

**La evolución histórica, la teoría económica y el sistema económico deseable
como las bases fundamentales para desarrollar una estrategia de
desarrollo económico en Puerto Rico**

Carlos A. Rodríguez *

Resumen

Este trabajo realiza un análisis crítico sobre la economía de Puerto Rico, desde el punto de vista de su evolución histórica, a partir de la posguerra, así como de su presente y futuro, de acuerdo a la literatura relevante. El análisis se centra en la evolución de la economía de la Isla, de acuerdo a diversas etapas identificadas hasta examinar el proceso de estancamiento económico, el cual surge a partir de mediados de la década de los setenta. Además, se discute el papel que ha tenido la política económica en el periodo estudiado. No obstante, dado que este proceso de estancamiento económico todavía está vigente y es el punto central en la discusión actual sobre la economía de Puerto Rico y lo que ha motivado a que se presenten diversas propuestas de desarrollo económico, también se enfatizan los siguientes dos aspectos: la importancia primordial que tiene la teoría económica en la búsqueda de un sistema económico deseable, cuyo propósito primordial sea el incremento en el bienestar de las personas y la consideración de la política económica como la responsable de acercar la economía actual con esa deseable. Mientras más vaya acercando la política económica a ambas, el país tendrá mayor progreso y desarrollo. En este caso, la investigación aplicada y la teórica deben ser las herramientas fundamentales.

Unidad de Investigaciones Económicas
Departamento de Economía
Universidad de Puerto Rico
Recinto de Río Piedras
Ensayos y Monografías
Número 136
septiembre 2008

* Catedrático Asociado de Economía, Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras.

Introducción

A partir de 1898, la Isla de Puerto Rico es un territorio no incorporado de los Estados Unidos. Tanto la relación política como la económica son de naturaleza colonial a pesar de las transformaciones que ha sufrido la Isla luego de la posguerra. La relación existente con los Estados Unidos ha influenciado significativamente los procesos de producción, el papel que ha jugado el gobierno como promotor de la actividad económica, así como los resultados de la implantación de las propuestas preestablecidas. Dicha relación, influyó significativamente el auge económico que tuvo la Isla desde el año 1947 hasta el 1973. Sin embargo, aunado a los problemas de la economía mundial, en este periodo también se fueron sembrando las semillas para el estancamiento económico que ha sufrido la Isla a partir de 1974.

Desde mediados del siglo XX, el instrumento de política económica principal para el desarrollo de la Isla es la atracción del capital externo mediante la exención contributiva. A partir del año 1947 hasta el 1973, este tipo de política fue efectiva, ya que pudo atraer capital productivo. Sin embargo, de acuerdo a la CEPAL (2004), a pesar de que la economía mostraba tasas de crecimiento altas, industrialización, modernización y urbanización, otros problemas relacionados a la distribución se agudizaron. Al mismo tiempo, el sistema económico se hizo más sensible a los ciclos económicos externos (Ruiz y Zalacaín, 1996). Además, se permitió que factores por el lado de los costos contribuyeran, de manera significativa, a la pérdida de competencia particularmente en industrias intensivas de mano de obra donde el incremento en los salarios reales excede los beneficios por productividad (Rodríguez, 2006).

Lo anterior se da en un contexto en donde la política fiscal es pro-cíclica, existe un crecimiento excesivo de la deuda pública, un quebrantamiento de la continuidad de las políticas gubernamentales sobre el desarrollo económico, una disminución significativa del saber en el ejercicio del poder político, falta de gobernabilidad y de revisión de las estructuras organizativas y reglamentarias vigentes (para buscar agilizar el servicio a las empresas y al ciudadano), así como de intervención del gobierno en la prestación directa de ciertos servicios. Todo esto contribuye a que la administración actual del gobierno de Puerto Rico se enfrente a situaciones fiscales desfavorables; más aún, en un sistema donde la responsabilidad sobre el desarrollo de la Isla siempre ha recaído solamente sobre el sector público y ni el sector privado ni el académico han coadyuvado significativamente para incrementar el bienestar de las personas.

Otra limitación de la política económica local, se puede ver por el lado monetario. Como se discutirá en la segunda parte de este trabajo, actualmente, no existen las medidas de política monetaria necesarias para intentar acomodar los choques que afectan la actividad económica. El dólar cumple con las funciones del dinero local y las operaciones de política monetaria implantadas en los Estados Unidos tienen repercusiones en la economía local (Rodríguez y Toledo, 2007). Tomando en consideración que, en este caso, la solidez del sistema monetario y financiero de los Estados Unidos ha sido un factor favorable en la estabilidad del sistema monetario y financiero local, cabe señalar que dicha relación hace que en la Isla prácticamente no se pueda ejercer política monetaria.

Asimismo, no se han promovido políticas efectivas a largo plazo para incentivar el ahorro y, por lo tanto, acumular capital. Por el lado de la demanda agregada, el crecimiento en el

consumo privado, especialmente en bienes finales importados, y las transferencias federales han sido factores esenciales en cuanto al incremento de la economía local y al bienestar de las personas se refiere.

