

**Universidad de Puerto Rico
Recinto de Río Piedras
Departamento de Economía
Unidad de Investigaciones Económicas**

Serie de Ensayos y Monografías: Núm. 2

La problemática económica de Puerto Rico

**Samuel Torres Román
diciembre 1976**

NOTA

Este ensayo del compañero Samuel Torres Román empezó a tomar forma inicialmente como reacción al celebrado Informe Tobin y cubriendo áreas relevantes en una perspectiva distinta a la del Informe Echenique sobre estrategias para el desarrollo económico de Puerto Rico. El ensayo fue enriquecido con la participación de varios compañeros del profesor Torres mientras se desempeñaba como asesor económico en la Junta de Planificación de Puerto Rico. Por ello se extiende reconocimiento a esos colaboradores ubicados en el Negociado de Programación de Recursos.

UNIVERSIDAD DE PUERTO RICO
Facultad de Ciencias Sociales
Departamento de Economía
Unidad de Investigaciones Económicas

LA PROBLEMÁTICA ECONOMICA DE PUERTO RICO

Prof. Samuel Torres Román

I. INTRODUCCION

Cualquier comunidad que pretenda alcanzar múltiples objetivos con recursos que son relativamente escasos se ve en la necesidad de desarrollar una estrategia que le permita el mejor uso de esos recursos. Esa estrategia debe estar en revisión constante para asegurar que ésta permanezca en armonía con los cambiantes objetivos y metas de la sociedad y la disponibilidad de recursos que también varía.

En este ensayo se examina la estrategia presente de desarrollo económico en Puerto Rico, a la vez de la problemática económica del país que ésta pretende resolver. Se tienen presente las exigencias de eficiencia, eficacia, equidad y estabilidad. Estas son criterios indispensables para que las soluciones planteadas por la estrategia sean aceptables desde una perspectiva económica.

El análisis, en primer lugar, plantea los objetivos más generales de la actividad económica y los criterios principales que deben guiar el alcance de esos objetivos. Luego se examina la estrategia de desarrollo económico que se sigue en Puerto Rico actualmente, señalándose algunos de sus defectos, insuficiencias y contradicciones que impiden soluciones aceptables a la problemática del país. En este examen no se plantea una nueva estrategia, sin embargo, se plantean y sugieren cambios que serían elementos indispensables en una nueva estrategia.

II. HACIA UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO

A. Alcance de la economía de los recursos

El problema económico básico que toda sociedad enfrenta se puede resumir como el problema de la escasez: los recursos económicos son escasos en relación a la necesidad que hay en ellos. De un lado, el hombre tiene unos objetivos que satisfacer que requieren el uso de bienes económicos. Pero, por otro lado, esos bienes hay que producirlos utilizando unos recursos que son insuficientes para satisfacer en la magnitud deseada todos los objetivos.

Se supone que el hombre es racional, y por lo tanto, su mejor solución al problema de la escasez debe ser una estrategia encaminada a satisfacer sus objetivos al más alto nivel posible con los recursos escasos de que dispone. Tal estrategia exige consideración adecuada de cuatro aspectos de los que depende que la solución del problema económico básico sea aceptable o no. Estos son las consideraciones de eficacia, eficiencia, equidad y estabilidad.

El uso eficaz de los recursos requiere que éstos sean utilizados de tal manera que hagan la mayor contribución posible al logro de los objetivos de la sociedad. La atención debida a este aspecto requiere que en el proceso de identificar los objetivos y establecer las metas que se desean alcanzar, se provea un mecanismo que le permita a cada miembro de la sociedad articular sus urgencias y necesidades y dejar saber sus preferencias. También requiere un mecanismo capaz de distribuir los recursos hacia la producción de bienes que estén de acuerdo con las metas trazadas y las prioridades asignadas.

El requisito de eficiencia exige que en la producción de los bienes se incurra en el costo mínimo, es decir, que se alcancen los niveles deseados de producción con el menor sacrificio posible de otros bienes.

Visto desde la perspectiva global de toda la sociedad, el requisito de eficiencia tiene como condición necesaria el empleo pleno de los recursos. El empleo pleno a su vez exige que los recursos estén totalmente ocupados y que la ocupación se dé en sus usos más productivos. Así que el aspecto de eficiencia subraya la importancia del problema del desempleo de los recursos como males sociales que es menester combatir.

Aquéllos que tengan más acceso a los bienes producidos podrán satisfacer sus necesidades en mayor grado. Lo deseable es que todos los miembros de la sociedad tengan acceso aceptable a los bienes económicos y, por ende, la oportunidad de alcanzar un nivel satisfactorio de bienestar. La consideración de equidad brega con esta cuestión que tiene que ver con la distribución de ingreso, la distribución de riqueza, la distribución de oportunidades educativas, la distribución del poder político y con todo aquello que influya sobre la distribución de los bienes generados en el proceso productivo.

Finalmente, el aspecto de estabilidad tiene que ver con cuán permanente y autosostenida sea la respuesta que la sociedad le dé a las tres primeras consideraciones, es decir, a la eficacia, la eficiencia y la equidad.

La atención de los aspectos aludidos plantea la conveniencia de producir una cantidad creciente de bienes de manera que se puedan atender las necesidades de una población en aumento al mismo tiempo que se le brinda a la población en general la oportunidad de alcanzar niveles de satisfacción cada vez más elevados, es decir, un creciente nivel de bienestar. Sin embargo, producir un mayor nivel de bienes requeriría la utilización de una cantidad más elevada de recursos que, como ya se ha planteado, son escasos. Por lo tanto, se requiere un esfuerzo encaminado a aumentar la cantidad de recursos de producción disponibles y mejorar la productividad de los recursos ya existentes. Ello se logra mediante la inversión en

bienes de capital, que son los medios de producción que hacen más productivos los recursos naturales y los recursos humanos existentes y que aumentan la disponibilidad de recursos existentes pero inaccesibles. Para obtener una cantidad mayor de estos instrumentos de producción, dada la escasez de los recursos disponibles ya planteada, hay que canalizar recursos de la producción de bienes de consumo hacia la producción de bienes de capital. Lograrlo implica promover el ahorro que permite liberar recursos internos para el propósito señalado. Otra alternativa es la de financiar la expansión del capital con fondos externos, es decir, con ahorros generados en otros países. Esta última opción, sin embargo, conlleva el reducir el control local sobre las decisiones económicas ya que, casi siempre, estas decisiones son prerrogativa de quienes controlen los medios de producción.

