



## Estrategias para el Desarrollo Económico de Puerto Rico

Ramón J. Cao García Ph.D.

### SINOPSIS

El propósito de este trabajo es presentar propuestas de estrategias para promover el desarrollo económico de Puerto Rico. Comienza con una somera descripción de la economía de Puerto Rico a partir de los años cuarenta del siglo pasado. A continuación, se analizan las características particulares de las economías de islas pequeñas, de 2 a 7 millones de habitantes, y como Puerto Rico comparte esas características, puntualizando las diferencias de tales economías con las continentales y de las islas grandes. Ese análisis provee la base teórica para el análisis, diseño y justificación de las propuestas de estrategias para el desarrollo económico de Puerto Rico, las cuales se desarrollan y presentan por sectores económicos.

### PALABRAS CLAVES

Desarrollo económico, Estrategias para el desarrollo económico, Economía de Puerto Rico, Economías insulares

## I. Introducción<sup>1</sup>

El propósito de este trabajo es presentar una modesta propuesta de estrategias para promover el desarrollo económico de Puerto Rico. Toda vez que diseñar estrategias requiere identificar las condiciones sobre las que ellas van a intervenir, el trabajo comienza revisando la economía insular, desde los años cuarenta del pasado siglo hasta el presente.

Esa revisión permite establecer un marco conceptual para identificar las características de la economía puertorriqueña, incluyendo sus

fortalezas y debilidades, así como sus retos y oportunidades. A base de ese marco conceptual es que se tratan de definir estrategias para el desarrollo económico.

## II. Una mirada a la economía a Puerto Rico

En la década de los años cuarenta del pasado siglo, en Puerto Rico ocurren importantes cambios institucionales que transformaron las relaciones socioeconómicas y aún persisten muchas de ellas.<sup>2</sup> Se reorganizó la

<sup>1</sup> El autor agradece los comentarios de Horacio Matos, Tomás Torres Placa, Manuel Díaz Saldaña, Héctor Ramos, Marta Bravo y Salvador

Soto. Los errores que permanecen son de total responsabilidad de la terquedad del autor.

<sup>2</sup> Para una descripción y análisis de esas transformaciones, véase a Catalá (2013).

infraestructura del país. creándose la Autoridad de Fuentes Fluviales (que posteriormente cambiará su nombre a Autoridad de Energía Eléctrica) a cargo de las redes eléctricas y de riego; la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados, responsable de la producción y distribución de agua potable, así como del manejo de aguas usadas; la Junta de Planificación, a cargo de la planificación física y económica, incluyendo el plan de inversiones públicas y la preparación del presupuesto gubernamental a ser sometido a la legislatura;<sup>3</sup> la Compañía de Fomento Industrial, a cargo de promover la inversión privada en manufactura; entre otras instituciones. Así mismo, se saca provecho al acceso a mercado de bonos municipales de Nueva York, para emitir deuda pública dedicada exclusivamente a la inversión en infraestructura.<sup>4</sup>

Otros cambios ocurridos a mediados del siglo XX, esta vez exógenos, que resultaron favorables para la isla fueron la 2da. Guerra Mundial que destruyó la infraestructura manufacturera en Europa, lo que facilitó el proceso de industrialización local para la exportación. Esto, junto a la estabilidad política en el país, el uso del dólar como moneda local, los bajos salarios, los incentivos tributarios establecidos para la inversión manufacturera, la capacidad del gobierno para invertir en la infraestructura requerida por las empresas y la prioridad concedida a la educación, llevó a que Puerto Rico se transformara, en poco tiempo, de una

economía agrícola a una de manufactura liviana.<sup>5</sup>

En el Diagrama 1 se puede apreciar que para el año fiscal 1940 la agricultura aportaba el 31.3% del Ingreso Neto,<sup>6</sup> siendo el principal sector en la economía. En el Diagrama se observa que la participación del sector declina en forma sostenida a través del tiempo, de manera que para 1985 solamente aportó el 3.4% del Ingreso Neto. Por su parte, la participación de la manufactura en la economía aumenta en forma sostenida durante ese período, de tal forma que en 1940 aportaba solamente el 11.9% del Ingreso Neto, pero ya para 1965 era el sector principal en la economía y para 1985 era el responsable del 58.4% del Ingreso Neto.<sup>7</sup>

En el Diagrama también se observa que el sector gobierno registra un crecimiento sostenido durante el período en cuanto a su aportación al Ingreso Neto. Ese incremento ocurre por la creciente capacidad para recaudar ingresos tributarios debido al crecimiento en la economía, así como la capacidad para emitir deuda pública para inversiones en infraestructura; además de que la manufactura tenía una capacidad más limitada que la agricultura para generar empleos, por lo que gobierno intentó cubrir esa brecha.

---

<sup>3</sup> La Ley Núm. 147 del 18 de junio de 1980 creó la Oficina de Gerencia y Presupuesto, a la cual se le asignó la tarea de preparar el proyecto de presupuesto de gastos gubernamentales, a ser sometido a consideración de la Asamblea Legislativa.

<sup>4</sup> Como política general, la emisión de deuda no era por el monto total del costo de la inversión, sino que la entidad emisora financiaba con fondos propios alrededor del 20% del costo de la inversión.

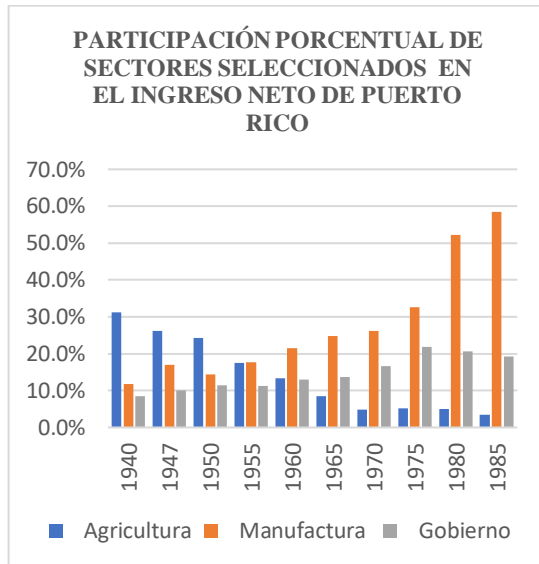
<sup>5</sup> Otro proceso relevante fue la emigración masiva de población, principalmente, aunque no exclusivamente, de obreros no calificados,

aunque el proceso migratorio comenzó antes de los años cuarenta.

<sup>6</sup> En Puerto Rico se denomina Ingreso Neto al estadístico que en el resto del mundo se le conoce como Ingreso Nacional.

<sup>7</sup> Es pertinente señalar que para la década de los años 60 el sector manufacturero se va transformando de uno liviano con uso intensivo del trabajo a uno de manufactura pesada con uso intensivo del capital. Posteriormente registrará otra transformación estructural. Esos fenómenos se analizan más adelante en el trabajo

Es importante reconocer que en los años 60 ocurre un factor exógeno que resulta en otro cambio estructural en la economía local.



Fuente: Junta de Planificación de PR, *Apéndice estadístico al informe económico al Gobernador*, Tabla 11, varios años.

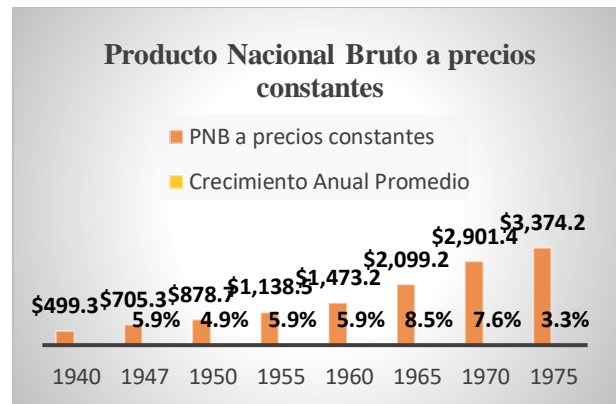
**Diagrama 1**

Hasta esas fechas, el petróleo doméstico de los EE.UU. era más barato que el importado, por lo que no existía interés alguno en proteger la producción nacional. Sin embargo, durante los años 70, la situación se revierte, de suerte que el precio del petróleo doméstico se torna más caro que el importado. Para proteger el precio del petróleo nacional, los EE.UU. establecen un sistema de cuotas de importación para el petróleo, y a Puerto Rico se le otorga una cuota. El bajo costo del petróleo a nivel internacional y la otorgación de una cuota de importación a Puerto Rico, da lugar a inversiones sustanciales de capital en la isla para refinar petróleo y exportar productos derivados. Así se desarrolla la Commonwealth Oil Refining Company [CORCO] en Peñuelas y plantas petroquímicas periféricas, resultando en que la manufactura pesada se convirtiese en dominante.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> El establecimiento de la CORCO y las empresas petroquímicas en el sur de Puerto Rico es la

El aprovechar las condiciones favorables vigentes en los años cuarenta, incluyendo adoptar importantes cambios institucionales y políticas públicas desarrollistas, permitieron un crecimiento sostenido en la economía de Puerto Rico, que se mantuvo por varias décadas, como se puede observar en el Diagrama 2, lo cual, a su vez, promovió importantes transformaciones sociales.

Sin embargo, el crecimiento registrado en la actividad económica ocultaba la simiente de problemas futuros. El desarrollo de la manufactura y, en particular, de la manufactura pesada intensiva en el uso del capital, aumentaba en forma sostenida los requisitos de capital para la producción (véase Diagrama 3), lo cual, unido al desahorro recurrente en la economía, forzaba a que las inversiones productivas tuviesen que financiarse mediante capital extranjero.



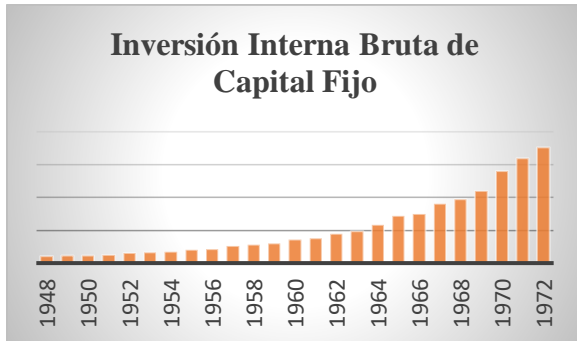
Fuente: Junta de Planificación de PR, *Apéndice estadístico al informe económico al Gobernador*, Tabla 1, varios años.

**Diagrama 2**

Los inversionistas no residentes, como es natural y su derecho, repatrian sus ganancias. El problema es que, dada la magnitud requerida de capital, las repatriaciones de ganancias también crecen en forma exponencial, de suerte que llega el momento en que ellas exceden al monto de las inversiones, creándose una brecha que

razón para la alta concentración de plantas generadoras de electricidad en el sur de la isla.

aumenta con el tiempo,<sup>9</sup> la cual se puede apreciar en el Diagrama 4.



Fuente: Junta de Planificación de PR, *Apéndice estadístico al informe económico al Gobernador*, varios años.

### Diagrama 3

El Producto Bruto o Producto Nacional Bruto [PNB] es un indicador del valor de la producción en una jurisdicción que está disponible para el uso de sus residentes, mientras que el Producto Interno Bruto [PIB] indica el valor de la producción generada en la jurisdicción. Si el PNB es mayor al PIB, entonces los residentes tienen disponible para su uso un monto mayor del valor de la producción en la jurisdicción, lo cual es posible si ocurren transferencias netas del exterior. Por otra parte, si el PNB es menor al PIB, entonces lo que tienen disponibles los residentes para su uso es solamente parte del valor de lo que se produce en la jurisdicción, lo cual ocurre cuando las transferencias que se envían al exterior son de un monto mayor a que se reciben.

En el Diagrama 4 se observa que hasta el 1960, El valor del PNB era mayor o igual al

del PIB, por lo que los residentes en la isla estábamos en una situación en la que el valor de lo que disponíamos para nuestro uso, excedía al valor de la producción interna. La situación cambia en 1960, pues a partir de ese año fiscal el PIB excede al valor del PNB y la brecha entre ambos indicadores registra una clara tendencia a ampliarse a través del tiempo. Así, mientras en 1975 el PIB fue 14.3% mayor al PNB, para el 2022 la brecha fue de 45.5%.<sup>10</sup>

En eso, el país llega al 1975 cuando ocurre la primera recesión documentada en la historia de Puerto Rico.<sup>11</sup> La causa para ello fue el aumento dramático que al precio del petróleo que impuso la recientemente creada Organización de Países Exportadores de Petróleo en 1973 [OPEP], que creó una crisis mundial.<sup>12</sup> Así, mientras en el AF1973 el PNB de PR a precios constantes creció 5.1%, para el AF1974 su crecimiento se redujo a 1.3% y para el AF1975 se contrajo en -1.9%. Esta situación también dio lugar a dos cambios sustanciales para la economía:

1. Se descartaron los trabajos realizados por la Comisión de Reforma Contributiva, de suerte que se legislaron cambios tributarios de emergencia para cuadrar el presupuesto gubernamental.<sup>13</sup>
2. El precio del petróleo importado deja de ser menor al doméstico de los EE.UU., por lo que ya no se requiere que exista una cuota a las importaciones petroleras y se cancela.

<sup>9</sup> Este fenómeno ya fue advertido por el economista Jenaro Baquero a mediados de la década de los años sesenta. Véase a Baquero, Jenaro (1964).

<sup>10</sup> Junta de Planificación de PR, *Apéndice económico al informe al Gobernador*, Tabla 1, 1975 y 2022.