Bajo este panorama, el consenso se muestra a favor de un nuevo modelo de desarrollo que pueda atacar el problema de estancamiento económico que sufre la Isla. Partiendo de esta premisa, gran parte de la literatura actual sobre la economía de Puerto Rico presenta alternativas que tal vez pueden ayudar significativamente a la solución del problema, aunque sin ningún o poco fundamento económico. Por esto, el objetivo de este trabajo es presentar a la teoría económica como la base fundamental para establecer lineamientos claros de las estrategias económicas a seguir. Bajo esta premisa, se propone que para generar cualquier modelo de desarrollo económico, en el cual el objetivo fundamental sea el incremento en el bienestar de las personas, la teoría económica es el componente principal, ya que brinda una visión del sistema económico deseable. En este contexto, el conocimiento de la economía vigente y de la deseable, a través del trabajo aplicado y la teoría, así como la importancia de considerar la política económica como el ejercicio institucional para unir a ambas, son aspectos fundamentales sobre los que se debe basar el modelo de desarrollo económico puertorriqueño.

Para desarrollar este trabajo, en la segunda parte se presenta la evolución de la economía, a partir de la década de los cuarenta. El análisis se lleva a cabo haciendo énfasis en la economía de la Isla antes y después de la crisis de 1974, año en que empieza el periodo de estancamiento económico. En el primer periodo, se analizan los resultados exitosos de las políticas de industrialización que han incentivado la inversión productiva externa en Puerto Rico, y en el segundo se estudian los factores que han ocasionado el agotamiento del modelo actual y sus efectos en la economía. Además, se analiza el sistema, una vez se deroga la Sección 936 del Código de Rentas Internas de Estados Unidos en el 1996. El propósito de esta parte es presentar un marco general que contribuya al entendimiento de las causas del estancamiento económico que ha sufrido la Isla, a partir de mediados de la década de los setenta y qué tipo de política económica se ha llevado a cabo. Partiendo de la noción presentada en el segunda parte, la tercera presenta varios trabajos que intentan de reconciliar las ideas principales de las medidas propuestas, para así establecer un consenso sobre la estrategia de desarrollo a seguir. La cuarta parte presenta la idea principal de este trabajo, con la cual se relaciona la teoría económica y la política económica, haciendo énfasis en el conocimiento del estado económico actual y del deseable, a través de la investigación, así como la cercanía entre ambos. Por último, se presentan unos comentarios generales de acuerdo a la discusión presentada.

II. La economía de Puerto Rico luego de la posguerra: un análisis histórico, de la política económica

II.1. Período de 1947-1973: Transformación de la economía de la Isla y la política económica reenfocada al crecimiento económico

Puerto Rico mantiene relaciones económicas y políticas con los Estados Unidos desde la terminación de la Guerra Hispanoamericana en el año 1898. La economía de la Isla, que en ese entonces era fundamentalmente agraria, no alcanzó avances económicos tan significativos como los alcanzados luego de la segunda guerra mundial (Curet, 2003; Dietz, 2003). A partir de ese

momento, la economía de Puerto Rico ha pasado por un proceso de industrialización y modernización largo y profundo.

De acuerdo con Luciano (2005) y Rodríguez (2006), desde la Segunda Guerra Mundial, el incremento sustancial de las inversiones de Estados Unidos en la Isla, así como la creación de la Constitución del Estado Libre Asociado en 1952, generaron cambios significativos en la economía de Puerto Rico. Los cambios en las relaciones políticas y económicas e internacionales causaron la hegemonía mundial de Estados Unidos en términos políticos, económicos y militares. Para esa época, el Partido Popular Democrático (PPD) es quien establece la estrategia para el desarrollo económico de Puerto Rico (Curet, 2003; Dietz, 2003; Luciano, 2005; Rodríguez, 2006). En la misma, los problemas económicos y sociales fueron prioridad y la situación política de la Isla pasó a segundo plano (Curet, 2003; Luciano, 2005; Rodríguez, 2006). El gobierno reorientó la política económica a resolver los problemas de crecimiento, abandonando así, el primer programa de reformas: el de sustitución de importaciones (Rodríguez, 2006).

Durante la segunda mitad del siglo XX, el modelo de desarrollo de la Isla promovió el crecimiento de la economía acompañado de una mayor integración a la economía de Estados Unidos. Esto hizo que, desde 1947 hasta principios del año 1973, la economía de Puerto Rico mostrara un auge extraordinario en términos macroeconómicos, especialmente en el crecimiento económico. En cuanto a la política pública, se pueden mencionar a los incentivos y estímulos para la inversión de capital, la estabilidad política, el clima industrial, el sistema contributivo, el gasto del gobierno y el acceso al financiamiento de la deuda pública como los factores principales, que mayor impulso le dieron a la economía. Lo anterior, ocurre bajo un ambiente de moneda común, estabilidad política e integración económica.

En términos generales, la política económica se enfocó en la atracción de capital externo, mediante incentivos fiscales. Bajo este contexto, la política fiscal actuó de manera pro-cíclica, debido a su dependencia sobre los recaudos y al hecho de que no puede haber déficit fiscal, según lo indica la constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. La misma se enfocó en el objetivo de crecimiento económico.

II.2. Periodo de 1974 al presente: estancamiento e incertidumbre económica pero sin cambios significativos en la ejecución de la política económica

A pesar del auge en términos de crecimiento que hubo del 1947 al 1973, a partir del 1974 han ocurrido cambios significativos en Puerto Rico en el ámbito político y económico. Algunos son consecuencia de las tendencias de la economía mundial desde que finalizó la era de Bretton Woods en 1973, y otros por la relación política, legal y económica entre Estados Unidos y Puerto Rico y por particularidades de la economía de la Isla (Dietz, 2003; Rodríguez, 2006). De acuerdo con Luciano (2005) y Rodríguez (2006), pese a que del año 1976 se trató de reactivar la economía de la Isla con la Sección 936, la misma se encuentra sumergida en un largo periodo de estancamiento económico.