B. La estrategia de desarrollo económico

La atención adecuada de las cuatro consideraciones antes planteadas implica tener una estrategia de uso de los recursos que permita el mayor disfrute presente de ellos sin menoscabar su disponibilidad para las generaciones futuras. Este requerimiento es particularmente importante hoy día cuando los procesos productivos disponibles pueden tener gran impacto negativo sobre los recursos disponibles. Esta estrategia además requiere un esfuerzo decidido de mejorar la productividad de los recursos existentes y de aumentar la disponibilidad de aquéllos que puedan ser incrementados. También es necesario que esta estrategia contenga una política orientada a aumentar el control local sobre los recursos productivos existentes y los que se provean en el futuro.

La solución al problema económico básico, en resumen, exige una estrategia de desarrollo económico. El objetivo supremo ha de ser la maximización del bienestar de la sociedad, bienestar que depende, en buena

medida, en la disponibilidad de bienes capaces de satisfacer las necesidades que la sociedad tenga. El proceso de desarrollo se puede resumir en el logro de un aumento permanente y autosostenido de la producción nacional de bienes por habitante acompañado de un acceso equitativo a estos bienes por parte de todos los sectores de la población y de la mayor contribución posible de los bienes a los objetivos de la sociedad. Pero, lograr un crecimiento con estas exigencias requiere cambios estructurales que promuevan el uso eficiente de los recursos a la vez que aumenten la capacidad interna del país para proveerle dirección y continuidad al proceso de crecimiento. Exige también una participación efectiva de todos los sectores de la ciudadanía en el proceso decisonal. Por lo tanto, se puede decir que desarrollo económico implica darle respuesta adecuada simultánea a las cuatro cuestiones que fueron planteadas.

En conclusión, se puede identificar la maximización del bienestar social como el objetivo supremo de la actividad pública y al desarrollo económico, según definido, como el objetivo central general que sirve a este propósito. El desarrollo económico a su vez define otros objetivos específicos de la actividad económica tales como el crecimiento económico, el uso eficiente de los recursos, la equidad en la distribución de la producción y la autodirección de los procesos decisionales. De los objetivos específicos se desprenden otros más inmediatos que les sirven de instrumentos a éstos tales como el aumento del ahorro interno, la eliminación del desempleo y del subempleo, la redistribución del ingreso y la amplia participación ciudadana en los procesos decisionales.

Para que un desarrollo económico así sea factible se requiere la implementación de un sistema de planificación racional e integrado. Planificar una estrategia de desarrollo para un país exige un entendimiento cabal de los problemas que lo aquejan. De la problemática se generan los objetivos más específicos y las metas de la planificación y

se derivan las políticas, criterios, programas y proyectos que servirán de instrumentos para el logro de las metas que se hayan trazado.

Planificar una estrategia de desarrollo para Puerto Rico es tarea extremadamente difícil dada la complejidad de la problemática que enfrenta el país y el cambio continuo que ocurre en esta. Mientras más compleja la problemática más difícil se hace delinear objetivos y especificar metas que resulten en un plan armónico e integrado pero con suficiente flexibilidad como para permitir los ajustes que exija la realidad cambiante.

Sería deseable un análisis exhaustivo de la realidad puertorriqueña con el propósito de delinear una nueva estrategia de desarrollo para el país. Sin embargo, tal encomienda requiere tiempo y esfuerzo del que no se dispone en este momento. Por lo tanto, se opta por la meta menos ambiciosa de examinar, aunque someramente, algunos de los problemas más críticos que enfrenta actualmente la sociedad puertorriqueña, según se desprende de la estrategia de desarrollo actual, para establecer un marco que permita definir criterios para establecer prioridades en la asignación de los recursos escasos de que dispondrá el país en los próximos años.

III. LA PROBLEMÁTICA ECONOMICA DEL PAIS

A. Problemas en torno al marco de desarrollo actual

Puerto Rico logró un rápido crecimiento económico por más de dos décadas utilizando una combinación de un alto grado de apertura para allegarse capital, tecnología, mercados, materias primas y otros recursos externos; un proceso rápido de industrialización y una prioridad alta al incremento de la producción sobre otros objetivos. La tasa de crecimiento del producto bruto real fue de 6.1 por ciento de 1948 al 1974.

Junto a este crecimiento se han asociado incrementos considerables en magnitud y calidad en los niveles de escolaridad, en las expectativas de vida, en los niveles de nutrición y de salud, en viviendas adecuadas, en los servicios de transportación, agua potable, alcantarillados, energía eléctrica y en la infraestructura física en general.

Sin embargo, a pesar del éxito alcanzado, muchos de los problemas que aquejaban al Puerto Rico de ayer siguen importunando al país hoy. Todavía la desigualdad de la riqueza y los ingresos continúa siendo uno de los problemas básicos. Los empleos que se han generado en las actividades de industrialización no han sido suficientes para absorber la creciente fuerza obrera, aún cuando parte considerable de la población ha emigrado del país y que cada día se excluyen y se marginan del proceso directo de producción más y más personas. En los años de mayor éxito económico para el país el desempleo nunca bajó de 10 por ciento. Aún más, desde 1968 solamente ha habido un año y medio de expansión en el Producto nacional bruto comparable al alcanzado los años anteriores.

Esta problemática se agudiza en estos días por el estancamiento que ha ocurrido en la economía de Puerto Rico durante los últimos dos años fiscales. La tasa de crecimiento del producto bruto real en el 1973-74 fue 2.5 por ciento y en el 1974-75 se redujo en 2.4 por ciento. El desempleo se elevó a un 15.4 por ciento con una tasa de participación en la fuerza obrera de 42.3 por ciento.

El deterioro experimentado en la situación económica no es producto solamente del proceso de recesión aguda por la que atraviesa el país y el mundo, sino también por razones de carácter estructural. El modelo actual de desarrollo está siendo incapaz de generar crecimiento suficiente y balanceado de la producción y del empleo agregado. Algunas razones de esta incapacidad tienen que ver con cambios ocurridos en la estructura económica del país. Otros son aspectos problemáticos en la estrategia que el modelo de desarrollo existente promueve.

Cambios estructurales

El sector estratégico del modelo de desarrollo lo ha sido la manufactura. Este modelo fue relativamente eficiente hasta finales de la década de los años sesenta, pero en realidad en los últimos años el crecimiento del empleo ha sido inducido fundamentalmente por las inversiones públicas y por el sector privado de la construcción.

