



## Estrategias de desarrollo ante la inyección de fondos federales de recuperación

Ricardo R. Fuentes-Ramírez, Ph.D.

### SINOPSIS

En este artículo se enumeran los problemas estructurales del modelo económico puertorriqueño y se traza un paralelo entre la situación económica de la década de 1970 y la situación que se observa en la actual década de 2020. De esta forma, se resalta el riesgo de que el alivio temporero generado por los fondos federales de recuperación provoque inacción respecto a los problemas estructurales de la economía, provocando en el largo plazo mayor emigración y desplazamiento. Como alternativa, se delinean los componentes claves que deben estar presente en un plan de desarrollo económico para Puerto Rico.

### PALABRAS CLAVES

Puerto Rico, Planificación Económica, Desarrollo Económico, Política Industrial

## I. Introducción

Desde la década de 1970, economistas advertían que el modelo puertorriqueño de crecimiento dependiente tenía profundas debilidades estructurales.<sup>1 2</sup> La combinación de un énfasis en industrialización por invitación, la dependencia de capital industrial externo, y un sector privado local raquítico enfocado en importaciones, comercios y servicios, resultaron en una insuficiente generación de empleos y la marginación de miles de familias trabajadoras. Se preveía que, de continuar la dependencia en capital industrial del exterior y transferencias del

exterior, el crecimiento económico no sería sostenido y, por tanto, no se lograría encauzar un proceso sostenido de desarrollo económico.

Las advertencias se ignoraron, en parte debido al alivio que brindaron la aprobación de la Sección 936 y la expansión de las transferencias federales a individuos. Ante su estímulo económico, no había un sentido de urgencia. Ante la inyección de fondos federales de reconstrucción en la década de 2020, se observa una situación sumamente parecida. En este artículo se recapitulan las deficiencias estructurales que continúan subyacentes en el

<sup>1</sup> Villamil, José J. "El modelo puertorriqueño: los límites del crecimiento dependiente". Revista Puertorriqueña de Investigaciones Sociales 1.1 (1976): 3-14.

<sup>2</sup> Dietz, James. "The Puerto Rican Political Economy". Latin American Perspectives 3.3 (1976): 3-15.

modelo puertorriqueño, y se discuten los posibles cursos de acción para que la historia no se repita.

## II. Problemas estructurales debido al crecimiento dependiente

Los problemas estructurales de la economía puertorriqueña, desde la década del 1970 y continuando hasta el presente, se pueden resumir en los siguientes:<sup>3</sup>

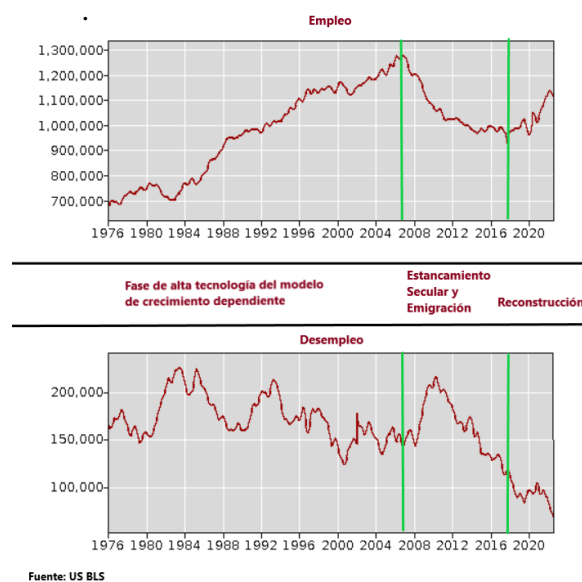
1. La economía se volvió altamente dependiente de importaciones y capital del exterior,
2. Nunca se lograron establecer eslabonamientos entre las empresas foráneas y empresas puertorriqueñas,
3. No se logró articular una red de producción local,
4. Altas tasas de pobreza y desigualdad,
5. Baja participación laboral y una gran economía informal,
6. La incapacidad de generar suficientes empleos formales para la población en edad de trabajar, resultando además en constante migración; y
7. Un marco institucional débil, incluyendo un gobierno inefectivo con profundas dificultades fiscales

## III. De la burbuja 936 a la burbuja de Reconstrucción Pos-María

Como se puede apreciar en la Figura 1, con la eliminación de la Sección 936 estalla la

“burbuja de empleo” que esta sostenía, y se observó el colapso del modelo de crecimiento dependiente. Después del 2013, la caída precipitosa del empleo se estabiliza, y la economía entró en un período caracterizado por estancamiento secular y emigración<sup>4</sup>.