De acuerdo al trabajo de Rodríguez (2006), a partir de mediados de la década de los setenta, el crecimiento de la economía de Puerto Rico (GPB), muestra un comportamiento que

combina la presencia de grandes oscilaciones alrededor de la senda de equilibrio de su nivel de actividad. Además, cabe señalar que esta senda de equilibrio no muestra una tendencia hacia un crecimiento sostenible, mostrando señales de una economía débil. En la actualidad, la economía se ha mantenido creciendo a niveles cercanos a cero.

Sin embargo, a pesar de este problema de estancamiento, la forma de ejecutar la política económica local se ha mantenido prácticamente igual. Por ejemplo, la política fiscal continua buscando formas para atraer capital externo, con el objetivo de incentivar el crecimiento económico y sigue siendo una pro-cíclica, ya que las condiciones en términos de recaudos y constitucionales no han cambiado.

Gran parte de la literatura sobre este tema, señala que la raíz del problema del estancamiento es uno de manejabilidad, alcances y coordinación de la política económica y de índole administrativa. Sobre este aspecto, pueden mencionarse los trabajos de Catalá (1993), Ruiz y Zalacaín (1996) y el de la Cepal (2004). De acuerdo al primero, el problema estriba en que en Puerto Rico no ha existido complementariedad instrumental¹ y se ha obstaculizado por la exención contributiva como mecanismo de promoción de capital y por su compensación con las transferencias federales. Ruiz y Zalacaín (1996), plantean que no se han creado eslabonamientos interindustriales para un verdadero desarrollo económico. En este caso, la falta de integración local entre los diversos sectores económicos ha mantenido los multiplicadores de empleo, ingreso y producto a niveles bajos. De acuerdo a estos autores, lo anterior disminuye significativamente la magnitud de los choques exógenos sobre el empleo en términos directos, indirectos e inducidos a corto plazo. Por su parte, la Cepal (2004) señaló que la política económica llevada a cabo en esta primera parte de la segunda mitad del siglo XX tuvo efectos adversos hacia la capacidad de dirigir la misma al desarrollo, ya que, mientras la economía mostraba tasas de crecimiento altas, industrialización, modernización y urbanización, otros problemas relacionados a la distribución se agudizaron. No obstante, la Cepal (2004) señala que este fue un proceso generalizado en los países latinoamericanos para la misma época.

A lo anterior, hay que añadirles los problemas en términos de la administración pública que discute Curet (2003). Dicho autor, señala que los factores de naturaleza organizacional, administrativa y política de la estructura gubernamental se han convertido en factores fundamentales de la dinámica de la actividad económica local y han sido partes esenciales en la determinación del curso histórico del desarrollo económico local. Sin embargo, menciona que, actualmente, existe una desconfianza generalizada del gobierno central; ya que, a diferencia de las administraciones desde la década de los cincuenta hasta principio de los setenta, las que han estado en el poder desde el 1975 hasta el 2000 han roto la continuidad uniforme de las políticas gubernamentales sobre el desarrollo económico y, además, han disminuido significativamente el saber en el arte del ejercicio del poder político. Según Curet (2003), estos pasados gobernantes no pudieron reclutar, en términos generales, profesionales capacitados para ejercer la función de liderato y administración de los programas y los organismos del gobierno central. Los puestos de confianza, en su mayoría, se otorgan más por cuestiones políticas y no por capacidades y deseo por el bien colectivo. Además, indica que lo anterior, sumado a la fricción actual entre los partidos políticos, ha generado un ambiente muy adverso para la economía.

¹ No existe complementariedad instrumental en el sentido en que el instrumento de política económica principal para el desarrollo de la Isla es la atracción del capital externo mediante la exención contributiva.

Sin embargo, cabe añadir que estos problemas de índole administrativos llevan también a problemas de política económica. Dada la ineficacia administrativa del gobierno, los puertorriqueños demandan mayor productividad en el gasto gubernamental y las transferencias, ya que temen que los recursos disponibles sean mal utilizados. Esto fuerza a que se demande también un mayor nivel de deuda gubernamental, lo que lleva al gobierno a utilizar parte de sus recursos al pago de intereses. El crecimiento excesivo de la deuda pública que ha habido en la Isla, el cual se aceleró más en la década de los noventa debido a los grandes proyectos gubernamentales, tales como el Súper-Acueducto, el Tren Urbano, entre otros, ha generado una mayor dificultad para que el gobierno pueda atender las necesidades básicas futuras de la población, ya que su prioridad es la asignación de fondos públicos. Estas distorsiones políticas también contribuyen significativamente al desarrollo de una política fiscal pro-cíclica, similar a la que hacen los países en vías de desarrollo (Alesina y Tabellini, 2005).

Por lo tanto, es importante evitar que los problemas presentados desestabilicen el sistema. En este caso, la gobernabilidad juega un papel protagónico. Esto no sólo significa gobernar de manera transparente y eficaz, sino también significa gobernar bien. Desgraciadamente, en las últimas décadas, se ha hecho difícil ejercer la función de gobierno. En el plano político puede observarse que, detrás de esta ingobernabilidad, hay problemas sociales importantes que dificultan el cumplimiento de la democracia.