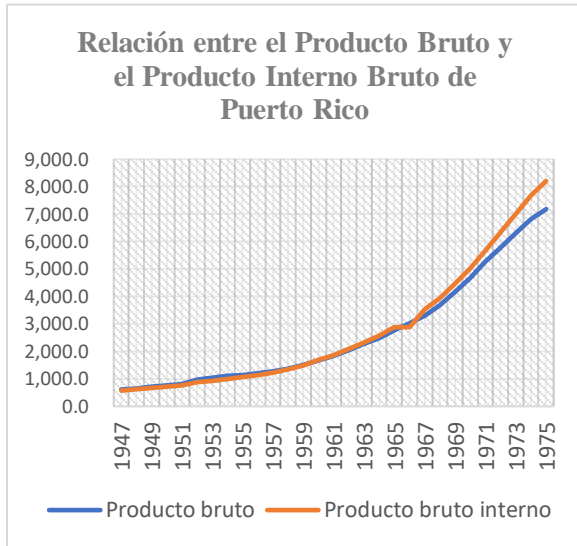
<sup>11</sup> Se debe observar que desde 1947, cuando se comienzan a publicar estadísticas anuales del PBB real, Puerto Rico registra crecimiento económico todos los años. Aún durante la recesión con inflación en los EE.UU., durante la

administración de Eisenhower, la economía local solamente registró una disminución en su tasa de crecimiento.

<sup>12</sup> La OPEP hizo un nuevo aumento sustancial al precio del petróleo en 1979.

<sup>13</sup> Se instituyó un impuesto sobre las ventas de importadores y manufactureros, que se denominó Arbitrio General, se impuso una sobre tasa a la Contribución sobre Ingresos, así como un impuesto a la banca, entre otros cambios, Véase, Herrero (1975), Cao (2004a), capítulos 3 y 4, Cao (2004b) y Cao (2023)

Esta combinación de factores lleva al fin de la industria pesada en Puerto Rico, lo que ocasiona otro cambio estructural en la economía local.



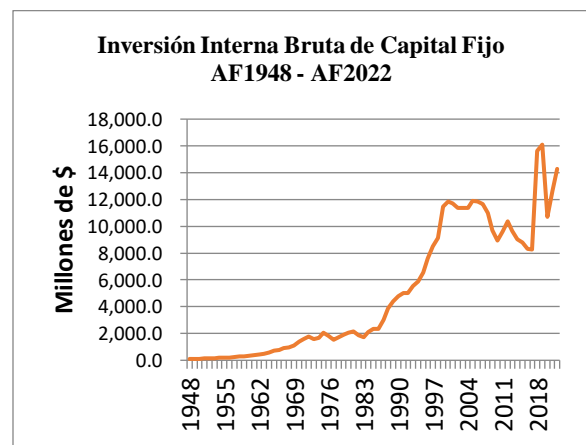
Fuente: Junta de Planificación de PR, *Apéndice estadístico al informe económico al Gobernador*, Tabla 1, varios años.

**Diagrama 4**

En medio de esta situación, el Congreso de los EE.UU. legisla la Sección 936 al Código de Rentas Internas federal. Esa sección dispuso que las empresas estadounidenses operando en Puerto Rico podían repatriar libres del pago de impuestos sus ganancias de operaciones, así como los ingresos pasivos que derivaran de las inversiones financieras que llevaran a cabo en Puerto Rico. Dado lo dispuesto en la Sección 936, Puerto Rico se convierte en una jurisdicción muy atractiva para la inversión foránea en actividades de alto valor añadido, así prosperan las actividades de manufactureras farmacéuticas, equipos médicos y electrónica.<sup>14</sup> Los altos niveles de ganancias de las empresas acogidas a la Sección 936, llevó al gobierno de Puerto Rico a gravar un

<sup>14</sup> Lo que atrae Puerto Rico es la manufactura en esos sectores, no las actividades de investigación y desarrollo, toda vez que estas últimas conllevan altos costos y no ganancias.

impuesto de repatriación de ganancias con una tasa de 10%, la cual se reducía a base del tiempo que la empresa retuviera esas ganancias y las invirtiera en actividades financieras designadas. Ello resultó en un incremento sustantivo en la liquidez del sistema financiero local, lo que resultó en que la tasa de interés en la isla fuese menor a la vigente en los EE.UU. y a que el gobierno de PR solicitara autorización federal para financiar iniciativas en el Programa de la Cuenca del Caribe del gobierno federal.



Fuente: Junta de Planificación de PR, *Apéndice estadístico al informe económico al Gobernador*, Tabla 1, varios años.

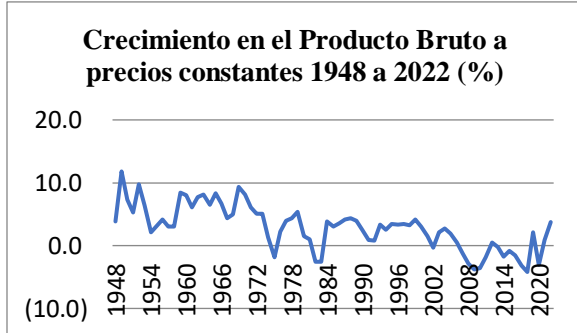
**Diagrama 5**

El efecto más evidente de la Sección 936 fue el incremento sustancial en la inversión interna bruta en inversiones en el sector de la manufactura de alta tecnología, lo cual conllevó un aumento en la inversión interna bruta de capital fijo, como se puede apreciar en el Diagrama 5.

Esto implicó un nuevo cambio estructural en la economía. No solamente cambió la distribución sectorial en la manufactura, sino que también aumentó la relación Capital/Producto,<sup>15</sup> esto es, que aumentaron los requisitos de capital para la producción.

<sup>15</sup> Entre los años fiscales de 1976 y 1996 la tasa de crecimiento de la inversión interna bruta de capital fijo a precios constantes registró una tasa de

La Sección 936 permitió que la economía local entrase en una nueva etapa de expansión, aunque a tasas muy inferiores a las registradas antes de 1975, como se aprecia en el Diagrama 6. Pero la Sección 936 tuvo otras consecuencias. Al ser la economía más intensiva en el uso del capital, ella no era capaz de crear los empleos requeridos por la población, por lo que el sector público decidió intervenir, acelerando su expansión para crear empleos gubernamentales. [Véase Diagrama 7.] Además, la brecha entre el PNB y el PIB se expandió en forma acelerada, como antes se indicó. [Véase Diagrama 8] Esto significa que en 1976 se transfería al exterior como repatriaciones de ganancias – o pagos por el uso de capital foráneo – el equivalente a la producción local de dos meses, para 1996 las transferencias eran equivalentes a la producción de cuatro meses, esto es, los residentes solamente podíamos disponer de lo producido a partir de mayo del año.



Fuente: Junta de Planificación de PR, *Apéndice estadístico al informe económico al Gobernador*, Tabla 1, varios años.

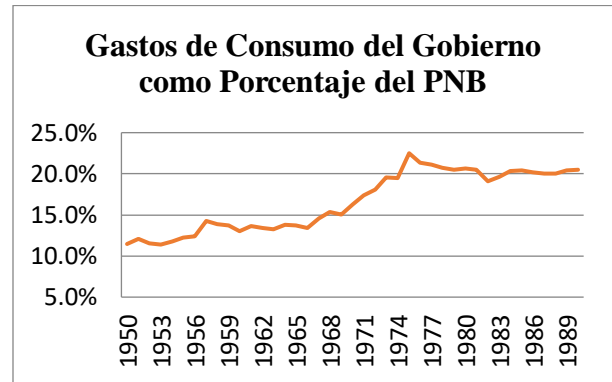
**Diagrama 6**

La Sección 936 tuvo importantes detractores. Por una parte, el Congreso de los EE.UU. se consideraba que ella conllevaba un costo tributario significativo para el fisco federal, por lo que se debía eliminar para allegar ingresos al fisco federal.<sup>16</sup> Por otra

crecimiento anual de 2.9%, mientras que el PNB a precios constantes creció a una tasa de 2.5%.

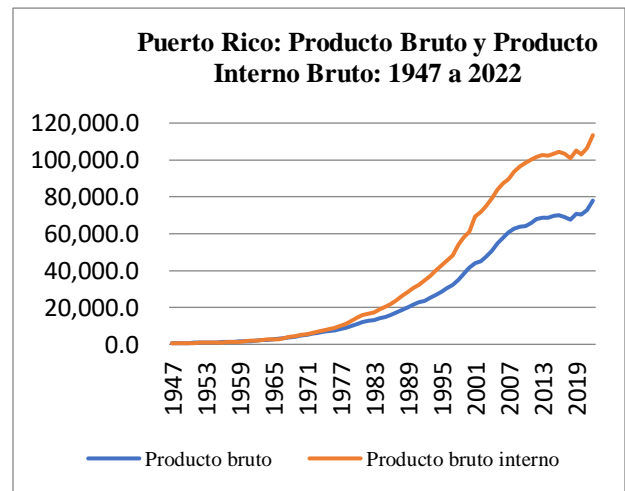
<sup>16</sup> En realidad, tal argumento se probó falaz, como argumentaron economistas en Puerto Rico, ya

parte, sectores de ideología estadista tampoco la favorecerían por considerarla un obstáculo para que la isla se convirtiese en un estado de los EE.UU.



Fuente: Junta de Planificación de PR, *Apéndice estadístico al informe económico al Gobernador*, Tabla 1, varios años.

**Diagrama 7**



Fuente: Junta de Planificación de PR, *Apéndice estadístico al informe económico al Gobernador*, Tabla 1, varios años.

**Diagrama 8**

Este cambio exógeno conllevó un nuevo cambio estructural en la economía local, que llevó al gobierno a asumir un papel más activo en la actividad económica, aumentando sus gastos y, en consecuencia, el endeudamiento externo. Se llevaron a cabo importantes programas de gasto público, incluyendo inversiones en un tren urbano, un coliseo y un

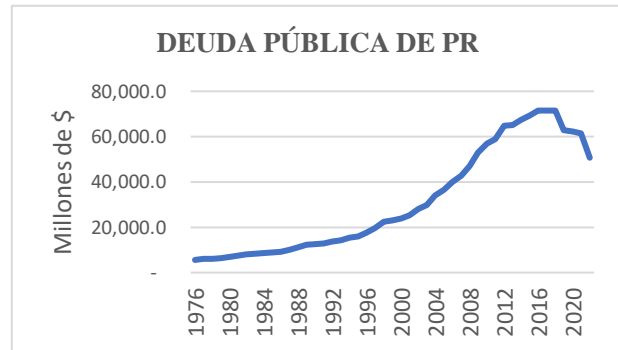
que las empresas 936 tenían la opción de convertirse en corporaciones foráneas controladas (CFC por sus siglas en inglés) para evitar el pago de impuestos federales, lo cual ocurrió.

distrito y centro de convenciones, así como un proyecto de *Comunidades Especiales* con un Programa para el Desarrollo de Comunidades Especiales,<sup>17</sup> así como un proyecto de ornato público, con la construcción de esculturas a través de la isla. [Ver Diagrama 9.] Todos esos proyectos, así como el incremento en los gastos de consumo gubernamental, conllevaron costos, pero no todos resultaron con beneficios económicos.<sup>18</sup>

Como se indicó, el papel más activo del gobierno y sus instrumentalidades en la actividad económica llevó a incrementar en forma significativa el endeudamiento público, como se puede apreciar en el Diagrama. Así, entre los años fiscales de 1976 y 2016, la deuda pública creció a una tasa anual promedio de 6.58%, mientras que el PNB a precios de mercado creció a una tasa menor de 5.72%. Con la derogación de la Sección 936, que ocurre en agosto de 1996, con un período de transición de 10 años hasta el año 2006, el gobierno de Puerto Rico decide aumentar su tasa de endeudamiento, registrando un incremento anual promedio de 7.25% entre 1996 y 2016, mientras que el PNB creció a una tasa de 4.53%. Resulta evidente que la situación era insostenible en el largo plazo.<sup>19</sup>

En eso se llega a mayo de 2006, cuando el Ejecutivo informa que no tiene fondos disponibles para operar y decreta un cierre gubernamental. Se desarrollan acusaciones de parte y parte entre el Ejecutivo y la Legislatura<sup>20</sup> y, finalmente, se designa una Comisión de Mayo de 2006, compuesta por cuatro personas: un exjuez del Tribunal Supremo de PR, dos economistas y un

contador que fue director de la Oficina de Gerencia y Presupuesto del Gobierno de PR. A esa comisión se le concedió 48 horas para desarrollar una propuesta de solución a la crisis.<sup>21</sup>



Fuente: Junta de Planificación de PR, *Apéndice estadístico al informe económico al Gobernador*, Tabla 29, varios años.

### Diagrama 9

La Comisión cumplió su cometido proponiendo tres acciones:

1. Legislar un impuesto general al consumo, donde parte de las recaudaciones irían al Fondo General del Gobierno y otra parte sería para garantizar y pagar el servicio de la deuda de una nueva emisión de bonos.
2. Crear la Corporación del Fondo de Necesidad Apremiante (COFINA) que recibiría la partida de fondos del impuesto al consumo que garantizaría el pago de la nueva deuda, la cual sería por un máximo de \$1,000 millones, que era la cantidad requerida para que el Banco Gubernamental de Fomento (BGF) adquiriese la liquidez necesaria para

<sup>17</sup> El Programa de Comunidades Especiales se creó mediante la Ley Núm. 1 de 2001, Ley para el desarrollo integral de las comunidades especiales de Puerto Rico,

<sup>18</sup> De los proyectos indicados, los únicos que resultaron ser más o menos autosuficientes son el coliseo y el centro de convenciones.