Dentro del sector manufacturero, en el pasado, había prevalecido la industria liviana, es decir, empresas manufactureras que emplean intensivamente la mano de obra. El predominio de este tipo de empresa armonizaba con la relativa abundancia de los recursos humanos en el país y la relativa escasez del capital. La producción de estas empresas estaba destinada principalmente a la exportación a los Estados Unidos. En los últimos años, sin embargo, algunas empresas de este tipo han visto deteriorarse su ventaja competitiva. Por un lado, alzas en salarios y otros costos, no acompañados por incrementos correspondientes en productividad, han elevado los costos por unidad de producción. Por el otro, las ventas de estas empresas se han visto amenazadas por la competencia de producción proveniente de áreas de salarios más bajos. También, un proceso de liberalización en los términos de intercambio en el comercio internacional ha generado reducciones en los aranceles aduanales en los Estados Unidos que han reducido la ventaja competitiva de algunas de las mercaderías que desde aquí se exportan a ese país.

Al mismo tiempo la industria petroquímica, en la que el país cifró sus esperanzas de desarrollo al perder competitividad la industria liviana, ha sufrido fuertemente el impacto del alza de los precios mundiales del petróleo. Estos productos han perdido la ventaja, con respecto a los productores de Estados Unidos, que les daba anteriormente el acceso a crudos extranjeros más baratos.

El cambio en los precios relativos de los factores de producción, provocado por el crecimiento acelerado de los salarios, ha inducido a las industrias livianas existentes a sustituir mano de obra por capital. También ha inducido al país a promover un tipo de industria con un contenido más bajo de recursos humanos, aunque algunas de éstas aún utilizan mano de obra con alguna intensidad. Empresas productoras de equipo electrónico y de productos farmacéuticos son ejemplos de este último esfuerzo.

Este nuevo giro del esfuerzo industrial del país tiene dos rasgos sobresalientes. Primero, se requiere una proporción mayor de capital por unidad de producción, lo que implica que para mantener un determinado ritmo de crecimiento en el producto nacional se requieren niveles de inversión más elevados que los del pasado. Por otro lado, estas industrias exigen una mano de obra con una capacidad técnica mucho más elevada, lo que a su vez requiere niveles más altos de inversión en recursos humanos.

La industria privada de la construcción, en la que se había dependido considerablemente para la creación de empleos durante la última década, enfrenta una crisis estructural. Existe un desequilibrio en el mercado de viviendas provocado por una disparidad entre la demanda y la oferta de viviendas de precios altos, que es el tipo de vivienda que la industria ha producido más intensamente en los últimos años. Esta distorsión estructural del mercado, que es independiente de la crisis económica de la actualidad, prevalecerá aún después que ocurra la recuperación económica; por lo que se puede esperar que el ritmo de actividad en esta industria continúe deprimido por algún tiempo.

Las inversiones públicas, que han sido en el pasado otro factor impulsor de la economía importante, también enfrentan dificultades. Para el financiamiento de estas inversiones se ha dependido, por un lado, de la deuda pública y, por otro, de ahorro en el sector público. Para un

nivel dado de inversión pública, mientras mayor sea el sobrante del gobierno, es decir la diferencia entre el ingreso del estado y su gasto corriente, menos habrá que depender de la deuda pública.

Hasta el 1969 el ahorro público había sido positivo y, sumado a las transferencias recibidas de Estados Unidos, generaban un sobrante que cubría, casi en su totalidad, la inversión del gobierno central, reduciéndose así la necesidad de recurrir al endeudamiento. Desde 1970, sin embargo, el ahorro público se tornó negativo agravándose progresivamente al punto que para el 1974, aún con las transferencias de Estados Unidos, fue imposible evitar la aparición por primera vez de un déficit en el fondo general. El factor causante de la situación descrita ha sido un ritmo de crecimiento del gasto público mucho más acelerado que el crecimiento de las recaudaciones del gobierno, tendencia que ya se observaba en los años anteriores al 1969 pero que se intensificó en los últimos cinco años. Estos cambios han aumentado considerablemente la dependencia de la inversión pública del financiamiento mediante deuda.

Las corporaciones públicas han tenido, a su vez, una necesidad creciente de fondos externos para financiar su programa de inversiones. Del 1960 al 1974 este requerimiento se elevó de 75 a 451 millones de dólares.

Esta demanda creciente por fondos externos, tanto del gobierno central como de las corporaciones públicas, ha generado un crecimiento acelerado de la deuda pública que ha elevado ésta a niveles críticos, lo que hace deseable frenar su ritmo de crecimiento y obliga a limitar la dependencia de este tipo de financiamiento.

El elevado nivel de endeudamiento del gobierno, las dificultades presentes en los mercados financieros y la incapacidad de generar ahorro público, inciden notablemente en la incapacidad del sector público de mantener el crecimiento de sus inversiones en los niveles de los últimos

cinco años. Esta limitación en la posibilidad de expansión de la inversión pública ocurre en un momento cuando, según se indicara anteriormente, se requieren niveles crecientes de inversión para mantener un determinado nivel de aumento en la producción.

La posibilidad de compensar esta limitación de expansión de la inversión pública con aumento en la inversión privada es nula si se mantienen los niveles acostumbrados de ahorro privado interno. Como es sabido, el ahorro personal en Puerto Rico es negativo en tal magnitud que, aunque el ahorro empresarial se mantiene en niveles aceptables, el ahorro privado interno ha resultado negativo por un número considerable de años.

Aspectos problemáticos del modelo de crecimiento

El crecimiento económico de Puerto Rico enfrenta problemas, en muchos casos crónicos, que se derivan directamente del tipo de modelo de crecimiento económico existente. Como se señalara anteriormente, el modelo utilizado es uno de ventajas comparativas para una economía abierta con oferta ilimitada de fuerza de trabajo e integrada completamente a un mercado en expansión. Los aspectos problemáticos del modelo son los siguientes:

1. Desempleo crónico de recursos humanos. El proceso de modernización generado en el país ha sido incapaz de absorber toda la fuerza trabajadora excedente en su sector tradicional pues ésta ha tenido que acomodarse a las exigencias del modelo abierto de ventajas comparativas que requiere que la eficiencia a nivel microeconómico de las empresas locales sea comparable a las del país más desarrollado al que está integrado. Además, la movilidad casi perfecta de factores de producción e imperfecciones en el mercado de trabajo tales como leyes de salarios mínimos, presión de uniones obreras, etc. ha dado lugar a que se impongan tecnologías de producción que no hacen posible que se logre el nivel de empleo óptimo de los recursos humanos.