Por otro lado, también es importante mencionar la imposibilidad que tiene la Isla de generar política monetaria local con autonomía y de la posibilidad de efectos reales de la política monetaria estadounidense. De acuerdo al informe Tobin (1976), con la llegada de los norteamericanos en 1898 se comienza a utilizar el dólar como moneda en la Isla, y se permite el libre flujo de capital, trabajo, bienes y servicios, entre las dos economías. Dos resultados de estas acciones son que Puerto Rico no tiene capacidad para monetizar sus deudas y que su acervo de dinero depende de la política monetaria de los Estados Unidos (Rodríguez, 2005).

Actualmente, Alameda (2000), Rodríguez (2002) y Rodríguez y Toledo, (2007) señalan que no existen las medidas de política monetaria necesarias para intentar acomodar los choques que afectan la actividad económica, ya que se depende de las medidas implantadas en Estados Unidos. Estas últimas no consideran las particularidades de los mercados locales (Rodríguez y Toledo, 2007). El dólar se usa como moneda y existe una sujeción a las regulaciones bancarias de los Estados Unidos.

Según Rodríguez y Toledo (2007), la economía de Puerto Rico se considera una economía pequeña, abierta y totalmente dolarizada², por lo que, los efectos reales de las acciones de la política monetaria estadounidense se vuelven más significativos. Dichos autores, probaron empíricamente que la tasa de interés de los fondos federales, la cual se utiliza como objetivo operacional de la política monetaria en los Estados Unidos, tiene efectos significativos sobre la

² Una economía se encuentra totalmente dolarizada, cuando el dólar realiza las funciones del dinero doméstico: unidad de cuenta, medio de pago y depósito de valor. Además, cabe señalar que el sistema monetario local tiene la particularidad de que puede ser afectado por el Banco Central de la Reserva Federal de los Estados Unidos por medio de las tres herramientas tradicionales de política monetaria: operaciones de mercado abierto; tasa de interés de descuento; y la tasa de reserva requerida; aspecto que no sucede en la mayoría de las economías dolarizadas (Rodríguez, 2007a; Rodríguez y Toledo, 2007).

economía de la Isla. Encontraron, además, que el desempleo y la inflación responden a las intervenciones del Banco de la Reserva Federal, y que la magnitud de las respuestas de estas variables ante innovaciones de la política monetaria de los Estados Unidos aumentan al modelar la tasa de los fondos federales a través de una regla de política monetaria (Rodríguez y Toledo, 2007).

Además, Estrella (2005) señaló que el desarrollo del sector financiero de los Estados Unidos ha jugado un papel importante en el crecimiento de la economía de Puerto Rico. De acuerdo a la evidencia empírica que presentó, esto se debe a la conexión cercana entre los mercados financieros e instituciones en Puerto Rico y los de Estados Unidos, así como el acceso relativamente sencillo de las empresas locales a los mercados de capitales en los Estados Unidos. No obstante, Rodríguez (2002) señaló que la riqueza financiera estadounidense tiene un efecto positivo sobre el consumo y sus efectos son simétricos con el índice de precios al consumidor. Conforme con este autor, lo anterior es un reflejo de que en la Isla no existen diferencias entre el comportamiento de los índices de precios en el sector real y aquellos correspondientes al sistema financiero estadounidense. Además, indicó que el aumento de los precios y la creación de mayores activos financieros en términos reales en períodos de crecimiento económico, están asociados con el aumento correspondiente a la riqueza financiera estadounidense. Estas aseveraciones apoyan la conjetura de Toledo (2002) y las de Rodríguez (2002) quienes indican que la evolución de la inflación está asociada a los movimientos de la oferta monetaria estadounidense.

Por su parte, Rodríguez (2005) encontró que la demanda real de dinero muestra una relación estable con la actividad económica local y la política monetaria implantada por la Reserva Federal. De acuerdo a sus resultados, la actividad económica es elástica con respecto a los saldos reales de dinero ya que hay una demanda de dinero mayor para transacciones, dado el alto nivel de consumo en Puerto Rico. Además, encontró que la tasa de interés tiene una relación negativa y menos que proporcional sobre los saldos monetarios reales, porque el ahorro financiero se ajusta a las expectativas de las acciones de política monetaria estadounidense, las cuales tienden a disminuir en periodos inflacionarios.

A pesar de que Puerto Rico no tiene un Banco Central, la existencia de imperfecciones en los mercados y las condiciones particulares que caracterizan su política monetaria, se puede ejercer cierto control del dinero a través de la actividad crediticia (Alameda, 2001). Por lo que, también se puede argumentar que una expansión crediticia puede tener efectos sobre el nivel de ingreso real (Estrella, 2005; Alameda, 2001). Lo anterior es sustentado empíricamente por Rodríguez (2002), quien señaló que la economía de Puerto Rico tiene un comportamiento general a un modelo IS-LM con imperfecciones en los mercados. Ello puede indicar que existe un núcleo de variables que mantienen una relación de equilibrio a largo plazo que pueden utilizarse como eje estratégico para la construcción de cualquier modelo macroeconómico para Puerto Rico.