<sup>19</sup> La situación plantea la pregunta de la responsabilidad – o negligencia en el cumplimiento de sus responsabilidades –

que ejercieron las entidades clasificadoras del crédito gubernamental y las empresas de corretaje que mercadearon los bonos del gobierno de Puerto Rico y sus instrumentalidades.

<sup>20</sup> Cada una controlada por un partido político diferente.

<sup>21</sup> Muñoz (2015) ofrece una descripción y análisis de los trabajos y recomendaciones de esta comisión.

financiar los gastos requeridos para el Gobierno de Puerto Rico y sus instrumentalidades.

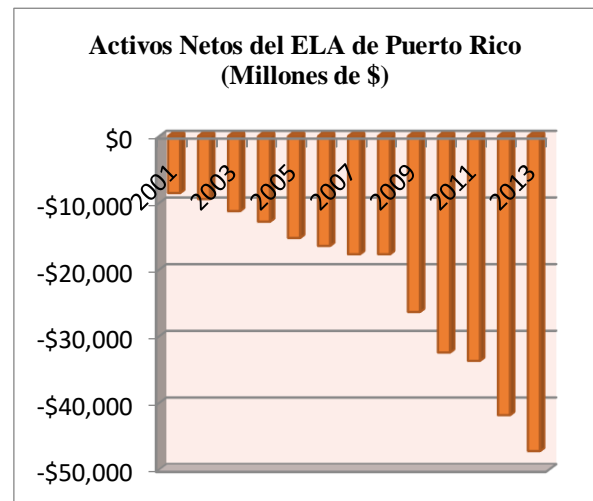
3. Que la Legislatura se comprometiera a aprobar una Reforma Contributiva que generase \$400 millones adicionales al Fondo General del Gobierno para el próximo año fiscal.
4. Que el gobierno central redujera en \$400 millones su presupuesto de gastos para el próximo año fiscal.

Se aceptó la propuesta de la Comisión y se reabrió el gobierno. Se creó COFINA como parte del BGF, el Ejecutivo redujo su presupuesto en \$400 millones para el siguiente año fiscal y la Legislatura aprobó una Reforma Contributiva, pero ella no incrementó las recaudaciones tributarias en \$400 millones, sino que las redujo en \$616.5 millones.<sup>22</sup>

Ello creó problemas adicionales. El Ejecutivo retornó a su práctica de incurrir en déficits fiscales a partir del AF2008, autorizándose emisiones adicionales de bonos de COFINA. La deuda pública creció a una tasa anual promedio de 6.00% entre 2006 y 2016, mientras que el PNB, a precios del mercado creció a una tasa anual de 1.53%, menor a la inflación; por lo que la economía entró en una contracción estructural, en la cual el PNB real o a precios constantes, se redujo consistentemente todos los años.

Desafortunadamente, las políticas económicas adoptadas se limitaron a mantener gastos públicos deficitarios, sin adoptar medidas para enfrentar la crisis anunciada desde décadas atrás (Cao 1982). El resultado es que el gobierno estaba en bancarrota por lo menos desde el 2001, toda vez que sus pasivos excedían por mucho el valor de sus activos, a la vez que el déficit en los activos netos aumentaba cada año.

Así ocurre que, para el 2016, el gobierno se encuentra imposibilitado para cumplir con los pagos del servicio de la deuda pública y se declara en quiebra. El Congreso de los EE.UU. aprueba la Ley PROMESA proveyendo un mecanismo para que Puerto Rico pueda recurrir a un Tribunal Federal de Quiebras especial para atender la bancarrota del gobierno local y sus instrumentalidades. La Ley PROMESA también estableció una Junta de Supervisión y Administración Financiera (JSAF), cuyos miembros son designados por el Presidente de los EE.UU., con autoridad para rechazar cualquier ley que apruebe la Legislatura territorial y sin estar sujeta a las disposiciones de la Constitución del ELA de PR. Así, el poder de la JSAF es omnímodo sobre cualquier asunto que tenga que ver, en forma directa o indirecta, sobre finanzas públicas.



Fuente: *Commonwealth of Puerto Rico, Basic Financial Statements with Required Supplemental Information, 2001 a 2014.*

**Diagrama 10**

A partir del año 2017 también ocurren varias desgracias en el país, que resultan ser bendiciones disfrazadas, por sus beneficios a

<sup>22</sup> ELA de Puerto Rico, Departamento de Hacienda, *Ingresos Netos al Fondo General – Años Fiscales 2004 a 2015.*  
<https://hacienda.pr.gov/sites/default/files/ser>

[ie ingreso netos fondo general 2004-15 3.pdf](#)



mediano plazo. En septiembre de 2017, los huracanes Irma y María azotan la isla; donde, especialmente el último, crea graves daños a la infraestructura de capital físico; además, a partir de diciembre de 2019 se activa una falla telúrica en el sur de la isla, que estuvo inactiva desde que se tiene memoria, dando lugar a numerosos sismos que aún continúan. En el 2020 el país es azotado por la pandemia del COVID19 y en el 2022 el país sufre los estragos del huracán Fiona.

Ese cúmulo de desgracias resultó en un incremento significativo en el monto de las transferencias federales, como se puede apreciar en los Diagramas 10 y 11. Entre 1981 a 2016 las transferencias del gobierno federal a Puerto Rico crecieron a una tasa anual promedio de 5.43%, mientras que del 2016 al 2021 la tasa de crecimiento anual aumentó a 10.65%.

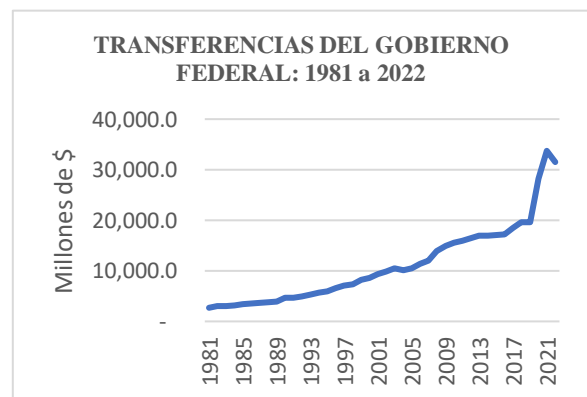
Las consecuencias de esas transferencias sobre la actividad económica son significativas. Entre los años fiscales 2006 a 2018 la economía de Puerto Rico se contrajo todos los años, a excepción del AF2012 cuando registró una tasa de crecimiento de apenas 0.5%. Con el incremento en las transferencias federales, la economía local registra tasas positivas de crecimiento en los años fiscales 2019, 2021 y 2022. De esta forma, la economía puertorriqueña registra un nuevo cambio en su estructura, toda vez que el motor que la impulsa en el corto plazo son las transferencias del gobierno federal.

Se ha de notar, sin embargo, que el presente flujo de transferencias federales es temporal. Se mantendrán a un ritmo decreciente por los próximos cinco a siete años. Después de lo cual regresarán a niveles normales, a menos de que ocurra algún evento en las políticas del gobierno federal o en la naturaleza, que den lugar a otra expansión en el flujo de transferencias del gobierno federal. Entretanto, no se ha hecho nada para resolver

los problemas en la estructura económica que dan lugar a la situación de contracción estructural en la economía.

### III. Una introducción a la economía de islas pequeñas

Las economías continentales y de islas grandes son las que dominan los mercados mundiales, por ello es que la teoría económica está dirigida y fundamentada, casi exclusivamente, en el estudio de la estructura y funcionamiento de este tipo de economías. Los economistas nos formamos en nuestra disciplina estudiando textos y artículos escritos basados en economías continentales.



Fuente: Junta de Planificación de PR, *Apéndice estadístico al informe económico al Gobernador*, Tabla 21, varios años.

**Diagrama 11**

Sin embargo, supongo que todos estamos de acuerdo en que Puerto Rico es una isla, o un archipiélago. Eso supone, como veremos, importantes diferencias con respecto a lo que estudiamos en los libros de texto.

Lo que define a una isla pequeña es que es una masa de tierra rodeada de agua por todas partes y que, por su extensión geográfica, tiene un número limitado de

habitantes.<sup>23</sup> Ello implica que su mercado interno es limitado, por lo que la producción para consumo interno tiene restricciones para alcanzar economías de escala y de agregación. Ello implica que no puede ser autosuficiente en la producción para su consumo, sino que tiene que depender del comercio exterior, esto es, tiene que producir para la exportación, de forma de allegar ingresos que financien las importaciones para su consumo. Así entonces, tiene que especializarse en la producción de aquellas mercancías en las cuales tiene o desarrolla ventajas comparativas.

Por estar rodeada de agua, su comercio exterior no puede ocurrir por transportación terrestre, sino que ha de recurrir a transportación marítima o aérea. Ello impone restricciones a las clases de mercancías que puede producir para exportación, las cuales no han de ser de gran peso o volumen.

Las economías insulares también están sujetas a cambios estructurales frecuentes ocasionados por factores exógenos. Como discutido anteriormente, entre los años 1940 y 2017, Puerto Rico registró 7 cambios estructurales, promediando uno cada 11 años.

Se observa que factores exógenos, sobre los cuales Puerto Rico no tiene control, resultan en que ocurran esos cambios estructurales en la economía. Cuando tiene lugar una transformación estructural, sucede que cantidades sustanciales de capital físico y humano se vuelven obsoletas. Por tal razón, la característica de cambios estructurales frecuentes se ha de tomar en cuenta al diseñar políticas públicas. Esas políticas han de promover la mayor versatilidad posible en el

uso de factores de producción, particularmente en el diseño de políticas acerca del uso de suelos y formación de capital humano.

Otra característica importante de las economías insulares es la limitación que tienen para implementar políticas monetarias y fiscales. Los textos de economía usualmente enseñan que en situaciones de recesión se deben aumentar los gastos del gobierno y reducir los impuestos para expandir la demanda agregada, a la vez que se adopta una política monetaria de aumentar la oferta de dinero y reducción en la tasa de interés. En situaciones de inflación, las medidas a tomar son exactamente las opuestas. Tales medidas no suelen ser efectivas en las economías insulares.

La oferta monetaria en estas economías suele depender de su Balanza de Pagos del comercio exterior. Las importaciones tienen signo negativo en la Balanza de Pago y las exportaciones positivo. Si la Balanza Comercial registra un déficit (esto es, si el valor de las importaciones excede al de las exportaciones) éste tiene que ser compensado por transferencias del exterior.<sup>24</sup> Por el contrario, si la Balanza Comercial registra un superávit, entonces el excedente se convierte en incremento en la oferta monetaria. Aún si la economía insular tuviese un Banco Central y emitiese moneda propia, poco puede hacer internamente para desarrollar políticas monetarias, dadas las restricciones que le impone su estructura de comercio exterior.<sup>25</sup> En realidad, intentos de adoptar políticas monetarias en economías insulares suelen tener el efecto de crear desequilibrios en sus

---

<sup>23</sup> No existe consenso en la literatura acerca del tamaño poblacional que corresponde a una isla pequeña. Para propósitos de este trabajo se considerará que una isla es pequeña si su población está en el recorrido de 2 a 7 millones de habitantes.

<sup>24</sup> Tales transferencias pueden asumir las formas de inversiones foráneas, endeudamiento

(público o privado) o donativos de entes externos.

<sup>25</sup> Quizás convenga recordar lo obvio. Puerto Rico está integrado al sistema monetario de los EE.UU., por lo que la tasa de interés vigente depende de las políticas que adopte el Sistema de la Reserva Federal de los EE.UU.

estructuras económicas.

Asimismo, la política fiscal presenta serias limitaciones en las economías insulares. Los libros de texto de economía enseñan que en situaciones de recesión se debe aumentar los gastos del gobierno y reducir los impuestos para estimular la demanda agregada. Al aumentar los gastos de los consumidores y las empresas, dado el efecto multiplicador, se estimula la ejecutoria de la economía y se combate la recesión.

En el caso de las economías insulares sucede, como antes se indicó, que ellas son extremadamente abiertas al comercio exterior. Las mercancías que utilizan consumidores y empresas son mayoritariamente importadas, por lo que cualquier aumento en el gasto público y privado aumenta las importaciones, sin un incremento correspondiente en las exportaciones. Así entonces, (1) dado que el efecto multiplicador es poco o ninguno, no ocurre el efecto multiplicador del gasto público que sucede en las economías continentales para estimular la actividad económica en el período siguiente, y (2) el aumento en las importaciones a corto plazo tiene efectos de largo plazo, toda vez que reduce la oferta monetaria, a la vez que tiende a aumentar el endeudamiento de la economía insular con el exterior, lo que agrava la recesión. De esta forma ocurre que la política fiscal de libro de texto agrava la recesión que se quiere combatir.

En resumen, las economías insulares se equivocan si intentan aplicar las políticas macroeconómicas que se proponen en los libros de texto de economía.<sup>26</sup> Así que lo prudente es adoptar políticas públicas que promuevan la productividad y la inversión.

<sup>26</sup> Sobre este particular, véase a Cao (2023).

<sup>27</sup> La Balanza de Comercio Exterior informa la diferencia entre las exportaciones y las importaciones de bienes y servicios en una jurisdicción, durante un período dado de

En consecuencia, la política pública no se ha de basar en criterios macroeconómicos tradicionales, sino en microeconómicos.

#### **IV. Características de la estructura económica de Puerto Rico**

Cualquier proyecto de diseño de estrategias económicas, que pretenda ser pertinente, se ha de fundamentar en la estructura económica de la jurisdicción para la cual se diseña. Por ello, en este apartado del trabajo se trata de presentar una descripción, lo más apretada que sea posible, de las características de la estructura económica de Puerto Rico. El análisis de las características de las economías insulares, que se presentó en el apartado anterior, provee una referencia útil para lo que se presenta a continuación.

##### **A. Incapacidad para la Autosuficiencia**

El limitado tamaño del mercado local restringe la capacidad de la economía para generar economías de escala en la producción, por lo que muchas de las empresas locales tienen dificultad para competir con las importaciones. Ello lleva a que la economía tienda a especializarse en la producción de mercancías y servicios para la exportación, bien sea con capital local o foráneo.

##### **B. Dependencia en el Comercio Exterior**

Lo anterior conlleva a que Puerto Rico históricamente dependa de su comercio exterior, de manera que tiene que exportar mercancías para financiar sus importaciones y que su oferta monetaria dependa de su Balanza de Pagos.<sup>27</sup>

tiempo. Una exportación es cualquier actividad que traiga ingresos del exterior a la jurisdicción. Una importación es cualquier transacción que transfiera ingresos de la

El hecho de ser una economía insular implica que su comercio exterior no puede ocurrir mediante transportación terrestre, sino que depende de la transportación marítima y aérea, lo cual limita el tipo de mercancías que puede exportar.<sup>28</sup>

C. Importancia de Eventos Exógenos

a. Fenómenos Naturales

Si un huracán azota a un continente, la zona azotada sufre daños cuantiosos, pero la porción azotada es una proporción pequeña con respecto a la economía total, por lo que puede movilizar recursos internos para la recuperación. Si el mismo huracán azota una isla, el monto absoluto de los daños es similar al que ocurre en una economía continental, pero los daños son proporcionalmente mucho mayores, ya que afecta a gran parte o la totalidad de la isla, por lo que, con frecuencia, la isla no dispone de recursos internos para su recuperación.

b. Cambios Estructurales Frecuentes

En el apartado anterior se vio que las economías insulares son propensas a registrar cambios estructurales frecuentes causados por factores exógenos. Como antes se indicó, desde 1940 hasta el presente, Puerto Rico ha registrado seis

---

jurisdicción al exterior. La Balanza de Comercio Exterior no incluye los movimientos de capital sobre las fronteras de la jurisdicción, mientras que la Balanza de Capital incluye las transacciones registradas en la Balanza de Comercio Exterior más los movimientos de capital. Los movimientos de capital incluyen inversiones, pagos por concepto de ganancias, transferencias públicas y privadas a personas o gobiernos, emisiones de deuda externa y pagos por concepto de servicio a dicha deuda.

<sup>28</sup> Esto es, que no puede basar sus exportaciones en mercancías de gran peso o volumen. Así es que Puerto Rico no puede producir

cambios estructurales. Cuando ocurre un cambio estructural, una cantidad significativa de capital físico y humano se vuelve obsoleto. Este hecho, junto con que los eventos exógenos no son controlables ni predecibles por la economía insular, plantea la necesidad de la difícil tarea de planificar bajo condiciones de incertidumbre.

D. Oferta Monetaria y Balanza de Pagos

Puerto Rico, al igual que cualquier economía insular, tiene que exportar para financiar las importaciones requeridas.<sup>29</sup> El valor de las exportaciones solamente puede ser menor al de las importaciones si ocurre una transferencia correspondiente de fondos del exterior.<sup>30</sup> Así resulta que la oferta monetaria local depende del comercio exterior, lo cual restringe las posibilidades de Puerto Rico para tratar de adoptar políticas monetarias que no sean la emisión de deuda externa y cabildear ante el gobierno federal para obtener transferencias adicionales de fondos.

Además, toda vez que Puerto Rico está integrado al sistema monetario de los EE.UU., la tasa de interés local está determinada por las políticas monetarias que adopten el Tesoro y el Sistema de la Reserva Federal de los EE.UU.

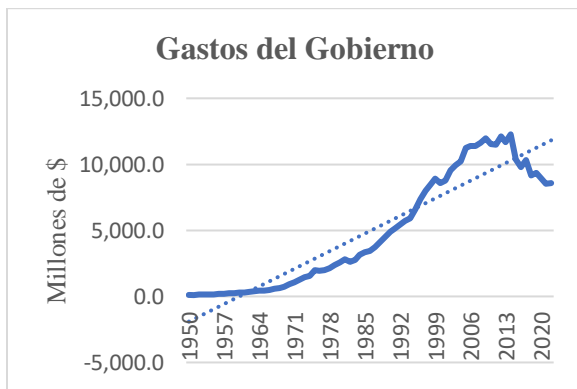
E. Restricciones a la Política Fiscal

automóviles, grúas o maquinaria y equipo de capital pesado para exportación.

<sup>29</sup> Se ha de recordar que una exportación es cualquier actividad que traiga fondos del exterior a la economía local, mientras que una importación es cualquier actividad que transfiera fondos de la economía local al exterior.

<sup>30</sup> Tales transferencias pueden tomar las formas de: (1) inversiones de capital externo, (2) donativos de no residentes – públicos o privados – a instituciones o residentes de la economía local – y (3) deuda exterior, que puede ser pública o privada.

En el Apartado III de este trabajo se argumentó que las economías insulares exhiben serias restricciones para adoptar las políticas fiscales recomendadas en los libros de texto. En Puerto Rico conocemos de primera mano las consecuencias de seguir los textos. Como se observa en el Diagrama 12, desde el AF1968, el gobierno estatal decidió asumir un papel más activo estimulando la demanda agregada, toda vez que la manufactura pesada predominante, al momento, en la economía no generaba los empleos requeridos. Otro punto de inflexión, acelerando el crecimiento de los gastos gubernamentales ocurre en el AF1976 con el comienzo de la recesión.<sup>31</sup> Posteriormente un incremento adicional en la tasa de crecimiento del gasto público se registra en 1996, coincidiendo con el fin del período de transición para la Sección 936.<sup>32</sup> El gasto público alcanza su nivel máximo en el AF2013, para después registrar una tendencia a declinar abruptamente.



Fuente: Junta de Planificación de PR, *Apéndice estadístico al informe económico al Gobernador*, Tabla 2, varios años.

### Diagrama 12

La política pública adoptada por el gobierno puertorriqueño cumple muy bien las recomendaciones en los libros de texto de economía: aumentar el gasto público cuando la ejecutoria de la economía no es

suficiente para generar el ingreso y el empleo en el país. Sin embargo, los resultados contradicen la receta. Para financiar los incrementos en gastos públicos hubo que recurrir a emitir deuda pública, (véase Diagrama 9) lo cual llevó a la quiebra gubernamental de 2016, con el resultado de que el Congreso federal hubo de venir al rescate del gobierno local con la Ley PROMESA y la imposición de la JSAF; perdiendo así su autonomía fiscal que conllevaba la capacidad del gobierno local para determinar su sistema tributario, su presupuesto de gasto público y aún terminando de ser incapaz para decidir acerca de leyes que rijan actividades privadas tengan alguna consecuencia económica. Además, como se indicó en el apartado anterior acerca de economías insulares, las políticas económicas de libro de texto tienen el efecto de crear distorsiones estructurales en la economía, por lo que, en lugar de resolver contracciones en la economía, las agudizan. De esta forma, en Puerto Rico, registramos una tendencia estructural a la contracción en la actividad económica desde el AF2007.

### F. Otras Características de la Economía de Puerto Rico

Como se ha visto, Puerto Rico registra características propias de economías insulares, pero también muestra algunas propias que han de tomarse en cuenta al diseñar estrategias para el desarrollo económico.

En primer lugar, Puerto Rico es un territorio de los EE.UU., sujeto a la legislación federal. Ello conlleva restricciones, pero también confiere ventajas. Los inversionistas del exterior no anticipan riesgos de que ocurra

<sup>31</sup> Se nota que el punto de inflexión de 1976 coincide con la recesión y el inicio de la Sección 936.

<sup>32</sup> Se observa que desde el 1996 los gastos del gobierno están por encima de la línea de tendencia.

confiscación sin compensación, asimismo tienen ideas bastantes precisas acerca de las reglas que rigen los contratos. Toda vez que la moneda es el dólar de los EE.UU., tampoco enfrentan riesgos inesperados de fluctuación en la divisa local.

Existe un libre movimiento de personas y mercancías entre Puerto Rico y los EE.UU., lo cual conlleva que el comercio entre ambos no está sujeto a restricciones, como aranceles de aduanas o cuotas. También, Puerto Rico está sujeto al sistema aduanero de los EE.UU., por lo que los inversionistas del exterior suelen estar familiarizados con los aranceles de aduana sobre mercancías extranjeras.<sup>33</sup>

Puerto Rico, al igual que el resto de los EE.UU., está sujeto a la Ley Jones de cabotaje, la cual requiere que toda transportación marítima entre puertos de la nación se lleve a cabo en barcos de matrícula estadounidense y que toda la tripulación esté compuesta por ciudadanos o residentes legales de los EE.UU. Existe

una extensa literatura argumentando que tal legislación constituye una seria restricción al comercio y la economía de Puerto Rico, así como argumentando lo contrario, es decir, que es beneficiosa al comercio y la economía insular.<sup>34</sup>

El sistema de bienestar público – transferencias, donativos y servicios a personas de bajos ingresos – se financia casi exclusivamente de fondos federales y está sujeto a sus criterios y reglas. Tales criterios están basados en las condiciones vigentes en los EE.UU., las cuales difieren en forma significativa de las de Puerto Rico. El resultado en la isla es que los programas de bienestar público han desorganizado el mercado de trabajo, con tasas de participación laboral extremadamente bajas,<sup>35</sup> aumentando la dependencia en las transferencias gubernamentales,<sup>36</sup> las que no han tenido efectos significantes en mejorar la equidad en la distribución del ingreso a largo plazo.

Lo planteado en el párrafo anterior

---

<sup>33</sup> Conviene recordar que los aranceles de aduana que el gobierno federal cobra sobre mercancías importadas de países extranjeros se le devuelven al fisco puertorriqueño, después de descontar los gastos operacionales de la aduana.

<sup>34</sup> Limitaciones de tiempo y espacio impiden que este tema se considere a profundidad en este trabajo. Sin embargo, quizás sea conveniente mencionar algunos puntos:

1. Por décadas los estados de Alaska y Hawaii han estado cabildeando, sin éxito, ante el Congreso federal para que se les exima de la Ley Jones.
2. En los años 80, la administración del gobernador Carlos Romero Barceló logró que a Puerto Rico se le eximiera de la Ley Jones a los barcos crucero turísticos de matrícula extranjera. Después de ello, el turismo de crucero se ha convertido en un sector importante en la industria turística local.
3. Al presente Puerto Rico no puede comprar, de manera constante, gas natural licuado

de los EE.UU., el más barato en el mercado, porque la marina mercante estadounidense no cuenta con tanqueros para transportar esa mercancía.

<sup>35</sup>A través de los años, la tasa de participación laboral en Puerto Rico ha tendido a oscilar alrededor ligeramente sobre 40% de la población en edad laboral. En el AF2022 fue 43.6% [Junta de Planificación de PR, *Apéndice estadístico al informe económico al Gobernador 2022*, Tabla 32]

<sup>36</sup> Segarra (2006, pág. 16) informa que en el año 1970 el 77% del ingreso en las unidades familiares provenía del trabajo, 18% de beneficios del Seguro Social o de Asistencia Pública y el 5% de otras fuentes. Esas proporciones cambian con el tiempo, de manera que para el año 2000 solamente el 59% del ingreso en las unidades familiares provino del trabajo, el 31% de beneficios del Seguro Social o de Asistencia Pública y el 10% de otras fuentes. [Véase también a Segarra (1999)]

lleva al tema de la distribución del ingreso. Este asunto ha sido tema de discusión y análisis por varios economistas desde la década de los años 50 en el siglo pasado.<sup>37</sup> Lo interesante es que desde los años 50 sucede que el coeficiente de Gini, de equidad en la distribución del ingreso, tiende a fluctuar, sin tendencia, entre los valores de 0.50 y 0.57. Ello implica que la distribución del ingreso tiende a ser una de las menos equitativas a nivel mundial y no tiende a mejorar con el transcurso del tiempo, a pesar de las transformaciones registradas en la economía y el incremento ocurrido en el ingreso mediano de las familias. Diversos autores han tratado de presentar explicaciones a este fenómeno, pero ellas tienden a ser subjetivas y no fundamentadas en evidencia empírica.<sup>38</sup>

Otra característica de la economía de Puerto Rico es que su legislación laboral está subordinada a la de los EE.UU. Además, del 2017 al presente se ha legislado reduciendo beneficios que tenían los trabajadores del sector privado bajo leyes locales. También, la JSAF, bajo las disposiciones de la Ley PROMESA, ha tomado posturas conservadoras en cuanto a políticas públicas laborales en la isla. Ello ha llevado a crear mayores

desequilibrios en el mercado laboral local, toda vez que las condiciones de mercado en los EE.UU. no coinciden con las de Puerto Rico.

El sistema financiero puertorriqueño registró una transformación sustantiva durante la administración del Reagan en los EE.UU. Se redefinieron y eliminaron muchas de las fronteras entre diferentes tipos de instituciones (bancos comerciales, banca hipotecaria, compañías de seguros, etc.) lo cual dio lugar a que se crearan prácticas e instrumentos “creativos” o poco convencionales en el sistema, que han dado a que ocurran desequilibrios o crisis, como la registrada en el año 2009.<sup>39</sup>

Otra característica relevante de la economía local es la creciente brecha entre el PIB y el PNB, que da lugar a que una parte sustantiva de la producción local no esté disponible para los residentes.

## **V. Posibles estrategias para el desarrollo económico**

El análisis presentado en las páginas anteriores provee una base para el diseño de posibles estrategias a adoptar para promover el desarrollo económico local. Las propuestas que se presentan son

solamente pagaba los intereses del préstamo. Estos préstamos se agrupaban y se producía un producto que se vendía en el mercado de valores. Al cabo de los cinco años, el deudor tenía que refinanciar la hipoteca. Sucedió que, al vencimiento de dichos préstamos, muchos deudores no tenían la capacidad o margen prestatario para calificar para la nueva hipoteca, que conllevaba un pago mensual más alto. Así, muchas de esas propiedades entraron en mora y fueron repositadas por las instituciones financieras. Como las hipotecas se habían convertido en valores vendidos en el mercado, esos valores se tornaron no solventes y una crisis en el mercado de bienes raíces se convirtió en una crisis en el mercado de valores, que se generaliza a la economía agregada y resultó en una recesión.

<sup>37</sup> Véase, por ejemplo, a Andic (1965 y 1967), Cao (1979 y 1981), Castañeda y Herrero (1967), Rodríguez (1996) y Segarra (2006), entre otros.

<sup>38</sup> Es pertinente reconocer que la distribución social del ingreso depende de múltiples factores institucionales, incluyendo el régimen de propiedad, el sistema educativo, el sistema tributario, la reglamentación de las transacciones en el mercado, la estructura y operación del sistema financiero, la legislación laboral, entre otras.

<sup>39</sup> La crisis financiera del 2009, que llevó a una recesión en los EE.UU. y P.R., ocurrió, en gran medida, por la práctica de crear préstamos hipotecarios “balloon”, que consistían en emitir préstamos hipotecarios a cinco años, durante los cuales el deudor

responsabilidad única del autor, quién reconoce que muchas de ellas requieren mayor estudio, análisis y educación a la sociedad. Se reconoce que, a través de los años diferentes instituciones de los sectores público y privado han presentado propuestas y modelos de desarrollo económico para el país. Por razones de espacio (y, como dijo el poeta, “la luz del entendimiento me hace ser muy comedido”), este trabajo no toma en consideración tales propuestas.

Las estrategias que se proponen, a continuación, están organizadas por mercados o sectores económicos.

#### A. Producción y Manufactura

Como mencionado en el apartado anterior, para tener una economía saludable se requiere producir. Además, para lograr un balance positivo y un mayor disfrute de esa producción es necesario que el valor de la exportación de lo producido sea igual o mayor a la importación. Por lo tanto, de manera prioritaria Puerto Rico requiere incentivar y fomentar su producción, en especial la producción proveniente de empresas locales. La complejidad que requiere confeccionar un plan de comprensivo para el aumento de la producción impide analizar y proponer estrategias en un solo artículo. Por lo que este trabajo se concentra en una propuesta que tiene el propósito de establecer conceptos que resulten en estimular la producción de los locales y fomenten la producción proveniente de la inversión foránea para inversiones intensivas en el

uso de capital. Específicamente se propone:

1. *Maximizar el acceso al mercado de los Estados Unidos a la producción local mediante el establecimiento de centros de distribución a través del continente norteamericano.*
2. *Eximir a Puerto Rico de la Ley Jones para promover un mayor y más económico acceso al mercado mundial.*
3. *Establecer mayores accesos marítimos y aéreos, inclusive la posibilidad de ferris que permitan el acceso vehicular al sur de los Estados Unidos.*

#### B. Mercado laboral

Como antes se indicó, el mercado laboral se encuentra desorganizado desde hace décadas, lo cual se evidencia por la baja tasa de participación histórica. Dada esta situación se han de proponer estrategias dirigidas a aumentar la participación y la productividad de la fuerza laboral.

La decisión de una persona de trabajar o no depende de un cálculo racional. El individuo valorará los beneficios y costos de ambas opciones. Trabajar significa el beneficio de recibir una compensación por su trabajo<sup>40</sup> y el costo es la pérdida de ocio y la disminución o eliminación de beneficios de asistencia pública.<sup>41</sup> Para estimular la participación laboral se propone: *(a) requerir que toda persona que reciba beneficios de asistencia pública y tenga capacidad de trabajar<sup>42</sup>*

<sup>40</sup> La compensación al trabajo es el salario más los beneficios marginales que el patrono provea al empleado.

<sup>41</sup> Véase a Huffman (2001).

<sup>42</sup> Persona con capacidad de trabajar se define como todo individuo de 18 años o más y menor de 62 años que: no esté incapacitado,

que no tenga a su cuidado uno o más niños menores de 9 años, que no tenga a su cuidado a por lo menos un dependiente incapacitado, que no esté estudiando a tiempo completo y mantenga un promedio general no menor a C. Una persona que se declare desempleada y



*tenga que estar empleada para recibir tales beneficios; (b) si una persona que recibe beneficios de asistencia social obtiene un empleo cuya compensación exceda los límites para recibir o mantener, en forma reducida, la asistencia social que recibe, se le mantendrán inalterados los beneficios de asistencia social por un año y durante los siguientes tres años se le reducirán anualmente dichas transferencias en 33%, hasta que se le eliminen o alcancen el nivel reducido al que aún tenga derecho.*

*La anterior estrategia propuesta tiene que estar acompañada de mecanismos para facilitar el acceso al trabajo a padres y tutores de menores de edad y cuidadores de ancianos e incapacitados. Entre los mecanismos a implementar se pueden incluir: (1) centros de cuidado diurno para infantes, ancianos e incapacitados, (2) proveer tutorías a estudiantes en las escuelas públicas hasta las 6:00 pm, que incluyan que los estudiantes completen las asignaciones del día, fortalezcan áreas académicas en que el estudiante tenga deficiencias, provean actividades deportivas y culturales, como clubes de teatro, oratoria, música, etc.*

La otra estrategia para estimular la participación laboral es promover beneficios adecuados al trabajo, adicionales al salario. La Ley Núm. 4 de 2017, auspiciada por la JSAF, facilita el despido de empleados, promueve adoptar *horarios flexibles*, que son más onerosos para los empleados, reduce días feriados, de vacaciones y por enfermedad. Consecuentemente, en este trabajo

---

buscando empleo se define como una persona con capacidad de trabajar.

<sup>43</sup> Solamente se comisionaron 2,710 para servicio activo.

<sup>44</sup> Acerca de la historia de los Liberty Ships, véase a <https://www.jaxhistory.org/liberty-ships/> y <https://www.wv2ships.com/usa/us-os-001-b.shtml>

específicamente se propone *derogar la Ley Núm. 4 de 2017*

Un asunto que se discute poco en la literatura económica en Puerto Rico es la productividad de equipo. El caso típico de productividad de equipo es de la construcción de Liberty Ships. Estos navíos se construyeron en astilleros de los EE.UU. entre 1941 y 1945, con el propósito de ser barcos de transporte de personal y equipo militar, así como de mercancías, para viabilizar las operaciones bélicas en la II Guerra Mundial. En total se construyeron 2,711 Liberty Ships.<sup>43</sup> La primera de esas embarcaciones fue el Patrick Henry, que tomó 245 días su construcción, con el paso del tiempo, y el aprendizaje e integración del equipo de trabajo, el tiempo requerido de construcción se redujo sustancialmente. El buque que tomó menos tiempo en construirse fue el Robert E. Pearly, que se completó en 4 días, 15 horas y 29 minutos.<sup>44</sup>

Dado que no hubo cambios en el diseño y materiales usados en la construcción de los Liberty Ships no cambió durante el período, el incremento significativo en productividad se atribuye a creciente productividad de equipo. Los equipos de trabajadores se mantuvieron estables, se acoplaron a trabajar en equipo y estaban altamente motivados.<sup>45</sup> Así, la productividad de equipo requiere que los equipos de trabajo se mantengan estables y altamente motivados. La Ley Núm. 4 de 2017 incentiva exactamente lo opuesto.

<sup>45</sup> Es de suponer que estaban motivados por un sentimiento patriótico de cooperar efectivamente con el esfuerzo bélico aliado, pero también porque si cesaban en empleo se convertían de inmediato en candidatos a ser reclutados en las fuerzas armadas e ir a combatir en la guerra.

## C. Infraestructura

### a. Sistema eléctrico

En el mundo contemporáneo, un suministro eléctrico adecuado, estable y confiable es necesario para el buen funcionamiento de la economía, y más importante, para que ocurra una vida civilizada en la economía. La energía eléctrica es esencial para la operación de las empresas manufactureras y comerciales, pero también para las instituciones médico-hospitalarias, escuelas y universidades, la oferta de centros deportivos y de entretenimiento, así como para el funcionamiento de los hogares.

El sistema eléctrico de Puerto Rico no solamente está en quiebra – bajo las disposiciones del Título III de la Ley PROMESA- sino que acarrea décadas de mala administración, incluyendo múltiples señalamientos de irregularidades.<sup>46</sup> Ello ha resultado en alto grado de endeudamiento,<sup>47</sup> un sistema donde casi todo su equipo ha superado su vida útil, altas tarifas a sus clientes, un sistema inestable con apagones frecuentes y fluctuaciones en voltaje, causados tanto por reservas inadecuadas en su sistema de generación, como por deficiencias en el sistema de transmisión y distribución de electricidad.

La juez federal Laura Taylor Swain, a cargo de los casos Título III de la Ley PROMESA, decidió en abril de 2023 que

los bonistas de la AEE no tienen los derechos ni la prioridad de pago que alegan tener y, el 26 de junio de 2023, determinó que el valor de la reclamación de los acreedores es \$2,388 millones.<sup>48</sup> A base de esa decisión judicial, la JSAF emitió una tercera propuesta para reestructurar la deuda de la AEE (PDA-3) mediante una emisión de varios tipos de bonos, con vencimiento a 35 años, para compensar a los acreedores, así como un pago adelantado en efectivo. Para cubrir el servicio de la nueva deuda, la JSAF propone que los abonados de la AEE paguen una tarifa fija y otra adicional basada en el consumo, donde el monto de esos cargos varía de acuerdo con la categoría del consumidor y su volumen de consumo.

La nueva propuesta de la JSAF conlleva aumentos menores en tarifas que las anteriores; sin embargo, los “disclosure statements” de la propuesta son en extremo deficientes, toda vez que no analizan las consecuencias de los aumentos tarifarios sobre la capacidad de la economía para generar ingreso, inversión y empleo, como tampoco sus efectos sobre inflación o sobre la demanda por electricidad y la capacidad financiera de la AEE para operar a mediano y largo plazo. A esos aumentos tarifarios se han de añadir los que corresponden al financiamiento requerido para el plan de retiro de la AEE y de las inversiones no cubiertas por transferencias federales que se requieren para actualizar el sistema eléctrico.<sup>49</sup>

---

<sup>46</sup> Véanse los múltiples señalamientos que la Oficina del Contralor de Puerto Rico le ha hecho a la Autoridad de Energía Eléctrica (AEE) a través de décadas.

<sup>47</sup> Cabe señalar que la casi totalidad de la deuda emitida por la AEE no fue para financiar inversiones de capital a largo plazo, sino para financiar costos operacionales, toda vez que por décadas la AEE registra ingresos netos negativos anuales en sus operaciones.

<sup>48</sup> Joanisabel González (2023a), “Swain tira por la borda el reclamo de los bonistas de la AEE”, *El Nuevo Día*, 27 de junio de 2023, pág. 28.

<sup>49</sup> Es importante señalar que, mientras los bonos de la AEE estaban garantizados por el Ingreso Neto de la Autoridad, y que ella no registró Ingresos Netos positivos por décadas, las aportaciones patronales de la AEE al fondo de retiro son un gasto operacional, por lo que

Ante tal situación, diferentes sectores de la sociedad<sup>50</sup> proponen que no se aumenten las tarifas eléctricas para el pago a los bonistas<sup>51</sup> ni para el pago a los pensionados de la AEE, debido a las serias consecuencias socioeconómicas que se argumenta tendrían los aumentos tarifarios propuestos. Entiendo que tales propuestas son poco viables, ya que requerirían que esos desembolsos tendrían que ser pagados por el Fondo General del Gobierno de Puerto Rico. Ello establecería el precedente de que las deudas de las corporaciones públicas estarían garantizadas por el gobierno, lo cual es muy peligroso.

En consecuencia, conviene explorar otras alternativas. Una es pagar a los acreedores mediante un préstamo a la AEE del fondo acumulado de más de \$6,000 millones que mantiene el Departamento de Hacienda por razón de las políticas adoptadas por la JSAF.<sup>52</sup> Sin embargo, la deuda con el Fondo de Retiro es diferente, toda vez que, en este caso, la aportación patronal a dicho Fondo es un gasto operacional, los cuales continúan

---

proceden del Ingreso Bruto. El problema financiero del Fondo de Retiro de la AEE ocurre porque, desde que se declaró en quiebra, la AEE no ha hecho las aportaciones patronales correspondientes. El Plan Fiscal de la AEE establece que a los retirados de la Autoridad se les pague mediante un sistema PayGo que se financie por medio de un aumento en tarifas, mientras que los empleados de nuevo reclutamiento habrán de participar en un plan de aportaciones definidas, sin establecer cuál, si alguna, será la aportación patronal a tal plan de aportaciones definidas.

<sup>50</sup> Incluyendo recientemente a la Comisionada Residente Jennifer González, actualmente precandidata a la gobernación por el Partido Nuevo Progresista.

<sup>51</sup> Las posiciones varían. Algunos proponen que solamente se les pague lo que está asegurado de la deuda, esto es, lo depositado en la cuenta de reserva; mientras otros plantean que se les pague los \$2,388 millones de la cuenta de más

ocurriendo cuando la empresa se acoge a quiebra. En consecuencia, entiendo que no existe justificación económica o legal para que la AEE dejase de hacer las aportaciones patronales al Fondo de Retiro.

A base de la argumentación anterior, se proponen las siguientes recomendaciones:

1. *Que el Gobierno de Puerto Rico conceda un préstamo a la AEE para que liquide su deuda con los bonistas. El préstamo sería por aproximadamente \$2,388 millones a una tasa de interés de 3% con vencimiento a 30 años. El pago anual de la AEE por el servicio de tal préstamo sería \$121.83 millones al año,<sup>53</sup> cantidad que representa un aumento en tarifas eléctricas mucho menor al “carga legado” que propone la JSAF.<sup>54</sup>*
2. En principio, los retirados del Sistema de Retiro de la AEE continuarán disfrutando de los beneficios de sus pensiones bajo el sistema de PayGo.

de \$6,000 millones que se han acumulado por la política de austeridad establecida por la JSAF.

<sup>52</sup> Se ha de señalar que de esos fondos se han emitido préstamos a dos corporaciones públicas. Uno a la Autoridad de Carreteras y Transportación, que se pagó al privatizar los peajes y administración de las autopistas y otro a la Autoridad de Energía Eléctrica, a una tasa de interés de 2.5%, para cubrir los pagos a los pensionados de la AEE.

<sup>53</sup> Cálculo del autor para dicho préstamo a 30 años a una tasa de interés de 6%.

<sup>54</sup> Se hace notar que la Autoridad de Carreteras y Transportación tomó un préstamo del Fondo General del Gobierno de Puerto Rico por unos \$360 millones como parte del proceso de restructuración de su deuda bajo el Título II de la Ley PROMESA. [Véase a Joanisabel González (2023b), “Privatización vial para saldar la deuda pública de la ACT”, *El Nuevo Día*, 18 de octubre de 2023, pág. 37.

Sin embargo, la JSAF no ha hecho pública, en forma transparente, la información financiera requerida para determinar la efectividad de ese sistema vis-a-vis capitalizar el Fondo de Retiro de la AEE; por lo que *es necesario que se provea la información adecuada para poder realizar análisis independientes acerca de alternativas razonables y eficientes al Sistema de Retiro de la AEE. Específicamente se propone que se designe un Comité nombrado por el Gobernador que incluya un actuario, miembros de la Junta de Directores de la AEE, incluyendo el miembro electo por los abonados, y representantes de las siguientes asociaciones profesionales y sindicales: Colegio de Contadores Públicos Autorizados, la Asociación de Economistas de Puerto Rico, la Sociedad Puertorriqueña de Planificación, la UTIER y la UITICE*

b. Transportación terrestre

Puerto Rico cuenta con un extenso sistema de carreteras y autopistas. El problema al respecto es que el mantenimiento de puentes y carreteras es en extremo deficiente: múltiples vías con hoyos en el pavimento y derrumbes que hacen desaparecer carriles, puentes deteriorados e inestables, que se vuelven intransitables cuando ocurren lluvias. Por otra parte, el sistema existente de transportación pública es en extremo deficiente. El sistema de carros públicos, que tan buen servicio ofreció al público por décadas, ha prácticamente desaparecido, el servicio de la Autoridad Metropolitana de Autobuses es irregular

y poco confiable, con largos períodos de espera, de suerte que muchos municipios han establecido servicios de autobuses municipales, los cuales son limitados por la situación financiera de los gobiernos municipales. Existe un tren urbano cuyo recorrido transcurre de Bayamón a prácticamente ningún sitio. Junto con dicho tren se organizó la Alternativa de Transporte Integrado (ATI)<sup>55</sup>, cuya función debía ser coordinar los diferentes elementos de transportación pública para alimentar pasajeros al tren, pero nunca funcionó en la práctica,<sup>56</sup> así que regularmente se puede ver al tren urbano transcurrir con sus vagones mayormente vacíos.

En resumen, el sistema de transportación terrestre en Puerto Rico depende fundamentalmente de los vehículos privados, los cuales transcurren por calles, carreteras y puentes maltrechos por falta de mantenimiento adecuado, donde el deterioro de las vías de tránsito se agravó con los huracanes Irma, María y Fiona, pero la situación existe desde mucho antes.

A lo anterior se ha de añadir la quiebra de la Autoridad de Carreteras y Transportación (ACT), situación que parece que ha sido recientemente superada, en cuanto a su condición financiera, mediante la privatización de las autopistas estatales a la empresa española Abertis – operado en Puerto Rico bajo la filial Metropistas – que estableció una Alianza Público Privada (APP) mediante la cual hace un pago adelantado de \$2,850 millones a la ACT, con lo cual esta salda la deuda negociada con sus acreedores, y le restan \$890

---

<sup>55</sup> Ésta se organizó como un programa de la ACT. Posteriormente se aprueba la Ley Núm. 123 del 3 de agosto de 2014 que creó la Autoridad de Transporte Integrado.

<sup>56</sup> De hecho, la supuesta coordinación de ATI se limita a los servicios del Tren Urbano, la AMA y la transportación por lanchas. No incluye a los sistemas de transportación privados y municipales.

millones disponibles para inversiones; además, Abertis se compromete a usar \$2,370 millones adicionales para el mantenimiento de las autopistas que ahora administra.<sup>57</sup>

Me resulta evidente que lo que necesita el país es (1) dar mantenimiento adecuado a las vías de comunicación terrestre y (2) promover el desarrollo de un sistema eficiente de transportación pública. Por ello se propone que:

*Durante los próximos 5 años se priorice el mantenimiento y optimización de lo existente versus nueva construcción, por lo que no se utilizarán fondos estatales para nueva construcción, y en su lugar, la ACT ha de utilizar sus fondos para (a) reparar adecuadamente las vías de transportación terrestre, (b) expandir las vías del tren urbano hasta la Parada 22 en Santurce, (c) desarrollar estacionamientos adecuados en las paradas del tren urbano que carezcan de ellas, y (d) reestructurar ATI para que diseñe y establezca un sistema eficiente de alimentación de pasajeros al tren urbano.*

*Durante el cuatrienio de 2013 a 2016 se aprobó un aumento en tasas del Arbitrio sobre el Petróleo Crudo y sus Derivados (conocido como la Crudita 2) para financiar el servicio de la deuda de la ACT. Toda vez que se ha liquidado dicha deuda, se propone derogar la Crudita 2.<sup>58</sup> Tal medida no sólo ofrece un alivio a los consumidores, sino que reduce los costos de transportación terrestre de mercancías, lo cual tiende a*

reducir la inflación que afecta a toda la economía de Puerto Rico.

c. Sistema de acueductos y alcantarillados

La Autoridad de Acueductos y Alcantarillados (AAA) es la instrumentalidad gubernamental a cargo del suministro de agua potable a la población. El indicador más evidente de la ineficiencia operacional de la AAA es su incapacidad para facturar más de la mitad del agua que procesa o que recoge del sistema de alcantarillado sanitario. También se requiere considerar las múltiples averías que registra el sistema de tuberías, la sedimentación en los embalses, y las interrupciones continuas del servicio, que en algunas comunidades han durado años. La infraestructura física del sistema de acueductos y alcantarillados lleva décadas de haber sido renovada y actualizada, por lo que están obsoletas, por el envejecimiento usual de las instalaciones, acompañadas por un mantenimiento deficiente. Ante esta situación, se recomienda:

- 1. Se cree un comité que incluya representación del Colegio de Ingenieros y Agrimensores de Puerto Rico (CIAPR) para estudiar la situación de la AAA y recomiende acciones puntuales para resolver la situación.*
- 2. Se nombre un síndico a la AAA para que fiscalice la implementación de las recomendaciones que haga el comité.*

d. Transportación marítima

General del Gobierno de PR, por lo que eliminar este gravamen conlleva autorización de la JSAF y que se hagan los ajustes correspondientes en impuestos o en gastos gubernamentales.

<sup>57</sup> González (2023b), *op. cit.*

<sup>58</sup> Se reconoce que, al declararse la ACT en quiebra bajo el Título III de la Ley PROMESA, la JSAF decidió que las recaudaciones por concepto de la Crudita 2 pasasen al Fondo

La situación actual es que el 95.2% de las exportaciones de Puerto Rico son a los EE.UU. y que el 54.3% de las importaciones provienen de los EE.UU.<sup>59</sup> De acuerdo a la Ley Jones de cabotaje, toda transportación marítima entre puertos bajo la soberanía de los EE.UU. tiene que llevarse a cabo en barcos de matrícula estadounidense y tiene que estar compuesta exclusivamente por ciudadanos o residentes permanentes de los EE.UU. Existen múltiples trabajos publicados que concluyen que la Ley Jones es beneficiosa para Puerto Rico y otros tantos que argumentan lo contrario. Considero que muchos de esos trabajos tienen serios defectos metodológicos, por lo que no es razonable basar conclusiones en ellos. Sin embargo, se puede notar que Alaska y Hawaii, por décadas han cabildeado en el Congreso federal para que se les exima de la Ley Jones. Esos esfuerzos han sido infructuosos, debido a los diferentes y poderosos intereses que se benefician de dicha legislación. En el caso particular de Puerto Rico, durante la administración del gobernador Carlos Romero Barceló se obtuvo que se eximiera a la isla de las disposiciones de la Ley Jones para los barcos cruceros de turismo, con el argumento de que la marina mercante de los EE.UU. no disponía de suficientes embarcaciones de ese tipo para servir a Puerto Rico.

Al presente existe una situación parecida para la importación de gas natural licuado. La isla se ve obligada a importar gas natural licuado de países extranjeros porque la marina mercante estadounidense no dispone de embarcaciones adecuadas para transportar esa mercancía entre los EE.UU. y P.R. Sucede que el gas natural

de los EE.UU. es el de menor precio en el mercado mundial, así que la Ley Jones impone un costo a los consumidores locales. En consecuencia, se propone *cabildear en el Congreso federal para que se le conceda a Puerto Rico una exención puntual de la Ley Jones para el transporte de gas natural licuado entre Puerto Rico y los EE.UU.*

#### D. Sistema Educativo

##### a. Educación preuniversitaria

Los problemas que presenta el Departamento de Educación son múltiples y notorios. Ellos van desde incapacidad para tener las escuelas listas al comienzo que cada período escolar, despilfarro de recursos, politización, corrupción administrativa y, después de décadas, aún no ha podido cumplir con la sentencia acerca de los ofrecimientos que deben tener los estudiantes de educación especial.

Peor aún, los niveles de aprovechamiento de los estudiantes son en extremo bajos: En el año 2022 solamente el 36% de los estudiantes tienen un nivel adecuado de aprovechamiento en español, 34% en inglés, 21% en matemáticas y 37% en ciencias.<sup>60</sup> Ello a pesar de que el Departamento de Educación tuvo el mayor presupuesto aprobado de las agencias del gobierno en el AF2022-2023, correspondiente a \$5,053.4 millones, que equivale al 18% del total del Presupuesto Consolidado del Gobierno de Puerto Rico para ese año fiscal. A lo anterior se ha de añadir el limitado involucramiento o participación

<sup>59</sup> Estimado del autor a base de la información en Junta de Planificación de P.R., *Estadísticas seleccionadas de comercio exterior de P.R. 2022*, Tabla 1.

<sup>60</sup> Véase: <https://perfilescolar.dde.pr/dashboard/summary/?schoolcode=State>

de los padres y la comunidad en la educación de los estudiantes.

Entretanto, y mientras el presupuesto del Departamento ha estado aumentando consistentemente, la matrícula escolar registra una clara tendencia hacia la baja. La matrícula en el 2012 fue de 452,720 estudiantes, la cual se redujo a 259,535 para el 2022.<sup>61</sup> Así se gasta un promedio de \$28,093 por estudiante, obteniendo resultados académicos inadecuados.

Por las razones antes indicadas, *se propone transferir a los gobiernos municipales la operación de las escuelas en sus respectivas jurisdicciones. Para compensar a los municipios por estos costos, se transferirá anualmente \$12,000 por cada estudiante matriculado, más \$5,000 por cada estudiante de educación especial.*<sup>62</sup> El monto de esas transferencias se ajustará cada año por el cambio en el Índice General de Precios al Consumidor, ocurrido durante el año anterior. También se deberá autorizar que municipios adyacentes puedan establecer consorcios educativos.

*Asimismo, se propone que en cada municipio o consorcio educativo se cree una Junta Local de Educación Escolar, la cual:*

- 1. Estará compuesta por de 5 a 9 miembros, dependiendo del tamaño de la población en el municipio o en el consorcio educativo.*
- 2. Los integrantes de la Junta Local de Educación Escolar serán designados por el alcalde del municipio, con el*

*consejo y consentimiento de la Legislatura Municipal. En el caso de consorcios educativos, el acuerdo de consorcio establecerá los criterios para la designación de los miembros de la Junta Local de Educación Escolar, estableciendo que los miembros designados deberán ser confirmados por las Legislaturas Municipales de los municipios que integran el consorcio.*

- 3. Todos sus miembros de la Junta Local de Educación Escolar serán residentes del municipio o del consorcio de municipios y, por lo menos, 2 miembros serán padres de estudiantes. En el caso de consorcios educativos, el acuerdo de consorcio establecerá los criterios para la designación de los miembros de la Junta Local de Educación Escolar.*
- 4. Las funciones de las Juntas Locales de Educación Escolar serán las siguientes:*
  - a. Justificar y recomendar al alcalde y a la Legislatura Municipal el presupuesto para cada una de las escuelas.*<sup>63</sup>
  - b. Evaluar y entrevistar a los candidatos a directores de las escuelas y comunicar al alcalde su evaluación.*<sup>64</sup>
  - c. Evaluar anualmente la ejecutoria de las escuelas y de los directores escolares en su jurisdicción.*
  - d. Recomendar al alcalde promociones a directores, maestros y otros empleados escolares en su jurisdicción con ejecutorias de excelencia; así como recomendar la destitución*

<sup>61</sup> *Ibid.* La Secretaria Designada de Educación informó a la Legislatura, el 14 de septiembre de 2023, que la matrícula en el año académico 2023-2024 es de 247,298 estudiantes. [Leysa Caro González, “Secretaria Designada prevé dramática baja de matrícula”, *El Nuevo Día*, 15 de septiembre de 2023, pág. 8]

<sup>62</sup> Preliminarmente, se estima que el costo fiscal sería aproximadamente \$3,476.6 millones.

<sup>63</sup> En el caso de consorcios educativos, el acuerdo de consorcio especificará el proceso de la Junta para realizar esta tarea.

*de aquellos funcionarios escolares cuya ejecutoria sea deficiente o que hayan violado leyes o reglamentos.*

- e. Preparar y promover propuestas para obtener fondos de los gobiernos federal y estatal, e instituciones privadas. Estos fondos serán para cubrir costos bajos las responsabilidades asignadas.*
- f. Celebrar por lo menos una vista pública anual para informar el estado de la educación escolar en su jurisdicción.*

*Las responsabilidades educativas de los municipios incluirán:*

- 1. Contratación de personal docente y no docente.*
- 2. Establecer reglamentos de personal, incluyendo salarios.*
- 3. Proveer las clases y demás actividades escolares en las escuelas en su jurisdicción.*
- 4. Adquirir y distribuir los libros y materiales escolares.*
- 5. Proveer el mantenimiento de la planta física de las escuelas en su jurisdicción. Esto considerando que el municipio podrá utilizar facilidades propias o las facilidades actualmente utilizadas por el Departamento de Educación.*
- 6. Proveer y pagar los servicios públicos necesarios para las escuelas (agua, electricidad, teléfono, Internet).*
- 7. Proveer seguridad en las escuelas.*
- 8. Establecer e implementar reglamentos del plantel escolar.*
- 9. Ofrecer y promover actividades extracurriculares fuera del horario regular.*
- 10. Proveer transportación escolar.*
- 11. Realizar propuestas para obtener fondos del gobierno federal e instituciones privadas.*

*La Transferencia de Competencias en el sistema educativo podría ser como establecido en la Ley Núm. 107 de 2020, Código Municipal de Puerto Rico, por Niveles de Jerarquías. Esto implica una transferencia por etapas secuenciales o simultáneamente, y una vez transferida una jerarquía se transfiere el proceso completo.*

*Inicialmente, no se transferirán a los municipios la operación de las actuales escuelas “Charter”, de las escuelas especializadas en educación especial ni de las Montessori, aunque los municipios podrán transformar escuelas de la corriente regular a Montessori. El Departamento de Educación retendrá la facultad de designar y supervisar las escuelas especializadas y escuelas “Charter” en municipios que no hayan logrado el nivel de jerarquía necesario. La designación y supervisión de escuelas especializadas y escuelas “Charter” también podrá pasar a los municipios una vez se logre el nivel de jerarquía necesario para tal función.*

*Las funciones que ejecutará el Departamento de Educación bajo esta propuesta son las siguientes:*

- 1. Aprobar la Transferencia de Competencias por Niveles de Jerarquía a los municipios.*
- 2. Establecer el currículo escolar por grados. Esto comprende el currículo de las escuelas especializadas incluyendo escuelas vocacionales. En el caso de las escuelas especializadas y vocacionales el Departamento de Educación podrá aprobar los currículos desarrollados para las instituciones en lugar de desarrollarlos.*
- 3. Definir criterios de aprovechamiento y establecer las pruebas “Programme for International Student Assessment” (PISA) de la*



*Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) como mínimo en los grados 3, 6, 8 y 11.*

4. *Establecer los libros de texto y materiales escolares a ser usados en los diferentes grados.*
5. *Donde aplique, pagar la renta que corresponda por las escuelas y realizar o proveer los fondos para realizar las reparaciones y remodelaciones necesarias.*
6. *Preparar propuestas para obtener fondos del gobierno federal e instituciones privadas. Estos fondos serán para cubrir costos bajos las responsabilidades asignadas.*
7. *Identificar escuelas que no cumplan con criterios de aprovechamiento académico establecidos e imponer penalidades a las escuelas que no cumplan con dichos criterios por 3 años consecutivos, incluyendo reducir la aportación estatal por estudiante.*
7. *Administrar y proveer los servicios de comedores escolares.*  
*Se establecerán Juntas de Educación Escolar para las escuelas de educación especial y Montessori. Estas juntas serán nombradas por el gobernador, tendrán 9 miembros, de los cuales, por lo menos 2, serán padres de estudiantes matriculados en la categoría escolar correspondiente y otros dos serán personas con peritaje en la educación en las escuelas de la categoría escolar correspondiente. Las prerrogativas, funciones y responsabilidades de estas dos juntas serán análogas a las de las juntas locales de educación escolar.*

b. Educación universitaria

La Universidad de Puerto Rico (UPR) presenta problemas de gobernanza,

compadrazgo, intervención política partidista y contratación de profesores a tiempo parcial, con compensación reducida y sin capacidad para participar en los procesos universitarios. Recientemente, el Presidente de la UPR ha instituido una política para matricular estudiantes que no tienen los índices académicos de admisión. Además, después de décadas de disfrutar de aportaciones gubernamentales para la asignación de recursos a la UPR mediante una fórmula presupuestaria, ella se ha eliminado, creando dificultades operacionales a la institución y dificultades operacionales a la institución que no logra ajustarse a la nueva realidad de austeridad.

La multiplicidad de problemas que enfrenta la UPR impiden que se analicen y se propongan estrategias para intentar resolverlos en un artículo. Por lo que este trabajo se concentra en una propuesta que tiene dos propósitos: desincentivar la fuga de profesionales graduados de la UPR y proveer una alternativa viable y equitativa para mejorar la situación financiera de la institución. Específicamente se propone que *durante 6 años se establezca un Fondo de Préstamos Estudiantiles con una asignación presupuestaria de \$300 millones anuales. Ese Fondo sería administrado por tres instituciones financieras no relacionadas a la universidad (bancos comerciales o cooperativas de ahorro y crédito) y concedería préstamos a estudiantes con necesidad económica para costear gastos de matrícula y cuotas, libros y materiales, hospedaje, transportación y gastos normales de consumo de los estudiantes. El préstamo se concederá a una tasa de interés subsidiada igual a la mitad del rendimiento promedio durante los cinco años anteriores de las Notas del Tesoro de los EE.UU. a 10 años. Los*

*préstamos serían a 10 años y los estudiantes comenzarían a pagar el principal y los intereses de dichos préstamos un año después de su graduación. Los pagos anuales de principal e intereses que realicen los estudiantes sobre dichos préstamos se tomarán como deducciones al ingreso al radicar su planilla de Contribución sobre Ingresos.*<sup>64</sup>

La propuesta tiene dos características importantes:

1. Si, después de su graduación, el estudiante decide quedarse y ejercer su profesión en Puerto Rico, el préstamo se convierte en una beca. Si, por otra parte, él decide emigrar, entonces el préstamo se mantiene como préstamo y la persona devuelve a la sociedad, al menos parte, de la inversión en capital humano que se hizo en su educación.
2. La UPR tiene más grados de libertad para aumentar las tarifas de matrícula y cuotas, pues los estudiantes podrían costear esos aumentos mediante el préstamo propuesto. Así, la institución podría sortear las restricciones presupuestarias impuestas por la JSAF, sin imponer gastos onerosos a los estudiantes de menor ingreso familiar.

#### E. Sistema de salud

La Reforma de Salud de los años noventa del siglo pasado tuvo el efecto de privatizar casi todo el sistema de salud pública en Puerto Rico. Ello tuvo la consecuencia no anticipada de conceder

poder de mercado a las compañías privadas de seguros de salud, las que tienen el poder decisional sobre quiénes pueden ser proveedores de servicios de salud, así como cuánto y cuándo compensar a los proveedores por servicios prestados. La situación es que dichas compañías de seguros establecen individualmente las condiciones para aceptar a nuevos proveedores de salud, donde la certificación puede durar meses o años. Estas compañías también establecen unilateralmente las tarifas a pagar en los planes de seguros privados y, según la discusión pública, parece ser que existe discriminación de precios en los pagos a distintos proveedores.<sup>65</sup>

Esta situación promueve la emigración y limitada oferta de proveedores de servicios de salud. Reconociendo esta situación, el Gobierno de PR legisló para darle un trato tributario preferencial a médicos, con la intención de tratar de contener la emigración de proveedores de servicios de salud. Según era de esperar, esta medida no ha dado los resultados que se esperaban, porque el problema no es el monto de los impuestos que pagan los proveedores de servicios de salud (que incluye a muchos más profesionales y entidades que a los médicos), sino las trabas que enfrentan esos proveedores para brindar sus servicios y las bajas tarifas que les pagan por los servicios que proveen.

Para enfrentar el problema de la emigración de profesionales proveedores de servicios de salud, se recomienda:

1. *Revisar el Código de Seguros de Puerto Rico para garantizar que: (a)*

establecer un registro único de proveedores de salud, así como para que se enmiende el Código de Seguros para facilitar la negociación colectiva entre proveedores y compañías de seguros de salud.

<sup>64</sup> Una propuesta análoga fue desarrollada, de forma independiente, en los años 80 del siglo pasado por Steve Marglin y Ramón J. Cao.

<sup>65</sup> Se reconocen los esfuerzos de la Oficina del Comisionado de Seguros de Puerto Rico para

*todo profesional que solicite a una compañía de seguros de salud ser proveedor de servicios y tenga toda la documentación requerida, se le conceda un número de proveedor en no más de 30 días calendario de haber radicado su solicitud, si la compañía de seguros no cumple con esta disposición, se le impondrá una multa de \$500 por cada día, en exceso de 30, que tarde en asignar el número de proveedor; (b) las compañías de seguros de salud han de pagar o rechazar las facturas de sus proveedores en los 30 días siguientes a ser sometidas y, en caso de que las rechacen, deberán explicar en detalle las razones para el rechazo, si una compañía de seguros no cumpliera tal disposición, le pagará un recargo – pagadero al proveedor de servicios de salud – de \$50 diarios por cada día, en exceso de 30, que tarde en pagar o rechazar, con explicación de la razón para el rechazo, una factura; (c) se prohíba en forma explícita que las compañías de seguros practiquen discriminación de precios en las tarifas que paguen por un mismo servicio a diferentes proveedores con iguales características.*

2. *Se fortalezca la autoridad y capacidad de la Oficina del Comisionado de Seguros para hacer cumplir las disposiciones del Código de Seguros.*

#### F. Sistema financiero

El sistema financiero registra imperfecciones que es necesario analizar con atención. A través de los años la banca comercial ha registrado la desaparición de numerosas entidades bancarias, lo que tiende a llevar a incrementar sustantivamente la concentración de mercado, lo que reduce la competencia. Ello tiende a limitar los intereses que reciben los depositantes, así como el acceso al crédito, particularmente a los préstamos comerciales para los pequeños negocios.<sup>66</sup>

Las cooperativas de ahorro y crédito se han expandido, compensando parcialmente la situación de limitación en la competencia que se registra en la banca comercial. Sin embargo, tiende a persistir una situación de difícil acceso de las PyMEs al crédito requerido para sus operaciones. Por ello, *se deben estudiar alternativas para promover mayor competencia en este mercado, así como facilitar el acceso y las condiciones para los préstamos comerciales, en particular a las PyMEs.*

#### G. El papel de la planificación

Al presente, en Puerto Rico el papel de la planificación se limita a reglamentar el uso de terrenos. No siempre fue así, pero es el estado actual de las cosas desde hace décadas.

Ahora bien, dado que toda actividad humana requiere el uso de los suelos, la planificación y reglamentación del uso de los terrenos es de suma importancia social y económica, toda vez que no se

---

<sup>66</sup> La Ley de Usura no aplica a los préstamos comerciales, además de que no se han establecido, por ley o reglamento, parámetros para las tasas de interés y otras condiciones que pueda imponer el acreedor al deudor en un préstamo comercial. Ello limita la capacidad de acceso de las PyMEs al financiamiento

necesario para sus operaciones, el cual es escaso y caro. Mientras en el 2012 la cartera de préstamos comerciales y de bienes raíces comerciales en Puerto Rico era unos \$21,000 millones, para el 2022 se redujo a unos \$12,600 millones. Véase a Maricarmen Rivera Sánchez (2024).

puede adoptar una política de *laissez faire* para el uso de la tierra, como nos enseña la historia de nuestro vecino Haití.<sup>67</sup>

La planificación del uso de los terrenos es necesaria por dos razones: (1) el horizonte de planificación privado es de corto plazo, mientras que el social incluye a las generaciones futuras; y (2) la actividad privada individual genera externalidades,<sup>68</sup> positivas y negativas, que requieren de acción estatal para ser internalizadas.

El horizonte de planificación de las empresas es de muy corto plazo, ya que el interés es sobre los réditos inmediatos; por otra parte, la sociedad tiene que tomar en consideración los intereses de las generaciones futuras para ser viable. De tal suerte, el estado ha de reglamentar las actividades privadas para asegurar la permanencia de la sociedad en el largo plazo. Esto es particularmente cierto en el caso de usos de recursos naturales, incluyendo los terrenos. Por ejemplo, no se puede adoptar una política de *laissez faire* para la ubicación de actividades que generen consecuencias negativas de largo plazo, como sería el caso de permitir el desarrollo de urbanizaciones en zonas

inundables, toda vez que no solamente perjudicaría a los compradores de esas viviendas, sino que además modifica las escorrentías, perjudicando a otras zonas aledañas. Otro ejemplo sería la explotación indiscriminada de mogotes, ya que ellos son fundamentales para la alimentación de acuíferos subterráneos.

La existencia de externalidades es otra justificación importante para la planificación de terrenos. Por ejemplo, una hormigonera genera contaminación atmosférica al operar, por lo que es eficiente prohibir que se ubique en una zona residencial.

La limitación principal de la planificación en la isla es la intervención activa y frecuente de elementos políticos en sus procesos. Grupos de intereses económicos cabildean políticos para modificar planes de uso de terrenos con el propósito de ubicar actividades particulares en zonas designadas para otros usos. Por ello es pertinente diseñar medidas para aislar a la Junta de Planificación de actividades de grupos de interés y de las presiones políticas. Para ello *se recomienda que los miembros de la Junta de Planificación sean nominados*

---

<sup>67</sup> Conviene recordar que en el siglo XVIII Haití era la colonia más rica en América y que su participación fue instrumental en el financiamiento de las guerras de independencia lideradas por G. Washington en los Estados Unidos y S. Bolívar en la América Hispana. A partir de su independencia, Haití adoptó un capitalismo de *laissez faire*, que resultó en la utilización sin control de sus recursos naturales, resultando en la erosión de sus terrenos, el agotamiento de sus mares y el empobrecimiento de la población, de manera que ahora es el país más pobre en el hemisferio.

<sup>68</sup> Ocurre una externalidad cuando la acción de un agente económico afecta la función de bienestar o de producción de otros agentes económicos, sin que ocurra una transacción o compensación de mercado. Por ejemplo,

ocurre una externalidad positiva si mi vecino diseña y planta un hermoso jardín en su casa, así yo recibo un beneficio porque mejora la vista desde mi hogar, además de que aumenta el valor de las viviendas en el área aledaña, pero ninguno de los vecinos compensa al dueño del jardín por los gastos incurridos. Un ejemplo de externalidad negativa es una empresa que contamine al aire por utilizar la atmósfera como factor de producción sin pagar por ello, perjudicando a todos los residentes en el área aledaña, sin ofrecer compensación por el daño ocasionado. Las externalidades se pueden internalizar mediante reglamentación en el uso de las tierras o a través de la imposición de arbitrios a los generadores de externalidades negativas, o subsidios – que son arbitrios negativos – a quienes produzcan externalidades positivas.

*de manera escalonada por 10 años por el Gobernador de Puerto, que sus nombramientos sean aprobados por el Senado y la Cámara de Representantes y que el puesto de presidente de la Junta de Planificación sea electo por la mayoría de sus miembros. Cualquier persona a ser nominada como miembro de la Junta de Planificación ha de tener un grado universitario de por lo menos maestría en planificación, ingeniería, arquitectura, economía, sociología o un grado en derecho y poseer las licencias profesionales que correspondan. Se propone además que el presidente y vicepresidente de la Junta de Planificación sean planificadores licenciados.*

Otro aspecto importante es que se debe fortalecer que la Junta de Planificación sea un organismo independiente dado que no debe estar adscrito a ninguna agencia, como al presente, ya que se debe entender como el ente rector de todo lo relacionado a la planificación y uso del suelo. *Para ello se recomienda que se enmiende la Ley 75 de 1975 para designar y otorgar los poderes necesarios a la Junta de Planificación para actuar como una entidad gubernamental independiente y ente rector en todo lo relacionado a la planificación y uso del suelo, además de retener sus responsabilidades actuales en torno a planificación social y económica.*

#### H. En el tintero

Limitaciones de tiempo y espacio impiden analizar e intentar diseñar estrategias para otros campos esenciales en la promoción del desarrollo económico. A mi entender, ellos incluyen agricultura, turismo, exportación de servicios, competencia en los mercados, distorsión en la pirámide poblacional, disponibilidad de viviendas y el sistema impositivo.

Con respecto al último tema mencionado, se ha tener en cuenta que un sistema tributario es un *sistema* que tiene cuatro funciones principales: (1) financiar la gestión del estado, (2) promover la equidad en la sociedad, (3) corregir los errores o imperfecciones en los mercados y (4) proveer condiciones que estimulen el desarrollo económico. Pretendo desarrollar este tema en un próximo trabajo.

## VI. Una nota final

Deseo concluir con una nota, que no responde a la objetividad del análisis económico, sino a la perspectiva de un autor que ha sobrepasado la edad de 75 años, y se refiere a la importancia de recuperar la esperanza.

Cuando me gradué de la Universidad de Puerto Rico, al igual que el resto de mis compañeros, estábamos convencidos que mañana sería mejor que hoy, siempre que estuviésemos dispuestos a educarnos y trabajar con ahínco. Lo mejor que nos podía ocurrir era ser empleados en el sector público, en el cual, por el principio del mérito, era el lugar donde se proveía un ambiente para el aprendizaje y el desarrollo profesional, además que ser servidor público era una ocupación que concedía prestigio social, aparte de que los sueldos y beneficios marginales para los profesionales eran superiores a los que se ofrecían en el sector privado. En el plano personal deseábamos casarnos y tener descendencia.

Hoy es diferente. En el servicio público no rige el criterio del mérito, sino que predominan criterios políticos y de padrino para la contratación y la promoción de los empleados, lo que ha erosionado el prestigio de ser servidor público, aparte de que se han eliminado o reducido beneficios marginales de los

empleados gubernamentales y sus sueldos son inferiores a los que se ofrecen en el sector privado de la economía; por lo que la primera opción de los graduados universitarios no es el servicio público.

El pesimismo domina la perspectiva de los jóvenes. El hecho de que la economía se encuentra en un proceso de contracción estructural desde el AF2007,<sup>69</sup> fortalece la visión de que mañana no será mejor que hoy, ni que las claves para el progreso personal sean la educación y el trabajo fuerte. Una de las consecuencias de la pérdida de esperanza es la dramática reducción en la tasa de natalidad, la cual, junto a las altas tasas de emigración y defunción,<sup>70</sup> resultan en la reducción poblacional que se experimenta.

La situación de esperanza perdida también está relacionada con el problema de la droga y la criminalidad. Un joven que entra en el trasiego de drogas ilícitas sabe que el riesgo de muerte o prisión es muy alto, pero si no se ve el futuro con esperanza, no hay nada que perder, por lo que no tiene sentido planificar y lo único de interés es obtener dinero abundante para el consumo y el placer, sin adoptar limitaciones presentes para promover un futuro mejor, que no se percibe.

Una sociedad sin esperanza no puede subsistir y mucho menos progresar. Por ello es necesario recuperar la esperanza. Ruego a Dios que el análisis y propuestas en este trabajo aporten a que en Puerto Rico podamos recuperar la esperanza.

## Referencias

1. Andic, Fuat M. (1965). "La distribución del ingreso de la fuerza obrera en Puerto Rico: 1949-1959" San Juan, PR: Revista de Ciencias Sociales, Vol. IX, Núm. 2, págs. 226-145.
2. Andic, Fuat M. (1967). "Comentario en torno a La distribución del ingreso en Puerto Rico: algunos comentarios en base a los años 1953-1963". San Juan, PR: Revista de Ciencias Sociales, Vol. IX, Núm. 4, págs. 363-372.
3. Andic, Fuat y Cao García, Ramón J. (1980). "Trends and Functions of Tax Reforms in LDC's: Some Limiting Factors." Río Piedras: Puerto Rico: Unidad de Investigaciones Económicas, Departamento de Economía, Universidad de Puerto Rico. *Serie de ensayos y monografías*. Núm. 10.
4. Baquero, Jenaro (1964), "Magnitud y características de la inversión exterior en Puerto Rico." *Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 3, No. 1.
5. Buchanan, James M. y Tullock, Gordon (1962), *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Reimpreso en *The Collective Works of James M. Buchanan*. Carmel, IN, The Liberty Foundation, Inc., 1999.
6. Cao García, Ramón J. (1979), "Distribución del ingreso en Puerto Rico: unos comentarios y un nuevo análisis". *Revista de Ciencias Sociales*, Vol. XXI, No. 3-4,
7. Cao García, Ramón J. (1981), "Educación privada y desigualdad: un análisis económico." San Juan, PR: Revista de Ciencias Sociales, Vol. XXIII, Núm. 1-2

---

<sup>69</sup> Paliado durante los dos pasados años por el incremento sustancial en transferencias federales, producto de las asistencias para reparar consecuencias de los huracanes Irma,

María y Fiona, así como de los terremotos en la zona suroeste de la isla.  
<sup>70</sup> Esta última causada por el envejecimiento de la población.

8. Cao García, Ramón J. (1982), “Puerto Rico: Recesión o crisis”, *Análisis Revista de Planificación*, Vol. 1, No. 1.
9. Cao García, Ramón J. (2004a), *Impuestos en Puerto Rico*, San Juan: Editorial AKRON.
10. Cao García, Ramón J. (2004b), “El sales tax que hubo en Puerto Rico”, *Serie de ensayos y monografías*, Unidad de Investigaciones Económicas, Departamento de Economía, Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras.
11. Cao García, Ramón J. (2023), “Una exploración preliminar acerca de ideología y desarrollo económico”, *Ethos* Gubernamental, Número VIII, 2022-2023.
12. Cao García, Ramón J. y Benítez, Luis R (2017), *Informe acerca de la Contribución sobre la Propiedad*, Asesoría y Consulta, Inc., 31 de enero de 2017.
13. Caro González, Leysa (2023) “Secretaria Designada prevé dramática baja de matrícula”, *El Nuevo Día*, 15 de septiembre de 2023, pág. 8
14. Castañeda, Rolando y Herrero, José A. (1967), “La distribución del ingreso en Puerto Rico: algunos comentarios en base a los años 1953-1963.” San Juan, PR: Revista de Ciencias Sociales, Vol. IX, Núm. 4, págs. 345-362.
15. Compañía de Comercio y Exportación de Puerto Rico (2019), *Informe al Gobernador y a la Asamblea Legislativa del Gobierno de Puerto Rico sobre el estado de situación de las micro, pequeñas y medianas empresas (PyMEs) en Puerto Rico 2016*, San Juan: 2019.
16. CRIM, (2022) *Fiscal Plan 2022-2026*.
17. González, Joanisabel (2023a) “Swain tira por la borda el reclamo de los bonistas de la AEE”, *El Nuevo Día*, 27 de junio de 2023, pág. 28.
18. González, Joanisabel (2023b) “Privatización vial para saldar la deuda pública de la ACT”, *El Nuevo Día*, 18 de octubre de 2023, págs. 36 y 37.
19. Herrero, José A. (1975), “Economía de Puerto Rico: El presente crítico”, *Serie de ensayos y monografías*, Unidad de Investigaciones Económicas, Departamento de Economía, Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras.
20. Huffman, Sonya K. (2001), “Welfare and Labor Force Participation of Low-Wealth Families: Implications for Labor Supply”, *Center for Agricultural and Rural Development, Iowa State University*, Working Paper 01-WP 270  
<https://www.card.iastate.edu/products/publications/pdf/01wp270.pdf>
21. Kastanya, A. et al (2021) IOP Conf. Ser.”, *Earth Environ. Sci.* 883 012004.  
<https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1755-1315/883/1/012004/meta>
22. Marr, Philip (2015), “Island economies – “Productivity and Prosperity The economic imperative”,  
<https://www.gfsc.gg/sites/default/files/20151207%20-%20PJM%27s%20slides%204.pdf>
23. Muñoz, Nicolás (2015), *Crónicas de esperanza*, San Juan: Editorial 2020.
24. Rivera Sánchez, Maricarmen (2024) “El financiamiento escaso y caro es un escollo mayor para las pymes”. *El Nuevo Día*. 8 de febrero de 2024, pág. 29.
25. Rodríguez Castro, Alicia (1996) “Distribución del Ingreso en Puerto Rico” en Cao y Andic *Reforma Contributiva en Puerto Rico 1994: Estudio Técnico*, San Juan: Editorial de la Universidad de Puerto Rico, San Juan.
26. Sciacca, Angelo (2023). *Barriers and Enablers to a Circular Economy in Small Island Destinations: The Case of the Orkney Islands, Scotland*.

- (Thesis). Edinburgh Napier University.
27. Segarra Alméstica, Eileen (1999). "The Effect of Income Eligibility Restrictions on Labor Supply: The Case of the Nutritional Assistance Program in Puerto Rico." Río Piedras: Puerto Rico: Unidad de Investigaciones Económicas, Departamento de Economía, Universidad de Puerto Rico. *Serie de ensayos y monografías*. Núm. 97.
  28. Segarra Alméstica, Eileen (2006), "What happened to the distribution of income in Puerto Rico during the last three decades of the XX century? A statistical point of view." Río Piedras: Puerto Rico: Unidad de Investigaciones Económicas, Departamento de Economía, Universidad de Puerto Rico. *Serie de ensayos y monografías*. Núm. 129
  29. Solow, Robert. (1956), "A Contribution to The Theory of Economic Growth". *Quarterly Journal of Economics*, 70, págs. 65-94.