Figura 1.



El saldo de este proceso fue que, según la Encuesta de la Comunidad del Negociado del Censo, en 2021 vivían alrededor de 6 millones de puertorriqueños en Estados Unidos y alrededor de 3 millones en Puerto Rico<sup>5</sup>.

Las fronteras entre un “migrante económico” y un “refugiado económico” son borrosas. Sin embargo, un factor clave es cuán forzosa o voluntaria es la decisión de emigrar.<sup>6</sup> Hay una sutil pero importante diferencia entre *querer* mudarse para buscar mejores

<sup>3</sup> Para una discusión a mayor profundidad ver: Dietz, James L. Puerto Rico: Negotiating development and change. Lynne Rienner Publishers, 2003.

<sup>4</sup> González, Alfredo y José Alameda. "El estancamiento económico, la desigualdad del ingreso y la financiarización en Puerto Rico". En *Ensayos para una nueva economía: Desarrollo*

*económico de Puerto Rico*, R.R. Fuentes-Ramírez (ed.). Editorial Callejón. (2017).

<sup>5</sup> Los datos de la Encuesta de la Comunidad están disponibles en <https://data.census.gov/>

<sup>6</sup> McAdam, Jane. "Review essay: From economic refugees to climate refugees". *Melbourne Journal of International Law*. 10 (2009): 579.

oportunidades económicas, y *tener* que mudarse para lograr un nivel de vida digno.

En nuestro caso, no cabe duda de que miles de familias puertorriqueñas hubieran preferido quedarse en la isla; es decir, *querían quedarse, pero tuvieron que irse* para lograr un nivel de vida digno. Los derechos establecidos en el artículo 15 de la Declaración Universal de Derechos Humanos están estrechamente vinculados a que las personas no sean desplazadas de su lugar de origen, aun cuando dicho desplazamiento no sea estrictamente forzado o como resultado de un conflicto bélico.<sup>7</sup> En fin, el fracaso del modelo de crecimiento dependiente nos ha socavado a los puertorriqueños y puertorriqueñas nuestro “derecho a quedarnos”.

En la Figura 2, se incluye con el nivel de empleo la suma total de las transferencias federales a la isla. Evidentemente, la inyección federal de sobre \$120 mil millones de dólares en fondos de FEMA, CDBG-DR, ARPA, “Infrastructure Investment and Jobs Act”, entre otros, están generando una nueva “burbuja de empleo”.<sup>8</sup> Aprendiendo de las lecciones de la burbuja anterior y la inacción que caracterizó el periodo 1970-2006, Puerto Rico debe aprovechar la ventana de los fondos federales para implementar una estrategia de desarrollo económico sostenible.



<sup>7</sup> Declaración Universal de Derechos Humanos. URL: <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

<sup>8</sup> Para mayor detalle sobre la suma de los fondos federales de reconstrucción ver los Planes Fiscales

#### IV. Soluciones y estrategias planteadas

Desde 1960, solo 16 economías han dado el salto de ser economías pobres en vías de desarrollo para convertirse en economías desarrolladas, dinámicas, y de altos ingresos. De esas, 12 se relacionan al descubrimiento de petróleo o ingresar a la Unión Europea. Las cuatro restantes son los cuatro tigres asiáticos: Taiwán, Corea del Sur, Singapur y Hong Kong.<sup>9</sup> En gran parte, estas economías fueron exitosas porque lograron implementar lo que se conoce como una “política industrial”. Esto se refiere a que lograron un proceso de planificación indicativa para guiar sus economías, y en particular a su capital nativo, hacia sectores estratégicos mientras se fomentaba la innovación. Expertos en desarrollo económico enfocados en estos casos, como los reconocidos economistas Ha-Joon Chang y Robert Wade, han destacado un factor curioso que contribuyó al éxito de estas economías. Para estos economistas, una de las razones por las cuales los tigres asiáticos fueron exitosos fue que la planificación económica *no* fue diseñada o implementada por economistas, sino por *planificadores e ingenieros*.