No obstante, a pesar de los problemas de índole fiscal y las limitaciones del sector monetario local, Rodríguez (2007b) señala que si se conocen los factores que inciden sobre el acelerador de la actividad económica real se puede saber si la política económica local es no-neutral a corto, mediano y largo plazo y de serlo, cuáles son sus alcances.

De tener efectos reales la política económica local, y conocer sus alcances, su utilización para establecer objetivos macroeconómicos es fundamental. Sin embargo, es importante mencionar que el gobierno no debe ser el único responsable de lo anterior. El sector privado y la academia también deben trabajar en conjunto con el sector público en dicho aspecto. El sector privado hoy en día no es el mismo que el de mediados del siglo anterior, el cual dependió mucho del gobierno para desarrollarse. Dicho sector ha podido generar su propia dinámica evolutiva. Además, es fundamental que el gobierno mida y este consciente de las consecuencias de sus acciones y de las del gobierno federal, para que no afecte de manera adversa la prosecución de su o sus objetivos macroeconómicos, propuestos con el fin de incrementar el bienestar de los puertorriqueños. Por ejemplo, la eliminación de la Sección 936 ha generado y seguirá generando el cierre de muchas fábricas y ha reducido el flujo de inversiones para establecer nuevas empresas manufactureras, lo que ha repercutido en una pérdida significativa de empleo tanto en la manufactura como en las empresas satélites de dicha actividad (Curet, 2003). Esto ha afectado adversamente la actividad manufacturera local, la cual constituye el sector principal de impulsos al sistema económico de Puerto Rico.

Es decir, que tanto los aspectos en términos el deterioro en la capacidad de administración del gobierno para dirigir e impulsar el proceso de desarrollo económico, como los problemas actuales de política económica, sumado a la falta de revisión de las estructuras organizativas y reglamentarias vigentes (para buscar agilizar el servicio a las empresas y al ciudadano) y de intervención del gobierno en la prestación directa de ciertos servicios, harán que las administraciones del gobierno de Puerto Rico, en las primeras décadas del siglo XXI, se enfrenten a situaciones fiscales adversas (Curet, 2003). De seguir prevaleciendo este clima conflictivo, que lleva a un sistema político inestable, se seguirá deteriorando el sistema productivo y las generaciones futuras sufrirán significativamente las consecuencias. Por otra parte, los esfuerzos no deben ir solamente hacia la solución de los problemas momentáneos sino deben usarse también para pensar en el bienestar de las personas en el corto, mediano y largo plazo. Por ejemplo, deben generarse medidas para incentivar el incremento de la tasa de ahorro, el cual es un factor esencial en términos de acumulación de capital y, por ende, de un crecimiento económico sostenible. De acuerdo a la teoría económica, la tasa de ahorro determina el tamaño del acervo de capital y un mayor nivel de producción lo cual, si se distribuye pensando equitativamente, se transforma en un bienestar mayor.

Estrategias económicas en Puerto Rico: un resumen de las propuestas actuales

Como ha podido observarse, el debate sobre la implantación de un nuevo modelo de desarrollo no es reciente. Los trabajos de investigación, informes realizados por agencias de gobierno y privadas y los estudios individuales, presentan una serie de recomendaciones o estrategias sin seguir un objetivo macroeconómico claro y preciso y/o con poco fundamento teórico. Lo anterior ha generado controversia, ya que se proponen nuevas propuestas de política económica y abandonar otras por, supuestamente, no ser las apropiadas. No obstante, en los últimos años han surgido varios trabajos que han tratado de reconciliar las ideas principales de las medidas propuestas, para así establecer un consenso sobre la estrategia de desarrollo económico a seguir. De esta forma, lo que se pretende en Puerto Rico es seguir una propuesta de desarrollo basada en consenso. Los trabajos realizados por la compañía de consultoría económica Estudios Técnicos, Inc. (2003) y la CEPAL (2004), así la propuesta de opciones estratégicas de

desarrollo económico presentada por la Oficina del Asesor en Desarrollo Económico en la Fortaleza (2006) recogen los puntos de consenso entre la literatura más relevante sobre el tema.

En el trabajo de Estudios Técnicos, Inc. sobresale una parte en la que se presenta una visión de futuro, de acuerdo a lo encontrado en la literatura revisada. Sus puntos se enfocan en lo siguiente:

1. La manufactura debe concentrarse en industrias intensivas en innovación, fortalecer sus vínculos internos e incrementar el talento gerencial;
2. Los incentivos impositivos, tanto locales como federales, deben seguir jugando un papel importante en la promoción industrial, sin embargo, las nuevas actividades que se traigan deben depender de infraestructura, capital humano, apoyo institucional y calidad de vida;
3. Deben promoverse otros servicios exportables, aparte del turismo;
4. Debe incentivarse el ahorro interno, pero sin perjudicar la inversión externa;
5. El gobierno debe ser más profesional, dinámico y debe enfocarse en su política, en la regulación diligente y en la preservación de la lógica de los fundamentos económicos;
6. Debe desarrollarse una reforma contributiva equitativa.

