998).
- Hitchcock, D. (2014, febrero 4) "Puerto Rico GO Rating Lowered To 'BB+'". *Standard & Poors*. Recuperado de www.standardandpoors.com/ratingdirect
- Hill, D. (2005). "Puerto Rico deserves more attention". *The Hill*. Recuperado de <http://thehill.com/opinion/columnists/david-hill/8308-puerto-rico-deserves-more-attention#ixzz2eyXKV4Nf>
- H.R. 2000 To set forth the process for Puerto Rico to be admitted as a State of the Union. Recuperado de <http://beta.congress.gov/113/bills/hr2000/BILLS-113hr2000ih.pdf>
- H.R. 2499, (2009) "Puerto Rico Democracy Act". Legislative hearing before the Committee on

Natural Resources. US House of Representatives.

H.R. 292 (2013). New Columbia Admission Act New Columbia Admission Act. Recuperado de <https://www.govtrack.us/congress/bills/113/hr292/text>

Huntington, S. (2002). The Hispanic Challenge. Foreign Policy, Recuperado de http://www.foreignpolicy.com/articles/2004/03/01/the_hispanic_challenge.

_____, (2004). *Who Are We?*. The Challenges to America's National Identity. Nueva York: Simon & Schuster.

Igartúa-de la Rosa v. United States (Igartúa III), 417 F.3d 145, 1st Cir. (2005)

Ignatieff, M. (2005). *American Exceptionalism and Human Rights*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

Ingram, J. (2001). "Puerto Rican independence: Whose choice? The people of Puerto Rico or the United States Government?". 2001 L.Rev. M.S.U.-D.C.L. 85.

Kent, A. (2011). "Boumediene, Munaf, and the Supreme Court's Misreading of the Insular cases". *Iowa Law Review*, 97(101).

Kepplinger, HM, and Roth, H. (1979). "Creating a Crisis: German Mass Media and Oil Supply in 1973-74. *The Public Opinion Quarterly*, 43(3).

Khazan, O. (2012). Why does Puerto Rico want statehood, anyway?. *The Washington Post*. Recuperado de <http://www.washingtonpost.com/blogs/worldviews/wp/2012/11/07/why-does-puerto-rico-want-statehood-anyway/>

Laney, G. (1998). Puerto Rico: A chronology Chronology of political Political Status History. (Congressional Research Service 97-526 GOV). Recuperado de <http://www.policyarchive.org/handle/10207/bitstreams/403.pdf>

Lawson, G & Sloan, R. (2009). "Associated Statehood: Puerto Rico's Legal Status Reconsidered". *Boston College Law Review*, 50(4).

Lawson, G. (2009) "The Constitution's Congress". *Boston University Law Review*, 89, 399. Recuperado de <http://www.bu.edu/law/central/jd/organizations/journals/bulr/volume89n2/documents/LAWSO.pdf>.

Levinson, S. (2009). "Still complacent after all these years: Some ruminations on the continuing need for a new political science". *Boston University Law Review*, 89 (409).

Levinson, S. (2000). "Why the Canon Should be Expanded to Include the Insular Cases and the Saga of American Expansionism". *University of Minnesota Law School Constitutional*

- Commentary*, 17(2). Recuperado de <http://www.law.umn.edu/constcom/v17n2.ht>
- Lewis Anthony Dexter, “When the job is chiefly lobbying”, *Readings on Congress*, Englewood Cliffs, N.J: Prentice-Hall, 1971.
- Lugo-Lugo, C.R. (2006). U.S. Congress and the invisibility of coloniality: The case of Puerto Rico’s political status revisited. *Centro Journal*, 43, (1).
- Manning, J. E. Membership of the 113th Congress: A Profile, Congressional Research Service, 5 de agosto de 2013. Recuperado de <http://www.senate.gov/CRSReports/crspublish.cfm?pid=%260BL%2BR\C%3F%0A>
- Martinez, H. M. (2000). “Religious Leaders, Religious Groups and Politics in Puerto Rico.” Dissertation, University of Michigan.
- Martínez, Proceso plebiscitario 1989-1991, Vol. 1 Correspondencia del liderato y documentos legislativos. Recuperado de <http://rafaelhernandezcolon.org/PDF/ProcesoPelibiscitarioVol3.pdf>
- Mattos Cintrón, W. (1988). La formación de la hegemonía de Estados Unidos en Puerto Rico y el independentismo : los derechos civiles y la cuestión nacional. *Homines*, 11(1-2).
- Mann, T., Orstein, J. (2008). *The Broken Branch: How Congress Is Failing America and How to Get It Back on Track* (Institutions of American Democracy). Oxford: Oxford University Press.
- Mann, T., Orstein, J. (2012). *It’s even worse than it looks*, New York, New York, Basic Books.
- Mayhew, D. (1974). *Congress: The Electoral Connection* by David R. Mayhew. New Haven, Conn., Yale University Press.
- Mayhew, D. (2008) “Is Congress the Broken Branch?”. *Boston University Law Review*, 89 (357) Recuperado de <http://www.bu.edu/law/central/jd/organizations/journals/bulr/volume89n2/documents/MAYHEW.pdf>.
- Mc Alpin (2009). Pushing the statehood issue. *Washington Times*. Recuperado de <https://www.proenglish.org/projects/puerto-rican-statehood.html?id=194:pushing-the-statehood-issue&catid=48>
- Mc Donald, L. (2014). “Could a Puerto Rico Default Hammer the \$3.7 Trillion U.S. Muni Bond Market in 2014?”, *Forbes*. Recuperado de <http://www.forbes.com/sites/larrymcdonald/2014/01/03/puerto-rico-default-to-re-price-the-3-7-trillion-municipal-bond-market-in-2014/6/>
- Meléndez, E., Meléndez, E. eds. (1993). *Colonial Dilemma: Critical*

Perspectives on Contemporary Puerto Rico. Boston, Massachusetts: South End Press.

Méndez, J.L. (1997). *Entre el limbo y el consenso: El dilema de Puerto Rico para el próximo siglo*. San Juan: Editorial Milenio.

Miller, M. Michel, C. (2013). “Bloody Tide: How Puerto Rico Affects the U.S”. Houston Press. Recuperado de <http://www.houstonpress.com/2013-03-21/news/puerto-rico-blowback/>.

Mires, F. (2007). Derechos humanos: democracia y autodeterminación. *Revista del CESLA*, 10, 11-23. Recuperado de <http://www.redalyc.org/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=243316417001>

Montopoli, B. (2012, diciembre 14). “Tea Party Supporters: Who They Are and What They Believe”. *CBS News*. Recuperado de <http://www.cbsnews.com/news/tea-party-supporters-who-they-are-and-what-they-believe/>.

Moody's Global Credit Research (2013). Moody's places Puerto Rico general obligation and related bonds on review for downgrade December 11.

Moynihan, D.P. , (1993). *Pandaemonium: Ethnicity in International Politics*, New York: Oxford Univ. Press.

Nieves Falcón, L. (2009). *Un siglo de represión política en Puerto Rico: 1898-1998*. San Juan: Ediciones Puerto.

Nolan, K. (2013, septiembre 20). “Brokers Bypass Puerto Rico's Debt, Big Firms in the U.S. Move to Shield Investors From Island's Bonds as Worries Build Over Finances. *Wall Street Journal*. Recuperado de <http://online.wsj.com/news/articles/SB1000142412788732480770457908755005464562>

Obama, B. (2009). Discurso Obama en Cairo, Recuperado de http://www.fundculturadepaz.org/spa/DOCUMENTOS/Conferencias/2009/Discurso_Obama_ElCairo_040609.pdf.

Odishelidze, A. Laffer, A. (2004). *Pay to the Order of Puerto Rico: The Cost of Dependence*. Allegiance Press.

Organización de Naciones Unidas (1948). Declaración Universal de Derechos Humanos [Resolución 217 A(3)]. Francia, París. Recuperado de <http://www.un.org/es/documents/udhr>

Organización de Naciones Unidas (1960). Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales, Aprobada por la resolución 1514 (XV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 14 de diciembre de 1960. Recuperado de <http://www.un.org/es/decolonization/declaration.shtml>

- Organización de Naciones Unidas. “*Special Committee on decolonization Decolonization calls Calls on United States to expedite Expedite Puerto Rico’s self-determination process*”. Recuperado de <http://www.un.org/News/Press/docs/2007/gacol3160.doc.htm>.
- Organización de Naciones Unidas. “*Resolución 748 de 1953*”. Recuperado de <http://daccess-ods.un.org/TMP/4771684.40818787.html>
- Orstein, N. (2006) “The Broken Branch: How Congress Is Failing America and How to Get It Back on Track”. Recuperado de http://www.brookings.edu/articles/2006/0627governance_mann.aspx
- Ortiz Santini, F. (2007). “The national security council during the Carter administration and the liberation of the Puerto Rican nationalists”. Recuperado de <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/377/37719209.pdf>.
- Otaño, J.A. (2004) Note, Puerto Rico Pandemonium: The Commonwealth Constitution and the Compact-Colony Conundrum, 27 FORDHAM INT’L L.J. 1806, 1811 (contending that Puerto Rico is still a U.S. colony)
- P. del S. 719 (2013). Recuperado de <http://www.oslpr.org>
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. 1976. Recuperado de <http://www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm>.
- Pastor, R. (1984). “The international debate on Puerto Rico: the costs of being an agenda-taker”. *International Organization*, 38(3), 575-595.
- Pastor, R. A. (2009). The Status of Puerto Rico: Have We Reached a Turning Point?. *Livestream*. Recuperado de http://www.livestream.com/unetv/video?clipId=pla_24f3e778-60f2-480c-9274-a59854b37e52.
- Pantojas García, E. (2013). The Puerto Rico Status Question: Can the Stalemate be Broken?. *Caribbean Journal of International Relations & Diplomacy*. 1 (2), 41-52.
- Pérez Viera, E. & García Passalacqua, J. M. (2000). *El juicio de la Historia: Contrainsurgencia y asesinato político en Puerto Rico*. San Juan: First Book Publishing.
- Pew (2013, septiembre 12). “Doubts About US Economy Persist”. *The Pew Charitable Trust*. Recuperado de http://www.pewtrusts.org/our_work_report_detail.aspx?id=85899504616&category=296.
- Ponencia ante el Comité de Descolonización de la ONU. Recuperado de <http://copronu.blogspot.com/2009/06/ponencia-ante-el-comite-especial-de.html>.
- Proyecto del Senado de Estados Unidos. Recuperado de [59](http://thomas.loc.gov/cgi-</p></div><div data-bbox=)

bin/bdquery/D?d109:2:./temp/~bssuegV::

Pozzi, S. (2014, febrero 4). “Standard & Poor’s recorta la deuda de Puerto Rico a bono basura”. *El País*. Recuperado de http://internacional.elpais.com/internacional/2014/02/04/actualidad/1391552012_480632.htm

President’s Task Force On Puerto Rico’s Status (2007). Report by The President’s Task Force On Puerto Rico’s Status. Recuperado de <http://www.justice.gov/opa/documents/2007-report-by-the-president-task-force-on-puerto-rico-status.pdf>

President’s Task Force On Puerto Rico’s Status (2011),

Puerto Rico Federal Affairs Administration (1992). Proceso plebiscitario: 1989-1991 Political status referendum, 1989-1991. v. 1-3. Washington: Puerto Rico Federal Affairs Administration; Hato Rey, P.R.: Ramallo Bros. 3 v.

Puerto Rico Self-Determination Act of 2006 (Introduced in Senate - IS). Recuperado de <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/z?c109:S.2304.IS>:

Ramírez de Ferrer v. Mari Bras, CT-96-14 (1997)

Ramos, C. (2010). “La inviolabilidad de la dignidad humana: lo indigno de la búsqueda de expectativas razonables de intimidad en el derecho constitucional puertorriqueño”. *Revista Jurídica de la Universidad Interamericana*, XLV (2) 2010-2011.

Reilly, M. (2013, octubre 9). “Congress Approval Rating Drops To Dismal 5 Percent In Poll”. *The Huffington Post*. Recuperado de http://www.huffingtonpost.com/2013/10/09/congress-approval-rating_n_4069899.html

Reverón Collazo, W. (2009). Report by the President’s Task Force on Puerto Rico’s status. Recuperado de http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/uploads/Puerto_Rico_Task_Force_Report.pdf.

Rezvani, D.A. (2007). “The basis of Puerto Rico’s constitutional status. Colony, compact or “federacy”. *Political Science Quarterly*, 122 (1).

Ritchie, D. (2010), *The US Congress, A very short introduction*, Oxford University Press, 2010. Woll, P.(1985) *Congress*, Little Brown.

Rivera Ortiz, A.I. (2007). *Puerto Rico ante los retos del siglo XXI: cambio económico, cultural y político en los inicios del nuevo siglo*. Rio Pedras: Ediciones nueva Aurora.

Rivera Ortiz, A.I. (1996) *Puerto Rico: Ficción y mitología en sus alternativa de status político*. San Juan: Editorial Nueva Aurora.

- Rivera Pagán, L. (2012). “Fundamentalismo religioso, intolerancia y homofobia. Puerto Rico y los derechos humanos: una intersección plural”. San Juan: Callejón.
- Rivera Ramos, E. (2007). *American Colonialism in Puerto Rico: The judicial and social legacy*. Princeton, New Jersey: Markus Weiner Publishers.
- Rodríguez Beruff, J., Bolívar Fresneda, J. (2012). *Puerto Rico en la Segunda Guerra Mundial: Baluarte del Caribe*. San Juan: Ediciones Callejón.
- Rodríguez Beruff, J. (2012) “*De Winship a Leahy: crisis, guerra y transición en Puerto Rico*”, *Puerto Rico en la Segunda Guerra Mundial*”. San Juan: Ediciones Callejón.
- Rodríguez Beruff, J. (2012). “*La Pugna entre dos grandes sistemas: la guerra en el discurso político de Luis Muñoz Marín hasta Pearl Harbor*”, *Puerto Rico en la Segunda Guerra Mundial*”. San Juan: Ediciones Callejón.
- Rodríguez-Burns, F. (2011, marzo 17). El juez federal Gustavo Gelpí ofrece conferencia sobre los territorios de Estados Unidos. *Primera Hora*. Recuperado de <http://www.primerahora.com/juezfederalgustavogelpiofrececonferenciasobrelosterritoriosdeestadosunidos-484265.html>
- Rodríguez Cancel, García Passalacqua (2008). *Futuros Alternos: La política pública estadounidense sobre Puerto Rico bajo la administración del Presidente James Earl Carter (1976-1980)*. San Juan: Ediciones UNE
- Rodríguez-Orellana, M. (1993) “A Chance to Decolonize.” *Hemisphere*. 5(3) 42-43.
- Romany Siaca, C. (2001). De frente a la impunidad: La erradicación de la discriminación racial en el camino hacia las democracias pluriculturales y multiétnicas. *ECLAC*. Recuperado de <http://www.eclac.org/mujer/publicaciones/sinsigla/xml/3/6823/romany.pdf>.
- Romany Siaca, C. (2007). “Comparecencia de Celina Romany-Siaca ante Comité de Descolonización de la Organización de Naciones Unidas”. *Primera Hora*. Recuperado de www.primerahora.com/XStatic/primerahora/docs/.../onuabogados.doc
- Romero Barceló. (1980). *Puerto Rico, U.S.A: The Case for Statehood*. *Foreign Affairs*.
- Romero Barceló, C. (2013, noviembre 14). “A letter to the President”. *Caribbean Business*,(41, 44). Recuperado de <http://www.caribbeanbusinesspr.com>
- Roosevelt, T. (1934) "Puerto Rico: Our Link with Latin America." *Foreign Affairs*, 12 (2), 271-280.
- Rosenblum, N. (2009). “Responsible Congress and the political time”. *Boston University Law Review*. 89 (715).

- Rosselló vs OEA, (2006). Organization of American States, Inter-American Commission on Human Rights.
- Rubinstein, A. (2001), “The Case against Puerto Rican Statehood”. *Orbis*, 45 (3).
- Sábato, L. J. (2007). *A more perfect Constitution*. New York: Walker Publishing Co.
- Santiago-Valles, K. A, (1992). “Dancing with colonialism: the current plebiscite debate in Puerto Rico as crisis management.” *Centro de Estudios Puertorriqueños Bulletin*, 4(2), 12-26.
- Sierra, I. (2013). “El HR 2000 y los endosos en el Congreso”. Investigación en curso no publicada.
- Sinclair, B. *Unorthodox Lawmaking*. Washington DC: SAGE, CQ Press.
- Sinclair, B. (1996). “An effective Congress and effective members: what does it take?”. *PS: Political Science & Politics*, 29(3).
- Sinclair, B. (2009). “Question: What’s wrong with Congress? Answer: It’s a democratic legislature”. *Boston University Law Review*, 89, 387. Recuperado de <http://www.bu.edu/law/central/jd/organizations/journals/bulr/volume89n2/documents/SINCLAIR.pdf>.
- Schlafly, P. (1997) “Puerto Rico: Our Modern Trojan Horse,” 22 de octubre. *Stewart, J. Daily show*. Recuperado de <http://www.thedailyshow.com/watch/wed-march-6-2013/the-51st-state>
- Susler, J. (2009). National Lawyers Guild International Committee, Testimony of Nick J. Rahall, II, Committee on Natural Resources Legislative Hearing. US House of Representatives, One Hundred Eleventh Congress, First Session. 24 de junio.
- The Economist*. (2013, octubre 26). “Puerto Rico Greece in the Caribbean”. Recuperado de <http://www.economist.com/news/leaders/21588374-stuck-real-debt-crisis-its-back-yard-america-can-learn-europes-aegean>.
- The Economist*. (2013). “Could Puerto Rico become America's 51st state?”. Recuperado de <http://www.economist.com/blogs/economist-explains/2013/10/economist-explains-15>
- Thornburg, D, (2007). *A Time to decide*. Washington DC: Center for Strategic and International Studies.
- Tordman, J. (2013, diciembre 4). “De mal en peor la economía de Puerto Rico”. *El Nuevo Herald*. Recuperado de <http://www.elnuevoherald.com/2013/12/04/v-print/1629975/de-mal-en-peor-la-economia-de.html>

- Torres, F. (2013). "The Island of Disenchantment: Puerto Rico's Worsening Financial Crisis." *Brown Political Review*.
- Torres-González, R. (2002). Idioma, bilingüismo y nacionalidad: la presencia del inglés en Puerto Rico. Río Piedras: Editorial de la Universidad de Puerto Rico.
- Torres, J.A. (2000). *Memoria pública*. Río Piedras: Editorial de la Universidad de Puerto Rico.
- Torruella, J. B. (1988). *The Supreme Court and Puerto Rico: The Doctrine of Separate and Unequal*. San Juan: Editorial de la Universidad de Puerto Rico.
- Torruella, J. B. (1998). Puerto Rico: The Trials of the Oldest Colony in the World. *Yale Law Journal*, 107(5), 1503-1522.
- Trías Monge, J. (1981-1998) *Historia Constitucional de Puerto Rico*. 5 vols.: IV, capítulo 39, esp. p. 53. Río Piedras: Editorial Universitaria.
- Trías Monge, J. (1999). *Puerto Rico: Las penas de la colonia más antigua del mundo*. San Juan, Puerto Rico: Editorial de la Universidad de Puerto Rico.
- Truman, D. (1951). *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*. Alfred A. Knopf, 1951
- United States Congress House Committee on Resources. *Puerto Rico status: hearing before the Committee on Resources, House of Representatives*. One Hundred Fifth Congress, first session, on H.R. 856, a bill to provide a process leading to full self-government for Puerto Rico. (1997). Washington, DC. 105th Cong., Washington: G.P.O., 1997.
- U.S. Senate (2013). Full Committee Hearing on the political status of Puerto Rico. Recuperado de <http://www.energy.senate.gov/public/index.cfm/hearings-and-business-meetings?ID=c65e3706-46e4-40e0-b50e-51e52ac1f2d>
- U.S. Department of Justice (2013). *FY 2014 Performance Budget Office Of Justice Programs*. Recuperado de <http://www.justice.gov/jmd/2014justification/pdf/ojp-justification.pdf>
- US English Inc. *A Spanish First 51st State? Puerto Rico Draws Closer*.
- Velázquez, N. (2006, marzo 28). Statement of Nydia M. Velázquez at the Briefing on FBI Activity in Puerto Rico. Recuperado de <http://velazquez.house.gov/newsroom/floor-statements/2006-floor-statements/statement-03-28-06-fbi-pr.html>
- Vélez-Hagan, J. (2013, diciembre 1). "Default: Puerto Rico's Inevitable Option". *Forbes*. Recuperado de http://www.forbes.com/fdc/welcome_mjx.shtml.

- Vélez Rodríguez, E. (2002). *Plan Drácula: Negociaciones Secretas entre Luis Muñoz Marín y La Marina*. Rio Piedras: Editorial Edil.
- Venator-Santiago, C.R. (2010) United States Citizenship in Puerto Rico, A Short History. University of Connecticut: PRLS. Recuperado de http://www.cga.ct.gov/lprac/pages/LPRAC_IPRLS_PRCit_FinalReport_2010_R4.pdf
- Venator-Santiago, C.R. (2013) citado en Carrión, Á. “Intense Debate Over Changes in Puerto Rico's Political Status. *Global Voices*. Recuperado de <http://globalvoicesonline.org/2013/08/12/intense-debate-over-changes-in-puerto-ricos-political-status/>. 12 de agosto. Recuperado el 10 de enero de 2013.
- Vesey, J. (2013). “Poll Shows Surprising Consensus on Immigration Reform”. *PolicyMic*. Recuperado de <http://www.policymic.com/articles/25257/immigration-reform-2013-poll-shows-surprising-consensus>.
- Villamil, J. (2014). Why Puerto Rico’s Economy Matters for U.S. Security. CSIS American Program. Recuperado de: https://csis.org/files/publication/140124_Villamil_PuertoRicosEconomy_Web.pdf
- Villán Duran, C. (2002) *Curso de Derecho Internacional de Derechos Humanos*. Madrid: Editorial Trotta.
- Visser, Meléndez. (2011). Puerto Ricans in the U.S. Low-wage Labor Market. *Centro Journal*, XXIII (2).
- Waldman, P. (2013). Why "Make Them Learn English" Is the Key to Immigration Reform. Recuperado de <http://prospect.org/article/why-make-them-learn-english-key-immigration-reform>
- Washington Post Editorial (2013, noviembre 6). “Puerto Rico’s sinking economy”. *The Washington Post*. Recuperado de <http://www.washingtonpost.com/opinions/puerto-ricos-sinking-economy-needs-help/2013>
- Weise, K. (2013, octubre 14). “Tea Party's House Seats Might Not Be All That Safe”, *Bloomberg BusinessWeek*. Recuperado de <http://www.businessweek.com/articles/2013-10-14/tea-party-house-seats-might-not-be-all-that-safe>
- Williams Wash M. (2013, octubre 7). “Worsening Debt Crisis Threatens Puerto Rico”. *The New York Times*. Recuperado de http://dealbook.nytimes.com/2013/10/07/worsening-debt-crisis-threatens-puerto-rico/?_r=0&pagewanted=print.
- Yoon, A., Wirz M., Cherney, M. (2014, febrero 4). “S&P Pushes Puerto Rico Rating Into Junk Territory Move Could Make It More Expensive for Island to Borrow”. *The Wall Street Journal*. Recuperado de <http://online.wsj.com/news/articles/SB10001424052702303442704579363160047845626>

?mg=reno64wsj&url=http%3A%2F%2Fonline.wsj.com%2Farticle%2FSB100014240527
02303442704579363160047845626.html.

Zamansky J. (2013, diciembre 2). “Is Puerto Rico Too Big To Fail?”. *Forbes*. Recuperado de
<http://www.forbes.com/sites/jakezamansky/2013/12/02/is-puerto-rico-too-big-to-fail/>.
12/02/2013

Zina L. Watkins. (2008). *Lobbyists and Interest Groups: Sources of Information*. (Congressional
Reaserch Service Report RS20725). Recuperado de
<http://www.senate.gov/reference/resources/pdf/RS20725.pdf>

Capítulo 2: Reseña de la literatura

Ángel L. Ruiz

*Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas,
Universidad Interamericana
Recinto Metropolitano*

“In particular, solution of these crises is a matter for which the issue of status is totally irrelevant. If Puerto Rico becomes a state, no one wants it to become an impoverished state; if it becomes an enhanced commonwealth, we do not want it to become an impoverished commonwealth; and if it becomes independent surely no one wants it to become yet another impoverished Caribbean Island.”

William Baumol

A. Introducción

El propósito de este capítulo es reseñar alguna de la literatura más importante sobre el impacto económico de las diferentes opciones de estatus político para Puerto Rico. La reseña toma como punto de partida, principalmente, los trabajos presentados al Congreso de Estados Unidos por los partidos políticos puertorriqueños durante el debate plebiscitario de 1989 al 1991, trabajos previos y otros más recientes.

Mucho de lo discutido durante ese proceso se resumió en un libro publicado por la Universidad Interamericana bajo el título de *Economic Effects of the Political Options for Puerto Rico* (Edwin Meléndez y Ángel Ruiz, 1998). En este estudio colaboraron los investigadores Javier Colon Morera, Edwin Meléndez, Ángel L. Ruiz, Carlos Santiago, Erik Negrón, Claudia Green y Jaime Bofill. Se discutieron tópicos tales como: escenarios políticos y económicos futuros bajo diferentes opciones de estatus políticos, empleo y migración, impactos fiscales, asuntos relacionados con la eliminación de la Sección 936 del Código de Rentas Internas federal, política industrial, períodos de transición, problemas relacionados con las transferencias federales, impacto económico en la economía de los Estados Unidos y otros.

Hay otros estudios que forman parte de las encomiendas de algunos de los partidos políticos y que van dirigidos a ofrecer argumentos a favor de alguna de las opciones de estatus políticos o sus implicaciones para el país. Entre ellos podemos mencionar los realizados por Bertram Finn (B. Finn, 1980, 1983), Vanessa Badillo (V. Badillo, 2005), Rita Maldonado (1974), Glenn Jenkins y Thomas Hexner (1993 y 1998), Michael McKee (1990), Peat Marwick (1990), GAO (1990, 1996, 1998, 2006), Don Soifer (2010) y Fernando Lefort (1997).

Además, la reseña incluye otros trabajos que, aunque no hacen alusión directa al estatus político, aportan valiosas sugerencias encaminadas a mejorar algunos de los problemas

económicos por los que atraviesa la economía de Puerto Rico en la actualidad. Por ejemplo, se incluye una sección sobre competitividad, basada principalmente en el trabajo realizado por el Banco de la Reserva Federal de Nueva York (junio de 2012), ya que en estudios previos no se incluyen trabajos sobre este tema, al menos en forma explícita.

La reseña se concentra principalmente en los impactos económicos (análisis de costo-beneficio) de las diferentes opciones de estatus políticos, y no entra en un análisis detallado sobre aspectos políticos, culturales, morales, de idioma y otros.

El trabajo se dividió por temas principales para propósitos de presentación, fácil entendimiento y organización. Sin embargo, debo especificar que cada uno de los asuntos cubiertos contiene elementos en común con otros. Los temas en que hemos dividido este capítulo son: impactos fiscales, opciones políticas, desarrollo económico, visión de los partidos políticos, migración, políticas públicas y desarrollo económico, impacto en Estados Unidos, competitividad, productividad y competitividad, y conclusiones generales.

B. Impactos fiscales

Los asuntos relacionados con los impactos fiscales (impuestos y transferencias) han recibido gran atención prácticamente en casi toda la literatura que se ha escrito sobre el tema de posibles cambios en el estatus político de Puerto Rico. Por ejemplo, en un artículo publicado en un libro relativamente reciente, Gary Burtless y Orlando Sotomayor argumentan que “debido a que Puerto Rico recibe transferencias netas sustanciales del Gobierno de Estados Unidos, los contribuyentes en la Isla no tienen que pagar por todos los beneficios del Gobierno que reciben sus residentes. Los puertorriqueños de bajos ingresos gozan de suplementos al ingreso y beneficios de retiro relativamente generosos, sin imponer pesadas cargas contributivas sobre trabajadores que disfrutaban de alta compensación” (Susan M Collins, Barry P. Bosworth y Miguel A. Soto-Class, 2006). Esta cita nos da una idea de las diferentes opiniones sobre este asunto que existen en los escritos sobre la economía de Puerto Rico.

Durante el 2011, según cifras publicadas por la Junta de Planificación (JP), las transferencias brutas del Gobierno de Estados Unidos y otros a Puerto Rico totalizaron \$21,400 millones y en forma neta \$17,500 millones. Las transferencias netas constituyeron el 25.2% del producto nacional bruto (PNB) y un 17.3% del producto interno bruto (PIB) para el año fiscal 2011. Las transferencias netas generaron 154,885 empleos directos e indirectos, según un estimado usando el modelo de insumo-producto de la JP (Ruiz, Ángel, 2013).

La JP clasifica los pagos de transferencias a los individuos en dos categorías: transferencias devengadas y transferencias otorgadas. La primera se define como aquellas transferencias recibidas por los individuos y el gobierno por servicios o pagos hechos previamente al Gobierno de Estados Unidos (pagos de seguro social, pagos a veteranos y otros). La segunda categoría son aquellas transferencias otorgadas unilateralmente a los individuos y al gobierno. Durante el año fiscal 2011, las transferencias netas devengadas por individuos totalizaron \$7,500 millones y las otorgadas \$4,700 millones, y generaron 95,648 y 59,237 empleos directos e indirectos, respectivamente. Es de suma importancia que cualquier análisis

sobre transferencias a Puerto Rico debe enfatizar las transferencia netas, y establecer la diferencia entre las transferencias devengadas por las personas y las transferencias otorgadas a individuos.

Las relaciones fiscales (contribuciones y transferencias) entre Estados Unidos y Puerto Rico es uno de los aspectos económicos más importantes que se afectará por los cambios en el sistema político puertorriqueño, según se resume en el libro editado por Ángel Ruiz y Edwin Meléndez (E. Meléndez y A. Ruiz, 1998). Los estudios más completos en esta área —los de la CBO (1990) y Peat Marwick (1990)— no solamente consideran el monto adicional de transferencias y contribuciones, sino que además relacionan la interacción entre las variables macroeconómicas tradicionales, el impacto fiscal y la inversión en la manufactura.

En un trabajo preparado durante la administración del exgobernador Rafael Hernández Colón, el Grupo de Política Económica (Peat Marwick, 1990) argumentó que la estadidad tendría varios impactos directos en la economía de Puerto Rico. Primeramente, las corporaciones establecidas bajo la Sección 936 del Código de Rentas Internas de Estados Unidos podrían aumentar significativamente sus rendimientos, después de impuestos, abandonando sus operaciones existentes y relocalizándose en lugares tales como el Caribe, Europa y el Pacífico, donde existan incentivos contributivos más favorables. Además, la expansión y el establecimiento de nuevas plantas proyectados por estas compañías podrían reducirse drásticamente, sino eliminados totalmente. Este estudio estimó que un 72% o más del ingreso operacional de las firmas 936 estaría sujeto a relocalización.

En segundo lugar, la economía de Puerto Rico se vería seriamente afectada, a medida que las compañías escojan relocalizarse fuera de la Isla a Estados Unidos u otras localidades. Esto aumentaría el desempleo en Puerto Rico y reduciría la compensación a empleados a través de toda la Isla. El estudio estimó, en aquel entonces (1990), que se podrían perder entre 80,000 y 145,000 empleos, aumentando de esta forma la tasa de desempleo alrededor de un 30%.

En tercer lugar, los residentes de Puerto Rico serían elegibles para participar totalmente en todos los programas de ayuda federal bajo la estadidad. La extensión a Puerto Rico de todos los programas de transferencias federales mitigaría algunos de los impactos económicos negativos de la relocalización de las firmas y la imposición de impuestos federales, pero la demanda agregada en Puerto Rico para el año 2000 disminuiría entre \$2,000 millones y \$2,300 millones.

Según este informe, la opción de la estadidad tendría fuertes implicaciones presupuestarias para el Gobierno de Estados Unidos, las cuales afectarían tanto los gastos como los ingresos fiscales. La extensión de los programas de transferencias federales aumentaría los gastos federales en alrededor de \$36,000 millones del 1992 al 2000. Esto se acompañaría por un aumento en los ingresos fiscales que recibiría el Gobierno federal que compensaría parcialmente estos costos. Dependiendo del grado de relocalización de las compañías, la estadidad para Puerto Rico tendría un costo neto acumulado para el Gobierno de Estados Unidos entre \$22,000 millones y \$25,000 millones durante el mismo período.

Similarmente, la estadidad causaría un fuerte dilema presupuestario para Puerto Rico. La Isla no podría bajar sus impuestos, a pesar de la carga que implica la imposición de impuestos

federales, para balancear los gastos por los servicios prestados en ese momento. Si Puerto Rico escogiese reducir las tasas de su contribución sobre ingresos, para de esta forma alinearlas a las tasas a que se enfrentan los residentes de los estados, el costo para el Gobierno de Puerto Rico sería de alrededor de \$8,000 millones del 1992 al 2000. Para poner el problema del déficit en perspectiva, se requeriría despedir cerca de 90,000 empleados, el 40% del total del empleo gubernamental, para balancear el presupuesto solamente mediante un recorte de los gastos públicos después de un período de transición.

Estos resultados demuestran que la economía de Puerto Rico experimentaría una transformación de grandes proporciones bajo la estadidad. La economía perdería un componente significativo de su base industrial, debido a la relocalización de las firmas 936 y de corporaciones foráneas. El sector público se vería forzado a recortar servicios y empleos para retener niveles competitivos de tributación. La producción industrial, acumulación de capital, y tanto el empleo en el sector público como en el privado se reemplazaría en parte por las transferencias federales a la Isla.

El estudio de la Oficina de Presupuesto del Congreso (*Congressional Budget Office*, CBO), relacionado al proyecto de ley del Congreso federal S. 712, estableció una relación entre aspectos fiscales y crecimiento económico (CBO, 1990).¹² Según este estudio, los “aspectos de la estadidad, bajo el S. 712, que la CBO es capaz de cuantificar, pueden eventualmente traer consigo una reducción significativa en el crecimiento de la economía puertorriqueña”. Continuó argumentando que aumentos en las transferencias federales (menos impuestos nuevos) estimularían inicialmente la economía. Más tarde, sin embargo, la estadidad podría llevar a un crecimiento económico más lento de lo que se esperaría bajo el estatus del Estado Libre Asociado (ELA), debido a que la estadidad podría reducir el crecimiento de la inversión, el producto y el empleo en el sector manufacturero. Esta reducción podría iniciarse debido a que, bajo la estadidad, corporaciones estadounidenses que operan en Puerto Rico no disfrutarían más las ventajas contributivas provistas entonces por la Sección 936 del Código de Rentas Internas federal.

Los posibles escenarios que investigó la CBO sugieren que, entre el año 1992 y el 2000, el crecimiento anual proyectado en el producto nacional bruto (PNB) real (ajustado por inflación) de Puerto Rico podría ser más lento que bajo el actual estatus del Estado Libre Asociado. Estos descensos en crecimiento son consistentes con una reducción de entre un 10% y un 15% en el nivel del PNB de Puerto Rico en el año 2000, de los niveles que se proyectarían de otra manera para ese año. Estas reducciones en el crecimiento del PNB real serían acompañadas por un

¹² “As S. 712 defines them, the various status options could have important implications for Puerto Rico's economy, though the outcomes are hard to predict with confidence. Enhanced commonwealth status would establish procedures under which federal laws and regulations applying to Puerto Rico could be modified selectively in order to enhance the island's economic growth. Statehood under S. 712 could bring more sweeping economic changes to the island, some of them potentially restrictive and others favorable. Independence would necessarily remove Puerto Rico from the scope of Section 936. Moreover, S. 712 implies a gradual diminution (and elimination after 2000) of federal transfers to the island from the levels that would otherwise obtain, a fact with some worrisome implications for the island economy.”

crecimiento anual en el empleo cerca de medio a un punto porcentual más lento del proyectado bajo el estatus del ELA. Si Puerto Rico se hiciera independiente, los cambios económicos podrían ser bastante diferentes pero incluso más difíciles de predecir. La CBO no intentó predecir cuanta inversión directa se podría atraer bajo la independencia.

Si la inversión directa del exterior permaneciera en los niveles proyectados bajo una continuación del ELA, la reducción y eventual eliminación de las transferencias federales a Puerto Rico, a partir de los niveles según el mandato del S. 712, sería probable que causaran una pequeña reducción en el crecimiento del PNB real —en el orden de 0.2 a 0.3 puntos porcentuales por año en el período de 1992 al 2000. Además, un Puerto Rico independiente enfrentaría tasas de interés sobre préstamos del extranjero que estarían al menos dos puntos porcentuales más altas que las que pagaría bajo las otras opciones de estatus. Estos cambios podrían venir acompañados de otros, tanto positivos como negativos, que podrían ser potencialmente más grandes, pero la CBO no fue capaz de cuantificarlos. Estos posibles cambios incluyen una expansión en la inversión directa en Puerto Rico por países diferentes a Estados Unidos, una reducción en la dependencia económica entre los puertorriqueños y complicaciones en obtener financiamiento externo para la balanza de pagos.

Por otro lado, proponentes de un Estado Libre Asociado mejorado argumentan que estos cambios podrían mejorar el actual programa de desarrollo económico de la Isla, el cual se enfoca principalmente en la expansión del turismo y la manufactura. Un ELA mejorado podría llevar a un tratamiento arancelario más favorable para las exportaciones e importaciones de Puerto Rico. Se alentaría a otros países a tratar favorablemente las exportaciones de la Isla, mientras que Puerto Rico adquiriría un poder limitado para establecer aranceles en sus importaciones, con el fin de impulsar el crecimiento de industrias puertorriqueñas en particular.

La CBO continuó argumentado que, bajo el S. 712, la estadidad podría traer cambios económicos más radicales a la Isla, algunos de ellos potencialmente restrictivos y otros favorables. La estadidad implicaría perder los beneficios de las provisiones fiscales de la Sección 936¹³, las cuales —a todas luces— fueron centrales para el rápido desarrollo de la Isla como una economía manufacturera durante los pasados 40 años. Como en otros estados, los impuestos corporativos de Estados Unidos aplicarían a “toda fuerza” en Puerto Rico. Además, individuos y empresas residentes en la Isla estarían sujetos a impuestos federales, mientras ciertos programas de transferencias federales se expandirían significativamente. Las consecuencias económicas de estos aspectos de la estadidad, bajo el S. 712, al menos pueden cuantificarse aproximadamente y se presentaron estimados de sus efectos en el informe.

Los defensores de la estadidad argumentan que traería un aumento en el reconocimiento entre extranjeros de las oportunidades para la inversión y el turismo que ofrece la Isla. Los proponentes de la estadidad sugieren que estas consecuencias se suplementen por un programa de

¹³ Estos estudios se llevaron a cabo durante la vigencia de la Sección 936 del Código de Rentas Internas federal. Por ende, muchos plantearon escenarios de continuación, reducción o eliminación de estos incentivos tributarios para las industrias que disfrutaban de sus beneficios.

desarrollo económico enfocado en el turismo, el desarrollo agrícola y la expansión de la base manufacturera de la Isla.

Según la CBO, la independencia para Puerto Rico también traería la posibilidad de ambas restricciones mencionadas y mejoras fundamentales en su progreso económico. Plantearon que la independencia removería necesariamente a Puerto Rico del alcance de la desaparecida Sección 936. Más aún, el S. 712 implicaría una disminución gradual (y eliminación después del 2000) de las transferencias federales a la Isla de los niveles que por el contrario obtendría, un hecho con algunas implicaciones preocupantes para la economía puertorriqueña. Además, algunos analistas han mostrado preocupación porque la Isla podría sufrir una escasez de capital externo, al igual que ocurre en países en desarrollo en América Latina y otras partes. Pero, como una nación independiente, Puerto Rico podría contrarrestar, completa o parcialmente, la pérdida de incentivos contributivos para inversión directa a las corporaciones estadounidenses, y también podría estar en mejor condición que lo que ha estado en el pasado para atraer inversión directa de terceros países. Más aún, los proponentes argumentan que la independencia ofrece una oportunidad única para “desenganchar” a la Isla de los efectos debilitadores de su dependencia de subvenciones y transferencias federales, y para despertar un nuevo espíritu económico en su gente.

Con relación a los impactos fiscales, la CBO planteó que, en comparación con la continuación del estatus de Estado Libre Asociado, bajo la independencia las transferencias federales a Puerto Rico caerían y aumentarían los ingresos federales de fuentes locales (como las empresas bajo la Sección 936). Después de la independencia, continuarían algunos programas como las pensiones federales y los beneficios a veteranos, y no lo harían otros como los cupones de alimentos, Medicare, ayudas a familias con niños dependientes y seguro suplementario por ingreso. Por el contrario, Puerto Rico recibiría una subvención federal en bloque por los programas descontinuados, equivalente al nivel de los gastos federales de Estados Unidos en Puerto Rico durante el año fiscal estadounidense en el cual fuese proclamada la independencia. Esta subvención se pagaría anualmente a Puerto Rico hasta el noveno año siguiente a la certificación del referendo.

La subvención sería fija en términos nominales y no permitiría el crecimiento que de otro modo ocurriría como resultado de la inflación o aumento en la participación. Por defecto, el ingreso anual de la república proveniente de esta fuente quedaría corto de lo que Puerto Rico recibiría bajo el estatus de Estado Libre Asociado. Además, Puerto Rico perdería el beneficio de los subsidios federales (*cover-overs*) que actualmente le protegen de la responsabilidad por los impuestos especiales federales sobre el ron. Como resultado, los pagos netos al Tesoro de Estados Unidos por impuestos al ron aumentarían después de la independencia. El resultado en general sería una reducción significativa de los niveles base en los flujos fiscales netos del Tesoro de Estados Unidos a Puerto Rico.

Las relaciones fiscales entre Puerto Rico y el Gobierno federal cambiarían significativamente con cualquier cambio en estatus, de acuerdo con las provisiones del S. 712. La estadidad aumentaría los impuestos pagados por individuos y compañías en Puerto Rico al

Tesoro federal, pero este aumento sería más que contrarrestado por transferencias federales mayores a los residentes de la Isla y a los Gobiernos. Como resultado, las transferencias netas (gastos menos impuestos) a la Isla serían cerca de \$18,000 millones más durante el período entre 1992 y 2000, de no ocurrir otros cambios económicos. El beneficio fiscal neto de la estadidad sería permanente. La independencia, por otro lado, reduciría las transferencias netas del Gobierno federal en cantidades que aumentarían para sumar cerca de \$7,000 millones durante el período entre 1993 y 2000. La pérdida fiscal anual de Puerto Rico aumentaría después del año 2000, a consecuencia del fin del bloque de subvención mencionado en el S. 712.

La pérdida potencial en la inversión bajo la estadidad es significativa, tanto en forma absoluta como comparada con los beneficios fiscales de la estadidad. Bajo los supuestos de la CBO, la estadidad podría haber reducido la tasa real de crecimiento en el PNB entre uno y dos puntos porcentuales de 1992 al 2000, dependiendo de los supuestos de crecimiento bajo el estatus actual. Estos estimados reflejan el efecto de mayores transferencias federales y el efecto de la pérdida de las inversiones y exportaciones de las firmas 936, al compararse con el estatus político presente.

La CBO también comentó sobre la posibilidad de que se cambie el estatus actual a uno reconocido en el S. 712 como Estado Libre Asociado mejorado (*enhanced Commonwealth*). Con este estatus se establecerían procedimientos bajo los cuales las leyes y reglamentos federales que aplican a Puerto Rico podrían modificarse selectivamente, con el propósito de mejorar el crecimiento económico. Actualmente se le impone a la Isla una fuerte carga de leyes y reglamentos; algunas son inapropiadas cuando se aplican a regiones subdesarrolladas y especialmente en áreas insulares tropicales. Bajo el S. 712, a las agencias federales se les requeriría guiarse por una nueva política federal encaminada a acelerar el desarrollo económico de la Isla, tomando en consideración las condiciones locales.

La independencia podría también llevar a cambios en la inversión, pero estos cambios no son tan fáciles de anticipar como aquellos bajo la estadidad, debido a que un Puerto Rico independiente podría ser capaz de construir un conjunto de incentivos —a través de una combinación de tratados para disminuir impuestos y subsidios locales— que podrían acercarse al atractivo de los beneficios bajo la desaparecida Sección 936. Otros posibles efectos económicos bajo la independencia son aún más especulativos.

En el lado positivo, la independencia podría llevar a una dependencia reducida, políticas arancelarias mejoradas, costos de embarque reducidos y otros beneficios incuantificables. Sin embargo, el acceso de un Puerto Rico independiente a los mercados financieros estadounidenses sería menos ventajoso que bajo el actual ELA o la estadidad. En última instancia, sería probable que Puerto Rico tuviera que pagar al menos dos puntos porcentuales más en interés que los que paga actualmente por su deuda pública. Este resultado pesimista sería especialmente probable si la inversión directa en Puerto Rico se redujese, lo que llevaría entonces a un crecimiento más bajo en las exportaciones de Puerto Rico y a una menor contribución de la inversión directa para financiar el déficit en su balanza de pagos.

Hexner y Jenkins (1993) están en desacuerdo con los resultados obtenidos usando el modelo estimado por la CBO. Según estos autores, el concepto de la economía de Puerto Rico bajo la estadidad de la CBO se basó principalmente en la eliminación de los beneficios fiscales bajo la Sección 936 y los cambios en las transferencias federales a la Isla. Sin embargo, los supuestos que subyacen las proyecciones de la CBO no son realistas en varios aspectos claves. El modelo no tomó en cuenta la perspectiva de que el Gobierno de Puerto Rico podría alterar su estrategia económica para compensar por el cese de las 936. Tampoco tomó en cuenta las percepciones de los inversionistas de un estado de Puerto Rico totalmente integrado política y económicamente con Estados Unidos.

Los resultados del experimento de la CBO indicaron que, bajo la estadidad, el PNB real se reduciría entre un 10% y un 15%, y que las inversiones que reclaman beneficios bajo la Sección 936 podrían caer entre 62 y 73 puntos porcentuales. Además, se estimó un aumento en la tasa de desempleo de 4 a 7 puntos porcentuales. La extremidad de los resultados se debe no solo a los supuestos poco realistas, sino también a las especificaciones del modelo macroeconómico que estimó la CBO.

Cuando el escenario idéntico se simula usando un modelo de equilibrio general computable (CGE, por sus siglas en inglés), más sensible y apropiado para las realidades de la economía de Puerto Rico, el impacto económico es mucho menos dramático. Sin tomar en cuenta ajustes en la política económica o en la inversión, el escenario idéntico estimado con el modelo CGE determina que el PNB real se reduciría en un 5.6%, en lugar del 10% al 15% estimado por la CBO. Las inversiones bajo la Sección 936 caerían un 63.3% bajo el modelo CGE, lo cual es congruente con el resultado de la CBO. La tasa de desempleo disminuiría en 2.3 puntos porcentuales, cifra que es significativamente menor que de 4 a 7 puntos porcentuales de aumento estimado por la CBO. Si bien las simulaciones CGE todavía producen impactos negativos, los resultados son mucho más modestos que los generados por el modelo macroeconómico de la CBO.

Hexner y Jenkins señalaron que la resiliencia y la capacidad de la economía de Puerto Rico no haría que se derrumbara con la eliminación de la Sección 936. De hecho, el modelo de CGE sugiere que medidas políticas sensatas por parte del Gobierno de Puerto Rico podrían compensar fácilmente por la pérdida de la Sección 936.

Bofill (1994) actualizó el modelo de la CBO para estimar los impactos fiscales que podrían resultar de un cambio en el estatus político de la Isla. Este autor también consideró cómo las transferencias y contribuciones federales, y el grado de relocalización de las empresas 936, afectarían variables macroeconómicas tales como las exportaciones o el PNB. Bofill, como otros autores reseñados en este capítulo, están de acuerdo en que “la estadidad proveerá paridad en los programas federales de asistencia pública”. Esta inyección de transferencias proveería un subsidio a corto plazo que compensaría por la posible reducción en actividad económica inducida por la eliminación gradual de los beneficios de la Sección 936. Por otro lado, lograr paridad en la asignación de fondos federales constituye un reto para el ELA. Si bien es cierto que la mayor parte de los programas de beneficencia federales se ha extendido a Puerto Rico, aún existe

disparidad —en cuatro en aquel momento— en los programas más importantes. La situación actual es de disparidad en la asignación de fondos para algunos programas claves.

Según Bofill, “bajo la estadidad, la pérdida de ingresos causada por un pago mayor de impuestos al Tesoro de EE.UU. por los individuos y las corporaciones localizadas en la Isla serían más que compensadas por el pago de transferencias federales a los residentes de Puerto Rico y sus agencias de gobierno”. Alegó que si se presume que no ocurran eventos económicos exógenos mayores y que las compañías bajo la Sección 936 se quedasen en la Isla, el beneficio fiscal neto, en términos de crecimiento económico, sería mayor bajo la estadidad que bajo independencia o el ELA. Sin embargo, advirtió que el incremento en las transferencias federales podría verse superado por un efecto decreciente por parte de los impuestos federales y la pérdida de ingresos causada por la relocalización de las corporaciones 936. El factor crítico es el número y la importancia de las corporaciones 936 que relocalizarían sus operaciones o pospusieran inversiones futuras en la Isla. Las respuestas del Gobierno y el sector privado diseñadas para aplacar la incertidumbre de las corporaciones 936 serán de vital importancia, según el autor.

Bofill partió de la premisa de que ambas opciones, independencia y estadidad, comenzarían en 1994. Todos los impuestos y programas federales se extenderían a Puerto Rico bajo la estadidad, excepto la Sección 936, que se eliminaría por fases en un período de cinco años. Bajo la independencia, Puerto Rico recibiría una serie de transferencias federales por un período de nueve años y la asignación de fondos sería igual a la cantidad asignada el año posterior a la declaración de la independencia. A continuación se resumen las estimaciones bajo sus dos escenarios.

Escenario 1:

Las corporaciones 936 continuarían operaciones en Puerto Rico sin importar el estatus político y la pérdida de exenciones fiscales federales. Por lo tanto, las tasas de crecimiento de exportaciones y la inversión en maquinaria, equipo y construcción serían las mismas para las tres opciones políticas de estatus.

Escenario 2:

Podría variar el nivel de relocalizaciones de las corporaciones 936 bajo la independencia y la estadidad, relativas al Estado Libre Asociado; por lo que en este escenario la disparidad se mide mediante los cambios en el PNB y en las exportaciones que se requerirían para sostener el ELA.

“Los resultados que se desprenden de estas simulaciones son reveladores”, aseguró Bofill. Señaló que, en el primer escenario, las tres alternativas políticas alcanzaron un PNB comparado de \$21,000 millones bajo la estadidad, \$20,000 millones bajo el Estado Libre Asociado y \$19,700 millones bajo la independencia. Además, informó que en ese ejercicio de simulación la estadidad obtuvo una ventaja de \$198 millones en transferencias federales netas sobre el ELA; mientras que la independencia presentó una desventaja de \$1,260 millones menos que bajo el ELA. Sin embargo, bajo la estadidad el crecimiento más rápido se daría en el primer año cuando el Gobierno federal extendería la paridad en todos los programas federales, pero aún no habría

iniciado el pago de impuestos federales. Señaló que la economía de la Isla experimentaría una desaceleración cuando el nuevo estado comenzara a pagar los impuestos federales.

En el segundo escenario se midió la disparidad en el comportamiento de las corporaciones 936 bajo cada opción de estatus, en términos del nivel de exportaciones que requeriría la opción de independencia y la de estadidad para obtener un PNB similar al del Estado Libre Asociado. Los resultados indicaron que, en el año 2000, la estadidad obtuvo un margen de \$796 millones en el PNB sobre el obtenido bajo el ELA; lo que representa aproximadamente un margen del 10.8% del PNB. Esta estimación es sustancialmente más baja a la reportada por la CBO y otros estudios. La república, por otro lado, necesitaría incrementar sus recursos destinados al PNB por casi \$342 millones o el equivalente al 4.7% del PNB del ELA.

Más recientemente, Don Soifer del Instituto Lexington comentó sobre el impacto fiscal para el Gobierno federal de Puerto Rico convertirse en estado, en un trabajo que más bien se dedica a estimar los costos potenciales de establecer en la Isla un tipo de bilingüismo como el existente en Canadá. Según Soifer (2010), “la cuestión de un potencial paso a la estadidad conlleva una serie implicaciones políticas, de costos y contributivas”, tanto para Puerto Rico como para Estados Unidos. Si bien muchos de los detalles esenciales para la estimación de costos precisos dependerían de decisiones políticas y factores que aún no han sido deliberados, el conocimiento existente es suficiente para demostrar que estos costos serán sustanciales, afirmó. Por ejemplo, el Comité Conjunto del Congreso (con relación a contribuciones) proyectó en 2006 que el posible impacto del impuesto a las ganancias sobre ingresos para los individuos de Puerto Rico sería de \$2,700 millones para cada uno de los primeros cinco años siguientes a la estadidad, y \$5,200 millones para cada año subsiguiente. Además, argumentó que el posible ajuste al Programa de Asistencia Federal para Puerto Rico podría fácilmente duplicar los \$1,760 millones recibidos en el año fiscal 2009.

Soifer advirtió que también deben tomarse en cuenta los costos potenciales relacionados con la expansión de un idioma bilingüe oficial en Estados Unidos. Un movimiento hacia el modelo canadiense parece la dirección política más lógica, tomando en cuenta las circunstancias presentes; pero el bilingüismo canadiense está basado en un marco legal y regulatorio muy complejo, construido a lo largo de varias décadas. Los costos potenciales de un sistema similar en Estados Unidos alcanzarían los \$27,700 millones, unos \$85 por persona, lo que Soifer planteó como un asunto importante a tomar en cuenta.

En otro estudio realizado por la *Government Accountability Office* (GAO, 1996) se estimaron impactos fiscales y se enfatizaron los créditos contributivos ganados (*Earned Income Tax Credit*, EITC, por sus siglas en inglés). Si las características de la población de contribuyentes de Puerto Rico fuesen las mismas en el año 1995 como las de 1992, se estimó que el conjunto de sus obligaciones impositivas federales netas, después de restar los EITC, habría sido alrededor de \$49 millones en virtud de las normas fiscales estadounidenses que se habían adoptado a partir de finales de 1995, según este estudio. La deuda tributaria total, en ausencia del EITC, habría sido alrededor de \$623 millones, pero los contribuyentes puertorriqueños habrían cualificado y obtenido un total de alrededor de \$574 millones del EITC.

Se estimó que alrededor del 59% de los contribuyentes en Puerto Rico que presentaron declaraciones de impuestos sobre ingreso individual en 1992 habrían ganado créditos tributarios por la contribución sobre ingreso (EITC). El EITC promedio ganado por los contribuyentes elegibles habría sido alrededor de \$1,494 millones y el monto promedio habría sido de aproximadamente \$1,623. Más de la mitad de la contribuyentes habría recibido transferencias netas del Gobierno federal porque su EITC habría sido mayor que sus precréditos pasivos por impuesto sobre ingreso federal. El estudio estimó que alrededor del 41% de los contribuyentes puertorriqueños habría tenido pasivos por impuestos sobre ingreso federal positivos, incluyendo el EITC.

Si las normas fiscales federales actuales hubiesen estado en vigor en Puerto Rico en el momento, es probable que algunos de los residentes de Puerto Rico que no presentaron declaraciones de impuestos de Puerto Rico en 1992 habrían tenido un incentivo para presentar declaraciones de impuestos federales porque podrían haber cualificado para el EITC reembolsable. Este estudio plantea que no tienen forma de saber con certeza cuántos de estos residentes (*non-filers*) reclamarían el EITC. Sin embargo, la GAO derivó un estimado de la cantidad de EITC que podrían haber sido reclamados por los residentes que no estaban legalmente obligados a presentar declaraciones de impuestos en 1992. Se consideró que el número de personas que tenían los niveles de ingresos por debajo del umbral del impuesto sobre el ingreso y estaban exentos de la retención como un límite superior en el número de los declarantes potenciales adicionales. Si todos esos residentes reclamaran el EITC, se calculó que habrían cualificado para unos \$64 millones. Si el EITC adicional que podría haberse reclamado por los residentes clasificados como *non-filers* fueron unos \$64 millones, la GAO estimó que cantidad agregada total de EITC que se habría ganado hubiese aumentado de cerca \$574 millones a aproximadamente \$638 millones. Este crédito ganado adicional (EITC) sería suficiente para eliminar los \$49 millones de pasivo neto total de impuestos federales que se estimó existiría para la población que sí llenó la planilla. Según este estudio, “una vez más, es importante tener en cuenta que nuestras estimaciones no reflejan otras respuestas de comportamiento potencial a la disponibilidad del crédito o de la imposición de el impuesto federal sobre el ingreso”.

C. Las opciones políticas y su relación con el desarrollo económico

Javier Colón (1998), y Edwin Meléndez y Ángel Ruiz (1998) resumen algunos de los argumentos mas importantes que se han planteado por los diferentes propulsores de las tres alternativas de estatus político que se discutieron en los años noventa.

Otros hallazgos mencionados por Ángel Ruiz y Edwin Meléndez (1998) tienen que ver con la posición de los partidos políticos. Por ejemplo, bajo el escenario de la estadidad, la salida de ingresos de Puerto Rico a causa del pago de contribuciones al Tesoro de Estados Unidos por los individuos y compañías locales podría ser más que compensada por el pago de las transferencias federales que recibirán los residentes de la Isla y las agencias del Gobierno. Partiendo de la premisa de que no ocurriera ningún otro evento económico de importancia y que

las compañías 936 decidieran no reubicar sus operaciones fuera de Puerto Rico, el beneficio fiscal neto —medido en términos de un mayor crecimiento económico— sería mayor para la estadidad que para la independencia o el ELA. Sin embargo, el incremento en las transferencias podría contrarrestarse por el efecto negativo de los pagos contributivos federales y por la pérdida que la reubicación de empresas 936 causaría en los ingresos públicos. Por lo tanto, el punto determinante reside en el número y la importancia de las empresas 936 que decidieran reubicar sus operaciones o posponer sus inversiones futuras en la Isla. También cobrarían importancia las acciones que tomasen el Gobierno y el sector privado para compensar por la incertidumbre en torno al comportamiento de las empresas 936.

Además, este estudio especifica que la aplicación de impuestos a los individuos afectaría no solo el ingreso personal disponible de los consumidores, sino también los ingresos del Gobierno estatal. Por lo tanto, también se afectarían los servicios provistos por los Gobiernos locales a los contribuyentes. También debemos suponer, por su razonabilidad, que la economía de Puerto Rico tiene una capacidad máxima de absorber impuestos; y, por lo tanto, que el total de los tributos pagados al Gobierno, federal o de la Isla, tiene un máximo que de excederse afectaría seriamente la economía.

Ese máximo debería ser comparable al de otros estados de Estados Unidos con población, ingreso por persona y nivel de actividad económica similares a Puerto Rico. Es de conocimiento general que Puerto Rico se compara en población y volumen de actividad económica con muchos estados, pero que el ingreso por persona está sustancialmente por debajo del estado más pobre, lo que dificulta cualquier comparación. Sin embargo, podemos especular que el ELA ya impone a la ciudadanía cerca del máximo de tributo permisible bajo cualquier fórmula política, y que un aumento en tributación federal conllevaría por necesidad una reducción comparable en los impuestos recaudados por el ELA.

Bajo el escenario de la independencia, el Congreso crearía un fondo donde se centralizarían todas las transferencias actuales al ELA. El Gobierno de la república podría disponer de estos fondos de acuerdo con su programa de gobierno. Estos fondos permanecerían fijos por un período de nueve años. El estudio de Ángel Ruiz y Edwin Meléndez (1998) adoptó el punto de vista de que bajo el ELA “se continuarán extendiendo las transferencias aunque con algunas restricciones; que en el escenario de la independencia se establecerá un fondo especial por un período de nueve años”.

D. Cuantificación de impactos

En la literatura revisada existen algunos trabajos que ofrecen estimados sobre el posible costo a Estados Unidos de concedérsele a Puerto Rico igualdad en los programas de asistencia federal. Uno de los estudios más importantes es el de Keifer (Keifer, Donald W., 1977), basado en datos de 1975. Según este autor, el único de los reseñados que trata los impactos de la estadidad sobre la distribución del ingreso:

“El presente análisis revela dos preocupaciones sobre políticas que resultarían de un completo trato fiscal como Estado a Puerto Rico: 1) mientras los sectores individual y

gubernamental de la economía puertorriqueña, en balance, ganarían tanto por el aumento en transferencias federales como perderían por el aumento en impuestos federales, la distribución de ganancias versus pérdidas causaría una redistribución del ingreso personal de grupos de alto ingreso a grupos de bajo ingreso y puede forzar la reordenación de programas de gastos del gobierno, y 2) el tema más crucial para la viabilidad de la economía bajo trato fiscal completo como Estado es la reacción del sector empresarial a la pérdida de su total exención contributiva en sus operaciones puertorriqueñas. Estos dos ámbitos políticos requieren de mayor estudio antes de que los efectos económicos de un completo trato fiscal como Estado puedan ser completamente entendidos”.

En su estudio del 1990 (CBO, 1990), la Oficina de Presupuesto del Congreso también realizó estimados relacionados con este tema. En el estudio del 1987 se estimó que la paridad en estos programas le costaría a Estados Unidos \$1,000 millones, lo que para ese año (1983) hubiese significado un 30% del total de las transferencias netas recibidas por Puerto Rico. En el estudio del 1990 (CBO, 1990, 14), esta oficina estimó que —en ausencia de cambios en el comportamiento económico— los pagos efectuados por Estados Unidos a Puerto Rico relacionados con los pagos de transferencias netas aumentarían a \$1,700 millones en el año fiscal 1992 y a \$3,000 millones en 1995.

En términos del presupuesto federal, estos pagos podrían compensarse parcialmente por los impuestos recibidos de Puerto Rico y por las corporaciones de Estados Unidos, como resultado de la pérdida de los beneficios recibidos bajo la Sección 936.¹⁴ También se especifica —aunque la GAO no lo estudia en su trabajo— que varios elementos podrían reducir el incentivo al trabajo, tales como aumentos en fondos para programas de bienestar social y en tasas marginales de impuestos, y a que migrantes potenciales podrían permanecer en la Isla, en vez de emigrar a Estados Unidos (GAO, 1990, 15).

Otra implicación de la estadidad bajo el S. 917, según este estudio, es que el aumento en las transferencias netas a Puerto Rico excedería el aumento en el pago de impuestos de residentes y corporaciones de la Isla recibidos por Estados Unidos. Por el contrario, Hexner argumentó que el concepto de la CBO sobre la economía de Puerto Rico bajo la estadidad se basó, primeramente, en la eliminación de los beneficios otorgados a la firmas 936 y en los cambios en las transferencias federales a la Isla (T. Hexner y G. Jenkins, 1993). Según expresado antes, para este autor los supuestos que respaldan las proyecciones de la CBO “son irreales en varios de los supuestos claves”. El estudio concluyó que las áreas económicas que consideraron que se afectarían más con cada cambio político propuesto ante el Congreso de Estados Unidos fueron el crédito contributivo extendido por la Sección 936 del Código de Rentas Internas federal; los impuestos y las transferencias federales al ELA y a las personas; la migración; y el impacto de estos cambios en la economía de Estados Unidos.

¹⁴ En palabras de la GAO, “from the U.S. government to Puerto Rico under entitlement programs could increase by \$1.7 billion in fiscal year 1992, an amount that rises to \$3 billion per year in fiscal year... In terms of the federal budget, these increased payments would be partially offset by higher taxes received from Puerto Rico, and from U.S.-based corporations as a result of their loss of Section 936 benefits.

Mucho del debate sobre el modelo de desarrollo ha girado en torno al costo-beneficio de las alternativas políticas y la exención contributiva federal como eje de las políticas de promoción industrial. Sin embargo, este estudio demuestra que ninguna de las fórmulas goza de una ventaja sustancial sobre las otras, y que cualquier percepción de tal ventaja realmente depende de los supuestos que soslayan el análisis. El impacto relativo de cada fórmula depende de, entre otros, los supuestos sobre las transferencias y contribuciones federales, el margen de relocalización de firmas 936 y las políticas públicas compensatorias del Gobierno de Puerto Rico.

E. Desarrollo económico

El desarrollo económico es uno de los temas predominantes en prácticamente todos los artículos y libros analizados. En la década del 1950 al 1960, el ELA proveyó un contexto político para la expansión industrial y urbana del país. Los elementos esenciales del modelo de desarrollo que prevaleció durante las dos décadas siguientes —mejor conocido como “Operación Manos a la Obra”— fueron la abundancia de mano de obra diestra y barata, la inversión de capital extranjero, el incremento en las exportaciones a Estados Unidos, así como una variedad de subsidios gubernamentales a los inversionistas (Ruiz y Meléndez, 1998).

La estabilidad económica y política de los años cincuenta y sesenta contribuyeron, en gran medida, a restarle importancia al tema del estatus político. Sin embargo, es precisamente para finales de la década del sesenta cuando comienza a hacerse evidente el desgaste en los pilares que sostuvieron la expansión económica y la estabilidad política durante las décadas anteriores. Los costos de producción —particularmente los costos de energía eléctrica y mano de obra— aumentaron rápidamente, en comparación con otros países en vías de desarrollo. Los inversionistas norteamericanos comenzaron a favorecer otros países desarrollados en menoscabo de los países en desarrollo. Se intensificó la competencia en los mercados globales, particularmente en Estados Unidos. Además, el crecimiento de la deuda pública puertorriqueña limitó enormemente la capacidad del ELA para promover inversiones otorgando subsidios al sector privado. La desintegración de los elementos que habían servido de base a la estabilidad económica en décadas anteriores refleja, en parte, una búsqueda de alternativas políticas. Esto explica, parcialmente, el apoyo popular que la estadidad recibió durante los años setenta y ochenta (Meléndez 1990).

Durante las dos décadas de 1970 a 1990, la iniciativa de política pública más importante fue la reforma del sistema de subsidios tributarios dirigidos a fomentar la inversión norteamericana en industrias manufactureras en Puerto Rico. El Código de Rentas Internas de Estados Unidos se enmendó en 1976 para permitir que las empresas norteamericanas que operaban en Puerto Rico pudieran repatriar sus ganancias exentas de contribuciones federales. La Sección 936 —como se conoce popularmente esta sección del Código de Rentas Internas federal que otorga el crédito contributivo— favoreció la inversión de capital y el empleo en empresas de alta tecnología. Durante los años ochenta, la expansión del empleo industrial y la estabilidad del

mercado estadounidense contribuyeron, sin duda alguna, al crecimiento económico sostenido y a la reducción del desempleo en Puerto Rico.

De la misma forma que nos referimos a las primeras dos décadas de la posguerra como el período de “Operación Manos a la Obra”, podemos referirnos —sin reserva alguna— al período entre las dos décadas de 1970 a 1990 como el de la “Economía 936”, por la dependencia de Puerto Rico en este arreglo tributario (E. Meléndez y A. Ruiz 1998).

La ironía de trazar tal paralelo estriba en que el modelo de la “Economía 936” plantea una serie de interrogantes no muy diferentes —en lo que respecta a su viabilidad como modelo de crecimiento económico a largo plazo— de las que se plantearon durante el período de discusión pública anterior a la consulta plebiscitaria de 1968, que culminó precisamente con la implementación de reformas en las políticas de incentivos tributarios a las industrias que operaban en el país. Los beneficios tributarios otorgados por la Sección 936 se enmendaron en 1982, 1986 y 1993. En cada una de estas ocasiones, el Congreso de Estados Unidos impuso mayores restricciones a los beneficios tributarios que permitía la ley.

El debate concerniente al futuro de la Sección 936 concluyó cuando el presidente Bill Clinton firmó el “Small Business Protection Act” de 1996, el cual estableció la eliminación progresiva de sus incentivos tributarios durante los próximos diez años. El Congreso, a su vez, eliminó esos beneficios retroactivamente para aquellas empresas que no los habían recibido antes del 31 de diciembre de 1995; y la nueva ley continuó el proceso de eliminación de beneficios iniciado en 1993 para las otras empresas (Colón 1997; Luxner 1996).

El profesor Javier Colón (1997) concluyó que las reformas económicas propuestas por los partidos respondieron a dos visiones diferentes de cómo reformar el sistema político para estimular el desarrollo económico a largo plazo en el país. La primera, defendida por los simpatizantes de la estadidad, propuso un mayor grado de integración a la economía de Estados Unidos. La segunda, defendida por autonomistas e independentistas, propuso entonces un mayor grado de integración a la economía global, particularmente a Europa y Japón —los nuevos centros de poder económico internacional.

Colón llevó a cabo un análisis económico en el contexto del fenómeno de la globalización que es muy relevante en el momento actual. En la sección de su trabajo sobre el debate del estatus y la economía global, discutió que del debate congressional del 1989 al 1991 se desprendió la existencia de solo dos visiones principales sobre el desarrollo económico futuro de Puerto Rico: la integración política y económica a Estados Unidos, y una mayor autonomía para poder obtener las ventajas de la nuevas tendencias de la economía mundial. “Estas dos trayectorias de desarrollo político y económico con gran probabilidad dominarán futuras discusiones sobre el estatus durante el curso de este siglo”, aseguró el autor (J. Colón en E. Meléndez y A. Ruiz 1998).¹⁵

¹⁵ En sus propias palabras: “The 1989-1991 congressional status debate illustrated the existence of only two major visions of future economic development. These two visions--complete political and economic integration to the United States vs. greater autonomy to take advantage of perceived new global economic trends--are at the heart of the current debate. These two paths of political and economic development are likely to dominate future status discussions in the course of this century”.

La inserción de Puerto Rico en el proceso de globalización es uno de los aspectos que afectan su desarrollo económico, que ha sido discutido por varios autores. En un artículo publicado, Juan Clar comentó: “Aunque el Estado Libre Asociado de Puerto Rico se convirtió en un modelo ejemplar de rápida industrialización y democratización en la década de 1950, su principal defecto como un modelo para el siglo XXI se puede atribuir a las barreras que le impone a la capacidad del territorio para internacionalizar su sociedad y la economía”. Planteó que, en una época posterior a la Guerra Fría, existen signos claros de que la Isla no ha adoptado plenamente los beneficios de la globalización. Para avalarlo, aseguró que “el noventa por ciento del comercio de Puerto Rico es sólo con Estados Unidos, debido a que las políticas de comercio federales se hacen para satisfacer los intereses” de ese país y que Puerto Rico está sujeto a sus leyes de aduana.

Según el autor, las barreras comerciales han impedido la plena integración de la Isla “a los mercados globales y el desarrollo de industrias competitivas a nivel mundial. Además, gran parte del sector privado se ha basado en la manufactura y las industrias farmacéuticas a cargo de empresas de EE.UU. y un sector turístico orientado a los estadounidenses”. Para Clar la “estrategia de crecimiento económico de los gobiernos locales se ha centrado históricamente en atraer inversiones extranjeras y de Estados Unidos. Esta política miope ha dado lugar a una falla en el desarrollo de sectores locales exportadores competitivos” (Clar, 2013).

En un escrito relacionado con la estrategia de desarrollo económico adoptada en la Isla a partir de 1948, Dietz presentó un análisis detallado del ascenso y la caída de la “Operación Manos a la Obra”. El principal fracaso de ese programa fue su dependencia casi total de la inversión directa no local (estadounidense) para promover el desarrollo industrial. El autor comparó la experiencia de los “tigres asiáticos” y Puerto Rico para demostrar cómo, mediante la promoción de la iniciativa empresarial puertorriqueña, estos países de Asia oriental superaron a la Isla, a pesar de ser igualmente pequeñas economías abiertas.

Basándose en la inversión extranjera directa (IED) como motor de desarrollo, dio lugar a “una trayectoria de adversa dependencia” para Puerto Rico (J. Dietz, 2003). Al recomendar que el Gobierno de Puerto Rico promoviese políticas similares a las de los tigres de Asia oriental, y que se convirtiese en “el Singapur del Caribe” para estimular el crecimiento económico, Dietz partió de la premisa de que el Gobierno del Estado Libre Asociado tiene la capacidad de promover políticas económicas nacionales o cuasinacionales para promover el desarrollo económico. No ignoró las restricciones coloniales, pero creyó que se podían superar mediante una política hábil de decisiones. Su diagnóstico del fracaso de la Operación Manos a la Obra resume el componente económico de la paradoja de Puerto Rico: a pesar de los más de cincuenta años de desarrollo industrial, el rendimiento de la economía de Puerto Rico va a la zaga de pequeñas economías comparables (citado en Emilio Pantojas, 2005).

La CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) coincidió en aspectos importantes con Dietz. Según su informe y posterior libro *Globalización y desarrollo: desafíos de Puerto Rico frente al siglo XXI*:

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. (CEPAL, 2005)

Según la CEPAL, “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 logró establecer una base industrial importante y competitiva en muchas ramas, se vio que no es conveniente ni deseable que la competitividad descansa casi exclusivamente en un número reducido de industrias manufactureras de alta tecnología, máxime si tienen una red limitada de conexión con el resto de la economía y su capacidad de generar empleo también es limitada. Se desprende 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.

Abundando sobre los eslabonamientos industriales, Ángel Ruiz y Edward Wolff llamaron la atención sobre la naturaleza “de enclave” de las industrias de exportación de Puerto Rico, que se basan en gran medida en las de Estados Unidos, en las importaciones de insumos intermedios y producción para la exportación, y que generan pérdidas sustanciales por filtraciones ocasionadas por las importaciones (*import leakages*). Las industrias de exportación siguen funcionando básicamente como sucursales de los sus propietarios estadounidenses, y aún no se han integrado plenamente en la economía de Puerto Rico. Las industrias manufactureras en la Isla han permanecido aisladas del resto de la economía y han generado pocos empleos. Se caracterizan por las filtraciones hacia afuera de importación bajos multiplicadores de empleo. Esto sigue siendo cierto, a pesar de un modesto grado de sustitución de importaciones de insumos en la producción de productos de exportación entre 1967 y 1987.

Por otra parte, los productos manufacturados han experimentado, con mucho, el más rápido crecimiento de la productividad total del trabajo (5.7% por año durante el período 1967-1987). Aunque es beneficioso para el crecimiento general del ingreso per cápita y de la competitividad internacional de las industrias puertorriqueñas, no ayuda mucho en la creación de nuevos puestos de trabajo. Se recomienda un cambio en la estrategia de desarrollo, a una que le dé más énfasis en atraer más industrias intensivas en el uso de mano de obra y sectores que pueden basar su producción en los insumos producidos en Puerto Rico (Ángel Ruiz y E. Wolff, 1996).

F. Visión de los partidos políticos

F.1 *Independencia*

En los artículos del profesor José Javier Colón (1998) y de Edwin Meléndez y Ángel Ruiz (1998) se resumen los argumentos que proponen los defensores de las de las tres fórmulas de estatus políticos del país. Según Colón, “la visión de desarrollo económico bajo la independencia que el PIP defendía en el Congreso de Estados Unidos es de una operación capitalista más costo-efectiva; menos dependiente en transferencias federales, y apartada de la dependencia de incentivos industriales relacionados a impuestos federales”. Es la visión de una economía independiente disfrutando de una base de inversión externa más diversa, junto con una floreciente clase capitalista interna. La independencia como una precondition política al lanzamiento de una política industrial similar a las implementadas por países recién industrializados entonces, como Taiwán y Singapur. Según ese punto de vista, la manera más efectiva de volver a ganar autonomía del Estado, perdida durante el proceso de industrialización.

El Congreso mostró interés en negociar aspectos específicos de la transición a la total independencia y compromiso público de implementar esas medidas de transición, en caso de una votación favorable a esa fórmula de estatus. La opción por la independencia hizo ganancias sustanciales en el curso del proceso plebiscitario. Como resultado, los líderes proindependencia ganaron mayor credibilidad en Puerto Rico, en el Congreso y en la prensa estadounidense, a pesar de que esa credibilidad no se tradujo en un mayor apoyo electoral.

Lo más significativo es que Estados Unidos reconoció que debían ponerse en marcha medidas de transición para asegurar la continuación de un programa de seguridad social puertorriqueño y otros programas de pensiones. Estados Unidos también ofreció seguridad de que continuarían respetando los derechos federales de los individuos (empleados federales y pensiones militares, por ejemplo) después de la proclamación de independencia.

Por otro lado, Meléndez y Ruiz (1998) resumieron los aspectos económicos propulsados por los seguidores de la independencia. Según estos autores, los proponentes de la independencia argumentaron que el proceso de integración económica con Estados Unidos había llegado a su límite. Reconociendo que una moneda, un mercado y una ciudadanía en común han jugado un papel importante en el crecimiento económico de las décadas pasadas, mantuvieron que la situación nacional e internacional ha evolucionado de manera tal que demanda una nueva estrategia económica y un acuerdo político totalmente diferente.

Primero, ser parte del sistema arancelario de Estados Unidos ya no constituye una ventaja. Al igual que en otros tratados internacionales como la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (CBI, por sus siglas en inglés) y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, *North American Free Trade Agreement*), las barreras arancelarias se redujeron drásticamente para la mayoría de los productos importados bajo el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, *General Agreement on Tariffs and Trade*). Segundo, el Congreso extendió privilegios a otros países en los que muchos de sus productos compitieron con los de Puerto Rico

en el mercado estadounidense. Además, Puerto Rico ya no podía competir por las inversiones extranjeras a base de proveedor mano de obra barata. Sin embargo, todavía podía ofrecer mano de obra capacitada junto con una infraestructura avanzada en materia de transportación, comunicaciones y finanzas.

La nueva situación nacional e internacional, según enunciada por los independentistas, fuerza a la Isla a competir con un creciente número de países desarrollados ya establecidos industrialmente. Este fue su principal argumento en el debate con los proponentes de las otras dos alternativas de estatus. Desde su perspectiva política y legal, el control de Estados Unidos es muy restrictivo, tanto para la estadidad como para el Estado Libre Asociado, y por esa razón es que entorpece la capacidad de la Isla para competir satisfactoriamente en el nuevo orden mundial. Plantearon que Puerto Rico debía tomar ventaja del crecimiento económico de las nuevas potencias económicas mundiales en ese momento, como Japón y Europa.

Los independentistas también defendieron la idea de que esa fórmula de estatus proveería instituciones legales y políticas más adecuadas para la negociación de tratados comerciales. También haría posible el desarrollo de políticas arancelarias atractivas para la inversión extranjera y la promoción de los intereses de Puerto Rico en los mercados internacionales. La independencia permitirá que la Isla compitiera efectivamente con países industriales pero aún en desarrollo. Los líderes independentistas insistieron en que este reordenamiento en el mercado internacional solo podría darse si se eliminaban las restricciones impuestas por el sistema económico de Estados Unidos, particularmente las regulaciones arancelarias, los impuestos federales y las obligaciones, la estructura salarial, las regulaciones ambientales, las comunicaciones y los derechos de propiedad, entre otros.

El licenciado Erik Negrón, en representación del Partido Independentista Puertorriqueño, fue uno de los autores que contribuyeron con un artículo al estudio editado por Meléndez y Ruiz (E. Meléndez y A. Ruiz, 1998, páginas 323-358). “La independencia podría significar una eventual retirada de las transferencias de programas federales netas que actualmente aplican a Puerto Rico. Sin embargo, los beneficios de tales transferencias, y/o cualquier ventaja económica adicional que pueda provenir de la relación subsidiaria con EE.UU., pueden ser más que compensados por las opciones comerciales y empresariales que podría brindar la soberanía política”.

Según este autor, importaciones baratas, más y mejor acceso a una gama de exportaciones, capital y crédito en el mercado internacional, junto con la capacidad de adaptar reglas e incentivos locales a las necesidades específicas que requiera la economía puertorriqueña, podría ser la fórmula para el escape al lento crecimiento económico de las últimas dos décadas. Planteó que es muy limitada la visión sobre el dilema del estatus de Puerto Rico solo desde el punto de vista contributivo, e inclusive desde el punto de vista estrictamente económico. El análisis económico, de hecho, siempre sacrificará precisión, hasta el punto de no permanecer muy “puro”. La vida económica no puede desvincularse de las realidades sociales, políticas e incluso psicológicas que afectan a la sociedad.

Los defensores de la independencia, por su parte, estiman que la integración económica a Estados Unidos ha llegado a su límite. Si bien la moneda, el mercado y la ciudadanía común sirvieron como vehículo de crecimiento en décadas pasadas, la nueva realidad internacional y doméstica dicta la adopción de una nueva estrategia económica y un sistema político totalmente distinto.

En primer lugar, las ventajas que ofrecía estar bajo el sistema tarifario estadounidense han ido desapareciendo. En el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, *General Agreement on Tariffs and Trade*), así como en otros tratados internacionales especiales como la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (CBI, por sus siglas en inglés) y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, por sus siglas en inglés), se han reducido las barreras tarifarias sobre la inmensa mayoría de los productos que entran a Estados Unidos, y se han extendido otros privilegios a las exportaciones de países que compiten con Puerto Rico. Más aún, Puerto Rico ya no puede competir con otros países ofreciendo mano de obra barata. Sin embargo, todavía ofrece una mano de obra diestra, así como una infraestructura de transportación, financiera y de comunicaciones avanzada.

El punto que los independentistas enfatizan más, cuando discuten con los defensores de las otras dos fórmulas políticas, es que la nueva realidad mundial y doméstica obliga a Puerto Rico a competir con un número mayor de países, ya sea en vías de desarrollo o industrializados. Los defensores de la independencia consideran que los poderes políticos y judiciales que provee la afiliación a Estados Unidos —bajo el ELA o la estadidad— son muy restrictivos e insuficientes para permitirle a Puerto Rico competir dada la nueva realidad mundial. Puerto Rico debe sacarle provecho al rápido crecimiento económico de los nuevos gigantes de la economía mundial en ese momento, Europa y Japón.

La República de Puerto Rico ofrecería un contexto jurídico y político más adecuado para negociar tratados comerciales, establecer condiciones tributarias que sirvan de incentivo a la inversión extranjera y promover sus intereses en los mercados internacionales. Le permitiría a Puerto Rico competir adecuadamente con los países industrializados o en vías de desarrollo, al eliminar las restricciones que impone el sistema económico estadounidense, particularmente en términos de tarifas y aranceles, contribuciones federales, estructura salarial, reglamentaciones ambientales, comunicaciones y derechos de propiedad, entre otros.

F.2 Estadidad

Para los impulsores de la estadidad, la integración política y económica con Estados Unidos proveería a Puerto Rico los pilares sólidos para un crecimiento económico sostenido. Los inversionistas se verían atraídos por las ventajas contributivas a ofrecer a las corporaciones estadounidenses operando en la Isla; una abundante, relativamente barata y altamente calificada fuerza laboral; una infraestructura financiera y sistemas de transportación y comunicación altamente desarrollados; una localización geográfica estratégica; lazos industriales y comerciales con América Central y el Caribe; un capital cultural para mejorar las perspectivas de la Isla en

convertirse en un centro regional de servicios y comercio; y la belleza natural de sus alrededores hacen de la Isla un atractivo vacacional en el mercado turístico internacional.

Plantearon que estas ventajas, junto con los beneficios políticos de la asociación con Estados Unidos (como aranceles en común) y la protección de un sistema monetario y legal en común, sobrepasan las ventajas que ofrecen los otros países en vías de desarrollo a los inversores estadounidenses. Añadieron que, por estas ventajas corporativas, Puerto Rico podría competir en términos de igualdad con cualquier otro estado de la unión (Finn 1983; Hexner et al.1993; McKee 1990).

Defendieron que la estadidad es la mejor alternativa al modelo económico del Estado Libre Asociado, dependiente en gran medida de las exenciones contributivas provistas por la Sección 936. Para un gran número de defensores de la estadidad, la Sección 936 ya había cumplido con su utilidad para la economía de Puerto Rico (T. Hexner 1993). En particular, señalaron que la incertidumbre causada por la inhabilidad para predecir la duración de los beneficios contributivos promueve un clima de inestabilidad. Además, argumentaron que esta incertidumbre —que afecta las inversiones estadounidenses en la Isla— continuó mientras un grupo significativo en el Congreso, la administración federal y el liderato de los partido políticos estadounidenses vieron a la Sección 936 como un subsidio excesivo para solo un puñado de corporaciones. Los impulsores de la estadidad argumentaron también que la estadidad proveería unos pilares completamente diferentes para la inversión y el crecimiento económico sostenido.

Otro argumento clave es que, en el corto plazo, la estadidad traería una paridad fiscal en los programas de asistencia pública federal. Esta mejora en las transferencias federales a la economía puertorriqueña compensaría cualquier eventualidad potencial que pudiese afectar el crecimiento económico, a medida que se fuesen eliminando los beneficios fiscales otorgados por la Sección 936. La estadidad requeriría ciertas medidas, como la reducción del aparato gubernamental y la adopción por parte del Congreso de un programa de transición económica.

Los estadistas concluyeron que una transición a la estadidad es el resultado inevitable de la erosión del modelo económico del Estado Libre Asociado y el uso de las exenciones fiscales federales como un mecanismo de promoción de inversiones a largo plazo. El argumento económico central de los defensores de la estadidad es que la integración económica y política con Estados Unidos proveerá una base sólida para el crecimiento económico a largo plazo. La inversión de empresas estadounidenses en Puerto Rico se fundamentaría en sus ventajas corporativas ya mencionadas: una fuerza de trabajo altamente diestra, abundante y relativamente barata; una infraestructura financiera y redes de transporte y comunicaciones altamente desarrolladas; una posición geográfica estratégica, relaciones industriales y comerciales con América Central y el Caribe; una herencia cultural que le permite convertirse en un centro regional de comercio y servicios; y una belleza natural que le permite competir en el mercado internacional de turismo.

Estas ventajas, en combinación con las garantías que acarrea la afiliación política a Estados Unidos —tales como la liberación tarifaria, la protección de un sistema legal y la moneda común—, sobrepasarían las ventajas comparativas que pudieran ofrecer otros países en

desarrollo a los inversionistas estadounidenses. Más aún, las ventajas comparativas de Puerto Rico le permitirían competir en condiciones de igualdad con otros estados de las unión (B. Finn, 1983; T. Hexner, 1993; McKee, 1990).

Hexner y Jenkins (1993) argumentaron que la estadidad representa una alternativa al modelo económico del ELA, el cual se fundamenta, en gran medida, en la exención contributiva que provee la Sección 936, que ya ha agotado su utilidad para la economía de Puerto Rico (Hexner, *et. al.*, 1993). En particular, la incertidumbre ocasionada por no poder predecir por cuánto tiempo se extenderán los beneficios contributivos conduce a un clima de inestabilidad que afecta adversamente la inversión en Puerto Rico. Esta inestabilidad continuará mientras sectores importantes en el Congreso de Estados Unidos, la administración del Gobierno federal y el liderato de los partidos políticos norteamericanos percibieran la exención contributiva ofrecida por la Sección 936 como un subsidio excesivo, que no afecta sino a un grupo reducido de industrias. Según sus partidarios, la estadidad proveería un fundamento completamente distinto para la inversión y el crecimiento económico a largo plazo.

Más aún, a corto plazo, la estadidad proveería paridad en los programas federales de asistencia pública. Esta inyección de transferencias proveería un subsidio a corto plazo que compensaría por la posible reducción en actividad económica inducida por la eliminación de los beneficios de la Sección 936. La transición hacia la estadidad conllevaría otras medidas, tales como la reducción en el aparato gubernamental del ELA y la implantación de un programa económico de transición por el Congreso de Estados Unidos. En resumen, los partidarios de la estadidad señalan que la transición hacia la estadidad es, en gran medida, el resultado inevitable del desgaste del modelo económico del ELA y del uso de la exención contributiva federal como mecanismo para promover la inversión a largo plazo (E. Meléndez y A. Ruiz (1998).

El profesor Javier Colón (J. Colón, 1998) comentó que los defensores de la estadidad trataron de convencer al Congreso de Estados Unidos de que Puerto Rico estaba listo “para mantener un gobierno estatal y contribuir su justa parte a la operación del Gobierno federal”, y para incorporarse inmediatamente a Estados Unidos. También querían demostrar al Congreso que la relativa falta de desarrollo económico de Puerto Rico es un corolario de su condición política inferior.

El hecho de que los puertorriqueños son ciudadanos americanos de “segunda clase”, que no pueden votar por el presidente de Estados Unidos y que no tienen representantes ni senadores en el Congreso, se ve como el mayor impedimento para el desarrollo económico. Visualizan el proceso de integración política y económica a Estados Unidos como irreversible. Postulan que la única manera de lidiar con la pérdida de poder político efectivo es integrar completamente a Puerto Rico al proceso de toma de decisiones federal, en igual condición que el resto de los estados.

Desde ese punto de vista, la estadidad abre el camino a la participación plena en programas federales sin los topes actuales impuestos por el Congreso de Estados Unidos sobre la base del estatus de Puerto Rico como un territorio no incorporado. La estadidad daría a la Isla nueva visibilidad en el escenario doméstico e internacional, atrayendo nueva inversión y

oportunidades económicas, mayormente de otros estados de la unión. Permitiría también una transformación estructural de la economía.

La estadidad permitiría que Puerto Rico eliminara su dependencia del sector manufacturero en incentivos contributivos, la piedra angular de la economía. Con este mensaje de igualdad política y bonanza económica, confiaban en que podían prevalecer en cualquier consulta electoral futura. Esta es la razón principal por la que auspiciaron activamente un plebiscito en 1993 para determinar la preferencia de los votantes puertorriqueños. Su eslogan ideológico más importante es que no hay otro estado tan pobre como Puerto Rico.

Al mismo tiempo, la propuesta política impulsada por los defensores de la estadidad estaba fundamentada en un programa económico caracterizado por los siguientes objetivos: 1) atraer empresas estadounidenses por los salarios más bajos de la fuerza laboral puertorriqueña y por la posibilidad de usar a Puerto Rico como una base exportadora a América Latina. La expansión de la inversión doméstica también se propulsaría por la representación política del nuevo estado en el Congreso; 2) transformar la estructura económica de la Isla en un centro regional de servicios de alta tecnología para el resto del Caribe y América Latina; 3) expandir el turismo, tomando ventaja de la gran cantidad de turistas estadounidenses que “prefieren ver América primero”; y 4) revitalizar la “agricultura comercial de productos tropicales”.

La propuesta económica del PNP estaba fundamentada en la premisa de que la estadidad implicaría paridad de financiamiento federal con los otros 50 estados. Este financiamiento serviría para estimular la nueva economía y permitiría la eliminación de ciertos subsidios que garantizan el desarrollo económico, sin lastimar sectores que actualmente se benefician de ellos. Como resultó después, esta era una presunción falsa.

Por otro lado, en un escrito a favor de la estadidad, Bertram Finn argumentó sobre lo que sería la economía de Puerto Rico ya concedida la estadidad (B. Finn, 1980, 1983). Proyectó como luciría la economía de Puerto Rico veinte años después de la estadidad y discutió algunas de las medidas de transición que se necesitaría implementar. Para llevar a cabo esta proyección, Finn argumentó que se debían examinar las características económicas fundamentales de Puerto Rico, analizando su dotación de recursos y sus ventajas comparativas.

Según Finn, el recurso más importante en ese momento —como también lo es ahora— eran sus recursos humanos. En veinte años, Puerto Rico todavía gozaría de mano de obra abundante, mientras en Estados Unidos habría escasez de este recurso. De este modo, Puerto Rico tendría una ventaja comparativa, debido a que el salario promedio de su fuerza trabajadora relativamente diestra sería mas bajo que en Estados Unidos.

Otros recursos importantes son el clima, que contribuye al crecimiento de la agricultura y el turismo, y los recursos minerales, especialmente el cobre, níquel y otros que podrían ser desarrollados. La economía sería más balanceada, a medida que el sector de la manufactura y el Gobierno se convirtiesen en sectores menos importantes al crecer la participación del turismo y la agricultura. Sin embargo, antes que esto ocurriese habría que hacer ajustes significativos en la economía de Puerto Rico y el Gobierno en el proceso de transición hacia la estadidad.

Finn sugirió la implantación de algunas medidas para facilitar el proceso hacia la estadidad. Por ejemplo, como Puerto Rico no está integrado totalmente a la economía fiscal de Estados Unidos, los programas contributivos federales podrían implementarse gradualmente; y los programas de exención contributiva otorgados para aumentar la inversión debían continuarse por cierto tiempo. El Congreso, que ha otorgado a los nuevos estados ciertas concesiones en el pasado, podría hacerse cargo de la deuda pública de Puerto Rico. Podrían eliminarse algunas regulaciones relacionadas a la transportación de mercancías, que reduzcan los altos costos de transportación. A la larga, pensaba Finn, el Gobierno de la Isla reduciría su presupuesto y lo ajustaría a los de otros estados.

En desacuerdo con el análisis de Finn, los opositores a la estadidad argumentaron que los asuntos cruciales no son la cantidad disponible de fondos federales o la entradas de capital, sino el tipo de sociedad que quieren los puertorriqueños. En segundo lugar, el tipo de economía posestadidad que describe Finn sería también frágil, y dependiente de transferencias federales y otros tipos de asistencia especiales. En tercer lugar, el recurrente argumento de exceso de mano de obra (*surplus labor*) implica salarios comparativos menores. ¿Sería ético basar la estrategia de desarrollo económico en salarios bajos? (citados en J. Heine y Bárbara Mauger, 1980).

Como se mencionó antes, otros defensores de la opción de estadidad para Puerto Rico son los autores Thomas Hexner y Glenn Jenkins. “Contrario a la sabiduría convencional, el Estado Libre Asociado ha sido un costo y no un beneficio para Puerto Rico y el Tesoro de Estados Unidos, y erróneamente Puerto Rico sigue siendo considerado por muchos otros como un modelo exitoso de desarrollo económico”, según estos autores (Hexner, J. Thomas, Jenkins, Glenn, 1993). La economía puertorriqueña crecería significativamente rápido bajo la estadidad por dos razones: análisis de crecimiento económico moderno y sentido común. La teoría de la convergencia (refiriéndose básicamente a la tesis doctoral de Fernando Lefort y artículos subsiguientes sobre este tema, por ejemplo ver Lefort, 1997), cuando se lleva a la práctica y al análisis de datos, muestra que las regiones menos desarrolladas de la economía estadounidense llegan, con el tiempo, al nivel de las partes más prósperas.

Puerto Rico no ha convergido hacia la más rica economía estadounidense, a pesar de sus cercanos lazos económicos, geográficos y políticos. Solo la total integración que implica de la estadidad estrechará la brecha, argumentaron. Estudios recientes sobre crecimiento económico indican que los estados crecen un 2% más rápido que los territorios, debido a su total integración con la economía estadounidense y su sistema político. Si Puerto Rico se hubiese convertido en estado en 1955, sus residentes habrían estado ganando \$6,000 más por año para 1994 que bajo el Estado Libre Asociado, bajo la premisa de solo una tasa de convergencia moderada. Alternativamente, si Puerto Rico se hubiese convertido en estado en 1994, el ingreso real per cápita habría crecido \$1,343 más para el año 2000, que con el ELA.

Según Hexner y Jenkins, el argumento de sentido común está mejor representado desde la perspectiva de un inversionista. Desde esa perspectiva, “tú inviertes en un estado de Estados Unidos o en una entidad extranjera. Debido a que Puerto Rico no es un estado de Estados Unidos, es considerado por inversionistas potenciales como una entidad extranjera y cae en la

categoría no exacta”. Lo nebuloso e incierto del estatus político de Puerto Rico prueba ser una creciente desventaja en un mundo de globalización en escalada y la expansión del libre comercio.

Según se intensifica la competencia por inversión entre economías en desarrollo, la estadidad pondría a Puerto Rico aparte de otras potenciales localizaciones en el Caribe, América Latina y a través del mundo. La estadidad proveería la seguridad y estabilidad para atraer la inversión y guiar el crecimiento económico de Puerto Rico, completo acceso al más amplio mercado en el mundo y el final a la incertidumbre que enfrentan los inversionistas con respecto a próximas reglas del juego.

En conclusión, Hexner y Jenkins plantearon que Puerto Rico mismo se beneficiaría de la estadidad por el aumento en fondos federales, según los ciudadanos estadounidenses en la Isla comiencen a recibir beneficios comparables a los de los ciudadanos en el continente. Sus estimados indicaron que la estadidad traería a la Isla \$1,400 millones adicionales en fondos federales y costaría \$720 millones en impuestos a individuos y a corporaciones que no estaban bajo la Sección 936, dando lugar a un beneficio neto.

También puede ser falaz considerar los aumentos en el gasto federal como un costo de la estadidad, en comparación con el Estado Libre Asociado. Parece poco probable que grupos ciudadanos, hispanos en particular, permitieran que continuase la gran disparidad entre los beneficios recibidos por ciudadanos americanos en Puerto Rico y los del continente, aun si el estatus actual persistiera.

En suma, el ritmo del crecimiento de Puerto Rico giraría en torno a su completa integración a la economía estadounidense a través de la estadidad. El antes privilegiado estatus comercial de Puerto Rico se estaba erosionando rápidamente por aranceles disminuyentes bajo el NAFTA y el GATT. Inversionistas potenciales de Estados Unidos y otras partes no apreciarían el nebuloso estatus político de Puerto Rico como una fuente de ventaja económica. Mirando hacia el siglo XXI, la estadidad posicionaría a Puerto Rico claramente aparte de economías en desarrollo en el Caribe y América Latina, y le convertiría una parte inequívoca de Estados Unidos.

La estadidad conduciría a un crecimiento más rápido a través de la completa integración con la economía de Estados Unidos y permitiría a Puerto Rico optimizar su importante crecimiento potencial. Un crecimiento económico más rápido bajo la estadidad significaría ingresos más altos para ciudadanos estadounidenses en Puerto Rico, y los ingresos más altos traerían más ingresos contributivos al Tesoro federal (Hexner, J. Thomas, Glenn Jenkins, 1993).

Abundando sobre el tema de la convergencia, Hexner y Jenkins usaron un argumento desarrollado en la tesis doctoral de Fernando Lefort para respaldar la opción de estadidad para Puerto Rico (resumida en Lefort, 1997). Lefort trató de aplicar la teoría de convergencia (estudiada bajo la disciplina de la teoría del desarrollo económico) al problema del estatus político de Puerto Rico. “Las ideas que dan forma a nuestro estudio sobre el costo del Estado Libre Asociado para Puerto Rico se conoce como teoría de crecimiento convergente. Aplicadas a Puerto Rico, estas ideas ayudan a formular una respuesta a la pregunta sobre cuáles son los costos de oportunidad del Estado Libre Asociado para Puerto Rico”. Según este autor, a medida

que una economía comienza a converger con otra economía más rica, inicialmente experimentará altas tasas de crecimiento hasta que vaya alcanzando a la economía más rica, de ahí en adelante su crecimiento se tornará más lento a medida que continúe disminuyendo la brecha de ingresos per cápita con la economía de mayor desarrollo.

La conclusión principal de este estudio es que la economía de Puerto Rico no ha convergido con el nivel estable de ingreso per cápita de Estados Unidos. A continuación se resumen otros tres resultados importantes. El efecto de integración de la estadidad es, de hecho, una variable vital económica y política que explica la escasa convergencia de Puerto Rico con Estados Unidos. El costo del ELA es enorme. Si Puerto Rico hubiese convergido con el nivel de ingreso per cápita del estado de Misisipi (el estado más pobre) para 1994, el puertorriqueño promedio estaría recibiendo \$6,000 al año en ingresos. Sin la estadidad, Puerto Rico nunca evolucionará económicamente lo suficiente como para converger con la economía de Estados Unidos continental. Por la escasa convergencia económica, la estadidad representa —desde el punto de vista económico— una encrucijada entre nadar para salir a flote o hundirse.

Pero al final del día la pregunta es y siempre ha sido: ¿Cuál será el costo de la estadidad? Mi análisis concluye que la pregunta a hacerse debe ser: ¿Cuánto ha sido el costo del Estado Libre Asociado?

La teoría de la convergencia —en el que se basa este desafío al conocimiento convencional— predice que las entidades integradas (o economías con características compatibles) tienden a converger más rápido al principio y luego a una tasa más lenta, a medida que se acerca al objetivo.

Por último, un estudio encomendado por el Partido Nuevo Progresista (McKee, 1990) planteó “las consecuencias de tres supuestos muy conservadores sobre el desarrollo económico del nuevo estado”: (1) que solo se obtendría el 25% del promedio per cápita de inversión extranjera directa que se haya producido recientemente en los estados continentales, (2) que las ganancias de la industria del turismo bajo estadidad sumarían solo el 25% del auge experimentado por Hawái después de convertirse en estado y (3) que, en términos de la contratación federal y el empleo, aumentarían “hasta la parte inferior de la lista de estados”.

Estos tres supuestos solos —sin el “milagro turismo”, sin nuevas industrias, sin la rápida expansión del sector de servicios fuera del turismo, sin compensación de rendimiento de la inversión del continente o la decisión sorpresa de las empresas 936 a invertir más que lo que estimó la CBO— son suficientes para más que compensar la mayor parte de los efectos negativos calculados por la CBO. Incluso en el peor caso de la estadidad para la CBO (al menos en comparación con el ELA), estos supuestos conservadores conforman todos los puestos de trabajo perdidos y más de la mitad de la diferencia de ingresos.

Las razones —incluso las suposiciones conservadoras sobre los beneficios de la estadidad, que conducen a mejores resultados en comparación con el ELA—son de dos tipos. En primer lugar, como Puerto Rico tiene una economía de tamaño reducido, los cambios se visualizan como pequeños para los estándares continentales pero pueden tener impactos considerables en la Isla. En segundo lugar, “como hemos demostrado, los beneficios de la

Sección 936 no son simplemente tan grandes para la economía de la Isla y, por lo tanto, no son tan difíciles de compensar. Y el hecho es que Puerto Rico no obtiene ahora lo que tiene un estado” de Estados Unidos, según el estudio comisionado a McKee.

F.3 Estado Libre Asociado

Los defensores del Estado Libre Asociado argumentan que el sistema político actual es el mejor vehículo para responder a los problemas específicos de Puerto Rico y a los retos que presenta la globalización de la economía mundial. Bajo el ELA, Puerto Rico ya goza de muchas de las ventajas económicas que ofrece la afiliación política a Estados Unidos, como son su integración en los sistemas judicial, monetario y comercial. Es precisamente este contexto institucional el que ha servido de base al rápido crecimiento económico del país por décadas (Maldonado 1994; Ross 1976). La flexibilidad que ofrece el ELA ha sido importante para atraer inversión extranjera, y juega un papel cada vez más importante en la economía regional del Caribe y América Latina.

No obstante, el ELA enfrenta retos de envergadura. En aquel entonces era sumamente importante mantener la exención contributiva federal, pues continuaba jugando un rol crítico en la promoción industrial de Puerto Rico. Las empresas 936 proveían alrededor de 100,000 empleos directos en la manufactura, y probablemente alrededor de dos veces esta cifra si se consideran los empleos indirectos.

“Aun cuando las reformas implementadas durante la última década hayan eliminado la Sección 936, el Congreso de Estados Unidos ha reconocido consistentemente la importancia de esta herramienta de promoción industrial y es de esperarse que este apoyo continúe en el futuro. Es precisamente la flexibilidad que provee el ELA como sistema político lo que permite mantener la exención contributiva como incentivo a la inversión extranjera. Lograr paridad en la asignación de fondos federales constituye un segundo reto para el ELA. Si bien es cierto que la mayor parte de los programas de beneficencia federales se han extendido a Puerto Rico, aún existe disparidad en cuatro de los programas más importantes, incluyendo el de asistencia alimenticia. Para los defensores del ELA, obtener este beneficio no implica la anexión como estado” (Meléndez y Ruiz 1998).

Javier Colón comentó que uno de los propósitos principales de esta opción política es mejorar las capacidades del Estado Libre Asociado para regular la actividad económica en un contexto económico global, mientras obtiene, al mismo tiempo, paridad de financiamiento federal con el resto de los estados (Colón, 1998). Las nuevas herramientas políticas y económicas —capacidad para entrar en acuerdos comerciales internacionales, mayor rol del gobernador para representar a Puerto Rico internacionalmente, participación de la Isla en acuerdos comerciales, mayor capacidad para proteger propiedad intelectual, etc.— ayudarían al ELA a sobrevivir y crecer en un contexto internacional drásticamente alterado. Con estas enmiendas esperaban obtener “lo mejor de los dos mundos”: fondos federales, la seguridad de la ciudadanía estadounidense, y las opciones provistas por nuevas áreas de autonomía económica y política.

A pesar de su interés en desarrollar aún más el ELA, el PPD sostiene que estarían en desventaja con la estadidad en un proceso electoral, mientras el PNP pueda reclamar traer una bonanza económica inmediata a través del aumento en el gasto federal. A fin de hacer un compromiso para participar y estar en una posición para ganar un plebiscito, el PPD solicitó al Congreso de Estados Unidos una garantía de que habría un campo de juego nivelado en el área crucial del gasto federal bajo estas dos fórmulas de estatus. En el ámbito político, la propuesta inicial o “lista de deseos” que el PPD sometió al Comité de Energía del Senado trataba de limitar las áreas de jurisdicción federal en la Isla, enmendando la Ley de Relaciones Federales. Esta propuesta habría limitado la intervención federal en esas áreas, que no eran inconsistentes con la política federal hacia Puerto Rico.

La propuesta S. 712 del PPD estaba dirigida a dar al Estado Libre Asociado flexibilidad adicional para convertirse en un actor autónomo en el curso de la economía internacional y las transacciones comerciales. Hubo varias partes de la propuesta dirigidas a expandir la presencia internacional del ELA. Una de ellas le hubiese permitido “entrar en su propio nombre en acuerdos internacionales culturales, comerciales, educativos y deportivos, y otros acuerdos de naturaleza similar”. Adicionalmente, la petición le habría permitido al gobernador de la Isla “tomar acción oficial para promover los intereses internacionales de Puerto Rico que requieren el consentimiento de los Estados Unidos y no está expresamente prohibido por ley”.

En el área del comercio internacional, la legislación federal se enmendaría para expandir la capacidad del Estado Libre Asociado de proteger la producción local. Con respecto a la transportación marítima, el PPD solicitaba una enmienda a la Ley de Relaciones Federales para permitirle a Puerto Rico “establecer su propia Comisión Marítima la cual, establecida en acuerdo con las leyes de Puerto Rico, debería ejercer jurisdicción exclusiva sobre servicio, tasas, tarifas y prácticas que rigen el comercio entre Puerto Rico y los estados de Estados Unidos”. La propuesta del PPD también incluyó enmiendas a leyes federales, con el fin de garantizar que el ELA pudiese proteger productos con “diseño de origen puertorriqueño” como propiedad intelectual, cuando un porcentaje particular del proceso de producción ocurre en la Isla. Bajo estas propuestas, el Gobierno del Estado Libre Asociado ganaría herramientas significativas para regular y administrar la economía puertorriqueña. El paquete de reformas implica que Puerto Rico sería casi soberano en ciertas áreas (tratados comerciales, por ejemplo) y consultado en negociaciones comerciales que tendrían un impacto significativo en su economía. En general, la capacidad del Gobierno de la Isla para regular asuntos económicos se amplificaría.

G. Impactos sobre la migración

Cualquier discusión sobre los cambios en la relación política y económica entre Estados Unidos y Puerto Rico debe abordar su impacto en la migración laboral. Entre los artículos que abordan este tema, hay dos trabajos publicados —a raíz del proyecto del senado S. 712— en un libro editado por Edwin Meléndez y Ángel Ruiz, publicado por la Editorial de la Universidad Interamericana (Edwin Meléndez y Ángel Ruiz, 1998). Sus autores son Carlos Santiago (páginas

247-286) e Irma Pérez-Johnson (páginas 223-246), y se comentaron por Edwin Meléndez y Ángel Ruiz (páginas 26-28).

Carlos Santiago examinó la implicación potencial de los cambios en el estatus político de Puerto Rico en el mercado laboral, y su impacto en la migración entre la Isla y Estados Unidos. “El documento no se centra en los cambios en la política de inmigración de los EE.UU. hacia Puerto Rico en virtud de las diversas opciones de estado. Más bien, se ponen de relieve los cambios en la estructura salarial de islas, a consecuencia de alteraciones políticamente designadas en el salario mínimo legal. La aplicación de los salarios mínimos en Puerto Rico es tal que los salarios de la isla, el crecimiento del empleo y el desempleo afectan en última instancia a la migración laboral”, expuso el autor.

Además, el documento examinó los efectos en el flujo neto de mano de obra de las diferencias en las perspectivas de empleo en Puerto Rico y el área de Nueva York. Santiago especificó y estimó un modelo multivariable de series de tiempo, con el objetivo de examinar cómo se traducirían los efectos de los cambios en el estatus político de Puerto Rico en el mercado laboral. El modelo teórico subyacente destacó la estructura de los salarios y las perspectivas de empleo en la región de origen y destino en la decisión de los migrantes a moverse. Las variables dependientes incluyeron la tasa bruta de emigración, la tasa bruta de inmigración y la tasa de migración neta. Las variables independientes incluyeron el ratio del salario mínimo en Puerto Rico como porcentaje del diferencial de la tasa de desempleo entre Puerto Rico y Estados Unidos.

El principal hallazgo de este estudio fue que la migración laboral neta, bajo cualquiera de las tres opciones de estatus político, no sería significativamente mayor que los niveles históricos. Un aumento en el salario mínimo legal tendrá una tendencia a reducir la emigración neta a Estados Unidos. Por lo tanto, la emigración neta será mayor bajo la opción de independencia, no tanto en virtud de una opción del ELA mejorado y mucho menos bajo la estadidad. Las simulaciones sugieren que, entre los años 1990 y 2000, la migración neta alcanzaría 342,845, 302,915 y 223,053 personas bajo la independencia, el Estado Libre Asociado mejorado y la estadidad, respectivamente.

A pesar de estas diferencias cuantitativas, “la emigración neta no será mayor que 1.5 por ciento de la población total en un determinado año, un promedio de 37,000 personas por año entre 1996 y 2000 (bajo la opción de la independencia). El impacto acumulativo 1996-2000 podría alcanzar el 7 por ciento de la población bajo la opción de la independencia”. El autor argumentó que estos resultados sugieren que la migración laboral neta variaría dependiendo del estatus político, pero que las implicaciones del mercado de trabajo de las distintas opciones de estatus no se traduciría “en un nivel excesivamente alto en la migración neta” (Santiago, 1998). Advirtió que hay una serie de otros factores, además de los discutidos en su trabajo, asociados a la condición política que posiblemente afectarían la migración entre Estados Unidos y Puerto Rico.

Al considerar los efectos que tendría un cambio en el sistema político sobre la migración, hay que plantearse el tema de la composición de la fuerza laboral industrial en la Isla. Para poder

calcular cambios en la composición de la fuerza laboral se necesita un modelo que pueda predecir las características por ocupación de esta fuerza laboral migrante. Con este propósito, se usaron los resultados concernientes al desempleo y a la demanda de empleo por ocupación obtenidos usando el modelo interindustrial para el año 2000 (Ruiz y Meléndez, 1993). La planificadora Irma Pérez-Johnson consideró este aspecto en su trabajo.

Irma Pérez-Johnson empezó su trabajo formulándose la siguiente interrogante: ¿Cuáles son los efectos prospectivos de un cambio en el estatus político sobre la migración puertorriqueña? Para intentar contestar la pregunta (Meléndez y Ruiz, 1998, páginas 223-46), utilizó un modelo econométrico de regresión múltiple y un modelo de insumo-producto, junto con una matriz ocupacional; e hizo proyecciones de migración laboral por ocupación principal y formuló tres escenarios.

En primer lugar, desarrolló un modelo econométrico de las tasas de emigración de la categoría ocupacional de profesionales, en el cual utilizó datos de la Junta de Planificación (JP), la Encuesta de Migración para el período 1982-1988, junto con los datos de empleo del Departamento de Trabajo de la Encuesta de Vivienda de Puerto Rico para el mismo período. En segundo lugar, estimó proyecciones específicas de escenarios de tasas de desempleo por ocupación. Además, estimó para el año 2000, usando un modelo de insumo-producto de la economía de Puerto Rico para los años 1982-1988, combinado con proyecciones de series de tiempo de la demanda de trabajo por industria y una matriz de coeficientes para la demanda laboral por sector industrial. En tercer lugar, se alimentaron las proyecciones de las tasas de desempleo por ocupación, producidos en el paso dos, en el modelo de tasas migratorias para estimar el volumen y la composición de los flujos de migración laboral para cada escenario.

La importancia de este trabajo es que usó un modelo econométrico combinado con matrices de insumo-producto y ocupacionales para producir sus proyecciones. Según esta autora, históricamente, los movimientos de individuos por motivos económicos han compuesto la mayor proporción de emigrantes puertorriqueños de 1982 a 1988. “La emigración puertorriqueña estuvo impulsada principalmente por las oportunidades de empleo en EE.UU., más que por diferencias en los ingresos entre la Isla y EE.UU. continental”. Especificó que los escenarios del mercado laboral y la emigración confirman el conocimiento convencional, que el crecimiento del empleo dentro de la economía puertorriqueña ocurrirá en sectores más allá del de la manufactura bajo la Sección 936. Para el año 2000, la expansión proyectada del sector orientado a los servicios y el declive relativo de los sectores productivos dentro de la economía puertorriqueña implican un crecimiento laboral limitado para las ocupaciones de mediana y alta calificación laboral, con relación al crecimiento de toda la fuerza laboral, y por consiguiente un nivel de desempleo similar, o peor, al de los años 1982 a 1988. El mercado laboral puertorriqueño para el año 2000 no prometía mejoras para la mayoría de las ocupaciones.

Las ocupaciones de relativamente bajo nivel de capacitación (ventas, servicios, administrativos, etc.) serían el único grupo para el cual el empleo estaría apto para expandirse lo suficiente como para acomodar el crecimiento de la fuerza laboral y contribuir al crecimiento en empleo. La limitada creación de empleo relativo al crecimiento de la fuerza laboral podría

resultar en un aumento en el desempleo cinco veces mayor al observado durante 1982 a 1988 en los empleos altamente calificados. En los empleos de calificación media también se vislumbraba un escenario aparentemente limitado. Por causa de la poca capacidad de creación de empleo en el sector manufacturero, se esperaba un aumento en la incidencia de desempleo entre la ocupación de operarios en el sector de la manufactura.

Bajo el escenario de una reducción (o eliminación) de la actividad industrial bajo la Sección 936, se esperaba que las tendencias migratorias en las distintas ocupaciones se incrementara. Los incrementos proyectados en el flujo migratorio total por trimestre de Puerto Rico hacia Estados Unidos fueron notables. Sin duda, los peores efectos de los cambios a la Sección 936 serían para los individuos de mediana calificación laboral, como operarios manufactureros, de los que se predijo que también este grupo compondría la mayor proporción del flujo migratorio trimestral.

Esta autora concluyó que una de las implicaciones de política pública es que “la reducción de los beneficios de la Sección 936, correspondientes tanto a la estadidad como a la independencia, no muestra una salida al declive en general, excepto en el nivel de desempleo y la emigración que se verán exacerbados”. Además, que el impacto de las diferentes reducciones y de las políticas compensatorias se hacía más notable en los empleos de alta y media calificación laboral.

Estos resultados indicaron la necesidad de un enfoque diferente en el programa de desarrollo de la Isla. Las políticas dirigidas a la preservación de la Sección 936 e industrias similares perpetuarán las ya insuficientes oportunidades de empleo para los individuos de mediana calificación laboral. Para generar más de este tipo de empleos, el enfoque debe centrarse en empresas de utilización intensa de mano de obra. Por los lazos con la manufactura, estas medidas pueden traer impactos secundarios en la generación de empleo para los puertorriqueños de bajo nivel de calificación o los empleos orientados al área de servicios. Su contribución a la generación de nuevas oportunidades de empleo para los individuos en el extremo más alto del espectro ocupacional, no obstante, sería más bien limitada. La promoción en la creación de empresas domésticas, la promoción de más aventuras empresariales o creación de empleo directo serían cruciales en el desarrollo de las posibilidades del mercado laboral puertorriqueño para los empleos profesionales, técnicos, gerenciales y administrativos, afirmó Pérez-Johnson.

Algunas de las implicaciones del trabajo de esta autora son, en primer lugar, que los difíciles desafíos que enfrenta la política puertorriqueña, causada por el crecimiento limitado de las posibilidades en la economía de la Isla, se espera que sigan presentes en los próximos años y, en segundo lugar, que si la emigración sirve como un mecanismo de ajuste a los cambios proyectados, puede tener consecuencias adversas para la economía puertorriqueña en el largo plazo. El efecto acumulativo de la emigración podría dejar la economía puertorriqueña con recursos sumamente limitados, particularmente en términos de la moral y la capacidad de la fuerza laboral, que podría utilizarse para el desarrollo futuro de la economía puertorriqueña.

Meléndez y Ruiz (1998) plantearon que cualquier cambio en la situación política puede afectar el nivel de migración de Puerto Rico, ya sea directamente (mediante la inducción de

cambios en el salario mínimo) o indirectamente (mediante la alteración de la demanda de mano de obra en determinados sectores industriales o de influir en la composición de los migrantes). En primer lugar, tenemos en cuenta los efectos sobre las migraciones de un cambio en el salario mínimo causado por la adopción de una de las alternativas políticas. La principal conclusión es que ese cambio va a afectar, en gran medida, el nivel en lugar de la composición de la migración.

Un aumento en el salario mínimo en Puerto Rico se traduciría directamente en una reducción del número de trabajadores dispuestos a emigrar a Estados Unidos y daría lugar a un aumento de la migración de retorno. Sin embargo, un aumento en el salario mínimo también puede llevar a algunas empresas a congelar o reducir su demanda de trabajo. Este estudio demostró que el principal efecto de un aumento en el salario mínimo sería una reducción en la migración, aunque este aumento crearía más desempleo.

El tema del salario mínimo federal recibió muy poca atención durante los debates en el Congreso de 1989 a 1991. De hecho, ninguno de los partidos políticos pidió un cambio en la ley. Dado que no ha habido ninguna propuesta de derogación de esta legislación, se ha supuesto que bajo la estadidad el salario mínimo aumentaría al mismo ritmo que en Estados Unidos, mientras que bajo el Estado Libre Asociado también aumentaría, pero a un ritmo más lento. Bajo la independencia, por otra parte, el salario mínimo se mantendría constante. Este ejercicio, por cierto, ilustra la relación entre el nivel general de los salarios y la migración, independientemente de los cambios en los escenarios políticos.

Los resultados indican que los cambios en los salarios mínimos asociados a las alternativas políticas tienen un impacto casi insignificante en la migración. Bajo el ELA, la migración neta entre 1995 y el año 2000 es básicamente la misma que la observada en la primera mitad de la década. Bajo la estadidad, aproximadamente 182,000 puertorriqueños podrían abandonar la Isla en el año 2000, lo que representa un promedio anual de 13,310 inmigrantes menos que bajo el ELA. En la república, por otro lado, la migración aumentaría en 6,650 migrantes por año. A pesar de que estas estimaciones se hicieron sin tomar en cuenta los efectos de otros factores sobre los patrones de migración, sí indican que el posible efecto de los cambios en el sistema político y el salario mínimo es uno de poca significancia.

Respondiendo a los trabajos de Irma Pérez-Johnson y Carlos Santiago, Edwin Meléndez y Ángel Ruiz (E. Meléndez y A. Ruiz 1998), señalaron que, en primer lugar, existe una discrepancia entre los resultados del trabajo del profesor Santiago (C. Santiago, 1998, páginas 247-285) y los de Pérez-Johnson. La autora calculó que habrían cerca de 25,000 migrantes, mientras que el trabajo de Santiago predijo 33,000. Esta diferencia se explica, dado que el modelo usado por Santiago consideró el número de pasajeros reportados por las aerolíneas a la Junta de Planificación, mientras que el modelo de Pérez-Johnson utilizó resultados de encuestas que consideran las características de los migrantes. La cifra que detalla el número de pasajeros incluye a todos los individuos sin distinción de edad, origen y destino de vuelo. Las encuestas, por otro lado, identifica a aquellos en edad laboral (16 a 64 años de edad). El modelo de Pérez-Johnson nos permite distinguir la composición ocupacional de los migrantes a Estados Unidos.

El resultado más alarmante de estas simulaciones es que los artesanos y operadores continuarían migrando a Estados Unidos en forma desproporcionada bajo cualquiera de los escenarios políticos. En este caso, la migración es el resultado de la baja demanda de empleo en estas ocupaciones. Este patrón se repite en menor medida para los profesionales y técnicos, los administradores y los trabajadores agrícolas. Las ocupaciones de mayor crecimiento, servicios y ventas y clericales, tendrían bajo desempleo y aumento en salarios relativos, factores que previenen la migración y atraen nueva fuerza de trabajo. Si, por un lado, un cambio político afectara muy poco la composición de los migrantes puertorriqueños a Estados Unidos, por otro lado, existen factores estructurales que determinan la demanda de empleo por ocupaciones que ejercen una mayor influencia que un cambio político.

En resumen, los cambios que resulten de la adopción de una de las alternativas políticas pueden inducir cambios en el salario mínimo, así como en los créditos contributivos federales; estos cambios tendrían un impacto relativamente pequeño, tanto sobre el volumen como en la composición ocupacional de los migrantes puertorriqueños que van hacia Estados Unidos. En la medida en que cada fórmula política considere aumentos regulares del salario mínimo y programas para trabajadores desplazados por el cambio industrial, en esa medida se proveerían incentivos a los puertorriqueños para que continuasen trabajando en Puerto Rico.

En un artículo más reciente, que enfoca otro ángulo de la migración, Juan Clar comentó que “históricamente, la migración internacional hacia Puerto Rico ha sido baja, dado que la isla está sujeta a las leyes de inmigración de Estados Unidos”. Planteó que ello ha obstaculizado a las empresas puertorriqueñas de atraer mano de obra y empresarios extranjeros altamente cualificados, y ha desconectado los residentes de la Isla con otras culturas.

Al mismo tiempo, el generoso sistema de bienestar social federal en Puerto Rico ha creado desincentivos para la migración hacia el exterior de los sectores de bajos ingresos de la población, por lo que la migración en los últimos años se ha centrado en los trabajadores de alta cualificación, provocando un problema grave de fuga de cerebros. Según Clar, “esto es un aspecto no discutido frecuentemente por los expertos en este campo y tengo mis serias dudas sobre la incidencia del mismo sobre la economía de Puerto Rico”. Clar continuó comentando que “si la economía de Puerto Rico continúa deteriorándose, los niveles de inmigración en la parte continental de EE.UU. aumentarán drásticamente. Históricamente, la diáspora puertorriqueña se ha asentado en las grandes ciudades como Nueva York y Chicago. Sin embargo, las recientes olas han elegido las ciudades más pequeñas, como Orlando y Hartford” (J. Clar, 2013).

H. Políticas públicas y desarrollo económico

Claudia Green publicó un artículo (Green, Claudia, 1998, en Ruiz y Meléndez, páginas 359-410) sobre una política industrial para Puerto Rico. Este trabajo es doblemente interesante porque la autora recomienda políticas que se pueden implantar sin necesidad de cambiar el estatus políticos y porque muchas de las recomendaciones pueden aplicarse en el contexto actual.

Esta sección se basa principalmente en este trabajo y en la versión en español del libro editado por Ruiz y Meléndez (1998).

Green especifica que existen un sinnúmero de políticas públicas que son viables bajo cualquiera de las fórmulas políticas, pero hay otras que son únicamente posibles bajo una o dos de las fórmulas políticas. A lo largo de esta reseña se ha visto la importancia de los cambios en las relaciones de Puerto Rico con el Gobierno federal, y cómo los cambios en los fondos o reglamentaciones de distintos programas pueden afectar la economía de Puerto Rico. Pero también se ha observado cómo las políticas económicas en Puerto Rico pueden compensar por la pérdida de beneficios y promover el crecimiento y la estabilidad económica.

Es decir, que se debe tomar en consideración que, al formular modelos de desarrollo económico, las políticas públicas son tan importantes como las relaciones económicas externas y otros recursos con los que cuenta el país. La política pública dominante en la promoción de un modelo particular de desarrollo económico en Puerto Rico ha sido la exención contributiva. Así como la Sección 931 del Código de Rentas Internas de Estados Unidos y las leyes de exención contributiva de Puerto Rico sirvieron de base al modelo de desarrollo industrial basado en el uso intensivo de la mano de obra, la Sección 936 sirvió de base al modelo de desarrollo de industrias de alta tecnología.

Bajo el escenario del ELA, dada la eliminación de los beneficios contributivos bajo la Sección 936, es razonable que más empresas se acojan a los beneficios que ofrece la Sección 901, que ofrece créditos a las corporaciones estadounidenses que operan en el extranjero. En un escenario de independencia, además de los créditos otorgados por la Sección 901, las empresas de otros países podrían beneficiarse de tratados comerciales similares en Puerto Rico.

La situación en Estados Unidos, en Puerto Rico y en el resto del mundo ha cambiado sustancialmente desde finales de la Segunda Guerra Mundial. Por un lado, es evidente que los subsidios en forma de créditos contributivos jugarán un papel más limitado en el futuro. También es evidente que la economía de Puerto Rico continuará dependiendo de los mercados estadounidenses e internacionales para mantener una economía de alta productividad. El reto está en ajustar las políticas públicas a la nueva realidad doméstica e internacional que confronta Puerto Rico.

Uno de los retos más importantes de esta década es promover la integración y la diversificación de la estructura industrial. Por años, las industrias en Puerto Rico han tenido muy poca integración entre sí; le ha tocado a la manufactura cargar el peso de la generación de exportaciones e ingresos. Existe un consenso entre las tres fórmulas políticas de promover la diversificación industrial y la integración de las empresas. Esto conllevaría tanto la diversificación de exportaciones como la sustitución de importaciones.

Con relación a la diversificación de las exportaciones, el ELA ha propuesto renegociar con Estados Unidos las provisiones del Acta Jones —que regulan la transportación marítima— para tener mayor flexibilidad comercial. Bajo la independencia, la marina mercante y los tratados comerciales estarían bajo la total supervisión del Gobierno de Puerto Rico. Bajo ambos escenarios, ELA e independencia, los costos de transportación podrían bajar. Esto beneficiaría a

aquellos productores para los cuales estos costos representan una proporción alta de los precios de venta del producto, tales como las industrias con uso de mano de obra intensiva.

Un segundo reto importante para aumentar la productividad de las empresas y los trabajadores, y poder así competir en los mercados globales de hoy día, es desarrollar los recursos humanos y la capacidad técnica de las empresas. En última instancia, la habilidad y dedicación de la fuerza de trabajo, y las herramientas y recursos disponibles a las empresas, constituyen la base para el desarrollo de una economía moderna. La disponibilidad de grandes reservas de recursos naturales puede haber jugado un papel en el desarrollo económico de otros países, pero las industrias del presente y del futuro —comunicaciones, electrónica, biología y genética, por mencionar sólo algunas— dependen mayormente de los recursos humanos y tecnológicos de un país. El desarrollo de la infraestructura de las comunicaciones y la transportación constituyen un requisito previo para el desarrollo de estas industrias, pero para sostener el crecimiento industrial es necesario desarrollar integralmente el capital humano y la tecnología más avanzada.

La mayoría de estas sugerencias para promover los recursos humanos no dependen de ninguna fórmula política particular. Por ejemplo, a pesar de la posible pérdida del presupuesto federal para la educación y el entrenamiento vocacional bajo la independencia, una estrategia de desarrollo de recursos humanos puede llevarse a cabo utilizando recursos educacionales locales. Quizás el elemento más importante de esta estrategia sería la articulación de una política educacional diseñada claramente para apoyar el desarrollo económico.

En los trabajos antes mencionados (Green, y Ruiz y Meléndez, 1998) se discuten algunas recomendaciones de política pública que merecen mencionarse en esta reseña. Según Meléndez y Ruiz, el financiamiento del desarrollo económico bajo el ELA se ha canalizado principalmente a través del Banco Gubernamental de Fomento y de las corporaciones públicas. Estos mecanismos, similares a los adoptados tanto por países independientes como por los estados de la unión, continuarían bajo cualquiera de las fórmulas. Los depósitos 936 jugaron un papel clave bajo el ELA. Los depósitos de empresas estadounidenses podrían jugar un papel aún más importante si más industrias se acogen a la Sección 901, pues esta sección requiere el pago de contribuciones al momento de la repatriación del capital, lo que induciría a las empresas acogidas a estos beneficios a mantener los depósitos bancarios en Puerto Rico por más tiempo.

Incluso bajo el escenario de la estadidad, existen mecanismos de financiamiento disponibles. Los impuestos corporativos locales pueden convertirse en subsidios y servicios a las empresas dirigidos a aumentar la rentabilidad de las operaciones en Puerto Rico. Las empresas recibirían un crédito contributivo federal, equivalente a las contribuciones locales pagadas.

No obstante la experiencia acumulada en esta área, la promoción del tipo de industrias aquí propuesta requiere que se tomen medidas dirigidas a crear incentivos para las inversiones de más alto riesgo. Entre estas medidas se incluyen:

- Proveer incentivos contributivos a las pequeñas empresas industriales de alta tecnología, agricultura y turismo;
- Crear fondos especiales para extender crédito a las nuevas industrias y empresas;

- Crear programas especiales de salud y pensiones para servir a las nuevas empresas en industrias de alta prioridad.

Finalmente, otra área de gran importancia la constituye el mercadeo de productos locales, tanto en Puerto Rico como en el extranjero. Bajo la independencia, el Gobierno podría proteger los productos locales mediante reglamentaciones y otros mecanismos tarifarios. En realidad, todos los estados de la unión y los países independientes están adoptando una diversidad de estrategias similares para enfrentar los nuevos retos de la economía global. Entre las medidas que Puerto Rico podría poner en efecto están:

- Mantener y mejorar las oficinas comerciales en Estados Unidos y el extranjero;
- Establecer más relaciones comerciales en el exterior, incluyendo a las comunidades puertorriqueñas en Estados Unidos;
- Proveer asistencia técnica a las empresas en Puerto Rico para el mercadeo de productos en el extranjero.

Existen otras propuestas de política pública contenidas en estudios más recientes y que no necesitan un cambio en el estatus político para implementarse. Por ejemplo, Ángel Ruiz propone una política de sustitución de importaciones intermedias como un medio de aumentar los eslabonamientos interindustriales, lo que aumentaría el empleo indirecto y la integración de la economía de la Isla. Según este autor, “la sustitución de importaciones no solo generara mayores eslabonamientos locales, sino que sería una política altamente efectiva para reducir la alta tasa de desempleo que se experimenta en la economía de Puerto Rico. El substituir solo el 10% de las importaciones competitivas para el año 2007 reduciría la tasa de desempleo de un estimado de 10.4% a 9.2%” (Ruiz, Á., 2012).

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 conglomerados (*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 solo 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 una ventaja comparativa. En particular, debe estudiarse 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 a la República Dominicana para aprovechar la apertura creada por el CAFTA+RD (CEPAL).

El Banco de la Reserva Federal de Nueva York (2012) hace una recomendación, a mi parecer innovadora e interesante. Según este informe, “el alto costo de transporte marítimo es una carga sustancial que impacta la productividad de la isla”. Alega que Puerto Rico se encuentra en una situación diferente con respecto a la Ley Jones, debido a la condición de su economía. Señala que una opción podría ser la búsqueda de una exención temporal de la Ley Jones, por ejemplo durante cinco años, con el fin de evaluar si estas restricciones representan en realidad la causa sustancial de los elevados costos de transportación para permitir la evaluación de los costos y beneficios de una exención permanente. En su informe, también llama la atención y recomienda medidas relacionadas a los altos costos energéticos. Un sector de la energía eficiente y competitivo es esencial para el éxito más amplio de la economía puertorriqueña.

Edward Wolff y Ángel Ruiz (Wolff, E. y Ruiz, Ángel L., 1996) recomendaron la promoción de exportaciones de servicios e identificaron las industrias que podrían ser potencialmente exportadoras de estos servicios. Los autores se preguntaron: ¿Qué industrias son las principales candidatas? Vieron posibilidades para el desarrollo de servicios exportables, tales como finanzas, seguros y servicios empresariales, así como los servicios de salud. Ruiz y Castañer (1993) señalaron que la cuenca del Caribe —incluyendo México, América Central, Colombia y Venezuela— ahora parece a punto de lograr un estado más rápido de crecimiento.

Debido al alto nivel de educación de la población de Puerto Rico (para más detalles, véase Baumol y Wolff, 1996), tendría sentido promover el desarrollo de estos servicios de alta categoría para el mercado del Caribe. Estos servicios se caracterizan por multiplicadores de empleo relativamente altos (véase también Green, 1996 para argumentos similares). Por otra parte, el turismo y la agricultura han languidecido durante las últimas décadas. Servicios de hostelería, agricultura y productos alimenticios fabricados asociados, todos dependen en gran medida de los insumos locales y tienen altos multiplicadores de empleo. De esta misma forma, con una reorientación del comercio hacia los países de la cuenca del Caribe que nos rodean, para el suministro de estos productos, se podrían obtener también ventajas en términos de crecimiento económico y empleo.

Clar hizo unas recomendaciones de política pública que merecen mencionarse en este trabajo. Entre otras, este autor recomendó que el Gobierno de Estados Unidos debe encontrar maneras de involucrar activamente Puerto Rico en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, por sus siglas en inglés) para incrementar el comercio canadiense y mexicano con la Isla. Después la aprobación del NAFTA, las industrias en Puerto Rico perdieron competitividad con las empresas mexicanas, sobre todo en el sector manufacturero; el desempleo aumentó dramáticamente y los niveles de inversión disminuyeron vis a vis México.

Al carecer de la capacidad para participar en los debates del NAFTA, Puerto Rico tuvo que sufrir la sanción de un acuerdo que no fue hecho para satisfacer las necesidades del Estado Libre Asociado. Como resultado, el Gobierno federal debe ser responsable de encontrar soluciones para minimizar este golpe económico. Algunas opciones posibles son trabajar —a través de la Compañía de Comercio y Exportación de Puerto Rico (CCE) — programas para aumentar las exportaciones de Puerto Rico a México y Canadá; y apoyar el establecimiento de

oficinas comerciales entre Puerto Rico y estos dos países, y ofrecer incentivos para que las empresas estadounidenses con operaciones intensivas en trabajo puedan hacer negocios en la Isla.

Puerto Rico no ha maximizado el potencial económico del turismo, ya que solo se puede permitir a los visitantes que tengan visas de Estados Unidos.

Aunque el desarrollo socioeconómico de Puerto Rico es más bajo que en cualquier otro estado y en otras naciones en desarrollo, la Isla carece también de una significativa interacción con las instituciones internacionales que promueven y mejoran el desarrollo, tales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio. El papel de estas instituciones se limita a la publicación selectiva de información estadística sobre Puerto Rico. Como explica el economista Barry Bosworth, “los Estados Unidos bloquean la inclusión de Puerto Rico de la visión general del Banco Mundial sobre el índice de competitividad. En vista del hecho de que la economía de Puerto se ha enfrentado a la recesión en la década pasada y ocupa el puesto 213 entre 2169 países en cuanto a la tasa de crecimiento del PIB real, Estados Unidos debería reconsiderar y promover la elegibilidad de Puerto Rico para ayuda y programas de ajuste económico que benefician el resto de los países en desarrollo” (Clar, J., 2013).

I. Impactos en Estados Unidos

Los cambios en las relaciones jurídico-políticas implícitas en cada una de las alternativas políticas tendrían un impacto en la economía de Puerto Rico y también en la de Estados Unidos. Los profesores Edwin Meléndez (Meléndez y Ruiz 1998, páginas 123-142) y Ángel Ruiz y Fernando Zalacaín (Ruiz y Zalacaín, en Meléndez y Ruiz, 1998, páginas 287-320) discutieron y estimaron posibles impactos de un cambio en el estatus político de Puerto Rico en la economía de Estados Unidos.

Según Meléndez y Ruiz, hay tres factores que tendrían el mayor impacto en la economía de Estados Unidos: la reducción en la repatriación de ganancias netas, producto de cambios en la exención contributiva federal; el posible efecto que tendría un cambio en las exportaciones a Puerto Rico sobre el empleo en los estados de mayor comercio con la Isla; y los cambios en la migración, que afectarían mayormente a la costa este de Estados Unidos. Estos efectos son independientes de la continuación de la política de neutralidad fiscal asumida por el Congreso, con relación a los gastos y transferencias federales a Puerto Rico.

Cualquier discusión sobre el impacto de los cambios políticos en la economía de Puerto Rico debe considerar los efectos secundarios que afectarían la economía de Estados Unidos, pues representan costos implícitos muchas veces ignorados en el análisis. En este estudio se consideraron los cambios que tendrían las exportaciones sobre los niveles de empleo en Estados Unidos, pero no el impacto de la migración o de las ganancias repatriadas. En este sentido, los impactos estimados son conservadores.

Por ejemplo, Ruiz y Meléndez (Meléndez y Ruiz, resumen en español, 1998, páginas 16 y 17) argumentaron que “la independencia es la fórmula política más difícil de operacionalizar en

nuestras simulaciones por el sencillo hecho de que esta fórmula propone los cambios más significativos a la estructura jurídico-económica vigente en Puerto Rico. La República de Puerto Rico tendría muchos elementos en común con el sistema actual en lo que a las relaciones jurídico-económicas con los Estados Unidos se refiere”. Sin embargo, advirtieron que la república ganaría completa autonomía para negociar tratados comerciales con otros países, usar marinas mercantes y utilizar barcos propios para el transporte marino.

Puerto Rico mantendría algún tipo de arreglo para promover la inversión estadounidense en Puerto Rico, probablemente similar al que se extiende en otros países y que ya está disponible bajo el presente sistema político. No obstante, señalaron que Puerto Rico podría entrar en arreglos de exención contributiva con otros países del mundo, además de Estados Unidos. Por último, dijeron que es posible que los puertorriqueños ya nacidos para el día de la proclamación de la independencia conservaran su ciudadanía norteamericana, y pudiesen viajar y trabajar en Estados Unidos a su discreción y preferencia. Sin embargo, opinaron que los nacidos después de esa fecha no tendrían ciudadanía estadounidense, y que su migración a ese país estaría regulada por las leyes y cuotas de inmigración.

Es sumamente difícil estimar el impacto económico de estos cambios en el sistema jurídico-económico de Puerto Rico. Es de esperarse que la diversificación de la inversión y el comercio exterior eventualmente expanda el acceso a los mercados de capital y al comercio internacional.

Ruiz y Zalacaín estimaron posibles impactos en la economía de Estados Unidos usando un modelo interregional de insumo-producto tipo Leontief-Isard (Isard, W. 1951, Leontief W. y Strout, A. 1963). Según estos autores, gran parte del trabajo que trata sobre el análisis de impacto económico se enfoca en el tema desde el punto de vista de los beneficios económicos que ha derivado Puerto Rico de la integración económica de las dos economías.

Se ha prestado poca atención o desatendiendo completamente el impacto económico en Estados Unidos de la actividad económica generada en la Isla. Se midió el impacto de la economía de Puerto Rico en la economía de Estados Unidos, y viceversa, en términos de producción, empleo e ingreso laboral como vectores endógenos. Los vectores exógenos fueron los pagos de transferencias al gobierno y a las personas, transacciones de comercio exterior externo, gastos de turistas, gastos de agencias federales en Puerto Rico, inversiones en maquinaria y equipo, y corrientes de ingreso derivados de las inversiones directas de firmas de Estados Unidos en Puerto Rico. Estas cuentas de balanza de pagos se analizan bilateralmente. Sin embargo, el impacto en la economía de Estados Unidos no fue tomado en consideración, en el caso de inversiones y gastos del Gobierno federal en la Isla.

Los resultados demostraron que el impacto de Estados Unidos en nuestra economía es considerable, especialmente en creación de empleos. Los 322,318 empleos creados en Puerto Rico constituyeron el 33% del total de empleos durante el año fiscal 1992. Sin embargo, el empleo generado por nuestra economía en Estados Unidos fue considerablemente mayor: 496,966. A pesar de que este último dato es mínimo, cuando se compara con el empleo total en

Estados Unidos, puede ser de gran significado para estados específicos o regiones de esa economía, especialmente en la zona este del país.

Uno de los resultados más interesantes del análisis de Ruiz y Zalacaín fue el hecho de que los flujos de Puerto Rico hacia la economía de Estados Unidos —por ejemplo, las exportaciones hacia esa economía— crearon un número considerable de empleos no solo aquí sino también allá. La situación contraria no aplica. En otras palabras, que la economía de Estados Unidos no solo se beneficia de la demanda de bienes y servicios originada en Puerto Rico, pero también de su propia demanda por bienes y servicios producidos en Puerto Rico. Al analizar los datos de valor añadido en la forma de ingresos salariales generados por la relación bilateral, se encontró que el ingreso salarial generado por nuestra economía en la economía de Estados Unidos fue tres veces mayor que el ingreso salarial generado por esa economía en la nuestra.

Finalmente, el gran impacto en empleo y producción originado por las corrientes del comercio interregional y los pagos de transferencias es algo preocupante, ya que la mayoría de exportaciones a Estados Unidos se generan por firmas estadounidenses con poca participación de firmas de Puerto Rico. De la misma forma, la gran dependencia en pagos de transferencias para la creación de empleos, como lo demostraron estos resultados, no es una base sólida para un crecimiento económico a largo plazo, especialmente bajo las grandes incertidumbres con respecto a nuestro estatus político.

J. Competitividad

Los estudios reseñados anteriormente no incluyen, por lo menos en forma explícita, alusión alguna sobre cómo se afectaría la competitividad de Puerto Rico en los mercados mundiales de ocurrir un cambio en el estatus político. Sin embargo, se pueden deducir importantes conclusiones relacionadas a este importante tema del estudio de la literatura reseñada y de estudios recientes, no necesariamente relacionados al estatus político.

A continuación se reseña alguna literatura en la cual se discute el tema de la competitividad. El marco teórico del estudio del Banco de la Reserva Federal de Nueva York (29 de junio de 2012) se basó en el concepto de competitividad que desarrolló Michael Porter desde principios de la década del 1990 al 2000. Desde entonces, la definición del concepto de competitividad ha venido evolucionando gracias a trabajos como los de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Amartya Sen y Joseph Stiglitz.

Ahora este concepto no solo incluye aspectos discutidos en el referido informe del Banco de la Reserva Federal, sino que también se incluyen otros aspectos relacionados con la equidad y la sustentabilidad ambiental. Como lo expresa muy bien el economista José Joaquín Villamil, “el proceso de desarrollo es de tal complejidad que es necesario tratar con cinco infraestructuras —la física, la social, la institucional, la del conocimiento y la verde— y las complejas interrelaciones entre ellas”.¹⁶

¹⁶ Comentarios de José Joaquín Villamil sobre el Informe de la Reserva Federal de Nueva York, publicados en el periódico digital *Sin comillas* dirigido por Luisa García Pelatti.

El referido estudio se hicieron cinco recomendaciones encaminadas a aumentar la competitividad de Puerto Rico. Entre otras, me parece muy acertada la recomendación relacionada al aumento en la creación de empleo y la tasa de participación de la fuerza laboral, especialmente entre la población más joven. Según este informe, la creación de puestos de trabajo y el fomento de la participación activa en el mercado laboral debe ser una prioridad para “los políticos”. En mi opinión, esa ha sido y sigue siendo una alta prioridad del Gobierno de Puerto Rico.

En cuanto a la baja tasa de participación de la fuerza laboral capacitada para trabajar, el problema no proviene del lado de la oferta sino de la demanda. Opino que si existieran abundantes oportunidades de empleo se generaría un aumento en la tasa de participación, tanto masculina como femenina. El problema de la baja tasa de participación no es de falta de incentivos al trabajo, es un problema de falta de oportunidades de empleo. Supongamos que la tasa de participación aumentara al 50% de la población de 16 años o más, con la capacidad de absorción actual del mercado laboral de la Isla ¿se podría absorber el exceso de mano de obra generado por el aumento en la fuerza de trabajo?

Otra recomendación del Banco de la Reserva que me parece muy acertada es la que propone fomentar las asociaciones entre la industria y los centros de educación superior y las universidades, encaminadas a promover el desarrollo de tecnologías de “importancia mundial”. Aunque lo anterior ha sido una preocupación de los economistas del país por muchos años, es bueno refrescarnos la memoria.

Hay dos recomendaciones que son novedosas. Una propone reducir el salario mínimo para jóvenes como una manera de promover el empleo y la otra recomienda una moratoria en la aplicación de la Ley de Cabotaje. Ambas están basadas en muy poco análisis y sus fundamentos son cuestionables.

Lograr una exención temporal de la Ley Jones —por ejemplo, durante cinco años— es una buena idea siempre y cuando se tome en serio la recomendación, no sin antes llevar a cabo un estudio en el cual se midan los costos comparativos de las diferentes marinas mercantes. Cabe la posibilidad de que la desventaja para Puerto Rico bajo este estatuto no sea la que piensan muchos economistas.

Juan Clar comparte la opinión sobre la Ley Jones: “en la actualidad, una de las principales barreras de la isla a la actividad económica internacional se deriva de la Ley Jones de 1920”. Esta ley proteccionista exige que los buques construidos en Estados Unidos y propiedad de los estadounidenses transporten todos los bienes entre los puertos de Estados Unidos, incluyendo a Puerto Rico. Los altos costos de envío son una carga para los consumidores puertorriqueños y reducen las opciones de la Isla para establecer relaciones con socios comerciales extranjeros (Clar, Juan, 2013).

Otro punto importante planteado por el informe del Banco de la Reserva Federal tiene que ver con el desarrollo del capital humano. Planteó que aunque la fuerza de trabajo es una de las de mayor nivel educativo del mundo, Puerto Rico sigue rezagado con respecto a la fuerza trabajadora de Estados Unidos y que existe una alta abundancia de trabajadores poco calificados.

Hay también una creciente preocupación de que la calidad del sistema educativo se ha deteriorado, especialmente en los niveles primarios y secundarios. Esta aseveración coincide con el punto de vista de varios estudiosos de la economía de Puerto Rico. Baumol (1996), —al comentar sobre las economías recientemente exitosas, como Irlanda, Finlandia, India y China— opinó que su prosperidad no ha sido producto de más actividad manufactura ni de más servicios turísticos, sino que lo lograron a través de “la utilización de su fuerza de trabajo educada para la creación de propiedad intelectual intangible, que se puede exportar de forma instantánea, sin costo y sin demora”.

Baumol continuó comentando, esta vez sobre el sistema educativo: “Puerto Rico tiene una enorme ventaja para la creación de la propiedad intelectual, que es un mercado prometedor para el futuro —la isla posee una participación extraordinaria de la población que asiste a los programas universitarios y de posgrado. Este ha sido un ingrediente esencial en el progreso de otros países de reciente éxito”. Sin embargo, señaló que los programas educativos de Puerto Rico no están aprovechando esta oportunidad y que, literalmente, están tirando por la borda esas oportunidades.

Alegó que la situación obedece a que la educación superior tiene dos funciones, la educación y la investigación; y que la segunda es —evidentemente— un eslabón indispensable para la innovación y la creación de la propiedad intelectual para el uso local y para la exportación. Pero, le parece claro que las instituciones de educación superior ni los centros de investigación ofrecen recompensas sustanciales para los profesores y estudiantes que contribuyan al éxito en esta tarea. En consecuencia, le parece urgente que quienes planifican y controlan las actividades de las instituciones de educación superior de la Isla consideren medidas que subsanen dicha deficiencia.

En un trabajo reciente, publicado en la Revista Jurídica de la Universidad de Puerto Rico, la estudiante de derecho Tzeitel Andino analizó el tema de la fuerza trabajadora educada, y comparó el empleo por ocupación que existía en los primeros años de desarrollo económico de Puerto Rico con los empleos requeridos bajo el sistema actual y los prospectivos (Andino, Tzeitel, 2011). Según la autora, “mientras en la década del sesenta y setenta el modelo industrial ofrecía trabajos de cuello azul en abundancia, relativamente remunerados y seguros, en la actualidad estos escasean. Hoy en día, para ganar aunque sea el salario mínimo, hay que ser intelectual y mentalmente diestro”.

Señaló que la brecha entre el pasado modelo industrial y el actual modelo económico se observa al analizar el tipo de empleo ofrecido por ambos. En el siglo XX, solo un 5% de los empleos requería de un conocimiento especializado, pero en el siglo XXI un 70% de los empleos requiere de un conocimiento especializado. Además, al comparar los empleos disponibles en 1973 y 1998 encontró que: en trabajos de cuello azul, diestros y clericales, disminuyó en dos tercios el porcentaje de trabajadores sin diploma de escuela superior y se duplicó el porcentaje de empleados con alguna preparación universitaria o con un grado universitario; y en profesiones de cuello azul menos diestros (como las ocupaciones de servicio) se redujo a la mitad los desertores

escolares reclutados, mientras se triplicó el porcentaje de trabajadores con alguna preparación universitaria o con un título universitario.

Planteó que ello muestra que ahora las ocupaciones de cuello blanco y de cuello azul requieren que los empleados sepan solucionar problemas intelectuales y técnicos. El cambio entre un modelo y otro es tan drástico que un 85% de los empleos que el nuevo modelo clasifica como diestros requiere estudios universitarios, pero un 60% de los empleos que se ofrecerán en el futuro requerirán de la capacitación que solo un 20% de los actuales trabajadores poseen.

Otros autores han enfatizado este tema como un factor importante para mejorar la competitividad. Entre otros están los artículos de Helen F. Ladd y Francisco L. Rivera-Batiz (en el libro editado por Susan M. Collins, B. P. Bosworth y Miguel A. A Soto-Class, 2006), Ángel Ruiz (Ruiz, Á., 2012), Ángel Ruiz y Glorimar Pérez (Á. Ruiz y Glorimar Pérez, 2012) y otros que aunque no se mencionan en este trabajo no dejan de ser importantes.

K. Productividad y competitividad

La competitividad va de la mano con la productividad. En prácticamente ninguna de la literatura revisada relacionada al estatus se menciona el deterioro en la productividad como obstáculo principal para aumentar la competitividad de Puerto Rico en los mercados mundiales. Sin embargo, este tema ha sido ampliamente estudiado en Puerto Rico.

Por ejemplo, estudios realizados por Ángel Ruiz (1982, 1987 y 1980) demuestran un patrón de tendencias en la productividad parecido al mostrado por la economía estadounidense, o sea, tendencias crecientes en el índice de productividad laboral hasta mediados de la década de 1960-70, una desaceleración hasta 1973 y bajas absolutas, así como fuertes disminuciones en los índices, a partir de 1974. Según este autor (1982, página 116): “los años de 1960 al 1965 parecen haber sido los años de mayor crecimiento, tanto en la productividad agregada como por sector industrial. De ahí en adelante se observa una disminución en los ritmos de aumento de la productividad por sector industrial y una disminución en los niveles absolutos de la productividad en la mayoría de los sectores analizados”.

Tan temprano como en 1979, Ruiz y Zalacaín habían hicieron un estimado de la productividad total de los factores y las fuentes de crecimiento¹⁷ (A. Ruiz y F. Zalacaín, junio de

¹⁷ La principal contribución del modelo neoclásico tradicional fue generar un marco para cuantificar los efectos de diferentes variables sobre el crecimiento; a esta aportación se le conoce con el nombre de contabilidad del crecimiento. En su artículo de 1957, Robert Solow mostró que era posible atribuir el crecimiento de Estados Unidos a distintas variables explicativas y midió el efecto del progreso tecnológico con la metodología desarrollada por él mismo un año antes. Solow estimó que un 87% del aumento total del producto por hora-persona (productividad) era atribuible al progreso tecnológico, mientras que el 13% restante respondía al aumento del acervo de capital físico. La descomposición de la producción total de los factores (capital y trabajo) y del progreso técnico representó un adelanto importante en el análisis del crecimiento. A partir de los años cincuenta, se ha intentado reducir el monto del componente residual de progreso técnico mejorando la medición de los productos de los factores. Con respecto al capital físico, se planteó mejorar su medición mediante la inclusión del progreso técnico en sucesivas generaciones de capital, reflejando la idea de que los bienes de capital incorporan progreso técnico. En cuanto al factor trabajo, se le ha dado importancia a la mejora (*enhancement*) del trabajo mediante la

1979), que fue actualizado más tarde por Ángel Ruiz para los años 1997 y 2003 (A. Ruiz 1997 y 2003). En estos trabajos se concluyó que:

La productividad total de los factores muestra una fuerte disminución a partir de la década de 1970 al 1980. El índice de cambio tecnológico experimenta su mayor crecimiento de 1950 al 1965, periodo en el cual crece a un ritmo promedio anual de 2.7%. A partir de 1965 en adelante el ritmo de crecimiento disminuye marcadamente, creciendo a un ritmo anual promedio de 0.84% de 1965 al 1980 y 0.97% de 1980 al 1997. Esta reducción en la productividad total de los factores muy significativa. A pesar de las complejidades en el proceso de medición de la productividad, estos resultados deben considerarse como la mejor aproximación de lo que está sucediendo con la productividad a nivel agregado en Puerto Rico.

Años más tarde, Susan M. Collins y Barry. P. Bosworth encontraron patrones parecidos a los hallazgos de Ruiz y Zalacaín en sus estimados de la productividad total de los factores, aunque los períodos no coinciden exactamente y los resultados varían un poco. Según estos autores, “total factor productivity growth fell after 1970, turning negative in the 1990’s. This pattern suggests a secular deterioration, which is more worrisome than the typical Latin America experience of sharp cyclical fluctuations in economic growth” (Collins, S. y B. P. Bosworth, 2006).

En un trabajo más reciente, relacionado con la aportación del capital humano al crecimiento económico, Ángel Ruiz y Glorimar Pérez concluyeron que, durante el período entre 1977 y 2003, el empleo relacionado a una mayor preparación académica (empleo diestro) ha jugado un rol principal en las etapas recientes del crecimiento económico de Puerto Rico. Esto es significativo y les llevó a concluir que ese aumento en el acervo de la fuerza trabajadora de mayor preparación académica ha sido inducido por una mayor inversión en capital humano privado y público. Además, que este aumento se refleja en una mayor aportación de este capital al producto interno bruto (PIB) de la Isla. Por ejemplo, al añadirse el capital humano al capital físico, los resultados fueron sumamente significativos probando la hipótesis que se planteó en el trabajo (Ruiz, Á. y Glorimar Pérez, 2012).

L. Conclusiones

De lo reseñado en este capítulo, podemos concluir que gran parte del debate sobre el modelo de desarrollo y el estatus político ha girado en torno a los costos y beneficios de las diferentes opciones políticas para Puerto Rico, y a la exención contributiva federal como eje de la política de promoción industrial. Sin embargo, el análisis de la literatura —especialmente del libro editado por Ruiz y Meléndez (Ruiz, A. y E. Meléndez, 1998)— demuestra que ninguna de las fórmulas goza de una ventaja sustancial sobre las otras y que cualquier percepción de tal

educación. A partir de un trabajo publicado por Theodore Schultz en 1961 (“Investment in Human Capital”, *American Economic Review*, Vol. 51, Núm. 1, marzo de 1961), la mayoría de los trabajos de contabilidad del crecimiento incluyen la educación como un factor importante en la explicación del crecimiento económico.

ventaja realmente depende de los supuestos del análisis. Mucha de la literatura de principio de la década del 1990 al 2000 le da gran énfasis a la Sección 936, eliminada en el 1995 y con un período transición hasta el año 2005. Nuevos análisis sobre el impacto económico de las diferentes opciones de estatus deben evaluar el efecto que ha causado la eliminación de la Sección 936 en la economía de Puerto Rico.

El verdadero reto está en ir más allá del debate sobre las alternativas políticas. La mayor parte de las recomendaciones de política pública que se derivan de la literatura reseñada en este capítulo no dependen exclusivamente de una alternativa política. De hecho, las tres fórmulas de estatus pueden aspirar a beneficiarse de la prosperidad económica. Un mayor desarrollo económico promueve, a su vez, soluciones políticas sin las restricciones que impone el estancamiento económico.

La mayor contribución de los trabajos de este grupo de catedráticos —con una amplia gama de opiniones políticas, y que han llevado a cabo investigaciones y análisis no partidistas— consiste en demostrar, por primera vez, la magnitud de las variables económicas en juego cuando se considera un cambio político. Cada una de las fórmulas políticas lleva implícita una serie de ventajas y desventajas, las cuales se han visto seriamente afectadas con la eliminación de la Sección 936.

El ELA puede todavía ofrecer una serie de ventajas sobre la estadidad o la independencia. Por ejemplo, los reglamentos laborales y ambientales de Puerto Rico, la estructura contributiva de la Isla, los salarios y beneficios, así como otros costos, pueden atraer la inversión de ciertas empresas que preferirían a Puerto Rico sobre estados de Estados Unidos. De igual modo, favorece al ELA la protección legal y los derechos sobre la propiedad, la integración financiera y otros factores relacionados con la asociación que tiene Puerto Rico con Estados Unidos. En esta reseña se incluyen recomendaciones que se pueden adoptar, sin necesidad de un cambio en el estatus político.

La eliminación de la Sección 936 aumentó claramente el atractivo de la estadidad. La mayoría de estudios sobre el ELA partieron de la premisa de la continuación de los beneficios contributivos de la Sección 936. La posibilidad de que los créditos salariales fuesen menos ventajosos para el ELA que los que ofrecía la Sección 936, aumenta la importancia de las transferencias federales y su impacto en el debate político. En la medida en que el ELA pueda lograr paridad con los estados en lo relativo a programas y presupuesto, en esa medida se reducen las ventajas de la estadidad.

Desafortunadamente, la paridad en el presupuesto federal se vuelve menos importante cuando los estados asumen más responsabilidad fiscal por los programas de asistencia pública y de salud, así como otros programas federales que se están consolidando bajo bloques presupuestarios. En estas condiciones, cuando se están reduciendo las transferencias federales a los estados, la estadidad pierde el atractivo que tenía en el pasado.

A pesar de la información que se reseña en este capítulo, el problema de las opciones políticas no podrá decidirse, ni se decidirá, basándose solamente en consideraciones económicas. Por ejemplo, Bigelow comentó que “si bien es cierto que los análisis de costo-beneficio

económico son herramientas valiosas”, no captan plenamente los aspectos socioculturales del debate sobre el estatus. Sostuvo que la identificación del debate sobre el estatus en el ámbito de las cuestiones morales acomoda mejor todos los aspectos de la condición política de Puerto Rico, incluyendo tanto los que se han estudiado en detalle (análisis económicos e ideológicos) y aquellos que se han ignorado por la erudición tradicional, por ejemplo, el aspecto moral (Bigelow, Justin, 2007).

Previos debates congresionales que consideraron las opciones políticas para Puerto Rico indicaron claramente que hay consideraciones culturales, lingüísticas, políticas y raciales que afectan tanto la opinión pública como la postura que adopte el Congreso estadounidense. En muchas áreas, el efecto de un cambio político en Puerto Rico es relativamente mínimo. Por ejemplo, la estadidad o la continuación del ELA producen alteraciones mínimas en la composición o en el nivel migratorio. Solamente las restricciones estructurales asociadas con la independencia afectarían sustancialmente el flujo migratorio.

Por último, queda advertir que quizás las consecuencias económicas no sean los elementos más críticos cuando los puertorriqueños, o el Congreso, consideren las opciones políticas para Puerto Rico. Los trabajos que se reseñan en este capítulo no entran a considerar —por lo menos en forma explícita— en el análisis de los posibles efectos de las diferentes opciones políticas sobre la competitividad de la Isla en los mercados mundiales.

En el informe del Banco de la Reserva Federal de Nueva York sobre competitividad (29 de junio de 2012) se hicieron cinco recomendaciones encaminadas a aumentar la competitividad de Puerto Rico. Entre otras, me parece muy acertada la recomendación relacionada al aumento en la creación de empleos y la tasa de participación de la fuerza laboral, especialmente entre la población más joven. Otra recomendación que también me parece muy acertada es la que propone fomentar las asociaciones entre la industria y los centros de educación superior y las universidades, encaminadas a promover el desarrollo de tecnologías de “importancia mundial”. Tiene dos recomendaciones adicionales que son novedosas; una propone reducir el salario mínimo para jóvenes como una manera de promover el empleo y la otra recomienda una moratoria en la aplicación de la Ley de Cabotaje. En mi opinión, ambas se basan en muy poco análisis y sus fundamentos son cuestionables.

En cuanto a lograr una exención temporal de la Ley Jones —por ejemplo, durante cinco años— es una buena idea siempre y cuando se tome en serio la recomendación, no sin antes llevar a cabo un estudio en el cual se midan los costos comparativos de las diferentes marinas mercantes. Cabe la posibilidad de que la desventaja para Puerto Rico bajo este estatuto no sea la que piensan muchos economistas.

Otro punto importante planteado por el informe del Banco de la Reserva Federal tiene que ver con el desarrollo del capital humano. Planteó que aunque la fuerza de trabajo es una de las de mayor nivel educativo del mundo, Puerto Rico sigue rezagado con respecto a la fuerza trabajadora de Estados Unidos y que existe una alta abundancia de trabajadores poco calificados. El informe no cubre aspectos relacionados a la baja productividad y como afecta la competitividad de la Isla.

Unos de los problemas más serios que se presentan como obstáculos para el aumento en la competitividad es lo que constituye ya un grave problema estructural de la economía de Puerto Rico: el deterioro en la productividad parcial del trabajo y la productividad total de los factores, como lo atestiguan los estudios llevados a cabo sobre este tema. Los estudios relacionados con el estatus político reseñados en este capítulo no entran en la discusión de este tema, al menos en forma explícita.

Cuando se discuten explícitamente las ventajas y desventajas de uno u otro estatus político, se pueden deducir conclusiones que pueden indicar alzas o bajas en productividad y, por ende, en la competitividad de la economía. Por ejemplo, la CBO argumentó que los promotores del ELA sostienen que dará lugar a una mayor expansión de la inversión directa en la industria manufacturera de Puerto Rico. En especial, señalan la posibilidad de una mayor inversión por parte de las empresas de fuera de Estados Unidos que podrían invertir en la Isla como expansiones de su operaciones continentales y otros beneficios adicionales. Podríamos inferir de esta aseveración que ello generaría un aumento en la competitividad.

Bajo los supuestos de la CBO, la estadidad podría haber reducido la tasa de crecimiento del PNB real de Puerto Rico durante el período 1992-2000 entre aproximadamente uno y dos puntos porcentuales, dependiendo de las premisas sobre el crecimiento en el estatus actual. Estas estimaciones reflejaron el efecto de mayores transferencias netas —que tienen el efecto de aumentar el crecimiento real en los primeros años de la estadidad— y los efectos de la pérdida de la inversión y las exportaciones de las empresas de la Sección 936, en comparación con el escenario base del estatus actual en la que ambos estarían creciendo. Ello nos podría llevar a inferir que afectaría la competitividad de Puerto Rico negativamente.

Otros posibles efectos económicos bajo la independencia son aún más especulativos. En el lado positivo, podría conducir a una menor dependencia, mejora de políticas arancelarias, costos de envío reducidos y otros beneficios no cuantificables. Sin embargo, el acceso de un Puerto Rico independiente a los mercados financieros de Estados Unidos sería menos ventajoso que bajo el estatus actual o la estadidad. Al menos, sería probable que Puerto Rico tuviese que pagar un estimado de dos puntos porcentuales más en intereses de lo que paga actualmente en su deuda pública.

Otra posibilidad es que la nueva nación tuviese dificultades de endeudamiento a cualquier tasa de interés, como lo han hecho otros países en desarrollo en los últimos años. Este resultado pesimista sería incluso más probable si la inversión directa en Puerto Rico se redujese, lo que conduciría a un menor crecimiento de las exportaciones de la Isla y una menor aportación de la inversión directa a la financiación del déficit en la balanza de pagos. En este caso, no se pueden inferir conclusiones contundentes en cuanto al impacto en la competitividad. Todo depende del lente con que se mire lo reseñado sobre el estatus político de la independencia.

De todas maneras, los economistas de Puerto Rico y algunos de fuera han venido planteando estos problemas por un sinnúmero de años y no han recibido la atención que merecen. En mi opinión, no hay que esperar que un “experto” externo venga a decirnos lo que ya todo conocemos. Lo que se necesita es prestar atención a la investigación que hemos llevado a cabo y

voluntad por parte de las autoridades públicas —y privadas, en ciertos casos— para poner en práctica las medidas necesarias para enfocar los problemas con seriedad y responsabilidad, y darle la solución adecuada.

Se ha reseñado también alguna de la literatura reciente sobre aspectos importantes, que —aunque no se refieren directamente a los costos y beneficios de las diferentes opciones de estatus político— inciden de una forma u otra sobre la situación actual de la economía de Puerto Rico y hacen recomendaciones valiosas encaminadas a mejorar la situación actual, sin necesidad de un cambio en el estatus político. Uno de estos aspectos es el relacionado con la globalización.

La inserción de Puerto Rico en el proceso de globalización es uno de los aspectos que afectan su desarrollo económico, que ha sido discutido por varios autores. En un artículo publicado, Juan Clar comentó: “Aunque el Estado Libre Asociado de Puerto Rico se convirtió en un modelo ejemplar de rápida industrialización y democratización en la década de 1950, su principal defecto como un modelo para el siglo XXI se puede atribuir a las barreras que le impone a la capacidad del territorio para internacionalizar su sociedad y la economía”.

Planteó que, en una época posterior a la Guerra Fría, existen signos claros de que la Isla no ha adoptado plenamente los beneficios de la globalización. Para avalarlo, aseguró que “el noventa por ciento del comercio de Puerto Rico es sólo con Estados Unidos, debido a que las políticas de comercio federales se hacen para satisfacer los intereses” de ese país y que Puerto Rico está sujeto a sus leyes de aduana. Las barreras comerciales han impedido su plena integración a los mercados globales y el desarrollo de industrias competitivas a nivel mundial.

Además, la estrategia de crecimiento económico de los Gobiernos locales se ha centrado históricamente en atraer inversiones extranjeras y de Estados Unidos. Esta política ha dado lugar a una falla en el desarrollo de sectores locales exportadores competitivos. La falla en promover la inversión manufacturera de Puerto Rico —no solo la producción dirigida al mercado local, sino también para la exportación— ha sido una de las críticas de diversos artículos, por ejemplo de Dietz (2003), y Edward Wolff y Ángel Ruiz (1996), e informes como el de la CEPAL (2005).

Referencias

- An Analysis of the Effects of a Repeal of Section 936 Under Puerto Rico’s Present Commonwealth Status. (1991). Volumen II. Washington, DC.
- Andino Caballero, T.(2011). Innovando una Educación Cincuentona, *Revista Jurídica*, U.P.R. 529.
- Badillo, V. (2005). The Economic Implications of Puerto Rican Statehood, (Tesis), Haverford College.
- Baumol W. (2006). Puerto Rico and the Economic Future: Outsourcer or Outsourcee? *Inter Metro Business Journal*, Primavera 2006, Vol. 2 No. 1.
- Baumol, W. & Wolff, E. (1996) Catching up in the postwar period: Puerto Rico as the fifth ‘tiger’? *World Development*, 24, pp. 869-885.

- Bigelow, J. (2007). *A New State of Puerto Rican Politics: Framing the Plebiscites on Status*, Macalester College.
- Blum, J. (1994). The Tax Elasticity of 936 Investment in Puerto Rico, en E. Meléndez y A. Ruiz (Eds.) *Economic Effects of the Political Options for Puerto Rico*. Interamerican University Press, Río Piedras, PR.
- Bofill Valdés, J. (1994). The Impact of Federal Disbursements and Taxes in the Puerto Rican Economy and Status Options en E. Melendez and A. Ruiz (editores) *Economic Effects of the Political Options for Puerto Rico*, Interamerican University Press, Río Piedras, PR
- Brumbaugh, David. (1991). *Puerto Rico's Status Options and Federal Taxes*. Washington, DC: Congressional Research Service, Library of Congress.
- Cambio en los Niveles de Productividad por sector Industrial en la Economía de Puerto Rico (2006) *Revista Electrónica de la División de Ciencias Económicas*, Universidad Interamericana de Puerto Rico.
- Cambio Tecnológico e Inversión en Capital Humano: Dos Factores Claves en los Nuevos Modelos de Crecimiento Económicos (2006). *Boletín de la Asociación de Economistas de Puerto Rico*, Volumen 1, Núm. 1.
- Cambios en la Productividad Parcial del Factor Trabajo en el Sector de los Servicios en Puerto Rico: : Un Enfoque Usando la Técnica de Insumo-Producto. (1978). *Revista de Ciencias Sociales*, Vol. XXI, Núm. 3-4.
- CBO (1990) *Potential Economic Impacts of Changes in Puerto Rico's Status Under S. 712*, Washington, D.C: Congressional Budget Office.
- CEPAL (2005) *Globalización y Desarrollo: Desafíos de Puerto Rico Frente al Siglo XXI*. México, DF.
- Clar, Juan (2013). Rethinking the Puerto Rican Commonwealth Model through a Lens of Internationalization. *The Fletcher Forum of World Affairs*, Edición especial.
- Colón Moreira, Javier (1993). Future Political-Economic Scenarios in Puerto Rico en E. Meléndez y A. Ruiz (Eds.) *Economic Effects of the Political Options for Puerto Rico*, Interamerican University Press, ", Río Piedras, PR.
- Del Valle-Caballero, J. (1993). *Income Distribution and Industrial Policy: An Assessment of the Implications of Political Status Options on Industrial Profitability*. Río Piedras, PR: Centro de Economía Aplicada.
- Dietz James L. (2003) *Puerto Rico: Negotiating Development and Change*. Lynne Rienner, Publishers, Inc. Boulder, Colorado.
- Economic Development Administration. (1984). *Report on the Benefits of Section 936 U.S. Internal Revenue Code to Puerto Rico*. San Juan, PR

- Estudios Técnicos. (1989). “The Impact of Section 936 on Puerto Rico’s Economy and Banking System”. Hato Rey, PR.
- Federal Reserve Bank of New York (2012) Report on the Competitiveness of Puerto Rico’s Economy.
- Finn, Bertram. (1983). The Economic Implications of Statehood for Puerto Rico en J. Heine (Ed.), *Time for Decision: The United States and Puerto Rico*. Lanham: North-South Publishing Co.
- Gautier-Mayoral, C. (1990). Poder y Plebiscito: Puerto Rico en 1991. Río Piedras, PR: Centro de Investigaciones Sociales, Universidad de Puerto Rico.
- GAO (1996) Analysis of Certain Potential Effects of Extending Federal Income Taxation to Puerto Rico. Washington DC: United States Accounting Office.
- Government Development Bank. (1985). Impact of 936 Funds in the Financial Markets in Puerto Rico. San Juan, PR.
- Green, C. (1996) Industrial policy for Puerto Rico and the implications of political status en E. Melendez y A. Ruiz (Eds.) *Economic Implications of Puerto Rico's Status Options*.
- Heine, J. (1980) (Ed.) A time for Decision: Puerto Rico and The United States Facing the 1980’s.
- Hexner, J. Thomas, G., Jenkins, H., Ladd, K., Russell L. (1993). Puerto Rican Statehood. Cambridge: Hex, Inc.
- Isard, W. (1951). Interregional and Regional Input-output Analysis: A model of a Space Economy, *Review of Economics and Statistics*, 33, 318-28.
- Jenkins, G., Nazrul I. (1998) Economic Consequences of Statehood for Puerto Rico: A General Equilibrium Analysis, Development Discussion Paper Number: 1998-6, Harvard Institute for International Development.
- Kiefer, Donald. (1977). Treating Puerto Rico as a State Under Federal Tax and Expenditure Programs: A Preliminary Economic Analysis. Washington, DC: Congressional Research Service, Library of Congress.
- La substitución de importaciones en el sector agro-industrial de la economía de Puerto Rico: escenarios (2012). *Boletín Informativo de la Asociación de Economistas de Puerto Rico*.
- Lefort, F. (1997) Presentation on Convergence Theory. Diagnostic Policy Center.
- Lefort, F. (1997) Is Puerto Rico Converging to the U.S.? International Tax Program, Harvard Law School

- Leontief, W., y Strout, A. (1963), *Multiregional Input-output Analysis* en T. Barna (ed.) *Structural Interdependence and Economic Development*, Mac-Millan, London.
- Maldonado, Rita. (1974). *The Economic Costs and Benefits of Puerto Rico's Political Alternatives*. *Southern Economic Journal*.
- Marwick, P. (1990). *Economic and Fiscal Impact of Puerto Rican Statehood*. Washington, DC.
- McKee, Michael. (1990). *The Economic Consequences of Puerto Rican Statehood*. Washington, DC: Quick, Finan and Associates.
- Meléndez, E., y Ruiz, A. (Eds.) (1998) *The Potential Impact of the Repeal of Section 936 on Puerto Rico's Economy*. *Interamerican University Press*, Río Piedras, PR, 1998.
- Meléndez, E. (1990). *Accumulation and Crisis in the Open Economy: The Postwar Social Structure of Accumulation in Puerto Rico*. *Review of Radical Political Economics*.
- Negrón, E. (1993). *Tax-Related Industrial Incentive Impact of Political Status Options for Puerto Rico*, en E. Meléndez y A. Ruiz (Eds.) *Economic Effects of the Political Options for Puerto Rico*. Interamerican University Press, Río Piedras, PR, 1998.
- Pantojas, E. (2013) *The Puerto Rico Status Question: Can the Stalemate be Broken?* *Caribbean Journal of International Relations & Diplomacy*, Vol.1 No. 2.
- Pérez, I. (1992). *Political Status, Industrial Structure and Migration: Assessing the Prospects of Changes in the Puerto Rican Economy, 1982-2000*. (Tesis de maestría), Massachusetts Institute of Technology.
- Price Waterhouse. (1991). *Benefits and Costs of Section 936. Volume I*. Washington, DC.
- Puerto Rican Migration and Occupational Selectivity. (1994). *International Migration Review*, 28.
- Ross, D. (1976). *Political Status and Economic Development: Will the Dependent Variable Please Stand Up?* *Review Interamericana*, 6, 1.
- Ruiz, Angel L. (2013) *Impacto Económico de la Actividad Turística y la Industria de Hoteles en la Economía de Puerto Rico: Un Análisis Usando el Modelo de Insumo-Producto*. *Gran Tour: Revista de Investigaciones Turísticas*, Escuela Universitaria de Turismo, Universidad de Murcia, España.
- _____ (2013). *Direct and Indirect Impact of Federal Transfer to Individuals and to the Government of Puerto Rico*. *Revista Finanzas y Política Económica*, Universidad Católica de Colombia
- _____ y Pérez, G. (2012) *Aportación de la inversión en capital humano y el empleo diestro al desarrollo económico de Puerto Rico: una contribución a la nueva economía* *Boletín Informativo de la Asociación de Economistas de Puerto Rico*, mayo 2012.

- _____ y Pellet, P. (2009). United States Transfer of Funds to Puerto Rico. *RU International Journal*, Vol. 3 No. 1 January-June 2009. Bangkok, Thailand
- _____ (2009) Una reorientación de la Estrategia de Desarrollo (2009). *Revista Perspectivas*, Año XVI, Núm. IX, Estudios Técnicos, Inc.
- _____ y McEwan, A. (2008). Washington Dollars and the Puerto Rican Economy: Amounts, Impacts, and Alternatives. *Serie de Ensayos y Monografías* Núm. 135, Unidad de Investigaciones Económicas, Universidad de Puerto Rico, Río Piedras.
- _____ y Dávila, E. (2007). Una nota sobre los cambios en los niveles de productividad en el sector de los servicios. *Boletín de la Asociación de Economistas de Puerto Rico*, Volumen 2, Núm. 1.
- _____ y Zalacaín, F. (1998) Economic Relation of the United States and Puerto Rico: An Interregional Input-Output Approach, en E. Meléndez y A. Ruiz (Eds.) *Economic Effects of the Political Options for Puerto Rico*, Interamerican University Press, Río Piedras, PR.
- _____ (1998) The Economic Impact of Repealing Section 936 on Puerto Rico's Economy", en E. Meléndez y A. Ruiz (Eds.) *Economic Effects of the Political Options for Puerto Rico*, Interamerican University Press, ", Río Piedras, PR, 1998.
- _____ (1998) The Economic Impact of Firms Operating Under Section 936: Some controversial Issues (1998) *Ceteris Paribus*, Vol. 5, Núm. 2
- _____ y Wolff , E. (1996) Productivity Growth, Import Substitution, and Employment Growth in Puerto Rico, 1967-87. *Economic Systems Research*, the Journal of the International Input-Output Association, Vol. 8, No. 4, Oxford England.
- _____ (1992) Tendencias en la Productividad a Nivel de Agregado y por Sector Industrial en Puerto Rico (1982). *Revista de Administración Pública*, Vol. XV, Núm. 1.
- _____ y Castañer, J. (1990) The Caribbean External Trade and Economic Linkages: Economic Impacts of Puerto Rican Exports Locally and in the Caribbean. *Integration and Participatory Development*).
- _____ y Castañer, J. (1987) Trade Links Between Puerto Rico and The Rest of The Caribbean. *Caribbean Studies*, Volumen 21.
- _____ (1985) Tourism and The Economy of Puerto Rico: An Input-Output Approach. *Tourism Management*, Butterworth & Co., England.
- _____ y Zalacaín, F. (1979). La Medición de la Productividad Total en Puerto Rico. *Revista de Ciencias Sociales*, Vol. XXI, Núm. 1-2.

- Santiago, C. (1993). Political Status, the Labor Market and Puerto Rican Migration, en E. Meléndez y Á. Ruiz (Eds.) Interamerican University Press Río Piedras, PR: Centro de Economía Aplicada.
- Senate Committee on Energy and Natural Resources. (1990). Report of the Puerto Rican Status Referendums, en C. Gautier (Ed.) *Poder y Plebiscito: Puerto Rico en 1991*. Río Piedras, PR: Centro de Investigaciones Sociales, Universidad de Puerto Rico.
- Sofier, D. (2010) Statehood for Puerto Rico and the Potential Impact of Official Bilingualism for United States, Lexington Institute.
- Tax Policy: Puerto Rico and The Section 936 Tax Credit. (1993) Washington, DC: U.S. Government Printing Office.
- The Impact of Section 936 on Puerto Rico's Economy and Construction Sector. (1993) Hato Rey, PR.
- The Operation and Effect of the Possessions Corporation System of Taxation, Second Annual Report. (1979) Washington, DC: US Government Printing Office.
- The Operation and Effect of the Possessions Corporation System of Taxation, Third Annual Report. (1980) Washington, DC: US Government Printing Office.
- The Operation and Effect of the Possessions Corporation System of Taxation, Fourth Annual Report. (1983) Washington, DC: US Government Printing Office.
- The Operation and Effect of the Possessions Corporation System of Taxation, Fifth Annual Report. (1985) Washington, DC: US Government Printing Office.
- The Operation and Effect of the Possessions Corporation System of Taxation, Sixth Annual Report. (1989) Washington, DC: US Government Printing Office.
- The Puerto Rican Paradox: Colonialism Revisited (2005) *Latin American Research Review*, Vol. 40, No. 3.
- U.S. Department of Treasury. (1978). The Operation and Effect of the Possessions Corporation System of Taxation, First Annual Report. Washington, DC: US Government Printing Office.
- U.S. General Accounting Office. (1992). Pharmaceutical Industry: Tax Benefits of Operating in Puerto Rico. Washington, DC: U.S. Government Printing Office
- Welfare and Taxes to Puerto Rico, Virgin Islands, Guam, and American Samoa. (1987) Washington, DC: U.S. Government Printing Office.

Capítulo 3: Impactos de la estidad en el régimen fiscal de Puerto Rico

*Eileen Segarra Almística
Alicia Rodríguez Castro
Departamento de Economía,
Universidad de Puerto Rico
Recinto de Río Piedras*

A. Introducción

La discusión en torno a los efectos fiscales de la estidad para Puerto Rico se ha centrado en la estimación de los pagos de impuestos federales que recaerían sobre los residentes en la Isla y en los aumentos en las transferencias que se recibirían por los individuos y el Gobierno. Aunque sin duda estos son elementos importantes, la discusión obvia el hecho de que el sistema fiscal de Puerto Rico es intrínsecamente distinto a los sistemas estatales en Estados Unidos. Por tal razón, para la integración de Puerto Rico al sistema fiscal federal se requieren cambios fundamentales y graduales en nuestra estructura fiscal.

Este trabajo está dirigido a identificar y estimar probables cambios fiscales, en caso de que la Isla se convirtiese en un estado. Nuestro análisis se fundamenta en la comparación de la estructura fiscal de Puerto Rico con la de los estados de Estados Unidos, tomando en consideración la tendencia de los pasados 20 años.¹⁸

B. Comparación de las fuentes de ingresos fiscales

Tomando como base la estructura fiscal federalista, se realizó una comparación entre las fuentes de ingreso y la estructura de gasto de los gobiernos estatales con relación a los ingresos y gastos correspondientes al Gobierno de Puerto Rico. Entre los aspectos evaluados están: la importancia relativa de las diversas fuentes de ingresos fiscales y la importancia relativa de la generación de ingresos a través de fuentes propias versus las aportaciones federales al Gobierno. Los datos de ingresos y gastos de Puerto Rico se compararon con los valores promedio de todos los estados y datos individuales para ciertos estados seleccionados.

Como punto de partida, comparamos las fuentes de recaudos para los gobiernos estatales en Estados Unidos con las fuentes de recaudos para el Gobierno de Puerto Rico. Los datos de Puerto Rico provienen de la “Tabla 22: Aportaciones Federales al Gobierno del ELA” y la “Tabla 27: Rentas Periódicas Netas del E.L.A.” del *Apéndice Estadístico del Informe Económico al Gobernador* para varios años (Junta de Planificación de Puerto Rico, 2013). Los datos

¹⁸ El alcance de nuestro trabajo se limita a las implicaciones del cambio de estatus hacia la estidad a nivel del sistema fiscal local. Nuestro trabajo no intenta explorar el efecto neto en el presupuesto federal como resultado de la admisión de Puerto Rico como estado.

correspondientes a las fuentes de ingresos y gastos estatales se publican por el Negociado del Censo de Estados Unidos (US Census Bureau, US Department of Commerce, 2013).

El análisis de esta sección se concentra en tres preguntas importantes: ¿Cómo compara la proporción de los ingresos estatales que provienen de aportaciones federales con la proporción correspondiente en el Gobierno de Puerto Rico?, ¿Cómo difieren las fuentes de fondos propios en los estados y en Puerto Rico? y, ¿Cómo compara la carga tributaria que impone el Gobierno de Puerto Rico a sus residentes, con la carga tributaria a nivel estatal en Estados Unidos?

Para comparar el ingreso fiscal del Gobierno de Puerto Rico con los ingresos fiscales de los 50 estados, es necesario contar con una definición de ingreso que sea similar y que tome en consideración solo las aportaciones federales que van al Gobierno, excluyendo las aportaciones federales a los individuos y a los municipios.¹⁹ Para lograrlo, en el total de las rentas periódicas netas del Estado Libre Asociado (Tabla 27 del Apéndice Estadístico del Informe Económico al Gobernador 2012, Junta de Planificación de Puerto Rico, 2013), se sustituyeron las aportaciones federales por las aportaciones federales que van al Gobierno del ELA (Tabla 22) y se excluyeron las aportaciones federales que van directamente a los municipios (Tabla 22).²⁰ Por su parte, los ingresos fiscales de los estados corresponden al renglón de ingresos generales (*General Revenue*) de la “Tabla de Resumen Anual de las Finanzas de Gobiernos Estatales” del Negociado del Censo Federal (US Census Bureau, US Department of Commerce, 2013). Para simplificar la lectura y en lo que resta de este capítulo, nos referiremos al ingreso fiscal para el Gobierno de Puerto Rico y/o al de los estados.²¹

Las **Gráficas 1 y 2** muestran la distribución de los ingresos fiscales para el Gobierno de Puerto Rico y para el total de ingresos de los gobiernos estatales de Estados Unidos, para el 2011.²²

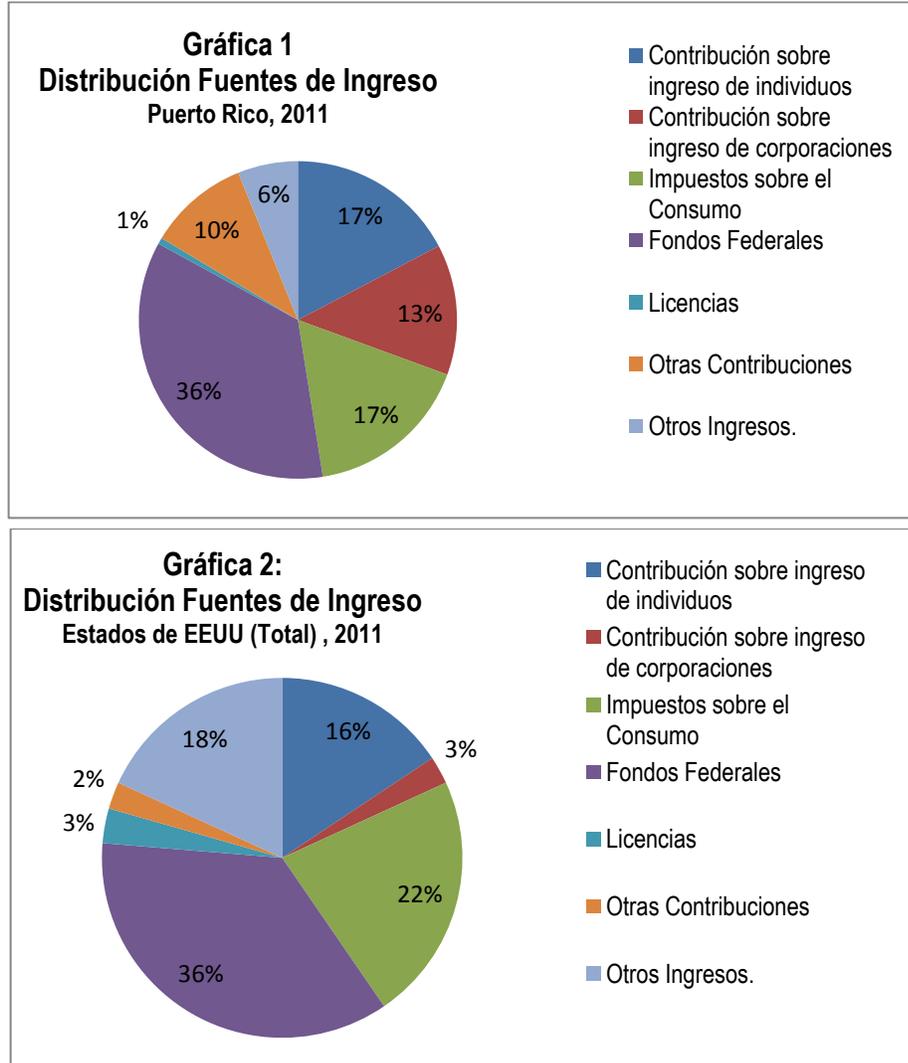
Una de las diferencias significativas que resalta de las dos gráficas es la importancia relativa del renglón de otros ingresos para los gobiernos estatales, equivalente al 18% de sus ingresos fiscales en comparación con solo el 6% en Puerto Rico. En el caso de los estados, esta partida incluye ingresos misceláneos y cargos por servicios, mientras que en Puerto Rico se incluyen loterías, derechos, multas y penalidades, ingresos misceláneos y ventas de propiedades. Otra diferencia evidente, explicada más adelante, es la baja participación de los impuestos sobre el ingreso de corporaciones en los ingresos estatales (3%), en comparación con su participación en los ingresos fiscales del Gobierno de Puerto Rico (13%).

¹⁹ Las aportaciones federales a los municipios se incluyen en el ingreso fiscal de los gobiernos “locales” en Estados Unidos. Las aportaciones a los individuos tampoco se incluyen en los ingresos de los estados.

²⁰ Las transferencias federales dirigidas al Gobierno de Puerto Rico se obtienen restando las transferencias que van directamente a los municipios y a los individuos (no incluyen los fondos del Programa de Asistencia Nutricional, PAN), al total de las transferencias federales al Gobierno del E.L.A., según aparecen en la Tabla 22 del Apéndice Estadístico del Informe Económico al Gobernador.

²¹ Excluyendo siempre las aportaciones a los individuos y a los municipios de las rentas periódicas netas.

²² Este análisis no sustituye uno más detallado en el que se hacen comparaciones con estados específicos con los que Puerto Rico tiene mayor similitud, en términos de las características socioeconómicas y estructura fiscal. Más adelante, ampliamos en el análisis comparativo para ciertos estados seleccionados.



Para el 2011, los estados generaban el 3% de sus ingresos del pago de licencias y 18% de otros ingresos (cobros por servicios y otras fuentes no tributarias). Para el mismo año, Puerto Rico sólo generó el 7% de sus ingresos por concepto de licencias (1%) y otros ingresos (6%). Existe una discrepancia notable con respecto a las otras contribuciones, ya que en Puerto Rico representan el 10% de los ingresos fiscales en comparación con solo el 2% para los estados. Los impuestos sobre el consumo representan un porcentaje mayor de los ingresos fiscales en los estados de Estados Unidos (22%) que en Puerto Rico (17%).

Llaman la atención dos aspectos significativos sobre la estructura fiscal de Puerto Rico en comparación con la de los estados. Según la *Government Accountability Office* (GAO, 2006), la diferencia mayor entre Puerto Rico y los estados, en términos de transferencias per cápita, se da a nivel de las transferencias a individuos y no con respecto a las transferencias al Gobierno. Acorde con el análisis de la GAO, las **Gráficas 1 y 2** reflejan que las aportaciones federales al Gobierno de Puerto Rico representan exactamente la misma proporción que a los estados, un

36%. Los fondos federales son, por mucho, la categoría de ingresos con la mayor proporción. A su vez, la participación relativa de la contribución sobre el ingreso de los individuos también es similar, con un 16% en los estados y un 17% en Puerto Rico.

B.1 Aportaciones federales

Los diez programas de subvenciones federales más importantes para los gobiernos estatales, en orden descendente, son los siguientes (AFT Public Employees, 2009):²³

- Pago a Proveedores de Medicaid,
- Obligaciones para Carreteras (*Federal Aid Highway Program*),
- TANF (Asistencia Temporal a Familias Necesitadas),
- Vivienda, Sección 8,
- Becas Pell,
- Nutrición Infantil,
- Educación, Título I,
- Educación Especial,
- Administración de Medicaid y
- Fondos para Transporte Masivo.

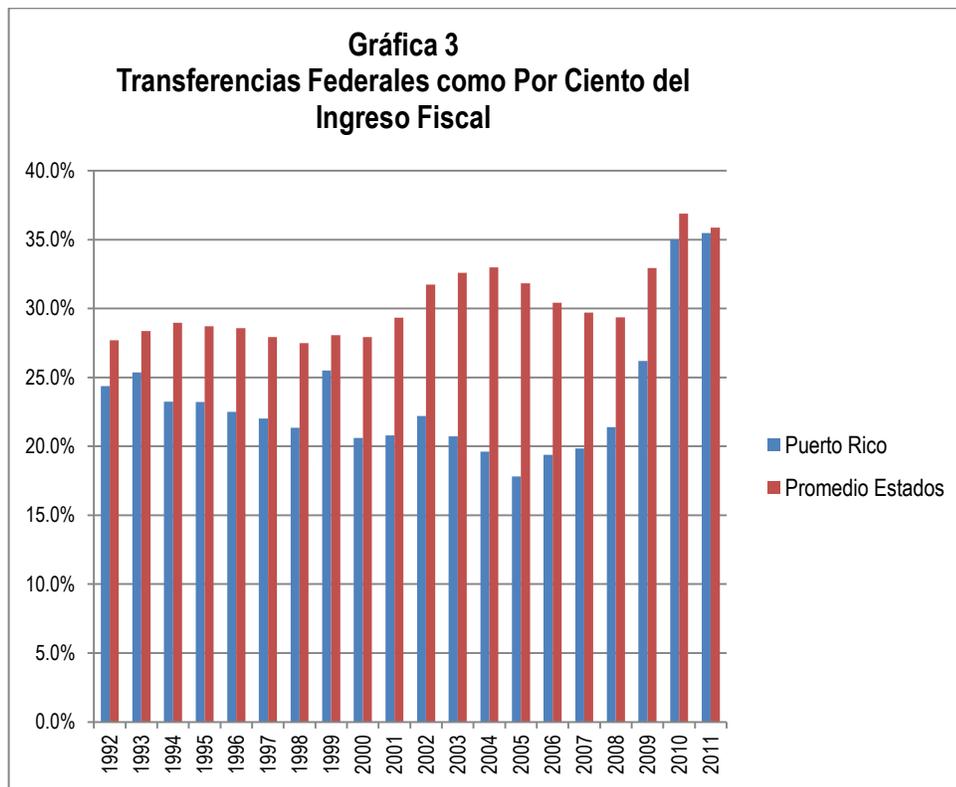
Estos diez programas representaron el 76.3% de las aportaciones federales recibidas por los estados en el 2008. Puerto Rico recibe un trato similar a los estados en siete de dichos programas. Las excepciones son las aportaciones relacionadas a la administración y al pago de proveedores de Medicaid, así como las aportaciones del *Federal Aid Highway Program*.

La **Gráfica 3** contrasta el porcentaje de los ingresos fiscales estatales que provienen de transferencias intergubernamentales²⁴, utilizando el promedio para los 50 estados, con el porcentaje de los ingresos fiscales del Gobierno de Puerto Rico, procedente de las aportaciones federales para el período del 1992 a 2011.

En promedio, el porcentaje de ingresos de los estados que provienen de transferencias federales se incrementó de 27.7% en el 1992 a 35.9% en el 2011, equivalente a un 30% de aumento durante el período. Se distingue el aumento significativo en el 2009, debido a los fondos de la Ley de Recuperación e Inversión Estadounidense (*American Recovery and Reinvestment Act*, ARRA). Los fondos ARRA incluían una partida de \$48,600 millones para un Fondo de Estabilización Fiscal dirigido a evitar que los estados tuvieran que reducir sus presupuestos, ante la disminución en recaudos evidenciada a principios del período recesionario en Estados Unidos (AFT Public Employees, 2009).

²³ Esta lista se basa en datos del 2008.

²⁴ Las transferencias intergubernamentales pueden incluir transferencias de los gobiernos locales al estado. Sin embargo, dichas transferencias representan una proporción mínima. Para el 2011, las transferencias provenientes de gobiernos locales representaban solo el 3.3% del total de transferencias intergubernamentales recibidas por los estados (*Government Division Briefs*, 2013).



El estado con mayor dependencia de aportaciones federales en el 2011 fue Misisipi, con un 49.5%. En Puerto Rico, el aumento sustancial en la participación de los fondos federales de los ingresos fiscales se evidenció en el 2010 y 2011, cuando alcanzó un 35.5%. Resalta el hecho de que la dependencia del Gobierno de Puerto Rico de aportaciones federales en el 2011 fue muy similar a la de los estados (35.9%), pero más baja que la de Misisipi (49.5%), el estado más pobre.

Puerto Rico ocupó en 2011 el lugar número 29 en términos de la dependencia de aportaciones federales. La participación relativa de las aportaciones federales en la Isla fue solo un 24% en 1992 y aumentó al 35.5% en 2011; creció un 48% en un período de veinte años, un 60% más que para los estados.

En el 2011, las aportaciones federales al Gobierno de Puerto Rico en términos per cápita fueron \$1,222, mientras para los 50 estados fue \$2,098, con una desviación estándar de \$636, lo que sitúa a Puerto Rico 1.4 desviaciones estándar por debajo del promedio. El estado con la cantidad más alta de transferencias intergubernamentales per cápita fue Wyoming con \$4,231; siendo el estado con menor población y el segundo menor en densidad poblacional en ese país. Mientras que Misisipi, el estado con el ingreso personal per cápita más bajo, recibió \$2,931.

A base de la experiencia actual de los estados, es de esperarse que la cantidad de transferencias federales asignadas al Gobierno de Puerto Rico aumente bajo la estadidad, suponiendo un trato similar al que se le da a los estados. Esto ocasionaría que —bajo la misma

estructura contributiva— porcentualmente los ingresos fiscales de Puerto Rico dependieran aún más de dichas transferencias.

De mantenerse otras cosas constantes, si Puerto Rico recibiera las mismas transferencias federales al gobierno per cápita que Misisipi, la proporción de los ingresos fiscales del Gobierno de Puerto Rico procedentes de aportaciones federales aumentaría al 58%, en comparación con el 49.5% de Misisipi. Este porcentaje podría aumentar significativamente si tomamos en consideración que al insertarse en el sistema impositivo federal, el Gobierno de la Isla probablemente se vea obligado a reducir la carga tributaria estatal que impondría a sus residentes.

Si el Gobierno de Puerto Rico hubiese recibido la misma cantidad de transferencias per cápita que recibieron en promedio los estados en el 2011, las transferencias federales al gobierno hubiesen aumentado de \$4,482 millones a \$7,750 millones.²⁵ La razón más importante para este aumento serían los cambios en las aportaciones al programa Medicaid.

La aportación federal de Medicaid al Gobierno de Puerto Rico está sujeta a una tasa de pareo del 55% y a un tope estatutario.²⁶ Por el contrario, la tasa de aportación del Gobierno federal (pareo) para los estados se determina por fórmula, la cual toma en consideración el ingreso personal per cápita del estado, en comparación con el ingreso per cápita para todo Estados Unidos.²⁷ La aportación no puede exceder el 83% para ningún estado, ni ser menor al 50%. Actualmente, la tasa de aportación federal más alta corresponde a Misisipi con un 73% (*Federal Register*, 2011). Esto implica que por cada dólar que el estado gasta en el programa Medicaid, recibe una aportación de \$1.46 del Gobierno federal.

El gasto total en Medicaid en los estados fue \$415,000 millones en 2012, mientras que el gasto per cápita promedio fue \$1,287. A su vez, el gasto per cápita de Medicare en Misisipi fue \$1,495 en 2012. La **Tabla 1** presenta el estimado de lo que sería el gasto total de Medicaid en Puerto Rico, si aplicáramos el gasto per cápita promedio para todos los estados y el gasto per cápita de Misisipi a Puerto Rico. Se estimó cual hubiese sido la contribución del Gobierno federal y la del Gobierno de Puerto Rico en cada caso, partiendo del supuesto de que la Isla cualificaría según la fórmula para la tasa máxima de pareo del 83%.

Si Puerto Rico hubiese alcanzado el mismo gasto per cápita promedio que los estados (\$1,287), el gasto total de Medicaid en Puerto Rico hubiese sido \$4,700 millones. Bajo la premisa de que a Puerto Rico le aplicaría la tasa máxima de pareo, esto podría significar hasta un máximo de \$3,900 millones en aportaciones federales para Medicaid. A su vez, si se asignara el gasto per cápita de \$1,495 de Misissippi, el gasto total de Medicaid en Puerto Rico hubiese sido \$5,500 millones.

²⁵ Los \$7,750 millones se estimaron multiplicando las transferencias per cápita promedio para los estados en el 2011 (\$2,098) por la población de Puerto Rico para el mismo año.

²⁶ La tasa de pareo del 55% está establecida por ley para Puerto Rico, Islas Vírgenes, Guam, las Islas Marianas del Norte y Samoa Americana.

²⁷ La tasa se determina a base de la siguiente fórmula: $1 - \left\{ \left[\frac{(\text{Ingreso } pc_{\text{estado}})^2}{(\text{Ingreso } pc_{\text{EEUU}})^2} \right] * 0.45 \right\}$.

Tabla 1

Simulación del Gasto Total en Medicaid para Puerto Rico (2012)

(en millones de \$)

	Gasto Total	Aportación Federal (83%)	Aportación Estatal (17%)
A base del gasto per cápita promedio de los estados	4,698.9	3,900.1	798.8
A base del gasto per cápita de Misisipi	5,460.5	4,532.2	928.3

En comparación, en el año 2011 Puerto Rico recibió \$581 millones por concepto de Medicaid (Oficina de Presupuesto y Gerencia, 2013). Bajo esta premisa, el gasto total del Programa de Medicaid en Puerto Rico en el 2012 hubiese sido aproximadamente el doble del gasto de \$2,300 millones del Programa Mi Salud en el 2014 (*El Nuevo Día*, 2014). Cabe destacar que la aportación federal al programa Medicaid en Puerto Rico ha aumentado a raíz del *Affordable Care Act*, (mejor conocida como Obamacare). Esta ley establece un fondo de \$925 millones para Puerto Rico disponible del 2014 al 2019. Además, provee para aumentar los topes recibidos por los territorios (Puerto Rico, Islas Vírgenes, Guam, las Islas Marianas y Samoa Americana) hasta un gasto máximo de \$6,300 millones, entre julio de 2011 a septiembre del 2019. En 2012, Puerto Rico recibió \$1,160 millones bajo el programa Medicaid y espera recibir \$1,170 millones para el año 2014 (Oficina de Presupuesto y Gerencia, 2013).

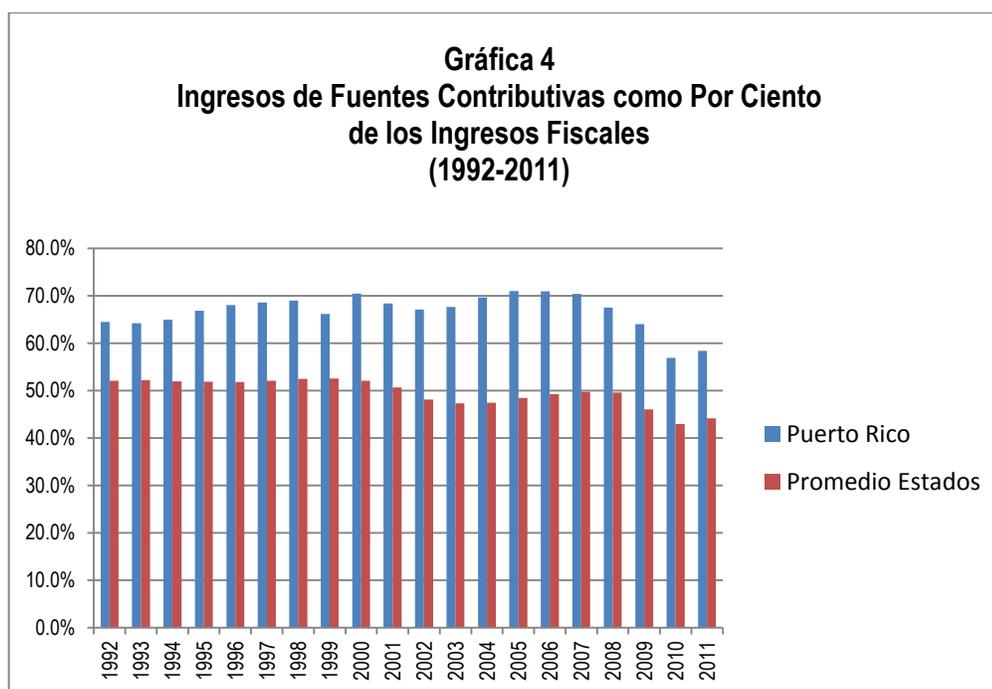
El *Federal Aid Highway Program* agrupa seis programas distintos: (1) *National Highway Performance Program*, (2) *Surface Transportation Program*, (3) *Highway Safety Improvement Program*, (4) *Congestion Mitigation and Air Quality Improvement Program*, (5) *Metropolitan Transportation Planning* y (5) *Transportation Alternatives*. Estos programas reciben fondos del *Highway Trust Fund*, el cual se nutre en un 90% del arbitrio federal a la gasolina. La cantidad de fondos asignados cada año se dividen entre los estados de acuerdo con la participación relativa que tuvo el estado de dicho fondo en el 2012. La asignación total a los estados en el 2012 fue \$37,574 millones, para una asignación promedio de \$165 per cápita por estado.

Para la Isla, la ley establece el *Puerto Rico Highway Program*, el cual le otorga al Gobierno \$150 millones anuales, equivalente a \$41 per cápita (*Congressional Research Service*, 2013). Bajo la estadidad, la participación de Puerto Rico en este programa dependería de si se usa la fórmula para determinar la cantidad inicial asignada a los estados o si se le asignaría la misma cantidad correspondiente a su participación relativa anterior, como es el caso actualmente con los estados. De ser la segunda alternativa, no se esperaría un cambio mayor en la aportación que recibe el Gobierno bajo dicho programa. No obstante, los residentes en Puerto Rico tendrían que comenzar a aportar al *Highway Trust Fund*, a través del pago de un impuesto federal al combustible, lo que aumentaría su carga contributiva.

B.2 Fuentes de ingreso contributivas

La **Gráfica 4** presenta el porcentaje del ingreso estatal que proviene de fuentes contributivas para los 50 estados, en promedio, y el porcentaje correspondiente para el Gobierno de Puerto Rico. Los datos para Puerto Rico se obtuvieron de la Tabla 27 del *Apéndice Estadístico del Informe Económico al Gobernador*.²⁸

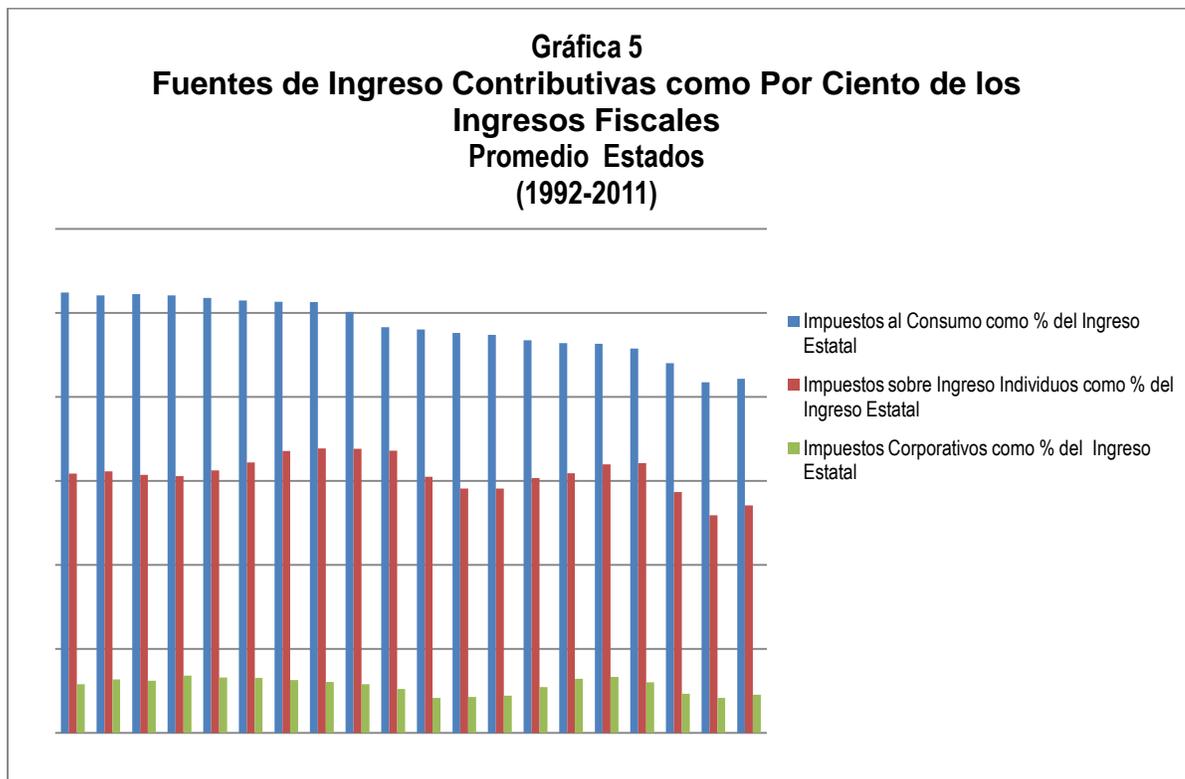
Durante los 20 años estudiados, el porcentaje de los ingresos del Gobierno de Puerto Rico que provienen de fuentes contributivas (58%) demostró ser mayor que el promedio para los 50 estados (44.1%). Tanto los estados como Puerto Rico evidencian una tendencia hacia la baja en dicho porcentaje durante los últimos años. Dicha reducción puede explicarse como resultado de la recesión económica que atraviesa la Isla desde el 2007 —la cual ha generado una disminución del -11.4% en el producto nacional bruto (PNB) real para el período 2007-2011— y de los recientes cambios al sistema tributario.



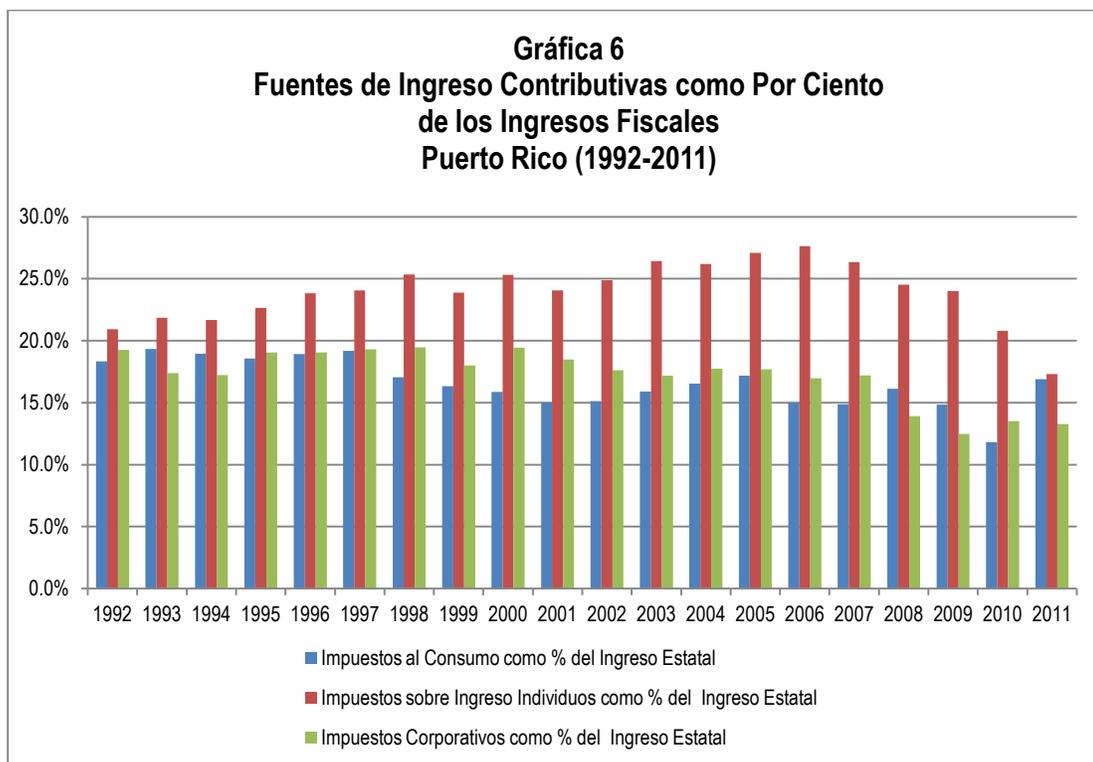
Con un 49%, Dakota del Norte fue el estado con la dependencia mayor de fuentes contributivas. La desviación estándar entre los estados fue 6.4, lo que coloca a Puerto Rico 2.2 desviaciones estándares por encima del promedio de Estados Unidos. Esto refleja la alta dependencia que tiene la Isla de los recaudos contributivos, en comparación con el promedio para los 50 estados.

²⁸ Para estimar los ingresos fiscales del Gobierno de Puerto Rico, se sumaron los ingresos de fuentes estatales, los derechos de aduanas, los arbitrios sobre embarques y las transferencias al gobierno estimadas en la sección B.

Según se aprecia en las **Gráfica 5** y **6**, mientras para los estados los impuestos al consumo se han mantenido como su fuente principal de ingresos, para el fisco de Puerto Rico la fuente más importante de ingresos contributivos ha sido el impuesto sobre el ingreso.



La **Gráfica 6** muestra que la brecha entre la importancia relativa de las diversas fuentes contributivas para el Gobierno de Puerto Rico se ha ido cerrando en el 2011. Esto es particularmente cierto en lo que se refiere al impuesto al consumo y el impuesto al ingreso de los individuos, manteniéndose por encima del 15%. El aumento en la participación relativa del impuesto al consumo en Puerto Rico en el 2011 se debe a la puesta en vigor de la Ley 154 del 25 de octubre del 2010 y la Ley 1 del 31 de enero del 2011, conocida como la Reforma Contributiva del 2011. La Ley 154 impone un impuesto a las ventas a sus afiliadas de las subsidiarias de empresas extranjeras que operan en Puerto Rico. Dicho impuesto, que se contabiliza como un arbitrio, alcanzó los \$677.5 millones en el 2011 y \$1,882.6 millones en el 2012. La Reforma Contributiva aplicable al ingreso del año natural 2010 redujo las tasas contributivas, tanto para individuos como para corporaciones, y extendió créditos contributivos para individuos de bajos ingresos. El efecto de ambas legislaciones fue transferir la participación relativa de los recaudos de los impuestos sobre ingresos a los impuestos al consumo.



Para el 2011, la participación relativa de los impuestos al consumo en el ingreso fiscal del Gobierno de Puerto Rico (16.9%) es menor que la del promedio de los 50 estados (21.1%). No obstante, dicha diferencia resultó no ser estadísticamente significativa ya que la Isla se coloca a menos de una desviación estándar por debajo del promedio de los estados. La aportación del impuesto sobre ingresos de individuos en Puerto Rico equivale al 17% del ingreso fiscal mientras que la del promedio de los estados es 13.5%. Toda vez que el porcentaje para Puerto Rico resulta estar a menos de una desviación estándar por encima que el de los 50 estados, no existe una diferencia significativa entre ambos.

Se concluye que la única diferencia estadísticamente significativa se observa con relación al impuesto corporativo. En el 2011, el 13% de los ingresos del ELA provenían del impuesto corporativo, mientras que el promedio correspondiente para los 50 estados era un 2.3%, colocando a la Isla 6.8 desviaciones estándares por encima del promedio de los estados. Este punto es de suma importancia ya que, en aras de la competitividad, la incorporación de Puerto Rico al sistema contributivo federal requeriría un ajuste al impuesto corporativo, ya que observamos que la aportación de este impuesto a los ingresos estatales es mínima.

Otro aspecto importante a considerar en caso de otorgarse la estadidad a Puerto Rico, sería la aplicabilidad del arbitrio a las ventas de las corporaciones foráneas bajo la Ley 154. El Servicio de Rentas Internas (IRS, por sus siglas en inglés) federal emitió una decisión preliminar, no final, que permite que el impuesto pagado en Puerto Rico pueda reclamarse como crédito a nivel federal bajo las reglas de la Sección 903 del Código de Rentas Internas de Estados Unidos.

Bajo la estadidad y en condiciones de igualdad, dicho impuesto se tendría que reestructurar o eliminar, ya que las corporaciones estadounidenses dejarían de considerarse corporaciones foráneas.

C. Comparación de la carga tributaria

Para evaluar los posibles cambios al sistema contributivo bajo la estadidad, es importante comparar la carga económica que representan los impuestos estatales a sus residentes con la carga económica que implican las contribuciones que impone el Gobierno de Puerto Rico a sus residentes.²⁹ Dicha carga económica es lo que se conoce como la carga tributaria. Entre las medidas que han sido utilizadas para comparar la carga tributaria de los impuestos estatales versus la del sistema contributivo de Puerto Rico, se encuentran: impuestos per cápita, impuestos totales con relación al producto interno bruto (PIB), impuestos totales con relación al producto nacional bruto (PNB) e impuestos per cápita con relación al ingreso personal per cápita.

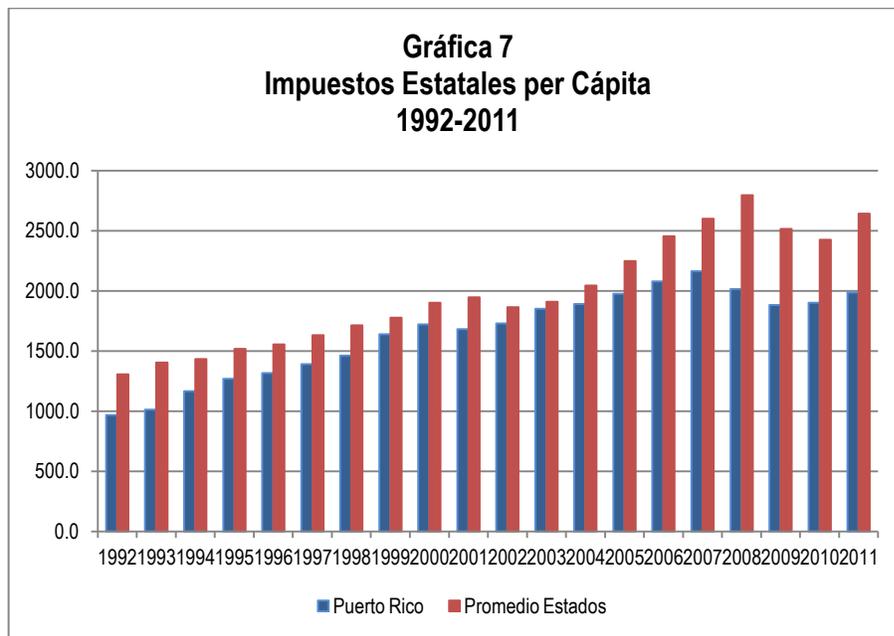
Nos dimos a la tarea de estimar dichas medidas para los 50 estados y para Puerto Rico para llegar a nuestras conclusiones sobre la incidencia de ambos sistemas contributivos. Para este análisis nos concentramos en los impuestos estatales, aunque sin perder de vista que —adicional a la carga tributaria del gobierno estatal— los residentes de los estados están sujetos a una carga aún mayor de impuestos a nivel federal; mientras que la carga de la tributación federal para los residentes de Puerto Rico es mucho menor.³⁰

En la **Gráfica 7** se comprueba que, aunque ambas series siguen una tendencia similar, históricamente el impuesto estatal per cápita promedio para los 50 estados ha estado por encima del valor correspondiente para Puerto Rico. La brecha entre las series se ha agrandado significativamente a partir del 2007. Dicha tendencia es cónsona con la disminución en los ingresos fiscales en Puerto Rico durante el período recesionario actual.

El impuesto estatal per cápita promedio para los 50 estados fue \$2,641 en 2011, con una desviación estándar de \$1,072, mientras el impuesto per cápita para Puerto Rico fue \$1,986. Valga señalar que esta medida es muy sensitiva a la estructura fiscal de los estados y un análisis exhaustivo sobre este tema debería abarcar un espectro más amplio, comparando a Puerto Rico con todos y cada uno de los 50 estados.

²⁹ Más adelante en el trabajo se presentan estimados razonables de cuál sería el monto de los impuestos federales que pagarían los individuos y las corporaciones en caso de que Puerto Rico se convirtiese en un estado.

³⁰ Las contribuciones federales pagadas por los individuos en Puerto Rico corresponden mayormente (más del 90%) a los impuestos sobre nómina (Seguro Social).

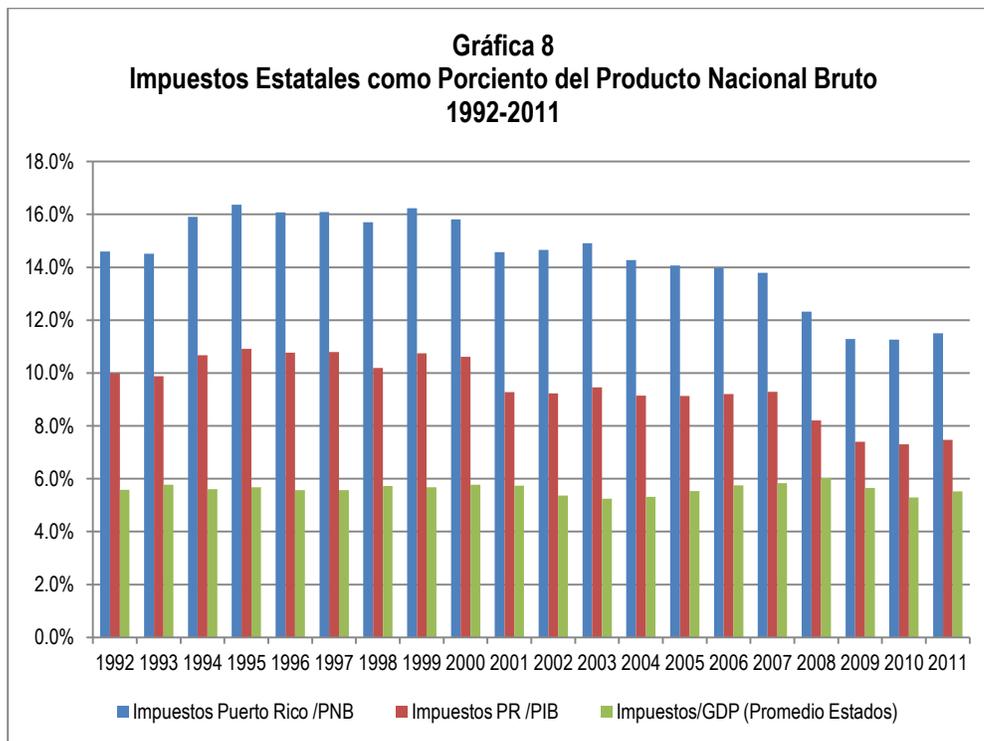


A manera de ejemplo, Florida, Texas, Wyoming y Washington no imponen tributos sobre el ingreso y dependen fundamentalmente del impuesto al consumo para sus operaciones estatales. Nevada, por su parte, depende significativamente de los impuestos a la industria del juego. Alaska también se comporta de manera particular, debido a la composición de sus ingresos fiscales. Más del 50% de los ingresos de Alaska son de fuentes no contributivas, y el 53% de su ingreso contributivo proviene de otras contribuciones que no son sobre la propiedad, ventas o ingreso. Esta peculiaridad está relacionada a los impuestos y regalías que recibe de la industria del petróleo.

Dada la desviación estándar observada en el impuesto per cápita entre los estados, el valor para Puerto Rico no es significativamente distinto al promedio de los estados. El estado con el impuesto per cápita más bajo es Georgia con \$1,631, mientras el valor mayor correspondió a Alaska con \$7,650.

Una mejor medida de la carga tributaria de los impuestos estatales es el total de impuestos cobrados por el estado como porcentaje del PIB; la tendencia histórica de esta medida se presenta en la **Gráfica 8**. En el caso de Puerto Rico, debido a la brecha entre el PIB y el PNB, se calculó el indicador utilizando como base ambas medidas de ingreso nacional. Se advierte que el PNB es una mejor medida de la capacidad económica de los residentes de Puerto Rico, ya que nos indica el valor añadido de la producción que se queda en la Isla, a diferencia del PIB que mide el valor total de la producción generada.

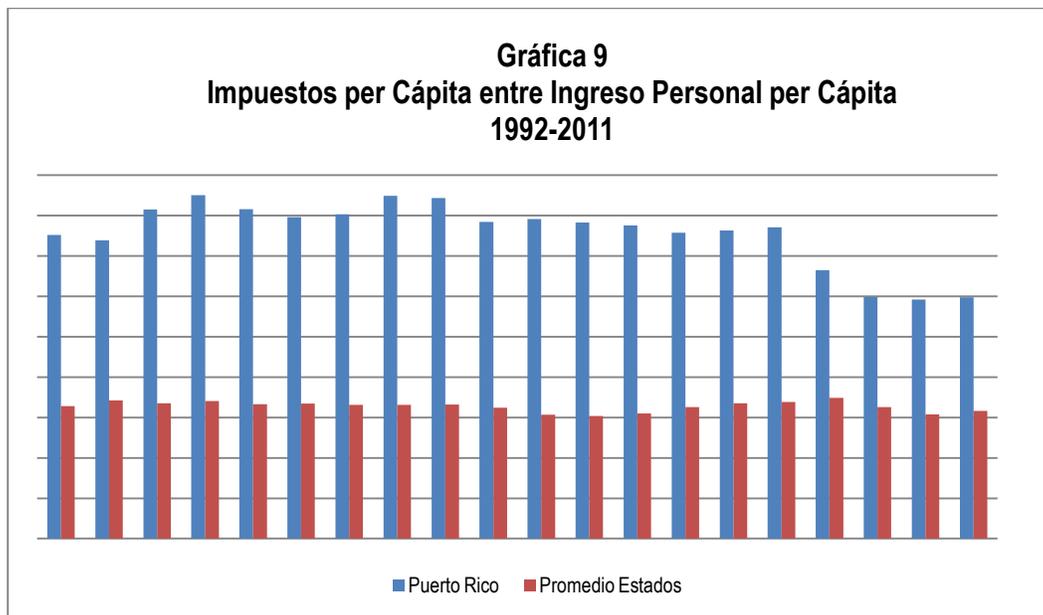
La carga tributaria en Puerto Rico con relación al PIB en el 1992 era casi el doble del promedio para los estados. Aunque la diferencia disminuye a través del tiempo, la carga tributaria sigue siendo mayor en Puerto Rico. Tomando como base el PNB, la diferencia entre las cargas impositivas entre Puerto Rico y Estados Unidos es mucho más significativa.



En el 2011, los impuestos estatales como porcentaje del PIB promediaron un 5.5% para los 50 estados, con una desviación estándar del 1.6%.³¹ Para ese mismo año, el porcentaje correspondiente para Puerto Rico fue un 7.5%, lo que lo coloca a 1 desviación estándar por encima del promedio para los estados. Cuando usamos como base el PNB, el porcentaje de impuestos estatales correspondiente para Puerto Rico es un 11.5%, por lo que la carga tributaria en la Isla está 3.8 desviaciones estándares por encima del promedio para los estados.

Otra medida comúnmente utilizada para medir la carga tributaria es la razón entre los impuestos per cápita y el ingreso personal per cápita. Al comparar la razón correspondiente a Puerto Rico con el promedio de todos los estados, se observa en la **Gráfica 9** que —a pesar de que la diferencia entre el promedio para los 50 estados y Puerto Rico es aproximadamente el doble— la brecha se ha reducido a partir del 2008; fundamentalmente debido a la disminución de los ingresos fiscales en la Isla. En el 2011, la razón promedio para los 50 estados fue un 6.3%, con una desviación estándar de 2.1. La razón para Puerto Rico (12%) se ubica 2.7 desviaciones estándar por encima del promedio para los estados. La carga tributaria es un 189% mayor para Puerto Rico, ya que se parte de un nivel de ingreso significativamente más bajo, y debido a que en los estados la mayoría de los recaudos de impuestos se pagan al Gobierno federal y por tanto no se reflejan en los datos de impuestos estatales.

³¹ Esta proporción se ha mantenido relativamente constante para el período 1992-2011.



La **Tabla 2** compara la carga tributaria de los diferentes impuestos en Puerto Rico versus el promedio para todos los estados para el año 2011. La carga de los impuestos sobre el ingreso de individuos y los impuestos al consumo se miden como porcentaje del ingreso personal, mientras que la carga del impuesto corporativo se mide como porcentaje del PNB. El cálculo de la carga tributaria del impuesto al consumo para Puerto Rico se estimó con y sin incluir los recaudos del arbitrio a las empresas foráneas (Ley 154).³² Igualmente, la carga tributaria del impuesto sobre el ingreso de corporaciones se estimó como porcentaje del PIB y como porcentaje del PNB.

Mientras que la carga promedio del impuesto sobre el ingreso para los estados es un 1.9%, la de Puerto Rico es 3.5%. La diferencia no es significativa cuando se estima la carga en función de los impuestos al consumo como proporción del ingreso personal. Cuando se eliminan los recaudos del arbitrio a las industrias foráneas del total del impuesto al consumo, el porcentaje para Puerto Rico (2.4%) es un poco menor que el promedio para los estados, aunque la diferencia no es estadísticamente significativa. La comparación es mucho más dramática cuando evaluamos el impuesto sobre el ingreso corporativo. Mientras para el promedio de los estados dicho impuesto solo representa el 0.3% del PIB, en Puerto Rico representa el 1.7% del PIB y el 2.6% del PNB.

A pesar de que los impuestos per cápita en Puerto Rico son más bajos —aunque no significativamente distintos— al promedio para los 50 estados, la carga tributaria es significativamente mayor tanto cuando la medimos como la razón entre impuestos totales y PNB o como la razón entre impuestos per cápita e ingreso personal per cápita.

³² Para el 2012, los arbitrios pagados por las empresas foráneas al fisco de Puerto Rico totalizaron \$1,900 millones, equivalente al 15% del ingreso fiscal.

Tabla 2
Comparación de la Carga Tributaria por Tipo de Impuesto
(Puerto Rico versus el promedio para los estados de Estados Unidos)

	Impuestos sobre ingreso personal como % del ingreso personal ³³	Impuestos sobre consumo como % del Ingreso personal ³⁴	Impuesto sobre ingreso de corporaciones cómo % del PIB ³⁵	Impuesto sobre ingreso de corporaciones cómo % del PNB
Puerto Rico	3.5%	3.5%	1.7%	2.6%
Puerto Rico (sin Ley 154)		2.4%		
Promedio estados	1.9%	2.9%	0.3%	
Desviación estándar entre estados	1.0%	%	0.2%	
Valor máximo entre estados	3.8%	1.0%	1.4%	
Valor mínimo entre estados	0.0%	5.6%	0.0%	

De acuerdo con la *Government Accountability Office* (GAO, 2006), al tomar en consideración los impuestos estatales y federales para el 2002, el impuesto per cápita como porcentaje del ingreso per cápita pagado por los residentes de Puerto Rico (28%) fue similar al correspondiente a los residentes de los estados (30%). No obstante, el 75% de los impuestos pagados por los residentes de Puerto Rico corresponden a impuestos del Gobierno del ELA o a los gobiernos municipales, mientras que el 25% restante va al Gobierno federal por concepto de impuestos al ingreso personal o de nómina.

En contraste, cerca del 60% de los impuestos pagados por los residentes de los estados va al Gobierno federal. Esto presenta un reto importante en caso de que Puerto Rico fuera a incorporarse totalmente al sistema fiscal federal, ya que en los estados los impuestos se canalizan a través del Gobierno federal que luego lo revierte a los estados por vía de programas de subvenciones y otras transferencias, que a su vez responden a las prioridades del Gobierno federal. Por el contrario, Puerto Rico recibe muchas de dichas subvenciones, pero sin ceder la mayoría de sus recaudos al Gobierno federal.

³³ El estado con la razón más alta entre el impuesto sobre ingreso personal y el ingreso personal lo es Oregon. Alaska, Florida, Nevada, Dakota del Sur, Texas, Washington y Wyoming no tienen impuesto sobre ingreso personal a nivel estatal.

³⁴ El estado con la razón de impuesto al consumo sobre ingreso personal más alta es Vermont, mientras la razón más baja corresponde a Wyoming.

³⁵ El valor máximo de 1.4% corresponde a Alaska, seguido de New Hampshire con un 0.9%. Nevada, Ohio, Dakota del Sur, Texas, Washington y Wyoming no tienen impuestos corporativos a nivel estatal.

D. Estimaciones del pago de impuestos federales bajo la estadidad

A base de la experiencia de los 50 estados y utilizando los datos que se indican a continuación, presentamos estimados razonables de lo que podrían ser las contribuciones al ingreso de los individuos y de las corporaciones en Puerto Rico bajo la estadidad:

- Recaudos de impuestos del Gobierno federal por tipo de impuesto y estado de procedencia (*Internal Revenue Service*, marzo de 2013).
- Impuestos federales sobre el ingreso de individuos como porcentaje del Ingreso Bruto Ajustado por categorías de ingreso (*Internal Revenue Service*, 2013).
- Total de Ingreso Bruto Ajustado informado en el 2011 en Puerto Rico por niveles de ingresos (Departamento de Hacienda de Puerto Rico, 2013).
- Impuestos federales sobre ingresos de corporaciones como porcentaje del ingreso bruto (*business receipts*) y cómo porcentaje del ingreso neto sujeto a impuestos por niveles de ingresos brutos (*Internal Revenue Service, US Department of Treasury*, 2013).
- Número de planillas corporativas no exentas, ingreso bruto e ingreso neto, 2011 (Departamento de Hacienda de Puerto Rico, 2013).

El propósito de este ejercicio es proveer una aproximación a la magnitud de los cambios impositivos bajo la integración de Puerto Rico al sistema tributario de Estados Unidos, suponiendo que no hubiese cambios en el sistema de Puerto Rico, ni respuestas en conductas económicas de los contribuyentes de la Isla a nivel individual y a nivel corporativo. El ejercicio tiene el propósito de explorar la necesidad de posibles cambios al sistema contributivo puertorriqueño para evitar cambios no favorables en la conducta económica de los contribuyentes.

La carga tributaria de los impuestos estatales para el 2011 se estimó en función de los datos de recaudos señalados anteriormente para Puerto Rico y los estados. Para efectos del presente análisis, los recaudos del arbitrio a las ventas de las corporaciones foráneas impuesto por la Ley 154 de 2010 se contabilizan dentro de la partida de impuestos corporativos. Dichos recaudos totalizaron \$677.9 millones en 2011, mientras los recaudos totales por concepto de impuestos sobre el ingreso de las corporaciones totalizaron \$1,673 millones (41% del total). Los datos sobre las contribuciones federales pagadas por Puerto Rico bajo el estatus actual y para el promedio de los estados se tomaron directamente del *IRS Data Book*.

A continuación se presenta una estimación razonable de las contribuciones federales de los individuos y las corporaciones radicadas en Puerto Rico en el 2011, si hubiesen estado sujetos al código federal y en igualdad de condiciones que los demás estados. Para estimar los impuestos federales a pagar por los individuos (excluyendo al ingreso de las corporaciones), se procedió a calcular el impuesto federal por concepto del ingreso de individuos que hubiesen pagado los

contribuyentes en Puerto Rico. Utilizando los datos del Negociado de Contribuciones federal, se estimó el impuesto pagado como porcentaje del ingreso bruto ajustado total para cada escala de ingreso en Estados Unidos. Estos porcentajes se aplicaron al ingreso bruto ajustado (IBA) total informado en las planillas de Puerto Rico, para cada escala de ingreso. De esta manera, se estimó el impuesto federal a pagar por los individuos residentes en Puerto Rico para cada nivel de ingreso correspondiente. La **Tabla 3** muestra el cálculo por nivel de ingreso bruto ajustado.

Tabla 3
Estimación de Pago del Impuesto Federal Sobre el Ingreso Personal por nivel de Ingreso Bruto Ajustado (IBA) 2011

Escalas de Ingreso Bruto Ajustado (IBA) (Puerto Rico)	Número de Planillas Informadas (Puerto Rico)	Total IBA Puerto Rico (en miles de \$)	Tasa Efectiva Impuesto Federal sobre Ingreso de Individuos (EE. UU.)	Impuestos Federales Estimados (Puerto Rico)	Estimado de Impuestos Federales por Contribuyente (Puerto Rico)	
-	2,000	69,496	29,240	5.1%	1,491,240	21
2,001	3,000	19,109	47,900	5.1%	2,442,900	128
3,001	4,000	20,566	71,959	5.1%	3,669,909	178
4,001	5,000	21,975	99,224	5.1%	5,060,424	230
5,001	6,000	22,983	126,691	5.1%	6,461,241	281
6,001	8,000	47,217	331,477	5.1%	16,905,327	358
8,001	10,000	47,913	430,917	5.1%	21,976,767	459
10,001	12,500	59,777	673,666	2.5%	16,841,650	282
12,501	15,000	65,720	906,910	2.5%	22,672,750	345
15,001	20,000	158,445	2,733,588	2.7%	73,806,876	466
20,001	25,000	103,096	2,313,416	4.2%	97,163,472	942
25,001	30,000	77,424	2,122,863	5.3%	112,511,739	1,453
30,001	33,333	50,750	1,606,449	6.1%	97,993,389	1,931
33,334	40,000	72,705	2,639,320	6.1%	160,998,520	2,214
40,001	50,000	58,855	2,622,204	6.8%	178,309,872	3,030
50,001	60,000	35,606	1,944,440	7.4%	143,888,560	4,041
60,001	75,000	32,000	2,134,941	7.4%	157,985,634	4,937
75,001	90,000	17,392	1,423,060	8.6%	122,383,160	7,037
90,001	100,000	7,776	736,657	8.6%	63,352,502	8,147
100,001	150,000	15,906	1,904,160	9.5%	180,895,200	11,373
150,001		11,124	3,405,737	12.7%	432,528,599	38,882
TOTAL	1,015,835	\$ 28,304,818			\$ 1,919,339,731	\$ 1,889

Se estimó que los individuos en Puerto Rico pagarían \$1,920 millones adicionales en contribuciones federales por concepto del ingreso de individuos. A este total se le sumaron los \$3,140 millones que se pagan actualmente, resultando en un total de \$5,060 millones en contribuciones federales (excluyendo los impuestos al ingreso corporativo). Esto equivale a un pago per cápita de \$1,355. La **Tabla 3** también presenta una aproximación al impuesto federal por contribuyente, para cada nivel de IBA. La contribución promedio por contribuyente

aumentaría en \$1,899, con respecto a la contribución promedio federal actual. Valga señalar que este estimado no incluye posibles cambios en los impuestos a pagarse a nivel federal por concepto de impuestos sobre la propiedad, regalos, herencias o arbitrios.

Para estimar los impuestos federales a las corporaciones, se estimaron por separado las contribuciones que pagarían las corporaciones radicadas en Puerto Rico sujetas a contribución regular y las que pagarían las corporaciones exentas.³⁶ Para las corporaciones radicadas en Puerto Rico sujetas a contribución regular se utilizó el ingreso neto sujeto a impuestos, según informados al Departamento de Hacienda. Dado que el último año disponible es el 2010, se estimó el valor correspondiente a cada tamaño de empresa para el 2011, en función de la tasa de crecimiento promedio anual entre el 2001 y el 2010.³⁷ Al ingreso neto sujeto a contribución, estimado para el 2011, se le aplicó la tasa efectiva en Estados Unidos que corresponde al nivel de tamaño de empresa a nivel federal.³⁸ En total, las corporaciones no exentas radicadas en Puerto Rico pagarían \$758 millones al fisco federal.³⁹ El estimado se presenta en la **Tabla 4**. De acuerdo con el Departamento de Hacienda, 42,310 empresas no exentas radicaron planillas en el 2011, lo que implica que, en promedio, cada una de ellas pagaría \$17,914 en impuestos federales.

Para calcular los impuestos de las corporaciones exentas, se utilizaron datos provistos directamente del Departamento de Hacienda, pero aparecen englobados por lo que no permiten el análisis por tamaño de empresa. Aplicando la tasa efectiva experimentada a nivel federal en el 2011 con relación al ingreso neto (*net income less deficit*) al ingreso neto de las corporaciones exentas en Puerto Rico para el 2011, se estimó que estas empresas pagarían \$5,480 millones en contribuciones federales provenientes de sus operaciones en Puerto Rico, si permanecieran operando en la Isla y en la ausencia de concesiones especiales.⁴⁰

³⁶ Las corporaciones exentas son aquellas que están sujetas a diferentes incentivos contributivos.

³⁷ Para el año 2011, el Departamento de Hacienda ofreció información sobre el total de ingreso neto sujeto a contribución regular. Se verificó que el valor total de ingreso neto que estimamos se asemejara al total de ingreso neto sujeto a contribución que informó Hacienda para el 2011.

³⁸ Las tasas efectivas se estimaron a base de los datos de contribuciones de corporaciones a nivel federal para el 2010, ya que es el año más reciente para el que están disponibles las tablas.

³⁹ De acuerdo con los datos del IRS, las contribuciones corporativas pagadas por empresas radicadas en Puerto Rico al Gobierno federal en el 2011 ascendieron a \$177 millones, una cantidad sustancialmente menor a nuestro estimado de contribuciones federales por concepto de corporaciones bajo a estadidad.

⁴⁰ No se descarta que estas empresas estén pagando algún impuesto federal. De ser así, debido a que la cantidad de impuestos corporativos pagados en Puerto Rico al Gobierno federal (\$177 millones) es tan baja, podría significar que las compañías matrices pagan impuestos por el ingreso de sus operaciones en Puerto Rico vía otros estados.

Capítulo 3: Impactos de la estadidad en el régimen fiscal de Puerto Rico

Tabla 4
Estimación del Pago de Impuesto Federal Sobre el Ingreso Corporativo por Tamaño del Negocio (2011)

Tamaño de Empresa (Escala de Ingreso Bruto) PR	Ingreso Neto Sujeto a Contribución PR 2001	Ingreso Neto Sujeto a Contribución PR 2010	Tasa de Crecimiento Anual Promedio PR (2001-2010)	Ingreso Neto Sujeto a Contribución Estimado PR 2011	Tasa Efectiva Impuesto Federal sobre Ingresos Corporativos con relación a Ingreso Neto Sujeto a Contribución EEUU (2010)	Contribución Federal Estimada para PR
-	10,000	690	3.9%	1,011	21.8%	220,504
10,001	25,000	2,333	3.4%	3,244	21.8%	707,668
25,001	50,000	6,626	2.6%	8,538	28.8%	2,461,342
50,001	75,000	9,146	1.6%	10,751	28.8%	3,099,555
75,001	125,000	18,954	2.7%	24,850	24.8%	6,166,504
125,001	175,000	20,620	1.6%	24,240	20.8%	5,042,065
175,001	225,000	18,985	3.0%	25,530	20.8%	5,310,444
225,001	275,000	20,109	1.4%	23,147	19.2%	4,444,280
275,001	400,000	47,241	1.1%	52,811	17.6%	9,294,312
400,001	550,000	43,416	2.5%	55,509	19.0%	10,550,067
550,001	750,000	53,246	2.1%	65,518	21.8%	14,295,748
750,001	1,000,000	67,674	-0.9%	61,909	21.8%	13,508,389
1,000,001	1,500,000	73,524	2.7%	95,966	23.1%	22,163,841
1,500,001	2,250,000	90,938	-1.3%	79,428	23.1%	18,344,344
2,250,001	3,250,000	84,102	-0.5%	79,794	24.8%	19,791,772
3,250,001	4,250,000	41,749	3.1%	56,846	25.4%	14,423,358
4,250,001	5,500,000	71,090	-4.1%	46,643	26.3%	12,251,798
5,500,001	7,000,000	46,390	-3.9%	31,133	27.6%	8,595,368
7,000,001	9,000,000	57,420	0.3%	59,137	27.6%	16,326,705
9,000,001	12,000,000	51,209	3.0%	68,933	30.3%	20,890,602
12,000,001	17,000,000	56,453	-1.7%	47,409	31.7%	15,007,124
17,000,001	25,000,000	114,784	-4.8%	69,823	31.7%	22,102,345
25,000,001	50,000,000	179,875	1.6%	211,659	31.7%	66,999,850
50,000,001	o más	1,021,757	3.6%	1,457,619	30.6%	445,943,074
Total						\$757,941,062

Nuestras estimaciones podrían estar sobrestimadas debido a que bajo la premisa de que las tasas impositivas en Puerto Rico son más altas que en los estados, los contribuyentes residentes en Puerto Rico que utilicen las deducciones detalladas podrían recibir créditos más altos al rendir la planilla federal. Por otra parte, dado que en Puerto Rico existe la percepción de que hay una tasa alta de evasión contributiva, los ingresos informados al Departamento de Hacienda podrían estar subestimados. En la medida en que el IRS tenga mayores recursos para la fiscalización de la evasión contributiva, tanto los ingresos informados como los recaudos deberían aumentar. Por tanto, el efecto neto dependerá de cuál de los dos efectos anteriores es mayor.

La **Tabla 5** presenta las conclusiones más relevantes de nuestro análisis. Bajo la estadidad y en ausencia de ajustes a nuestro sistema contributivo, la carga tributaria de los impuestos estatales y federales sobre los individuos en Puerto Rico probablemente serían menor con relación al promedio para los residentes de otros estados. Esto se debe a la progresividad del sistema impositivo y al hecho de que el ingreso personal en la Isla es sustancialmente más bajo que para el promedio de los estados (el 40%).

	Puerto Rico E.L.A.	Puerto Rico bajo Estadidad	Promedio Estados Unidos
Impuestos estatales per cápita (excluyendo corporativos)	1,369	1,369	2,498
Impuestos federales per cápita (excluyendo corporativos)	855	1,379	6,337
Impuestos estatales per cápita (corporativos)	642	642	133
Impuestos federales per cápita (corporativos)	48	1,701	779
Ingreso Personal per cápita	16,611	16,611	41,474
Impuestos per cápita totales (federal y estatal) como % del ingreso personal per cápita (excluyendo corporativos)	13.4%	16.5%	21.3%
Impuestos estatales per cápita como % del ingreso personal per cápita (excluyendo corporativos)	8.2%	8.2%	6.0%
Impuestos federales per cápita como % del ingreso personal per cápita (excluyendo corporativos)	5.1%	8.3%	15.3%
Impuestos per cápita totales (federal y estatal) como % del ingreso personal per cápita (corporativos)	4.2%	14.1%	2.2%
Impuestos estatales per cápita como % del ingreso personal per cápita (corporativos)	3.9%	3.9%	0.3%
Impuestos federales per cápita como % del ingreso personal per cápita (corporativos)	0.3%	10.2%	1.9%
Impuestos Totales per cápita	2,914	5,091	9,747
Impuestos Totales per cápita /ingreso personal per cápita	17.5%	30.6%	23.5%

Los impuestos federales per cápita serían \$1,379 versus los \$2,498 promedio en los estados. Por otro lado, partiendo de la mayor importancia que tienen los impuestos corporativos

para el fisco de Puerto Rico actualmente (13% versus 3% en Estados Unidos), la carga contributiva a las corporaciones aumentaría con impuestos federales per cápita de \$1,701, en comparación con \$779 para el promedio de los estados.

Según se presentó en la **Tabla 4**, las corporaciones radicadas en Puerto Rico sujetas a contribución regular podrían pagar \$758 millones al fisco federal. Por otro lado, las empresas radicadas en Puerto Rico que hoy día reciben incentivos contributivos tendrían que pagar impuestos sustanciales al Gobierno federal, lo que deja sin efecto la estrategia de atracción de inversión utilizada en Puerto Rico durante muchos años de ser un paraíso fiscal. Dichas empresas aportaron al fisco de Puerto Rico \$306 millones en el 2011, los cuales probablemente dejarían de recibirse si se relocalizan fuera de la Isla. La diferencia mayor en el impuesto corporativo federal que pagarían las empresas radicadas en Puerto Rico surge precisamente del pago que tendrían que hacer las empresas que actualmente se consideran exentas. Se evidencia que, una vez dichas empresas estén sujetas al pago de contribuciones federales, la ventaja competitiva de Puerto Rico para retenerlas se afectaría de manera significativa.

La aplicabilidad de la Ley 154 a las empresas estadounidenses —sujetas a este impuesto— quedaría anulada con la estadidad, obligando al Gobierno a buscar formas alternas y efectivas de sustituir dicho ingreso. La Ley 154 aplica a individuos no residentes y a corporaciones o sociedades extranjeras. El arbitrio se implantó como sustituto (*in lieu of*) de un impuesto al ingreso. El 30 de marzo de 2011, el IRS hizo un pronunciamiento temporal de que se acreditará a las empresas afiliadas el pago de arbitrios en Puerto Rico bajo el amparo de las secciones 901 y 903 del Código de Rentas Internas federal. Mientras la aplicabilidad y constitucionalidad de la Ley es evaluada, se otorgan créditos contributivos por impuestos pagados en países extranjeros. Sin embargo, aún no se ha hecho un pronunciamiento permanente al respecto (Sullivan, 2014). La estadidad elimina la posibilidad de que las empresas estadounidenses que operan en Puerto Rico se definan como corporaciones foráneas bajo la Sección 901, lo que las exime de la aplicación de la Ley 154 de 2010 de Puerto Rico. Consecuentemente, la estadidad limitaría que dichas empresas puedan reducir su carga tributaria a nivel federal y aumentaría la posibilidad de que se relocalicen. Todas vez que las empresas foráneas se concentran en el sector manufacturero, su relocalización provocaría una reducción significativa en el empleo de dicho sector (*US Government Accountability Office*, 2006).⁴¹ La pérdida de empleos en el sector privado podría agudizarse por la mayor incidencia que tendrían los impuestos corporativos a nivel federal sobre las empresas puertorriqueñas.

La potencial eliminación de los recaudos por concepto de la Ley 154 es sumamente importante ya que los arbitrios por concepto de esta ley han ido en aumento, y ante la situación recesitaria actual, el Gobierno ha pospuesto la disminución gradual de dicho arbitrio tal y cómo fue concebido originalmente. De \$677.9 millones en el 2011, los recaudos de las corporaciones foráneas aumentaron a \$1,883 millones en el 2012, lo que equivale al 23.5% de los recaudos de

⁴¹ La sensibilidad del empleo en las empresas foráneas a cambios en el régimen tributario se evidenció luego de la eliminación en el 2006 de la Sección 936 del Código de Rentas Internas Federal, la cual provocó una disminución significativa del empleo manufacturero en Puerto Rico.

impuestos del Gobierno en dicho año. Por tanto, la probable reducción en los recaudos de las corporaciones foráneas, bajo la opción de la estadidad, tendría un efecto detrimental en los ingresos fiscales.

Queda claro que la incorporación de Puerto Rico al sistema fiscal federal representa un reto, en la medida en que tendría que reformularse la estructura contributiva de la Isla y en particular los impuestos corporativos. Mientras mayor sea el efecto sobre las corporaciones, mayor es la probabilidad de que el Gobierno de Puerto Rico se vea presionado a reducir la proporción del ingreso que proviene de contribuciones a corporaciones; asemejándose más a la norma entre los estados. La necesidad de reducir el impuesto corporativo llevaría a reducir el alcance del Gobierno, especialmente con relación a los programas no subvencionados por el Gobierno federal, o incluso a tener que aumentar las contribuciones a los individuos.

Aun sin aumentar los impuestos al ingreso de individuos a nivel estatal, la extensión del impuesto federal a la Isla aumentaría la carga impositiva para los contribuyentes con ingresos medianos y altos (como se aprecia en las **Tablas 3 y 4**). Este efecto contributivo adverso podría aumentar aún más las tendencias emigratorias y la fuga de cerebros.

Hay dos aspectos que afectarían los recaudos contributivos bajo la estadidad: la pérdida de recaudos por concepto de la Ley 154 y la presión para reducir el impuesto corporativo. Paradójicamente, la actual situación de deuda pública en la Isla y los compromisos contraídos por COFINA limitan la posibilidad de reducir los impuestos en el corto plazo.⁴² Las alternativas restantes serían aumentar los impuestos a los individuos o reducir el tamaño y alcance del Gobierno.

Se concluye que, bajo la opción de la estadidad, Puerto Rico perdería la autonomía fiscal de la cual disfruta hoy día. La misma hace posible que se eximan individuos y corporaciones, tanto locales como foráneas, del pago de contribuciones sobre ingresos cuya fuente se deriva en la Isla. En consecuencia, sería imperativo un cambio en la estructura fiscal, con ajustes que dependerán de los cambios en las transferencias y tributos federales a imponerse; del período de transición otorgado, los objetivos con respecto al cumplimiento de neutralidad fiscal federal; y de cualesquiera subvenciones de estadidad (*statehood grants*) a legislarse en el caso particular de Puerto Rico.

E. Simulaciones de cambios al sistema contributivo bajo la estadidad

Utilizando los datos del *IRS Data Book* para el 2010 y el *Consolidated Federal Funds Report for Fiscal Year 2010* se comparó la posición relativa de Puerto Rico con los estados, en

⁴² La Corporación del Fondo de Interés Apremiante de Puerto Rico (COFINA) recibe el 2.75% del Impuesto sobre ventas y uso (IVU) que corresponde al gobierno central y lo utiliza para pagar o financiar, total o parcialmente, o para aportar fondos a ciertas obligaciones de deuda del E.L.A., la deuda del Secretario de Hacienda con el Banco Gubernamental de Fomento y otras.

términos de impuestos federales pagados versus gastos federales.⁴³ En el 2010, los impuestos federales per cápita (no corporativos) pagados por los residentes de Puerto Rico ascendieron a \$932, lo que equivale al 15% de los impuestos per cápita promedio en los 50 estados (\$6,159) y al 32% del valor para Misisipi (\$2,891). El gasto federal per cápita en la Isla en el 2010 (incluyendo transferencias, asignaciones, y pago de empleados, entre otros) fue \$5,660. Dicho gasto representa la mitad del valor promedio para los estados y del valor de Misisipi, y aproximadamente una tercera parte del valor que recibe Hawái. Sin embargo, las transferencias federales per cápita al Gobierno del ELA equivalen al 72% de las transferencias per cápita a los estados y al 48% de las transferencias per cápita al Gobierno de Misisipi. En el último caso es así debido a que Misisipi, por ser el estado más pobre, recibe un nivel de transferencias federales mayor que el promedio de los 50 estados.

Para evaluar los posibles cambios en la estructura de recaudos bajo la estadidad, proyectamos dicha estructura fiscal, utilizando como referencia los estados de Alabama, Misisipi, Nuevo México y Hawái, así como el promedio de todos los estados. Misisipi y Alabama se escogieron como punto de comparación por ser los dos estados más pobres. Hawái y Nuevo México se escogieron por ser los estados más nuevos. La **Tabla 6** resume los posibles cambios a la estructura fiscal de Puerto Rico si ocurrieran los siguientes dos ajustes: si el Gobierno de la Isla recibiera las mismas transferencias federales per cápita que cada uno de estos estados y si el sistema tributario en Puerto Rico se ajustara de manera que tuviese la misma razón de impuestos per cápita a ingreso personal per cápita que cada uno de los estados.⁴⁴

Los ingresos fiscales en Puerto Rico se reducirían, si tomamos como base la experiencia de Alabama y el promedio de los estados. Por el contrario, al hacer la simulación con relación a Misisipi, Nuevo México y Hawái —que reciben transferencias altas— las rentas fiscales aumentarían. Bajo estos distintos escenarios, la dependencia del Gobierno de las aportaciones federales fluctuaría entre un 59.1% (con respecto a Hawái) y un 71.1% (con respecto a Nuevo México).

Valga resaltar que uno de los propósitos de los programas de los gobiernos estatales, subvencionados con las aportaciones federales, es promover que adopten las prioridades de política pública establecidas por el Gobierno federal (*Congressional Budget Office*, 2013). En la medida en que el Gobierno de Puerto Rico aumente su dependencia de aportaciones federales, es de esperarse que se reduzca aún más su autonomía en la implantación de política pública.

⁴³ El *Consolidated Federal Funds Report for Fiscal Year 2010* es el último informe publicado que presenta la relación entre ingresos y gastos públicos, desglosados por estado.

⁴⁴ El análisis asume que los ingresos de fuentes locales no contributivas se mantienen constantes y que bajo la estadidad se eliminarían los ingresos por concepto de devolución de los arbitrios del ron, que aparecen en la *Tabla 27 del Apéndice Estadístico del Informe Económico al Gobernado* como arbitrios sobre embarque.

Capítulo 3: Impactos de la estadidad en el régimen fiscal de Puerto Rico

Tabla 6

Simulación: Efectos de la Estadidad en la Estructura Fiscal del Gobierno de Puerto Rico a Base de la Experiencia de Otros Estados

	Alabama	Hawái	Misisipi	Nuevo México	Promedio estados
Impuesto per cápita/ingreso per cápita	5.1%	8.1%	6.8%	6.8%	6.3%
Aportaciones federales	1,849	2,118	2,931	3,062	2,098
Aportaciones que recibiría PR bajo el mismo trato	6,829,993,771	7,822,929,029	10,826,917,433	11,309,857,293	7,750,234,894
Ingresos contributivos de PR con la misma carga tributaria	3,158,141,708	4,960,219,514	4,192,984,782	4,145,919,684	3,879,284,552
Ingreso fiscal de PR Simulado*	10,433,035,479	13,228,048,543	15,464,802,216	15,900,676,978	12,074,419,446
% de ingresos fiscales de fuentes contributivas	30.3%	37.5%	27.1%	26.1%	32.1%
% de ingresos fiscales de aportaciones federales	65.5%	59.1%	70.0%	71.1%	64.2%
Cambio en el ingreso fiscal de Puerto Rico	(2,198,264,521)	596,748,543	2,833,502,216	3,269,376,978	(556,880,554)
Cambio porcentual	-17.4%	4.7%	22.4%	25.9%	-4.4%

* Equivalente a las rentas periódicas no contributivas de fuentes estatales, más ingresos contributivos de Puerto Rico con la misma carga tributaria que el estado correspondiente, más las transferencias que recibirían Puerto Rico bajo el mismo trato que el estado correspondiente.

F. Comparación de la deuda pública

La situación crítica causada por el alto nivel de endeudamiento gubernamental es otro factor relevante a considerar al evaluar la otorgación de la estadidad a la Isla. Tanto el nivel de endeudamiento como la reciente degradación de los bonos de Puerto Rico por las casas acreditadoras en el 2013, limitan las políticas fiscales y la inversión pública que pueden implementarse en la Isla. Por tanto, nuestro análisis estaría incompleto sin una comparación entre la situación de la deuda pública en Puerto Rico con la situación de los gobiernos estatales y el Gobierno federal. También comparamos la situación de la deuda de Puerto Rico con la de varios países soberanos. Se utilizó la deuda pública como porcentaje del producto bruto (PNB y PIB) como medida de comparación.

La **Tabla 7** presenta la comparación del peso de la deuda pública en Puerto Rico con relación a la deuda pública de los estados. Se concluye que la situación de Puerto Rico no guarda relación con la de ninguno de los estados. Mientras que la deuda pública de Puerto Rico para el 2011 se estimaba en un 55.3% del PIB o un 84.5% del PNB, el promedio para los estados fue de un 8% con relación al PIB. El estado con la mayor razón de deuda pública al PIB lo es Massachusetts con un promedio del 19.1%, muy por debajo del valor para Puerto Rico.⁴⁵

En vista de esta comparación, no es de extrañar que el asunto sobre cómo se trataría la deuda de Puerto Rico y sus consecuencias en la estructura del sistema fiscal —en caso de convertirse en estado— es un asunto prioritario en el debate actual sobre el estatus. Lo cierto es que Estados Unidos no tiene una experiencia similar con sus estados que nos sirva de punto de referencia para identificar posibles cursos de acción del Congreso federal en torno al tratamiento que le daría a la deuda de Puerto Rico, de integrarse a sistema federalista.

Tabla 7	
Comparación de Deuda Pública entre Puerto Rico y los Estados de EE. UU. (2011)	
	Deuda Pública como % PIB
Promedio de los 50 Estados <i>(desviación estándar = 3.7)</i>	8.0%
Massachusetts <i>(estado con el mayor %)</i>	19.1%
Tennessee <i>(estado con el menor %)</i>	2.2%
Puerto Rico, a base del PIB <i>(12.8 desviaciones estándar por encima del promedio de los estados)</i>	55.3%
Puerto Rico, a base del PNB <i>(20.7 desviaciones estándar por encima del promedio de los estados)</i>	84.5%

⁴⁵ Si se suma la deuda pública de los gobiernos estatales y municipales, en promedio, los estados reflejan una razón de deuda a PIB del 17.6%, en comparación con un 58.8% para Puerto Rico.

Conforme a los estimados de la Agencia Central de Inteligencia (CIA, por sus siglas en inglés) de Estados Unidos para el 2012, Puerto Rico ocupaba el lugar número 16 entre los 155 países con mayor deuda pública como porcentaje del PIB, mientras que Estados Unidos ocupaba el número 38. Puerto Rico ocupaba el cuarto lugar entre los países caribeños. El promedio para los 155 países fue un 52.2%, con una desviación estándar de 37.5, lo que sitúa a Puerto Rico una desviación estándar por encima del promedio. La **Tabla 8** muestra los datos correspondientes para un grupo de países seleccionados.

Posición	País	Deuda Pública como % del PIB
1	Zimbabwe	244.2
2	Japón	219.1
3	Grecia	156.9
4	Saint Kitts y Nevis	144
5	Jamaica	132.9
12	Singapur	111.4
13	Grenada	110
14	Sudan	101.7
15	Belgium	99.6
16	Puerto Rico	93.2
17	Francia	90.3
18	Antigua y Barbuda	89
19	Reino Unido	88.7
24	Canadá	85.4
38	Estados Unidos	70
48	Brasil	58.8
62	Costa Rica	51.9
77	Argentina	44.8
85	República Dominicana	41.5
104	México	35.8
121	Venezuela	26.8
141	Chile	11.9

Fuente: CIA, *The World Factbook*, 2012 est.

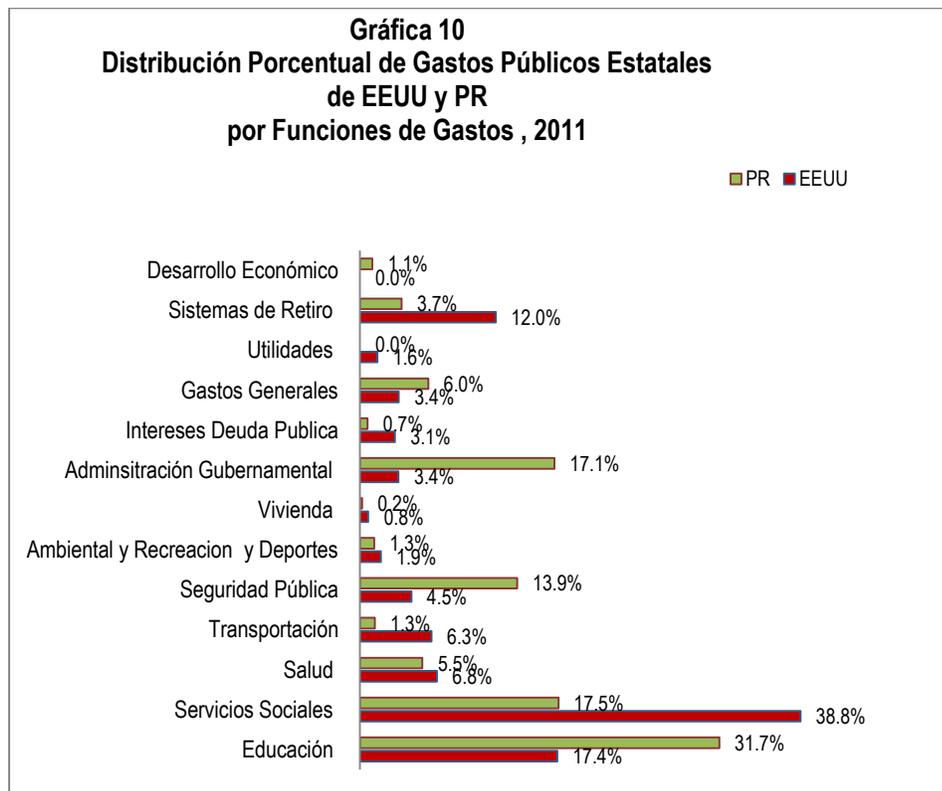
G. Comparación de las partidas del gasto público

La recomposición de los recursos fiscales también traería consigo una reestructuración de los gastos del Gobierno de Puerto Rico. A través de un análisis de estática comparativa se contrastaron los gastos del Gobierno de la Isla con los de los gobiernos estatales en Estados Unidos. Se utilizan los datos del año 2011, ya que es el año más reciente con información de gastos gubernamentales tanto para Puerto Rico como para los estados. La importancia relativa de los diversos renglones de gastos del Gobierno de Puerto Rico se comparó con los gastos de los estados de Nuevo México, Alabama, Misisipi y Hawái, así como con el promedio para todos los estados.

Los datos para los gobiernos estatales se obtuvieron de las tablas del Resumen Anual del *State Government Finances* del Negociado del Censo Federal (*US Census Bureau, US Department of Commerce, 2013*). Se incluyen todas las partidas englobadas dentro de los gastos directos (*Direct Expenditure by Function*).

Los datos de gastos del Gobierno de Puerto Rico se obtuvieron del presupuesto consolidado del Fondo General por Agencia (Oficina de Gerencia y Presupuesto, 2013). Las partidas de gastos se clasificaron por las autoras de acuerdo con las siguientes categorías: Desarrollo Económico, Educación, Ambiental y Recreación y Deportes, Administración Gubernamental, Gastos Generales, Salud, Vivienda, Intereses Deuda Pública, Seguridad Pública, Sistemas de Retiro, Servicios Sociales, y Transportación. Se advierte que los datos de gastos para Puerto Rico proviene de una fuente distinta a la de los estados. Los datos de gastos de los estados se obtuvieron desglosados por función, mientras que los gastos para Puerto Rico estaban desglosados por agencias. Por lo tanto, las autoras adjudicaron una función a cada agencia para poder comparar los datos, lo que podría afectar su comparabilidad.

La **Gráfica 10** compara el gasto público del Gobierno de Puerto Rico con la distribución del gasto para el promedio de los estados. El presupuesto gubernamental de Puerto Rico se concentra en cuatro áreas fundamentales: Educación, Salud, Administración Gubernamental y Seguridad Pública. Por su parte, los estados concentran su gasto en: Servicios Sociales, Educación y Sistemas de Retiro. Llama la atención la diferencia sustancial en la función de Servicios Sociales. En Estados Unidos, la partida de bienestar social representa el 75% de los Servicios Sociales de los estados y el 29% del gasto total. Un aspecto fundamental que abona a esta diferencia es el rol de los gobiernos estatales en la administración del programa Medicaid, que se incluye en la partida de gastos de bienestar social a nivel federal. Por dicha razón, los gastos de la Administración de Servicios de Seguros de Salud en Puerto Rico se incluyó también dentro del renglón de servicios sociales.



Como se discutió en la sección B.1, el programa más importante de transferencias federales a los gobiernos estatales es Medicaid. De acuerdo con los datos del *State and Local Finance Summary Report* del 2011, el 86% de los gastos estatales en Servicios Sociales corresponde a pagos de proveedores, en su mayoría para Medicaid (*Government Divison Briefs*, 2013). Un estudio del 2006 del *National Poverty Center* indicó que los gastos estatales en programas médicos han crecido más rápido que los gastos en otros programas sociales durante los 25 años previos (McGuire & Merriman, 2006). Los requisitos mandatorios del programa Medicaid y la gran cantidad de aportaciones federales destinados al mismo, sin duda han moldeado el gasto gubernamental a nivel estatal. El gasto ha sido más moderado en el caso de Puerto Rico, dado que su participación en el programa ha estado restringida.

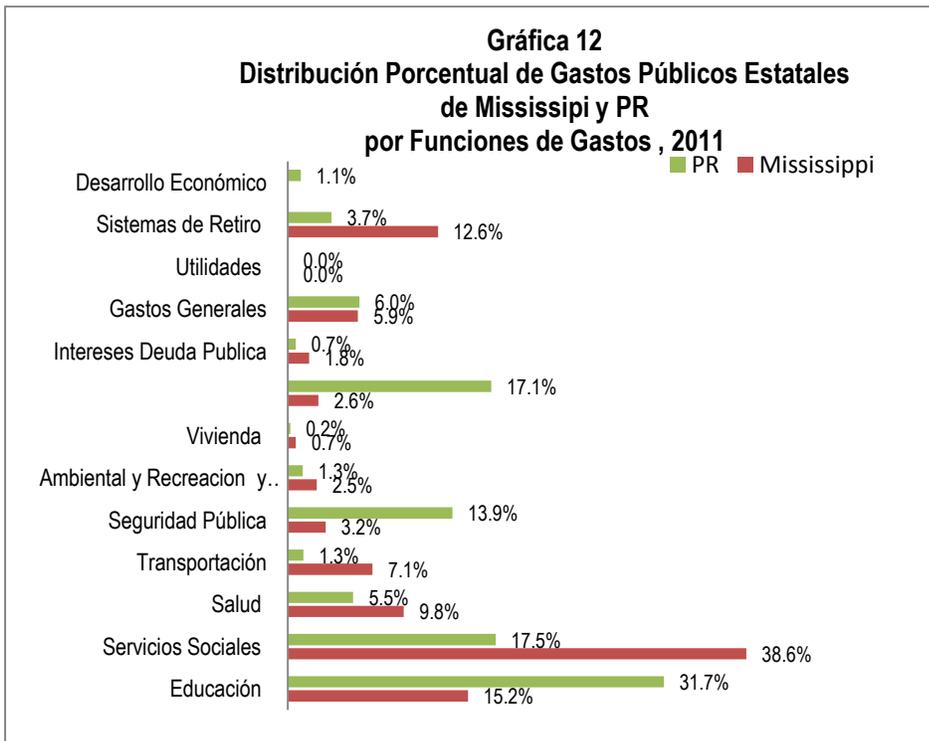
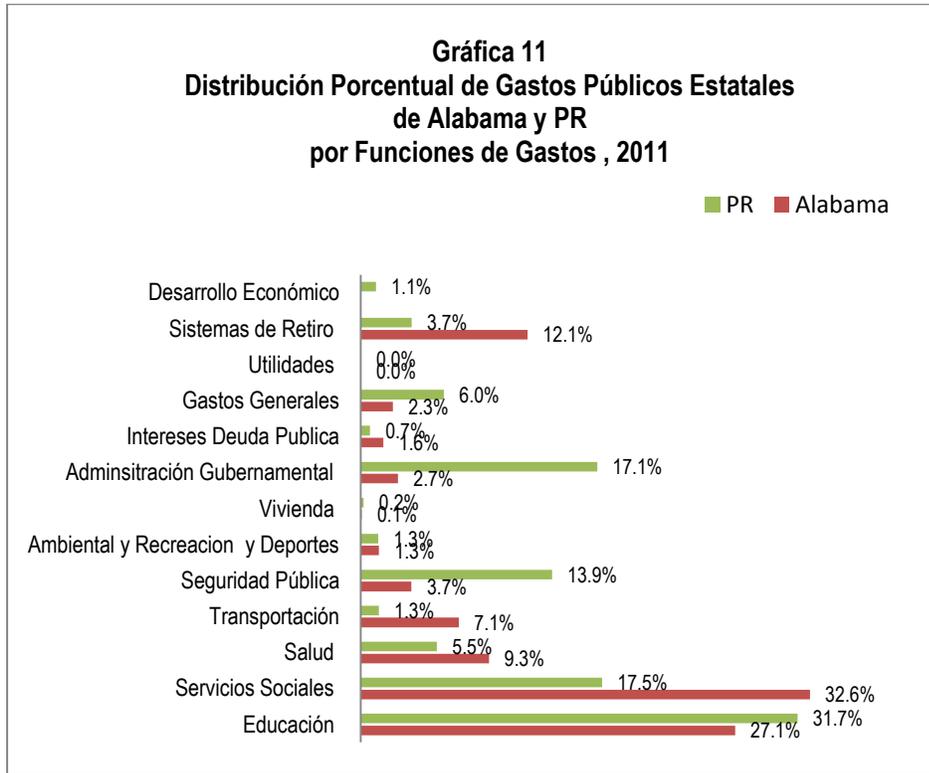
Otra diferencia importante tiene que ver con la función de Seguridad, ya que en los estados mucho de ese gasto se remite a las localidades o municipios. Finalmente, también vemos diferencias sustanciales en la función de Administración Gubernamental. La información sobre gastos estatales no identifica los gastos relacionados al desarrollo económico, por lo que deben estar incluidos en la categoría de Gastos Generales. En el caso de Puerto Rico, el gasto en Desarrollo Económico corresponde al 1.1% del gasto total.

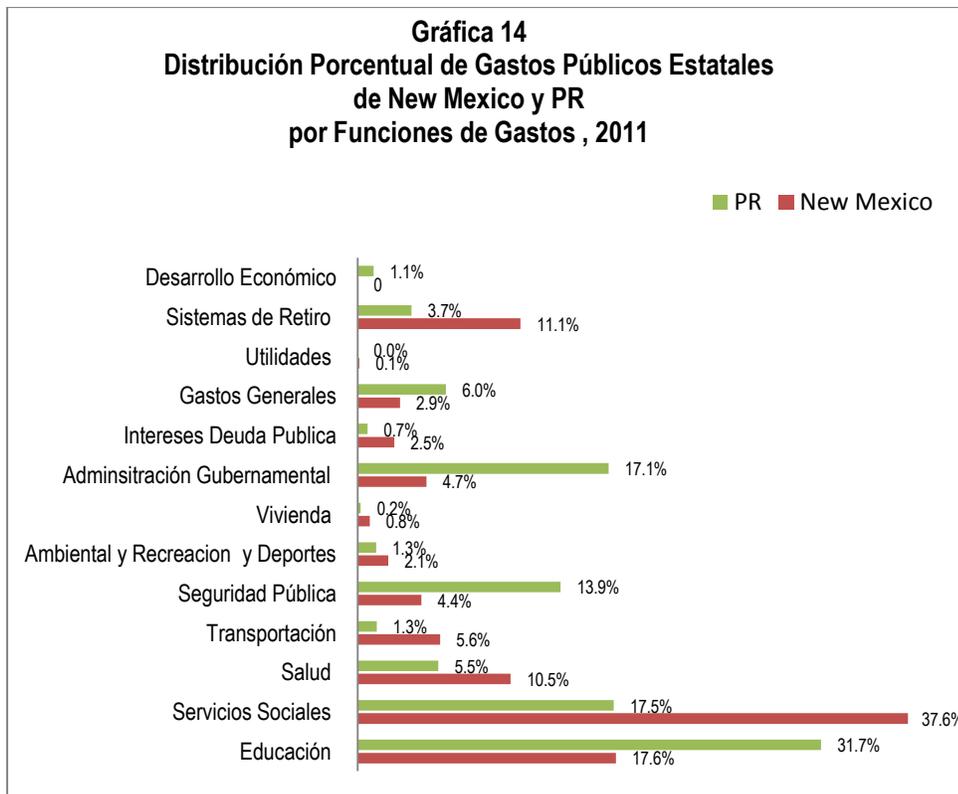
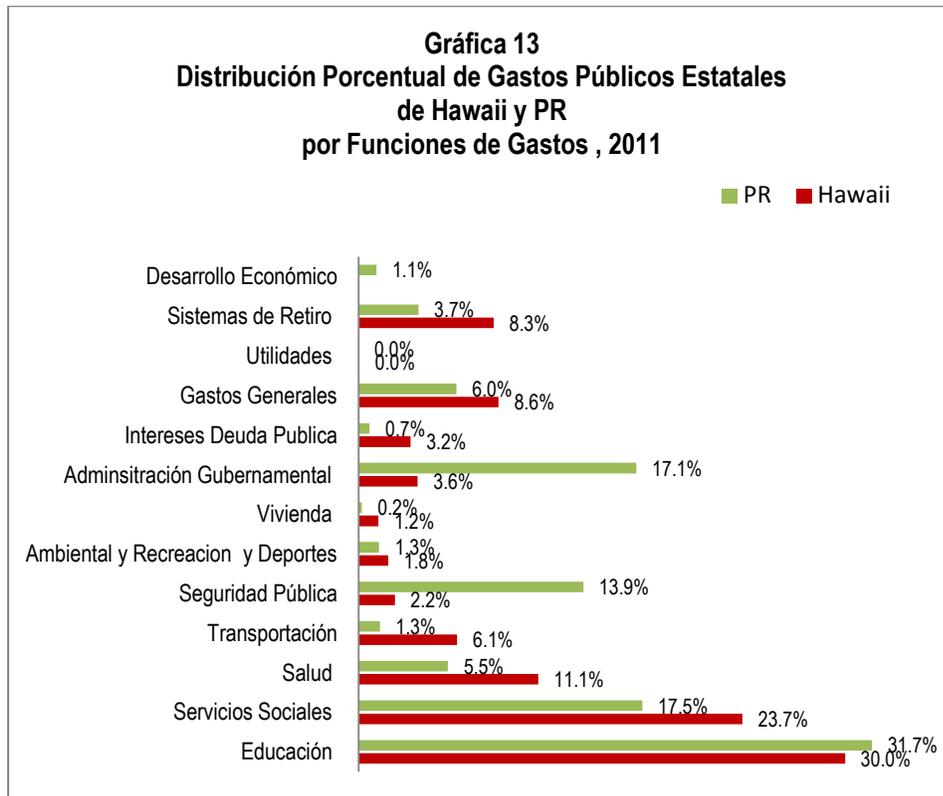
En las **Gráficas 11 a 14** se hace una comparación similar, contrastando los gastos de Puerto Rico con los gastos de cuatro estados particulares. Las comparaciones son similares, aunque en el caso de Hawái vemos mayor similitud entre los porcentajes de gasto que van a

Educación y el Gasto General. Igualmente, Alabama tiene un porcentaje similar de los gastos adjudicados a la Educación.

La reestructuración del gasto bajo la estadidad causaría un aumento en los gastos del programa Mi Salud, al aumentar la tasa de pareo del Gobierno federal para el programa. Según se evidencia en la **Tabla 1** (sección B.1), el Gobierno de Puerto Rico podría aumentar sustancialmente el gasto sin tener que aumentar la aportación estatal. En la medida en que los gastos en salud continúen creciendo o que el Gobierno se vea en la obligación de reducir recaudos de fuentes propias, podría ocurrir una eventual reducción en otros programas sociales. Es de esperarse que el gasto en salud tenga prioridad para Puerto Rico, ya que se ha demostrado que aunque los estados más pobres tienen menor capacidad para gastar en programas de bienestar, mantienen su gasto en salud subsidiados por el Gobierno federal. (The Lewin Group; The Nelson A. Rockefeller Institute of Government, 2004).

De acuerdo con el informe de la *Government Accountability Office* (GAO, 2012), durante los últimos 30 años las transferencias por concepto de Medicaid han aumentado en más del triple; del 2.4% de los gastos totales (*outlays*) del Gobierno federal en el 1980 al 7.6% en el 2011. No obstante, el crecimiento de las aportaciones para los programas de salud se neutralizó con una disminución de tamaño similar en las aportaciones federales para programas de transportación, educación, y desarrollo regional. Estas tendencias explican algunas diferencias entre los gastos actuales del Gobierno de Puerto Rico versus los estados, a la vez que arrojan luz sobre como cambiaría la composición de los gastos del Gobierno de Puerto Rico bajo la estadidad. La reducción de recaudos de fuentes locales también obligaría a la reducción de servicios que no reciban mayores subvenciones federales.





H. Comparación del tamaño del Gobierno

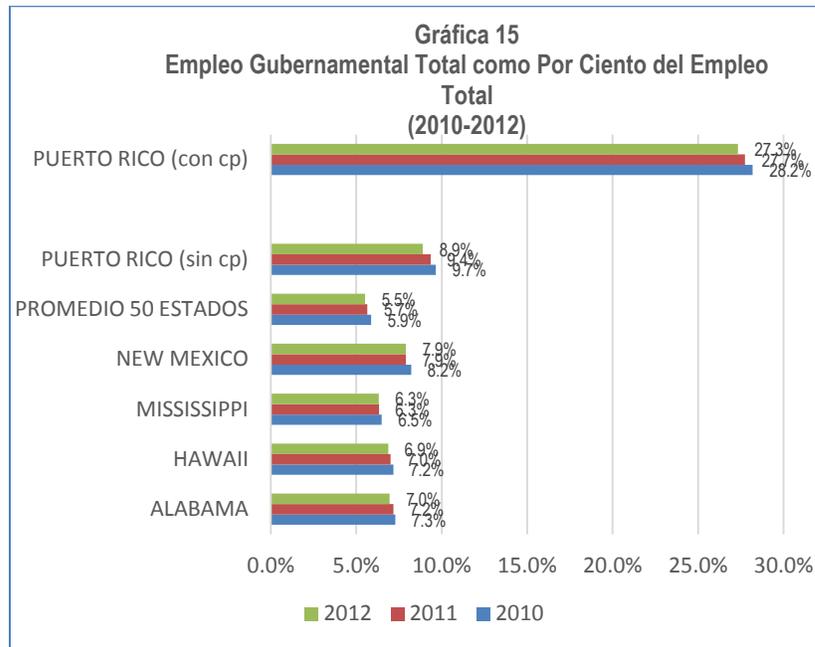
El tema del tamaño del Gobierno en Puerto Rico ha sido una parte sustancial y constante del debate en torno a la precariedad de las finanzas públicas en la Isla y la alegada ineficiencia del sector público. Se argumenta que el tamaño del Gobierno —medido en términos del número de empleados— es demasiado grande y se propone reiteradamente la necesidad de reducir la nómina gubernamental para disminuir el déficit estructural del presupuesto de forma contable y mejorar la eficiencia de la gestión pública.

Esta sección va dirigida a comparar el tamaño del sector público en Puerto Rico con el de los estados para el período 2010-2012, en términos del porcentaje del empleo público como porcentaje del empleo total. Se comparan los resultados para Puerto Rico con los del promedio de los 50 estados, y con los de Alabama, Misisipi, Hawái y Nuevo México. De esta manera podemos emitir una opinión sobre cuán grande es el tamaño del sector público de la Isla en relación con los estados.

Se procedió a sumar el empleo a nivel federal, estatal y municipal de los estados. Estimamos dos medidas diferentes para Puerto Rico, debido a que el Gobierno tiene la particularidad de que en su organización administrativa hay un gran número de corporaciones públicas⁴⁶ que ofrecen servicios a la ciudadanía, y que gran parte de sus empleos no se contabilizan en el estimado de empleo total del sector gubernamental. La primera medida incluye las corporaciones públicas en el empleo gubernamental y la segunda no lo incluye. En aras de mayor congruencia con los datos de los estados, entendemos que la comparación relativa debe hacerse excluyendo el empleo de las corporaciones públicas.

La **Gráfica 15** refleja que el porcentaje de los empleos gubernamentales de todos los empleos generados en Estados Unidos a todos los niveles político-administrativos (federal, estatal y local) en el 2012 fue un 5.5%, habiendo disminuido de 5.7% y 5.9% en el 2011 y 2010, respectivamente. El porcentaje correspondiente para Puerto Rico, sin incluir el empleo de las corporaciones públicas, fue un 8.9% en 2012, a 0.99 desviación estándar por encima de la medida para los 50 estados; así que se encuentra en el borde del intervalo y puede decirse que la diferencia entre ambas estructuras de empleo es marginalmente insignificante.

⁴⁶ En Puerto Rico, las corporaciones públicas son entidades jurídicas independientes creadas para proporcionar un bien o servicio público, tales como electricidad, agua potable, financiamiento público, educación, transporte o bienes raíces de bienes públicos. Tales corporaciones pueden ser propiedad del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico o uno de sus 78 municipios.



Se observa una disminución relativa del empleo público en Puerto Rico, sin incluir el empleo de las corporaciones públicas, con respecto al año 2010 cuando la participación era un 9.7%. Con respecto al 2010, Puerto Rico se coloca a 1.08 desviaciones estándares del promedio para los 50 estados; así que puede concluirse que la diferencia entre las dos razones está disminuyendo. Al comparar los datos del empleo gubernamental con relación al total de empleo de Puerto Rico con los cuatro estados seleccionados, se concluye que la razón es más alta que todos los casos estudiados y más cercana a la estructura de Nuevo México. También se observa que la razón está disminuyendo en los cuatro estados seleccionados. Al tomar en consideración los empleos de las corporaciones públicas, el aumento en la razón es significativa ya que el porcentaje de empleo gubernamental a empleo total en Puerto Rico sería un 27.3% para el 2012, habiendo disminuido del 28.2% en el 2010.

I. Conclusiones

El examen comparativo del sistema fiscal del Gobierno de Puerto Rico con los sistemas estatales de Estados Unidos resalta las similitudes y diferencias entre ambos. Tanto los gobiernos estatales como el Gobierno de Puerto Rico reciben cerca del 36% de sus ingresos de aportaciones federales. No obstante, la dependencia del Gobierno de la Isla de fuentes tributarias es mayor. El Gobierno de Puerto Rico recibe el 58% de sus ingresos de fuentes contributivas, mientras la cifra promedio para los estados es un 44%. Dentro de estas fuentes cabe destacar el rol que tienen los impuestos corporativos como fuente de recaudos para el fisco de Puerto Rico, representando el 13% de los ingresos fiscales, comparado al 3% de los ingresos estatales.

Otro aspecto relevante es la carga contributiva que enfrentan los residentes de Puerto Rico versus los residentes de los estados. Si evaluamos solamente los impuestos a nivel estatal, la carga contributiva —medida como la razón entre el impuesto per cápita y el ingreso per cápita— es mayor para los residentes de Puerto Rico. Los impuestos no corporativos per cápita en Puerto Rico representan el 8.2% del ingreso per cápita, mientras el porcentaje correspondiente en promedio para los estados es un 6%. Al añadir los impuestos a nivel federal, la carga tributaria para los residentes de los estados sube al 21%, comparado con un 13% para Puerto Rico. Por tanto, aunque los residentes de Puerto Rico pagan una mayor cantidad al Gobierno de la Isla, la carga contributiva total es mayor para los residentes de los estados, debido a que estos pagan la mayor parte de sus contribuciones al fisco federal. En el caso de los impuestos corporativos, independientemente de si tomamos en consideración los impuestos tanto a nivel local como a nivel federal, la carga tributaria es mayor en Puerto Rico. La carga tributaria de impuestos corporativos a nivel de los estados es mínima.

Al comparar los renglones de gastos gubernamentales, vemos que el gasto a nivel estatal se concentra en las áreas de bienestar social y educación. En promedio, los estados dedican el 38.8% de su gasto en bienestar social, el cual incluye el gasto en Medicaid que es el programa que recibe la mayor subvención federal.

La incorporación total de Puerto Rico al sistema fiscal de Estados Unidos crearía la necesidad de transformar el sistema fiscal de la Isla. Dicha incorporación vendría acompañada de cambios notables como la imposición de las contribuciones federales, la extensión de programas federales a la Isla a los cuales no tiene acceso actualmente o —en la mayoría de los casos— tiene un acceso restringido (en particular, Medicaid). También se requerirán cambios reglamentarios al impuesto sobre el ingreso de las corporaciones, especialmente en lo que compete a las compañías de Estados Unidos radicadas actualmente en Puerto Rico. Este estudio presenta varias simulaciones encaminadas a medir la magnitud de los cambios esperados e identificar sus posibles consecuencias.

Se espera que la estadidad conlleve a un aumento sustancial en las aportaciones federales al Gobierno de la Isla, mayormente relacionadas al programa Medicaid. Si el Gobierno de Puerto Rico hubiese recibido la misma cantidad de transferencias per cápita que recibieron en promedio los estados en el 2011, las transferencias federales hubiesen aumentado de \$4,482 millones a \$7,750 millones.

Se estimó que de ser estado, las aportaciones federales pudiesen llegar a ser entre el 58% al 71% de los ingresos fiscales de Puerto Rico, a base de la experiencia promedio para los estados y la experiencia de estados particulares. Esta dependencia compromete el desarrollo de programas y servicios públicos a las prioridades de políticas públicas del Gobierno federal, limitando el campo de opciones de estrategias de desarrollo económico y otras políticas públicas.

Nuestros estimados indican que la imposición de la tributación federal a la Isla aumentaría la carga contributiva de los individuos del 13.4% al 16.5% del ingreso personal per cápita. Esto implica que los residentes de Puerto Rico pagarían \$1,900 millones adicionales al fisco federal en impuestos no corporativos. Mientras, los impuestos corporativos podrían

aumentar del 4.2% al 14.1% del ingreso personal per cápita, lo que representa un aumento en contribuciones de \$5,300 millones.

Se estima que las corporaciones radicadas en Puerto Rico sujetas a contribución regular pagarían \$758 millones al fisco federal. De no alterarse las contribuciones de la Isla, la carga contributiva total aumentaría entre el 20.9% y el 30.6% del ingreso personal. Dado que hoy día la carga tributaria relativa sobre las corporaciones es mayor en Puerto Rico que en Estados Unidos, aplicar las contribuciones federales a la Isla presionaría al Gobierno de Puerto Rico a reducir su impuesto corporativo. Parte de esta reducción vendría con la eliminación o modificación de los arbitrios impuestos por la Ley 154. No obstante, de no modificarse el sistema tributario, el aumento en contribuciones podría tener un impacto negativo en las empresas en Puerto Rico. Dicho efecto se vislumbra mayor en las pequeñas y medianas empresas, ya que —como se aprecia en la **Tabla 4**— la progresividad del impuesto corporativo a nivel federal no es tan marcada como en el caso del impuesto al ingreso.

Para mitigar el impacto adverso del aumento en las contribuciones federales al impuesto corporativo, el Gobierno de Puerto Rico podría optar por buscar fuentes de fondos alternas, incluyendo aumentos en impuestos a individuos —con las implicaciones negativas que eso tendría. Otra alternativa sería reducir aquellas áreas de gasto que no estén subvencionadas por aportaciones federales. Por otro lado, un aspecto positivo de la extensión de impuestos federales a la Isla podría ser que la capacidad fiscalizadora del IRS ayude a una mayor disminución de la evasión contributiva.

A base de la comparación de cargas contributivas presentadas anteriormente, coincidimos con el informe del *Joint Committee on Taxation* (2006) en que la extensión de los impuestos federales a la Isla provocaría una reestructuración del sistema tributario en Puerto Rico. Esto representa un reto, dada la situación económica actual de la Isla. Puerto Rico tiene dos características que hacen de este proceso uno retante: la alta carga tributaria relativa y la alta dependencia de transferencias intergubernamentales. Aunque la carga relativa en Puerto Rico es más alta, el total de contribuciones es menor debido a que se parte de un ingreso personal más bajo. Esto implica que —incluso con una inyección sustancial de aportaciones federales— el nivel de recursos disponible en Puerto Rico es menor a los recursos que tienen los estados para llevar a cabo su labor, por lo cual se acrecentaría la dependencia fiscal en las aportaciones federales. Es de esperarse que el alcance de la gestión gubernamental de Puerto Rico se reajustase dramáticamente con una tendencia a la reducción en el tamaño del Gobierno de la Isla.

Finalmente, los cambios previstos tienen implicaciones en términos del efecto multiplicador macroeconómico. Por un lado, la necesidad de reducir el gasto tendría un efecto recesionario en la economía, mientras el aumento en transferencias federales —tanto a individuos como al Gobierno de Puerto Rico— conlleva un efecto expansionario. Un ejemplo de esto lo sería el potencial aumento en el empleo en el sector de la salud, a consecuencia del aumento en los fondos de Medicaid. El resultado final depende del comportamiento, en otras cosas, de los residentes de Puerto Rico con respecto a la tendencia migratoria, ya que el aumento en las contribuciones de individuos de ingresos medianos o altos puede aumentar la emigración

de profesionales y la fuga de capital humano. También depende de cómo el aumento en la carga impositiva afecte el clima empresarial en la Isla.

Bajo la estadidad, se esperaría que el alcance del Gobierno de Puerto Rico se redujese en el largo plazo, acercándose más a la norma de los estados más pobres. Una de las mayores limitaciones de la Isla en este proceso —si se deseara continuar prestando los servicios básicos que necesita la población— es que el nivel económico y la situación fiscal no permitirían que el Gobierno de la Isla disminuyera sus contribuciones y remitiera la mayor parte del ingreso contributivo al fisco federal, como lo hacen los estados.

Referencias

- AFT Public Employees. (2009). *State Revenue Systems: Options for the current fiscal crisis, A resource guide*.
- Apéndice. (2013). *Portal de la Junta de Planificación de Puerto Rico > Actividad Económica (Economic Activity) > Apéndice*. Recuperado el 20 de enero de 2014, de http://www.jp.gobierno.pr/Portal_JP/Default.aspx?tabid=184
- CIA. (n.d.). The World Factbook. *Central Intelligence Agency*. Recuperado el 20 de enero de 2014, de <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>
- Estadísticas y Recaudos: Estadísticas de las Planillas de Contribución sobre Ingresos de Corporaciones Tributables. (2013). *Departamento de Hacienda de Puerto Rico*. Recuperado el 10 de febrero de 2014, de http://www.hacienda.gobierno.pr/estadisticas/datos_seleccionados.html
- Estadísticas y Recaudos: Ingreso Bruto Ajustado 2000-2011. (2013). *Departamento de Hacienda de Puerto Rico*. Recuperado el 10 de febrero de 2014, de http://www.hacienda.gobierno.pr/downloads/xls/estadisticas/Ingreso_Neto_Sujeto_Contribucion_2000-2011.pdf
- Government Divisions Brief. (2013). *State and Local Government Finances Summary 2011. US Census Bureau Homepage*. Recuperado el 20 de enero de 2014, de http://www2.census.gov/govs/local/summary_report.pdf
- Government Accountability Office (2012) *Grants to State and Local Governments: An Overview of Federal Funding Levels and Selected Challenges*. Recuperado el 10 de febrero de 2014, de <http://www.gao.gov/assets/650/648792.pdf>
- Internal Revenue Service Data Book 2012. Washington DC. (2013). *Internal Revenue Service*. Recuperado el 10 de febrero de 2014, de <http://www.irs.gov/pub/irs-soi/12databk.pdf>

- Joint Committee on Taxation. (2006). *An Overview of the Special Tax Rules Related to Puerto Rico*.
- McGuire, T., & Merriman, D. (2006). Has Welfare Reform Changed State Expenditure Patterns? National Poverty Center Policy Brief. RSS. Recuperado el 10 de febrero de 2014, de <http://www.npc.umich.edu>
- SOI Tax Stats - Corporation Data by Size: Table 5--Selected Balance Sheet, Income Statement, and Tax Items, by Sector, by Size of Business Receipts . (2013, July 3). *Internal Revenue Service, US Department of Treasury*. Recuperado el 10 de febrero de 2014, de <http://www.irs.gov/uac/SOI-Tax-Stats-Table-5>Returns-of-Active-Corporations>
- SOI Tax Stats - Individual Income Tax: Table 1.1 All Returns: Selected Income and Tax Items, by Size and Accumulated Size of Adjusted Gross Income, Tax Year 2011. Recuperado el febrero de 2014, de Internal Revenue Services, US Department of Treasury. (2013, August 12). *Internal Revenue Services*. Recuperado el 10 de febrero de 2014, de <http://www.irs.gov/uac/SOI-Tax-Stats---Individual-Statistical-Tables-by-Size-of-Adjusted-Gross-Income>
- State Government Finances: Annual Survey of State Government Finances Summary Table. (n.d.). *Census Bureau Homepage*. Recuperado el 20 de enero de 2014, de <https://www.census.gov/govs/state/>
- Sullivan, M. A. (2014, January 27). Economic Analysis: The Treasury Bailout of Puerto Rico. *Tax Analysts*. Recuperado el 10 de febrero de 2014, de <http://www.taxanalysts.com/www/features.nsf/Articles/1F974381895173AC85257C6D005F0128?OpenDocument>
- The Lewin Group; The Nelson A. Rockefeller Institute of Government. (2004). *Spending on Social Welfare Programs in Rich and Poor States*.
- US Government Accountability Office. (2006). *Puerto Rico: Fiscal Relations with the Federal Government and Economic Trends during the Phaseout of Possessions* GAO 06-541 Tax Credit. Washington, D.C.

Apéndice 3.A: Presupuesto consolidado por agencia

SECT OR	Nombre de Agencia	Presupuesto Gastado 2011
DE	Administración de Asuntos Energéticos	872
DE	Administración de la Industria y el Deporte Hípico	2,657
DE	Administración para el Desarrollo de Empresas Agropecuarias	81,789
DE	Autoridad de Conservación y Desarrollo de Culebra	310
DE	Autoridad de Tierras de Puerto Rico	488
DE	Autoridad del Puerto de las Américas	-
DE	Autoridad para el Redesarrollo de los Terrenos y Facilidades de la Estación Naval Roosevelt Roads	-
DE	Comisión de Desarrollo Cooperativo de Puerto Rico	3,481
DE	Compañía de Comercio y Exportación de Puerto Rico	1,000
DE	Compañía de Turismo de Puerto Rico	4,000
DE	Compañía para el Desarrollo Integral de la Península de Cantera	400
DE	Corporación del Proyecto ENLACE del Caño Martín Peña	1,019
DE	Corporación para el Desarrollo de las Artes, Ciencias e Industria Cinematográfica de Puerto Rico	426
DE	Departamento de Desarrollo Económico y Comercio	3,536
E	Aportaciones al Quehacer Cultural	500
E	Colegio Universitario de Justicia Criminal	2,787
E	Consejo de Educación de Puerto Rico	23,994
E	Corporación de Puerto Rico para la Difusión Pública	16,883
E	Corporación de las Artes Musicales	8,626
E	Corporación del Centro de Bellas Artes de Puerto Rico	4,525
E	Corporación del Conservatorio de Música de Puerto Rico	4,307
E	Departamento de Educación	2,028,144
E	Escuela de Artes Plásticas	1,824
E	Instituto de Cultura Puertorriqueña	22,427
E	Universidad de Puerto Rico	756,036
EV	Administración de Recursos Naturales	40,128
EV	Autoridad de Desperdicios Sólidos de Puerto Rico	8,247
EV	Compañía de Parques Nacionales de Puerto Rico	20,831
EV	Departamento de Recreación y Deportes	38,441
EV	Departamento de Recursos Naturales y Ambientales	939
EV	Junta de Calidad Ambiental	6,134
GA	Administración de Asuntos Federales de Puerto Rico	4,419
GA	Administración de Servicios Generales	200
GA	Aportaciones a los Municipios	362,767
GA	Asamblea Legislativa	139,333
GA	Autoridad de Edificios Públicos	6,000
GA	Autoridad para el Financiamiento de la Infraestructura de Puerto Rico	117,000
GA	Comisión Apelativa del Servicio Público	4,285
GA	Comisión de Investigación, Procesamiento y Apelación	458
GA	Comisión de Servicio Público	8,074
GA	Departamento de Agricultura	18,127
GA	Departamento de Asuntos del Consumidor	10,425
GA	Departamento de Estado	7,279
GA	Departamento de Hacienda	234,328
GA	Departamento de Justicia	130,319
GA	Guardia Nacional de Puerto Rico	7,894

Capítulo 3: Impactos de la estadidad en el régimen fiscal de Puerto Rico

GA	Instituto de Estadísticas de Puerto Rico	742
GA	Junta Revisora de Permisos y Uso de Terrenos	932
GA	Junta de Planificación	11,323
GA	Oficina Estatal de Conservación Histórica	1,836
GA	Oficina de Administración de las Procuradurías	-
GA	Oficina de Asuntos de la Juventud	4,397
GA	Oficina de Capacitación y Asesoramiento en Asuntos Laborales y de Administración de Recursos Humanos (OCALARH)	4,963
GA	Oficina de Etica Gubernamental	10,290
GA	Oficina de Gerencia de Permisos	5,626
GA	Oficina de Gerencia y Presupuesto	14,735
GA	Oficina de Tecnologías de Información y Comunicación	-
GA	Oficina de la Procuradora de las Mujeres	3,021
GA	Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales	4,286
GA	Oficina del Contralor Electoral	-
GA	Oficina del Contralor de Puerto Rico	43,000
GA	Oficina del Coordinador General para el Financiamiento Socioeconómico y la Autogestión	3,368
GA	Oficina del Gobernador	21,036
GA	Oficina del Inspector General de Permisos	3,238
GA	Oficina del Inspector General del Gobierno de Puerto Rico	3,111
GA	Oficina del Procurador de la Salud	2,501
GA	Oficina del Procurador de las Personas Pensionadas y de la Tercera Edad	3,540
GA	Oficina del Procurador de las Personas con Impedimentos	2,364
GA	Oficina del Procurador del Ciudadano	5,376
GA	Oficina del Procurador del Veterano de Puerto Rico	2,789
GA	Panel Sobre el Fiscal Especial Independiente	2,000
GA	Tribunal General de Justicia	347,944
GE	Agencia Estatal para el Manejo de Emergencias y Administración de Desastres	6,152
GE	Aportaciones a los Partidos Políticos	1,200
GE	Asignaciones bajo la Custodia de Hacienda	-
GE	Asignaciones bajo la Custodia de la Oficina de Gerencia y Presupuesto	502,100
GE	Comisión estatal de Elecciones	36,083
GE	Comisión de Derechos Civiles	1,193
HH	Administración de Servicios Médicos de Puerto Rico	15,160
HH	Administración de Servicios de Salud Mental y Contra la Adicción	103,580
HH	Corporación del Centro Cardiovascular de Puerto Rico y del Caribe	3,051
HH	Cuerpo de Emergencias Médicas de Puerto Rico	25,802
HH	Departamento de Salud	261,588
HH	Instituto de Ciencias Forenses	17,037
HH	Salud Correccional	73,436
HO	Administración de Vivienda Pública	1,500
HO	Departamento de la Vivienda	17,607
ID	Deuda Pública	61,246
PS	Cuerpo de Bomberos de Puerto Rico	63,192
PS	Departamento de Corrección y Rehabilitación	420,741
PS	Junta de Libertad bajo Palabra	2,425
PS	Oficina de Servicios con Antelación al Juicio	6,168
PS	Policía de Puerto Rico	764,588
R	Aportaciones para Pensiones y Seguridad Social - Sistema de Retiro de Empleados del Gobierno y La Judicatura (Sistema Central)	242,625
R	Aportaciones para Pensiones y Seguridad Social - Sistema de Retiro de Maestros	91,928
SS	Administración de Desarrollo Laboral	-
SS	Administración de Desarrollo Socioeconómico de la Familia	91,632
SS	Administración de Familias y Niños	178,390
SS	Administración de Rehabilitación Vocacional	18,671

Capítulo 3: Impactos de la estadidad en el régimen fiscal de Puerto Rico

SS	Administración para el Cuidado y Desarrollo Integral de la Niñez (ACUDEN)	9,444
SS	Administración de Seguros de Salud de Puerto Rico	1,217,049
SS	Administración para el Sustento de Menores	11,281
SS	Corporación de Industrias de Ciegos, Personas Mentalmente Retardadas y Otras Personas Incapacitadas de Puerto Rico	500
SS	Departamento del Trabajo y Recursos Humanos	21,760
SS	Junta de Relaciones del Trabajo	780
SS	Secretariado del Departamento de la Familia	36,842
T	Autoridad Metropolitana de Autobuses	33,775
T	Autoridad de Transporte Marítimo de Puerto Rico y las Islas Municipio	24,157
T	Autoridad de los Puertos	900
T	Departamento de Transportación y Obras Públicas	60,397
GRAN TOTAL:		9,062,057

Leyenda

- DE • Desarrollo Económico
- E • Educación
- EV • Ambiental y Recreación y Deportes
- GA • Administración Gubernamental
- GE • Gastos Generales
- HH • Salud
- HO • Vivienda
- ID • Intereses Deuda Publica
- PS • Seguridad Publica
- R • Sistemas de Retiro
- SS • Servicios Sociales
- T • Transportación
-

Capítulo 4: Implicaciones de la estadidad para el comercio exterior y el sector empresarial

*Eileen Segarra Almística
Alicia Rodríguez Castro
Federico Goyechea
Departamento de Economía
Universidad de Puerto Rico
Recinto de Río Piedras*

A. Introducción

Este capítulo estudia las reglas de comercio exterior que son aplicables a Puerto Rico como parte del mercado común que tiene con Estados Unidos, y como inciden sobre su capacidad de exportación, tomando en consideración los tratados comerciales vigentes. La investigación se centra en el análisis de los datos macroeconómicos de exportaciones e importaciones de Puerto Rico. A través de dicho análisis se busca identificar: los productos de mayor exportación, los mercados más importantes para Puerto Rico, la diversificación de exportaciones en el país en términos de tipo de producto y lugar de exportación, y la posible participación de empresas puertorriqueñas en las mismas.

Nuestro análisis sirve de base para auscultar si la estadidad implica ventajas o limitaciones adicionales para el desarrollo del comercio exterior de Puerto Rico y las expectativas de internacionalización de su clase empresarial, incluyendo a las pequeñas y medianas empresas (pymes). Se toman en consideración los factores que delimitan el marco de acción de participación de la Isla en tratados comerciales vigentes, a luz de su condición territorial y su ubicación geográfica. Además, se examinan los cambios en el nivel de exportaciones hacia diversas regiones o países y como se relacionan al mercado común con Estados Unidos.

El análisis utilizó varias fuentes de información:

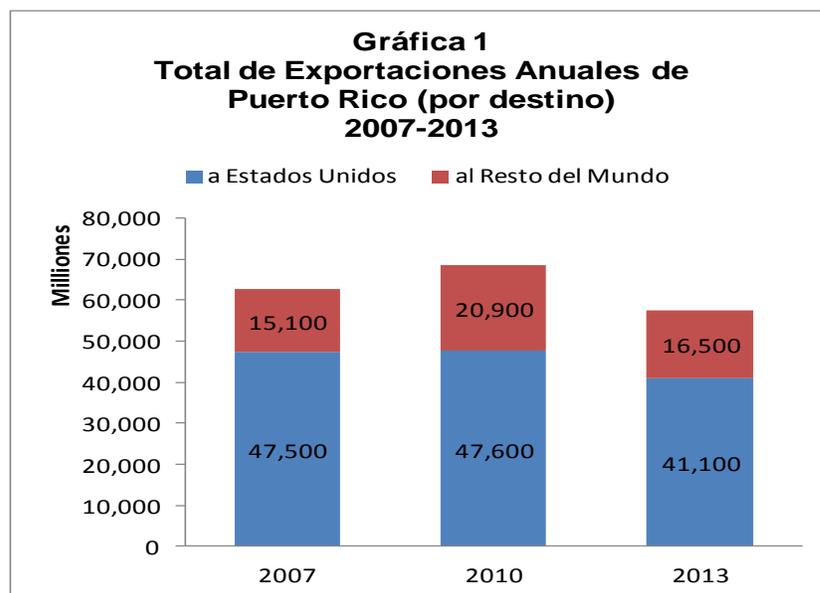
- Datos de importaciones y exportaciones de Puerto Rico para los años 2006 y 2007 y de 2009 a 2013, provistos por la Junta de Planificación de Puerto Rico; incluyen datos por países, tipo de producto y sector industrial.
- Datos de exportaciones de Puerto Rico por sector industrial a países en particular o grupos de países, obtenidos a través de *TradeStats Express* (*International Trade Administration*, Departamento de Comercio de Estados Unidos).
- Datos del *Registro de Comerciantes* de la Compañía de Comercio y Exportación (CCE) para el 2011.
- Datos de importaciones por tipo de producto, de países o regiones particulares, obtenidos a través del *TradeStats Express* (*International Trade Administration*, Departamento de Comercio de Estados Unidos).

- Datos sobre la participación de pequeñas y medianas empresas en las exportaciones de Puerto Rico y Estados Unidos.

En primer lugar, describimos el comportamiento de las exportaciones de Puerto Rico, tomando en consideración su tamaño y su nivel de diversificación, y distinguiendo entre las exportaciones que van hacia Estados Unidos y las exportaciones hacia el resto del mundo. De igual modo, presentamos de forma resumida cómo han cambiado las importaciones en términos de cantidad y lugar de procedencia. En segundo lugar, se analizan las relaciones comerciales de Puerto Rico en relación con los diferentes tratados comerciales existentes entre los países de América del Norte, América Latina y el Caribe, y cómo estos tratados han incidido en las relaciones de comercio internacional de Puerto Rico. Finalmente, se presentan las dinámicas de exportación hacia otros bloques comerciales, en aras de identificar dónde pueden estar los nichos comerciales de Puerto Rico, y en especial aquellos que puedan abrirse a las pequeñas y medianas empresas puertorriqueñas.

B. Tendencias en las exportaciones de Puerto Rico

Del 2006 al 2013, el valor nominal de las exportaciones de Puerto Rico se redujo un 3%. Las exportaciones a Estados Unidos se redujeron un 13%, mientras que las exportaciones al resto del mundo aumentaron un 38%. La **Gráfica 1** muestra el total de exportaciones y su composición para los años 2007, 2010 y 2013. Las exportaciones hacia Estados Unidos alcanzaron un nivel máximo en el 2010 con \$47,600 millones y disminuyeron significativamente a \$41,100 millones en 2013. Las exportaciones al resto del mundo también alcanzaron un nivel máximo en el 2010 con \$20,900 millones y bajaron a \$16,500 millones en el 2013.



El 77% de las exportaciones de Puerto Rico correspondían al sector de manufactura de productos químicos en 2013. Estas exportaciones, a su vez, constituían el 75% de las exportaciones a Estados Unidos y el 83% de las exportaciones al resto del mundo, lo cual manifiesta claramente la falta de diversificación del sector exportador en la Isla y la concentración de las exportaciones en el sector de productos químicos. A este sector le sigue en importancia el de manufactura miscelánea, que compone el 8% de las exportaciones totales.⁴⁷

Salomon Samen, en su escrito “Export, Development, Diversification, and Competitiveness: How Developing Countries Got It Right” (2010), enfatiza la importancia de la internacionalización y el fomento de la exportación en la misma medida que recalca la necesidad de diversificación para que la iniciativa sea exitosa. Por lo tanto, no basta con medir el nivel de las exportaciones, sino que también debemos examinar su diversidad. Se utiliza el Índice de Herfindahl-Hirschman (IHH) para medir el grado de concentración de las exportaciones. Este índice se utiliza comúnmente para medir concentración en los mercados y determinar el grado de competitividad. Se calcula sumando el cuadrado de la participación del mercado de cada empresa (S).

$$H = \sum_{i=1}^n S_i^2; \text{ donde } n = \# \text{ de empresas en el mercado}$$

El índice tiene un valor máximo de 10,000, que correspondería al caso de un monopolio donde una sola empresa tendría el 100% del mercado. Mientras más cercano está el índice a 10,000, menos competitivo es el mercado. En nuestro caso, el índice se utiliza para medir cuán concentradas están las exportaciones. Esta concentración puede medirse en términos de la diversidad de productos que se exportan, la diversidad de países a los cuales se exporta y la diversidad de industrias que exportan su producto.

Por lo tanto, calculamos tres versiones del índice en términos de: tipo de producto (utilizando S como el porcentaje de las exportaciones que corresponden a cada tipo de artículo), tipo de industria (utilizando S como el porcentaje de las exportaciones que corresponde a cada industria de acuerdo con la clasificación de NAICS a tres dígitos) y país destinatario (utilizando S como el porcentaje de exportaciones destinado a cada país). Mientras mayor sean los índices, menos diversificación existe en las exportaciones.

En el caso de Puerto Rico, el grado de diversificación es particularmente importante, ya que —dada su composición industrial— es de esperarse que muchas de las exportaciones manufactureras se concentren en empresas de capital extranjero. Desafortunadamente, los datos no permiten diferenciar las exportaciones de empresas puertorriqueñas de las exportaciones de empresas de capital extranjero. En la medida en que las exportaciones se diversifiquen, hay una mayor probabilidad para que diversos tipos de empresas, así como empresas de diferentes tamaños, se integren al comercio internacional.

⁴⁷ Para propósitos de este estudio, el resto del mundo se refiere a todos los países excluyendo a Puerto Rico y Estados Unidos.

La **Tabla 1** resume los índices de concentración estimados para el 2006 y el 2013, por producto, industria y país receptor. Los índices se calcularon para el total de exportaciones de Puerto Rico, para las exportaciones hacia Estados Unidos y para las exportaciones al resto del mundo. El análisis que surge de los resultados presentados en la **Tabla 1** es ambiguo. Una reducción en el índice implica que se reduce la concentración, mientras un aumento indica que aumenta la concentración.

La concentración a nivel de país y de producto ha disminuido para el total de exportaciones, más no así a nivel de industria.⁴⁸ A nivel de país, tanto la reducción en importancia relativa de Estados Unidos como la reducción en la concentración de las exportaciones con respecto a los países del resto de mundo han contribuido a que el IH se reduzca de 2,791 a 1,831. Un aumento en la concentración a nivel de industria —para todas las exportaciones de Puerto Rico— junto con la reducción en la concentración de productos —para todas las exportaciones de Puerto Rico— puede ser señal de que las empresas exportadoras están diversificando sus productos. Las exportaciones a Estados Unidos siguen el mismo patrón. No obstante, a pesar de una disminución en la concentración de las exportaciones por país al resto del mundo, la concentración de las exportaciones en términos de industrias y productos va en aumento. Esto es importante, ya que implica que el hecho de que las exportaciones estén menos concentradas en términos de países compradores no implica necesariamente una mayor diversidad de empresas exportadoras en la Isla.

	2006	2013
Total de Exportaciones de Puerto Rico		
IHH por producto	2,791	1,831
IHH por industria	4,357	6,066
IHH por país	6,424	5,150
Exportaciones a Estados Unidos		
IHH por producto	3,305	2,264
IHH por industria	4,449	5,776
IHH por país	10,000	10,000
Exportaciones al Resto del Mundo		
IHH por producto	1,397	1,636
IHH por industria	4,092	6,890
IHH por país	1,078	763

Otro aspecto crucial a analizar es la integración de pequeñas y medianas empresas al comercio de exportación. En el 2011, el 87% de los exportadores en Puerto Rico se consideraban

⁴⁸ Las exportaciones por industria se miden según el NAICS (*North American Industry Classification Index*) a tres dígitos.

pequeñas o medianas empresas y suplían el 35% de las exportaciones al resto del mundo, de acuerdo con los datos del *International Trade Administration* (ITA).⁴⁹ Estos porcentajes son similares al total para todos los estados de Estados Unidos.

Se utilizó también la información del *Registro de Comerciantes* del 2011, provisto por la Compañía de Comercio y Exportación, con el objetivo de estudiar la relevancia de las exportaciones para el sector empresarial en Puerto Rico. De los 27,911 casos, solo 285 (1%) indicaron exportar, 26,297 (94%) indicaron que no exportan y los restantes 1,329 (5%) no lo indicaron (en su mayoría hoteles y restaurantes).

El valor de las exportaciones informadas fue \$69,457 millones, lo que representa el 92% de las ventas de los comercios que indicaron ser exportadores y el 62% de las ventas totales informadas. Las ventas de exportaciones se concentraron mayormente en el sector de la manufactura. En el área de los servicios, el sector de servicios profesionales, científicos y técnicos fue el de mayor participación dentro del grupo exportador. El sector industrial con mayor número de exportadores entre los comercios registrados fue el comercio al por mayor. El **Apéndice 4.A** tiene la información sobre los comercios exportadores.

De acuerdo con el *Registro de Comerciantes*, el 42% del valor de las exportaciones en el 2011 se concentraban en la manufactura. No obstante, no permite identificar el sector al cual pertenece la empresa, ya que el 31% de los comerciantes no informó el NAIC al cual pertenece su actividad de exportación. Los datos de comercio exterior para Puerto Rico demuestran que el 99% de las exportaciones totales de Puerto Rico en el 2013 correspondieron a la manufactura, según los datos de la Junta de Planificación.

A manera de comparación, en 2011, la mayoría de las empresas exportadoras grandes de Estados Unidos pertenecían a la industria manufacturera, al igual que la mayor parte de las ventas de grandes exportadoras (*International Trade Administration*). En 2011, el 76% de las pequeñas y medianas empresas exportadoras de Estados Unidos eran mayoristas e industrias no manufactureras. A su vez, los mayoristas aportaban el 43% de las exportaciones de pequeñas y medianas empresas.

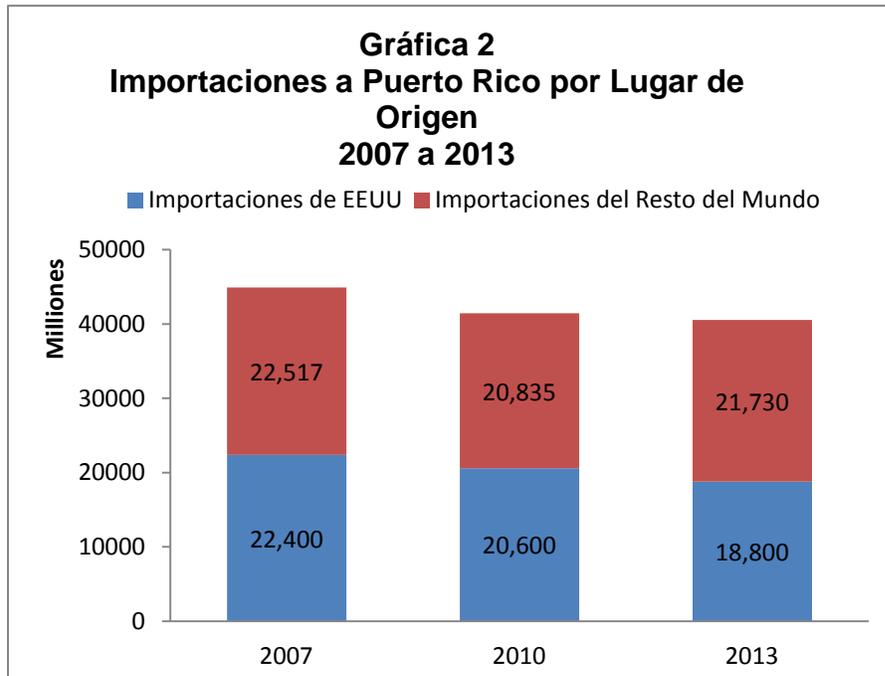
C. Tendencias en las importaciones de Puerto Rico

Del 2006 al 2013, el valor de las importaciones totales de Puerto Rico disminuyó en un 11% (de \$45,000 millones a \$40,200 millones), mientras las importaciones provenientes de Estados Unidos disminuyeron en un 16% (de \$22,400 millones a \$18,800 millones). La **Gráfica 2** muestra los valores para los años 2007, 2010 y 2013.

En el caso de las importaciones procedentes de Estados Unidos, al 2013, el 53% corresponde a manufactura de químicos y el 22% a manufactura de productos de petróleo. Por su

⁴⁹ ITA clasifica como pequeñas y medianas empresas a aquellas con 500 empleados o menos. Dicha definición es mucho más amplia que la que utiliza la Compañía de Comercio y Exportación (CCE), quien define a las pymes de Puerto Rico como aquellas empresas con 20 empleados o menos.

parte, las importaciones procedentes del resto del mundo tienen una composición más diversa: un 32% en manufactura de químicos, un 14% en manufactura de comida, un 10% en manufactura de computadoras y equipos electrónicos, y un 9% en manufactura de equipos de transporte.



Un aspecto a destacar es que tanto las importaciones como las exportaciones se concentran en el mismo sector industrial de productos químicos, especialmente en el caso del comercio de la Isla con Estados Unidos. Esto apunta a que las transacciones intraempresas son un elemento importante en el comercio exterior de Puerto Rico. También evidencia que Puerto Rico no ha logrado crear eslabonamientos internos para servir de suplidores a las empresas manufactureras que se establecen localmente.

D. Los tratados comerciales de Estados Unidos y su efecto en Puerto Rico

Al momento, Estados Unidos mantiene tratados de libre comercio (TLC) con veinte países: Australia, Baréin, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, Israel, Jordania, Corea del Sur, México, Marruecos, Nicaragua, Omán, Panamá, Perú y Singapur. La **Tabla 2** presenta una lista de los tratados comerciales vigentes, los países incluidos en cada uno y la fecha de comienzo (*Office of the United States Trade Representative*).

Tabla 2
Tratados Comerciales Vigentes para Estados Unidos

Tratado	Fecha de comienzo
TLC EEUU- Australia	1ro de enero de 2005
TLC EEUU-Baréin	11 de enero de 2006
CAFTA-DR (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y República Dominicana)	2006 (El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) 1 de marzo 2007 (República Dominicana)
TLC EEUU-Chile	1ro de enero 2009 (Costa Rica)
TLC EEUU-Colombia	1ro de enero de 2004
TLC EEUU-Israel	2012
TLC EEUU-Jordán	1990
TLC EEUU-Corea del Sur	1 de enero de 2010
TLC EEUU-Marruecos	15 de marzo de 2012
NAFTA (Canadá y México)	1 de enero de 2006
TLC EEUU-Omán	1 de enero de 1994 (Las últimas barreras a comercio fueron eliminadas el 1 de enero de 2008)
TLC EEUU-Panamá	1 de enero de 2009
TLC EEUU-Perú	21 de octubre de 2011
TLC EEUU-Singapur	1 de febrero de 2009
	1 de enero de 2004

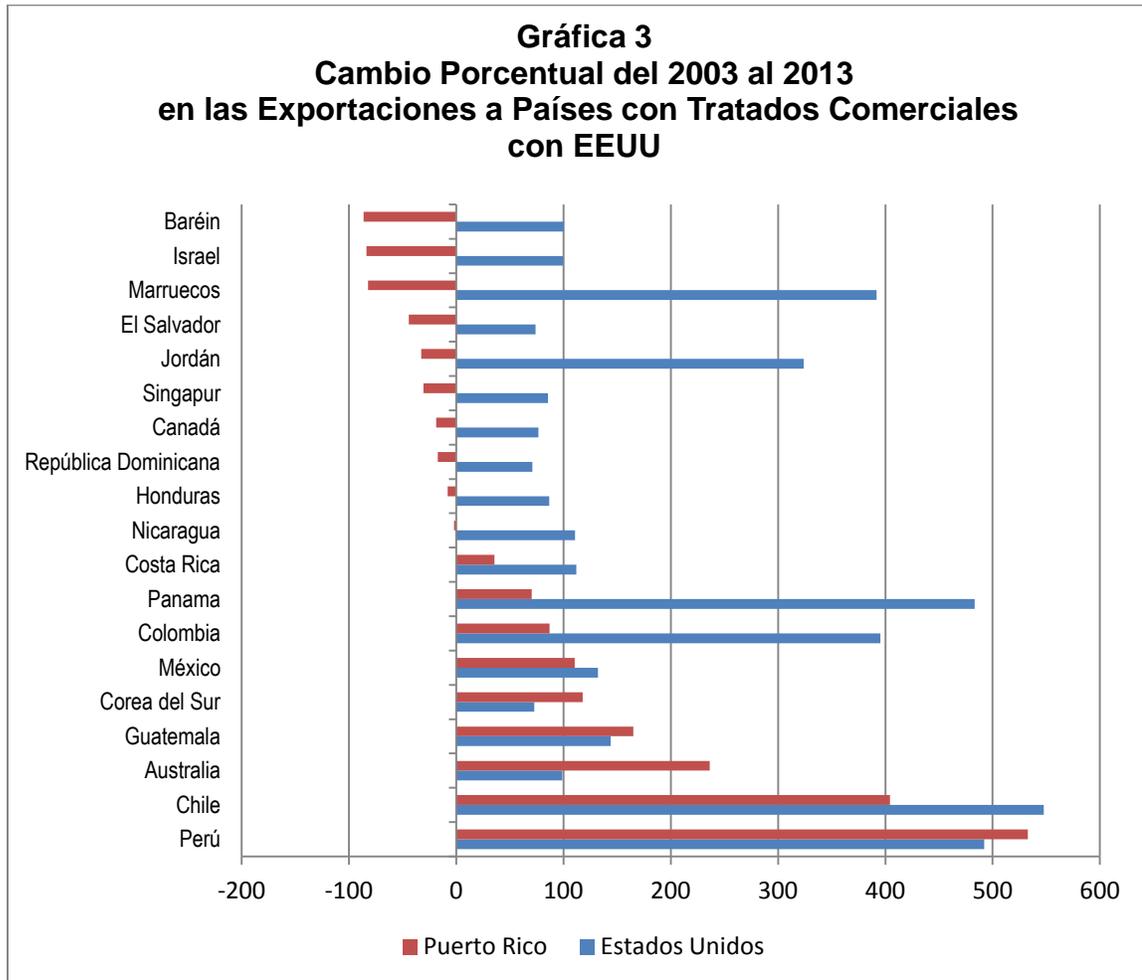
Para entender las implicaciones para Puerto Rico de estar bajo el mercado común de Estados Unidos, se debe indagar como estos tratados están afectando el comercio exterior de la Isla. Es típico escuchar que estos tratados no responden a las prioridades de desarrollo económico de la Isla y no necesariamente fomentan la internacionalización de las empresas en Puerto Rico (Schmidt Nieto, 2013). Para evaluar dicha aseveración, es necesario evaluar el comportamiento del comercio de Puerto Rico con dichos países. Excepto el TCL con Israel, los TLC vigentes se pusieron en vigor o expandieron (el caso del NAFTA) entre 2004 y 2013. En aras de la consistencia, se midieron los cambios en el comercio de Puerto Rico con cada uno de estos veinte países para el período del 2003 al 2013. En 2013, estos países recibían el 23% de las exportaciones de Estados Unidos, pero solo el 16% de las exportaciones de Puerto Rico al resto del mundo y el 6% de las exportaciones totales de Puerto Rico.⁵⁰

Entre el 2003 y el 2013, el valor nominal de las exportaciones de Estados Unidos a los veinte países con los que mantiene TLC aumentó un 106%, mientras que las exportaciones de Puerto Rico a dichos países solo aumentaron un 4%. Sin embargo, durante el mismo período, las exportaciones de Puerto Rico a los países que no tienen TLC con Estados Unidos aumentaron un 89%. Esto es indicativo de que los tratados de libre comercio no han sido un motor importante para la promoción de las exportaciones de Puerto Rico.

La **Gráfica 3** compara el crecimiento porcentual de las exportaciones de Puerto Rico a estos países durante los últimos diez años, con el porcentaje correspondiente para las

⁵⁰ La diferencia entre las exportaciones al resto del mundo y las exportaciones totales corresponden a las exportaciones de Puerto Rico a Estados Unidos.

exportaciones de Estados Unidos.⁵¹ Durante ese período, el valor nominal de las exportaciones de Estados Unidos a cada uno de los veinte países ha aumentado en mayor o menor grado, mientras el valor nominal de las exportaciones de Puerto Rico solo ha aumentado para la mitad de ellos.



Debido a la composición de las exportaciones de Puerto Rico y su concentración en el sector manufacturero de empresas extranjeras, un aumento en la cantidad de exportaciones no necesariamente implica una mayor participación de las empresas puertorriqueñas en el mercado internacional. Desafortunadamente, tampoco contamos con una base de datos que desglose las exportaciones por tipo de empresa, pero sí tenemos el desglose de las exportaciones a cada país por sector industrial, lo cual nos permite calcular su nivel de concentración.

La **Tabla 3** presenta las exportaciones de Puerto Rico a cada uno de estos países correspondientes al 2013, así como el nivel de concentración de las exportaciones medido por el

⁵¹ Se excluye a Omán de la **Gráfica 1**, ya que este país tiene un aumento desproporcional (2,240%) que distorsiona la gráfica. Se debe a que el valor de las exportaciones en el 2003 era solo \$3,978.

IH por sector industrial y el producto principal de exportación al país. Como era de esperarse, dada la composición general de las exportaciones de Puerto Rico, la industria de productos químicos domina las exportaciones hacia catorce de los veinte países en la lista.

Un acuerdo beneficioso para fomentar la internacionalización de las empresas puertorriqueñas debe aumentar las exportaciones y su diversidad, por lo que conlleva aumentar las exportaciones a países que demandan mayor multiplicidad de bienes. De acuerdo con el IH, el país que recibe la mayor diversidad de exportaciones desde Puerto Rico es la República Dominicana. Este país es el tercer mercado más importante para los productos de Puerto Rico, luego de Estados Unidos y Canadá. Contrario a lo deseable, las exportaciones a la República Dominicana se redujeron un 17%, a pesar de haberse puesto en efecto el CAFTA en el 2007. Costa Rica, Perú, Omán y Chile se destacan entre los diez países que tienen TLC con Estados Unidos, y hacia los cuales Puerto Rico aumentó sus exportaciones durante el período, por tener IH bastante bajos. Por otro lado, Panamá y México resaltan por sus altos niveles de concentración en las exportaciones.

En general, podemos decir que los tratados comerciales con los que actualmente Estados Unidos mantiene relaciones no han devengado mayores beneficios para los exportadores de Puerto Rico. Las exportaciones a la República Dominicana han disminuido, mientras los aumentos en las exportaciones se concentran mayormente en productos químicos. No obstante, cabe señalar la posibilidad de expandir el comercio con países como Perú, Costa Rica y Chile, que demandan mayor diversidad de productos. Actualmente, las exportaciones de Puerto Rico a estos países comprenden una ínfima parte de las exportaciones de Puerto Rico al resto del mundo. No obstante, la posibilidad de desarrollar políticas públicas y aumentar la presencia de Puerto Rico en los organismos regionales de América Latina y el Caribe, con el objetivo de fomentar las exportaciones de empresas puertorriqueñas, debe ser prioridad en el corto plazo.

El resultado es distinto con relación a las importaciones. Para medir los cambios en importaciones, nos basamos en los datos provistos por la Junta de Planificación, disponibles del 2006 al 2013. Durante dicho período, el valor de las importaciones totales de Puerto Rico se redujo un 8%. Sin embargo, los patrones divergen al diferenciar entre las importaciones provenientes de Estados Unidos, de los países con TLC con ese país y los países sin TLC. Mientras las importaciones provenientes de Estados Unidos se redujeron un 14.5% y las importaciones de países sin TLC con ese país disminuyeron un 17%, las importaciones de países con TLC se duplicaron. Esto nos lleva a concluir que los TLC que mantiene Estados Unidos actualmente no han contribuido a aumentar significativamente las exportaciones de Puerto Rico, pero sí han abierto la puerta a nuevas importaciones.

Capítulo 4: Implicaciones de la estadidad para el comercio exterior y el sector empresarial

Tabla 3
Exportaciones de Puerto Rico a Países incluidos en el TLC con Estados Unidos

País	Exportaciones de Puerto Rico al País 2013	Cambio % en Exportaciones del 2003 al 2013	Porcentaje del Total de Exportaciones de Puerto Rico al Resto del Mundo 2013	Índice de Concentración de Exportaciones 2013	Industria Principal
Canadá	994,600,000	(19)	5.0%	6,552	Productos Químicos
República Dominicana	600,500,000	(17)	3.0%	1,588	Manufactura Equipo Eléctrico
México	460,200,000	110	2.3%	7,832	Productos Químicos
Singapur	372,100,000	(30)	1.9%	4,074	Productos Químicos
Australia	311,300,000	236	1.6%	6,583	Productos Químicos
Panamá	196,100,000	70	1.0%	9,169	Productos Químicos
Corea del Sur	127,200,000	118	0.6%	4,306	Productos Químicos
Colombia	51,734,874	87	0.3%	6,601	Productos Químicos
Chile	28,482,416	404	0.1%	3,786	Productos Químicos
Costa Rica	24,122,022	36	0.1%	2,218	Productos Químicos
Guatemala	13,249,349	165	0.1%	4,554	Manufac. Alimentos
Perú	11,847,669	533	0.1%	2,404	Manufac. Alimentos
Israel	11,841,483	(84)	0.1%	8,278	Productos Químicos
Honduras	9,150,907	(8)	0.0%	6,632	Manufactura de Ropa
El Salvador	2,961,229	(44)	0.0%	2,334	Productos de Metal Fabricado
Nicaragua	950,756	(2)	0.0%	5,375	Productos Químicos
Jordán	665,038	(33)	0.0%	4,883	Mercancía Usada o de 2da Mano
Marruecos	101,811	(82)	0.0%	5,019	Productos Químicos
Omán	93,110	2,241	0.0%	2,492	Productos Químicos
Baréin	14,618	(86)	0.0%	10,000	Productos Químicos
Total	3,217,215,282		16.15%		

E. Internacionalización y diversificación

Desde hace varios años, tanto el Departamento de Estado de Puerto Rico como el de Turismo se han embarcado activamente en el proceso de internacionalización de las empresas puertorriqueñas. De igual modo, la Compañía de Comercio y Exportación (CCE) tiene una serie de programas con el mismo fin. Existen varios elementos que se interrelacionan a través de este proceso, entre otros: el establecimiento de redes o conexiones con otros países, la diversificación de los productos que se pueden exportar y el impulso al desarrollo de las empresas puertorriqueñas. De la misma forma, el Gobierno tiene varias motivaciones para impulsar este proceso.

En primer lugar, la realidad económica actual de la Isla ha hecho cada vez más evidente las limitaciones del mercado interno. En segundo lugar, la política exterior de Puerto Rico interesa mejorar nuestra balanza comercial. Además, también forma parte de las motivaciones del Gobierno el hecho de que históricamente no se ha desarrollado una política clara y coherente de internacionalización que aumente la presencia formal de Puerto Rico en los mercados internacionales. Evidencia de esto es precisamente la carencia de participación del país en organizaciones internacionales. A manera de ejemplo, en el **Apéndice 4.B** se compara la participación de la República Dominicana en múltiples organizaciones de comercio internacional versus la escasa participación de Puerto Rico.

E.1. Tratados Comerciales en Las Américas: pertinencia y posibilidades para Puerto Rico

Existen varios acuerdos comerciales en el área geográfica que constituye América del Sur, Centroamérica, el Caribe y Norteamérica. Entre los de mayor importancia, pueden destacarse actualmente tratados como el CAFTA-RD (Tratado de Libre Comercio del Caribe - Estados Unidos - República Dominicana) y NAFTA (Tratado de Libre Comercio de América del Norte), en los cuales participa Estados Unidos, y otros como ALBA-TCP (Alianza Bolivariana para los Pueblos de América - Tratado de Comercio de los Pueblos), CARICOM (La Comunidad del Caribe) y ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración). A continuación se exponen sus objetivos básicos y las ventajas que podrían representar para Puerto Rico. Como ya hemos mencionado, Puerto Rico participa de CAFTA y de NAFTA mediante su inclusión en el mercado común de Estados Unidos. No así en el resto de los grupos mencionados, con excepción de CARICOM donde participa como observador.

CAFTA-RD: El CAFTA-RD es un acuerdo de nueva generación, el cual no solo contiene compromisos en materia de acceso a mercados, sino que también abarca temas como propiedad intelectual, servicios, compras gubernamentales, competencia, aspectos laborales y ambientales, entre otros, pero con un nivel de diferenciación entre los distintos países por sus diferentes características productivas y económicas (Cordero 2013). El tratado busca profundizar la integración comercial y política de Estados Unidos y países que incluyen: Costa Rica, Guatemala, Nicaragua, Honduras, El Salvador y República Dominicana; abriendo los mercados y

eliminado barreras arancelarias en diversos productos. Particularmente, para los diversos países del Caribe representa un comercio libre de productos agrícolas (principalmente) hacia el mercado estadounidense y un comercio intrarregional. También busca —a través de diversas reglas jurídicas— aumentar el nivel de inversión extranjera en los países centroamericanos y una diversificación de la oferta exportable (García, Cruz, et al.).

El tamaño de este mercado (región) es de 52 millones de habitantes y se encuentra en un mercado crecimiento; ha incrementado tres veces su PIB desde 1990, que hoy es de \$181.6 mil millones (Cordero 2013). Sin embargo, no es un mercado de alto poder adquisitivo ya que la región posee una tasa de desempleo de alrededor del 15.6% (CEPAL) y un nivel de pobreza promedio del 45% (CEPAL).

Desde el punto de vista exportador-importador, esta región comercial —exceptuando Estados Unidos— importa la mayor parte de bienes y servicios clasificados como bienes de **mediana tecnología** (máquinas, aparatos y artefactos eléctricos) y bienes derivados de recursos naturales. Las exportaciones se concentran principalmente en **bienes primarios** —frutas, comestibles y especias— (Cordero 2013). De estas características, se puede deducir que Puerto Rico —con un alto capital humano y una gran infraestructura— podría contribuir beneficiándose recíprocamente con el CAFTA-RD en materia de importación de bienes primarios —principalmente alimenticios— y buscando precios más atractivos que los actuales. En materia de exportación, podría dirigirse a conseguir un espacio en el mercado de bienes de mediana tecnología en la región.

A esta fecha, Puerto Rico debería haberse beneficiado con la firma del CAFTA-RD por parte de Estados Unidos. No obstante, el beneficio no se ha evidenciado. Las exportaciones a la región han disminuido y la balanza comercial se ha deteriorado.⁵²

NAFTA: El Tratado de Libre Comercio de América del Norte es un tratado comercial que elimina casi todas las barreras arancelarias y no arancelarias, como también para las inversiones entre Canadá, Estados Unidos y México. Juntas, estas tres naciones conforman un mercado de 444 millones de habitantes (Naftanow.org, 2014).

Según dicha organización, entre los logros del tratado se destacan: la creación de empleos (1 de cada 5 empleos en Canadá está vinculado al NAFTA), y la modernización de la economía mexicana, fomentando el flujo de inversiones, diversificando sus exportaciones y haciendo de México uno de los exportadores mundiales más grandes (Naftanow.org). Sin embargo tomando el caso de México, desde el ingreso del país en 1994 ha sufrido una polarización de los sectores productivos que siguió la tendencia que tuvo desde la liberalización de los mercados en la década del ochenta. Esto permitió que se convirtiera en un país exportador de bienes manufactureros (de empresas mayormente estadounidenses), y dejara de lado la producción y exportaciones de agricultura e hidrocarburos (Moreno-Brid, Rivas y Santamaria, 2005).

⁵² Feliciano, Josean. "Puerto Rico y el DR-CAFTA", *EL Nuevo Día*, Negocios, 23 de enero de 2012, <http://www.elnuevodia.com/puertoricoyeldrcafta-1171975.html>.

Técnicamente, Puerto Rico también pertenece a este acuerdo, por ser un territorio de Estados Unidos. No obstante, la experiencia demuestra una disminución en las exportaciones en los últimos años. La Isla también se ha afectado por el artículo 1003 del acuerdo, que expone que los gobiernos deben dar igual trato a todos los proveedores de bienes privados de todos los miembros del acuerdo, y evitar así la protección de industrias y productores del país (Schmidt, 2013). De esta situación se ha beneficiado mayormente el empresariado mexicano, con la adquisición de varias empresas del país como Cemento Ponce, Inc. por parte de Cemex, la entrada de Claro y el control del Aeropuerto Luis Muñoz Marín por parte de Aerostar.

ALBA-TCP: La Alianza Bolivariana para las Américas es una plataforma que pretende la integración económica, social y política de Latinoamérica y el Caribe. Esta organización fomenta el desarrollo de los países miembros sobre las bases de una alianza económica, política y social, resguardando la autodeterminación y la solidaridad, en un contexto libre de prácticas comerciales rentistas a costa de las poblaciones de dichas naciones (ALBA). Los esfuerzos para el desarrollo van desde educación y eliminación del analfabetismo, acuerdos de cooperación en salud, hasta integración financiera a través del Banco del ALBA y una moneda electrónica en común para efectuar transacciones comerciales (el Sucre).

Actualmente, la organización cuenta con los siguientes miembros: Venezuela, Bolivia, Dominica, Ecuador, Cuba, Surinam, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Antigua y Barbuda, y Nicaragua. Esta área de cooperación social-comercial cuenta con 70 millones de habitantes. La iniciativa Petrocaribe está estrechamente relacionada a dicha organización por parte de Venezuela; busca brindar seguridad energética a los países del Caribe a través de precios subsidiados y el desarrollo de empresas mixtas dedicadas al hidrocarburo, con una financiación a 17-25 años y a tasas preferenciales del 2-4% (Altmann 2009; Primera 2013).

El acuerdo también busca la soberanía y seguridad alimentaria de los países miembros, con acuerdos de cooperación en la producción, innovación, intercambio y sustentabilidad de productos alimenticios. Nicaragua pasó de tener un déficit energético a un superávit en la producción energética, luego del acuerdo de cooperación con el ALBA. Además, expandió su red comercial, principalmente con Venezuela, cuyas exportaciones a ese país eran \$10 millones en 2007 y llegaron a \$307 millones en 2012. También se han pactado programas agroalimentarios para el 2016, que incluyen: mejoramiento de genética de ganadería vacuna, planta procesadora de leche en polvo, planta de matadero industrial, programas de riego y la reactivación del programa algodónero (*Comitee on World Food Security*).

Puerto Rico podría insertarse en este acuerdo e intentar obtener beneficios, particularmente en el sector energético, en programas de soberanía alimentaria para reactivar la agricultura nacional, y competir por un espacio en la importación de productos químicos y conexos (el 17% de importaciones de ALBA), y suministros y equipos médicos, entre otros.

ALADI: El ALADI es el mayor grupo de integración de Latinoamérica que cuenta con trece países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Tiene un mercado de 510 millones de habitantes y un comercio intrarregional de más de \$240,000 millones (ALADI, 2012).

Propicia la creación de un mercado común latinoamericano con diversas ventajas, tales como: preferencias arancelarias regionales a todos los miembros versus aranceles vigentes de terceros países, acuerdos de alcance regional y acuerdos de alcance parcial. Dichos acuerdos pueden contemplar: eliminación de aranceles y promoción del comercio; complementación económica; comercio agropecuario; cooperación financiera, tributaria, aduanera y sanitaria; preservación del medio ambiente; cooperación científica y tecnológica; y promoción del turismo.

Los países con un desarrollo económico relativo menor poseen un sistema preferencial (ALADI 2012). La organización propone como preocupación central el desarrollo de las pymes (pequeñas y medianas empresas) como pilar del desarrollo, ofrece programas de ayuda, capacitación a empresarios y comercialización de sus productos a los miembros de ALADI (Rabczuk 2010).

En vistas del considerable tamaño de este mercado y sus altas proyecciones de crecimiento comercial y económico (Barcena 2012), Puerto Rico se beneficiaría de negociar acuerdos comerciales regionales con otros países.

CARICOM: La Comunidad del Caribe la conforman quince países: Antigua y Barbuda, las Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Montserrat, Santa Lucía, Saint. Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Suriname, y Trinidad y Tobago. Sus objetivos principales son fortalecer la integración económica regional, la coordinación de las políticas externas de los miembros, la cooperación funcional en materia de desarrollo económico, social y cultural, y la cooperación en áreas específicas como la salud, la educación y las telecomunicaciones, entre otras.

Los países del CARICOM comparten características en común, como ser pequeños estados insulares, con pocas posibilidades agrícolas y más enfocados en el turismo, con lejanía de grandes mercados que conlleva altos costos de transportación, la falta de infraestructura de transporte, y la alta vulnerabilidad económica a choques comerciales y naturales (Barcena, Prado y Beteta, 2012). CARICOM cuenta con un mercado de 17 millones de habitantes y con un PIB de \$64,000 millones, donde los bienes de servicios representan la mayor parte del PIB al igual que sus exportaciones.

En materia de inversión, esta Comunidad se ha destacado por las inversiones externas directas (IED) en sectores como el turismo, la hotelería, el transporte y la manufactura (entre los que se destacan los segmentos de bebidas y alimentos y de cemento). Un informe de la CEPAL destaca que La Comunidad del Caribe debe mejorar sus esfuerzos en la generación de ventajas comparativas dinámicas, particularmente en incentivar la formación de mano de obra capacitada, la capacidad científica, tecnológica y de innovación, y la capacidad empresarial local (Barcena, Prado y Beteta, 2012).

De participar en el CARICOM y gracias a su prestigioso sistema universitario público, Puerto Rico podría obtener beneficios sirviendo a la comunidad caribeña como foco de capacitación científica, tecnológica y de capital humano. También podría suplir productos de importación en demanda creciente del CARICOM, tales como desperdicios de papel y cartón (Barcena, Prado, y Beteta 2012), que en Puerto Rico representan un 40.2% del total de las

dos millones de toneladas producidas en desperdicios sólidos al año (Silva, 2005). Los productos químicos como éter y alcohol también tendrían una alta demanda. Puerto Rico genera actualmente \$234 millones⁵³ en exportaciones de estos productos, por lo que podría expandir su oferta exportadora. También podría obtener beneficios en la cooperación de mejoras del sector turístico y atracción de inversiones externas directas, además de la integración económica con un sector geográfico cercano.

E.2. Exportaciones de Puerto Rico a diversos bloques regionales

Los escasos beneficios que recibe Puerto Rico de los TLC que actualmente tienen vigencia con Estados Unidos, así como la tendencia internacional a mayores acuerdos que fomenten el comercio exterior de los países miembros, hace imperante que Puerto Rico identifique alternativas de mayor integración comercial con zonas comerciales que tengan un potencial de demandar las exportaciones de productos de Puerto Rico

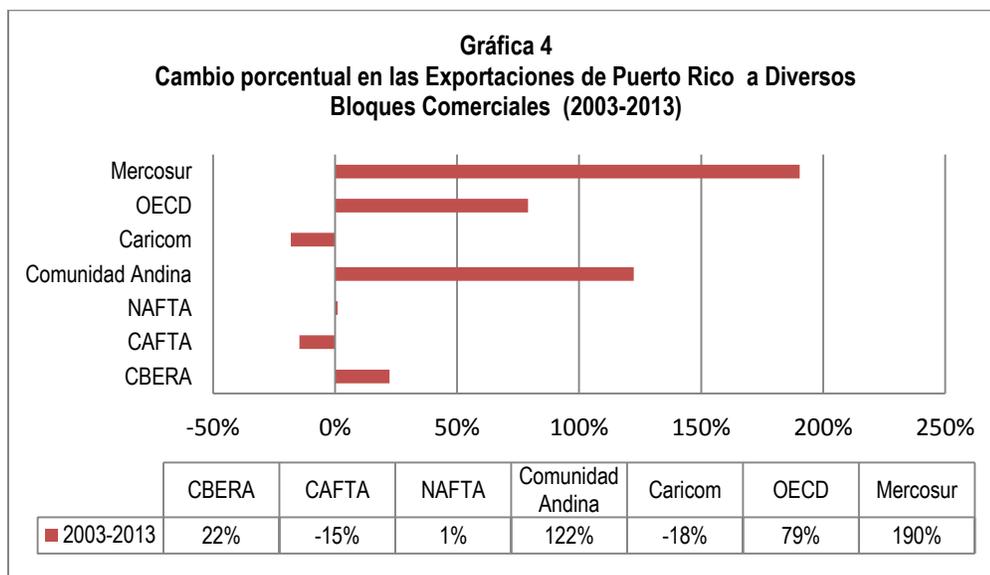
La base de datos del *TradeStats* del ITA ofrece información sobre las exportaciones de Puerto Rico, clasificadas según el bloque comercial al cual están dirigidas. Con miras a evaluar las áreas que ofrecen mayores posibilidades para Puerto Rico, seleccionamos los bloques regionales que el ITA define para las Américas y evaluamos el comportamiento de las exportaciones de Puerto Rico hacia dichas zonas. Se incluyen los países miembros de la Organización para el Desarrollo y la Cooperación Económica (ODCE), a manera de comparación.

La **Gráfica 4** muestra el crecimiento porcentual de las exportaciones de Puerto Rico a cada uno de los bloques regionales identificados en el año 2003 y el 2013. Cabe destacar a CAFTA y NAFTA, que son zonas de libre comercio con Estados Unidos. Las exportaciones de Puerto Rico a la región del CAFTA disminuyeron un 15%, mientras que las exportaciones a NAFTA aumentaron en solo un 1%. Por el contrario, las exportaciones hacia América del Sur han aumentado, tanto para el grupo de Mercosur como para la Comunidad Andina. Con relación al grupo de países caribeños, se observa una disminución en las exportaciones a los países del CARICOM, mientras las exportaciones a los países de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe aumentaron un 22%.⁵⁴

⁵³ "Exportaciones de bienes de Puerto Rico por industria (NAICS) (dólares)", Instituto de Estadísticas de Puerto Rico (Web. 26 Jan 2014).

<http://www.estadisticas.gobierno.pr/iepr/Publicaciones/Proyectosespeciales/ComercioExterno/Resumen.asp&xgt;>.

⁵⁴ Esto es así, a pesar de incluir un grupo similar de países. CBERA se refiere a los países dentro de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe que actualmente incluye a Antigua y Barbuda, Aruba, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Monserrate, Antillas Holandesas, San Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tobago e Islas Vírgenes Británicas. CARICOM, por su parte, incluye a: Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Monserrate, Santa Lucía, San Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Surinam, y Trinidad y Tobago.



La **Tabla 4** presenta el valor de las exportaciones en el 2013, así como su importancia relativa y su nivel de concentración por tipo de producto. De la tabla resalta que los bloques que incluyen al Caribe son los que muestran menor concentración (mayor diversificación) en las exportaciones, mostrando que la cercanía geográfica es un factor importante para establecer lazos comerciales que pueden contribuir a la internacionalización de las empresas puertorriqueñas. Cualquier intento de internacionalización de Puerto Rico debe estar enfocado en fomentar los lazos comerciales con el Caribe y América Latina. Estas son las regiones que muestran la demanda más diversa para las exportaciones de Puerto Rico, además de que la Isla tiene ventajas comparativas que puede desarrollar para fomentar las exportaciones de productos puertorriqueños.

Tabla 4
Exportaciones de Puerto Rico a Diversos Bloques Comerciales (2013)

	Exportaciones de Puerto Rico a la Región (2013)	% del Total de Exportaciones de Puerto Rico	% del Total de Exportaciones de Puerto Rico al Resto del Mundo	IH por Industria
Iniciativa de la Cuenca del Caribe (CBERA)	427,653,131	1%	3%	3,172
CAFTA	558,219,276	1%	3%	3,172
NAFTA	1,707,898,832	3%	10%	6,937
Comunidad Andina	64,495,989	0%	0%	4,529
Caricom	152,631,616	0%	1%	1,438
OECD	15,510,584,826	27%	94%	7,891
Mercosur	318,776,824	1%	2%	7,008

F. Una estrategia para Puerto Rico

Dada la situación económica actual en la Isla y acorde con las tendencias hacia una mayor integración de los mercados comerciales regionales, resulta vital el evaluar las herramientas y alternativas que puedan fomentar el crecimiento de las exportaciones en Puerto Rico y la inserción de los empresarios puertorriqueños en el mercado internacional. Sin embargo, del estudio se concluye que la participación de Puerto Rico dentro del mercado común con Estados Unidos no fomenta el crecimiento de las exportaciones, ni la internacionalización de empresas puertorriqueñas. A pesar de que Estados Unidos sigue siendo el socio comercial más importante para Puerto Rico, este comercio se centra en las exportaciones e importaciones de productos químicos que, en gran medida, responde a las transacciones intraempresas o entre las empresas manufactureras de capital extranjero que operan en la Isla bajo diferentes incentivos industriales a nivel insular y/o del Código de Rentas Internas federal.

Resulta preocupante el que en la medida en que las empresas estadounidenses se relocalicen fuera de la Isla, en reacción a los cambios contributivos que se generarían si Puerto Rico se convirtiese en un estado federado, se esperaría una disminución significativa en las exportaciones manufactureras de productos químicos. Esto a su vez, además de los efectos multiplicadores negativos al ingreso y al empleo, tendría un efecto adverso sobre la Balanza de Pagos de Puerto Rico.

Se demostró que las exportaciones hacia Estados Unidos han ido disminuyendo y las exportaciones hacia los países con los cuales ese país tiene tratados comerciales han perdido competitividad, por lo que se evidencia un crecimiento mucho menor que las exportaciones a otros países. A pesar de haberse diversificado los países a los cuales se exporta y los artículos que se exportan, ha aumentado la concentración de exportaciones en industrias particulares, especialmente la manufactura de productos químicos. Este resultado manifiesta la poca participación de las empresas puertorriqueñas en el mercado de exportación.

Por otro lado, los tratados comerciales sí han propiciado un aumento en las importaciones. Resalta del análisis que los sectores industriales de mayor exportación también corresponden a los sectores que predominan en las importaciones, evidenciando el peso de las transacciones intraempresas en el comercio exterior de Puerto Rico y la falta de eslabonamientos internos con suplidores en la Isla.

Los resultados indican que la cercanía geográfica y cultural con los países caribeños y latinoamericanos es un elemento que debe explotarse, ya sea fomentando el intercambio comercial con países como Perú, Costa Rica y Chile, los cuales ya tienen TLC con Estados Unidos o fomentando la participación de Puerto Rico en otros grupos regionales de creación reciente. También debe evaluarse el potencial de la exportación de servicios a los países que tienen TLC con Estados Unidos, así como a otros países del Caribe y América Latina.

Aumentar la presencia institucional de Puerto Rico en grupos regionales, así como las misiones comerciales, son estrategias viables bajo cualquier fórmula de estatus. No obstante, el aumento en las importaciones de países con TLC con Estados Unidos refleja la incapacidad para

tomar medidas que protejan de dicha competencia las industrias locales y en particular a las pymes. Por tanto, resulta necesario que el Gobierno desarrolle políticas públicas efectivas para promover la sustitución eficiente de importaciones y crear de esta manera mayores eslabonamientos interindustriales que propendan a un mayor crecimiento económico, por vía de los multiplicadores de empleo e ingresos.

Queda clara la necesidad de mirar más allá de los mercados de libre comercio con Estados Unidos para buscar los países a donde puedan exportarse productos puertorriqueños. Entre los sectores industriales que despuntan, más allá de la manufactura de productos químicos y electrónicos, se incluyen la manufactura de ropa, comida y productos de metal, así como el reciclaje.

Actualmente, las posibilidades para que el Gobierno de Puerto Rico se inserte en acuerdos en los que no participe Estados Unidos son muy limitadas. No obstante, se recomienda que el Gobierno de Puerto Rico se proponga entablar un diálogo con Estados Unidos de forma asertiva para mejorar la participación de Puerto Rico en los tratados de libre comercio. Bajo la estadidad se cerraría la puerta a dicha posibilidad y se reducirían significativamente las posibilidades para aumentar la presencia institucional de la Isla en las organizaciones internacionales. En cambio, bajo un ELA con mayor soberanía o bajo la independencia habría cabida para medidas más agresivas que establezcan lazos económicos con países con alto potencial de demanda para los productos que el Gobierno considere estratégicos para fomentar las exportaciones y lograr una mayor internacionalización de su clase empresarial.

Otra estrategia a seguir para incentivar a las empresas locales a una mayor internacionalización y exportación de sus productos, así como lograr una mayor competitividad y rentabilidad financiera, es viabilizar la disminución de los costos de mercadear sus productos en el exterior, incluyendo los costos de transportación. Con miras a reducir dichos costos de transportación hacia y desde la Isla y alcanzar una mayor competitividad, se recomienda que el Gobierno de Puerto Rico negocie de forma más agresiva y contundente con el Congreso de Estados Unidos la eliminación de —o poner en moratoria— las leyes de cabotaje que aplican a Puerto Rico. A su vez, la falta de acceso a los mercados de capital se ha identificado como una de las limitaciones mayores al crecimiento de las pymes y a sus posibilidades de inserción en los mercados globales. Por tanto, es de suma importancia que se fortalezcan las fuentes de capital local, y se dirijan dichos fondos para fomentar el desarrollo de nichos de negocios y viabilizar la participación efectiva de las empresas puertorriqueñas, incluyendo a las pymes, en los mercados externos

Un análisis más exhaustivo del efecto de la estadidad sobre la posibilidad de fomentar la exportación requeriría identificar cuáles serían los productos de mayor potencial de exportación para las empresas puertorriqueñas y los mercados de mayor demanda para ellos. La identificación precisa de estos productos va más allá del alcance de este trabajo, ya que es necesario generar datos que permitan establecer un vínculo directo entre la producción de empresas puertorriqueñas y su capacidad de exportación.

Los datos de comercio exterior para Puerto Rico no hacen distinción entre las exportaciones de empresas puertorriqueñas versus las exportaciones de empresas de capital foráneo. Por tanto, recomendamos el diseño de mejores instrumentos para recopilar la información que permita disponer de datos precisos sobre las exportaciones de empresas puertorriqueñas. Esto no sólo permitirá evaluar más detalladamente los posibles efectos de la estadidad, sino también servirá de base para diseñar un plan de acción específico y coherente para promover la participación de empresas puertorriqueñas en dichas exportaciones.

Referencias:

- Alianza Bolivariana para América. 2010. Web. <<http://www.alba-tcp.org/en>>.
- Alicia Barcena, ed. *Comisión Económica para América Latina y el Caribe* 2012. Web. 26 Jan. 2014. <<http://www.eclac.cl/noticias/paginas/8/33638/2012.03.16-ALADI.pdf>>.
- Altmann, Josette. "El alba, Petrocaribe y Centroamérica: ¿intereses comunes?." *Nueva Sociedad*. 219 (2009): 127-144. Web. 26 Jan. 2014. <http://www.nuso.org/upload/articulos/3587_1.pdf>.
- Asociacion Latinoamericana de Integracion. Secretaria General de ALADI. *Estadísticas*. Asociacion Latinoamericana de Integracion, 2012. Web. <<http://www.aladi.org/>>.
- Barcena, Alicia, Antonio Prado, and Hugo Beteta. CEPAL. Unidad de Comercio Internacional e Industria. *Relaciones CARICOM – Centroamérica y la República Dominicana: una ventana de oportunidades de comercio e inversión*. Mexico D.F.: Naciones Unidas, 2012. Web. <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/2/46722/2012-010_CARICOM-L.1057-Rev.2_esp-web.pdf>.
- Bernier, D. (8 de enero de 2014). Internalización con Resultados. *El Nuevo Día*. Recuperado el enero de 2014, de <http://www.elnuevodia.com/columna-internacionalizacionconresultados-1683752.html>
- Committee on World Food Security* FAO, 2012. Web. 26 Jan. 2014. <http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs1112/CFS39Docs/SpecialSession/CFS_39_Special_Session_Alba_Food_Sp.pdf>.
- Cordero, Martha. CEPAL. *El Comercio de los Bienes y Servicios en Centroamerica: Una Nueva Mirada en 2013*. Mexico D.F.: Naciones Unidas 20XX, 2013. Web. <<http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/8/51718/P51718.xml&xsl=/tpl/p9f.xsl&base=>>>.
- García, Dean, Margarita Cruz, et al. Nicaragua. Ministerio de Fomento, Industria y Comercio. *CAFTA-RD: Documento Explicativo*. Web. <<http://www.mific.gob.ni/LinkClick.aspx?fileticket=3bENtRze4UY=&tabid=352&language=en-US>>.

- International Trade Administration. (s.f.). *U.S. Exporting Companies 2011*. Washington, D. C.
- International Trade Administration. (s.f.). *Small & Medium-Sized Companies: Exporters Data Base*. Obtenido de International Trade Administration:
<http://tse.export.gov/EDB/SelectReports.aspx?DATA=ExporterDB>
- International Trade Administration, US Department of Commerce. (s.f.). *State Imports*. Obtenido de Trade Statistics: <http://tse.export.gov/stateimports/TSIREports.aspx?DATA=>
- International Trade Administration, US Department of Commerce. (s.f.). *State Export Data*. Obtenido de Tradestats Express:
<http://tse.export.gov/TSE/TSEReports.aspx?DATA=SED>
- Moreno-Brid, Juan, Juan Rivas, and Jesus Santamaria. CEPAL. *Mexico: Economic growth exports and industrial performance after NAFTA*. Mexico D.F.: Naciones Unidas, 2005. Web. <<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/5/23725/L700.pdf>>.
- "Naftanow.org." *North American Free Trade Agreement*. NAFTA. Web. 26 Jan 2014. <http://www.naftanow.org/about/default_en.asp>.
- Office of the United States Trade Representative. (s.f.). *Trade Agreements*. Obtenido de Office of the United States Trade Representative: <http://www.ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements>
- Pablo Rabczuk, ed. *Departamento de Promoción del Comercio y Desarrollo de la Competitividad*. Santiago: CEPAL, 2010. Web. 26 Jan. 2014. <[http://www.eclac.org/comercio/tpl/contenidos/ALADI Desafios nueva agenda P Rabczuk.pdf](http://www.eclac.org/comercio/tpl/contenidos/ALADI%20Desafios%20nueva%20agenda%20P%20Rabczuk.pdf)>.
- Primera, Maye. "Venezuela ofrece a Petrocaribe petróleo barato a intereses más altos." *El País* [Miami] 3 Jul 2013, n. pag. Web. 26 Jan. 2014. <http://internacional.elpais.com/internacional/2013/07/03/actualidad/1372815347_787936.html>.
- Samen, S. (2010). EXPORT DEVELOPMENT, DIVERSIFICATION, AND COMPETITIVENESS:. Recuperado el enero de 2014, de [http://blogs.worldbank.org/files/growth/ExportDevDiv&CompetitivenessHowDidSomeDevelopingCountriesGotitRightMarch2010\(1\).pdf](http://blogs.worldbank.org/files/growth/ExportDevDiv&CompetitivenessHowDidSomeDevelopingCountriesGotitRightMarch2010(1).pdf)
- Schmidt, Jorge. "Puerto Rico y los tratados de libre comercio." *80 grados* 12 Jul 2013, Columnas n. pag. Web. 26 Jan. 2014. <<http://www.80grados.net/puerto-rico-y-los-tratados-de-libre-comercio/>>.
- Silva, Antonio. Gobierno de Puerto Rico. Camara de Representantes. *Informe Negativo sobre el P. de la C. 860*. San Juan:, 2005. Web. <<http://www.oslpr.org/files/docs/{99E299B1-9D78-4487-808E-CAF32B436E8B}.doc>>. Alianza Bolivariana para América. 2010. Web. <<http://www.alba-tcp.org/en>>.

Capítulo 4: Implicaciones de la estadidad para el comercio exterior y el sector empresarial

Anejo 4.A Estadísticas de Comercios Exportadores

Sector	naics2	Núm.	%	Exportaciones (en miles \$)	Ventas Totales Informadas por Comercios Exportadores (en miles \$)	Ventas Totales Informadas en el Sector (en miles \$)	Exportaciones como % de Ventas Totales (De Empresas que Exportan)	Exportaciones como % de Ventas Totales en el Sector	Participación del Sector en el Total de Exportaciones
Construcción	23	4	1.4	316	363	1,820,000	87%	0.02%	0.00%
Manufactura	31	16	5.61	4,000,000	4,340,000	4,960,000	92%	80.65%	5.76%
Manufactura	32	19	6.67	25,800,000	26,200,000	29,000,000	98%	88.97%	37.15%
Manufactura	33	24	8.42	1,650,000	1,710,000	1,810,000	96%	91.16%	2.38%
Comercio al Por Mayor	42	70	24.56	558,000	3,650,000	7,870,000	15%	7.09%	0.80%
Comercio al Detalle	44	14	4.91	11,100	64,700	4,790,000	17%	0.23%	0.02%
Comercio al Detalle	45	8	2.81	1,561	2,855	1,120,000	55%	0.14%	0.00%
Transportación y Almacenaje	48	4	1.4	8,178	81,400	267,000	10%	3.06%	0.01%
Información	51	2	0.7	231	786	1,410,000	29%	0.02%	0.00%
Finanzas y Seguros	52	5	1.75	1,700	3,678	4,720,000	46%	0.04%	0.00%
Bienes Raíces, Alquiler y Arrendamiento	53	4	1.4	5,448	35,700	836,000	15%	0.65%	0.01%
Servicios Profesionales, Científicos y Técnicos	54	14	4.91	11,500	37,300	928,000	31%	1.24%	0.02%
Apoyo Administrativo y Desperdicios Sólidos	56	1	0.35	644	4,841	351,000	13%	0.18%	0.00%
Servicios Gerenciales y Remediativos y Servicios Educativos	61	2	0.7	6,597	6,597	444,000	100%	1.49%	0.01%
Cuidados de Salud y Asistencia Social	62	4	1.4	3	1,509	1,750,000	0%	0.00%	0.00%
Arte, Entretenimiento y Recreación	71	1	0.35	663	1,829	67,200	36%	0.99%	0.00%
Otros Servicios (excepto Administración Pública)	81	5	1.75	1,130	1,736	248,000	65%	0.46%	0.00%
No identificados	99	88	30.88	37,400,000	39,600,000	48,500,000	94%	77.11%	53.85%

Fuente: Registro Comercial, de la Administración de Fomento Comercial, 2001

Anejo 4.B: Comparación entre Puerto Rico y República Dominicana de participación en organizaciones internacionales

República Dominicana ACP, AOSIS, BCIE, Caricom (observador), CD, CELAC, FAO, G-77, IADB, IAEA, IBRD, ICAO, ICC (comité nacional), ICRM, IDA, IFAD, IFC, IFRCs, IHO, ILO, IMF, IMO, Interpol, IOC, IOM, IPU, ISO (correspondiente), ITSO, ITU, ITUC (NGOs), LAES, LAIA (observador), MIGA, NAM, OAS, OIF (observador), OPANAL, OPCW, PCA, Petrocaribe, SICA (miembro asociado), UN, UNCTAD, UNESCO, UNIDO, Unión Latina, UNWTO, UPU, WCO, WFTU (NGOs), WHO, WIPO, WMO, WTO

Puerto Rico Caricom (observador), Interpol (sub buró), IOC, UNWTO (asociado), UPU

Capítulo 5: La perspectiva de la competitividad en el tema de la estadidad

*Juan Lara Fontáñez
Departamento de Economía
Universidad de Puerto Rico
Recinto de Río Piedras*

A. Introducción

Uno de los temas de interés para el presente estudio es cómo se afectaría la competitividad de Puerto Rico en el escenario de la estadidad. Como se verá en este capítulo, la competitividad está relacionada con el tema de la convergencia, del cual se trató en el capítulo anterior, y, en particular, con el concepto de la “trampa del ingreso mediano” (*middle income trap*). El análisis de la interacción entre convergencia, competitividad y la trampa del ingreso mediano provee un marco teórico fructífero para entender los problemas estructurales de la economía puertorriqueña. En este mismo marco teórico se puede también evaluar cómo las opciones de estatus político pueden condicionar, limitar o propiciar las futuras estrategias de desarrollo económico de la Isla.

El capítulo comienza con una discusión del concepto de competitividad. Luego se hace un repaso de la experiencia de la competitividad en Puerto Rico. Más adelante se discute la relación entre convergencia y competitividad, y en seguida se pasa a discutir la conexión de ambos conceptos con la trampa del ingreso mediano.

Se dedica una sección considerable del capítulo a repasar cuatro índices que se utilizan para medir la competitividad, incluyendo el más conocido, el del Foro Económico Mundial (*World Economic Forum*, WEF). Estos índices se utilizarán más adelante para un análisis cualitativo de la competitividad que se usará para evaluar los posibles efectos de la estadidad en esta importante dimensión de la estructura económica de Puerto Rico.

B. ¿Qué es la competitividad?

Según la definición más básica, la competitividad es la capacidad de competir (DRAE, 2001). Para una empresa, la capacidad de competir consiste en poder colocar sus productos en el mercado y obtener una rentabilidad aceptable, enfrentándose a otras empresas que persiguen los mismos objetivos de penetración de mercado y realización de utilidades.

En un plano más amplio, se puede hablar de competitividad de una industria, o de un país, estado o territorio. En este sentido más amplio, la competitividad adquiere un significado también más amplio. Por ejemplo, refiriéndose a la competitividad al nivel nacional, el WEF la define como “el conjunto de instituciones, políticas y factores que determinan el nivel de productividad de un país” (WEF, 2010). La productividad, a su vez, es el principal determinante del nivel de vida material de los pueblos.

Para las economías avanzadas, la competitividad alude principalmente a su capacidad de adquirir y mantener posiciones de liderazgo global en el comercio, las finanzas y la tecnología. En cambio, en el caso de los países en vías de desarrollo, se trata no solo de su posicionamiento en los mercados internacionales, sino que se incluye también la capacidad de mantener altas tasas de crecimiento económico y un ritmo sostenido de transformación estructural para avanzar en el proceso de desarrollo económico y social. Un elemento importante de la competitividad en los países en vías de desarrollo es poder atraer inversión externa, especialmente en las áreas de alta tecnología, que promueven el aprendizaje y la innovación.

En las últimas décadas, el tema de la competitividad se ha convertido en una preocupación de política pública, tanto en los países avanzados como en los que aún están en vías de desarrollo. Muchos países —como México y República Dominicana, para citar solo dos ejemplos cercanos— han creado entidades a nivel nacional para definir e implantar políticas de competitividad.

C. La competitividad de Puerto Rico

Al igual que en otros países, en Puerto Rico hay mucho interés y preocupación por el tema de la competitividad. Tanto el Gobierno como la casi totalidad de las entidades del sector privado han desarrollado proyectos para superar los factores que limitan la competitividad de la economía puertorriqueña. El tema ha sido estudiado, además, por varios investigadores académicos y profesionales.

Según la Comisión Económica para la América Latina y el Caribe (CEPAL), “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 quizás desde antes” (CEPAL, 2005, 116). De manera similar, el Banco de la Reserva Federal de Nueva York ha indicado que la Isla “ha estado operando por debajo de su potencial por algún tiempo y la competitividad de la economía continúa deteriorándose” (FRBNY, 2012, 7). Señalamientos del mismo tenor se pueden encontrar en otros documentos sobre el tema.

Por otro lado, parece haber también un consenso de que Puerto Rico cuenta con ventajas competitivas realizadas y potenciales, y que puede revertir la pérdida de competitividad que ha sufrido en el pasado. Así lo indican tanto la CEPAL como el FRBNY. Por ejemplo, la CEPAL cita evidencia de ciertas ventajas competitivas en la manufactura y el turismo, mientras que el FRBNY indica que Puerto Rico tiene algunas características que la hacen una economía fuerte y con el potencial de ser altamente competitiva.

Entre los factores positivos para la competitividad de la Isla se citan el acervo de capital humano, una infraestructura física relativamente bien desarrollada, y la afinidad de los empresarios y profesionales puertorriqueños con la cultura estadounidense de negocios.

En el lado negativo figuran los costos de hacer negocios —entre los que se destaca el costo energético— la burocracia de permisos y reglamentación, y la alta incidencia de crímenes violentos.

El FRBNY, por ejemplo, identifica los cinco retos siguientes a la competitividad de Puerto Rico:

1. Mejorar las oportunidades en el mercado de trabajo,
2. Desarrollar el capital humano,
3. Reducir los costos de hacer negocios,
4. Movilizar las finanzas para apoyar los negocios y el crecimiento económico, y
5. Reducir la dependencia de una industria declinante.

Excepto por el último de estos cinco retos, los demás han sido comentados por muchos otros analistas, incluyendo a la CEPAL y entidades del sector privado de Puerto Rico. Es de interés que muchos de estos problemas estructurales representan, simultáneamente, áreas de oportunidad para el desarrollo futuro de la economía puertorriqueña. También es de interés que estas facetas de la competitividad identificadas por el FRBNY coinciden con algunos de las categorías que se incluyen en los diversos índices de competitividad.

D. Retos a la competitividad de Puerto Rico

Además de los eventos adversos que han golpeado la competitividad de la Isla en las pasadas décadas (incluyendo los *shocks* energéticos y la eliminación de la Sección 936), la competitividad también se ve amenazada hacia el futuro por factores externos e internos, algunos de los cuales se relacionan con el estatus político de la Isla. Algunos de estos factores se enumeran a continuación.

Factores externos:

- El avance de la globalización, que implica un número creciente de países competidores en el escenario mundial.
- El ascenso de China, India y otras economías emergentes de gran tamaño y fuerte competitividad.
- Los tratados de libre comercio de Estados Unidos con países de nuestra región, especialmente los de Centroamérica, República Dominicana, Colombia y México.
- La falta de apoyo del Gobierno de Estados Unidos para las políticas de promoción industrial en Puerto Rico.

Factores internos:

- Los costos de iniciar y operar actividades productivas en la Isla.
- El debilitamiento del sistema financiero de Puerto Rico, especialmente del sector bancario.
- El alto costo de la energía eléctrica y la dependencia del petróleo para la generación de electricidad.

- La limitada capacidad fiscal del Gobierno de Puerto Rico.
- La ausencia de ejecución de proyectos estratégicos de un alto potencial económico (por ejemplo, el Puerto de Las Américas en Ponce).
- La injerencia de la política partidista en la administración pública y el debilitamiento del sistema de mérito en el servicio público.

Estos retos resaltan la urgencia de que el Gobierno, el sector privado y la sociedad civil de Puerto Rico desarrollen estrategias efectivas de fortalecimiento de la competitividad, incluyendo, pero sin limitarse a, programas de incentivos contributivos para la inversión productiva en la manufactura, el turismo y otras ramas de actividad.

E. Competitividad y convergencia

El tema de la competitividad está íntimamente ligado al de la convergencia. En la medida en que las economías en vías de desarrollo mejoran su competitividad, logran también acelerar su crecimiento y se sitúan en una senda de convergencia con las economías más desarrolladas. La convergencia presupone competitividad de parte de las economías emergentes.

La teoría del crecimiento económico postula que las economías pobres tienden a acercarse a las economías ricas con el paso del tiempo. A esta predicción de la teoría se le conoce con el nombre de la hipótesis de la convergencia. La hipótesis principal respecto a la convergencia establece que los países menos desarrollados crecen a un ritmo más acelerado que los países avanzados, y en el largo plazo pueden alcanzar niveles de producción e ingreso similares a los de estos últimos. La evidencia empírica no valida completamente esta predicción teórica, pero los estudios del tema constituyen un área importante en el análisis del desarrollo económico.

En Puerto Rico se han identificado períodos de convergencia que, en general, coinciden con los de mejoría en la competitividad. Y, por el contrario, en los períodos de erosión de la competitividad se detiene la convergencia e incluso se observa divergencia. La CEPAL (2005) identifica el período 1947 a 1971 como el de “la trayectoria convergente inicial”, y en ese período la economía de la Isla estaba viviendo el auge de la industrialización basada en el aprovechamiento de ciertas ventajas competitivas. Por el contrario, el período de 1971 a 1986 — cuando la economía puertorriqueña fue golpeada por la crisis energética y el colapso de la industria petroquímica— fue uno de divergencia. Por supuesto, los últimos diez años han sido también de divergencia, debido a la crisis económica que comenzó a mediados de la década pasada.

En el caso de Puerto Rico, la teoría de la convergencia se vinculó al tema de la estadidad en un estudio que fue parte de una tesis doctoral en economía (Lefort, 1997). El autor hizo un análisis de convergencia, comparando el crecimiento económico de Puerto Rico con el de varios estados de Estados Unidos e incluso con otros países de América Latina y el Caribe. Sus

hallazgos reflejan que no hay convergencia entre Puerto Rico y Estados Unidos, lo cual el autor atribuye a la falta de una integración completa de la economía de la Isla a la de los 50 estados. Según Lefort, es erróneo pensar que la economía de Puerto Rico debe converger con la de Estados Unidos antes de acceder a la estadidad. Más bien, según su perspectiva, la estadidad es una condición necesaria para que ocurra la convergencia, ya que haría a la economía de la Isla una similar a la de Estados Unidos, sentando así las bases para la convergencia.

El análisis de Lefort es técnicamente sofisticado, pero sus supuestos y conclusiones son cuestionables. Según el autor, un cambio de estatus hacia la estadidad reduciría la incertidumbre política, generaría un sistema legal estable, uniformaría la institucionalidad de la Isla con la de Estados Unidos, permitiría el acceso a un mercado más amplio y aumentaría las ayudas federales que llegan a la Isla. Ignora el autor que en los casi 100 años de la relación política de Puerto Rico con Estados Unidos que habían transcurrido para la fecha en que se realizó su estudio, la Isla ya había alcanzado un alto grado de convergencia institucional con Estados Unidos, incluyendo el establecimiento de un sistema legal estable y un ambiente de muy baja incertidumbre política. Pasa también por alto el hecho de que la economía de la Isla experimentó un período de casi tres décadas de alto crecimiento económico —entre los 1940s y 1970s—, comportándose tal como lo predice la hipótesis de la convergencia sin estar encaminada hacia la estadidad.

Más importante aún es el hecho de que Lefort ignora el papel que jugaron la innovación institucional y la política industrial de las administraciones de Rexford G. Tugwell y Luis Muñoz Marín en la convergencia institucional y económica con Estados Unidos que ocurrió durante el período señalado. Esa parte de la historia económica de la Isla demuestra que la convergencia no es un proceso automático, sino que responde a la gestión de desarrollo que el liderato del país sea capaz de desplegar. La visión de Lefort de que la estadidad por sí sola garantizaría una transformación positiva de la economía de la Isla choca con la experiencia histórica: la convergencia que se ha visto en la Isla no se dio hasta que administraciones de Puerto Rico —no federales— acometieron de manera deliberada los retos de la modernización y la industrialización.

Rodrik (2011) provee la pauta para una vinculación de la convergencia y la competitividad al identificar industrias de alta productividad que pueden ayudar a un país a situarse en una “escalera automática” hacia la convergencia. Estas industrias (un ejemplo es la industria automotriz) encierran la promesa de aumentos rápidos y prácticamente garantizados en la productividad, contribuyendo así a un crecimiento más rápido y a una mejoría sostenida en la competitividad. Se establece también un vínculo con la política de promoción industrial, ya que —según Rodrik— los países no pueden insertarse en esas actividades industriales sin algún tipo de apoyo gubernamental mediante instrumentos de política industrial.

Los temas de competitividad, convergencia y política industrial se entrelazan en el concepto de “la trampa del ingreso mediano”, que describe el estancamiento relativo de una economía que ha perdido su impulso inicial de competitividad y convergencia. El caso de Puerto Rico es buen ejemplo de la trampa del ingreso mediano.

F. La competitividad y la trampa del ingreso mediano

A raíz de la industrialización, el mundo ha sufrido una serie de transformaciones que han permitido el desarrollo de nueva tecnología hasta la actualidad. Los países que a principios de siglo eran de ingreso alto se encontraban mucho más avanzados que el resto; principalmente por ser los pioneros en la investigación y el desarrollo de las tecnologías del momento. Muchos países en vías de desarrollo comenzaron un proceso de implantación de las tecnologías que ya habían creado los países industrializados. Al transformar sus economías a unas intensivas en mano de obra, este grupo de países experimentó un crecimiento económico alto debido, en esencia, a que se hicieron más competitivos que aquellos que aún no importaban estas tecnologías y transformaban su economía.

Si bien en los inicios parecía que la brecha entre los países desarrollados y los que se encontraban en vías de desarrollo se cerraba aceleradamente y que se movían rumbo a la convergencia, muchos de ellos han quedado atrapados en lo que se conoce como la “trampa del ingreso medio”. Este concepto —introducido por Indermit Gill y Hoomi Kharas en su artículo “An East Asian Renaissance: Ideas for Economic Growth” (2007) — ha sido desarrollado posteriormente en la literatura económica para explicar la situación en que, a pesar del crecimiento económico acelerado de estos países en los primeros años de su industrialización, no se han convertido en países de ingreso alto.

Distintas investigaciones explican que, en los inicios de la industrialización de estos países, su competitividad aumenta, y logran incrementar su producción y reducir los costos de la misma frente a sus homólogos. Una vez que alcanzan el estatus de países de ingreso medio, con salarios más altos, su crecimiento económico merma. Esto se debe a que su competitividad se ve obstaculizada, tanto por los países de ingresos altos como por los de ingresos bajos.

Por el lado de los países de ingreso alto, la innovación y el constante desarrollo de nuevas tecnologías aumenta su productividad y competitividad, aun con salarios altos; ya que la producción por trabajador es mayor. Por el lado de los países de ingreso bajo, muchos de ellos se encuentran en las etapas iniciales de industrialización, de esa carrera por el desarrollo, con salarios más bajos; lo cual también los vuelve más competitivos que los países de ingreso medio.

Agénor, Canuto y Jelenic —en su artículo “Avoiding Middle-Income Growth Traps” (2012) — explican que había aproximadamente 101 países de ingreso medio para 1960; y que en 2008 solo 13 se habían convertido en países de ingreso alto. Por lo tanto, casi medio siglo después, la gran mayoría han permanecido atrapados en este nivel, en la “trampa del ingreso medio”.

Gill y Kharas (2007), Foxley (2012), así como Agénor, Canuto y Jelenic (2012), y Flaaen, Ghani y Mishra (2013), consideran que la salida a esta trampa radica en varios factores: garantizar los derechos de propiedad, contar con una infraestructura avanzada que permita integrar nuevas tecnologías, reformar el mercado de trabajo para disminuir las rigideces y el costo de contratación y despido, educar a la población para que haya innovación, crear

programas dirigidos a la investigación y desarrollo de nuevas tecnologías, formar trabajadores para las industrias de tecnología avanzada, entre otras medidas que promuevan la competitividad de este grupo de países. De esta manera, incursionarán en la competencia con los países de ingresos altos.

De modo que la historia económica del siglo XX nos ha permitido constatar que son muy pocos los países que han pasado de tener ingresos bajos a ingresos altos. La mayoría de estos países han quedado atrapados entre ambos grupos de países, en la “trampa del ingreso medio”, al no poder competir contra la mano de obra barata de los países de ingresos bajos, ni con la innovación y nuevas tecnologías de los países de ingresos altos. La solución no está en retroceder hacia los salarios e ingresos bajos, sino en avanzar en esta carrera por el desarrollo a través de una transición en la estructura económica hacia la investigación, innovación y competitividad.

G. Cómo medir la competitividad: índices de variables clave

Hay varios índices de competitividad internacional que se han desarrollado para viabilizar la medición y comparación del estado de la competitividad en los diferentes países del planeta. En esta sección se describen cuatro de los índices más conocidos y utilizados.

G.1 El Índice de Competitividad Global del World Economic Forum (WEF)

(http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf)

Este índice, quizás el mejor conocido de todos, incluye a Puerto Rico desde el año 2007-08. Está compuesto por doce pilares, compuestos cada uno de ellos por un grupo de variables. Algunas de las variables se obtienen de forma cuantitativa y otras de forma cualitativa (mediante encuestas). Los pilares se enumeran a continuación, mientras que las variables detalladas se presentan en el **Apéndice 5.A**.

1. Instituciones
2. Infraestructura
3. Entorno macroeconómico
4. Salud y educación primaria
5. Educación superior y entrenamiento
6. Eficiencia del mercado de bienes
7. Eficiencia del mercado laboral
8. Desarrollo del mercado financiero
9. Preparación tecnológica
10. Tamaño del mercado
11. Sofisticación de los negocios
12. Innovación

Puerto Rico está incluido en el índice competitividad del WEF desde hace varios años. La puntuación obtenida por la Isla ha variado de año en año, pero en ocasiones ha alcanzado niveles distinguidos, como, por ejemplo, ser de las economías más competitivas en América Latina.

G.2 *Índice Doing Business, de la International Finance Corporation y el Banco Mundial* (<http://espanol.doingbusiness.org/>)

Este índice también incluye a Puerto Rico. Enfocado en la relativa facilidad o dificultad de establecer y operar un negocio, este índice de competitividad evalúa, de forma cuantitativa, las economías de 189 países en diez clasificaciones diferentes. Para cada clasificación hay un número de indicadores. Las clasificaciones utilizadas se enumeran a continuación, mientras que las variables de cada clasificación se detallan en el **Apéndice 5.A**.

1. Apertura de un negocio
2. Manejo de permisos de construcción
3. Obtención de electricidad
4. Registro de propiedades
5. Obtención de crédito
6. Protección de los inversores
7. Pago de impuestos
8. Comercio transfronterizo
9. Cumplimiento de contratos
10. Resolución de la insolvencia

Las metodologías para cada una de las clasificaciones se pueden encontrar en <http://espanol.doingbusiness.org/methodology>. El informe para Puerto Rico se puede encontrar en: <http://espanol.doingbusiness.org/data/exploreconomies/puerto-rico>.

G.3 *El Índice del World Competitiveness Yearbook- International Institute for Management Development (IMD)* (<http://www.imd.org/>)

Puerto Rico no está incluido en este índice que presenta las posiciones para 60 economías alrededor del mundo. Para calcular el índice, dos terceras partes de la información (130 datos) se recopilan a través de datos estadísticos y el resto (116 datos) mediante encuestas a empresas sobre el mismo país donde se encuentran.

Toma en consideración cuatro factores; cada uno de ellos, a su vez, subdividido en cinco subfactores, para un total de veinte variables. Cada variable tiene el mismo peso de evaluación (5%). Los factores cuatro se enumeran a continuación. La lista detallada de subfactores aparecen en el **Apéndice 5.A**:

1. Desempeño económico
2. Eficiencia gubernamental
3. Eficiencia empresarial

4. Infraestructura

La metodología para computar el índice se explica en: <http://www.imd.org/wcc/research-methodology/> y <http://www.imd.org/uupload/imd.website/wcc/methodology.pdf>. Los resultados que resumen este índice se presentan en el siguiente enlace, pero no de forma detallada, ya que es un servicio de suscripción:

<http://www.imd.org/uupload/IMD.WebSite/wcc/WCYResults/1/scoreboard.pdf>.

G.4 El Índice de Competitividad Internacional del Instituto Mexicano para la Competitividad

(<http://imco.org.mx/indices#>)

Puerto Rico no está incluido en este índice. Según lo describe el propio instituto que lo elabora: “El Índice de Competitividad Internacional de IMCO evalúa y compara la capacidad de las economías más importantes y avanzadas del mundo para atraer y retener talento e inversión”. Utiliza varios subíndices para elaborar el índice general, que son:

1. Sistema de Derecho confiable y objetivo.
2. Manejo sustentable del medio ambiente.
3. Sociedad incluyente, preparada y sana.
4. Economía estable.
5. Sistema político estable y funcional.
6. Mercados de factores eficientes.
7. Sectores precursores de clase mundial.
8. Gobierno eficiente y eficaz.
9. Aprovechamiento de las relaciones internacionales.
10. Innovación y sofisticación en los sectores económicos.

El índice está concentrado en 46 economías de gran escala, de tamaño similar al de México. Aunque mencionan sus diez subíndices, no detallan cuáles son las variables que inciden en cada uno de ellos. El índice completo se encuentra en el siguiente enlace, a partir de la página 149: <http://imco.org.mx/wp-content/uploads/internacional/ICI2013-completo.pdf>.

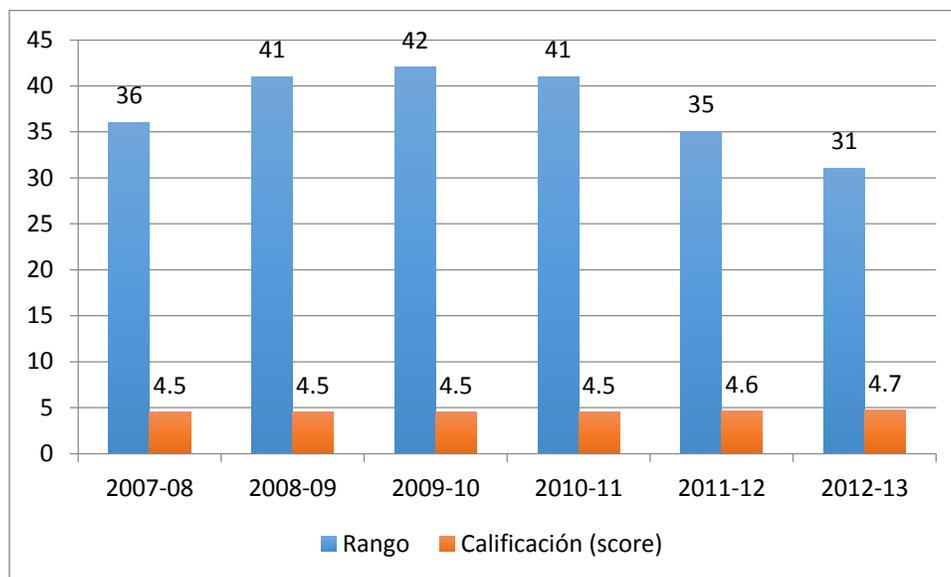
H. La competitividad de Puerto Rico según el Índice de Competitividad del WEF

En el índice del WEF, Puerto Rico ha mejorado su rango y calificación en los últimos años. [Nota: En este índice, el rango es mejor mientras más bajo sea; el país con el rango de 1 está en el primer lugar. Lo contrario ocurre con la calificación, la cual se mide de 1 a 7.]

Las puntuaciones del WEF para Puerto Rico demuestran que, a pesar de los retos económicos a los que se enfrenta, cuenta con fundamentos para ser competitiva en la economía global. De hecho, en la última edición del índice, correspondiente al año 2013-14, Puerto Rico

logró colocarse en la lista —encabezada por Suiza— de los primeros 30 países, con el rango de 30. Al analizar el detalle del índice para el año 2012-13, se observó que los puntos más fuertes de Puerto Rico fueron la educación y capacitación a nivel superior, la sofisticación de los negocios, la eficiencia de los mercados de bienes y la innovación.

Rango y calificación (score) de Puerto Rico en el Índice de Competitividad del WEF



**Pilares de la competitividad de Puerto Rico,
según el Índice de Competitividad Global, WEF**

PILAR	RANGO	CALIFICACIÓN	CATEGORÍA
Capacitación y educación superior	24	5.2	Potenciadores de eficiencia
Sofisticación de los negocios	24	4.9	Factores de innovación y sofisticación
Eficiencia de los mercados de bienes	26	4.9	Potenciadores de eficiencia
Innovación	27	4.4	Factores de innovación y sofisticación
Desarrollo del mercado financiero	29	4.7	Potenciadores de eficiencia
Instituciones	38	4.6	Requisitos Básicos
Eficiencia del mercado de trabajo	38	4.6	Potenciadores de eficiencia
Aptitud tecnológica	41	4.7	Potenciadores de eficiencia
Ambiente macroeconómico	48	5.0	Requisitos Básicos
Infraestructura	58	4.2	Requisitos Básicos
Tamaño de mercado	68	3.6	Potenciadores de eficiencia
Educación y salud primarias	75	5.6	Requisitos Básicos

Fuente: World Economic Forum

Nótese, por otra parte, que los puntos menos fuertes o más débiles que se señalan de la competitividad de Puerto Rico son en áreas críticas como la infraestructura, y la educación y salud primarias. Ambos puntos son críticos para el desarrollo, y el segundo lo es también para la justicia social. Ambos son, afortunadamente, mejorables con la inversión y la diligencia apropiadas. En cuanto al tamaño del mercado, que se presenta como una debilidad relativa, ese es un asunto mayormente fuera del control de la política pública, ya que depende más que nada de la geografía y la demografía.

I. Estadidad, convergencia y competitividad: un análisis cualitativo

El tema de la competitividad tiene relación directa con el del estatus político, aunque algunos de los vínculos son sutiles mientras otros son evidentes. En un reciente seminario de la Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico, dirigido por el exdecano y profesor emérito David Helfeld, se estudiaron los poderes de la Isla en su actual estatus político. El propio profesor Helfeld resumió uno de los hallazgos principales con las siguientes palabras: “Dos artículos que tratan de los programas gubernamentales en marcha sirven para confirmar la tesis del seminario de que Puerto Rico tiene todos los poderes de un estado para gobernar sus asuntos internos y otros dos demuestran convincentemente cómo se pueden ejercer plenamente estos poderes para crear soluciones innovadoras para promover la economía de Puerto Rico” (Helfeld, 2011).

Esta opinión jurídica, unida al posicionamiento de Puerto Rico en el Índice WEF, abona la hipótesis de que Puerto Rico no requiere la estadidad para apuntalar su competitividad interna y global, contrario a lo que plantean algunos investigadores, como Lefort.

Por otro lado, hay algunos factores importantes que inciden en la competitividad que sí son sensitivos al estatus político. Por ejemplo, en el Índice de Competitividad Internacional del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) —compuesto por diez subíndices— hay dos subíndices que, si se aplicaran a Puerto Rico, tendrían posiblemente que evaluarse a la luz del estatus político de la Isla. Uno de ellos es el subíndice 8: Aprovechamiento de las relaciones internacionales. “Este subíndice califica en qué medida los países capitalizan su relación con el exterior para ser más competitivos”, según la documentación pertinente. El otro es el subíndice 6: Mercados de factores eficientes, el cual —según su descripción— “califica la eficiencia de los mercados de factores de producción” —es decir, los mercados de los insumos que utilizan las empresas para sus actividades productivas (IMCO, 2013).

El primero de estos subíndices se refiere a una de las áreas reservadas al Gobierno federal en el estatus actual de Puerto Rico. La Isla tiene cierto margen de acción, aunque limitado, para establecer lazos internacionales para promover la inversión y el comercio. En la actualidad, el Departamento de Estado de Puerto Rico está desarrollando una iniciativa de internacionalización que aprovecha precisamente ese margen de acción que le permite el estatus político vigente. La

pregunta clave en el contexto de este estudio es si la estadidad ampliaría o reduciría dicho margen de acción.

El subíndice 6 enmarca el tema del mercado de trabajo, en el cual en Puerto Rico tiene un nivel de desarrollo muy inferior al alcanzado en los 50 estados federados. Una parte importante de la problemática laboral en Puerto Rico es cómo los programas federales de asistencia pública afectan los incentivos para trabajar, por un lado, y, por el otro, cómo la legislación federal de salario mínimo afecta los incentivos para crear empleos.

Este asunto tan fundamental para la competitividad y el desarrollo de la economía puertorriqueña ha sido de difícil abordaje bajo el estatus actual, y lo sería más en un estado federado. Recuérdese que el Banco de la Reserva Federal de Nueva York recomendó, en su estudio del 2012, gestionar una exención federal que permita establecer un salario submínimo para facilitar la contratación de jóvenes que entran al mercado de trabajo por primera vez.

Un análisis cualitativo de los determinantes de la competitividad lleva, por lo tanto, a la conclusión de que la estadidad no solo no es una “escalera automática” hacia la competitividad y la convergencia, como parecen argumentar Lefort y otros proponentes de esa fórmula de estatus, sino que incluso puede ser un impedimento al desarrollo de áreas críticas de la competitividad como la integración a la economía global y el desarrollo de un mercado de trabajo eficiente.

Referencias

- Agénor, P., Canuto, O., & Jelenic, M. (2012). *Avoiding Middle-Income Growth Traps*. Recuperado de Banco Mundial: http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2012/11/21/000333038_20121121005934/Rendered/PDF/NonAsciiFileName0.pdf
- CEPAL. (2005). *Globalización y desarrollo: desafíos de Puerto Rico frente al Siglo XXI*. Libros de la CEPAL No. 84. México, D.F.
- Federal Reserve Bank of New York. (2012). *Report on the Competitiveness of Puerto Rico's Economy*. Nueva York.
- Flaen, A., Ghani, E., & Mishra, S. (2013). *How to Avoid Middle-Income Traps? Evidence from Malaysia*. Recuperado de Banco Mundial: <http://siteresources.worldbank.org/EXTPREMNET/Resources/EP120.pdf>
- Foxley, A. (2012). *La trampa del ingreso medio: el desafío de esta década para América Latina*. (U. Editores, Ed.) Recuperado de Corporación de Estudios para Latinoamérica: http://www.cieplan.org/media/publicaciones/archivos/308/Libro_Digital_La_trampa_del_ingreso_medio.pdf
- Gill, I., & Kharas, H. (2007). *An East Asian Renaissance: Ideas for Economic Growth*. Recuperado de Banco Mundial:

http://siteresources.worldbank.org/INTEASTASIAPACIFIC/Resources/226262-1158536715202/EA_Renaissance_execsumm.pdf

Indicadores Internacionales Recuperado de Competitividad

<http://www.consultorapsg.com.mx/competitividad%20mexico.pdf>

México en los índices de competitividad. Recuperado de

<http://www.economia.gob.mx/comunidad-negocios/competitividad-normatividad/indices>

Revista CEPAL, (2010) Un índice regional de competitividad para un país. Recuperado de

<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/41914/RVE102Benzaquenetal.pdf>

Anejo 5.A: Índices de Competitividad

En este anejo se presentan los componentes detallados de los índices de competitividad que se presentan en el Capítulo 5.

El Índice de Competitividad Global del World Economic Forum (WEF)

(http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf)

Este índice, quizás el mejor conocido de todos, incluye a Puerto Rico desde el año 2007-08. Está compuesto por 12 pilares, compuestos cada uno de ellos por un grupo de variables. Algunas de las variables se obtienen de forma cuantitativa y otras de forma cualitativa (mediante encuestas). Los pilares y sus respectivas variables se presentan a continuación.

Instituciones

- Derechos de propiedad
- Protección a la propiedad intelectual
- El desvío de fondos públicos
- La confianza pública en los políticos
- Pagos irregulares y sobornos
- Independencia judicial
- El favoritismo en las decisiones de los funcionarios del Gobierno
- Despilfarro en el gasto público
- Carga de la regulación gubernamental
- Eficiencia en el marco legal para resolver disputas
- Eficiencia del marco legal en registros
- Transparencia en las políticas del Gobierno
- Costos de negocio del terrorismo
- Costos de negocio de la delincuencia y la violencia
- Crimen organizado
- Fiabilidad de los servicios de policía
- Comportamiento ético de las empresas
- Fuerza de las normas de auditoría y presentación de informes
- Eficacia de los consejos de administración
- Protección de los intereses de los accionistas minoritarios
- Fuerza de protección de los inversores

Infraestructura

- Calidad de la infraestructura general
- Calidad de carreteras
- Calidad de la infraestructura ferroviaria
- Calidad de la infraestructura portuaria
- Calidad de la infraestructura del transporte aéreo

Disponibilidad de asientos de avión

Calidad del suministro eléctrico

Suscripciones de teléfono móvil

Líneas de telefonía fija

Entorno macroeconómico

Saldo presupuestario del Gobierno

Ahorro nacional bruto

Variación en la inflación, cambio % anual

Deuda pública

Calificación crediticia del país

Salud y educación primaria

Impacto de la malaria en los negocios

Casos de malaria

Impacto de la tuberculosis en los negocios

Casos de tuberculosis

Impacto del HIV/SIDA en los negocios

Prevalencia del HIV (% de la población adulta)

Mortalidad infantil

Expectativa de vida en años

Calidad de la educación primaria

Alumnos matriculados en la escuela primaria

Educación superior y entrenamiento

Alumnos matriculados en instituciones de educación secundaria

Alumnos matriculados en instituciones de educación terciaria

Calidad del sistema educativo

Calidad de la educación en ciencias y matemáticas

Calidad de las escuelas de gestión

Acceso a internet en las escuelas

Disponibilidad de servicios de investigación y entrenamiento

Actividades de formación de personal

Eficiencia del mercado de bienes

Intensidad de la competencia local

Extensión del dominio del mercado

Eficacia de la política antimonopolio

Efecto de los impuestos sobre los incentivos para invertir

Tasa de impuesto total

Procedimientos para comenzar un negocio

Número de días para iniciar un negocio

Costos de la política agrícola

Prevalencia de las barreras comerciales
Aranceles comerciales
Prevalencia de la propiedad extranjera
Impacto en el negocio de las normas del FDI
Carga de los procedimientos aduaneros
Importaciones como porcentaje del PIB
Grado de orientación al cliente
Sofisticación del comprador

Eficiencia del mercado laboral

Cooperación en las relaciones entre trabajadores y empleadores
Flexibilidad en la determinación de los salarios
Prácticas en la contratación y el despido
Costos del despido, en semanas de salario
Efecto de los impuestos sobre los incentivos al trabajo
Pago y productividad
Confianza en la gestión profesional
Capacidad del país para retener el talento
Mujeres en la fuerza laboral, con relación a los hombres

Desarrollo del mercado financiero

Disponibilidad de servicios financieros
Asequibilidad de los servicios financieros
Financiamiento a través del mercado de valores local
Facilidad de acceso a los préstamos
Disponibilidad del capital
Solidez de los bancos
Reglamento en la bolsa de valores
Índice de derechos legales

Preparación tecnológica

Disponibilidad de las últimas tecnologías
Absorción de la tecnología a través de la empresa
FDI y la transferencia de tecnología
Personas que utilizan internet
Suscripciones a internet de banda ancha fija
Kilobytes de internet de banda ancha por usuario
Suscripciones a banda ancha móvil

Tamaño del mercado

Índice de tamaño del mercado interno
Índice de tamaño del mercado extranjero
PIB

Exportaciones como porcentaje del PIB

Sofisticación de los negocios

Cantidad de proveedores locales
Calidad de los proveedores locales
Estado de desarrollo de racimos
Naturaleza de la ventaja competitiva
Amplitud de la cadena
Control de la distribución internacional
Sofisticación el proceso de producción
Alcance de la comercialización
Disposición a delegar autoridad

Innovación

Capacidad de innovación
Calidad de las instituciones de investigación científica
Gasto de las compañías en investigación y desarrollo
Colaboración entre las universidades e industrias en investigación y desarrollo
Adquisición del Gobierno en productos de alta tecnología
Disponibilidad de científicos e ingenieros

Solicitudes de patentes

Número de patentes

Puerto Rico está incluido en el índice competitividad del WEF desde hace varios años. La puntuación obtenida por la Isla ha variado de año en año, pero en ocasiones ha alcanzado niveles distinguidos, como, por ejemplo, ser de las economías más competitivas en América Latina.

Índice Doing Business, de la International Finance Corporation y el Banco Mundial
(<http://espanol.doingbusiness.org/>)

Este índice también incluye a Puerto Rico. Enfocado en la relativa facilidad o dificultad de establecer y operar un negocio, este índice de competitividad evalúa las economías de 189 países en 10 clasificaciones diferentes, de forma cuantitativa. Para cada clasificación hay un número de indicadores. Las clasificaciones utilizadas con sus indicadores son los siguientes:

Apertura de un negocio

Procedimientos (número)
Tiempo (días)
Costo (% del ingreso per cápita)
Requisito de capital mínimo pagado (% del ingreso per cápita)

Manejo de permisos de construcción

Procedimientos (número)
Tiempo (días)
Costo (% del ingreso per cápita)

Obtención de electricidad

- Procedimientos (número)
- Tiempo (días)
- Costo (% del ingreso per cápita)

Registro de propiedades

- Procedimientos (número)
- Tiempo (días)
- Costo (% del ingreso per cápita)

Obtención de crédito

- Índice de fortaleza de los derechos legales (escala de 0 a 10)
- Índice de alcance de la información crediticia (escala de 0 a 6)
- Cobertura de registros públicos (% de adultos)
- Cobertura de organismos privados (% de adultos)

Protección de los inversores

- Índice de grado de transparencia (escala de 0 a 10)
- Índice de responsabilidad de los directores (escala de 0 a 10)
- Índice de facilidad para juicios de accionistas (escala de 0 a 10)
- Índice fortaleza de protección de inversores (escala de 0 a 10)

Pago de impuestos

- Pagos (número por año)
- Tiempo (horas por año)
- Impuesto a las ganancias (%)
- Impuestos laborales y contribuciones (%)
- Otros impuestos (%)
- Tasa de impuestos total (% de ganancia)

Comercio transfronterizo

- Documentos para exportar (número)
- Tiempo para exportar (días)
- Costo de exportación (dólares por contenedor)
- Documentos para importar (número)
- Tiempo para importar (días)
- Costo de importación (dólares por contenedor)

Cumplimiento de contratos

- Tiempo (días)
- Costo (% de cantidad demandada)
- Procedimientos (número)

Resolución de la insolvencia

- Tiempo (años)
- Costo (% de los bienes)

Tasa de recuperación (centavos por dólar)

Las metodologías para cada una de las clasificaciones se pueden encontrar en <http://espanol.doingbusiness.org/methodology>

El informe para Puerto Rico se puede encontrar en:

<http://espanol.doingbusiness.org/data/exploreconomies/puerto-rico>

El Índice del World Competitiveness Yearbook- International Institute for Management Development (IMD)

(<http://www.imd.org/>)

Puerto Rico no está incluido en este índice. Este índice presenta las posiciones para 60 economías alrededor del mundo. Toma en consideración cuatro (4) factores; cada uno de ellos, a su vez, subdividido en cinco (5) sub-factores, para un total de 20 variables. Cada variable tiene el mismo peso de evaluación (5%).

Para calcular el índice, dos terceras partes de la información (130 datos) son recopilados a través de datos estadísticos y el resto (116 datos) son recopilados a través de encuestas a empresas sobre el mismo país donde se encuentran.

Los factores y sub-factores son los siguientes:

Desempeño económico

- Economía doméstica
- Comercio internacional
- Inversión internacional
- Empleo
- Precios

Eficiencia gubernamental

- Finanzas públicas
- Política fiscal
- Marco institucional
- Legislación empresarial
- Marco social

Eficiencia empresarial

- Productividad
- Mercado laboral
- Finanzas
- Prácticas de manejo
- Actitudes y valores

Infraestructura

- Infraestructura básica
- Infraestructura tecnológica
- Infraestructura científica

Salud y medio ambiente

Educación

La metodología para computar el índice queda explicada en:

<http://www.imd.org/wcc/research-methodology/>

<http://www.imd.org/uupload/imd.website/wcc/methodology.pdf>

Los resultados en resumen de este índice se presentan en el siguiente enlace, pero no de forma detallada, ya que es un servicio de suscripción:

<http://www.imd.org/uupload/IMD.WebSite/wcc/WCYResults/1/scoreboard.pdf>

El Índice de Competitividad Internacional del Instituto Mexicano para la Competitividad

(<http://imco.org.mx/indices#>)

Puerto Rico no está incluido en este índice. Según lo describe el propio instituto que lo elabora, “El Índice de Competitividad Internacional de IMCO evalúa y compara la capacidad de las economías más importantes y avanzadas del mundo para atraer y retener talento e inversión.” Utiliza varios subíndices para elaborar el índice general. Los mismos son:

Sistema de Derecho confiable y objetivo.

Se describe de la siguiente manera: Este subíndice tiene por objeto calificar la existencia y observancia generalizada de reglas claras, libertades y garantías indispensables para un correcto desempeño económico. Para ello, incorpora los principales aspectos de certeza jurídica en la interacción entre personas, empresas y gobiernos en la economía y en la sociedad, como base fundamental para incentivar la inversión y la sana competencia. También evalúa los niveles de seguridad pública y de corrupción en una sociedad.

Manejo sustentable del medio ambiente.

Se describe de la siguiente manera: Este subíndice califica tanto el estado de conservación ambiental como la interacción entre los recursos naturales, las actividades productivas y la población. El subíndice refleja la sustentabilidad ambiental como condición indispensable para generar crecimiento y desarrollo en el largo plazo.

Sociedad incluyente, preparada y sana.

Se describe de la siguiente manera: Este subíndice califica los niveles de inclusión, salud y educación de una sociedad. Considera que el bienestar y las capacidades de la fuerza laboral constituyen una aproximación del capital humano de una sociedad, lo cual a su vez está determinado por el acceso a la educación, la salud y a la igualdad de oportunidades. En la era del conocimiento, el capital humano representa el principal componente de una sociedad competitiva y el principal determinante de su calidad de vida.

Economía estable.

Se describe de la siguiente manera: Este subíndice mide el desempeño y la estabilidad de la economía que otorga certidumbre a inversionistas, empresas e individuos para planear y tomar decisiones de corto y largo plazo. El subíndice incorpora medidas de riesgo relacionadas con el

endeudamiento público y privado, así como el riesgo implícito en la volatilidad de la economía de cada país.

Sistema político estable y funcional.

Se describe de la siguiente manera: Este subíndice califica la calidad del sistema político a partir de su legitimidad democrática, representatividad, estabilidad y efectividad. Se incluyen indicadores que incorporan los derechos políticos de los ciudadanos y su participación en los procesos electorales. También se consideran factores de riesgo que amenazan el desempeño de las instituciones democráticas.

Mercados de factores eficientes.

Se describe de la siguiente manera: Este subíndice califica la eficiencia de los mercados de factores de producción –es decir, los mercados de los insumos que utilizan las empresas para sus actividades productivas. Para este fin, utilizamos indicadores que evalúan y comparan los costos y la productividad de distintos factores de producción, como el trabajo y la energía, además de los bienes de capital.

Sectores precursores de clase mundial.

Se describe de la siguiente manera: Este subíndice mide la calidad, eficiencia y costos de sectores precursores tales como telecomunicaciones, transporte y financiero, que inciden en la productividad de muchos otros sectores de la economía. Por lo tanto, el buen funcionamiento de estos sectores es una condición necesaria para el desarrollo a largo plazo de un país. Los sectores precursores conforman una infraestructura logística y financiera que facilita el intercambio comercial, la provisión de servicios de punta, la innovación y el desarrollo de productos y empresas.

Gobierno eficiente y eficaz.

Se describe de la siguiente manera: Este subíndice mide cómo interactúan los gobiernos con la economía, afectando su desempeño de manera directa e indirecta. El subíndice consta de tres ejes que miden el impacto de las políticas e instituciones de gobierno en la competitividad de los mercados. Los tres ejes son:

- (1) el costo de hacer negocios, asociado a trámites e interacción con autoridades;
- (2) la calidad de la regulación sectorial y promoción de la competencia y,
- (3) la suficiencia y eficiencia del gasto público.

Aprovechamiento de las relaciones internacionales

Se describe de la siguiente manera: Este subíndice califica en qué medida los países capitalizan su relación con el exterior para ser más competitivos. Evalúa temas como el turismo internacional, el comercio exterior y los flujos de capitales a través de indicadores que reflejan tanto el volumen de los flujos como las barreras que enfrentan.

Innovación y sofisticación en los sectores económicos.

Se describe de la siguiente manera: Este subíndice califica la capacidad de los países para competir con éxito en la economía global, particularmente en sectores de alto valor agregado intensivos en conocimiento y tecnología de punta. El subíndice evalúa temas como el nivel de

sofisticación de las economías de los países y su capacidad para generar valor a través de la innovación y el avance tecnológico.

El índice completo se encuentra en el siguiente enlace, a partir de la página 149.

<http://imco.org.mx/wp-content/uploads/internacional/ICI2013-completo.pdf>

Puerto Rico tampoco aparece en este índice. El mismo está concentrado en 46 economías de gran escala, de tamaño similar al de México. Aunque mencionan sus 10 subíndices, no detallan cuáles son las variables que inciden en cada uno de ellos.

Capítulo 6: El debate sobre la estadidad como vehículo de convergencia en crecimiento económico

Indira Luciano Montalvo
Departamento de Economía
Universidad de Puerto Rico
Recinto de Río Piedras

A. Introducción

El tema de la convergencia es uno bastante discutido en el caso de Puerto Rico y Estados Unidos, pero más bien de manera informal. Son muy pocos los trabajos formales o académicos publicados con relación al tema. Sin embargo, es importante mencionar que existe una gran cantidad de trabajos en los que se estudian los ciclos económicos de Puerto Rico y se vinculan a los de Estados Unidos, reconociendo la relación política y económica entre ambos países.

Estos trabajos sirven de aproximación al tema de la convergencia, ya que analizan la variable crecimiento en ambos países y las vinculan. Sin embargo, el tema de la convergencia estudia otros aspectos además del crecimiento: el ingreso per cápita y su cambio, y las implicaciones en el nivel de vida y el bienestar de la población. Estos elementos adquieren mayor importancia en el caso de Puerto Rico, cuando se relaciona a un posible cambio de estatus político y las implicaciones que esto pueda tener en la convergencia con Estados Unidos y en el bienestar de los puertorriqueños.

El objetivo de este capítulo es estudiar la convergencia de la economía de Puerto Rico relacionada a Estados Unidos, investigar los determinantes del crecimiento y si se genera un cambio en los mismos a partir de un cambio en el estatus político hacia la estadidad. Para cumplir con dicho objetivo, se evaluaron los distintos marcos teóricos que sirven de guía para el análisis del caso de la convergencia de Puerto Rico con Estados Unidos. Además, se revisaron los estudios aplicados, especialmente a los estados de Estados Unidos y a Puerto Rico. También, se identificaron las metodologías prevalecientes para el estudio del tema y se determinaron las variables que inciden en la convergencia que aplican al caso de Puerto Rico.

Una vez identificados los elementos anteriores, fue necesario investigar cómo cambiarían en el contexto de un cambio de estatus político hacia la estadidad. Analizar si, por un lado, la estadidad sienta las bases para que ocurra una convergencia entre Puerto Rico y Estados Unidos. Si, por otro lado, es una condición necesaria pero no suficiente para garantizar la convergencia. O si no es una condición necesaria ni suficiente para encaminar a la economía de Puerto Rico a una senda de crecimiento económico de un país desarrollado, y lograr el nivel de ingreso deseable y una mejoría en el bienestar de la población.

Para lograrlo, este capítulo se divide en ocho secciones. Primero, se hace una revisión de literatura respecto al marco teórico que incluye el enfoque neoclásico tradicional y las aportaciones de las nuevas teorías del crecimiento. También, se incluye una discusión de trabajos aplicados y su contribución al desarrollo metodológico. Luego se revisan y discuten los trabajos

aplicados al caso de Puerto rico, considerando inicialmente los estudios de los ciclos económicos de la Isla y su vínculo con los de Estados Unidos. En tercer lugar, se compara a Puerto Rico con Estados Unidos y sus estados, para lo cual se llevó a cabo una revisión de la literatura respecto a la convergencia regional e interestatal en Estados Unidos. Luego, se llevó a cabo un análisis cualitativo en el que se identificaron las variables críticas para la convergencia y se evaluaron frente a un cambio en estatus hacia la estadidad. Por último, se presentan las conclusiones y las referencias utilizadas.

B. Discusión teórica sobre la convergencia

A nivel mundial, los países pasaron por una trayectoria acelerada de crecimiento a partir de los procesos de industrialización, que llevaron a un aumento significativo del ingreso con repercusiones importantes en el nivel de vida y bienestar de la población. Luego, desde la década de los setenta del siglo XX, se evidenció una disminución de la productividad de los factores que frenó ese crecimiento acelerado. En los años noventa, se volvió a experimentar tasas de crecimiento más altas dado un aumento en la productividad. Sin embargo, a pesar de que el ingreso mundial promedio es mucho mayor actualmente que a inicios del siglo pasado, existe mucha diferencia entre los países en términos de su ingreso y nivel de vida. Son estas diferencias las que dan paso al interés en estudiar los determinantes del crecimiento económico, las influencias que puede tener en el bienestar de la población y si es real una convergencia en el largo plazo. Se hace preocupante, entonces, que durante las últimas décadas no exista una tendencia clara hacia una mayor convergencia o divergencia a nivel mundial (Romer, 2006).

Para llevar a cabo una discusión que ayude a entender los determinantes del crecimiento y el concepto de convergencia, es necesario revisar los lineamientos de la teoría neoclásica, especialmente el modelo de Solow (1956). Luego, se hace una revisión de otros enfoques en la discusión del crecimiento económico que conforman lo que se conoce como las nuevas teorías de crecimiento. Aunque estas teorías no tratan el tema de la convergencia directamente, su desarrollo tiene implicaciones importantes para su análisis.

B.1 *¿Qué es la convergencia?*

Converger es cuando se dirige o se unen dos caminos o sendas a un mismo punto. Matemáticamente hablando, es aproximarse a un límite. En términos económicos, es un concepto que se utiliza para hacer referencia al camino o senda de crecimiento económico que siguen los países, clasificándolos en países ricos y pobres o desarrollados y en vías de desarrollo.

La hipótesis principal respecto a la convergencia establece que los países pobres crecen a un ritmo más acelerado que los países ricos, lo cual causa que en el largo plazo se mantengan en la misma senda de crecimiento e, incluso, se encuentren o lleguen al mismo nivel de crecimiento

(o punto de equilibrio). Esta hipótesis es establecida por la teoría neoclásica y fundamenta el crecimiento económico en la acumulación de capital.

Otra variable comúnmente utilizada para el análisis de la convergencia es el ingreso per cápita de los países. Suponiendo de la misma manera que, en el corto plazo, existen diferencias en los niveles de ingreso de los países pobres y los países ricos, pero que en el largo plazo la diferencia en el ritmo de crecimiento causará que ambos tipos de países sigan la misma senda de crecimiento, llegando así al mismo ingreso per cápita.

Entonces, ¿por qué existe una diferencia en el ritmo de crecimiento de los países? Según los neoclásicos, los países ricos y los pobres crecen a un ritmo distinto porque hay rendimientos decrecientes de los factores de producción. El hecho de que un factor de producción o recurso de un país presente rendimientos decrecientes significa que rinde menos a medida que se va aumentando su cantidad a través del tiempo, manteniendo la cantidad de los otros factores constantes. Recordando que los neoclásicos establecen que la acumulación de capital es el determinante principal del crecimiento económico, cuando un país va acumulando capital rinde menos a través del tiempo, lo que provoca que su crecimiento se vaya desacelerando. Esta es la razón principal por la que los países desarrollados crecen a un ritmo menos acelerado que los países en vías de desarrollo. A pesar de la diferencia en el ritmo de crecimiento, tanto países desarrollados como los países en vías de desarrollo seguirán la misma senda de crecimiento y llegarán al mismo nivel de ingreso en el largo plazo.

Se puede decir que la discusión teórica principal respecto a la convergencia se enfoca en la comparación de los niveles de ingreso y el crecimiento económico de los países desarrollados y los países en vías de desarrollo. Además, son importantes las consideraciones respecto al bienestar; es decir, las consecuencias que el ritmo de crecimiento pueda tener en el nivel de vida y bienestar de la población.

La escuela de pensamiento neoclásica es la que aborda el tema de la convergencia de manera directa. Son los que establecen la hipótesis principal discutida anteriormente. Sin embargo, las nuevas teorías del crecimiento discuten de manera indirecta el tema de la convergencia. Ponen énfasis en los determinantes del crecimiento económico de un país y reconocen que son estos determinantes los que en última instancia importan al momento de analizar las posibilidades y las metas de crecimiento de un país, ya sea desarrollado o en vías de desarrollo.

El debate teórico ocurre entre el desarrollo teórico neoclásico y el de las nuevas teorías del crecimiento. Los trabajos aplicados, además de generar discusión respecto a las diferentes interpretaciones de lo que es la convergencia, también dan paso a un debate respecto a los métodos utilizados para su medición y análisis. A continuación se discuten las aportaciones teóricas de ambas vertientes y las implicaciones de la discusión metodológica.

B.2 *Enfoque neoclásico de crecimiento económico y convergencia*

Como se mencionó anteriormente, la teoría neoclásica estudia el tema de la convergencia de manera directa. El modelo de crecimiento de Solow (1956; y Swan, 1956), conocido también como el modelo de Solow-Swan, es el punto de partida de la mayor parte de los análisis de crecimiento económico (Romer, 2006). Por eso es importante comenzar la discusión teórica con los planteamientos de este modelo.

El modelo de Solow estudia el crecimiento económico a partir de la acumulación de capital. Sin embargo, reconoce que esta acumulación por sí sola no provoca el crecimiento acelerado en la producción y que otros factores pueden incidir sobre ella. El progreso tecnológico resalta como uno de esos factores, aunque se mantiene como una variable exógena al modelo.

La función principal del modelo de Solow es la siguiente:

$$Y_t = f(K_t, A_t L_t)$$

donde:

El subíndice t se refiere al tiempo;

Y es la producción;

K es el capital;

L es el trabajo;

A es la tecnología

y AL es el trabajo efectivo o la eficacia del trabajo.

Lo que quiere decir que el nivel de producción de un país cambiará a través del tiempo según lo hagan el trabajo, el capital y la tecnología. Es necesario notar que al estar A multiplicado por L, se hace referencia al efecto que la tecnología puede tener en el trabajo. Según Solow, esto último es lo que adquiere mayor importancia al explicar el crecimiento de un país, y que la acumulación de capital solo explica una pequeña proporción del cambio en la producción. Pero, el modelo no especifica bien qué es eso de la eficacia del trabajo, siendo esta una de las críticas principales. Algunas interpretaciones a esta variable es que representa el conocimiento y la educación, vinculada a los trabajadores y la capacidad que estos poseen de aplicarlo a los procesos de producción.

Este modelo es uno que describe el comportamiento de la producción y sus determinantes en una economía grande. La hipótesis básica supone rendimientos constantes en los factores de producción para una economía grande, a diferencia de una economía pequeña donde los rendimientos son crecientes. Esta hipótesis es clave al analizar el tema de la convergencia, ya que tiene implicaciones importantes respecto a la senda de crecimiento de un país según sus características.

Cuando la economía es pequeña o se encuentra en vías de desarrollo, el nivel de especialización es mayor, por lo que un cambio en la cantidad de los factores de producción

(trabajo y capital, en este caso) suele provocar un cambio de mayor proporción en la producción. A diferencia de las economías más desarrolladas, en las que las ganancias de la especialización ya se han agotado y un cambio en los factores resulta en un cambio de la producción en la misma proporción.

Esto significa que los rendimientos marginales son decrecientes, según la economía se vaya desarrollando. Es decir, que existe una relación entre el nivel de desarrollo de una economía y los rendimientos de los factores; habrá rendimientos marginales decrecientes. Mientras menos desarrollada esté una economía más rendirán sus factores de producción, provocando un crecimiento más acelerado que en países más desarrollados. Por lo tanto, mientras más desarrollada sea una economía, menor será su tasa de crecimiento, llegando a lo que se conoce como un estado estacionario.

Aunque el modelo de Solow es una gran simplificación de la realidad, tiene implicaciones importantes con relación al tema de la convergencia. Una economía converge hacia una senda de crecimiento sostenido, no importa cuáles sean sus condiciones iniciales. Según Romer (2006), esta senda de crecimiento sostenido parece explicar muy bien el comportamiento de grandes economías industrializadas como es el caso de Estados Unidos. Además de que los países se mantienen en algún punto en su senda de crecimiento estacionario y tenderán a converger, también se podría deducir que la cantidad de capital y la difusión de la tecnología (asociada a la eficacia del trabajo) determinarán las desigualdades entre países y su convergencia en el largo plazo.

B.3 Nuevas teorías de crecimiento

En la década de los ochenta, fue aumentando la insatisfacción con la explicación del crecimiento a partir de variables exógenas, y es en este contexto que surgen otras posibles explicaciones al problema del crecimiento (Argandoña, Gámez y Mochón, 1997). Los nuevos modelos “endogenizan” la acumulación de capital, al igual que otras variables que pueden considerarse como determinantes de la producción y su cambio a través del tiempo, a diferencia del modelo de Solow donde el progreso tecnológico es exógeno.

Las nuevas teorías de crecimiento no están asociadas directamente con el análisis de la convergencia, su análisis va dirigido a los determinantes del crecimiento. De esta manera, se presta más atención a estos determinantes que al crecimiento mismo. Otra diferencia básica entre estos modelos y los modelos neoclásicos es que no suponen rendimientos decrecientes en el capital a largo plazo. Entonces, los modelos de crecimiento endógeno “no predicen la existencia de convergencia económica entre países” (Argandoña, Gámez y Mochón, 1997, 375).

Las nuevas teorías de crecimiento resaltan la importancia de los determinantes del crecimiento en el estudio de la convergencia. No es suficiente acumular capital para generar crecimiento económico, hay otras variables que adquieren importancia en el análisis del

crecimiento, y, por lo tanto, en el de la convergencia. La siguiente lista es un ejemplo de estas variables:

- Conocimiento
- Capital humano
- Recursos naturales
- Comercio
- Migración
- Instituciones
- Estabilidad política
- Impuestos y subsidios
- Política macroeconómica
- Cambio estructural y diversificación productiva.

El desarrollo de las nuevas teorías de crecimiento y sus aplicaciones dieron paso a distintas interpretaciones del concepto convergencia, lo cual se explica a continuación.

B.4 Interpretaciones de convergencia según los trabajos aplicados

Son siete las categorías en las que, repetidamente en la literatura, suelen agruparse las interpretaciones conceptuales de la convergencia a través de los trabajos aplicados. Islam (2003) expone y explica las siete categorías de la siguiente manera:

- 1. Convergencia dentro de una economía vs. entre economías** (Solow, 1970): Surge del enfoque neoclásico discutido anteriormente. Los rendimientos decrecientes y la sustitución de factores permiten que la economía logre un equilibrio dinámico estable en el largo plazo.
- 2. Convergencia en términos de la tasa de crecimiento vs. el nivel de ingreso:** El progreso tecnológico compartido permite una convergencia entre economías, tanto en su tasa de crecimiento como en su nivel de ingreso (mismo enfoque neoclásico).
- 3. Convergencia beta vs. alpha:**
Beta: Los países pobres tienen un crecimiento mayor porque poseen una productividad marginal del capital mayor. Se refiere a una regresión en la que el coeficiente del ingreso inicial (Beta), recoge la correlación negativa entre el ingreso inicial y la tasa de crecimiento.
Alfa: Con la desviación estándar se estudia la dinámica de dispersión del nivel de ingreso o del crecimiento (Quaa, 1993 y Friedman, 1994).
- 4. Convergencia absoluta vs. condicional:**

- Absoluta:** La senda de crecimiento del ingreso de las economías depende de las mismas variables, por lo que en el largo plazo llegarán al mismo nivel de ingreso.
- Condiciona:** Existe diferencia entre países en las sendas de crecimiento del ingreso y las variables que las determinan pueden variar, por lo que no necesariamente se llega al mismo nivel de ingreso en el largo plazo.
5. **Convergencia global vs. local o de club:** (Baumol, 1986; Durlauf y Johnson, 1995; Garlor, 1996)
- Global:** Unicidad del equilibrio, los países convergen hacia el mismo nivel de ingreso.
- Club:** Existencia de equilibrios múltiples, alguno puede ser compartido por varias economías que posean las mismas características. No necesariamente todos los países convergen al mismo nivel de ingreso, aunque lo pueden hacer por grupos o clubes.
6. **Convergencia de ingreso vs. productividad total del factor:** (Dowrick y Nguyen, 1989; Dougherty y Jorgenson, 1996 y 1997; Wolff, 1991; Dollar y Wolff, 1994): Los países se acercan en términos de la productividad total de los factores, así convergen.
7. **Convergencia determinística vs. estocástica:** Tiene que ver con el uso de series de tiempo para analizar la convergencia entre países.

En los trabajos aplicados, la convergencia condicionada hallada en los países pobres implica que cada país tiene su senda de crecimiento. Esto hace que adquiera importancia estudiar los determinantes de la senda de crecimiento. En este contexto, cobra importancia el enfoque asociado a las nuevas teorías de crecimiento (Islam, 2003).

Por otro lado, Rodrik (2011) resalta la importancia del cambio estructural y la diversificación de la economía para el crecimiento y la convergencia. Añade que existe convergencia absoluta en sectores específicos, y que en esos sectores es que está la clave para el crecimiento. Por lo tanto, un país que quiera generar crecimiento, aumentar el nivel de ingreso y mejorar el nivel de vida de la población, deberá identificar las características de su estructura productiva que le permitan diversificarla de manera tal que consiga estos objetivos. En este contexto, la política económica juega un papel importante para lograr esos cambios y encaminar a la economía a una senda de crecimiento sostenido.

B.5 Método de análisis en los trabajos aplicados y su vínculo con el desarrollo teórico

Existe una relación entre el desarrollo de los distintos enfoques teóricos presentados en la sección anterior y el de los métodos utilizados para el estudio de la convergencia. El desarrollo metodológico ha contribuido a fortalecer los planteamientos teóricos a partir de los trabajos aplicados.

Los distintos métodos utilizados para el análisis de la convergencia son:

1. corte seccional;
2. datos de panel;
3. series de tiempo; y
4. análisis de distribución.

Incluso, cada uno de estos métodos mantiene una relación con enfoques teóricos específicos. A continuación, se muestra un ejemplo de la relación que mantienen:

- **Corte seccional y datos de panel:** suelen utilizarse en todos los enfoques teóricos.
- **Series de tiempo:** convergencia dentro de una economía vs. convergencia entre economías; convergencia en términos de la tasa de crecimiento vs. el nivel de ingreso; convergencia beta vs. alfa; y convergencia absoluta vs. condicional.
- **Análisis de distribución:** convergencia beta vs. alfa.

A pesar de que han surgido distintos enfoques respecto al tema de la convergencia y métodos asociados, se puede hablar de un consenso en ciertas áreas. Según Islam (2003), se puede comprobar de los trabajos aplicados que la convergencia beta es la más robusta; que en las economías desarrolladas suele haber convergencia absoluta; que la convergencia alfa es cierta cuando hay convergencia beta; y que el método de series de tiempo es asociado con la convergencia condicionada.

El debate más intenso que surge de la literatura aplicada es con relación al valor de los parámetros; es decir al valor de la tasa de convergencia o la elasticidad de la producción respecto al capital, que son los parámetros comúnmente analizados. Kane (2001) señala que el uso del método puede definir los resultados de la investigación e incluso generar distintos hallazgos para el mismo caso de estudio.

C. Pertinencia del tema de la convergencia para el tema del estatus

La discusión del vínculo entre la convergencia de Puerto Rico con Estados Unidos, y el tema del estatus político no se ha reflejado en los trabajos formales o académicos. Solo existen tres trabajos que de manera directa abordan el tema de la convergencia, y son los de Lefort los que incluyen el tema del estatus. Sin embargo, las variables de crecimiento y estatus político de Puerto Rico son vinculadas en la literatura de los ciclos económicos. En esa área temática, existe una variedad de artículos que pueden servir de base o introducción al análisis de la convergencia en Puerto Rico. Es por esto, que se inicia esta sección con una revisión de dicha literatura. Luego, se discuten los trabajos de convergencia aplicados al caso de Puerto Rico.

C.1 *Los ciclos económicos de Puerto Rico*

Un tema importante que nos permite evaluar la convergencia son los ciclos económicos. Los ciclos económicos son las desviaciones o fluctuaciones en la actividad económica a través del tiempo. Se distinguen dos fases importantes dentro de los ciclos económicos: las expansiones y las recesiones. Las expansiones son aquellos períodos en los que la actividad económica aumenta, manifestada a través de las tasas de crecimiento del producto bruto. Por el contrario, las recesiones son aquellas en las que esta misma actividad disminuye por dos o más trimestres consecutivos. La duración de la contracción se mide desde el pico del ciclo hasta el valle, momento donde inicia la recuperación económica y expansión.

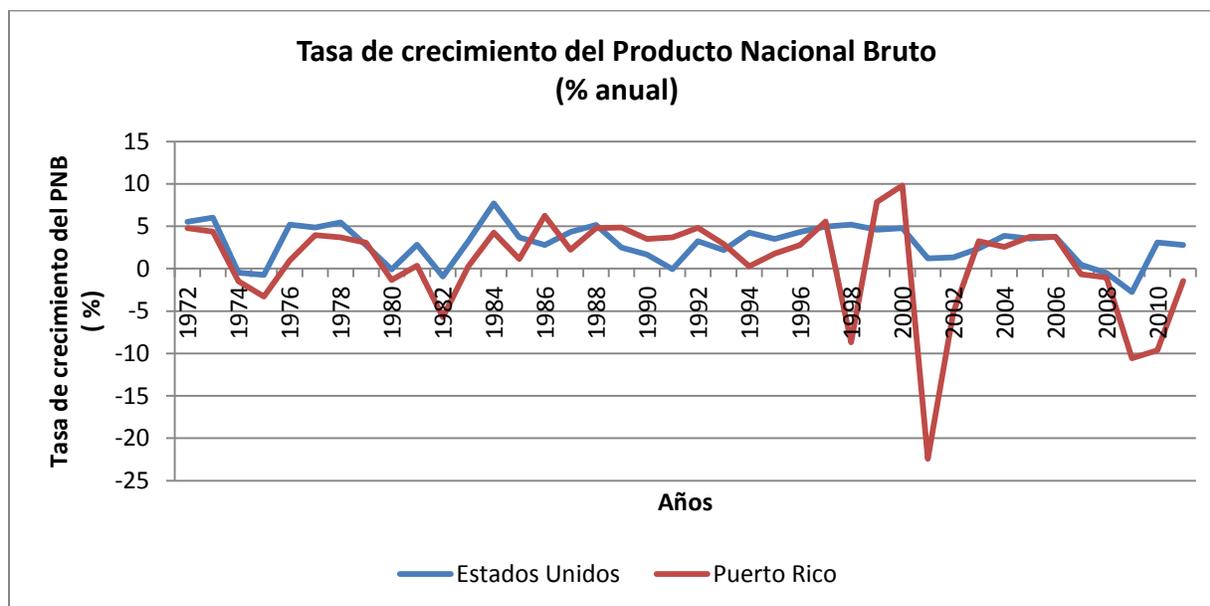
Los ciclos económicos proporcionan evidencia robusta acerca de los cambios en la actividad económica y permiten compararlos con otros países o regiones alrededor del mundo. Dado que la estabilidad macroeconómica es uno de los determinantes básicos del crecimiento económico, experimentar fluctuaciones negativas profundas y prolongadas no sienta las bases para un proceso de convergencia.

A nivel de ciclos económicos, la convergencia es posible cuando las contracciones son breves y muy poco profundas. De esta manera, las economías que se encuentran con velocidades menores de convergencia pueden acercarse más rápidamente a aquellas con ingresos mayores. En cambio, si las recesiones se prolongan y difunden en la economía, el proceso de divergencia se acentúa y la convergencia se dilata.

Por lo tanto, se presenta la discusión en torno a este tema que se ha desarrollado para el caso de Puerto Rico con Estados Unidos. De esta manera, se podrá conocer si la política económica implantada en Estados Unidos tiene efectos en la economía de la Isla, de qué manera responde la economía de Puerto Rico a las fluctuaciones en los ciclos económicos estadounidenses, y cuán profundas han sido para Estados Unidos y Puerto Rico.

Para evaluar los ciclos económicos entre Puerto Rico y Estados Unidos, se seleccionó el producto nacional bruto (PNB) como medida de crecimiento económico. Esto se debe a que entre 1976 y el 2006 estuvo en vigor la sección 936, que permitía remitir las ganancias de las subsidiarias en Puerto Rico a las corporaciones matrices con exenciones al pago de impuestos. Por lo tanto, el producto interno bruto (PIB) refleja el *shock* de este incentivo a la economía de la Isla y el PNB puede minimizarlo.

Utilizando los datos del Banco Mundial para el producto nacional bruto (PNB) de Puerto Rico y Estados Unidos a partir de 1972, se construyó la siguiente gráfica para ilustrar los ciclos económicos y evaluar así la respuesta de la economía de Puerto Rico a las fluctuaciones económicas en Estados Unidos.



Fuente: Banco Mundial (2014) *World Development Indicators*.

Recuperado de: <http://databank.worldbank.org/data/views/reports/tableview.aspx>

Como se muestra en esta serie de tiempo, los ciclos económicos de Puerto Rico experimentan algún rezago con relación a los ciclos económicos de Estados Unidos. Entre 1997 y 2004 las fluctuaciones no son coincidentes con los ciclos económicos estadounidenses; sin embargo, este período concuerda con la eliminación de la sección 936 entre 1996 y 2006, así como con la decadencia del sector farmacéutico en la Isla. Al finalizar este período, los ciclos económicos de Puerto Rico vuelven a ser rezagados en relación con Estados Unidos.

Alameda (2004) llevó a cabo un análisis sobre qué porcentaje de los ciclos económicos de cada estado de Estados Unidos se explicaba por las fluctuaciones en el ciclo económico nacional. Añadió a Puerto Rico, a fin de conocer el impacto en la economía de la Isla. Puerto Rico ocupó el octavo lugar en este análisis de enlace cíclico. De acuerdo con el autor, las fluctuaciones en los ciclos económicos de Estados Unidos explican el 33% de las fluctuaciones en los ciclos económicos de Puerto Rico.

Otro aspecto importante que se debe destacar es la profundidad de los ciclos económicos de Puerto Rico. La tasa de crecimiento del PNB muestra mayor volatilidad en el ciclo económico de Puerto Rico; siendo mayores las veces en las que la tasa es negativa y por períodos más prolongados.

Contracciones en el ciclo económico de Puerto Rico a partir de 1972

Punto máximo	Punto mínimo	Duración (en meses)
enero 1974	junio 1975	17
enero 1980	septiembre 1982	32
octubre 1984	agosto 1985	10
julio 1990	abril 1991	9
agosto 2000	diciembre 2001	16
octubre 2007	agosto 2011	46
noviembre 2012	Presente	---
Promedio		21.67
Mediana		16.5
Desviación estándar		14.49

Fuente: Junta de Planificación de Puerto Rico (2013). Ciclos Económicos.
Recuperado de: <http://www.jp.gobierno.pr/>

Contracciones en el ciclo económico de Estados Unidos a partir de 1972

Punto máximo	Punto mínimo	Duración (en meses)
noviembre 1973	marzo 1975	16
enero 1980	julio 1980	6
julio 1981	noviembre 1982	16
julio 1990	marzo 1991	8
marzo 2001	noviembre 2001	8
diciembre 2007	junio 2009	18
Promedio		12
Mediana		12
Desviación estándar		5.22

Fuente: National Bureau of Economic Research (s.f.). "US Business Cycle Expansions and Contractions." Recuperado de <http://www.nber.org/cycles/cyclesmain.html#navDiv=4>

A través de los datos obtenidos de la Junta de Planificación y el *National Bureau of Economic Research*, se puede observar que las contracciones en los ciclos económicos de Puerto Rico han sido mayores en número y en extensión. Puerto Rico ha tenido siete contracciones en su PNB y Estados Unidos ha tenido seis. Además, el promedio de estas contracciones en Estados Unidos es de 12 meses y, en Puerto Rico, de 21.6 meses. Este cálculo no contempla la recesión económica que comenzó en noviembre de 2012 y que aún persiste.

De modo que, al comparar los ciclos económicos de Puerto Rico con los de Estados Unidos, se puede observar que los movimientos coinciden pero con cierto rezago en el ciclo económico puertorriqueño. Las contracciones y recesiones que ha experimentado la economía de la Isla son mayores en número, profundidad y tiempo; siendo estos algunos de los factores que no contribuyen a la estabilidad macroeconómica y a la convergencia con Estados Unidos.

C.2 El debate de la convergencia en Puerto Rico

Para el caso de Puerto Rico, se han publicado pocos trabajos respecto al tema de la convergencia con Estados Unidos:

- Lefort, Fernando. (1997). “Puerto Rico: Divergence not Convergence”. Puerto Rico Herald.
- _____. (1997). “Is Puerto Rico Converging to the United States?” Documento de trabajo número 9, Banco Central de Chile.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2004). “The Convergent/Divergent Economic Trajectories of Puerto Rico and the United States”, Capítulo 3 del libro titulado: *Globalización y desarrollo: desafíos de Puerto Rico frente al siglo XXI*.

Los trabajos de Fernando Lefort surgen de su tesis doctoral en la Universidad de Harvard (1996), bajo la supervisión del economista Robert Barro. Vinculan el tema de la convergencia con el estatus político, específicamente con la estadidad. Lefort lleva a cabo un análisis neoclásico de convergencia entre economías (enfoque de convergencia absoluta vs. condicionada), donde aplica la metodología de Sala-i-Martin y Barro (1990), comparando a Puerto Rico con otros estados de Estados Unidos e incluso otros países de América Latina y el Caribe. Utiliza la variable de ingreso per cápita para su análisis, y reconoce que Puerto Rico y Estados Unidos parten de condiciones iniciales diferentes.

Sus hallazgos reflejaron que no hay convergencia entre Puerto Rico y Estados Unidos. El ingreso per cápita de Puerto Rico se mueve en el largo plazo a un nivel inferior al de ese país e incluso al de los estados más pobres.

El estatus político se incorpora como una de las variables explicativas del fenómeno. Por la relación que mantiene la Isla con Estados Unidos, está en una mejor condición económica que otros países del Caribe, pero peor que otros estados, incluso que los más pobres. Según Lefort, economías con características y condiciones parecidas tenderán a converger, a diferencia de economías distintas. Por lo tanto, se derrota la idea de que Puerto Rico debería converger antes de obtener la estadidad.

La estadidad es una condición necesaria para la convergencia, ya que haría a la economía una similar a la de Estados Unidos, sentando las bases para la convergencia. Sin la estadidad, Puerto Rico nunca se desarrollaría lo suficiente para converger con Estados Unidos. Según el autor, un cambio de estatus hacia la estadidad reduciría la incertidumbre política, generaría un sistema legal estable, se uniformaría la institucionalidad con Estados Unidos, habría acceso a un mercado más amplio y aumentarían las ayudas federales que llegan a la Isla. Aunque también implica la pérdida de incentivos contributivos y la inclusión en el sistema federal de contribuciones.

El trabajo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2004) es más reciente y, además de hacer un análisis tradicional de la convergencia en términos del crecimiento económico, utilizó otras variables como los enfoques propuestos por las nuevas teorías de crecimiento. Se incluyeron variables del mercado laboral y de comercio exterior para complementar el análisis tradicional.

Según la CEPAL, existen tres períodos de convergencia y divergencia de Puerto Rico con Estados Unidos: 1947-1971, 1971-1986 y 1986-2002; con convergencia en el primer y tercer período y divergencia en el segundo. Además, se llevó a cabo un análisis de cointegración para vincular la variable convergencia con el coeficiente de inversión y las exportaciones de Puerto Rico. También se incluyó un estudio de los componentes de la formación de capital fijo y del mercado laboral, mediante las variables de creación de empleo, productividad y desempleo.

D. Análisis de la convergencia de Puerto Rico con Estados Unidos y algunos estados

Además de hacer un análisis de la convergencia entre Puerto Rico y Estados Unidos, es interesante comparar a Puerto Rico con un conjunto de estados que se le asemejen. Por lo tanto, en esta sección —inicialmente— se revisan los trabajos de convergencia en Estados Unidos a nivel regional e interestatal. De esta manera, esa revisión sirve de base para el análisis que se hace aquí; el cual se llevó a cabo en términos del ingreso per cápita y la tasa de crecimiento, ya que son las variables tradicionales para el análisis de la convergencia.

D.1 Convergencia en Estados Unidos: el análisis regional e interestatal

Son muchos los estudios que se han llevado a cabo respecto a la convergencia regional o entre los estados de Estados Unidos, pero muy pocos los que incluyen a Puerto Rico en el análisis con los otros estados. Al parecer, solo en los trabajos de Lefort se hace la comparación de Puerto Rico con estados de Estados Unidos.

Sin embargo, es mucha la información que se puede obtener de los estudios regionales de Estados Unidos que se han publicado. Se puede obtener información valiosa acerca de los

enfoques teóricos utilizados y de la metodología. Además, los resultados pueden utilizarse para compararlos con los hallazgos de esta investigación.

En los trabajos regionales aplicados a Estados Unidos no existe un consenso con relación a los enfoques teóricos sobre la convergencia. Algunos de los que más se mencionan son la convergencia entre regiones metropolitanas y no metropolitanas, la convergencia de clubes, entre zonas geográficas y la convergencia de tipo Beta (β) y Alfa (σ). Riccardo DiCecio y Charles Gascon (2008) son los principales exponentes en las teorías sobre la convergencia entre zonas metropolitanas y no metropolitanas o convergencia de clubes, donde las regiones metropolitanas convergen en ingresos cercanos a la media nacional; mientras que, las regiones no metropolitanas también convergen, pero en ingresos por debajo de esa misma media.

Un enfoque similar es el de la convergencia entre zonas geográficas, tal como lo exponen Higgins, Levy y Young en su artículo “Growth and Convergence across the United States: Evidence from County-Level Data” (2006). En este caso, agrupan a los estados en las distintas zonas donde se encuentran, mostrando que la velocidad de convergencia es mayor en los estados que, en el pasado, han tenido ingresos bajos. Para llegar a estas conclusiones, utilizan la investigación de Robert Barro y Xavier Sala-i-Martin (1990) sobre la convergencia de tipo Beta (β) y Alfa (σ); donde las economías más pobres crecen a un paso más acelerado que las ricas y donde la dispersión del ingreso real per cápita de un grupo de economías se reduce a través del tiempo.

Algunos de los hallazgos principales de los estudios son:

- La convergencia es mayor dentro de un mismo país que entre distintos países.
- La homogeneidad en cuanto a las leyes, impuestos, relaciones laborales, entre otros, es esencial para que exista convergencia (Gomme y Rupert, 2004).
- Higgins, Levy y Young (2006) encontraron que existe una correlación positiva entre crecimiento económico y convergencia y el desempeño en los sectores financiero, de seguros, bienes raíces y entretenimiento. Y que existe una correlación negativa con el tamaño del gobierno y sector educativo.
- El uso del marco neoclásico del crecimiento económico en una economía abierta como la estadounidense no es lo ideal.
- Es importante conocer cuándo hay un choque exógeno, ya que podría subestimarse o sobreestimarse el efecto de esa variable en el crecimiento y la convergencia (Barro y Sala-i-Martin, 1990).

- Ganong (2012) identifica un decrecimiento en las tasas de convergencia en los últimos treinta años. Le atribuye el mismo a la merma en los flujos migratorios hacia los estados ricos, debido al aumento en los costos de vivienda y las regulaciones.

D.2 Puerto Rico en el análisis interestatal

A continuación, se presenta una comparación de la tasa de crecimiento del producto bruto y el ingreso personal disponible per cápita de Puerto Rico respecto a Estados Unidos y a algunos Estados comparables. Además, se incluye la razón del ingreso personal disponible per cápita respecto a Estados Unidos para cada uno de los estados seleccionados y Puerto Rico. La razón para incluir estas variables, es que son las que tradicionalmente se analizan en el tema de la convergencia. La convergencia debe ocurrir en el crecimiento o en el ingreso.

Se seleccionaron seis estados para comparar con Puerto Rico: Misisipi, Arkansas, Utah, Luisiana, Hawái y Florida. Los primeros cuatro son de los estados más pobres, siendo ese el criterio para su selección. Hawái y Florida se seleccionaron por las características políticas y sociales que los asocian con Puerto Rico.

En la tabla a continuación, se muestran los datos de producción bruta a precios constantes para Estados Unidos y Puerto Rico desde el año 1990 hasta el 2012.⁵⁵ El lapso de tiempo es diferente para los datos de los estados, ya que solo estaban disponibles desde el año 1997. Para los estados y Puerto Rico, los datos están en millones de dólares, mientras que para Estados Unidos están en miles de millones de dólares. Estos datos sirvieron de base para comparar las tasas de crecimiento que se muestran más adelante.

⁵⁵ Los datos de Puerto Rico se obtuvieron de la Junta de Planificación y los de Estados Unidos del *Bureau of Economic Analysis*.

Capítulo 6: El debate sobre la estadidad como vehículo de convergencia en crecimiento económico

Datos de Producción Bruta para Puerto Rico, Estados Unidos y estados comparables
(precios constantes)

Año	Mississippi Mill. de \$	Arkansas Mill. de \$	Utah Mill. de \$	Luisiana Mill. de \$	Hawaii Mill. de \$	Florida Mill. de \$	Estados Unidos Miles de mill de \$	Puerto Rico Mill. de \$
1990							8,945.4	4,930
1991							8,938.9	4,973
1992							9,256.7	5,012
1993							9,510.8	5,178
1994							9,894.7	5,309
1995							10,163.7	5,492
1996							10,549.5	5,674
1997	71,397	71,547	68,799	165,519	48,395	478,036	11,022.9	5,852
1998	73,444	72,648	73,231	172,863	47,158	500,547	11,513.4	6,036
1999	75,581	76,595	75,924	174,152	47,545	525,592	12,071.4	6,300
2000	76,050	77,539	79,679	168,033	48,819	549,269	12,565.2	6,487
2001	76,014	78,447	81,074	171,593	48,444	563,294	12,684.4	6,873
2002	76,705	80,583	81,865	173,671	49,595	583,005	12,909.7	6,850
2003	79,180	83,054	83,250	181,447	51,684	610,448	13,270.0	6,991
2004	80,371	86,060	85,683	190,332	54,304	641,330	13,774.0	7,178
2005	81,360	88,501	90,616	196,917	56,901	681,225	14,235.6	7,315
2006	82,863	90,861	96,540	192,428	58,743	707,896	14,615.2	7,351
2007	85,955	91,312	101,299	186,655	59,548	714,630	14,876.8	7,262
2008	87,128	91,618	103,861	184,046	60,098	689,445	14,833.6	7,054
2009	83,702	89,776	102,863	189,853	57,902	648,642	14,417.9	6,784
2010	85,363	92,075	105,199	200,944	59,673	650,291	14,779.4	6,542
2011	84,402	92,684	108,106	195,640	60,899	656,346	15,052.4	6,437
2012	86,396	93,892	111,808	198,548	61,877	672,287	15,470.7	6,442

Nota: PIB para Estados Unidos y estados comparables y PNB para Puerto Rico

Fuente: Bureau of Economic Analysis, Junta de Planificación de Puerto Rico

En la siguiente tabla, se presentan los datos de crecimiento para el período y los mismos estados, incluyendo los datos para Estados Unidos y Puerto Rico. En la gráfica que le sigue, se ilustran los datos para algunos de los estados más pobres y Puerto Rico. No es posible mostrar una tendencia significativa que caracterice la muestra. Al comparar con Florida y Hawái, se puede percibir una tendencia parecida desde el año 2002 en adelante. En ambas gráficas, Puerto Rico resulta tener de las tasas de crecimiento más bajas en general. Un detalle negativo es la falta de una serie de tiempo más amplia para la comparación, lo cual en este caso sería ideal porque permitiría una mejor identificación de tendencias o sendas de crecimiento similares. La gráfica con Estados Unidos se mostró en la sección anterior.

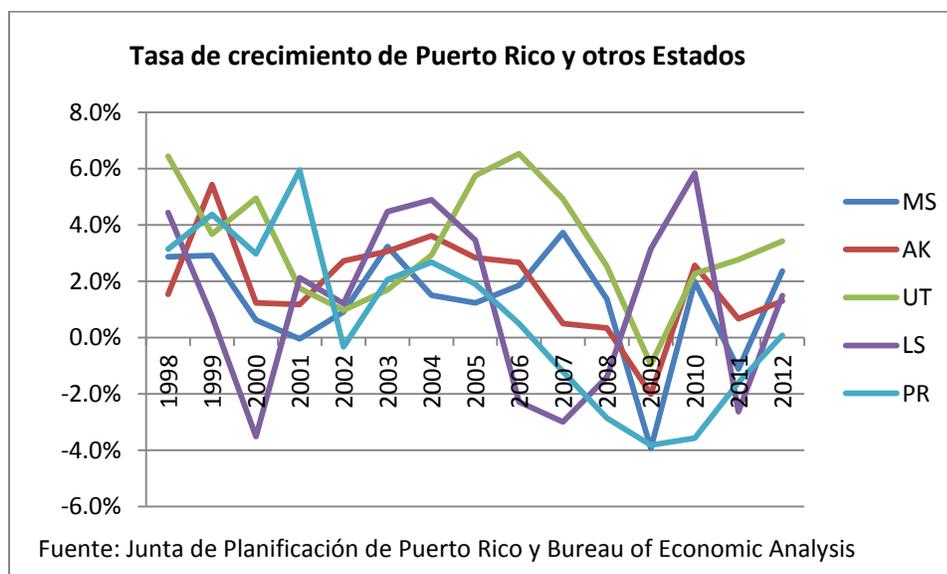
Capítulo 6: El debate sobre la estadidad como vehículo de convergencia en crecimiento económico

Tasa de crecimiento de Puerto Rico, Estados Unidos y estados comparables
(Por ciento)

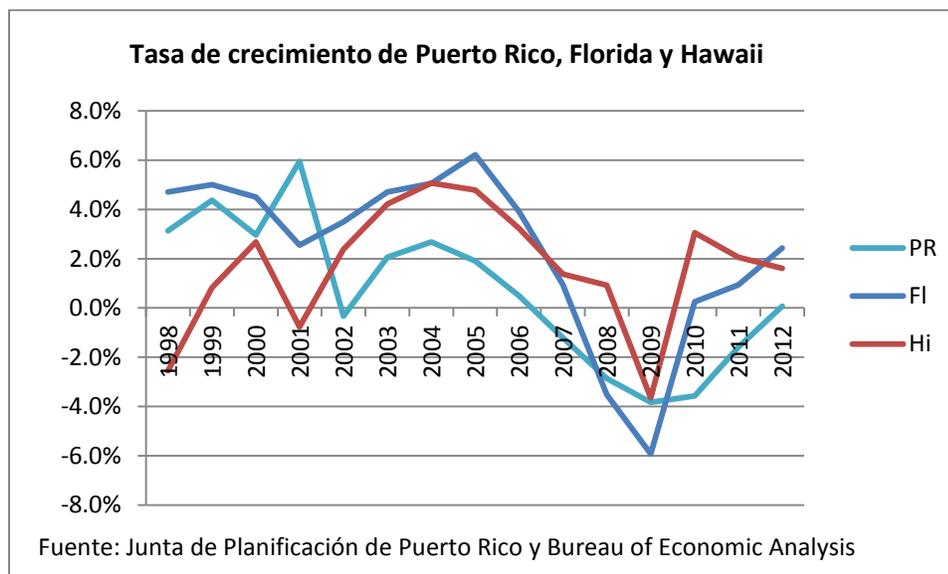
Año	Mississippi Mill. de \$	Arkansas Mill. de \$	Utah Mill. de \$	Luisiana Mill. de \$	Hawaii Mill. de \$	Florida Mill. de \$	Estados Unidos Miles de mill de \$	Puerto Rico Mill. de \$
1990								
1991							-0.1%	0.9%
1992							3.6%	0.8%
1993							2.7%	3.3%
1994							4.0%	2.5%
1995							2.7%	3.4%
1996							3.8%	3.3%
1997							4.5%	3.1%
1998	2.9%	1.5%	6.4%	4.4%	-2.6%	4.7%	4.4%	3.1%
1999	2.9%	5.4%	3.7%	0.7%	0.8%	5.0%	4.8%	4.4%
2000	0.6%	1.2%	4.9%	-3.5%	2.7%	4.5%	4.1%	3.0%
2001	0.0%	1.2%	1.8%	2.1%	-0.8%	2.6%	0.9%	5.9%
2002	0.9%	2.7%	1.0%	1.2%	2.4%	3.5%	1.8%	-0.3%
2003	3.2%	3.1%	1.7%	4.5%	4.2%	4.7%	2.8%	2.1%
2004	1.5%	3.6%	2.9%	4.9%	5.1%	5.1%	3.8%	2.7%
2005	1.2%	2.8%	5.8%	3.5%	4.8%	6.2%	3.4%	1.9%
2006	1.8%	2.7%	6.5%	-2.3%	3.2%	3.9%	2.7%	0.5%
2007	3.7%	0.5%	4.9%	-3.0%	1.4%	1.0%	1.8%	-1.2%
2008	1.4%	0.3%	2.5%	-1.4%	0.9%	-3.5%	-0.3%	-2.9%
2009	-3.9%	-2.0%	-1.0%	3.2%	-3.7%	-5.9%	-2.8%	-3.8%
2010	2.0%	2.6%	2.3%	5.8%	3.1%	0.3%	2.5%	-3.6%
2011	-1.1%	0.7%	2.8%	-2.6%	2.1%	0.9%	1.8%	-1.6%
2012	2.4%	1.3%	3.4%	1.5%	1.6%	2.4%	2.8%	0.1%

Nota: PIB para Estados Unidos y estados comparables y PNB para Puerto Rico

Fuente: Bureau of Economic Analysis, Junta de Planificación de Puerto Rico



Capítulo 6: El debate sobre la edad como vehículo de convergencia en crecimiento económico



En la siguiente tabla se presentan los datos del ingreso personal disponible para Puerto Rico, Estados Unidos y la misma muestra de estados. Los datos están en dólares corrientes, ya que el *Bureau of Economic Analysis* no los tenía publicados en términos constantes para los estados. Sin embargo, en este caso, la muestra es más amplia, desde el año 1990.

Capítulo 6: El debate sobre la estadidad como vehículo de convergencia en crecimiento económico

Ingreso personal disponible per cápita a precios corrientes para Puerto Rico, Estados Unidos y Estados comparables (dólares)

Año	Estados Unidos	Puerto Rico	Estados comparables					
			Arkansas	Florida	Hawaii	Louisiana	Mississippi	Utah
1990	17,235	5,670	12,928	17,398	18,901	13,687	11,938	13,131
1991	17,688	5,833	13,605	17,838	19,636	14,412	12,573	13,772
1992	18,684	6,043	14,616	18,468	21,148	15,319	13,411	14,350
1993	19,211	6,442	15,050	19,089	21,665	15,935	14,077	14,945
1994	19,906	6,637	15,708	19,703	21,939	16,897	15,022	15,691
1995	20,753	6,912	16,355	20,644	22,346	17,518	15,605	16,497
1996	21,615	7,564	17,165	21,357	22,316	18,059	16,381	17,455
1997	22,527	7,964	17,680	21,931	22,871	18,780	17,063	18,379
1998	23,759	8,222	18,456	23,196	23,382	19,733	17,997	19,418
1999	24,617	8,981	19,168	23,944	24,145	20,094	18,539	20,038
2000	26,206	9,516	20,031	25,392	25,454	21,059	19,491	21,453
2001	27,179	10,190	21,160	26,944	25,970	22,369	20,531	22,548
2002	28,127	10,515	21,834	27,980	27,280	23,227	21,174	23,226
2003	29,201	11,015	23,212	29,164	28,611	24,092	22,087	23,764
2004	30,700	11,392	24,556	30,980	30,396	25,228	23,361	24,942
2005	31,763	12,185	25,326	32,485	31,723	26,783	24,683	26,287
2006	33,591	12,707	26,618	34,609	33,592	29,879	25,595	28,201
2007	34,829	13,145	27,988	35,557	35,498	32,306	26,907	29,699
2008	36,104	14,346	29,132	35,982	36,996	33,947	28,057	30,534
2009	35,598	14,959	29,074	34,471	37,822	33,490	28,252	29,631
2010	36,296	15,308	29,529	35,552	38,302	34,421	28,668	29,791
2011	37,776	15,947	31,047	36,416	39,775	35,525	29,882	31,006
2012	38,969	16,286	32,296	37,349	40,649	36,806	31,218	32,069

Fuente: Ingreso Producto, Junta de Planificación de PR; y Bureau of Economic Analysis

Puede observarse que, siendo Utah, Misisipi, Arkansas y Luisiana de los estados más pobres, los datos de ingreso personal disponible per cápita sobrepasan a los de Puerto Rico; son casi el doble. En el caso de Florida y Hawái, el ingreso por habitante es mucho mayor para todo el período. Al observar la tabla y las gráficas a continuación, se ilustra si existe alguna tendencia en la tasa de crecimiento del ingreso.

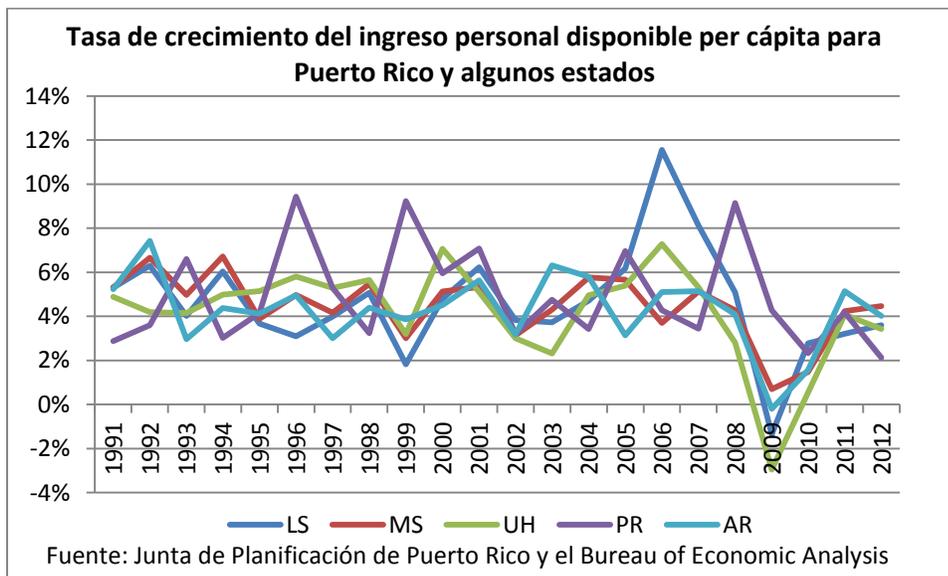
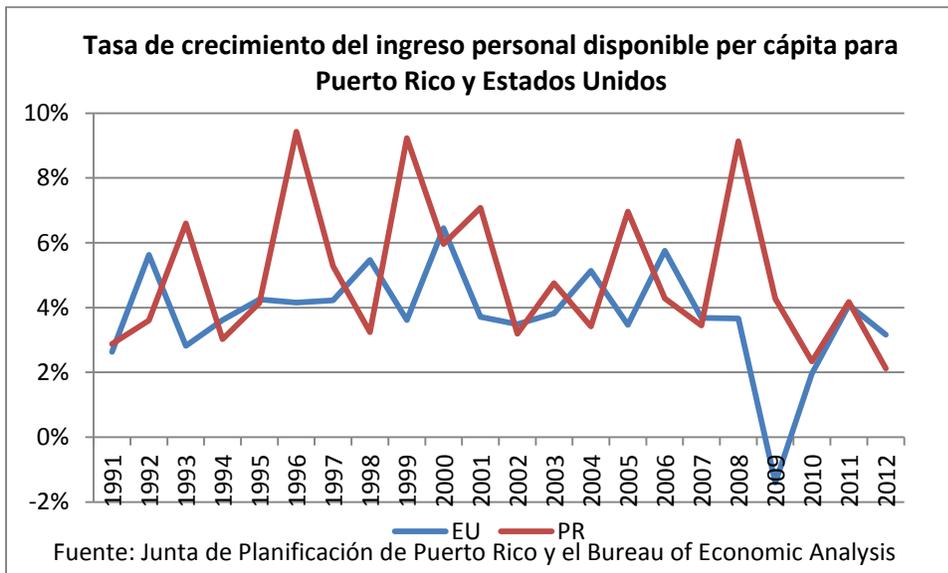
Capítulo 6: El debate sobre la estadidad como vehículo de convergencia en crecimiento económico

Tasa de crecimiento del ingreso personal disponible per cápita a precios corrientes para Puerto Rico, Estados Unidos y Estados comparables (por ciento)

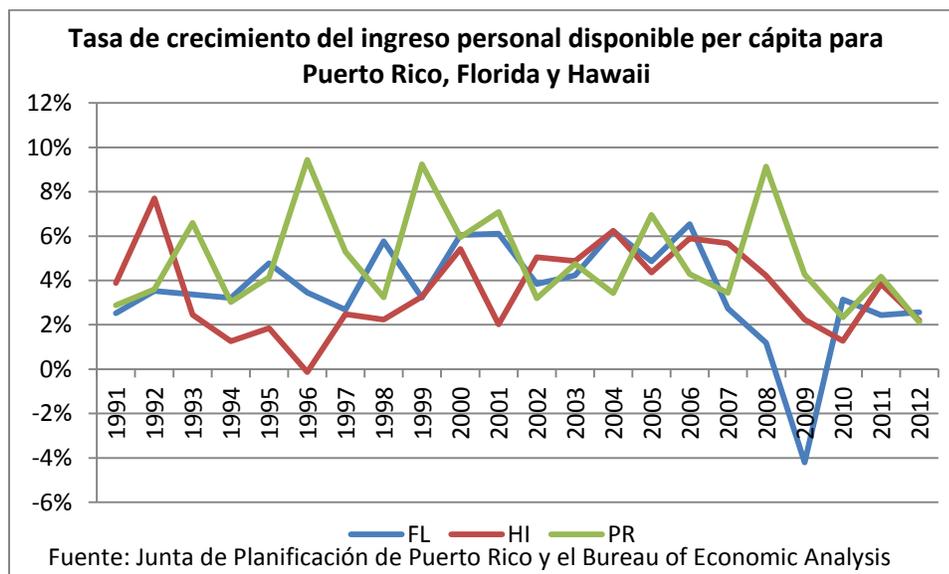
Año	Estados Unidos	Puerto Rico	Estados comparables					
			Arkansas	Florida	Hawaii	Louisiana	Mississippi	Utah
1990								
1991	3%	3%	5%	3%	4%	5%	5%	5%
1992	6%	4%	7%	4%	8%	6%	7%	4%
1993	3%	7%	3%	3%	2%	4%	5%	4%
1994	4%	3%	4%	3%	1%	6%	7%	5%
1995	4%	4%	4%	5%	2%	4%	4%	5%
1996	4%	9%	5%	3%	0%	3%	5%	6%
1997	4%	5%	3%	3%	2%	4%	4%	5%
1998	5%	3%	4%	6%	2%	5%	5%	6%
1999	4%	9%	4%	3%	3%	2%	3%	3%
2000	6%	6%	5%	6%	5%	5%	5%	7%
2001	4%	7%	6%	6%	2%	6%	5%	5%
2002	3%	3%	3%	4%	5%	4%	3%	3%
2003	4%	5%	6%	4%	5%	4%	4%	2%
2004	5%	3%	6%	6%	6%	5%	6%	5%
2005	3%	7%	3%	5%	4%	6%	6%	5%
2006	6%	4%	5%	7%	6%	12%	4%	7%
2007	4%	3%	5%	3%	6%	8%	5%	5%
2008	4%	9%	4%	1%	4%	5%	4%	3%
2009	-1%	4%	0%	-4%	2%	-1%	1%	-3%
2010	2%	2%	2%	3%	1%	3%	1%	1%
2011	4%	4%	5%	2%	4%	3%	4%	4%
2012	3%	2%	4%	3%	2%	4%	4%	3%

Fuente: Calculado por el autor a partir de los datos de la Junta de Planificación de Puerto Rico y el Bureau of Economic Analysis.

Capítulo 6: El debate sobre la estadidad como vehículo de convergencia en crecimiento económico



Capítulo 6: El debate sobre la estadidad como vehículo de convergencia en crecimiento económico



En el caso del ingreso personal disponible per cápita de Estados Unidos y Puerto Rico, no se puede identificar que exista una tendencia común en el crecimiento. Incluso, Puerto Rico muestra una serie más volátil que la de Estados Unidos, con cambios más acentuados. Como se mencionó antes, para el análisis de la convergencia no es deseable tener una serie de crecimiento con cambios tan profundos, ya que puede desviar la convergencia a una senda de crecimiento estable a través del tiempo.

Cuando se compara la Isla con una muestra de los estados más pobres, se puede ver la volatilidad de la serie nuevamente. Para los otros estados el ingreso per cápita muestra disminuciones marcadas en los años 1999 y 2009. Sin embargo, no se puede identificar una tendencia marcada o una senda de crecimiento común que identifique a Puerto Rico con ellos. En la gráfica con Florida y Hawái, se percibe lo mismo en términos de la volatilidad y la tendencia de la serie.

A continuación, se muestran los datos de ingreso personal disponible per cápita para los mismos estados y Puerto Rico de manera un poco distinta, como proporción del dato para Estados Unidos en el mismo lapso de tiempo. En el caso de Puerto Rico, su ingreso per cápita se muestra alrededor de una tercera parte del de Estados Unidos. En la muestra de los estados más pobres, suele ser alrededor de tres cuartas partes, y en Florida y Hawái sobrepasa el de Estados Unidos, mostrando una razón mayor a uno. Es decir, que la diferencia en ingreso entre Puerto Rico y los estados es notable al comparar con Estados Unidos en total, siendo el de Puerto Rico mucho más bajo.

Capítulo 6: El debate sobre la estadidad como vehículo de convergencia en crecimiento económico

Razón ingreso per cápita de Puerto Rico y estados comparables, respecto a Estados Unidos

Año	Estados comparables						
	Puerto Rico	Arkansas	Florida	Hawaii	Louisiana	Mississippi	Utah
1990	0.33	0.75	1.01	1.10	0.79	0.69	0.76
1991	0.33	0.77	1.01	1.11	0.81	0.71	0.78
1992	0.32	0.78	0.99	1.13	0.82	0.72	0.77
1993	0.34	0.78	0.99	1.13	0.83	0.73	0.78
1994	0.33	0.79	0.99	1.10	0.85	0.75	0.79
1995	0.33	0.79	0.99	1.08	0.84	0.75	0.79
1996	0.35	0.79	0.99	1.03	0.84	0.76	0.81
1997	0.35	0.78	0.97	1.02	0.83	0.76	0.82
1998	0.35	0.78	0.98	0.98	0.83	0.76	0.82
1999	0.36	0.78	0.97	0.98	0.82	0.75	0.81
2000	0.36	0.76	0.97	0.97	0.80	0.74	0.82
2001	0.37	0.78	0.99	0.96	0.82	0.76	0.83
2002	0.37	0.78	0.99	0.97	0.83	0.75	0.83
2003	0.38	0.79	1.00	0.98	0.83	0.76	0.81
2004	0.37	0.80	1.01	0.99	0.82	0.76	0.81
2005	0.38	0.80	1.02	1.00	0.84	0.78	0.83
2006	0.38	0.79	1.03	1.00	0.89	0.76	0.84
2007	0.38	0.80	1.02	1.02	0.93	0.77	0.85
2008	0.40	0.81	1.00	1.02	0.94	0.78	0.85
2009	0.42	0.82	0.97	1.06	0.94	0.79	0.83
2010	0.42	0.81	0.98	1.06	0.95	0.79	0.82
2011	0.42	0.82	0.96	1.05	0.94	0.79	0.82
2012	0.42	0.83	0.96	1.04	0.94	0.80	0.82

Fuente: Calculado por el autor a partir de los datos de la Junta de Planificación de Puerto Rico y el Bureau of Economic Analysis

En la próxima tabla y gráficas se ilustra el crecimiento de la razón del ingreso per cápita respecto a Estados Unidos. Al evaluar cómo ha ido cambiando a través del tiempo esta razón, se puede observar que las variaciones no son muy drásticas, no llegan al 1% en todos los estados. No obstante, la serie de Puerto Rico vuelve a resaltar con cambios más profundos que para el resto de los estados.

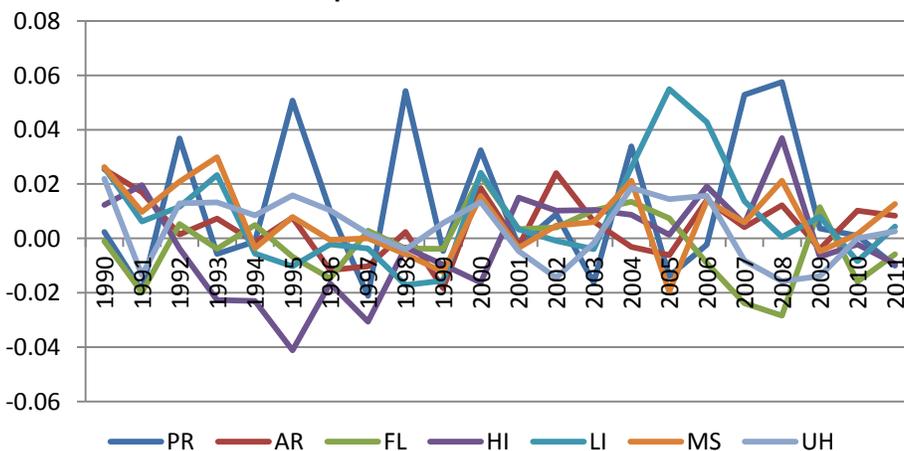
Capítulo 6: El debate sobre la edad como vehículo de convergencia en crecimiento económico

Tasa de cambio de la razón ingreso per capita de Puerto Rico y estados comparables, respecto a Estados Unidos

Año	Estados comparables						
	Puerto Rico	Arkansas	Florida	Hawaii	Louisiana	Mississippi	Utah
1990							
1991	0.00	0.03	0.00	0.01	0.03	0.03	0.02
1992	-0.02	0.02	-0.02	0.02	0.01	0.01	-0.01
1993	0.04	0.00	0.01	0.00	0.01	0.02	0.01
1994	-0.01	0.01	0.00	-0.02	0.02	0.03	0.01
1995	0.00	0.00	0.00	-0.02	-0.01	0.00	0.01
1996	0.05	0.01	-0.01	-0.04	-0.01	0.01	0.02
1997	0.01	-0.01	-0.01	-0.02	0.00	0.00	0.01
1998	-0.02	-0.01	0.00	-0.03	0.00	0.00	0.00
1999	0.05	0.00	0.00	0.00	-0.02	-0.01	0.00
2000	0.00	-0.02	0.00	-0.01	-0.02	-0.01	0.01
2001	0.03	0.02	0.02	-0.02	0.02	0.02	0.01
2002	0.00	0.00	0.00	0.02	0.00	0.00	0.00
2003	0.01	0.02	0.00	0.01	0.00	0.00	-0.01
2004	-0.02	0.01	0.01	0.01	0.00	0.01	0.00
2005	0.03	0.00	0.01	0.01	0.03	0.02	0.02
2006	-0.01	-0.01	0.01	0.00	0.05	-0.02	0.01
2007	0.00	0.01	-0.01	0.02	0.04	0.01	0.02
2008	0.05	0.00	-0.02	0.01	0.01	0.01	-0.01
2009	0.06	0.01	-0.03	0.04	0.00	0.02	-0.02
2010	0.00	0.00	0.01	-0.01	0.01	0.00	-0.01
2011	0.00	0.01	-0.02	0.00	-0.01	0.00	0.00
2012	-0.01	0.01	-0.01	-0.01	0.00	0.01	0.00

Fuente: Calculado por el autor a partir de los datos de la Junta de Planificación de Puerto Rico y el Bureau of Economic Analysis

Tasa de crecimiento de la razón del ingreso personal disponible per cápita respecto a Estados Unidos



Fuente: Junta de Planificación de Puerto Rico y el Bureau of Economic Analysis

Además de revisar las series de crecimiento en el producto bruto y en el ingreso personal disponible per cápita para tratar de identificar alguna tendencia, se llevó a cabo un análisis de regresión en el que se relacionaron las tasas de crecimiento de Puerto Rico con las de Estados Unidos y la muestra de estados seleccionados.

Se presentan tres regresiones en las que la tasa de crecimiento de la variables de Puerto Rico se relaciona con las de Estados Unidos y los estados comparables, para identificar si existe una relación entre las tendencias. En el caso del crecimiento del producto bruto, se esperaría que, de existir una relación, fuera directa, ya que las tasas de crecimiento deberían moverse en la misma dirección si existiera una senda de crecimiento común. La diferencia se encontraría en la aceleración, ya que los estados más pobres se espera tiendan a crecer de manera más acelerada que los más ricos.

En la **Regresión 1**, se relaciona solo a Puerto Rico con Estados Unidos, encontrando una relación significativa entre las tasas de crecimiento de los países. Se puede observar que la R cuadrada se mostró bastante baja, lo que puede significar que la tasa de crecimiento de Puerto Rico responda también a otros determinantes que no están recogidos en el modelo, lo cual es lógico. Ya se había discutido en otra sección de este capítulo que los ciclos económicos de Estados Unidos y Puerto Rico mantienen una relación, aunque de manera rezagada. Sin embargo, hay que resaltar que en los últimos años, según los estudios citados, es evidente que la relación entre los ciclos no se mantiene. Esto, junto a la volatilidad que muestran de las series de Puerto Rico, puede sugerir que los determinantes del crecimiento de Puerto Rico ya no están tan ligados a los de Estados Unidos y que, aunque muestre una relación significativa con el crecimiento de Estados Unidos, no necesariamente estén atados a una misma senda de crecimiento.

Regresión 1: Tasas de crecimiento de la producción bruta de Puerto Rico y Estados Unidos

Dependent Variable: PR				
Method: Least Squares				
Date: 03/05/14 Time: 21:26				
Sample (adjusted): 1991 2012				
Included observations: 22 after adjustments				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	-0.009774	0.007893	-1.238212	0.2300
EUA	0.880431	0.254514	3.459264	0.0025
R-squared	0.374345	Mean dependent var		0.012563
Adjusted R-squared	0.343062	S.D. dependent var		0.026272
S.E. of regression	0.021294	Akaike info criterion		-4.774253
Sum squared resid	0.009069	Schwarz criterion		-4.675067
Log likelihood	54.51678	Hannan-Quinn criter.		-4.750887
F-statistic	11.96651	Durbin-Watson stat		1.619976
Prob(F-statistic)	0.002478			

En el caso del ingreso, la relación también debería ser directa, ya que si existiera relación entre la tasa de crecimiento del ingreso de los estados con Puerto Rico se esperaría que:

1. Estados con ingresos bajos tiendan a crecer de manera más acelerada, lo que colocaría a estados como Utah, Luisiana, Misisipi y Arkansas en una senda de crecimiento similar a la de Puerto Rico, y que sus tasas de crecimiento guardaran relación.
2. Tiendan a converger estados que mantienen características similares.

Al revisar los resultados de la **Regresión 2**, solo se muestran significativos los coeficientes que relacionan a Puerto Rico con Utah y Luisiana; sin embargo, el coeficiente de Luisiana tiene signo negativo. Se puede decir que las relaciones mostradas en la regresión son espurias, que no hay evidencia de que existe una relación entre las tendencias del crecimiento en el ingreso en estados con niveles de ingreso per cápita similares.

La **Regresión 3** se relaciona también con el ingreso personal disponible per cápita, en este caso se relacionan las tendencias del crecimiento en la razón del ingreso per cápita respecto al de Estados Unidos. Los resultados tampoco mostraron ser significativos y, en algunos casos, los signos no fueron los esperados. Por lo que no se puede concluir que existe una relación en las tendencias del ingreso personal disponible per cápita, al analizar su razón respecto a Estados Unidos.

Regresión 2: Tasas de crecimiento del ingreso personal disponible per cápita de Puerto Rico, Estados Unidos y estados comparables

Dependent Variable: IPDPR Method: Least Squares Date: 03/05/14 Time: 21:13 Sample (adjusted): 1991 2012 Included observations: 22 after adjustments				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	0.054992	0.020007	2.748653	0.0157
IPDEUA	0.039521	0.984440	0.040145	0.9685
IPDARK	0.180302	0.645365	0.279380	0.7840
IPDFLORIDA	-0.231715	0.477804	-0.484958	0.6352
IPDHAWAII	-0.119665	0.416454	-0.287343	0.7781
IPDLUISIANA	-0.328577	0.404265	-0.812777	0.4300
IPDMISSISSIPPI	-0.305953	0.684055	-0.447264	0.6615
IPDUTAH	0.638201	0.732126	0.871710	0.3981
R-squared	0.133304	Mean dependent var		0.049355
Adjusted R-squared	-0.300045	S.D. dependent var		0.022450
S.E. of regression	0.025597	Akaike info criterion		-4.217401
Sum squared resid	0.009173	Schwarz criterion		-3.820658
Log likelihood	54.39141	Hannan-Quinn criter.		-4.123940
F-statistic	0.307613	Durbin-Watson stat		2.172390
Prob(F-statistic)	0.938659			

Regresión 3: Tasa de cambio de la razón ingreso per cápita de Puerto Rico y estados comparables, respecto a Estados Unidos

Dependent Variable: PR Method: Least Squares Date: 03/05/14 Time: 20:48 Sample (adjusted): 1991 2012 Included observations: 22 after adjustments				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	0.009182	0.007871	1.166673	0.2616
ARKANSAS	-0.048883	0.739104	-0.066139	0.9481
FLORIDA	-0.262667	0.551350	-0.476407	0.6406
HAWAII	0.065947	0.474099	0.139099	0.8912
LOUISIANA	-0.315079	0.470386	-0.669831	0.5131
MISSISSIPPI	0.587307	0.676746	0.867840	0.3992
UTAH	0.121552	0.810431	0.149984	0.8828
R-squared	0.131087	Mean dependent var		0.011248
Adjusted R-squared	-0.216479	S.D. dependent var		0.025848
S.E. of regression	0.028509	Akaike info criterion		-4.023804
Sum squared resid	0.012192	Schwarz criterion		-3.676654
Log likelihood	51.26184	Hannan-Quinn criter.		-3.942025
F-statistic	0.377157	Durbin-Watson stat		2.331759
Prob(F-statistic)	0.882257			

E. Los determinantes de la convergencia y su posible correlación con la estadidad

A partir del análisis teórico, metodológico y aplicado del tema de la convergencia, se pueden identificar variables críticas o determinantes importantes en su análisis. Es importante analizar si las variables identificadas para el modelo pueden afectarse frente a un cambio de estatus político de Puerto Rico hacia la estadidad.

Lo ideal sería responder las siguientes preguntas:

- ¿Cuáles son las condiciones económicas iniciales de Puerto Rico y cómo comparan con las de estados de Estados Unidos?
- ¿Mantener similitud en las condiciones iniciales garantiza la convergencia?
- Actualmente, ¿existe un proceso de convergencia o divergencia de Puerto Rico con Estados Unidos y algunos de sus estados?
- ¿Se afectan los determinantes del crecimiento en Puerto Rico o las variables críticas para la convergencia con un cambio de estatus político hacia la estadidad?

- ¿Es la estadidad una condición necesaria y suficiente para la convergencia de Puerto Rico con Estados Unidos? ¿O será una condición necesaria pero no suficiente? ¿O ninguna de las anteriores?

En la matriz que se muestra a continuación, se presenta una lista de variables críticas para la convergencia. Esta lista se obtuvo de lo que plantean los trabajos teóricos y aplicados respecto al tema que fueron revisados para esta investigación. Las variables seleccionadas fueron quince, pero pueden haber otras que no se incluyeron. Se calcularon dos índices a partir del análisis cualitativo: un índice por variable y un índice por el ámbito de estudio. Estos índices muestran la importancia que mantienen las variables en la literatura y en qué ámbito de estudio se le ha dado mayor importancia. El valor de los índices podría fluctuar entre 1 y 0. Mientras mayor sea el índice (más cercano a 1), mayor importancia tendrá el tema o se consideraron más temas en uno de los ámbitos de estudio.

Además, se añade una columna en la que se indica si las variables críticas para la convergencia, según la teoría y los trabajos aplicados, podrían tener un cambio significativo en Puerto Rico con un cambio de estatus hacia la estadidad. Este análisis es importante porque las nuevas teorías del crecimiento establecen que, a diferencia del modelo neoclásico, existen otras variables importantes para el crecimiento de una región o país más allá del cambio tecnológico, la productividad y la acumulación de capital. Entonces, se expanden las variables importantes para el análisis de la convergencia.

Para el caso de Puerto Rico, sería interesante identificar cuáles cambiarían de manera significativa frente a la estadidad. De esta manera, se puede establecer si la estadidad es una condición necesaria y suficiente para la convergencia de Puerto Rico con Estados Unidos o si, por otro lado, un cambio en estatus hacia esa dirección no garantiza la convergencia.

Variables	Teoría	Trabajos aplicados			Total	Índice por variable	significativas en un cambio de estatus político hacia la estadidad
		General	Estados Unidos	Puerto Rico			
productividad de los factores de producción	1	1	1		3	0.75	
sustitución de factores de producción	1	1	1		3	0.75	
acumulación de capital	1	1	1		3	0.75	
cambio tecnológico	1	1	1		3	0.75	
educación y conocimiento	1	1	1		3	0.75	
capital humano	1	1			2	0.50	
recursos naturales	1	1			2	0.50	
comercio exterior		1		1	2	0.50	
instituciones		1	1	1	3	0.75	1
estabilidad política		1		1	2	0.50	
impuestos y subsidios		1	1		2	0.50	1
tamaño del gobierno		1	1		2	0.50	1
cambio estructural y diversificación productiva		1	1		2	0.50	
política económica		1			1	0.25	1
migración		1	1		2	0.50	
Total	7	15	10	3			4
Índice por ámbito de estudio	0.47	1.00	0.67	0.20			0.27

En la matriz, se colocó un 1 cuando se encontró que la variable en cuestión era significativa en la literatura teórica y aplicada. Las variables con un mayor índice —0.75 en este caso— son las que están más relacionadas al modelo neoclásico: productividad de los factores, sustitución de factores, acumulación de capital y cambio tecnológico. La educación y el conocimiento y el tema de las instituciones fueron otros que se consideraron por la mayor parte de los trabajos revisados.

Al revisar por ámbito de análisis, el aplicado fue el que mostró una mayor inclusión de variables. Esto se explica porque muchos de los trabajos y las aportaciones de las nuevas teorías del crecimiento surgen de trabajos aplicados.

En el caso de los trabajos aplicados a Estados Unidos va surgiendo un creciente interés por incluir las variables determinantes del crecimiento económico en el análisis y los trabajos de este tipo cada vez son más, sin restarle importancia a los trabajos que consideran las variables tradicionales. En el caso de Puerto Rico, los trabajos que existen con relación a la convergencia muestran una inclinación a explicarla como un fenómeno que necesita la inclusión de otras variables, aparte de las tradicionales. No obstante, como son muy pocos los trabajos, el índice calculado fue muy bajo.

Al tener una lista tan amplia de variables, es imperativo discernir entre las que se afectarían de manera significativa con un cambio de estatus hacia la estadidad y las que no. Se identificaron cuatro variables en este contexto: 1. las instituciones, 2. impuestos y subsidios, 3. el tamaño del Gobierno y 4. la política económica. Las cuatro representan solo el 27% de las variables incluidas en la lista.

El resto de las variables no mostrarían cambios significativos con la estadidad; por ejemplo, la migración, la productividad de los factores, la diversificación de la actividad productiva, entre otros, son elementos que dependen más de consideraciones internas o que de alguna manera se comportarían de la misma manera con la situación actual o con la estadidad (como es el caso de la migración).

Entonces, la estadidad no garantiza una mejoría o un cambio significativo en la mayor parte de las variables críticas para la convergencia. La convergencia se determina con el manejo y el desempeño de una lista de variables que va mucho más allá de la uniformidad en las instituciones, el sistema contributivo y legal de Puerto Rico con el de Estados Unidos. Según los trabajos revisados, adquieren importancia otras variables que no necesariamente de afectan con un cambio de estatus hacia la estadidad. Entonces, puede decirse que la estadidad garantizaría ciertos aspectos importantes para la convergencia, pero que la mayoría de las variables consideradas dependen de las decisiones que se tomen en el país. Por lo tanto, la estadidad no es una condición necesaria ni suficiente para determinar el desempeño de la economía de Puerto Rico, ni su convergencia en crecimiento e ingreso hacia la senda de crecimiento de Estados Unidos ni sus estados.

F. Conclusiones

En este capítulo se llevó a cabo una revisión del tema de la convergencia desde el punto de vista teórico y aplicado, enfocando la discusión en el vínculo de Puerto Rico con Estados Unidos y algunos de sus estados. En primer lugar, se hizo una revisión de la literatura que ayudó a establecer cuáles son los marcos teóricos prevalecientes respecto al tema de la convergencia, las metodologías y los hallazgos principales. A partir de esta revisión, es evidente la importancia del modelo neoclásico, pero resulta significativo el desarrollo de las nuevas teorías del crecimiento, su vínculo con el tema de la convergencia y su creciente desarrollo en los trabajos aplicados.

De esta revisión, puede concluirse que las variables relacionadas con la convergencia, según el enfoque tradicional son: productividad y sustitución de los factores de producción, acumulación de capital y cambio tecnológico. No obstante, se añaden a esa lista las variables que las nuevas teorías señalan como determinantes importantes del crecimiento: la educación y el conocimiento como propulsores de la innovación, el capital humano, el uso eficiente de los recursos naturales, el comercio exterior, el marco institucional, la estabilidad política como atractivo a la inversión extranjera, los impuestos y subsidios, el tamaño del gobierno, el cambio estructural y la diversificación de la estructura productiva, la política económica y la migración.

Entonces, las características y el desempeño que posea un país con relación a las variables mencionadas son significativos para la convergencia. Es por esto que los enfoques de convergencia condicionada y de clubes han adquirido tanta popularidad en el análisis aplicado, ya que reconocen que los países que son más parecidos en estas variables tienen más posibilidades de converger.

En el caso de Puerto Rico, hay pocos trabajos que estudian el tema y lo hacen relacionando a la Isla con Estados Unidos. Son más los trabajos que estudian los ciclos económicos, y los incluimos en la revisión por su relación con el tema de la convergencia. Se llevó a cabo un análisis de las variables tradicionales del estudio de la convergencia, crecimiento económico e ingreso per cápita, entre Puerto Rico, Estados Unidos y algunos estados comparables por tener ingresos bajos. Se recopilaron los datos del producto bruto y el ingreso personal disponible per cápita para el período desde 1990 hasta el 2012.

Se encontró, mediante un análisis de regresión, que no se puede establecer una relación en las tendencias de crecimiento de la producción y el ingreso de Puerto Rico con la muestra de estados. Esto puede deberse a que no sea suficiente el que posean un ingreso per cápita bajo. Posiblemente, deberían poseer más características que los vinculen con Puerto Rico, y más similitudes en sus estructuras productivas y los determinantes del crecimiento.

Se encontró también que, al relacionar estas variables con Estados Unidos, la evidencia no es tan robusta como para concluir que existe un proceso de convergencia de la Isla con Estados Unidos. Esto coincide con los trabajos de Lefort y la CEPAL que concluyeron que no

hay convergencia o que solo se muestra para unos lapsos específicos en el tiempo, respectivamente.

Del análisis cualitativo se concluyó que:

- hay una lista extensa de variables críticas para la convergencia;
- en su mayoría están vinculadas con los determinantes del crecimiento;
- la mayor parte de estas variables críticas se estudian en los trabajos aplicados;
- son muy pocas las variables que se han incluido en los estudios de Puerto Rico;
- no todas las variables críticas para la convergencia se afectarían de manera significativa con un cambio de estatus político de la Isla hacia la estadidad;
- las variables críticas para la convergencia que se afectarían de manera significativa con el cambio hacia la estadidad son: el marco institucional, el sistema de impuestos y subsidios, el tamaño del Gobierno y la política económica, las cuales representan solo el 27% de la totalidad de las variables consideradas.

Por todo esto, se puede decir que la estadidad no es una condición necesaria ni suficiente para garantizar la convergencia de la Isla con Estados Unidos. Lo anterior concuerda con los resultados del análisis de Puerto Rico con Estados Unidos y estados seleccionados. Se eligieron estados con características similares —por ejemplo, ingresos bajos— y esto no fue suficiente para establecer unas relaciones significativas en sus tendencias de crecimiento del ingreso per cápita. Pero, la estadidad por sí sola no garantizaría la uniformidad en todas las variables incluidas en la lista o en las más importantes para el crecimiento de Puerto Rico, como lo es el cambio estructural y la diversidad en la producción.

Referencias

- Alameda, J. (2000). Globalización, Ciclos Económicos y Respuesta Cíclica de la Economía de Puerto Rico: Evidencia Empírica entre 1967 a 1998. Recuperado el 30 de enero de 2014, de <http://economia.uprrp.edu/ensayo%20103.pdf>
- Alameda, J. (2007). Un modelo de estimación de la probabilidad de una recesión para Puerto Rico. Recuperado el 31 de enero de 2014, de <http://ceterisparibus.uprm.edu/articulos/vol6/Pdf/Alameda.pdf>
- Alameda, J. (s.f.). Los ciclos económicos en Puerto Rico: Cronología y medición. Recuperado el 31 de enero de 2014, de Informe económico al gobernador y a la Asamblea Legislativa: http://easywebpr.com/josealameda/informes_gobernador/ciclos_economicos_informe_economico_gob_2006.pdf

- Argandoña, A.; Gámez, C.; y F. Monchón. (1997). *Macroeconomía Avanzada II*. McGraw-Hill/Interamericana de España.
- Banco Mundial. (2014). World Development Indicators. Recuperado el 30 de enero de 2014, de <http://databank.worldbank.org/data/views/reports/tableview.aspx>
- Barro, R., & Sala-i-Martin, X. (1991). “Convergence across States and Regions”. *Brookings Papers on Economic Activity*, vol. 1991, núm. 1, pp 107-182.
- Baumol, W. (1986). “Productivity Growth, Convergence and Welfare: What the Long Run Data Show?”. *American Economic Review*, vol. 76, pp 1072-1085.
- Bram, J., Martínez, F., & Steindel, C. (2008). Trends and Developments in the Economy of Puerto Rico. Recuperado el 31 de enero de 2014, de Federal Reserve Bank of New York: http://www.newyorkfed.org/research/current_issues/ci14-2/ci14-2.html
- Cendejas, J., Del Hoyo, J., Llorente, J., Monjas, M., & Rivero, C. (2006). Ciclo económico y convergencia real en la Unión Europea. Recuperado el 2 de febrero de 2014, de Fundación BBVA: http://www.fbbva.es/TLFU/dat/dt10_2006.pdf
- Centro para la Nueva Economía. (2008). Restablecer el crecimiento en Puerto Rico: Panorama y alternativas.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2004). “The Convergent/Divergent Economic Trajectories of Puerto Rico and the United States”, Capítulo 3 del libro titulado: *Globalización y desarrollo: Desafíos de Puerto Rico frente al Siglo XXI*.
- DiCecio, R., & Gascon, C. (2010). “Income Convergence in the United States: A Tale of Migration and Urbanization”. *The Annals of Regional Science*, vol. 45, núm. 2, pp 365-377.
- Dollar, D. y E. Wolf. (1994). “Capital Intensity and TFP Convergence in Manufacturing, 1963-1985”, en William Baumol, Richard R. Nelson y Edward N. Wolff, editores, *Convergence of Productivity: Cross National Studies and Historical Evidence*, New York, Oxford University Press.
- Dougherty, C. y D. Jorgenson. (1997). “International Comparison of Sources of Growth”. *American Economic Review*, vol. 86, pp 25-29.
- Dougherty, C. y D. Jorgenson. (1997). “There is no Silver Bullet: Investment and Growth in the G7.” *National Institute Economic Review*, vol. 162, pp 57-74.
- Dowrick, S. y D. Nguyen. (1989). “OECD Comparative Economic Growth 1950-85: Catch-Up and Convergence”. *American Economic Review*, vol. 79, pp 1010-1030.

- Durlauf, S. y P. Johnson. (1995). “Multiple Regimes and Cross-Country Growth Behavior”. *Journal of Applied Econometrics*, vol. 10, pp365-384
- Friedman, M. (1994). “Do Old Fallacies Ever Die?”. *Journal of Economic Literature*, vol. 30, pp 2129-2132.
- Galor, O.(1 996). “Convergence? Inference from Theoretical Models”. *Economic Journal*, vol. 106, pp 1056-1069.
- Ganong, P y D. Shoag. (2012). “Why Has Regional Convergence in the U.S. Stopped?”. Regulatory Policy Program, Mossavar-Rahmani Center for Business and Government, Harvard Kennedy School.
- Gomme, P., & Rupert, P. (2004). “Per Capita Income Growth and Disparity in the United States: 1929-2003”. Economic Commentary. Banco de la Reserva Federal de Cleveland.
- Higgins, M., Levy, D., & Young, A. (2006). “Growth and Convergence across the United States: Evidence from County-Level Data”. Emory Economics 0306, Departamento de Economía, Emory University.
- Islam, N. (2003). “What have we Learnt from the Convergence Debate?”. *Journal of Economic Surveys*, vol. 17, Núm. 3, pp 310-362. Jones, C. (1997).
- Jones, C. (1997). “Convergence Revisited”. *Journal of Economic Growth*, núm.2, pp 131-153.
- Junta de Planificación. (2013). Ciclos Económicos. Recuperado el 1 de febrero de 2014, de <http://www.jp.gobierno.pr/>
- Junta de Planificación de Puerto Rico. (1993). Impacto de las firmas manufactureras 936 sobre la economía de Puerto Rico: Un análisis usando la técnica del Insumo-Producto. Recuperado el 2 de febrero de 2014, de http://jp.pr.gov/Portal_JP/Portals/0/Publicaciones/PublicacionesHistoricasOnline/Impacto936.pdf
- Kane, R. (2001). “Investigating Convergence of the U.S. Regions: A Time Series Analysis”. *The Journal of Regional Analysis and Policy*, vol. 31, núm. 1, pp 1-22.
- Knoop, T. (2010). *Recessions and Depressions: Understanding Business Cycles*.
- Lefort, F. (1997). “Is Puerto Rico Converging to the United States?”. Documentos de trabajo del Banco Central, de Chile, núm. 9.
- Lefort, F. (1997). “Puerto Rico: Divergence not Convergence”. *Puerto Rico Herald*.

- Martínez, J. (2013). La Sección 936. Recuperado el 31 de enero de 2014, de Enciclopedia de Puerto Rico: <http://www.enciclopediapr.org/esp/article.cfm?ref=13071108&page=2>
- National Bureau of Economic Research. (s.f.). US Business Cycle Expansions and Contractions. Recuperado el 30 de enero de 2014, de <http://www.nber.org/cycles/cyclesmain.html#navDiv=4>
- Parkin, M. (2009). Economía.
- Quah, D. (1993). "Galton's Fallacy and Tests of the Convergence Hypothesis". *Scandinavian Journal of Economics*, vol. 95, pp427-443.
- Rappaport, J. (1999). "Local Growth Empirics," CID Working Papers 23, Center for International Development en la Universidad de Harvard.
- Rivera, Á. (2009). El Índice de Indicadores Adelantados de Puerto Rico hacia finales del año 2009. Recuperado el 31 de enero de 2014, de Boletín de Economía UPRRP: <http://economia.uprrp.edu/vol%2010%20num%202.pdf>
- Rodrik, D. (2011). "The future of Economic Convergence" artículo presentado en el Jackson Hole Symposium del Banco de la Reserva Federal de Kansas.
- Romer, D. (2006). *Macroeconomía avanzada*. Tercera edición, McGraw-Hill/Interamericana de España.
- Sala-i-Martin, X. (1996). "The Classical Approach to Convergence Analysis". *The Economic Journal*, vol. 106, núm. 437, pp 1019-1033.
- Solow, R. (1956). "A Contribution to the Theory of Economic Growth". *Quarterly Journal of Economics*, vol. 70, pp 65-94.
- Solow, R. (1970). *Growth Theory: An Exposition*, Cambridge University Press, London.
- Swan, T. W. (1956). "Economic Growth and Capital Accumulation". *Economic Record*, vol. 32, pp 334-361.
- Toledo, W. (2005). Cambios Tecnológicos y las Fluctuaciones Económicas. Recuperado el 1 de febrero de 2014, de <http://economia.uprrp.edu/ensayo%20127.pdf>
- Wolff, E. (1991). "Capital Formation and Productivity Convergence". *American Economic Review*, vol. 81, pp 565-579.
- Young, A., Higgins, M., & Levy, D. (2008). "Sigma-Convergence Versus Beta-Convergence: Evidence from U.S. County-Level Data". *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 40, núm. 5, pp 1084-1093.

Capítulo 7: Conclusiones y recomendaciones

*Equipo de Investigadores
Departamento de Economía
Universidad de Puerto Rico
Recinto de Río Piedras*

A. Introducción

En este capítulo final se presentan las conclusiones del estudio realizado por el equipo de investigadores y una lista de recomendaciones para atender los efectos en la competitividad de Puerto Rico de posibles cambios a su estatus político. En primer lugar, se presentan las conclusiones, siguiendo el mismo orden de los capítulos en este informe. Luego se incluye una sección de recomendaciones, en la misma secuencia ya indicada.

B. El Congreso de Estados Unidos y los escenarios de estatus

La única petición de alteración sustantiva a las relaciones políticas presentes que está sobre la mesa en estos momentos. Es el proyecto de la Cámara de Representantes federal HR 2000 (2013), que propone un voto a favor o en contra de la estadidad como paso previo a la admisión de Puerto Rico como estado de la unión. No obstante, las probabilidades de aprobación de este proyecto de ley son mínimas, luego de que el Congreso de Estados Unidos adoptara la iniciativa, eminentemente procesal, del presidente Barack Obama, la cual está dirigida a facilitar la celebración de un nuevo plebiscito de estatus bajo la responsabilidad del Gobierno de Puerto Rico.

El escenario político e institucional del Congreso, donde se ubica constitucionalmente la resolución del problema del estatus, le impone retos enormes al pueblo de Puerto Rico en su empeño por darle continuidad a los esfuerzos de autodeterminación. En Estados Unidos no parece existir, al momento, un consenso político o académico suficiente para encaminar a corto plazo una alteración exitosa de un cambio del marco jurídico-político. La intensa polarización política interna de Estados Unidos afecta a Puerto Rico de forma directa. En este contexto, es prácticamente imposible impulsar una estrategia partidista dirigida a la alteración del estatus político presente.

C. Reseña de la literatura sobre el tema bajo estudio

Gran parte del debate sobre el modelo de desarrollo y el estatus político ha girado en torno a los costos y beneficios de las diferentes opciones políticas para Puerto Rico (estadidad, independencia, Estado Libre Asociado o libre asociación) y a la exención contributiva federal

como eje de la política de promoción industrial. Sin embargo, el análisis de la literatura — especialmente del libro editado por Ruiz y Meléndez (Ruiz, A. y E. Meléndez, 1998)— demuestra que ninguna de las fórmulas goza de una ventaja sustancial y que cualquier percepción de tal ventaja realmente depende de los supuestos que sustentan el análisis. Mucha de la literatura de principio de la década del 1990 al 2000 pone énfasis en la Sección 936 del Código de Rentas Internas federal, la cual fue eliminada en el 1995 y se le otorgó un período de transición hasta el año 2005. Nuevos análisis sobre el impacto económico de las diferentes opciones políticas deben evaluar el efecto que ha causado la eliminación de la Sección 936 en la economía de la Puerto Rico.

El verdadero reto está en ir más allá del debate sobre las alternativas políticas. La mayor parte de las recomendaciones de política pública que se derivan de los artículos analizados y reseñados en este estudio —incluidos en el Capítulo 2— no dependen exclusivamente de la adopción de una alternativa política. De hecho, las tres fórmulas políticas pueden aspirar a beneficiarse de la prosperidad económica. Un mayor desarrollo económico promueve, a su vez, soluciones políticas sin las restricciones que impone el estancamiento económico.

Cada una de las fórmulas políticas consideradas lleva implícita una serie de ventajas y desventajas, las cuales se han visto seriamente afectadas con la eliminación de la Sección 936. El ELA puede todavía ofrecer una serie de ventajas sobre la estadidad o la independencia. Los reglamentos laborales y ambientales de Puerto Rico, la estructura contributiva de la Isla, los salarios y beneficios, así como otros costos, pueden atraer la inversión de ciertas empresas que preferirían a Puerto Rico sobre otros estados en Estados Unidos. De igual modo, también favorecen al ELA la protección legal y los derechos sobre la propiedad, la integración financiera y otros factores relacionados con la asociación que tiene Puerto Rico con Estados Unidos. En esta reseña, se incluyen recomendaciones que se pueden adoptar sin necesidad de un cambio en el estatus político.

La eliminación de la Sección 936 claramente aumenta el atractivo de la estadidad. La mayoría de estudios sobre el ELA suponen la continuación de los beneficios contributivos de la Sección 936. La posibilidad de que los créditos salariales sean menos ventajosos para el ELA que los que ofrecía la Sección 936, aumenta la importancia de las transferencias federales y su impacto en el debate político. En la medida en que el ELA pueda lograr paridad con los estados en lo relativo a programas y presupuesto, también se reducen las ventajas de la estadidad.

Desafortunadamente, la paridad en el presupuesto federal se vuelve menos importante cuando los estados tienen mayor responsabilidad fiscal por los programas de asistencia pública y de salud, así como otros programas federales consolidados bajo bloques presupuestarios. En estas condiciones, cuando se están reduciendo las transferencias federales a los estados, la opción de la estadidad pierde el atractivo que tenía en el pasado.

Se entiende que el problema de las opciones políticas no podrá decidirse, ni se decidirá, basándose solamente en consideraciones económicas. Por ejemplo, Bigelow comentó que “si bien es cierto que los análisis de costo-beneficio económico son herramientas valiosas”, no

captan plenamente los aspectos socioculturales del debate sobre el estatus. Sostuvo que la identificación del debate sobre el estatus en el ámbito de las cuestiones morales acomoda mejor todos los aspectos de la condición política de Puerto Rico, incluyendo tanto los que se han estudiado en detalle —análisis económicos e ideológicos— y aquellos que se han ignorado por la erudición tradicional (Bigelow, Justin, 2007).

Debates congresionales previos, que consideraron las opciones políticas para Puerto Rico, claramente indican que hay consideraciones culturales, lingüísticas, políticas y raciales que afectan tanto la opinión pública como la postura que adopte el Congreso estadounidense. En muchas áreas, el efecto de un cambio político en Puerto Rico es relativamente mínimo. Por ejemplo, la estadidad o la continuación del ELA producen alteraciones mínimas en la composición o en el nivel migratorio. Solamente las restricciones estructurales asociadas con la independencia afectarían sustancialmente el flujo migratorio.

Por último, queda advertir que quizás las consecuencias económicas no sean los elementos más críticos cuando los puertorriqueños, o el Congreso, consideren las opciones políticas para Puerto Rico. Los trabajos que se reseñan en el segundo capítulo no entran a considerar —por lo menos en forma explícita— en el análisis de los posibles efectos de las diferentes opciones políticas sobre la competitividad de la Isla en los mercados mundiales.

En el informe del Banco de la Reserva Federal de Nueva York (FRBNY, por sus siglas en inglés, 2012) hace cinco recomendaciones encaminadas a aumentar la competitividad de la Isla. Entre las más acertadas se encuentra la necesidad de crear empleos y aumentar la tasa de participación de la fuerza laboral, especialmente entre la población más joven. La de fomentar las asociaciones entre la industria y los centros de educación superior y las universidades, encaminadas a promover el desarrollo de tecnologías de “importancia mundial” es igualmente valiosa. Dos recomendaciones adicionales novedosas son: una propone reducir el salario mínimo para jóvenes como una manera de promover el empleo y la otra recomienda una moratoria en la aplicación de la Ley de Cabotaje.

El Banco de la Reserva Federal recomienda una exención temporal, por un término experimental de cinco años, de la Ley Jones en lo que se refiere a la Ley de Cabotaje. Para evaluar esta propuesta debe llevarse a cabo previamente un estudio en el cual se midan los costos comparativos de las diferentes marinas mercantes. Cabe la posibilidad que la desventaja para Puerto Rico bajo este estatuto no sea la que piensan muchos economistas de la Isla.

Otro punto importante que plantea el informe del Banco de la Reserva Federal tiene que ver con el desarrollo del capital humano. Planteó que aunque la fuerza trabajadora es una de las de mayor nivel educativo del mundo, Puerto Rico todavía sigue rezagado con respecto a la fuerza trabajadora de Estados Unidos y que existe abundancia de trabajadores poco calificados. El Banco de la Reserva no cubre aspectos relacionados a la baja productividad de la Isla y cómo afecta la competitividad.

Unos de los mayores obstáculos para el aumento en la competitividad es el deterioro en la productividad parcial del trabajo y la productividad total de los factores, según atestiguan varios

estudios. No obstante, los estudios relacionados con el estatus político reseñados en este informe no entran en la discusión de este tema, por lo menos en forma explícita. Cuando se discuten las ventajas y desventajas de uno u otro estatus político, se pueden deducir conclusiones que indiquen alzas o bajas en productividad y, por ende, en la competitividad de la economía. Por ejemplo, la Oficina de Presupuesto del Congreso (*Congressional Budget Office*, CBO) argumentó que los promotores del ELA sostienen que dará lugar a una mayor expansión de la inversión directa en la industria manufacturera de Puerto Rico. Le dan mayor énfasis a la posibilidad de una mayor inversión por parte de las empresas de fuera de Estados Unidos que podrían invertir en la Isla como expansiones de sus operaciones continentales y otros beneficios adicionales. Podríamos inferir de esta aseveración que ello generaría un aumento en la competitividad.

Otros efectos económicos posibles en virtud de la independencia son aún más especulativos. Por el lado positivo, la independencia podría conducir a una menor dependencia económica, la mejora de políticas arancelarias, costos de envío reducidos y otros beneficios no cuantificables. Sin embargo, el acceso de un Puerto Rico independiente a los mercados financieros de Estados Unidos sería menos ventajoso que bajo el estado actual o bajo la estadidad.

Otra posibilidad es que, bajo la independencia, la nueva nación tendría dificultades de endeudamiento a cualquier tasa de interés, como lo han hecho otros países en desarrollo en los últimos años. Este resultado pesimista sería más probable si la inversión directa en Puerto Rico se redujese, lo que conduciría a un menor crecimiento de las exportaciones de la Isla y, a su vez, a una menor aportación de la inversión al financiamiento del déficit de la balanza de pagos. En este caso, no se pueden inferir conclusiones contundentes en cuanto al impacto en la competitividad.

La literatura reseñada incluye trabajos que aunque no se refieren directamente a los costos y beneficios de las diferentes opciones de estatus, inciden sobre la situación actual de la economía de Puerto Rico y hacen valiosas recomendaciones para mejorar la situación actual sin necesidad de un cambio de estatus. Uno de estos aspectos está relacionado con la globalización. La inserción de la Isla en el proceso de globalización incide en el desarrollo económico de Puerto Rico. La estrategia de crecimiento económico de los Gobiernos locales se ha centrado históricamente en atraer inversiones extranjeras y de Estados Unidos. Esta política ha dado lugar a una falla en el desarrollo de sectores locales exportadores competitivos. La “falla” en promover la inversión manufacturera de la Isla no solo para la producción para el mercado local sino también para la exportación, ha sido una de las críticas continuas en diversos informes y artículos.

D. Reestructuración del sistema fiscal bajo la estadidad

Llaman la atención dos aspectos significativos sobre la estructura fiscal de Puerto Rico, en comparación con la de los 50 estados. Se encontró que las aportaciones federales al Gobierno de Puerto Rico representan la misma proporción (36%) que para los estados. A su vez, la participación relativa de la contribución sobre el ingreso de los individuos también es similar, con 16% en los estados versus 17% en Puerto Rico.

Si el Gobierno de Puerto Rico hubiese recibido la misma cantidad de transferencias per cápita que recibieron en promedio los estados en el 2011, las transferencias federales al Gobierno hubiesen aumentado de \$4,482 millones a \$7,750 millones. La razón más importante para este aumento sería los cambios en las aportaciones al programa de Medicaid.

Si Puerto Rico hubiese alcanzado el mismo gasto per cápita promedio que los estados (\$1,287), el gasto total en Medicaid en Puerto Rico habría sido \$4,700 millones. Bajo la premisa de que a Puerto Rico le aplicaría la tasa máxima de pareo, esto podría significar hasta un máximo de \$3,900 millones en aportaciones federales para Medicaid. A su vez, si se asignara el gasto mínimo per cápita que en Misisipi de \$1,492, el gasto total de Medicaid en Puerto Rico hubiese sido \$5,500 millones.

A pesar de que los impuestos per cápita en Puerto Rico son más bajos (aunque no significativamente distintos) al promedio para los 50 estados, la carga tributaria es significativamente mayor, tanto cuando se mide como la razón entre impuestos totales y PNB o como la razón entre impuestos per cápita e ingreso personal per cápita. Esto presenta un reto importante en caso de que la Isla fuese a incorporarse totalmente al sistema fiscal federal. Esto es así debido a que en el caso de los estados los impuestos se canalizan a través del Gobierno federal, que luego los revierte a los estados por vía de programas de subvenciones y otras transferencias, las que a su vez responden a las prioridades del Gobierno federal. Por el contrario, Puerto Rico recibe muchas de dichas subvenciones, pero sin ceder la mayoría de sus recaudos al Gobierno federal.

Se estimó que los individuos en Puerto Rico pagarían \$1,920 millones adicionales en contribuciones federales por concepto del ingreso de individuos. Las corporaciones radicadas en Puerto Rico sujetas a contribución regular podrían pagar \$758 millones al fisco federal. Por otro lado, las empresas radicadas en Puerto Rico que actualmente reciben incentivos contributivos tendrían que pagar impuestos sustanciales al Gobierno federal, lo que deja sin efecto la estrategia de atracción de inversión por muchos años utilizada en Puerto Rico de ser un paraíso fiscal. Dichas empresas aportaron al fisco de Puerto Rico \$306 millones en el 2011, los cuales probablemente dejarían de recibirse si se relocalizan fuera de la Isla. La diferencia mayor en el impuesto corporativo federal que pagarían las empresas radicadas en Puerto Rico, surge precisamente del pago que tendrían que realizar las empresas que actualmente se consideran exentas. Se evidencia que una vez dichas empresas estén sujetas al pago de contribuciones

federales, la ventaja competitiva de Puerto Rico para retenerlas se afectaría de manera significativa.

La aplicabilidad de la Ley 154 a las empresas estadounidenses —sujetas a este impuesto— quedaría anulada con la estadidad, obligando al Gobierno a buscar formas alternas y efectivas de sustituir dicho ingreso. Esta ley grava las ventas a las afiliadas de las subsidiarias de empresas extranjeras que operan en Puerto Rico. Aplica a individuos no residentes y a corporaciones o sociedades extranjeras. El arbitrio se implantó como sustituto (*in lieu of*) de un impuesto al ingreso.

El 30 de marzo de 2011, el Servicio de Rentas Internas federal (IRS, por sus siglas en inglés) hizo un pronunciamiento temporal de que se acreditará a las empresas afiliadas el pago de arbitrios en Puerto Rico, bajo el amparo de las secciones 901 y 903 del Código de Rentas Internas de Estados Unidos. Mientras se evalúa la aplicabilidad y constitucionalidad de la Ley, se otorgan créditos contributivos por los impuestos pagados en países extranjeros. Sin embargo, el IRS aún no ha hecho un pronunciamiento permanente al respecto.

La estadidad eliminaría la posibilidad de que las empresas estadounidenses que operan en Puerto Rico se definan como corporaciones foráneas bajo la Sección 901, lo que las excluiría de la aplicación de la Ley 154 de 2010 de Puerto Rico. Consecuentemente, la estadidad limitaría que dichas empresas puedan reducir su carga tributaria a nivel federal y aumentaría la posibilidad de que se relocalicen. Toda vez que las empresas foráneas se concentran en el sector manufacturero, su relocalización provocaría una reducción significativa en el empleo de dicho sector. La pérdida de empleos en el sector privado podría agudizarse por la mayor incidencia que tendrían los impuestos corporativos a nivel federal sobre las empresas de Puerto Rico.

La potencial eliminación de los recaudos por concepto de la Ley 154 es sumamente importante, ya que los arbitrios por concepto de esta ley han ido en aumento y, ante la situación recesitaria actual, el Gobierno ha pospuesto la disminución gradual de dicho arbitrio tal y como fue concebido originalmente. De \$677.9 millones en el 2011, los recaudos de las corporaciones foráneas aumentaron a \$1,883 millones en el 2012, lo que equivale al 23.5% de los recaudos de impuestos del Gobierno en dicho año. Por tanto, la probable reducción en los recaudos de las corporaciones foráneas, bajo la opción de la estadidad, tendría un efecto detrimental en los ingresos fiscales.

Queda claro que la incorporación de Puerto Rico al sistema fiscal federal representa un reto, en la medida en que tendría que reformularse la estructura contributiva y en particular los impuestos corporativos. Mientras mayor sea el efecto sobre las corporaciones, mayor es la probabilidad de que el Gobierno de Puerto Rico se vea presionado a reducir la proporción del ingreso que proviene de contribuciones a corporaciones, asemejándose más a la norma entre los estados. La necesidad de reducir el impuesto corporativo llevaría a reducir el alcance del Gobierno, especialmente con relación a los programas no subvencionados por el Gobierno federal, o incluso a tener que aumentar las contribuciones a los individuos.

Aun sin aumentar los impuestos al ingreso de individuos a nivel estatal, la extensión del impuesto federal a la Isla aumentaría la carga impositiva para los contribuyentes con ingresos medianos y altos. Este efecto contributivo adverso puede aumentar aún más las tendencias emigratorias y la fuga de cerebros.

Hay dos aspectos que afectan los recaudos contributivos bajo la estadidad: la pérdida de recaudos por concepto de la Ley 154 y la presión para reducir el impuesto corporativo. Paradójicamente, la actual situación de deuda pública en la Isla y los compromisos contraídos por COFINA limitan la posibilidad de reducir los impuestos en el corto plazo.⁵⁶ Las alternativas restantes serían aumentar los impuestos a los individuos o reducir el tamaño y alcance del Gobierno.

Se concluye que, bajo la opción de la estadidad, Puerto Rico perdería la autonomía fiscal que tiene hoy día. La autonomía fiscal permite que se eximan individuos y corporaciones, tanto de la Isla como foráneas, del pago de contribuciones sobre ingresos cuya fuente se deriva en la Isla. En consecuencia, sería imperativo un cambio en la estructura fiscal, con ajustes que dependerán de los cambios en las transferencias y tributos federales a imponerse; del período de transición otorgado, los objetivos con respecto al cumplimiento de neutralidad fiscal federal; y de cualesquiera subvenciones de estadidad (*statehood grants*) a legislarse en el caso particular de Puerto Rico.

Se evaluaron posibles cambios a la estructura fiscal de Puerto Rico bajo los siguientes supuestos: que el Gobierno de la Isla recibiera las mismas transferencias federales per cápita que cada uno de cuatro estados seleccionado y que el sistema tributario en Puerto Rico se ajustara de manera que tuviese la misma razón de impuestos per cápita a ingreso personal per cápita que cada uno de los estados. Los ingresos fiscales en Puerto Rico se reducirían en comparación con Alabama y el promedio de los 50 estados. Por el contrario, al hacer la simulación con relación a Misisipi, Nuevo México y Hawái —que reciben transferencias altas— las rentas fiscales aumentarían. Bajo estos distintos escenarios, la dependencia del Gobierno de las aportaciones federales fluctuaría entre un 59.1% (con respecto a Hawái) y un 71.1% (con respecto a Nuevo México).

Se reconoce que uno de los propósitos de los programas de los gobiernos estatales subvencionados con las aportaciones federales es promover que adopten las prioridades de política pública establecidas por el Gobierno federal. En la medida en que el Gobierno de Puerto Rico aumente su dependencia de aportaciones federales, es de esperarse que se reduzca aún más su autonomía en la implantación de política pública.

La reestructuración del gasto bajo la estadidad causaría un aumento en los gastos del programa Mi Salud, al aumentar la tasa de pareo del Gobierno federal para el programa. Es de

⁵⁶ La Corporación del Fondo de Interés Apremiante de Puerto Rico (COFINA), recibe el 2.75% del Impuesto sobre ventas y uso (IVU) que corresponde al gobierno central y lo utiliza para pagar o financiar, total o parcialmente, o para aportar fondos a ciertas obligaciones de deuda del E.L.A., la deuda del Secretario de Hacienda con el Banco Gubernamental de Fomento y otras.

esperarse que el gasto en salud tenga prioridad para Puerto Rico, ya que se ha demostrado que aunque los estados más pobres tienen menor capacidad para gastar en programas de bienestar, mantienen su gasto en salud subsidiados por el Gobierno federal. En la medida en que los gastos en salud continúen creciendo o que el Gobierno se vea en la obligación de reducir recaudos de fuentes propias, podría darse una eventual reducción en otros programas sociales.

El crecimiento de las aportaciones para los programas de salud —evidenciado en la Isla durante los últimos 20 años— se ha neutralizado con una disminución de tamaño similar en las aportaciones federales para programas de transportación, educación y desarrollo regional. Estas tendencias explican algunas diferencias entre los gastos actuales del Gobierno de Puerto Rico versus los estados, a la vez que arrojan luz sobre como cambiaría la composición de los gastos del Gobierno bajo la estadidad. La reducción de recaudos de fuentes locales también obligaría a la reducción de servicios que no reciban mayores subvenciones federales.

De Puerto Rico ser estado, se estima que las aportaciones federales pudiesen llegar a ser entre el 58% al 71% de los ingresos fiscales, a base de la experiencia promedio de los 50 estados y la experiencia de estados particulares. Esta dependencia compromete el desarrollo de programas y servicios públicos a las prioridades de políticas públicas del Gobierno federal, limitando el campo de opciones de estrategias de desarrollo económico y otras políticas públicas para la Isla.

Finalmente, los cambios previstos tienen implicaciones en términos del efecto multiplicador macroeconómico. Por un lado, la necesidad de reducir el gasto tendría un efecto recesionario en la economía, mientras el aumento en transferencias federales —tanto a individuos como al Gobierno— trae consigo un efecto expansionario. Un ejemplo lo sería el potencial aumento en el empleo en el sector de la salud, a consecuencia del aumento en los fondos de Medicaid. El resultado final depende del comportamiento, en otras cosas, de los residentes de Puerto Rico con respecto a la tendencia migratoria, ya que el aumento en las contribuciones de individuos de ingresos medianos o altos puede aumentar la emigración de profesionales y la fuga de capital humano. También depende de cómo el aumento en la carga impositiva afecte el clima empresarial en la Isla.

Bajo la estadidad, se esperaría que el alcance del Gobierno de Puerto Rico se redujese en el largo plazo, acercándose más a la norma de los estados más pobres. Una de las mayores limitaciones de la Isla en este proceso —si se deseara continuar prestando los servicios básicos que necesita la población— es que el nivel económico y la situación fiscal no permitirían que el Gobierno de la Isla disminuyera sus contribuciones y remitiera la mayor parte del ingreso contributivo al fisco federal, como lo hacen los estados.

E. Implicaciones para el comercio exterior y el sector empresarial

El análisis sirve de base para auscultar si la estadidad implica ventajas o limitaciones adicionales para el desarrollo del comercio exterior de Puerto Rico y las expectativas de

internacionalización de su clase empresarial. Se tomaron en consideración los factores que delimitan el marco de acción de participación de la Isla en tratados comerciales vigentes, a luz de su condición territorial y su ubicación geográfica. Se evaluó el nivel y la concentración de las exportaciones a diversos países y regiones por tipo de industria o producto, utilizando el índice de concentración de Herfindahl-Hirschman (IHH).

Las exportaciones hacia Estados Unidos se mantuvieron en aproximadamente \$47,000 millones entre el 2007 y el 2010; sin embargo, disminuyen a \$41,000 millones en el 2013. Las exportaciones al resto del mundo alcanzaron un nivel máximo en el 2010 con \$21,000 millones, pero se redujeron a \$16,500 millones en el 2013.

El 77% de las exportaciones de Puerto Rico correspondían al sector de manufactura de productos químicos en 2013. Estas exportaciones, a su vez, constituían el 75% de las exportaciones a Estados Unidos y el 83% de las exportaciones al resto del mundo, lo cual manifiesta claramente la falta de diversificación del sector exportador en la Isla y la concentración de las exportaciones en el sector de productos químicos.

Del 2006 al 2013, el valor de las importaciones totales de Puerto Rico disminuyó en un 8% (de \$45,000 millones a \$40,500 millones), mientras las importaciones provenientes de Estados Unidos disminuyeron en un 15% (de \$22,400 millones a \$18,800 millones). El 53% de las importaciones procedentes de Estados Unidos corresponden a manufactura de químicos y el 22% a manufactura de productos de petróleo. Por su parte, las importaciones procedentes del resto del mundo tienen una composición más diversa: un 32% en manufactura de químicos, un 14% en manufactura de comida, un 10% manufactura de computadoras y equipos electrónicos, y un 9% en manufactura de equipos de transporte.

Para evaluar el efecto de la participación de Puerto Rico en el mercado común con Estados Unidos se midieron los cambios en el comercio de Puerto Rico con cada uno de los veinte países con los cuales Estados Unidos mantiene tratados de libre comercio para el período del 2003 al 2013. En el 2013, estos países recibían el 23% de las exportaciones de Estados Unidos, pero solo el 16% de las exportaciones de Puerto Rico al resto del mundo y el 6% de las exportaciones totales de Puerto Rico.

Entre el 2003 y el 2013, el valor nominal de las exportaciones de Estados Unidos a los veinte países con los cuales mantiene tratados de libre comercio (TLC) aumentó un 106%, mientras que las exportaciones de Puerto Rico a dichos países solo aumentaron un 4%. Sin embargo, durante el mismo período, las exportaciones de Puerto Rico a los países que no tienen TLC con Estados Unidos aumentaron un 89%. Esto es indicativo de que los TLC no han sido un motor importante para la promoción de las exportaciones en Puerto Rico.

La internacionalización de las empresas puertorriqueñas, particularmente las pymes, debe aumentar las exportaciones y su diversidad, por lo que conlleva aumentar las exportaciones a países que demandan mayor multiplicidad de bienes. De acuerdo con el índice de concentración estimado, el país que recibe la mayor diversidad de exportaciones desde Puerto Rico es la República Dominicana. Este país es el tercer mercado más importante para los productos de

Puerto Rico, luego de Estados Unidos y Canadá. Contrario a lo deseable, las exportaciones a República Dominicana se redujeron en 17%, a pesar de haberse puesto en efecto el CAFTA en el 2007.

En general, podemos decir que los tratados comerciales con los que actualmente Estados Unidos mantiene relaciones no han devengado mayores beneficios para los exportadores de Puerto Rico. Las exportaciones a la República Dominicana han disminuido, mientras los aumentos en exportaciones se concentran mayormente en productos químicos. No obstante, cabe señalar la posibilidad de expandir el comercio con países como Perú, Costa Rica y Chile, los que demandan mayor diversidad de productos. Actualmente, las exportaciones de Puerto Rico a estos países comprenden una ínfima parte de las exportaciones de Puerto Rico al resto del mundo.

En los casos de CAFTA y NAFTA, que son zonas de libre comercio con Estados Unidos, no se distinguen beneficios sustanciales para Puerto Rico. Las exportaciones de Puerto Rico a la región del CAFTA disminuyeron un 15%, mientras que las exportaciones a NAFTA aumentaron solo un 1%. Por el contrario, las exportaciones hacia América del Sur han aumentado, tanto para el grupo de MERCOSUR como para la Comunidad Andina. Entre los sectores industriales que despuntan más allá de la manufactura de productos químicos y electrónicos, se incluyen la manufactura de ropa, comida y productos de metal, así como el reciclaje.

Se concluye que actualmente son muy limitadas las posibilidades de que el Gobierno de Puerto Rico pueda insertarse en acuerdos en los que no participa Estados Unidos. Bajo la estadidad, se cerraría la puerta a dicha posibilidad y se reducirían significativamente las posibilidades para aumentar la presencia institucional de la Isla en las diversas organizaciones internacionales. En cambio, bajo un ELA con mayor soberanía o bajo la independencia habría cabida para medidas más agresivas que establezcan lazos económicos con países con alto potencial de demanda para los productos que el Gobierno considere estratégicos para fomentar las exportaciones y lograr una mayor internacionalización de su clase empresarial, particularmente de las pymes.

F. La perspectiva de la competitividad en el tema de la estadidad

En Puerto Rico se ha estudiado ampliamente el tema de la competitividad, tanto por académicos y profesionales, como por entidades privadas y gubernamentales. Según la CEPAL, "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 quizás desde antes" (CEPAL, 2006, 116). De manera similar, el Banco de la Reserva Federal de Nueva York ha indicado que la Isla "ha estado operando por debajo de su potencial por algún tiempo y la competitividad de la economía continúa deteriorándose" (FRBNY, 2012, 7). Señalamientos del mismo tenor pueden encontrarse en otros documentos sobre el tema.

Por otro lado, parece haber consenso de que Puerto Rico cuenta con ventajas competitivas realizadas y potenciales, y que puede revertir la pérdida de competitividad que ha sufrido en el pasado. Tanto la CEPAL como el FRBNY así lo indican. Por ejemplo, la CEPAL cita evidencia de ciertas ventajas competitivas en la manufactura y el turismo, mientras que el FRBNY indica que Puerto Rico tiene algunas características que la hacen una economía fuerte y con el potencial de ser altamente competitiva.

Además de los eventos adversos que han golpeado a la economía de la Isla en las pasadas décadas (incluyendo los *shocks* energéticos y la eliminación de la Sección 936), la competitividad de Puerto Rico se ve amenazada hacia el futuro por factores externos e internos; algunos de los cuales se relacionan con el estatus político. Algunos de estos factores son:

Factores externos:

- El avance de la globalización, que implica un número creciente de países competidores en el escenario mundial.
- El ascenso de China, India y otras economías emergentes de gran tamaño y fuerte competitividad.
- Los tratados de libre comercio de Estados Unidos con países de nuestra región, especialmente los de Centroamérica, República Dominicana, Colombia y México.
- La falta de apoyo del Gobierno de Estados Unidos para las políticas de promoción industrial en Puerto Rico.

Factores internos:

- Los costos de iniciar y operar actividades productivas en la Isla.
- El debilitamiento del sistema financiero de Puerto Rico, especialmente del sector bancario.
- El alto costo de la energía eléctrica y la dependencia del petróleo para la generación de electricidad.
- La limitada capacidad fiscal del Gobierno de Puerto Rico.
- La ausencia de ejecución de proyectos estratégicos de un alto potencial económico (por ejemplo, el Puerto de Las Américas en Ponce).
- La injerencia de la política partidista en la administración pública y el debilitamiento del sistema de mérito en el servicio público.

A través del mundo se han desarrollado diversos índices para medir la competitividad de los países e identificar los puntos débiles y fuertes de las diversas economías. Puerto Rico está incluido en el índice del *World Economic Forum* (WEF) y en el índice de *Doing Business*, del Banco Mundial y la *International Finance Corporation*. En el índice del WEF, Puerto Rico ha mejorado su rango y calificación en los últimos años.

Las puntuaciones del WEF para Puerto Rico demuestran que, a pesar de los retos económicos a los que se enfrenta, cuenta con fundamentos para ser competitivo en la economía global. De hecho, en la última edición del índice, correspondiente al año 2013-14, Puerto Rico logró colocarse en la lista —encabezada por Suiza— de los primeros 30 países, con el rango de 30. Al analizar el detalle del índice para el año 2012-13, se observó que los puntos más fuertes de Puerto Rico fueron la educación y capacitación a nivel superior, la sofisticación de los negocios, la eficiencia de los mercados de bienes y la innovación.

El tema de la competitividad tiene relación directa con el del estatus político; aunque algunos de los vínculos son sutiles, otros son evidentes. En un reciente seminario de la Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico, dirigido por el Ex Decano y Profesor Emérito David Helfeld, se estudiaron los poderes de la Isla en su actual estatus político, y el propio profesor Helfeld resumió uno de los hallazgos principales con las siguientes palabras: “Dos artículos que tratan de los programas gubernamentales en marcha sirven para confirmar la tesis del Seminario de que Puerto Rico tiene todos los poderes de un estado para gobernar sus asuntos internos y otros dos demuestran convincentemente cómo se pueden ejercer plenamente estos poderes para crear soluciones innovadoras para promover la economía de Puerto Rico (Helfeld, 2011).

Esta opinión jurídica, unida al posicionamiento de Puerto Rico en el Índice WEF, abona la hipótesis de que Puerto Rico no requiere la estadidad para apuntalar su competitividad interna y global, contrario a lo que plantean algunos investigadores, como Lefort (1997). El análisis de Lefort es técnicamente sofisticado, pero sus supuestos y conclusiones son cuestionables. Según el autor, un cambio de estatus hacia la estadidad reduciría la incertidumbre política, generaría un sistema legal estable, uniformaría la institucionalidad de la Isla con la de Estados Unidos, permitiría el acceso a un mercado más amplio y aumentaría las ayudas federales que llegan a la Isla. Ignora el autor que en los casi 100 años de la relación política de Puerto Rico con Estados Unidos que habían transcurrido para la fecha en que se realizó su estudio, la Isla ya había alcanzado un alto grado de convergencia institucional con Estados Unidos, incluyendo el establecimiento de un sistema legal estable y un ambiente de muy baja incertidumbre política. Pasa también por alto el hecho de que la economía de Puerto Rico experimentó un período de casi tres décadas de alto crecimiento económico —entre los 1940s y 1970s—, comportándose tal como lo predice la hipótesis de la convergencia sin estar encaminada hacia la estadidad.

G. El debate de la estadidad como vehículo de convergencia

En este capítulo se revisó el tema de la convergencia desde el punto de vista teórico y aplicado, enfocando la discusión en el vínculo de Puerto Rico con Estados Unidos y algunos de sus estados. En primer lugar, se hizo una revisión de literatura que ayudó a establecer cuáles son los marcos teóricos prevalecientes respecto al tema de la convergencia, las metodologías y los hallazgos principales. A partir de esta revisión, es evidente la importancia del modelo neoclásico,

pero resulta significativo el desarrollo de las nuevas teorías del crecimiento, su vínculo con el tema de la convergencia y su creciente desarrollo en los trabajos aplicados.

De esta revisión se puede concluir que las variables relacionadas con la convergencia, según el enfoque tradicional son: productividad y sustitución de los factores de producción, acumulación de capital y cambio tecnológico. No obstante, se añaden a esa lista las variables que las nuevas teorías señalan como determinantes importantes del crecimiento: la educación y el conocimiento como propulsores de la innovación, el capital humano, el uso eficiente de los recursos naturales, el comercio exterior, el marco institucional, la estabilidad política como atractivo a la inversión extranjera, los impuestos y subsidios, el tamaño del Gobierno, el cambio estructural y la diversificación de la estructura productiva, la política económica y la migración.

Entonces, las características y el desempeño que posea un país con relación a las variables mencionadas son significativos para la convergencia. Es por esto, que los enfoques de convergencia condicionada y de clubes han adquirido tanta popularidad en el análisis aplicado, ya que reconocen que los países que son más parecidos en estas variables tienen más posibilidades de converger.

En el caso de Puerto Rico, hay pocos trabajos que estudian el tema y lo hacen relacionando a la Isla con Estados Unidos. Son más los trabajos que estudian los ciclos económicos, y por su relación con el tema de la convergencia los incluimos en la revisión. Se llevó a cabo un análisis de las variables tradicionales del estudio de la convergencia, crecimiento económico e ingreso per cápita, entre Puerto Rico, Estados Unidos y algunos estados comparables por tener ingresos bajos. Se recopilaron los datos del Producto Bruto y el Ingreso Personal Disponible per cápita para el período desde el 1990 hasta el 2012. Mediante un análisis de regresión se determinó que no se puede establecer una relación en las tendencias de crecimiento de la producción y el Ingreso Personal Disponible de Puerto Rico con la muestra de estados. Esto puede deberse a que no sea suficiente el que tanto los estados estudiados como Puerto Rico posean un ingreso per cápita bajo. Posiblemente, deberían tener más características en común con Puerto Rico y mayores similitudes en sus estructuras productivas y los determinantes del crecimiento. También, se encontró que al relacionar el crecimiento del Producto Bruto y del Ingreso Personal Disponible per cápita con las de Estados Unidos, la evidencia no es tan robusta como para concluir que existe un proceso de convergencia de la Isla con Estados Unidos. Esto coincide con los trabajos de Lefort y la CEPAL que concluyeron que no hay convergencia o que sólo se muestra para unos períodos específicos en el tiempo, respectivamente.

Del análisis cualitativo se concluyó que:

- hay una lista extensa de variables críticas para la convergencia;
- en su mayoría, dichas variables están vinculadas con los determinantes del crecimiento;
- la mayor parte de estas son estudiadas en los trabajos aplicados;

- para el caso de los estudios de Puerto Rico son muy pocas las variables que se han incluido;
- no todas las variables críticas para la convergencia se afectarían de manera significativa con un cambio de estatus político de la Isla hacia la estadidad;
- las variables críticas para la convergencia que se afectarían de manera significativa con el cambio hacia la estadidad son: el marco institucional, el sistema de impuestos y subsidios, el tamaño del Gobierno y la política económica; (éstas representan sólo el 27% de la totalidad de las variables consideradas).

Se concluye que la estadidad no es una condición necesaria ni suficiente para garantizar la convergencia de la Isla con Estados Unidos. Lo anterior concuerda con los resultados del análisis de Puerto Rico con Estados Unidos y estados seleccionados. Se eligieron estados con características socioeconómicas similares y esto no fue suficiente para establecer unas relaciones significativas en sus tendencias de crecimiento del Ingreso Personal Disponible per cápita. La estadidad, por sí sola, no garantizaría la uniformidad en todas las variables pertinentes para el crecimiento de Puerto Rico como lo es el cambio estructural y la diversidad en la producción.

H. Recomendaciones

Las recomendaciones principales del equipo de investigadores se enumeran y explican a continuación.

1. Atender el problema de la percepción que se tiene de Puerto Rico en Estados Unidos.

La situación actual es particularmente complicada por la intersección entre la crisis fiscal y la consideración de nuevas iniciativas de estatus. La percepción dominante que se proyecta en la prensa de Estados Unidos es que la crisis fiscal es fruto de la incapacidad administrativa de parte de la administración político partidista que ha prevalecido en Puerto Rico, junto con ciertas exenciones de impuestos que llevaron a los inversionistas estadounidenses a tomar unos riesgos exagerados. Atender los problemas que subyacen esa percepción, así como la percepción misma, debería ser una prioridad del Gobierno de Puerto Rico.

La percepción de una administración pública de la Isla de baja calidad, involucrada en una lucha de estatus interminable, y comprometida con la satisfacción de presiones políticas de corto plazo, junto a problemas endémicos de baja participación laboral, corrupción y malgasto de fondos federales, le ha creado una imagen negativa a Puerto Rico. Ello ignora muchas de las ventajas competitivas de Puerto Rico e incide negativamente sobre los esfuerzos para la atracción del capital externo.

2. Optimizar el uso de los fondos y recursos recibidos de Estados Unidos.

Se han producido importantes informes y evaluaciones en Estados Unidos que pueden útiles al momento de diseñar políticas públicas alternativas para Puerto Rico. La necesidad de que el Gobierno del ELA utilice de forma eficiente y maximice el uso de los fondos federales que ya recibe, es un elemento común de varios de los informes consultados. También se recomienda insistentemente el prestar atención especial a la creación de empleos en el marco de una revisión de los incentivos existentes para su creación y el efecto adverso de las transferencias federales en dicho contexto. Reconocer esta realidad es muy importante en la medida que el Gobierno de Puerto Rico toma medidas que se perfilen como generadoras de un escenario de cambio positivo.

3. Convocar una comisión no-partidista de alto nivel para estudiar la crisis.

Debe considerarse, seriamente, la convocatoria de una comisión no partidista de alto nivel que considere varios de los aspectos de política pública que intervienen en la creación de los factores que han provocado la crisis. La posibilidad de que el Gobierno federal sea uno de los agentes promotores de esa iniciativa en Puerto Rico debe de considerarse seriamente. Esa idea fue presentada recientemente en el *Center for Strategic and International Studies*.

4. Fortalecer “políticas de Estado” resistentes a los cambios partidistas en el Gobierno.

Se deben fortalecer las llamadas “políticas de Estado” que se resisten al embate de los cambios de Gobierno de naturaleza político partidista. Se deben favorecer, en este marco, medidas dirigidas a ampliar el marco de acción gubernamental que abaraten los costos de la entrada de mercancías y que permitan una mayor participación de la Isla en procesos de naturaleza internacional. También, se deben atender las recomendaciones del *Federal Reserve Board* de Nueva York para mejorar la competitividad económica de la Isla. La idea sugerida por el *Federal Reserve* de eximir a Puerto Rico de las leyes de cabotaje por cinco años para luego analizar su impacto potencial positivo concreto es una idea que merece apoyo.

5. Desarrollar nuevos mecanismos de consulta y negociación entre Puerto Rico y Estados Unidos.

El Gobierno de Estados Unidos tampoco ha ejercido la función que le corresponde de ayudar a desatascar el escenario altamente polarizado y divisivo en que se conducen las discusiones de política pública en Puerto Rico y que limitan las capacidades del Gobierno de Puerto Rico de planificar a largo plazo. La crisis fiscal presente no necesariamente altera el cuadro anterior, sobre todo si una nueva ronda de estatus enciende las pasiones partidistas, proyectando un escenario de división y de dinámicas políticas de cero-suma. Ello sugiere como inaplazable el desarrollo de nuevos mecanismos de consulta y negociación entre Puerto Rico y Estados Unidos sobre asuntos que inciden en el contenido de las relaciones políticas como en

temas de desarrollo y calidad de vida. Esto parecería una condición necesaria para adelantar la agenda de estatus de forma constructiva.

6. *Promover consensos procesales en materia de estatus.*

El Gobierno de Puerto Rico debe explorar formas de lograr consensos procesales en materia de estatus que permitan la elaboración de criterios mínimos sobre el procedimiento a seguir en materia de relaciones Estados Unidos y Puerto Rico. La asamblea constitucional de estatus, conceptualmente al menos, es una opción que debe considerarse con mucho cuidado y discernimiento en consulta con los partidos políticos de Puerto Rico y con el liderato cívico de la Isla. La asamblea constituiría un ente negociador en un proceso serio e inclusivo. Éste es un mecanismo que permite la discusión del problema desde una perspectiva amplia y permite continuidad en el tiempo. Tanto la comisión no partidista, como la asamblea constituyente son procesos no excluyentes que pueden articularse paralelamente.

Éste es un momento para buscar medidas de conciliación que permitan explorar las opciones sustantivas de Puerto Rico en un marco de reglas de juego claramente acordadas por todos los actores interesados. Puerto Rico no se beneficia de la celebración de nuevas consultas electorales que confirmen las diferencias entre la población sobre este tema y que envíen el mensaje de que Puerto Rico no manifiesta capacidad para una acción coherente y ajustada a la gravedad del momento económico y fiscal que experimenta la Isla.

7. *Desarrollar estrategias de inserción en la globalización.*

Clar (2013) comenta que “aunque el Estado Libre Asociado de Puerto Rico se convirtió en un modelo ejemplar de rápida industrialización y democratización en la década de 1950, su principal defecto como un modelo para el siglo XXI se puede atribuir a las barreras que éste impone a la capacidad del territorio para internacionalizar su sociedad y la economía. En una época posterior a la Guerra Fría, existen signos claros de que la Isla no ha adoptado plenamente los beneficios de la globalización.

Colón (1998) comenta que uno de los propósitos principales de esta opción política es mejorar las capacidades del Estado Libre Asociado para regular la actividad económica en un contexto económico global, mientras obtiene, al mismo tiempo, paridad de financiamiento federal con el resto de los estados. Las nuevas herramientas políticas y económicas (capacidad para entrar en acuerdos comerciales internacionales, mayor rol del Gobernador para representar a Puerto Rico internacionalmente, participación de la Isla en acuerdos comerciales, mayor capacidad para proteger propiedad intelectual, etc.) ayudarían al Estado Libre Asociado a sobrevivir y crecer en un contexto internacional drásticamente alterado.

8. Promover la diversificación del sector manufacturero y la participación del capital puertorriqueño en el mismo.

Dietz (2003) argumenta que el principal fracaso del programa “Manos a la Obra” es su dependencia casi total de la inversión directa no local (estadounidense) para promover el desarrollo industrial. El autor compara la experiencia de los “tigres de Asia oriental” y Puerto Rico para demostrar cómo mediante la promoción de la iniciativa empresarial puertorriqueña, los primeros superaron este último a pesar de ser igualmente pequeñas economías abiertas. La CEPAL (2005) coincide con la posición. Según la CEPAL, “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. 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” (CEPAL, 2004).

Green (1996) comenta que “uno de los retos más importantes de esta década lo constituye el promover la integración y la diversificación de la estructura industrial. Por años las industrias en Puerto Rico han tenido muy poca integración entre sí; le ha tocado a la manufactura cargar el peso de la generación de exportaciones e ingresos. Existe un consenso entre las tres fórmulas políticas de promover la diversificación industrial y la integración de las empresas. Esto conllevaría tanto a la diversificación de exportaciones como a la sustitución de importaciones.

9. Aumentar los eslabonamientos interindustriales mediante la sustitución selectiva y eficiente de importaciones.

Esto resultaría en una mayor creación de empleos indirectos y mayores multiplicadores de empleo e ingresos. Se recomienda un cambio en la estrategia de desarrollo, a una que dé mayor énfasis en atraer más industrias intensivas en el uso de mano de obra y sectores que pueden basar su producción en los insumos producidos en Puerto Rico (Ángel Ruiz y E. Wolff, 1996, pp. 28 29).

Según la CEPAL (2005), 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. “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 promueven.”

Abundando sobre los eslabonamientos industriales, Ángel Ruiz y Edward Wolff han llamado la atención sobre la naturaleza “de enclave” de las industrias de exportación de Puerto Rico, que se basan en gran medida en las de EE.UU., en las importaciones de insumos

intermedios y producción para la exportación y que generan pérdidas sustanciales por filtraciones ocasionadas por las importaciones (*import leakages*). Las industrias de exportación siguen funcionando básicamente como sucursales de los propietarios estadounidenses, y aún no se han integrado plenamente en la economía de Puerto Rico. Las industrias manufactureras en Puerto Rico han permanecido aisladas del resto de la economía puertorriqueña y han generado pocos empleos. Esto se debe a que se caracterizan por las filtraciones hacia afuera por la vía de importación y bajos multiplicadores de empleo.

10. Promover la exportación de servicios.

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 (CEPAL, 2005).

Wolff y Ruiz (1996) recomiendan la promoción de exportaciones de servicios de las industrias que podrían ser potencialmente exportadoras de estos. Estos autores se preguntan ¿Qué industrias son los principales candidatos? Vemos posibilidades para el desarrollo de servicios exportables, tales como finanzas, seguros y servicios empresariales, así como los servicios de salud. Como se ha señalado por Ruiz y Castañer (1993), la cuenca del Caribe, incluyendo México, América Central, Colombia y Venezuela, ahora parecen a punto de lograr un estado más rápido de crecimiento. Debido al alto nivel de educación de la ciudadanía de Puerto Rico (Baumol y Wolff, 1996), tendría sentido promover el desarrollo de estos servicios de alta categoría para el mercado del Caribe. Estos servicios se caracterizan por multiplicadores de empleo relativamente altos. (Green, 1996).

11. Desarrollar una estrategia para aumentar la aportación del turismo al Producto Bruto.

El turismo y la agricultura han languidecido durante las últimas décadas. Servicios de hostelería, agricultura y productos alimenticios fabricados dependen en gran medida de los insumos locales, y tienen altos multiplicadores de empleo.

12. Establecer un diálogo con Estados Unidos para mejorar la participación de Puerto Rico en los tratados de libre comercio.

Según Clar (2013), el Gobierno de Estados Unidos debe encontrar maneras de involucrar activamente a Puerto Rico en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) para incrementar el comercio canadiense y mexicano con la Isla. Después de la aprobación del TLCAN, las industrias en Puerto Rico perdieron competitividad con las empresas mexicanas, sobre todo en el sector manufacturero, el desempleo aumentó dramáticamente, y los niveles de inversión disminuyeron en comparación con México. Al carecer de la capacidad para participar

en los debates del TLCAN, Puerto Rico tuvo que sufrir la sanción de un acuerdo que no fue hecho para satisfacer las necesidades del Estado Libre Asociado. El Gobierno federal debería ayudar a encontrar soluciones para minimizar este golpe económico.

13. Fomentar la investigación y desarrollo para desarrollar una capacidad endógena de innovación.

El Banco de la Reserva Federal de Nueva York (2012) recomendó “fomentar las asociaciones entre la industria y los centros de educación superior y las universidades encaminadas a promover el desarrollo de tecnologías de “importancia mundial”.

14. Negociar con el Congreso de Estados Unidos la exención de Puerto Rico de la Ley de Cabotaje.

Según el Banco de la Reserva Federal (2012), “el alto costo de transporte marítimo es una carga sustancial que impacta la productividad de la isla”. Alega que Puerto Rico se encuentra en una situación diferente con respecto a la Ley Jones, debido a la condición de su economía. Señala que una opción podría ser la búsqueda de una exención temporal de la Ley Jones, por ejemplo durante cinco años, con el fin de evaluar si estas restricciones representan en realidad la causa sustancial de los elevados costos de transportación para permitir la evaluación de los costos y beneficios de una exención permanente.

Para incentivar a las empresas puertorriqueñas a una mayor internacionalización y exportación de sus productos, es necesario que las posibilidades de una mayor rentabilidad financiera esté presente en su decisión de hacer negocios fuera de la Isla. Para esto, es necesario la disminución en los costos a los cuales mercadean sus productos en el exterior incluyendo los costos de transportación. Con miras a reducir dichos costos de transportación hacia y desde la Isla y alcanzar una mayor competitividad, se recomienda que el Gobierno de Puerto Rico negocie de forma más agresiva y contundente con el Congreso de Estados Unidos la eliminación, o poner en moratoria, de las leyes de cabotaje que aplican a Puerto Rico.

15. Promover un mejor alineamiento entre el sistema educativo y las necesidades de un sistema enfocado en la economía del conocimiento.

Según Green (1996), un “reto importante para aumentar la productividad de las empresas y los trabajadores, y poder así competir en los mercados globales de hoy día, es el desarrollar los recursos humanos y la capacidad técnica de las empresas. En última instancia, la habilidad y dedicación de la fuerza de trabajo, y las herramientas y recursos disponibles a las empresas, constituyen la base para el desarrollo de una economía moderna. La disponibilidad de grandes reservas de recursos naturales puede haber jugado un papel en el desarrollo económico de otros países, pero las industrias del presente y del futuro—comunicaciones, electrónica, biología y genética, por mencionar sólo algunas—dependen mayormente de los recursos humanos y tecnológicos del país”.

16. Fortalecer las fuentes internas de recursos fiscales.

Deben articularse políticas públicas viables que generen actividad económica de fuentes internas que permita al Gobierno generar suficientes recursos para reducir la dependencia económica extrema de los fondos federales asignados al Gobierno para el sostenimiento del Estado. El desarrollo de una economía nacional deberá estar fundamentado en reducir la dependencia económica de la inversión externa subsidiada por el Gobierno y en una mayor participación de los empresarios puertorriqueños, particularmente de las pymes.

17. Darle permanencia y estabilidad al arbitrio de 4% a las corporaciones foráneas (Ley 154).

La inseguridad en torno a la permanencia del arbitrio de 4% a las empresas foráneas ha creado un clima empresarial inestable e incierto que impacta adversamente la toma de decisiones de inversión de dichas empresas. Recomendamos que el Gobierno de Puerto Rico tome una decisión final encaminada a establecer dicho arbitrio permanentemente (aunque la magnitud podría variar), independientemente de las decisiones del Gobierno federal con relación a si continuará otorgando o no los créditos a las empresas foráneas por contribuciones pagadas a Puerto Rico.

18. Crear un Fondo para Infraestructura, utilizando parte de los recursos generados por el arbitrio de 4% a las corporaciones foráneas.

Para compensar por el posible impacto a las corporaciones foráneas y mitigar cualquier intento de relocalización de ellas, se recomienda que parte de los recursos generados por concepto del arbitrio se utilicen para la creación de un Fondo para Infraestructura. La inversión en infraestructura social generaría economías a las empresas y aumentos en productividad; necesarios para aumentar la competitividad y atractivos de la Isla como localización industrial.

19. Diseñar nuevos mecanismos para atraer inversión externa.

La experiencia de varias economías en desarrollo y países asiáticos ha demostrado que el mantener la política de industrialización y crecimiento económico a base de inversión externa subsidiada mediante exenciones contributivas, ha dejado de ser la política económica más adecuada y deseable para atraer capital e inversión extranjera. Recomendamos diseñar otros mecanismos de atracción de la inversión externa que no se fundamenten en incentivos contributivos y que estén concentrados en fomentar el potencial educativo de la fuerza de trabajo en la Isla para aumentar la productividad sectorial, fomentar el empresarismo y el desarrollo de las pymes, mejor infraestructura social, menores costos de utilidades y de costos de transportación; entre otros.

20. Asignar más recursos a la fiscalización contributiva.

Es necesario que se asignen recursos y una mayor fiscalización para atender el problema de la evasión fiscal, aumentar la base contributiva y la captación de los impuestos. Esto permitirá

que se alivie la presión fiscal ocasionada por el alto nivel de deuda pública, el déficit estructural y el alto grado de la economía subterránea; entre otras.

21. Negociar mayor autonomía en la definición de prioridades para el uso de fondos federales a partir de las particulares necesidades de la Isla.

Se recomienda el negociar mayor autonomía en la implantación de política pública en la provisión de servicios para que esté basada en las prioridades de la Isla y no necesariamente en las prioridades a nivel federal que determinan el uso de los fondos federales.

22. Promover la diversificación de las exportaciones.

Históricamente no se ha desarrollado una política clara y coherente de internacionalización que aumente la presencia formal de Puerto Rico en los mercados internacionales. No basta con impulsar la internacionalización y el fomento de las exportaciones sino que es importante una mayor diversificación. Por tanto, se recomienda una política que estimule una mayor diversidad en las exportaciones, lo que viabilizaría el que un grupo más amplio y variado de empresas alcancen un mayor grado de internacionalización.

En el caso de Puerto Rico, el grado de diversificación es particularmente importante, ya que, dada la composición industrial, se evidenció que la mayor parte de las exportaciones manufactureras se concentran en empresas de capital extranjero y en la producción de químicos. Un acuerdo beneficioso para fomentar la internacionalización de las empresas puertorriqueñas debe aumentar las exportaciones y su diversidad, por lo que se recomienda aumentar las exportaciones a países que demandan mayor multiplicidad de bienes. Entre los países con acuerdos comerciales con Estados Unidos, Perú, Costa Rica, Chile y República Dominicana cumplen con esta condición. No obstante, esto también es cierto para muchos de los países de América Latina y el Caribe que no están en tratados con Estados Unidos.

23. Aumentar la presencia de Puerto Rico en organismos regionales.

Una prioridad de corto plazo para fomentar las exportaciones de empresas puertorriqueñas debe ser el desarrollar políticas públicas, dentro de las restricciones impuestas por Estados Unidos, para aumentar la presencia de Puerto Rico en los diversos organismos regionales y en otras instituciones internacionales. Cualquier intento de internacionalización de Puerto Rico debe estar enfocado en fomentar los lazos comerciales con el Caribe y América Latina. Dicha política pública requiere que se establezcan negociaciones bilaterales con Estados Unidos que permita el involucrar a Puerto Rico en los tratados de libre comercio del Caribe y América Latina. Estas son las regiones que muestran la demanda más diversa para las exportaciones de Puerto Rico, además de que Puerto Rico tiene ventajas comparativas que puede desarrollar para fomentar las exportaciones de productos puertorriqueños.

De esta forma, Puerto Rico podrá identificar alternativas de mayor integración económica con zonas comerciales cercanas que tengan un potencial de demandar las exportaciones de

nuestros productos puertorriqueños. Los beneficios a la Isla y a los países miembros de los tratados comerciales resultarían de la cooperación en diversos sectores económicos; incluyendo el turismo, la agricultura, y la manufactura; entre otros. En el caso específico de CARICOM, Puerto Rico podría obtener beneficios sirviendo a la comunidad caribeña como foco de capacitación científica, tecnológica y de capital humano. También podría suplir productos de importación en demanda creciente del CARICOM; tales como desperdicios de papel y cartón; entre otros.

Se recomienda que también se explore el ampliar la participación comercial de Puerto Rico más allá de los mercados de libre comercio con Estados Unidos para identificar los países a donde puedan exportarse productos puertorriqueños. Entre los sectores industriales que al presente despuntan más allá de la manufactura de productos químicos y electrónicos, y que pueden ser potencialmente exportables incluyen la manufactura de ropa, comida y productos de metal, así como el reciclaje.

También se recomienda aumentar los eslabonamientos interindustriales por medio de una política selecta de sustitución de importaciones de insumos intermedios encaminada a lograr un mayor grado de integración de la economía de Puerto Rico con las empresas extranjeras. De lograrse dicho eslabonamiento de las empresas puertorriqueñas con las empresas extranjeras, se alcanzaría una mayor diversificación del sector manufacturero y sobre todo se promovería la participación del capital puertorriqueño.

24. Potenciar el empresarismo local y las pymes.

Se recomienda fomentar y desarrollar el empresarismo puertorriqueño para identificar y explotar nuevas oportunidades y nichos de negocios (tanto para la producción local como para la exportación). El desarrollo de programas de capacitación a la fuerza laboral y los empresarios locales, conducirá a un aumento en la productividad y mayor competitividad. Incluso, debe reconocerse que la ubicación en la Isla de las empresas foráneas ha contribuido a desarrollar un capital gerencial puertorriqueño que puede servir de punto de partida para el desarrollo de empresas nativas.

25. Mejorar los sistemas de información sobre las empresas puertorriqueñas en el comercio exterior.

Se deben diseñar mejores instrumentos para recopilar la información que permita disponer de datos precisos sobre las exportaciones de empresas puertorriqueñas. Esto servirá de base para diseñar un plan de acción específico y coherente para promover las exportaciones de Puerto Rico.

26. Enfocar la política pública en las variables determinantes del crecimiento económico.

Para que Puerto Rico se integre a un proceso de convergencia con Estados Unidos es importante enfocar la política económica en el estímulo de las variables determinantes del

crecimiento en la Isla. Las medidas o estrategias que se implanten con este objetivo deberán considerar las variables extraídas del análisis teórico y aplicado.

27. Atender las dimensiones institucionales de la convergencia, con énfasis en los determinantes de la capacidad de innovación.

Además de reforzar las variables tradicionales para provocar el crecimiento económico y la convergencia—la productividad y sustitución de los factores de producción, la acumulación de capital y el cambio tecnológico—es necesario considerar variables como la educación y el conocimiento como propulsores de la innovación, el capital humano, el uso eficiente de los recursos naturales, el comercio exterior, el marco institucional, la estabilidad política como atractivo a la inversión extranjera, los impuestos y subsidios, el tamaño del Gobierno, el cambio estructural y la diversificación de la estructura productiva, la política económica y la migración.