Seguramente muchos factores contribuyen a este contraintuitivo hallazgo. En esta sección destacaré uno que me parece particularmente relevante al caso de Puerto Rico. Durante la segunda mitad del Siglo XX, en un proceso similar a lo que en antropología llaman “schismogénesis,” las identidades de muchas personas en occidente, incluyendo la de la mayoría de los economistas, se formaron en base a lo que los diferenciaba del “enemigo”

Certificados del Estado Libre Asociado. URL: <https://oversightboard.pr.gov/fiscal-plans>

<sup>9</sup> Cherif, Reda, and Fuad Hasanov. The return of the policy that shall not be named: Principles of Industrial Policy. International Monetary Fund, 2019.

de aquel momento: el modelo económico soviético.<sup>10</sup> En otras palabras, el ambiente geopolítico de la Guerra Fría cultivó una afirmación excesiva de los mercados, en oposición a la planificación soviética. Por esta razón, predominó una exagerada dicotomía de mercados versus gobiernos como mecanismos del progreso económico. En otras palabras, los mercados dejaron de ser *un mecanismo* para lograr bienestar social, y se convirtieron en *un fin* en sí mismos

Desde finales de los 1800s, la tradición de pensamiento económico inglesa desarrollaba un marco teórico que romantizaba los mercados, y el ambiente geopolítico de la guerra fría le aseguró a esta escuela de pensamiento convertirse en el estandarte de la disciplina.<sup>11</sup> Las recomendaciones estándar de estos economistas eran no llevar a cabo planificación económica y evitar el intento de guiar el capital nativo a ciertos sectores o hacia la innovación. Según estos, tal política solo distorsionará el mercado y empeorará la situación. El énfasis de los gobiernos, según esta tradición de pensamiento económico, debe limitarse a crear las condiciones para que los mercados puedan florecer. Esto se logra mediante permisología ágil, impuestos bajos, y buena infraestructura (lo que se conoce en inglés como “supply side policies”). Sin embargo, los cuatro tigres asiáticos fueron afortunados porque *no* siguieron esa recomendación, y procedieron con la planificación económica indicativa desde el Estado.

De hecho, ningún país se ha desarrollado limitándose a “crear las condiciones para los mercados” con permisología ágil, impuestos bajos y buena infraestructura. Desde Estados Unidos bajo las políticas económicas de Alexander Hamilton hasta los tigres asiáticos en el Siglo XX, toda economía que se ha desarrollado lo ha hecho mediante un gobierno proactivo con planificación económica, indicativa, enfocada en la innovación y en guiar el capital nativo a sectores estratégicos.<sup>12</sup>

Afortunadamente, el fin de la guerra fría y la evidencia empírica ha comenzado a socavar el fundamentalismo de mercado. Incluso en instituciones como el Fondo Monetario Internacional, han sutilmente cambiado el tono y publicado trabajos a favor de la política industrial.<sup>13</sup> Similarmente, en Puerto Rico varios economistas han enfatizado la importancia de desarrollar una política industrial para la isla.<sup>14 15</sup> En fin, Puerto Rico debe aprovechar la ventana de los fondos federales para implementar una estrategia de planificación económica orientada hacia la innovación, el fortalecimiento de capital nativo en sectores estratégicos, y atender los problemas económicos estructurales que se han identificado.

El Marco Estratégico para el Desarrollo Económico presentado recientemente por el Departamento de Desarrollo Económico y Comercio tiene algunos elementos en esa

---

<sup>10</sup> Bateson, Gregory (1935) "Culture Contact and Schismogenesis", *Man*, Vol. 35 (Dec) pp.178-183 <sup>11</sup>

Schneider, Geoffrey. *The evolution of economic ideas and systems: a pluralist introduction*. Routledge, 2018.

<sup>12</sup> Chang, Ha-Joon. "Kicking Away the Ladder: Infant Industry Promotion in Historical Perspective 1". *Oxford Development Studies* 31.1 (2003).

<sup>13</sup> Cherif & Hasanov, *The return of the policy that shall not be named*, 2019.

<sup>14</sup> Catalá Oliveras, Francisco A. "Promesa rota: una mirada institucionalista a partir de Tugwell". Ediciones Callejón. San Juan (Puerto Rico) (2013).

<sup>15</sup> Centro para una nueva Economía. *Focus 2020 Series* (2020). URL: <https://grupocne.org/focus-2020-espanol/>

dirección.<sup>16</sup> Por ejemplo, el marco es proactivo en la identificación de sectores estratégicos para Puerto Rico como, por ejemplo, Biociencias, Aeroespacial, y Agroindustrias; y además se propone un enfoque en empresas locales. Sin embargo, al entrar al detalle de cómo lograr esto, el marco sigue reflejando la vieja lógica sesgada hacia mercados y se enfoca mayormente en agilidad de permisos, acceso a capital, y resiliencia energética. Si bien estos elementos son importantes, se quedan cortos de lo que hace falta.

## V. Resumen y conclusiones

Puerto Rico necesita un plan de desarrollo económico que contenga metas específicas que atiendan los problemas estructurales de la economía.

Este plan debe contener, como mínimo, los siguientes elementos:

### 1. Metas concretas y medibles relacionadas a la producción local y la innovación:

- Por ejemplo, en lugar de simplemente plantear la creación de programas para “apoyar las agroindustrias”, nuestro plan de desarrollo debe incluir la meta de lograr que, para un año específico en el futuro, el porcentaje de alimentos que importamos del exterior se reduzca a un valor particular; los cursos de acción específicos con los que se va a lograr; y los aliados institucionales con los que se aspira lograrlo (ej. Empresas locales específicas, Servicio de Extensión Agrícola de

la Universidad de Puerto Rico (UPR), UPR-Utuado, etc.). Similarmente, podría incluir acciones concretas entre la Facultad de Ingeniería o el Programa de Biotecnología de UPR-Mayagüez para aumentar la participación puertorriqueña en la industria aeroespacial o la biotecnología, aumentando el valor añadido por el capital nativo.

### 2. Énfasis en la reducción de desigualdades sociales:

- Como se ha mencionado, los datos de la Encuesta de la Comunidad además revelan que Puerto Rico tiene los niveles de desigualdad más altos de todo el territorio estadounidense, y uno de los más altos del mundo.<sup>17</sup> Entidades como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD según sus siglas en inglés) han sido enfáticas en que la desigualdad atrasa el desarrollo.<sup>18</sup> La desigualdad en Puerto Rico es un problema estructural que entrelaza con los restantes problemas estructurales, y por tanto, su reducción debe ser una parte medular de cualquier plan de desarrollo para Puerto Rico. En el caso puertorriqueño, la reducción de la pobreza debe ser el componente medular de la reducción de la desigualdad. Ya tenemos un excelente mapa de ruta con políticas públicas basadas en evidencia, publicado por el Instituto

<sup>16</sup> El marco se puede descargar en <https://www.desarrollo.pr.gov/proposito>

<sup>17</sup> Ver los estimados de Coeficiente GINI de Negociado del Censo. URL: <https://data.census.gov/>

<sup>18</sup> OECD (2015), *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264235120-en>.

del Desarrollo de la Juventud.<sup>19</sup> Solo falta el compromiso real, evidenciado con inversión agresiva, para hacerlo realidad. Además, se debe planificar en base a lo que subyace en nuestros altos indicadores de desigualdad: desigualdad regional y desigualdad de género. Como también ilustran los datos en el Negociado del Censo, la brecha en indicadores socioeconómicos entre el área metropolitana y el centro/suroeste sugiere dos niveles de desarrollo drásticamente diferentes. Por otro lado, la feminización de la pobreza y el discrimen salarial se han documentado extensamente.<sup>20</sup> Por tanto, el componente de desarrollo regional y de reducción en las disparidades de género, debe ser central en nuestro plan de desarrollo.

3. Énfasis en fortalecer la capacidad institucional del Estado:

- El mejor plan de desarrollo sirve de poco si no contamos con un gobierno con la capacidad de implementarlo. La literatura sobre política industrial ha destacado la importancia de la capacidad institucional del Estado en los procesos de desarrollo.<sup>21</sup> En fin, no se puede desvincular el rescate de nuestras instituciones públicas de nuestra estrategia de desarrollo. Para lograr esto, el plan de desarrollo económico debe detallar

cómo se logrará una remuneración verdaderamente competitiva para empleados de carrera en el gobierno, cómo aumentará la importancia de estos empleados de carrera relativo a los empleados de confianza en los niveles altos de las agencias, y cómo pondrá en práctica un servicio público despolitizado y basado en mérito.

La ventana de oportunidad creada por el impacto temporero de los fondos federales de reconstrucción eventualmente cerrará. Si nuestra sociedad civil se caracteriza por la misma inacción asumida durante las últimas tres décadas del siglo anterior, lo que nos espera es un retorno al espiral hacia el fondo de emigración y contracción económica. Como se mencionó anteriormente, cerca de dos terceras partes de la nación puertorriqueña ya vive fuera de la isla. Hablamos de desplazamiento, cuando ante nuestros ojos ya ocurrió. La inacción implica la culminación de este proceso de desposesión, donde se le ha arrebatado a la nación puertorriqueña su archipiélago. No obstante, tenemos a nuestro favor que hay cursos de acción por tomar para prevenirlo.

---

<sup>19</sup> Enchautegui, María E., Brayan L. Rosa y Caridad A. Arroyo (enero 2019) Un futuro de pobreza infantil en Puerto Rico: cuánto nos cuesta y qué podemos hacer. San Juan: Instituto del Desarrollo de la Juventud

<sup>20</sup> Ver, por ejemplo: Caraballo-Cueto, José, and Eileen Segarra-Alméstica. "Do gender disparities

exist despite a negative gender earnings gap?". *Economía* 19.2 (2019): 101-126.

<sup>21</sup> Andreoni, Antonio, and Ha-Joon Chang. "The political economy of industrial policy: Structural interdependencies, policy alignment and conflict management." *Structural change and economic dynamics* 48 (2019): 136-150.

## Referencias

1. Andreoni, Antonio, and Ha-Joon Chang. "The political economy of industrial policy: Structural interdependencies, policy alignment and conflict management". *Structural change and economic dynamics* 48 (2019): 136-150.
2. Caraballo-Cueto, José, and Eileen Segarra-Alméstica. "Do gender disparities exist despite a negative gender earnings gap?". *Economía* 19.2 (2019): 101-126.
3. Catalá Oliveras, Francisco A. *Promesa rota: una mirada institucionalista a partir de Tugwell*. Ediciones Callejón. San Juan (Puerto Rico) (2013).
4. Centro para una nueva Economía. *Focus 2020 Series* (2020). URL: <https://grupocne.org/focus-2020-espanol/>
5. Chang, Ha-Joon. "Kicking Away the Ladder: Infant Industry Promotion in Historical Perspective 1". *Oxford Development Studies* 31.1 (2003).
6. Cherif, Reda, and Fuad Hasanov. *The return of the policy that shall not be named: Principles of Industrial Policy*. International Monetary Fund (2019).
7. Dietz, James. "The Puerto Rican Political Economy". *Latin American Perspectives* 3.3 (1976): 3-15.
8. Dietz, James L. *Puerto Rico: Negotiating development and change*. Lynne Rienner Publishers, (2003).
9. Enchautegui, María E., Brayan L. Rosa y Caridad A. Arroyo. *Un futuro de pobreza infantil en Puerto Rico: cuánto nos cuesta y qué podemos hacer*. San Juan: Instituto del Desarrollo de la Juventud, (2019).
10. González, Alfredo., y José Alameda. "El estancamiento económico, la desigualdad del ingreso y la financiarización en Puerto Rico". En *Ensayos para una nueva economía: Desarrollo económico de Puerto Rico*, R.R. Fuentes-Ramírez (ed.). Editorial Callejón. (2017).
11. McAdam, Jane. "Review essay: From economic refugees to climate refugees". *Melbourne Journal of International Law*. 10 (2009): 579.
12. OECD (2015), *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264235120-en>.
13. Schneider, Geoffrey. *The evolution of economic ideas and systems: a pluralist introduction*. Routledge, 2018.
14. Villamil, José J. "El modelo puertorriqueño: los límites del crecimiento dependiente". *Revista Puertorriqueña de Investigaciones Sociales* 1.1 (1976): 3-14.