Por su parte, en el trabajo de CEPAL (2004) de una forma u otra, también se discuten estos aspectos. Por ejemplo, hay una parte del libro en la cual se realiza lo que llaman: “conectividad de las agendas del desarrollo económico de Puerto Rico” a partir los trabajos principales sobre la economía de Puerto Rico realizados desde mediados de los noventa hasta el presente. De acuerdo a los hallazgos, se destacan dos conceptos fundamentales en sus recomendaciones de política industrial para los países en vías de desarrollo aplicables al caso puertorriqueño:

1. Las innovaciones y sus procesos asociados de aprendizaje;
2. El desarrollo de encadenamientos productivos.

Acorde con la CEPAL (2004), dichas recomendaciones coinciden directamente con los conceptos de *cluster* y “economía del conocimiento” en los que hacen hincapié muchas de las diversas propuestas de desarrollo que se han planteado en el seno de la sociedad puertorriqueña.

El trabajo realizado por la Oficina del Asesor en Desarrollo Económico en la Fortaleza (2006) identifica lo que considera puntos de consenso críticos relacionados con el desarrollo económico. Estos son:

1. Falta de competitividad;
2. Incapacidad para desarrollar el capital local;
3. Desempleo;
4. Pobreza;
5. Permisología;
6. Reorganización del gobierno;
7. Problemas asociados con el gasto y la deuda pública;
8. Divergencia entre las economías de Puerto Rico y Estados Unidos.

Teoría y política económica en busca del desarrollo

Sin embargo, antes de establecer una lista de prioridades sobre las medidas específicas a seguir, toda propuesta de desarrollo económico debe fundamentarse en la prosecución de niveles de vida sistemáticamente creciente para los miembros de una sociedad. Desde la perspectiva social, es el objetivo principal de cualquier modelo que se decida implantar. De acuerdo con Noriega (1994), el fracaso de la política económica, independientemente de la eficiencia de la administración por parte de las instituciones, se debe, principalmente, a la incapacidad del conocimiento vigente para indicar los criterios adecuados de intervención pública, lo cual sólo se resuelve una vez que el conocimiento científico logra superar sus barreras y pasa a ser un activo social e institucional renovado. Partiendo de estas premisas, es que deben sentarse las bases para un nuevo modelo de desarrollo económico para Puerto Rico.

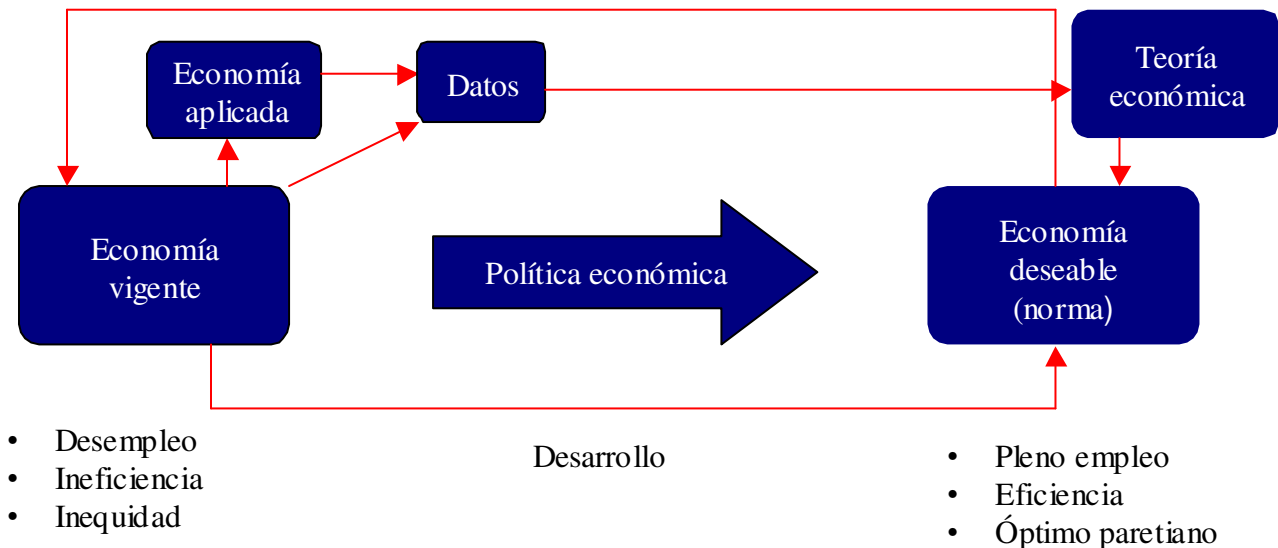
Este autor también señala que en el límite, todos los fenómenos de interés para la economía vigente confluyen en el planteamiento de cómo el desarrollo del sistema económico beneficia cada vez más a los seres humanos. Para abundar sobre este planteamiento, aún con la provisionalidad e incompletitud propia de la teoría, es necesario precisar el concepto de desarrollo económico. Es decir, se necesita saber que es un modelo de desarrollo, qué papel juega en él la teoría y por qué sus resultados principales son los criterios y medidas de política económica.