2. Escasa participación de otros factores de producción locales.

La dinámica del modelo de ventajas comparativas limita las alternativas de participación del capital y empresarios locales. Las posibilidades de las empresas locales de competir con éxito con empresas de Estados Unidos ya establecidas son muy reducidas. Por otro lado, el crecimiento logrado le ha abierto a los inversionistas locales potenciales oportunidades de inversión en bienes raíces, comercio y otras empresas de servicios que son los sectores tradicionales de inversión poco productiva característica de los países subdesarrollados. Así que una proporción elevada de la inversión privada local se ha dirigido a las actividades menos productivas desde el punto de vista del crecimiento económico.

3. Incapacidad de un crecimiento autosostenido. El autofinanciamiento, que consiste de buena medida en reinvertir parte de los ingresos generados en la economía, es condición necesaria para el crecimiento autosostenido, requerimiento esencial del desarrollo económico. Este autofinanciamiento depende del ahorro interno que proviene del sector público y de las personas y empresas del sector privado.

El ahorro personal en Puerto Rico, que se define como la diferencia entre el ingreso personal disponible y los gastos personales de consumo, en términos agregados es negativo y cada año la diferencia entre consumo e ingreso es mayor. Uno de los factores principales causantes de esta situación es la integración de los mercados de Estados Unidos y Puerto Rico que el modelo abierto de ventajas comparativas ha generado. La apertura del sistema ha inducido la expansión del sector comercial en Puerto Rico a los niveles apropiados a la economía de los Estados Unidos. Así, el consumidor puertorriqueño ha sido expuesto a una promoción de bienes de consumo afín con el nivel de ingresos de Estados Unidos, que es muy superior al de Puerto Rico, y ha sido expuesto a mecanismos de financiamiento apropiados para economías de alto consumo. Como consecuencia,

consistentemente el nivel de consumo aquí está por encima del nivel del ingreso disponible, generándose así ahorro negativo que se refleja en una deuda personal creciente.

Existe, además, un factor institucional que incide sobre el ahorro negativo - el problema de la canalización del crédito. Una proporción considerable del ahorro que se genera en Puerto Rico es canalizado sin dificultad al consumo, perdiéndose así la posibilidad de utilizarlo para el autofinanciamiento del crecimiento económico.

El ahorro del sector productor privado proviene de las ganancias que mediante la reinversión pueden ser utilizados para ampliar la capacidad productiva de las empresas. En el caso de Puerto Rico, no se ha logrado la reinversión de gran parte de las ganancias de las empresas extranjeras exentas de contribuciones que constituyen un segmento importante del sector manufacturero. Estas empresas, excepto en casos de liquidación, pagan impuestos federales al repatriar sus ganancias. Para evitar la contribución federal y mantener la flexibilidad necesaria para poder abandonar a Puerto Rico cuando les convenga mantienen, hasta el momento de su liquidación, cuantiosas cantidades en inversión financiera de otros países y en depósitos bancarios. Así sin dificultad dejan al país al expirar la exención contributiva o encontrar una oportunidad de invertir en otro sitio con ganancias más elevadas. Estas ganancias producidas en Puerto Rico pero no invertidas aquí, y calculadas entre \$500 y \$2,000 millones, contribuirán considerablemente al crecimiento económico del país de reinvertirse localmente en actividades productivas.

4. Vulnerabilidad de la economía local a las fluctuaciones económicas. La apertura del modelo económico del país también ha hecho a la economía puertorriqueña muy vulnerable a las fluctuaciones económicas en los Estados Unidos. La aminoración de la actividad económica allí, por ejemplo, repercute aquí en reducción de la producción, y por ende, en el empleo.

Para bregar con estas fluctuaciones en el ritmo de actividad económica localmente se dispone de muy pocos instrumentos de política económica. La moneda común y el acceso directo del mercado financiero americano limita considerablemente la utilización de la política monetaria como instrumento de estabilización, dependiendo casi exclusivamente de la política fiscal. Pero aún el impacto de ésta es atenuado debido a que la condición de economía abierta genera una alta propensión a importar que reduce sustancialmente el efecto multiplicador de cualquier cambio en los impuestos o en el nivel de gasto público. Además, los ajustes al sistema contributivo y al gasto público, requeridos para lograr la política de estabilización deseada, a menudo confligen con la política de crecimiento apropiada.

Este conflicto entre los objetivos económicos ha hecho crisis en Puerto Rico en los últimos años. Ante la dificultad de generar empleos suficientes en el sector privado de la economía el gobierno se ha visto forzado a proveer un número creciente de empleos en el sector público, lo que ha contribuido al crecimiento acelerado del gasto público y ha reducido la capacidad de financiar inversión con ahorro público. También esto ha influido enormemente en que al establecer prioridades en la asignación de recursos se le dé una alta prioridad a proyectos que tengan un impacto inmediato considerable sobre la creación de empleos sin considerar la capacidad de éstos para generar crecimiento autosostenido. Esto podría explicar el auge del sector de construcción en la actividad económica del país en los últimos años.

B. Problemas en torno a la calidad de la vida y a la participación ciudadana.

Además de requerir un crecimiento autosostenido en la producción de bienes y servicios, el desarrollo económico tiene como objetivo cardinal el lograr una correspondencia óptima entre los valores y necesidades

de la sociedad y las estrategias que se seleccionen como medios para satisfacer esas necesidades y realizar esos valores. Se busca establecer la relación apropiada entre fines y medios de manera que surja la ordenación y coordinación más aceptable de los aspectos económicos, sociales y físicos.

Esta visión destaca dos dimensiones importantes del desarrollo. Una dimensión cuantitativa que hace hincapié en la deseabilidad de una cantidad creciente de bienes que haga posible elevar el nivel de satisfacción de la sociedad. Otra, cualitativa, que pone énfasis en que los bienes producidos armonicen con los valorespreciados por la sociedad de manera que una mayor cantidad de bienes pueda traducirse en mayor bienestar. Así que, paralelo al crecimiento económico, se destaca la importancia de la calidad de la vida que ese crecimiento hace viable.

Una de las variables claves de las que depende si el crecimiento económico corresponde a las necesidades y armoniza con los valores de la sociedad es la participación de la población en los procesos económicos y sociales. Esa participación puede verse en tres vertientes: por un lado la participación de toda la población en el proceso decisonal de qué y cuánto se produce; por otro, en la incorporación al proceso productivo de la población capacitada y dispuesta a trabajar; y, por último, la participación de todos en el disfrute de los beneficios materiales y culturales que hacen posible los bienes producidos.

Los tres aspectos de la participación pueden lograrse, aunque el primero de éstos sólo en forma parcial, por medio de la participación efectiva en el mercado de trabajo. A la vez que permite la participación en el proceso productivo, un empleo provee una fuente de ingreso que le permite al individuo adquirir los bienes producidos que prefiera. Al mismo tiempo, el ingreso le capacita para expresar su demanda por aquellos bienes que él desea más intensamente e influir así en su producción. Por

otro lado, la imposibilidad de participar del mercado de trabajo incapacita a los individuos para poder participar efectivamente en los procesos económicos.

Participación del trabajo

Vemos que en Puerto Rico un sector creciente de la población va quedando marginada de los procesos económicos. Puerto Rico es uno de los países de más baja participación en la fuerza laboral. La tasa de participación para el año 1975 fue de sólo 42.3 por ciento, lo que significa que más de la mitad de la población en edades de trabajo no trabajaba ni buscaba trabajo. El ocio de este sector no sería tan problemático si éste fuera voluntario. Pero no cabe duda de que un número considerable de estos ociosos son involuntarios, es decir, personas que, aunque necesitados y deseosos de trabajar, abandonaron la búsqueda de un empleo desanimados al buscarlo y no encontrarlo.

Aun con esta baja participación en la fuerza de trabajo, Puerto Rico enfrenta una grave condición de desempleo. Para agosto de 1975, aproximadamente una de cada cinco personas en la población económicamente activa estaban desempleados. Las proyecciones más recientes señalan hacia la posibilidad de empeoramiento de esta situación que afecta especialmente a los grupos jóvenes y a las familias de más bajos ingresos.

El desempleo y la ociosidad tienen, sin lugar a dudas, efectos detrimentales directos en la capacidad de las personas para adquirir bienes y servicios. Sin embargo, este tipo de marginalidad tiene también, a largo plazo, efectos sico-sociales que resultan muy difícil, sino imposibles, de remediar. El mantenerse desocupado necesariamente conduce a la búsqueda de actividades en qué emplear el tiempo y no siempre resultan en actividades saludables, positivas y productivas.

Participación en procesos decisionales y distributivos

La baja participación o no participación en los procesos decisionales es otro aspecto de la marginalidad. Se plantea la necesidad de proveer los mecanismos apropiados para fomentar y lograr la intervención de la ciudadanía en las decisiones que determinan la satisfacción de sus necesidades. Es necesario incrementar el involucramiento, la cohesión y la solidaridad de la ciudadanía respecto a los programas que la afectan. Lo contrario podría conducir a una apatía, a una obligada resignación y a un sentido de impotencia ante los problemas en detrimento del espíritu de lucha, de motivación, de triunfo y del sentido de autodirección que debe tener un pueblo física y socialmente saludable.

La marginalidad que permea en la sociedad puertorriqueña se manifiesta en la condición de pobreza en que vive un segmento considerable de la población. Se define pobreza, no únicamente como deficiencias en el ingreso monetario, sino también como accesibilidad inadecuada a unas oportunidades y servicios. Es decir que se es pobre no sólo cuando la distribución del ingreso monetario resulta onerosamente desigual sino también cuando hay desigualdad en la calidad y disponibilidad de los servicios que reciben algunos grupos cuando un grupo es incapaz de disfrutar de facilidades y servicios disponibles.

La condición de pobreza se observa frecuentemente entre los desempleados y los ociosos pero también incide con frecuencia entre los empleados. Por mucho esfuerzo que hagan muchos individuos, los escasos ingresos que generan de su trabajo los mantiene por debajo del límite de pobreza. En muchos casos, por falta de adiestramiento su productividad es muy baja y en otros, porque aunque desean trabajar más intensamente sólo encuentran empleo parcial. Así que el empleo, aunque es condición suficiente para resolver la condición de pobreza de muchos, para otros resulta insuficiente.

Tal vez como consecuencia de la marginación que produce la pobreza y/o la baja participación, se producen manifestaciones en la conducta de los individuos que podrían considerarse como conducta desviada o antisocial. Se trata de conducta agresiva que viola las normas aceptadas por la sociedad y que muchas veces afecta directamente a otras personas. Sin embargo, también existen otros tipos de conducta desviada que no necesariamente desembocan en conducta agresiva. La marginación que produce la baja participación en los procesos económicos y especialmente en los procesos decisionales, puede llevar a una sociedad hacia una carencia de identidad sico-social que se traduce en una falta de sentido de pertenencia, conciencia de solidaridad y participación, sentido de procedencia y dirección histórica y de auto-estima. Como consecuencia puede ocurrir una enajenación social y psicológica que se traduce en una apatía que hace difícil lograr apoyo y respaldo a las soluciones que se ofrecen a la conducta antisocial del tipo agresivo; y que, por inercia, convierte a los enajenados en aliados silenciosos de ésta.

C. Problemas en torno a la utilización de los recursos

Se ha destacado la importancia que tiene la utilización eficiente de los recursos económicos. Esta eficiencia tiene como condición necesaria el empleo pleno de estos recursos, lo que a su vez tiene dos requisitos indispensables; que todos los recursos estén ocupados y que la ocupación se dé en sus usos más productivos. Vista de esta manera, la utilización de recursos se plantea en términos tan ideales que pudiera considerarse irrealizables. Sin embargo, la utilidad de este planteamiento está en que nos define una norma para evaluar el uso de los recursos del país; en término de nivel de ocupación y en término de su productividad. Es en este contexto que se examinará el uso de recursos en Puerto Rico.

Los recursos humanos

Los recursos humanos constituyen uno de los factores básicos en el proceso de desarrollo económico. En términos económicos, los recursos humanos representan el potencial productivo no sólo en base a su volumen sino también en base a su productividad. En términos sociales representan el indicador más real del estado de desarrollo del país.

Los problemas en torno al uso de estos recursos se resumen en problemas de oferta y demanda del recurso. Al hablar sobre el problema de la demanda y oferta de recursos humanos es necesario visualizarlo a base del éxito o fracaso de las políticas económicas en lograr un máximo crecimiento económico compatible con la estructura de los recursos humanos y que garantice la utilización óptima de dichos recursos. Los factores críticos que inciden sobre la oferta y demanda de recursos humanos en Puerto Rico pueden identificarse como los siguientes:

1. Rápido crecimiento de la fuerza laboral. El crecimiento de la fuerza de trabajo depende de dos factores básicos: el crecimiento poblacional y la participación en el mercado de trabajo.

En Puerto Rico la economía ha tenido éxito en crear un alto volumen de empleos pero, sin embargo, el mismo no ha sido suficiente para absorber el crecimiento del grupo trabajador. De hecho, de 1960 al 1974 el grupo trabajador aumentó en 259,000 mientras que el empleo sólo aumentó en 232,000.

Contrario a lo que sucede en otros países, en donde el crecimiento del grupo trabajador se debe principalmente a un aumento en la tasa de participación, en Puerto Rico se registran descensos en el nivel de participación. La tasa de participación ha bajado a 44 por ciento en comparación con 60 por ciento en Estados Unidos. Esto se atribuye mayormente a lo que se llama "desaliento del trabajador ante bajas perspectivas de empleo". Es evidente que esta baja participación implica que un segmento considerable del recurso potencial no se está aprovechando en actividades productivas.

El crecimiento acelerado del grupo trabajador se le atribuye al aumento en la población en edades de trabajo productivo, que a su vez resulta de altas tasas de natalidad en el pasado y de una reducción en la mortalidad. En adición, la tendencia migratoria reciente ha tendido a incorporar recursos humanos en las edades más propicias a participar en las fuerzas de trabajo.

Las altas tasas de natalidad en el pasado y el aumento en el control de la mortalidad han permitido el que anualmente ingresen al grupo trabajador grandes contingentes de jóvenes. Esto, aunado al hecho de que se vienen registrando altas tasas de deserción escolar, promueve el que un mayor número de jóvenes estén dispuestos a engrosar las filas del grupo trabajador. La poca preparación y falta de experiencia de trabajo de estos jóvenes complican el problema al hacer más difícil encontrarle un uso productivo dentro de la actividad económica establecida que, como ya se señaló, reclama mano de obra calificada.

La tendencia en el movimiento migratorio ha sufrido recientemente algunos cambios. De una emigración considerable de población hacia los Estados Unidos motivada por las facilidades y el bajo costo de la transportación, por los mayores beneficios económicos que representaba la economía americana, etc., el flujo se ha convertido en uno inmigratorio. Se han señalado a grosso modo algunos factores precipitantes de esta situación tales como: (1) el problema de la recesión e inflación en Estados Unidos, particularmente en el área de Nueva York en donde se encuentra la mayor proporción de puertorriqueños, (2) el regreso de emigrantes que desean retornar a vivir nuevamente en su país de origen, (3) unos valores y un clima social más saludables en Puerto Rico comparado con el de Estados Unidos, (4) el aumento del crimen, la adicción a drogas, la delincuencia juvenil, etc., en los Estados Unidos a un ritmo mayor que el registrado en la Isla y (5) la introducción de obreros de otros países que presentan

un problema competitivo para el trabajador puertorriqueño. Las características de los inmigrantes reflejan una alta concentración en las edades propias de trabajo y una mayor propensión a participar en las fuerzas de trabajo, lo que a su vez incide en el crecimiento de la fuerza laboral.

2. Generación inadecuada de empleos. La economía de Puerto Rico ha experimentado una alta generación de empleos que se visualiza comparando el número de empleos existentes en 1960, que ascendía a 543,000, y el volumen de empleos en 1974, que ascendió a 775,000. Esto implica un aumento de 232,000 empleos en dicho período, unos 16,000 empleos anuales. Todos los sectores económicos, con excepción de la agricultura, experimentaron crecimiento. Sin embargo, ese crecimiento en los empleos disponibles ha sido insuficiente para ocupar a la creciente fuerza laboral. Además, durante los últimos años se ha observado un descenso en el ritmo de crecimiento del empleo en sectores como la manufactura, finanzas, bienes raíces, transportación y servicios. Durante el último año también ocurrió un descenso rápido en el ritmo de aumento del empleo en el sector de la construcción y un estancamiento en el sector gobierno, que en años anteriores había experimentado un rápido crecimiento. Sin embargo, el sector agrícola experimentó un ligero aumento.

Estas tendencias han conducido a un empeoramiento del problema del desempleo, que en los años de mayor auge económico nunca bajó del 10 por ciento. En el último año, agravado por la situación recesional que afecta al país, el desempleo ha fluctuado entre un 17 y un 19 por ciento. Las últimas proyecciones de crecimiento en la fuerza laboral y de la perspectiva de creación de empleos en el país señalan hacia niveles de desempleo aún más elevados para el futuro. Como ya se señaló, crear un empleo en el país requiere cada vez niveles más elevados de inversión.

En la medida que existan impedimentos para expandir rápidamente la inversión se hará imposible crear el número de empleos necesarios aún para estabilizar el nivel de desempleo.

3. El fracaso del sistema educativo de mantenerse al nivel con los requisitos del crecimiento económico. Existe un divorcio entre las metas y objetivos del sistema educativo y las de los planes de crecimiento económico. Como resultado, el sistema educativo ha estado constantemente a la zaga de las necesidades y requerimientos de la economía que rápidamente se desarrollaba. Ello ha producido embotellamientos en términos de recursos humanos claves que han obstaculizado el crecimiento del empleo.

Conviene tener presente que los recursos humanos son los que más abundan en el país. Pero su aprovechamiento depende de que éstos puedan ser capacitados para su utilización en los métodos industriales modernos. Por lo tanto, tiene mucha prioridad adecuar los ofrecimientos educativos a la capacitación que requiera aquellas alternativas de inversión más prometedoras en términos productivos. Además de la importancia que tiene para aumentar el potencial productivo del país, elevar la productividad de cada trabajador permite pagarle a éste salarios más elevados sin perjudicar la ventaja competitiva de las empresas establecidas aquí. Así se contribuye simultáneamente al objetivo de equidad distributiva y al de crecimiento económico.

Los recursos naturales

Los recursos naturales consisten de la tierra y el agua y toda la riqueza productiva que se encuentra en sus superficies y en sus entrañas. De la utilidad de la tierra se destaca (1) el uso agrícola del terreno cultivable, (2) el uso para el asentamiento de estructuras comerciales, industriales, carretera y viviendas, (3) la explotación de su riqueza mineral y (4) el disfrute de su belleza escénica en el estado natural o transformada en parques. El agua ofrece (1) el recurso pesquero, (2) la riqueza mineral y (3) la belleza escénica.

El uso de estos recursos también debe ser condicionado por el criterio de optimalidad. Sin embargo, parece que aquí también el criterio es violado con frecuencia.

Del total de terrenos en Puerto Rico, que asciende a 2.3 millones de cuerdas, aproximadamente 1.2 millones tiene declives mayores que el recomendable para usos industriales y agrícolas y 300,000 cuerdas son inundables o susceptibles a inundación, lo que limita considerablemente su utilidad para fines agrícolas, industriales y comerciales. Del terreno remanente, 200,000 cuerdas ya están utilizadas en usos no agrícolas (urbana, industrial, etc.) lo que deja aproximadamente 600,000 cuerdas disponibles para uso agrícola y expansión urbana e industrial. De éstas, 350,000 cuerdas tienen declives que limitan la capacidad de utilizar la tecnología disponible en los procesos más avanzados de producción agrícola.

El rápido crecimiento económico, el crecimiento poblacional y el proceso de migración de las zonas rurales a las urbanas que ha acompañado a la industrialización han generado grandes conflictos en el uso de terrenos en Puerto Rico. Un elemento de complicación ha sido la ausencia de una política clara de uso de terrenos, lo que ha inducido un patrón de utilización caracterizado por el desparramamiento urbano. Este patrón ha promovido un uso subóptimo del recurso ya que frecuentemente la expansión urbana ha invadido los mejores terrenos agrícolas del país.

También la rápida expansión urbana y la elevación en los niveles de ingreso en el país ha aumentado aceleradamente la demanda por terrenos, lo que ha hecho subir sustancialmente los precios. Al mismo tiempo, se han generado expectativas de aumentos adicionales que han inducido una fuerte especulación que, además de haber encarecido aún más el recurso, ha promovido el uso de éste en actividades que, aunque de baja productividad, permiten una venta rápida que hace posible aprovechar las ganancias

especulativas. Al mismo tiempo, el alza especulativa de los precios de la tierra ha reducido sustancialmente, o eliminado totalmente, la rentabilidad de muchos terrenos en usos agrícolas.

El país dispone de riqueza mineral que aún no ha comenzado a explotar. La explotación de este recurso debe de condicionarse a que se pueda articular un plan de explotación y uso del mineral que genere el mayor beneficio social al menor costo social posible. La explotación minera, además de tener los costos normales de una operación como ésa, conlleva la destrucción irreversible del potencial productivo del terreno donde ubica la operación minera y genera trastornos ambientales que reducen, o destruyen totalmente, el potencial productivo de recursos naturales adyacentes y distantes. La consideración de este costo social no debe quedar fuera del análisis que decida sobre la conveniencia para el país de la explotación minera.

El proceso de urbanización e industrialización de Puerto Rico ha traído como consecuencia negativa la reducción acelerada (en muchos casos pérdidas totales) de elementos insustituibles del ambiente natural. Ciertas actividades, como el establecimiento de infraestructura, la producción industrial, el crecimiento urbano, etc., han causado el deterioro o desaparición de recursos naturales básicos e indispensables para el balance del complejo sistema ecológico del que depende la vida humana misma.

El desecho de desperdicios industriales contaminantes en los ríos y costas del país y el descargue de efluentes de alcantarillados a cuerpos naturales de agua sin procesamiento adecuado previo en plantas de tratamiento han destruido gran parte del recurso pesquero disponible y han contribuido a aumentar la incidencia de muchas enfermedades. La extracción excesiva de agua de los acuíferos subterráneos y arena de las playas, y la deforestación excesiva han traído daños irreparables en el

ambiente y en los recursos mismos. Es notable el deterioro acelerado de la belleza escénica del país, recurso muy valioso para la industria turística y para el bienestar de la ciudadanía.

Es evidente que el crecimiento poblacional y el crecimiento económico le imponen una presión cada vez más intensa al espacio físico limitado de que disponemos. Hay un reclamo creciente por diversos usos del espacio que a menudo son contradictorios. Se impone, por lo tanto, una cuidadosa mayordomía que asegure el poder extraerle a este vital recurso el mayor bienestar presente sin menoscabar su disponibilidad para generaciones futuras. Esta última exigencia se hace más imperiosa si se tiene presente que se trata de un recurso irreproducible que está expuesto a daño irreparable e irreversible. Urge, por lo tanto, armonizar los diversos usos presentes de la tierra, el agua y otras expresiones de los recursos naturales.

IV. CONCLUSION

Toda sociedad dispone de unos recursos económicos que resultan escasos en relación a los múltiples objetivos que se pretenden satisfacer con ellos. Frente a ese problema la solución racional sería una estrategia encaminada a alcanzar el más alto nivel de satisfacción posible de los objetivos con los recursos escasos de que se dispone.

Se puede identificar la maximización del bienestar social como el objetivo supremo de la actividad pública y al desarrollo económico y social como un instrumento que sirve a este propósito. El proceso de desarrollo se puede resumir en el logro de un aumento permanente y auto-sostenido de la producción nacional de bienes por habitantes. A ello acompañará un acceso equitativo a estos bienes por parte de toda la población. Además estará presente la exigencia de que los bienes contribuyan eficazmente a los objetivos de la sociedad. El desarrollo

económico según definido, a su vez plantea otros objetivos más específicos. Resaltan el crecimiento económico, el uso eficiente de los recursos, la equidad en la distribución de la producción y la autodirección de los procesos decisoriales claves. De estos objetivos se desprenden otros aún más inmediatos que les sirven de instrumentos a éstos. Tales son el aumento en el ahorro interno, la eliminación del desempleo y del subempleo, la redistribución del ingreso y la amplia participación ciudadana en los procesos decisoriales.

Estos objetivos, generales y específicos, tienen que ser articulados en una estrategia o plan de acción. El plan debe conducir al máximo bienestar. Este debe satisfacer los criterios de racionalidad económica tales como eficiencia, eficacia y equidad en el uso de los recursos escasos. Por último debe proveer una respuesta estable al problema de la escasez.

Puerto Rico alcanzó un rápido crecimiento económico durante dos décadas utilizando una estrategia que combinaba un alto grado de apertura para allegarse del exterior capital, tecnología, mercados, materias primas y otros recursos; un proceso rápido de industrialización con énfasis en la industria liviana; y una prioridad alta al aumento de la producción sobre los demás objetivos. Ese crecimiento se tradujo en aumentos, en magnitud y calidad, en los niveles de escolaridad, expectativas de vida, nutrición, y otros aspectos que contribuyen al bienestar de la sociedad. Sin embargo, a pesar del éxito alcanzado, prevaleció la desigualdad de la riqueza y del ingreso y un alto nivel de desempleo y subempleo de la población apta para trabajar.

En los últimos años se observa una incapacidad en la economía de seguir creciendo al ritmo anterior. Esto lo agudiza la magnitud de los problemas señalados.

El estancamiento se le puede atribuir, en parte, a cambios ocurridos en la estructura económica que han generado contradicciones en la estrategia de desarrollo que se sigue. La industria intensiva en mano de obra, de la que se dependía en gran medida, ha perdido su ventaja competitiva al aumentar los salarios y exponerse a competencia de otras áreas. El cambio en el precio relativo de los factores de producción ha movido a las industrias existentes a sustituir mano de obra por capital y ha reducido al país a promover un tipo de industria con un contenido más bajo del recurso humano pero de más capacitación técnica. Por lo tanto, para mantener un determinado ritmo de crecimiento en el producto nacional ahora se requiere un nivel más elevado de inversión.

En el pasado el gobierno pudo financiar mucha inversión con ahorro público y con la inversión de deuda. Esa posibilidad ha quedado reducida al crecer la deuda pública a niveles peligrosos y reducirse la capacidad para realizar ahorro público al crecer los gastos de operación del gobierno más rápidamente que la capacidad de recaudar contribuciones. Por otro lado, el ahorro privado nunca ha logrado crecer de manera que pueda constituirse en frente de financiamiento de la que se pueda depender.

El modelo de crecimiento vigente también contiene desde el principio aspectos problemáticos que pueden ayudar a explicar el estancamiento actual. La naturaleza de economía abierta del modelo actual, integrada a otra economía más poderosa, plantea algunas dificultades. En primer lugar, las empresas locales tienen que armonizar la función externa por salarios más altos con la necesidad de mantener costos de producción que sean competitivos en el mercado donde venden el producto. Esto los obliga a emplear tecnologías que no están de acuerdo con la abundante mano de obra no diestra del país. En segundo término, desalienta el desarrollo de empresarios locales, quienes temen por poder competir exitosamente con

empresarios del exterior. Tercero, promueve un auge comercial a tono con el ingreso de la economía externa más desarrollada a la que el país está integrado. El resultado es un crecimiento desmesurado del consumo en detrimento del ahorro; a su vez ésta reduce la posibilidad del auto-financiamiento de la inversión. Finalmente, hace a la economía local muy vulnerable a fluctuaciones en la economía externa, incrementando así la inestabilidad de la primera.

El desempleo crónico que el modelo actual ha sido incapaz de resolver incapacita a un segmento importante de la población para participar efectivamente en los procesos decisionales de la sociedad. Esto genera una marginación que conduce a apatía, falta de cohesión e identificación, obligada resignación y, en el peor de los casos, a conducta antisocial. El problema conduce al empobrecimiento en la calidad de la vida.

Se observa que hasta aquí la estrategia económica del país ha sido incapaz de promover un uso óptimo de los recursos económicos. Esto se observa con mayor agudeza en la utilización de los recursos humanos. La generación de empleos ha sido inadecuada para emplear un 20 por ciento de los que están dispuestos y capacitados para trabajar y manifiestan su disposición buscando activamente trabajo. Pero el problema es aún más crítico al considerar que el país tiene una tasa de participación en la fuerza laboral muy por debajo de lo esperado en un país con su nivel de desarrollo. Es evidente que la poca posibilidad de empleo desaliente a una alta proporción de las personas capacitadas para trabajar, lo que implica la no utilización de un potencial de producción valioso.

El uso de terrenos también padece de ineficiencia. La expansión urbana desorganizada ha invadido muchos de los mejores terrenos cultivables. Los pocos que han quedado no se utilizan siempre para extraer de ellos su mayor productividad.

El proceso de industrialización y urbanización también ha traído como consecuencia negativa la reducción acelerada de elementos insustituibles del ambiente natural, indispensables para el balance ecológico del que depende la vida humana misma. Es notable el deterioro acelerado de la belleza escénica del país, recurso muy valioso para la industria turística y para el bienestar de la ciudadanía. Urge un cambio en la estrategia económica del país que permita extraerle a los recursos disponibles el mayor bienestar presente posible, compatible con la preservación de éstos también para disfrute futuro.

Publicaciones de la
Unidad de Investigaciones Económicas

TEMAS SOBRE ECONOMIA DE PUERTO RICO

Serie de Conferencias y Foros

- Núm. 1: José A. Herrero, La economía de Puerto Rico: El presente crítico, noviembre 1976.
- Núm. 2: Jaime Santiago, Impacto de la recesión en Puerto Rico, febrero 1976.
- Núm. 3: Jaime A. Santiago, Objectives and Strategy for Economic Development: A Challenge, julio 1976.
- Núm. 4: Jaime A. Santiago, Conferencia sobre economía y población, septiembre 1976.
- Núm. 5: Rubén A. Vilches, Current Labor Force Perspectives & Problems in Puerto Rico, octubre 1976.
- Núm. 6: Jaime A. Santiago, La situación presupuestaria de 1976 y 1977 y sus efectos sobre la economía, diciembre 1976.

Serie de Ensayos y Monografías

- Núm. 1: Alejandro Asmar, Análisis breve del Informe Tobin, junio 1976.
- Núm. 2: Samuel Torres Román, La problemática económica de Puerto Rico, diciembre 1976.

TEMAS DIVERSOS DE ECONOMIA

- Núm. 1: Fuat y Suphan Andic, Public Finance, Development, and the Third World, diciembre 1976.

SEPARATAS

- Núm. 1: Richard A. Posner, The Economic Approach to Law, 1976.
- Núm. 2: Richard A. Musgrave, ET., OT., and S.B.T., 1976.