IV.1 Economía vigente y deseable: puntos de partida en el diseño del modelo de desarrollo económico para Puerto Rico

El modelo de desarrollo propuesto debe formularse sobre los siguientes tres elementos: 1) una propuesta de una economía deseable o norma, 2) un modelo suficiente para explicar el funcionamiento de la economía vigente y medir las distancias entre ésta y la economía deseable, y 3) un sistema de criterios y estrategias de política económica que conduzcan a la transformación progresiva de la economía vigente en la deseable, es decir, su objetivo. Esquemáticamente, puede representarse de la siguiente manera:

Diagrama 1

Economía vigente (actual) y deseable (norma), política económica, desarrollo e investigación



La economía actual (vigente), se caracteriza por desempleo, ineficiencia e inequidad. La gran mayoría de los trabajos sobre la economía de la Isla que hacen referencia a la creación de un nuevo modelo de desarrollo económico, ponen en manifiesto de que existe una economía vigente con muchos problemas y difiere mucho de la situación que proponen como deseable. Para llegar a esa situación deseable, proponen un sin número de recomendaciones o medidas de política económica. Aunque no hay coincidencias claras sobre cuál es la economía deseable, se sabe que se quiere llegar a una economía, la cual, entre sus componentes principales, incluya: el pleno empleo de los recursos productivos, la eficiencia y que las acciones que se tomen sean para mejorar el bienestar de todas las personas sin empeorar la de ninguna. En este caso, es importante proponer una economía mejor a la vigente. Sin embargo, dicha economía es el fundamental producto de la teoría económica. Es decir, la teoría es la que propone una economía superior a la vigente.³

De acuerdo al Diagrama 1, la política económica es el factor principal para disminuir la distancia entre la economía vigente a la deseable. Mientras más cerca este la economía vigente de la deseable, mayor bienestar habrá para las personas. En este caso, la política económica actúa como un ejercicio institucional para acercar ambas economías.

³ Por ejemplo, la teoría neoclásica muestra que hay una economía que es posible y mejor a la vigente, una de competencia perfecta.

El proceso de aproximación entre ambas puede comprenderse como progreso, siempre y cuando los ejes de evaluación del proceso de desarrollo revelen avances y no retrocesos. En la medida en que las instituciones vigentes en la economía actual avanzan hacia la transformación de la economía objetivo, es de suponer que los indicadores del grado de desarrollo mejoran respecto a los iniciales.

Para Noriega (1994), el grado de desarrollo económico se mide básicamente en tres aspectos: 1) objetivo fundamental (bienestar), 2) progreso tecnológico (garantiza el incremento del bienestar), y 3) fortaleza institucional (garantiza que el flujo se repita). Mientras que el primero adquiere el estatuto de expresión inmediata de desarrollo, el segundo es el garante de que el primero sea recurrente. Por su parte, la fortaleza de las instituciones será la que asegure la reproducción de los ciclos virtuosos. Según señala este autor, el objetivo del bienestar es uno impostergable de la práctica institucional de la economía. Debe ser el único precepto moral que se considere irrenunciable dentro de la concepción metodológica del abordaje de la teoría. La teoría debe demostrar analíticamente que hay condiciones bajo las cuales esa otra economía es posible e institucionalmente viable a partir de la economía actual. Debe explicar cómo funciona esta economía propuesta u objetivo, señalar las leyes que la gobiernan y su forma de organización institucional. También, debe demostrar que en términos de bienestar, tecnología e instituciones, la economía propuesta es superior a la vigente, de manera que se justifique como el objetivo social y fundamental a perseguir con el ejercicio de las instituciones existentes. Por lo tanto, es fundamental conocer los instrumentos con que cuentan estas instituciones, así como sus alcances.

El papel central de la teoría económica es la formulación de un modelo de desarrollo, proponer la economía objetivo (la cual puede ser alcanzable mediante la prosecución de objetivos económicos específicos) y demostrar su viabilidad. De aquí parte, justamente, la importancia de demostrar el vínculo entre la teoría, el desarrollo y la política económica.

Una vez propuesta la dirección del desarrollo en términos de objetivos y criterios de política económica, se debe ofrecer una explicación robusta sobre el funcionamiento de la economía actual y ver cuán distantes se encuentra esta de la deseable. Este es el terreno de la economía aplicada, la cual consiste en la articulación analítica de la información disponible sobre una economía específica. Los resultados deben estar apoyados por la teoría o por relaciones empíricas particulares del sistema y que justifiquen que la economía propuesta en realidad es la deseable. Los criterios y medidas son la sustancia de la política económica. Estos criterios tienen pertinencia general, pero las medidas corresponden a cada economía específica en términos de lugar y periodo de la información disponible, tal y como sucede en la economía aplicada.

Comentarios generales

A partir de la segunda mitad del siglo XX, la economía de Puerto Rico ha pasado por diversas transformaciones tanto en sus procesos de producción, a través de la utilización intensa de sus factores, como de sus vínculos intersectoriales y la importancia relativa de estos sectores en el ámbito macroeconómico, su papel como promotor de la actividad económica y los resultados de la implantación de las políticas económicas preestablecidas, para cumplir con ciertos objetivos.

Actualmente, la economía de Puerto Rico se encuentra en una situación en la cual se hará muy difícil lograr un nuevo auge de aceleración y expansión económica. Más aún, con un sistema económico que no tiene una propuesta clara de hacia dónde desea estar y cuál es la mejor vía para llegar.

La inconformidad con el estado actual de la economía, ha generado un consenso el cual señala que el modelo de desarrollo existente no ha generado un comportamiento económico adecuado, creando así la necesidad de construir y desarrollar uno nuevo en el cual la Isla, por sí sola, pueda resolver gran parte de estos problemas. Sin embargo, para proponer un modelo de desarrollo económico que sea viable y que tanto su implantación como su coordinación sea eficaz y eficiente, se tienen que ir estableciendo lineamientos claros y precisos sobre la economía deseable. Es decir, cuál es el sistema económico que puede generar un mayor crecimiento en el nivel de bienestar de las personas. Esto no es proceso simple y requiere de mucho esfuerzo, dedicación, recursos y tiempo. Es un proceso en el cual hay que pensar de manera muy profunda, teniendo en cuenta que el análisis de los fundamentos de la teoría son prioridad al momento de crear y proponer un sistema económico deseable. Es por esto, que no debe recaer la responsabilidad de la generación de dicho modelo al gobierno solamente, sino debe ser una colectiva.

Ya llevan más de treinta años de estancamiento económico y, si se observa bien, sus problemas y sus causas siguen siendo los mismos. De la misma manera, las limitaciones de la política económica continúan iguales. Por ejemplo, las causas principales de dos de los que se pueden considerar como objetivos macroeconómicos: desempleo (estructural)⁴ e inflación (por el lado de los costos) son conocidos, han sido los mismas a partir de mediados de la década de los setenta y todavía es la hora que no hay alternativas concretas y viables; ya que no se teoriza ni se investiga profundamente sobre estas causas, para saber cómo atacarlas. En este caso, el conocimiento científico de los fenómenos económicos da lugar a la posibilidad a que los mismos se gobiernen en aras de objetivos específicos. Por lo que, como punto de partida, hay que estar consciente del papel protagónico que toma la investigación científica tanto teórica como aplicada. De otra forma, se hará bien difícil recobrar el camino perdido, a pesar de las capacidades que tiene la Isla.

⁴ De acuerdo con la CEPAL (2004), el proceso de industrialización de la Isla, comenzado a mediados del siglo pasado, fue el que generó un “desempleo estructural” al emplear las grandes compañías sólo a un 14% de la fuerza de trabajo puertorriqueña, que en muchos casos debió emigrar a Estados Unidos en busca de mejores condiciones de vida.

Bibliografía

- Alameda, J.I. (2000). “La política monetaria en Puerto Rico”. *Economía: Versión especial para Puerto Rico*. Autores: Mc Connel, C. y Brue S. Decimocuarta edición: Mc Graw Hill, Estados Unidos.
- Alesina, A. y G. Tabellini (2005). “Why is Fiscal Policy Often Procyclical?.” *ECONWPA*, Estados Unidos.
- Catalá, F. (1993). “La sección 936: nuevas reglas de juego.” Periódico Diálogo, septiembre-octubre, San Juan, Puerto Rico.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe: CEPAL (2004). Globalización y desarrollo: desafíos de Puerto Rico frente al siglo XXI. Serie de Publicaciones, núm. 84. México, D.F.
- Curet, E. (2003). Economía Política de Puerto Rico: 1950 a 2000. Ediciones M.A.C.. San Juan, P.R.. Primera edición.
- Dietz, J.L. (2003). Puerto Rico: Negotiating Development and Change. Rienner. Colorado, U.S.A.. Primera edición.
- Estrella, A. (2005). “Financial Dependence and Economic Growth in Puerto Rico”. Banco de la Reserva Federal de Nueva York.
- Estudios Técnicos, Inc. (2003). The Study of Economic Developmnet in Puerto Rico: Summaries of Mayor Contributions. Estudio realizado para el Departamento de Desarrollo Económico y Comercio de Puerto Rico.
- Luciano, I. (2005). Dependencia de la economía de Puerto Rico: un análisis cuantitativo y cualitativo de insumo-producto (1972-1987). Tesis sometida para el grado de Doctor en Economía. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Noriega, F. (1994). Teoría del desempleo, la distribución y la pobreza. Ariel Economía, Estados Unidos.
- Rodríguez, C. (2007). “Efectos aceleradores reales de la política monetaria estadounidense sobre una economía pequeña, abierta y totalmente dolarizada: el caso de Puerto Rico”. *Revista de Ciencias Sociales*, núm.16; 30-47. Universidad de Puerto Rico, Recinto de Rio Piedras.
- _____ y W. Toledo. (2007). “El efecto de la tasa de los fondos federales de los Estados Unidos sobre la economía de Puerto Rico”. *El Trimestre Económico*, vol.74, núm. 293;223-246, México.

-
- _____. (2006). "The Economic Trajectory of Puerto Rico Since WWII". *CENTRO Journal*, vol. 17, núm. 11; 224-233, Nueva York, Estados Unidos.
- _____. (2005). "La estabilidad de la demanda de dinero en Puerto Rico". *Economics and Business Journal*, vol.1, núm. 2;39-56, México.
- _____. (2004). "A P* Model of Inflation in Puerto Rico". *American Review of Political Economy*, vol. 2, núm. 2;16-41, Washington, Estados Unidos.
- _____. (2003). "Factores que inciden sobre la posibilidad de una desaceleración económica y objetivos de política económica en Puerto Rico". *EconWpa, E, Macroeconomics* , 0410003;1-28, Estados Unidos.
- _____. (2002). "Análisis dinámico de la economía de Puerto Rico con un modelo de vectores autorregresivos y cointegración". *Revista de Ciencias Sociales*, núm.11; 91-110. Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras.
- Ruiz, A. y F. Zalacaín. (1996). "Algunas sugerencias encaminadas a la reestructuración de nuestra economía en la era post-936". Unidad de Investigaciones Económicas, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras.
- Toledo, W. (2002). "El efecto de la política monetaria estadounidense sobre en la economía de Puerto Rico". *Revista de Ciencias Sociales*, núm.11; 73-89. Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras.