

## **RESEÑA DE LA LITERATURA SOBRE ASPECTOS ECONOMICOS DE LAS DIFERENTES OPCIONES DE ESTATUS POLITICO PARA PUERTO RICO**

Por

Ángel L. Ruiz-Mercado<sup>1</sup>

Catedrático

Escuela de Economía

Recinto Metropolitano

Universidad Interamericana de Puerto Rico

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

William Baumol

### **INTRODUCCIÓN**

El propósito de este artículo es el de reseñar alguna de la literatura mas importante sobre el impacto económico de las diferentes opciones de status político para Puerto Rico. La reseña toma como punto de partida, principalmente, los trabajos presentados al Congreso por los partidos políticos puertorriqueños durante el debate plebiscitario de 1989 al 1991, trabajos previos y otros más recientes. Mucho de lo discutido durante ese proceso se resumió en un libro publicado por la Universidad Interamericana bajo el título de “*Economic Effects of*

---

<sup>1</sup> El autor es profesor en la Escuela de Economía en la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas del Recinto Metropolitano de la Universidad Interamericana de Puerto Rico.

*the political Options for Puerto Rico*” (Meléndez & Ruiz, 1998). En este estudio colaboraron los investigadores Javier Colon Moreira, Edwin Meléndez, Ángel L. Ruiz, Carlos Santiago, Erik Negrón, Claudia Green y Jaime Bofill. Se discutieron tópicos tales como: escenarios políticos y económicos futuros bajo diferentes opciones de estatus políticos, empleo y migración, impactos fiscales, asuntos relacionados a la eliminación de la sección 936 del Código de Rentas Internas Federal, política industrial, periodos de transición, problemas relacionados a las transferencias federales, impacto económico en la economía de los Estados Unidos y otros. Otros estudios forman parte de encomiendas de algunos de los partidos políticos y van dirigidos a ofrecer argumentos a favor de alguna de las opciones de estatus políticos o sus implicaciones para el país. Entre estos podemos enumerar algunos tales como los realizados por Bertram Finn (Finn, 1980, 1983), Vanessa Badillo (Vadillo 2005), Rita Maldonado (1974), Glenn Jenkins y Thomas Hexner (1993 y 1998), Michael McKee (1990), Peat Marwick (1990), GAO<sup>2</sup> (1990, 1996, 1998, 2006), Don Soifer (2010), Fernando Lefort (1997) y otros. Además la reseña incluye otros trabajos, que aunque no hacen alusión directa al estatus políticos, aportan valiosas sugerencias encaminadas a mejorar algunos de los problemas económicos por los que atraviesa la economía de Puerto Rico en la actualidad. Por ejemplo, se incluye una sección sobre competitividad basada principalmente en el trabajo realizado por el Banco de la Reserva Federal de Nueva York (Junio, 2012) ya que en estudios previos no se incluyen, por lo menos en forma explícita, trabajos sobre este tema.

---

<sup>2</sup> GAO – General Accounting Office

La reseña se concentra principalmente en los impactos económicos (análisis de costo beneficio) de las diferentes opciones de estatus políticos y no entra en un análisis detallado sobre aspectos políticos, culturales, morales de idioma y otros). Para propósitos de presentación, fácil entendimiento y organización del trabajo se dividió el mismo por temas principales. Sin embargo, debo especificar que cada uno de postemas cubiertos contiene elementos en común con otros temas. Los temas en que hemos dividido este capítulo son los siguientes:

- Impactos Fiscales
- Las Opciones Políticas
- Desarrollo económico
- Visión de los Partidos Políticos
- Migración
- Políticas Públicas y Desarrollo Económico
- Impacto en los Estados Unidos
- Competitividad
- Productividad y Competitividad
- Conclusiones Generales

## **IMPACTOS FISCALES**

Los asuntos relacionados a los impactos fiscales (impuestos y transferencias) han recibido gran atención prácticamente en casi toda la literatura que se ha escrito sobre el tema de posibles cambios en el status político de Puerto Rico. Por ejemplo, en un artículo publicado en un libro reciente (Collins, Bosworth & Soto-Class, 2006) Gary Burtless y Orlando Sotomayor argumentan que “debido que Puerto Rico es recipiente de transferencias netas substanciales del gobierno de los Estados Unidos, los contribuyentes en la isla no tienen que pagar por todos los beneficios del gobierno que reciben los residentes de la isla. Los puertorriqueños de bajos ingresos gozan de suplementos al ingreso y beneficios de retiro relativamente generosos sin imponer pesadas cargas contributivas sobre trabajadores que disfrutan de alta compensación”. Esta cita nos da una idea de las

diferentes opiniones sobre este “*issue*” que existen en los escritos sobre la economía de Puerto Rico.

Durante el 2011, según cifras publicadas por la Junta de Planificación las transferencias brutas del gobierno de los Estados Unidos y otros a Puerto Rico totalizaron \$21.4 billones y en forma neta \$17.5 billones. Las transferencias netas constituyeron el 25.2% del Producto Nacional Bruto y un 17.3% del Producto Interno Bruto para el año fiscal 2011. Según un estimado usando el modelo de insumo-producto de la Junta de Planificación las transferencias netas generaron 154,885 empleos directos e indirectos (Ruiz, 2013).

La Junta de Planificación de Puerto Rico clasifica los pagos de transferencias a los individuos en dos categorías (1) transferencias devengadas y (2) transferencias otorgadas. La primera categoría se define como aquellas transferencias recibidas por los individuos y el gobierno por servicios o pagos hechos previamente a el gobierno de los Estados Unidos (pagos de seguro social, pagos a veteranos, y otros). La segunda categoría son aquellas transferencias otorgadas unilateralmente a los individuos y al gobierno. Durante el año fiscal 2011 las transferencias netas devengadas a individuos totalizaron \$7.5 billones y las otorgadas netas \$4.7 billones y generaron 95,648 y 59,237 empleos directos e indirectos respectivamente.

Es de suma importancia que cualquier análisis sobre transferencias a la isla debe enfatizar las transferencias netas y llevar a cabo la división entre transferencias otorgadas y transferencias devengadas a individuos.

Según se resume en el libro editado por Ángel Ruiz y Edwin Meléndez (1998), las relaciones fiscales (contribuciones y transferencias) entre los Estados Unidos y Puerto Rico es uno de los aspectos económicos más importante que se verá afectado por los cambio en el sistema político puertorriqueño. Los estudios más completos en esta área—los del CBO<sup>3</sup> (1990) y Peat Marwick (1990) no solamente consideran el monto adicional de transferencias y contribuciones sino que además relacionan la interacción entre las variables macroeconómicas tradicionales, el impacto fiscal y la inversión en la manufactura.

En un trabajo preparado durante la administración de Rafael Hernández Colón el Grupo de Política Económica (Peat Marwick, 1990) argumenta que, la estadidad tendría varios impactos directos en la economía de Puerto Rico. Primeramente, las corporaciones establecidas bajo la sección 936 del código de rentas internas federal podrían aumentar significativamente sus rendimientos, después de impuestos, abandonando sus operaciones existentes y relocalizándose en lugares tales como el Caribe, Europa y el Pacífico, donde existan incentivos contributivos más favorables. Además las expansiones y establecimiento de nuevas plantas proyectados por estas compañías podrían verse reducidos drásticamente, sino eliminados totalmente. Este estudio estima que un 72%, o más, del ingreso operacional de las firmas 936 estarían sujeto a relocalización.

En segundo lugar, a medida que las compañías escojan relocalizarse fuera de la isla, a Estados Unidos u otras localidades, la economía de Puerto Rico se vería seriamente afectada. Esto aumentaría el desempleo en Puerto Rico y

---

<sup>3</sup> CBO es la Oficina de Presupuesto del Congreso de los Estados Unidos por sus siglas en inglés (Congressional Budget Office)

reduciría la compensación a empleados a través de toda la isla. El estudio estimó, en aquel entonces (1990), que se podrían perder entre 80,000 y 145,000 empleos, aumentando de esta forma la tasa de desempleo alrededor de un 30%.

En tercer lugar, bajo la estadidad los residentes de Puerto Rico serían elegibles a participar totalmente en todos los programas de ayuda federal. La extensión a Puerto Rico de todos los programas de transferencias federales mitigarían algunos de los impactos económicos negativos de la relocalización de las firmas y la imposición de impuestos federales, pero la demanda agregada en Puerto Rico para el año 2000 disminuiría entre \$0.2 billones y \$2.3 billones.

Según este Informe la opción de la estadidad tiene fuertes implicaciones presupuestarias para el Gobierno de los Estados Unidos, las cuales afectarían tanto los gastos como los ingresos fiscales. La extensión de los programas de transferencias federales aumentarían los gastos federales en alrededor de \$36 billones del 1992 al 2000. Esto es acompañado por un aumento en los ingresos fiscales que recibiría el gobierno federal que parcialmente compensarían estos costos. Dependiendo del grado de relocalización de las compañías, la estadidad para Puerto Rico, tendría un costo neto acumulado al gobierno de los Estados Unidos entre \$22 billones y \$25 billones durante el mismo periodo.

De igual manera, la estadidad causaría un fuerte dilema presupuestario para Puerto Rico. Para balancear los gastos por los servicios prestados en ese momento, Puerto Rico no podría bajar sus impuestos a pesar de la carga que implica la imposición de impuestos federales. Si Puerto Rico escoge el reducir las tasa de su contribución sobre ingresos para de esta forma alinearlas a las tasas a que se enfrentan los residentes de los Estados el costo para el gobierno de Puerto Ricos

sería de alrededor de \$8 billones del 1992 al 2000. Para poner el problema del déficit en perspectiva, el balancear el presupuesto después de un periodo de transición solamente mediante un recorte de los gastos públicos se requeriría el despedir cerca de 90,000 empleados o 40% del total del empleo gubernamental.

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

El estudio del CBO, relacionado al S. 712, hace una relación entre aspectos fiscales y crecimiento económico (CBO, 1990)<sup>4</sup>. Según este estudio los “aspectos de la estadidad, bajo el S.712, que el CBO es capaz de cuantificar pueden, eventualmente, traer consigo una reducción significativa en el crecimiento de la economía puertorriqueña”. Continúa argumentando el CBO que aumentos en transferencias federales (menos impuestos nuevos) inicialmente estimularían la

---

<sup>4</sup> De acuerdo con el CBO: “As S. 712 defines them, the various status options could have important implications for Puerto Rico's economy, though the outcomes are hard to predict with confidence”. Enhanced commonwealth status would establish procedures under which federal laws and regulations applying to Puerto Rico could be modified selectively in order to enhance the island's economic growth. Statehood under S.712 could bring more sweeping economic changes to the island, some of them potentially restrictive and others favorable. Independence would necessarily remove Puerto Rico from the scope of Section 936. Moreover, S. 712 implies a gradual diminution (and elimination after 2000) of federal transfers to the island from the levels that would otherwise obtain, a fact with some worrisome implications for the island economy”.

economía. Más tarde, sin embargo, la estadidad puede llevar a un crecimiento económico más lento de lo que se esperaría bajo el estatus del Estado Libre Asociado debido a que la estadidad podría reducir el crecimiento de la inversión, el producto, y el empleo en el sector manufacturero. Esta reducción podría ser iniciada debido a que, bajo la estadidad, corporaciones estadounidenses que operan en Puerto Rico no disfrutarían más las ventajas contributivas provistas por la Sección 936 del Código de Rentas Internas. Los posibles escenarios que investigó el CBO sugieren que entre 1992 y 2000, el crecimiento anual proyectado en el producto nacional bruto real de Puerto Rico (ajustado por inflación) podría ser más lento que bajo el actual estatus del estado Libre Asociado. Estos descensos en crecimiento son consistentes con una reducción de entre 10 y 15 por ciento en el nivel del producto nacional bruto de Puerto Rico (PNB) en el año 2000 de los niveles que serían proyectados de otra manera para ese año. Estas reducciones en el crecimiento del PNB real serían acompañadas por un crecimiento anual en el empleo cerca de medio a un punto porcentual más lento del proyectado bajo el estatus del Estado Libre Asociado. Si Puerto Rico se hace independiente, los cambios económicos pueden ser bastante diferentes pero son incluso más difíciles de predecir. El CBO no ha intentado predecir cuanto podría atraer la inversión directa bajo la independencia.

Si la inversión directa del exterior fuera a permanecer en los niveles proyectados bajo una continuación del estatus de Estado Libre Asociado, la reducción y eventual eliminación de las transferencias federales a Puerto Rico a partir de los niveles según el mandato del S. 712, sería probable que causara una pequeña reducción en el crecimiento del PNB real –en el orden de 0.2 a 0.3 puntos porcentuales por año en el período de 1992 a 2000. En adición, un Puerto Rico



independiente enfrentaría tasas de interés sobre préstamos del extranjero que estarían, al menos dos puntos porcentuales más altos que los que pagaría bajo las otras opciones de estatus. Estos cambios pueden venir acompañados de otros, tanto positivos como negativos, que podrían ser potencialmente más grandes, pero el CBO no ha sido capaz de cuantificarlos. Estos posibles cambios incluyen expansión en la inversión directa en Puerto Rico por países diferentes a Estados Unidos, reducción en la dependencia económica entre los puertorriqueños, y complicaciones en obtener financiamiento externo para la balanza de pagos.

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

Continua el CBO argumentado, que la estadidad bajo el S.712 podría traer cambios económicos más radicales a la Isla, algunos de ellos potencialmente restrictivos y otros favorables. La estadidad implicará perder los beneficios de las provisiones fiscales de la sección 936<sup>5</sup> las cuales, a todas cuentas, han sido centrales para el rápido desarrollo de la Isla como una economía manufacturera durante los pasados 40 años. Como en otros estados, los impuestos corporativos

---

<sup>5</sup> Estos estudios se llevaron a cabo durante la vigencia de la Sección 936 del Código de Rentas Internas Federal. Por ende, muchos de los mismos plantean escenarios de continuación, reducción o eliminación de estos incentivos tributarios para las industrias que disfrutaban de los beneficios esta sección del código.

de los Estados Unidos aplicarían a “toda fuerza” en Puerto Rico. En adición, individuos y empresas residentes en Puerto Rico estarían sujetos a impuestos federales, mientras ciertos programas de transferencias federales serían significativamente expandidos. Las consecuencias económicas de estos aspectos de la estadidad, bajo el S. 712, pueden ser al menos cuantificadas aproximadamente y en el informe se presentan estimados de sus efectos. Defensores de la estadidad argumentan que la misma traería un aumento en el reconocimiento entre extranjeros de las oportunidades para la inversión y el turismo que ofrece la Isla. Proponentes de la estadidad sugieren que estas consecuencias sean suplementadas por un programa de desarrollo económico enfocado en el turismo, el desarrollo agrícola, y la expansión de la base manufacturera de la Isla.

Según el CBO, la independencia para Puerto Rico también trae las posibilidades de ambas restricciones en, y mejoras fundamentales en, el progreso económico de la Isla. La independencia removerá necesariamente a Puerto Rico del alcance de la Sección 936. Más aun, el S.712 implica una disminución gradual (y eliminación después del 2000) de las transferencias federales a la Isla de los niveles que por el contrario obtendría, un hecho con algunas implicaciones preocupantes para la economía de la Isla. En adición, algunos analistas están preocupados porque, al igual que otros países en desarrollo en América Latina y otras partes, la Isla puede sufrir una escasez de capital externo. Pero como una nación independiente, Puerto Rico puede contrarrestar, completamente o en parte, la pérdida de incentivos contributivos para inversión directa para las corporaciones estadounidenses y, en adición, puede estar en mejores condiciones para atraer inversión directa de terceros países de lo que la Isla ha estado en el

pasado. Más aun, los proponentes argumentan que la independencia ofrece una oportunidad única para “desenganchar” a la Isla de los efectos debilitadores de su dependencia de subvenciones y transferencias federales, y para despertar un nuevo espíritu económico en su gente.

En relación a los impactos fiscales que plantea el CBO en comparación con la continuación del estatus de Estado Libre Asociado, bajo la independencia las transferencias federales a Puerto Rico caerían y los ingresos federales de fuentes locales (como las empresas de la Sección 936) aumentarían. Mientras algunos programas como las pensiones federales y los beneficios a veteranos continuarían después de la independencia, otras como los cupones de alimentos, Medicare, ayudantías a familias con niños dependientes, y seguro suplementario por ingreso no lo harían. Por el contrario, Puerto Rico recibiría una subvención federal en bloque equivalente al nivel de los gastos federales de Estados Unidos en Puerto Rico por los programas descontinuados durante el año fiscal estadounidense en el cual es proclamada la independencia. Esta subvención sería pagada anualmente a Puerto Rico hasta el noveno año siguiente a la certificación del referendo. La subvención será fija en términos nominales, sin embargo, no permitiría el crecimiento que de otro modo ocurriría como resultado de la inflación o aumento en la participación. Por defecto el ingreso anual de la República proveniente de esta fuente quedaría corto de lo que Puerto Rico recibiría bajo el estatus de Estado Libre Asociado. Además, Puerto Rico perdería el beneficio de “*cover-overs*” federales, que actualmente lo protegen de la responsabilidad por los impuestos especiales federales sobre el ron. Como resultado, los pagos netos al Tesoro de Estados Unidos por impuestos al ron aumentarían luego de la independencia. El

resultado en general es una reducción significativa de los niveles base en los flujos fiscales netos del Tesoro de estados Unidos a Puerto Rico.

Las relaciones fiscales entre Puerto Rico y el gobierno federal cambiarían significativamente con cualquier cambio en estatus, de acuerdo a las provisiones del S.712. La estadidad aumentaría los impuestos pagados por individuos y compañías en Puerto Rico al Tesoro federal, pero este aumento sería más que contrarrestado por transferencias federales mayores a los residentes de la Isla y a los gobiernos. Como resultado, las transferencias netas (gastos menos impuestos) a la Isla serían cerca de \$18 mil millones mayores a través del período de nueve años –período de años entre 1992 y 2000, si no toman lugar otros cambios económicos. El beneficio fiscal neto de la estadidad habría de ser permanente. La independencia, por otro lado, reduciría las transferencias netas del gobierno federal, en cantidades que aumentarían para sumar cerca de 7 mil millones a través del período de ocho años desde 1993-2000. La pérdida fiscal anual a Puerto Rico aumentaría después del 2000 como resultado del final del bloque de subvención mencionado en el S.712.

La pérdida potencial en la inversión bajo la estadidad es significativa, tanto en forma absoluta como comparada con los beneficios fiscales de la estadidad. Bajo los supuestos del CBO la estadidad puede reducir la tasa real de crecimiento en el PNB<sup>6</sup> entre uno o dos puntos porcentuales de 1992 al 2000 dependiendo de que se asume acerca del crecimiento bajo el estatus actual. Estos estimados reflejan tanto el efecto mayores transferencias federales como el efecto de la pérdida de las inversiones y exportaciones de las firmas 936 al compararse con el

---

<sup>6</sup> PNB – Producto Nacional Bruto

presente estatus político. El CBO también comenta sobre la posibilidad de que se cambie el estatus actual a uno reconocido en el S.712 como “Estado Libre Asociado Mejorado (“*an enhanced Commonwealth*”). Bajo este status se establecen procedimientos bajo los cuales las leyes y regulaciones federales que aplican a Puerto Rico podrían ser modificadas selectivamente con el propósito de mejorar el crecimiento económico de la isla. En el momento presente se le impone a la isla una fuerte carga de leyes y regulaciones, algunas de estas son inapropiadas cuando se aplican a regiones subdesarrolladas y especialmente en áreas insulares tropicales. Bajo el S.712, las agencias federales se le requerirían ser guiadas por una nueva política Federal encaminada a acelerar el desarrollo económico de la isla, tomando en consideración las condiciones locales.

La independencia puede también llevar a cambios en la inversión, pero estos cambios no son tan fáciles de anticipar como aquellos bajo la estadidad, debido a que un Puerto Rico independiente puede ser capaz de construir un conjunto de incentivos –a través de una combinación de tratados para disminuir impuestos y subsidios locales- que podrían acercarse al atractivo de los actuales beneficios bajo la Sección 936. Otros posibles efectos económicos bajo la independencia son aún más especulativos. En el lado positivo, la independencia podría llevar una dependencia reducida, políticas arancelarias mejoradas, costos de embarque reducidos, y otros beneficios incuantificable. Sin embargo, el acceso de un Puerto Rico independiente a mercados financieros estadounidenses sería menos ventajoso que bajo el actual estatus, o que bajo la estadidad. En última instancia, sería probable que Puerto Rico tuviera que pagar al menos dos puntos porcentuales más en interés que los que hace actualmente por su deuda gubernamental. Otra posibilidad, sin embargo, es que la nueva nación tendría

dificultad tomando prestado a cualquier tasa de interés, como la han tenido otros países en desarrollo en años recientes. Este resultado pesimista sería especialmente probable si la inversión directa en Puerto Rico fuera reducida, llevando entonces a un crecimiento más bajo en las exportaciones de Puerto Rico y a una menor contribución de la inversión directa para financiar el déficit en su balanza de pagos.

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

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

Cuando el escenario idéntico se simula usando un modelo de equilibrio general computable (CGE), más sensibles y apropiado para las realidades de la economía de Puerto Rico, el impacto económico es mucho menos dramático. Sin tomar en cuenta ajustes en la política económica o en la inversión, el escenario idéntico realizado con el modelo CGE determina que el producto bruto real se reduciría en un 5.6 por ciento, en lugar del 10 a 15 por ciento estimado por el CBO. Las inversiones bajo la Sección 936 caerían un 63.3 por ciento bajo el modelo CGE, lo cual es congruente con el resultado de la CBO. La tasa de desempleo disminuiría en 2.3 puntos porcentuales, cifra que es significativamente menor que de 4 a 7 punto porcentuales de aumento en la misma que estima el CBO. Si bien las simulaciones CGE todavía produce impactos negativos, los resultados son mucho más modestas que las generados por el modelo macroeconómico del CBO. Estos autores indican una resiliencia y una capacidad de la economía de Puerto Rico que no hará que ésta se derrumbe con la eliminación de la sección 936. De hecho, el modelo de CGE sugiere que medidas políticas sensatas por parte del gobierno de Puerto Rico podrían compensar fácilmente por la pérdida de la sección 936.

El profesor Bofill (1994), actualizó el modelo del CBO para estimar los impactos fiscales que podrían resultar de un cambio en el estatus político de la isla. Este autor también considera cómo las transferencias federales y contribuciones federales, y el grado de relocalización de las empresas 936, afectan variables macroeconómicas tales como las exportaciones o el producto nacional bruto. Bofill, como otros autores reseñados en este capítulo, está de acuerdo en que *“la estadidad proveerá paridad en los programas federales de asistencia pública”*. Esta inyección de transferencias proveerá un subsidio a corto plazo que

compensará por la posible reducción en actividad económica inducida por la eliminación gradual de los beneficios de la Sección 936. Por otro lado, lograr paridad en la asignación de fondos federales constituye un reto para el ELA. Si bien es cierto que se han extendido a Puerto Rico la mayor parte de los programas de beneficencia federales, aún existe disparidad en cuatro (en aquel entonces) de los programas más importantes. La situación actual es una de disparidad en la asignación de fondos para algunos programas claves. Según Bofill, *“...Bajo la estadidad la pérdida de ingresos causada por un pago mayor de impuestos al Tesoro de EE.UU. por los individuos y las corporaciones localizadas en la Isla, serían más que compensadas por el pago de transferencias federales a los residentes de Puerto Rico y sus agencias de gobierno. Asumiendo que no ocurran mayores eventos económicos exógenos y que las compañías de la Sección 936 se quedasen en la Isla, el beneficio fiscal neto, en términos de crecimiento económico, serían mayores bajo la estadidad que en comparación con las opciones de estatus bajo independencia o estado libre asociado (Commonwealth). Sin embargo, el incremento en las transferencias federales podría verse sobrepasadas por un efecto decreciente por parte de los impuestos federales y la pérdida de ingresos causada por la relocalización de las “corporaciones 936.”*”

El factor crítico es el número y la importancia de las corporaciones 936 que relocalizaron sus operaciones o pospusieron inversiones futuras en la isla. Las respuestas del gobierno y el sector privado diseñadas para aplacar la incertidumbre de las “corporaciones 936” serán de vital importancia. Bofill asume que ambas opciones, independencia y estadidad comenzarían en 1994. Bajo la estadidad todos los impuestos y programas federales serían extendidos a Puerto Rico, excepto la Sección 936, que sería eliminada por fases en un periodo de 5 años. Bajo independencia Puerto Rico recibiría una serie de transferencias



federales por un periodo de 9 años, ésta asignación de fondos sería igual a la cantidad de fondos asignada el año posterior a la declaración de la independencia, por un periodo de 9 años.

Este es el resumen de las estimaciones bajo los dos escenarios:

### **Escenario 1**

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

### **Escenario 2**

El nivel de relocalizaciones de las corporaciones 936 bajo independencia y estadidad relativas al Estado Libre Asociado pueden variar por lo que en este escenario la disparidad es medida mediante los cambios en el PNB y en las exportaciones que serán requeridas para sostener el Estado Libre Asociado.

Los resultados que se desprenden de estas simulaciones son reveladores. En el escenario 1, las tres alternativas políticas alcanzaron un PNB comparado de: \$21,000 millones bajo estadidad; \$20,000 millones bajo Estado Libre Asociado (Commonwealth); \$19,700 millones bajo independencia. La estadidad tiene una ventaja de \$198 millones en transferencias federales netas sobre el estatus de estado libre asociado; la independencia por otro lado posee una desventaja que alcanza \$1,260 millones menos que el estatus de estado libre asociado. Sin embargo bajo la estadidad el crecimiento más rápido se daría en el primer año, en

ese periodo el gobierno federal extenderá la paridad en todos los programas federales pero aun no habrá iniciado el pago de impuestos federales. Cuando el nuevo estado comience a pagar los impuestos federales la economía de la Isla experimentará una desaceleración.

En el escenario 2, se mide la disparidad en el comportamiento de las corporaciones 936 bajo cada opción de estatus en términos de que nivel de exportaciones que requeriría tanto la opción de independencia como la de estadidad para obtener un PNB similar al del Estado Libre Asociado. Los resultados se hallan resumidos en la Tabla 6. Dichos resultados indican que en el año 2000 la estadidad provee un margen de \$796 millones en el PNB sobre el obtenido bajo el Estado Libre Asociado. Lo que representa aproximadamente un margen del 10.8 por ciento del PNB. Esta estimación es sustancialmente más baja a la reportada por el CBO y otros estudios. La Republica, por otro lado necesitaría incrementar sus recursos destinados al PNB por casi \$342 millones o el equivalente a 4.7 por ciento del PNB del Estado Libre Asociado.

Recientemente otro autor comenta sobre el impacto fiscal para el gobierno federal de Puerto Rico convertirse en estado, en un trabajo que más bien se dedica a estimar los costos potenciales de establecer en la isla un tipo de bilingüismo como el existente en Canadá. Según Don Soifer (2010), del Instituto Lexington *“...la cuestión de un potencial paso a la estadidad conlleva una serie implicaciones políticas, de costos y contributivas, tanto para Puerto Rico como para EE.UU. Si bien muchos de los detalles esenciales para la estimación de costos precisos dependen de decisiones políticas y factores que aún no han sido deliberados, el conocimiento existente es suficiente para demostrar que estos*

*costos serán sustanciales. Por ejemplo, el Comité Conjunto del Congreso (en relación a contribuciones) proyectó en 2006 que el posible impacto el “Impuesto a las Ganancias sobre Ingresos” para los individuos de Puerto Rico sería de \$2.7 billones para cada uno de los primeros 5 años siguientes a la estadidad, y \$5.2 billones para cada año subsiguiente. En adición, el posible ajuste al Programa de Asistencia Federal para Puerto Rico podría fácilmente duplicar los \$1.76 billones recibidos en el año fiscal 2009.”* También se debe tomar en cuenta los costos potenciales relacionados con la expansión de un idioma bilingüe oficial en los EE.UU. Un movimiento hacia el modelo canadiense parece la dirección política más lógica tomando en cuenta las circunstancias presentes. Pero el bilingüismo canadiense está basado en un marco legal y regulatorio muy complejo, que ha sido construido a lo largo de varias décadas, los costos potenciales de un sistema similar en los EE.UU. alcanzarían los \$27.7 billones, unos \$85 por persona- una importante consideración tomar en cuenta.

En otro estudio realizado por el GAO en 1996 (GAO, 1996), se estiman impactos fiscales y se enfatizan los Créditos Contributivos Ganados (EITC<sup>7</sup> por sus siglas en Ingles). Según este estudio si las características de la población de contribuyentes de Puerto Rico fueron las mismas en el año 1995 como lo fueron en 1992 , se estimó que el conjunto de sus obligaciones impositivas federales neto después de restar EITC (“Earned Income Tax Credit) habría sido alrededor de \$49 millones en virtud de las normas fiscales estadounidenses que se habían adoptado a partir de finales de 1995. La deuda tributaria total en ausencia de EITC habría sido alrededor de \$ 623 millones, pero los contribuyentes puertorriqueños habrían obtenido un total de alrededor de \$574 millones de EITC.

---

<sup>7</sup> Earned Income Tax Credit

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

Si las normas fiscales federales actuales hubieran estado en vigor en Puerto Rico en el momento, es probable que algunos de los residentes de Puerto Rico que no presentaron declaraciones de impuestos de Puerto Rico en 1992 habrían tenido un incentivo para presentar declaraciones de impuestos federales porque podrían haber calificado para el EITC reembolsable. Este estudio plantea que no tienen forma de saber con certeza cuántos de estos residentes (*“non-filer”*) reclamarían el EITC. Sin embargo, el GAO derivó un estimado de la cantidad de EITC que podrían haber sido reclamado por los residentes que no estaban legalmente obligados a presentar declaraciones de impuestos en 1992. Se consideró que el número de personas que tenían los niveles de ingresos por debajo del umbral del impuesto sobre el ingreso y estaban exentos de la retención como un límite superior en el número de los declarantes potenciales adicionales. Si todos esos residentes reclamaron el EITC, se calcula que habrían calificado para unos \$64 millones. Si el EITC adicional que podría haber sido reclamado por los residentes

clasificados como “*non-filer*” fueron de unos \$64 millones, el GAO estima que cantidad agregada total de EITC que se habría ganado habría aumentado de cerca \$574 millones dólares a cerca de \$638 millones. Este crédito ganado adicional (EITC) sería suficiente para eliminar los \$49 millones de pasivo neto total de impuestos federales que se estimó existiría para la población que si llenó la planilla. Según este estudio “*una vez más, es importante tener en cuenta que nuestras estimaciones no reflejan otras respuestas de comportamiento potencial a la disponibilidad del crédito o de la imposición del impuesto federal sobre el ingreso.*”

## **LAS OPCIONES POLITICAS Y SU RELACION AL DESARROLLO ECONOMICO**

Algunos de los argumentos más importantes que se discutieron en la década de los noventa que fueron planteados por los propulsores de las diferentes tres alternativas del estatus político los resumen Colón (1998), Meléndez y Ruiz (1998).

Otros hallazgos que enumeran Ruiz y Meléndez (1998), tienen que ver con la posición de los partidos políticos. Por ejemplo, bajo el escenario de la estadidad, la salida de ingresos de Puerto Rico a causa del pago de contribuciones al Tesoro de los Estados Unidos por los individuos y compañías de Puerto Rico podría ser más que compensada por el pago de las transferencias federales que recibirán los residentes de la Isla y las agencias del gobierno. Asumiendo que no ocurra ningún otro evento económico de importancia y que las compañías 936 decidan no reubicar sus operaciones fuera de Puerto Rico, el beneficio fiscal neto, medido en términos de un mayor crecimiento económico, sería mayor para la

estadidad que para la independencia o el ELA. Sin embargo, el incremento en las transferencias podría ser contrarrestado por el efecto negativo de los pagos contributivos federales y por la pérdida que la reubicación de empresas 936 causaría en los ingresos públicos. Por lo tanto, el punto determinante reside en el número y la importancia de las empresas 936 que decidan reubicar sus operaciones o posponer sus inversiones futuras en la Isla. Las acciones que tomen el gobierno y el sector privado para compensar por la incertidumbre que rodea al comportamiento de las empresas 936 cobrarán también importancia. En este estudio también se especifica que La imposición de impuestos a los individuos afectaría no sólo el ingreso personal disponible de los consumidores sino además los ingresos del gobierno estatal. Por lo tanto, los servicios provistos por los gobiernos locales a los contribuyentes se verían también afectados. Además, debemos suponer, por lo razonable, que la economía de Puerto Rico tiene una capacidad máxima de absorber impuestos, y por lo tanto, que el total de los tributos pagados al gobierno, ya federal, ya local, tiene un máximo que de ser excedido afectaría seriamente la economía. Tal máximo debería ser comparable al que se observe en otros estados de la unión con población, ingreso por persona, y nivel de actividad económica semejante a Puerto Rico. Es de conocimiento general que Puerto Rico se compara en población y volumen de actividad económica con muchos estados de la unión, pero que el ingreso por persona esta substancialmente por debajo del estado más pobre. Esta circunstancia hace difícil cualquier comparación. Sin embargo, podemos especular que el ELA ya impone a la ciudadanía cerca del máximo de tributo permisible bajo cualquier fórmula política, y que un aumento en tributación federal conllevaría por necesidad una reducción comparable en los impuestos recaudados por el ELA.

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

### **Cuantificación de Impactos.**

En la literatura revisada existen algunos trabajos que ofrecen estimados sobre el posible costo a los Estados Unidos de concedérsele a Puerto Rico igualdad en los programas de asistencia federal. Uno de los estudios más importantes es el de Donald W. Keifer (1977), basados en datos para el 1975. La oficina de Presupuesto del Congreso en su estudio del 1990 (GAO, 1990, 1987) también realizó estimados relacionados a este tema. En el estudio para el 1987 se estima que la paridad en estos programas le costaría a los Estados Unidos un billón de dólares, lo cual que para ese año (1983) hubiese significado un 30% del total de las transferencias netas recibidas por Puerto Rico. En el estudio del 1990 (GAO, 1990, p.14) esta oficina estima que, en ausencia de cambios en el comportamiento económico, los pagos efectuados por los Estados Unidos a Puerto Rico relacionados a los pagos de transferencias netas aumentarían a \$1.7 billones en el año fiscal 1992 y aumentaría a \$3 billones en 1995. En términos del presupuesto federal estos pagos podrían ser parcialmente compensados por los impuestos recibidos de Puerto Rico y por las corporaciones de los Estados Unidos

como resultado de la pérdida de los beneficios recibidos bajo la sección 936<sup>8</sup>. También se especifica (aunque no se estudia en su escrito) que aumentos en fondos para programas de bienestar social y en tasas marginales de impuestos junto a migrantes potenciales que permanecerían en la isla en vez de emigrar a los Estados Unidos podría reducir el incentivo al trabajo (GAO, 1990, página15). Otra implicación de la estadidad bajo el S. 917, según este estudio, el aumento en transferencias netas en Puerto Rico excedería el aumento en el pago de impuestos recibidos por los Estados Unidos de residentes y corporaciones locales. Hexner, Glenn-Jenkins, et al, (1993), argumentan por el contrario, que el concepto que tiene el CBO de la economía de Puerto Rico bajo la estadidad se basa primeramente en la eliminación de los beneficios otorgados a las empresas 936 y a los cambios en las transferencias federales a la isla. Sin embargo, los supuestos que respaldan sus proyecciones son irreales en varias de los supuestos claves. Por ejemplo, su modelo, no incluye ningún aspecto relacionado al hecho de que Puerto Rico pueda alterar su estrategia económica tomando medidas para compensar la terminación de la sección 936, además que no toma en cuenta el cambio en la percepción que tendrían los inversionistas de Puerto Rico como estado integrado a los Estados Unidos tanto políticamente como económicamente. El estudio concluye que las áreas económicas que se consideraron se verían más afectadas con cada cambio político propuesto ante el Congreso de los Estados Unidos como por ejemplo el crédito contributivo extendido por la Sección 936 del Código de Rentas Internas Federales; los impuestos y las transferencias federales al ELA y a

---

<sup>8</sup> En palabras del GAO "from the U.S. government to Puerto Rico under entitlement programs could increase by \$1.7 billion in fiscal year 1992, an amount that rises to \$3 billion per year in fiscal year.... In terms of the federal budget, these increased payments would be partially offset by higher taxes received from Puerto Rico, and from U.S.-based corporations as a result of their loss of Section 936 benefits



las personas; la migración; y el impacto de estos cambios en la economía de los Estados Unidos.

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

## **DESARROLLO ECONOMICO**

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

La estabilidad económica y política de los años cincuenta y sesenta contribuye en gran medida a restarle importancia al tópico del status político. Sin embargo, es precisamente para finales de la década del sesenta cuando comienza a hacerse evidente el desgaste en los pilares que sostuvieron la expansión

económica y la estabilidad política durante las décadas anteriores. Los costos de producción—particularmente los costos de energía eléctrica y mano de obra—aumentan rápidamente en comparación a otros países en vías de desarrollo. Los inversionistas norteamericanos comienzan a favorecer otros países desarrollados para menoscabo de los países en desarrollo. La competencia en los mercados globales, particularmente en los Estados Unidos, se intensifica. Además, el crecimiento de la deuda pública puertorriqueña limita enormemente la capacidad del ELA para promover inversiones otorgando subsidios al sector privado. La desintegración de los elementos que habían servido de base a la estabilidad económica en décadas anteriores refleja, en parte, una búsqueda de alternativas políticas. Esto explica en parte el apoyo popular que la estadidad recibe durante los años setenta y ochenta (Meléndez 1990).

Durante las dos décadas del 1979 al 1980 y 1980 al 1990 La iniciativa de política pública más importante fue la reforma del sistema de subsidios tributarios dirigidos a fomentar la inversión norteamericana en industrias manufactureras en Puerto Rico. El Código de Rentas Internas de los Estados Unidos fue enmendado en 1976 para permitir que las empresas norteamericanas que operaban en Puerto Rico pudieran repatriar sus ganancias exentas de contribuciones federales. La Sección 936—como popularmente se conoce esta sección del Código de Rentas Internas de los Estados Unidos que otorga el crédito contributivo—ha favorecido la inversión de capital y el empleo en empresas de alta tecnología. Durante los años ochenta, la expansión del empleo industrial y la estabilidad del mercado estadounidense contribuyeron, sin duda alguna, al crecimiento económico sostenido y a la reducción del desempleo en Puerto Rico.

En la economía de Puerto Rico, la dependencia que este sector industrial tiene por este arreglo tributario es tal que podemos, sin reserve alguna, referirnos al período comprendido por las últimas dos décadas como el período de la Economía 936, de la misma forma que nos referimos a las primeras dos décadas de la postguerra como el período de Operación Manos a la Obra (Meléndez y Ruiz 1998).

La ironía de trazar tal paralelo estriba en que el modelo de la Economía 936 plantea una serie de interrogantes no muy diferentes—en lo que respecta a su viabilidad como modelo de crecimiento económico a largo plazo—de las que se plantearon durante el período de discusión pública anterior a la consulta plebiscitaria de 1968, que culmina precisamente con la implantación de reformas en las políticas de incentivos tributarios a las industrias que operan en el país. Los beneficios tributarios que otorga la Sección 936 han sido enmendados en 1982, 1986, y más recientemente en 1993. En cada una de estas ocasiones el Congreso de los Estados Unidos ha impuesto mayores restricciones a los beneficios tributarios que permite la ley.

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

El Profesor Javier Colón (1997), concluye que las reformas económicas propuestas por los partidos responden a dos visiones diferentes de cómo reformar el sistema político para estimular en el país el desarrollo económico a largo plazo. La primera, defendida por los simpatizantes de la estadidad, propone un mayor grado de integración a la economía de los Estados Unidos. La segunda, defendida por autonomistas e independentistas, propone un mayor grado de integración a la economía global, particularmente a Europa y Japón—los nuevos centros de poder económico internacional. Colón lleva a cabo un análisis económico en el contexto del fenómeno de la globalización que es muy relevante en el momento actual. En la sección de su trabajo “ *el debate del estatus y la economía global*” discute que el debate Congreso de 1989 al 1991, se desprende la existencia de solo dos visiones principales sobre el desarrollo económico futuro de Puerto Rico (1) integración política y económica a los Estados Unidos y (2) mayor autonomía para poder obtener las ventajas de las nuevas tendencias de la economía mundial, “ *estas dos trayectorias de desarrollo político y económico con gran probabilidad dominarán futuras discusiones sobre el estatus durante el curso de este siglo*” (Meléndez & Ruiz 1998)<sup>9</sup> .

La inserción de la isla en el proceso de globalización es uno de los aspectos discutidos por varios autores como uno de los aspectos que afectan el desarrollo económico de Puerto Rico. En un artículo publicado por Juan Clar este comenta que: “ *...aunque el Estado Libre Asociado de Puerto Rico se convirtió en un modelo ejemplar de rápida industrialización y democratización en la década de*

---

<sup>9</sup> En sus propias palabras, “the 1989-1991 congressional status debate illustrated the existence of only two major visions of future economic development. These two visions--complete political and economic integration to the United States vs. greater autonomy to take advantage of perceived new global economic trends--are at the heart of the current debate. These two paths of political and economic development are likely to dominate future status discussions in the course of this century.”

*1950, su principal defecto como un modelo para el siglo XXI se puede atribuir a las barreras que este impone a la capacidad del territorio para internacionalizar su sociedad y la economía. En una época posterior a la Guerra Fría, existe signos claros de que la isla no ha adoptado plenamente los beneficios de la globalización--- el noventa por ciento del comercio de Puerto Rico es sólo con Estados Unidos, debido a que las políticas de comercio federales se hacen para satisfacer los intereses de EE.UU. y Puerto Rico está sujeto a las leyes aduana de Estados Unidos. Las barreras comerciales han impedido la plena integración de la isla a los mercados globales y el desarrollo de industrias competitivas a nivel mundial. Además, gran parte del sector privado se ha basado en la manufactura y las industrias farmacéuticas a cargo de empresas de EE.UU. y un sector turístico orientado a los estadounidenses. Además la estrategia crecimiento económico de los gobiernos locales se ha centrado históricamente en atraer inversiones extranjeras y de Estados Unidos. Esta política miope ha dado lugar a una falla en el desarrollo de sectores locales exportadores competitivos.” (Clar, 2013).*

En un escrito reciente por Dietz, relacionado con la estrategia de desarrollo económico adoptada en la isla a partir de 1948, presenta un análisis detallado de la subida y la caída de la Operación Manos a la Obra. El principal fracaso del programa “Manos a la Obra” es su dependencia casi total de la inversión directa no-local (Americana) para promover el desarrollo industrial. Dietz compara la experiencia de los “*Tigres de Asia Oriental*” y Puerto Rico para demostrar cómo mediante la promoción de la iniciativa empresarial local, los primeros superaron este último a pesar de ser igualmente pequeñas economías abiertas. Basándose en la inversión extranjera directa (IED) como motor de desarrollo, dio lugar a “*una trayectoria adversa dependencia*” para Puerto Rico (Dietz, 2003). Al recomendar

que el gobierno de Puerto Rico promueva políticas similares a los tigres de Asia oriental, y que la isla se convierte en "*el Singapur del Caribe*", para estimular el crecimiento económico. Dietz asume que el gobierno del Estado Libre Asociado tiene la capacidad de promover políticas económicas nacionales, o cuasi nacionales, para promover el desarrollo económico. Él no ignora las restricciones coloniales pero cree que se pueden superar mediante la política hábil de decisiones. El diagnóstico de Dietz del fracaso de la Operación Manos a la Obra resume el componente económico de la paradoja de Puerto Rico: a pesar de los más de cincuenta años de desarrollo industrial, el rendimiento de la economía de Puerto Rico va a la zaga de pequeñas economías comparables (Citado en Pantojas, 2005).

La CEPAL coincide en aspectos importantes con Dietz. Según este informe "El desarrollo limitado de la industria de capital local, fuera de las actividades de servicios y comercialización de bienes, y la escasa participación de los empresarios puertorriqueños en el comercio exterior, ha sido uno de los resultados menos favorables de la estrategia seguida en la segunda mitad del siglo XX. Puerto Rico exhibe el dualismo de ser una economía eminentemente exportadora y a la misma vez casi desprovista de empresas locales exportadoras; ésta es una de las dimensiones del desarrollo que más preocupa a los puertorriqueños. Existe una aguda conciencia de la importancia de fortalecer la industria de capital local y proyectarla hacia los mercados externos, sobre todo en el entorno actual caracterizado por acuerdos y negociaciones comerciales como el TLCAN, el CAFTA y el ALCA" (CEPAL, 2004). Según esta agencia la experiencia puertorriqueña ilustra tanto las ventajas como los riesgos de una estrategia de desarrollo que asigna un papel principal a la manufactura de capital

externo. Si bien se ha logrado establecer una base industrial importante y competitiva en muchas ramas, se ha visto que no es conveniente ni deseable que la competitividad descansa casi exclusivamente en un número reducido de industrias manufactureras de alta tecnología, máxime si éstas tienen una red limitada de conexión con el resto de la economía y su capacidad de generar empleo también es limitada. Se desprende también de esta experiencia que el desarrollo de los eslabonamientos industriales y la transferencia de tecnología, que son los beneficios potenciales más importantes de la atracción de capacidad industrial del exterior no son necesariamente procesos automáticos, sino que requieren la implantación de políticas públicas que las hagan posibles y las promuevan.

Abundando sobre los eslabonamientos industriales, Ruiz & Wolff han llamado la atención sobre la naturaleza "*de enclave*" de las industrias de exportación de Puerto Rico, que se basan en gran medida en las EE.UU. en las importaciones de insumos intermedios y producción y para la exportación y que generan pérdidas sustanciales por filtraciones ocasionadas por las importaciones ("*import leakages*"). Las industrias de exportación siguen funcionando básicamente como sucursales de los sus propietarios estadounidenses, y aún no se han integrado plenamente en la economía local de Puerto Rico. Las industrias manufactureras en Puerto Rico han permanecido aisladas del resto de la economía local y han generado pocos empleos. Se caracterizan por las filtraciones hacia afuera de importación bajos multiplicadores de empleo. Esto sigue siendo cierto a pesar de un modesto grado de sustitución de importaciones de insumos en la producción de productos de exportación entre 1967 y 1987. Por otra parte, los productos manufacturados han experimentado, con mucho, el más rápido crecimiento de la productividad total (del trabajo total (5.7 % por año durante el

período 1967-1987). Aunque esto es beneficioso para el crecimiento general de los ingresos per cápita y de la competitividad internacional de las industrias puertorriqueñas, no ayuda mucho en la creación de nuevos puestos de trabajo. Se recomienda un cambio en la estrategia de desarrollo, a una que ponga mayor énfasis en atraer más industrias intensivas en el uso de mano de obra y sectores que pueden basar su producción en los insumos producidos en Puerto Rico (Ruiz & Wolff, 1996).

## **VISION DE LOS PARTIDOS POLITICOS**

### **La Independencia**

En los artículos del profesor Colon (1998) y Meléndez & Ruiz (1998), se resume los argumentos que los proponen los defensores de las tres fórmulas de estatus políticos del país. Según Colón (1993), “la visión de desarrollo económico bajo la independencia que el PIP defendía en el Congreso de Estados Unidos es de una operación capitalista más costo-efectiva; menos dependiente en transferencias federales, y apartada de la dependencia de incentivos industriales relacionados a impuestos federales. Es la visión de una economía independiente disfrutando de una base de inversión externa más diversa junto a una floreciente clase capitalista interna. El actual liderato del Partido Independentista Puertorriqueño (PIP) ve la independencia como una pre-condición política al lanzamiento de una política industrial similar a las implementadas por países recién industrializados, como Taiwán y Singapur. Es, en su punto de vista, la manera más efectiva de volver a ganar autonomía del estado, perdida durante el proceso de industrialización. El Congreso mostró interés en negociar aspectos específicos de la transición a la total independencia, y compromiso público de implementar esas medidas de transición



en caso de una votación favorable a la independencia. La opción por independencia hizo ganancias sustanciales en el curso del proceso plebiscitario.

Como resultado, los líderes pro-independencia ganaron mayor credibilidad en Puerto Rico, en el Congreso de los Estados Unidos y en la prensa estadounidense, a pesar de que esa credibilidad no se tradujo en mayor apoyo electoral. Lo que es significativo es que los Estados Unidos reconocieron que medidas de transición deben ser puestas en marcha para asegurar la continuación de un programa de Seguridad Social puertorriqueño y otros programas de pensión. Los Estados Unidos también ofrecieron seguridad de que continuarían respetando los derechos federales de los individuos (empleados federales y pensiones militares, por ejemplo) después de la proclamación de independencia.

Por otro lado Meléndez y Ruiz (1998), resumen aspectos económicos que propulsan los seguidores de la independencia. Según estos autores los proponentes de la independencia por el otro lado argumentan que el proceso de integración económica con los EE.UU. ha llegado a su límite. Reconociendo que una moneda, un mercado y una ciudadanía en común han jugado un papel importante en el crecimiento económico de las décadas pasadas, ellos mantienen que la situación nacional e internacional ha evolucionado de manera tal que demanda una nueva estrategia económica y un acuerdo político totalmente diferente. Primero, ser parte del sistema arancelario de EE.UU. ya no constituye una ventaja. En el Acuerdo General de Tarifas e Intercambio (GATT)<sup>10</sup>, como en otros tratados internacionales como la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (CBI por su siglas en

---

<sup>10</sup> GATT – General Agreement on Tariffs and Trade

inglés)<sup>11</sup> y el Tratado de Libre Comercio de Norte América (NAFTA por sus siglas en inglés)<sup>12</sup>, las barreras arancelarias se han reducida drásticamente para la mayoría de los productos importados. Segundo, el Congreso ha extendido privilegios a otros países, los cuales muchos de sus productos compiten con los de Puerto Rico en el mercado estadounidense. Además, Puerto Rico ya no puede competir con otras áreas por las inversiones extranjeras en calidad de proveedor de mano de obra barata. Sin embargo, todavía puede ofrecer mano de obra capacitada junto con una infraestructura avanzada en materia de transportación, comunicaciones y finanzas

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

Los independentistas también defienden la idea de que la independencia proveerá instituciones legales y políticas más adecuadas para la negociación de tratados comerciales. También hará posible el desarrollo de políticas arancelarias atractivas para la inversión extranjera y la promoción de los intereses de la Isla en

---

<sup>11</sup> CBI – Caribbean Basin Initiative

<sup>12</sup> NAFTA – North America Free Trade Agreement

los mercados internacionales. La independencia permitirá que Puerto Rico compita efectivamente con los países industriales pero aún en desarrollo. Este reordenamiento en el Mercado internacional, insisten los líderes independentistas, solo puede darse si las restricciones impuestas por el sistema económico de EE.UU., particularmente en base a regulaciones arancelarias, impuestos federales y obligaciones, estructura salarial, regulaciones ambientales, comunicaciones, derechos de propiedad y otros, son removidos.

Uno de los autores que contribuyeron con un artículo al estudio editado por Melendez y Ruiz fue el que representó al Partido Independentista Puertorriqueño, el Lic. Erik Negrón (Melendez & Ruiz, 1998, pp. 323-358). Según este autor La independencia podría significar una eventual retirada de las transferencias de programas federales netas que actualmente aplican a Puerto Rico. Sin embargo los beneficios de tales transferencias, y/o cualquier ventaja económica adicional que pueda provenir de la relación subsidiaria con EE.UU. pueden ser más que compensados por las opciones comerciales y empresariales que podría brindar la soberanía política. Importaciones baratas, más y mejor acceso a una gama de exportaciones, capital y crédito en el mercado internacional, junto a la capacidad de adaptar reglas e incentivos locales a las necesidades específicas que requiera la economía puertorriqueña. Ésta podría ser la fórmula para el escape al lento crecimiento económico en las últimas dos décadas en Puerto Rico. La visión sólo desde el punto de vista contributivo sobre el dilema del estatus de Puerto Rico es una muy limitada, inclusive desde el punto de vista estrictamente económico. El análisis económico, de hecho, siempre sacrificará precisión, hasta el punto de no permanecer muy “*pura*”. La vida económica no

puede desvincularse de las realidades sociales, políticas e incluso psicológicas que afectan a la sociedad.

### **Argumentos económicos a favor de la estadidad**

Para los impulsores de la estadidad, la integración política y económica con EE.UU. proveerá a Puerto Rico de pilares sólidos para un crecimiento económico sostenido. Los inversionistas se verán atraídos por las ventajas contributivas que se les ofrecerá a las corporaciones estadounidenses operando en la Isla; una abundante, relativamente barata y altamente calificada fuerza laboral; una infraestructura financiera altamente desarrollada, un sistema de transportación y comunicación; una localización geográfica estratégica; lazos industriales y comerciales con América Central y el Caribe; un capital cultural que mejora los prospectos de la Isla en convertirse en un centro regional de servicios y comercio; y la belleza natural de sus alrededores hacen de la Isla un atractivo vacacional en el mercado turístico internacional. Estas ventajas, junto con los beneficios políticos de la asociación con los EE.UU. (como aranceles en común) y la protección de un sistema monetario y legal en común sobrepasan las ventajas que ofrecen los otros países en vías de desarrollo los inversores estadounidenses. Añadiendo que por estas ventajas corporativas, Puerto Rico puede competir en términos iguales con cualquier otro estado de la Unión (Finn 1983; Hexner et al.1993; McKee, 1990).

Los que apoyan la estadidad defienden que la estadidad es la mejor alternativa al modelo económico del Estado Libre Asociado, que depende en gran parte de las exenciones contributivas provistas por la Sección 936. Para un gran

número de “*estadistas*”, la Sección 936 ya ha cumplido con su utilidad para la economía de Puerto Rico (Hexner et al, 1993). Ellos defienden, en particular, que la incertidumbre causada por la inhabilidad para predecir la duración de los beneficios contributivos, promueve un clima de inestabilidad. Esta incertidumbre, la cual afecta las inversiones de EE.UU. en la Isla, continuó mientras un grupo significativo en el Congreso de EE.UU., la administración federal y el liderato de los partido políticos estadounidenses vieron a la Sección 936 como un subsidio excesivo para solo un puñado de corporaciones. Los impulsores de la estadidad argumentan que la estadidad proveerá unos pilares completamente diferentes para la inversión y el crecimiento económico sostenido.

Otro argumento clave que hacen los estadistas es que, en el corto plazo la estadidad va a traer una paridad fiscal en los programas de asistencia pública federale. Esta mejora en las transferencias federales a la economía puertorriqueña compensará cualquier eventualidad potencial que alente el crecimiento económico a medida que se valla eliminando los beneficios fiscales Sección 936. La estadidad va a requerir ciertas medidas como la reducción del aparato gubernamental y la adopción por parte del Congreso de un programa de transición económica. Los estadistas concluyen que una transición a la estadidad es el resultado inevitable de la erosión del modelo económico del Estado Libre Asociado y el uso de las exenciones fiscales federales como un mecanismo de promoción de inversiones a largo plazo. El argumento económico central de los defensores de la estadidad es que la integración económica y política con Estados Unidos proveerá una base sólida para el crecimiento económico a largo plazo. La inversión de empresas estadounidenses en Puerto Rico se fundamentaría en las ventajas corporativas que la Isla ofrece: una fuerza de trabajo altamente diestra,

abundante, y relativamente barata; una infraestructura financiera, así como redes de transportación y comunicaciones altamente desarrolladas; una posición geográfica estratégica, relaciones industriales y comerciales con Centro América y el Caribe y una herencia cultural que permite a la Isla convertirse en un centro regional de comercio y servicios; y una belleza natural que permite a la Isla competir en el mercado internacional de turismo. Estas ventajas, en combinación con las garantías que acarrea la afiliación política a los Estados Unidos—tales como la liberación tarifaria, la protección de un sistema legal y la moneda común—sobrepasan las ventajas comparativas que puedan ofrecer a los inversionistas estadounidenses otros países en desarrollo. Más aún, las ventajas comparativas de Puerto Rico le permitirían competir en condiciones de igualdad con otros estados de las unión (Finn, 1983; Hexner, et.al. 1993; McKee, 1990).

Hexner & Jenkins (1993), argumentan que la estadidad representa una alternativa al modelo económico del ELA el cual se fundamenta, en gran medida, en la exención contributiva que provee la Sección 936. De acuerdo a un número creciente de ellos, la Sección 936 ha agotado su utilidad para la economía de Puerto Rico (Hexner, et.al. 1993). En particular, la incertidumbre que ocasiona el no poder predecir por cuánto tiempo se extenderán los beneficios contributivos conduce a un clima de inestabilidad que afecta adversamente la inversión en Puerto Rico. Esta inestabilidad continuará mientras sectores importantes en el Congreso de los Estados Unidos, la administración del gobierno federal, y el liderato de los partidos políticos norteamericanos perciban la exención contributiva que ofrece la Sección 936 como un subsidio excesivo, que no afecta sino a un grupo reducido de industrias. La estadidad, arguyen sus partidarios,

proveerá un fundamento completamente distinto para la inversión y el crecimiento económico a largo plazo.

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

El profesor Javier Colón (1998), también asume la visión de los propulsores de la estadidad. Comenta este autor que los defensores de la estadidad trataron de convencer al Congreso de los Estados Unidos que Puerto Rico está listo “para mantener un gobierno estatal y contribuir su justa parte a la operación del Gobierno Federal”, y que Puerto Rico estaba listo para ser incorporado inmediatamente a los Estados Unidos. Ellos también querían demostrar al Congreso que la relativa falta de desarrollo económico de Puerto Rico es un corolario de la condición política inferior sufrida por la Isla. El hecho de que los puertorriqueños son ciudadanos americanos de “*segunda clase*” los cuales no pueden votar por el presidente de los Estados Unidos y los cuales no tienen representantes ni senadores en el Congreso es visto como el mayor impedimento

para el desarrollo económico de la Isla. Ellos visualizan el proceso de integración política y económica a los Estados Unidos como irreversible. Ellos postulan que la única manera de lidiar con la pérdida de poder político efectivo es integrar completamente a Puerto Rico al proceso de toma de decisiones federal en igual condición que el resto de los estados.

En su punto de vista, la estadidad abre el camino a la participación plena en programas federales sin los topes actuales impuestos por el Congreso de Estados Unidos sobre la base del estatus de Puerto Rico como un territorio no-incorporado. La estadidad daría a la Isla nueva visibilidad en el escenario doméstico e internacional, atrayendo nueva inversión y oportunidades económicas, mayormente de otros estados de la Unión. Permitiría también una transformación estructural de la economía. La estadidad permitiría a Puerto Rico eliminar su dependencia del sector manufacturero en incentivos contributivos, los cuales forman actualmente la piedra angular de la economía. Con este mensaje de igualdad política y bonanza económica están confiados que pueden prevalecer en cualquier consulta electoral futura. Esta es la razón principal por la que auspician activamente un plebiscito en 1993 para determinar la preferencia de los votantes puertorriqueños a la pregunta del estatus. Su eslogan ideológico más importante es que no hay otro estado tan pobre como Puerto Rico.

Al mismo tiempo, la propuesta política impulsada por los defensores de la estadidad estaba fundamentada en un programa económico caracterizado por los siguientes objetivos: 1) atraer empresas estadounidenses por los salarios más bajos de la fuerza laboral puertorriqueña, y por la posibilidad de usar a Puerto Rico como una base exportadora a América Latina. La expansión de la inversión



doméstica también sería propulsada por la representación política del nuevo estado en el Congreso; 2) transformar la estructura económica de la Isla en un centro regional de servicio de alta tecnología para el resto del Caribe y América Latina; 3) expandir el turismo tomando ventaja de la gran cantidad de turistas estadounidenses que “*prefieren ver América primero*”, y 4) revitalizar la “*agricultura comercial de productos tropicales*”.

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

Por otro lado en escrito a favor del estatus político de las Estadidad el señor Beltram Finn argumenta sobre lo que sería la economía de Puerto Rico ya concedida la estadidad (Finn, 1980, 1983). Finn proyecta como luciría la economía de Puerto Rico 20 años después de la estadidad y discute algunas de las medidas de transición que se necesitarían implementar. Para llevar a cabo esta proyección. Finn argumenta que se deben examinar las características económicas fundamentales de Puerto Rico analizando su dotación de recursos y sus ventajas comparativas. Según Finn, el recurso más importante en ese entonces, como también lo es en el presente, lo es sus recursos humanos. En 20 años Puerto Rico todavía gozará de mano de obra abundante, mientras en los Estados Unidos habrá escasez de este recurso. De este modo, Puerto Rico tendrá una ventaja comparativa debido a que el salario promedio de su fuerza trabajadora

relativamente diestra será más bajo que en los Estados Unidos. Otros importantes recursos son el clima, el cual contribuye al crecimiento de la agricultura y el turismo; y recursos minerales, especialmente el cobre, níquel y otros que podrían ser desarrollados. La economía será más balanceada a medida que el sector de la manufactura y el gobierno se conviertan en sectores menos importantes mientras la participación del turismo y la agricultura crece. Sin embargo, Antes que esto ocurra habrá que hacer ajustes significativos en la economía de Puerto Rico y el gobierno en el proceso de transición hacia la estadidad. Se debe considerar implantar algunas medidas para que el proceso hacia la estadidad se facilite y Finn sugiere alguna de estas. Por ejemplo, como Puerto Rico no está integrado totalmente a la economía fiscal de los Estados Unidos, los programas contributivos federales pueden ser implantados gradualmente; los programas de exenciones contributivas que han sido otorgados para aumentar la inversión en la isla deben ser continuados hasta cierto tiempo límite. El Congreso, que en el pasado ha otorgado a los nuevos Estados, podría hacerse cargo de la deuda pública de Puerto Rico. Algunas regulaciones relacionadas a la transportación de mercancías actualmente en existencia, podrían ser eliminadas ahora que se reduzcan los altos costos de transportación que sufre la isla. A la larga, piensa Finn, el gobierno local reducirá su presupuesto y lo ajustará a los existentes en otros estados.

Oponentes a la estadidad en desacuerdo con el análisis de Finn argumentan que los asuntos cruciales no envuelven la cantidad disponible de fondos federales o las entradas de capital, sino que el tipo de sociedad que quieren los puertorriqueños. En segundo lugar, el tipo de economía post estadidad que describe Finn sería una frágil y sería dependiente de transferencias federales y

otros tipos de asistencia especiales. En tercer lugar, el recurrente argumento de exceso de mano de obra (“*surplus labor*”) implica salarios comparativos menores. ¿Sería ético basar la estrategia de desarrollo económico en salarios bajos? (citados en J. Heine y Bárbara Mauger, 1980)

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

Puerto Rico no ha convergido hacia la más rica economía estadounidense, como Misisipí, a pesar de los cercanos lazos económicos, geográficos y políticos con los Estados Unidos. Solo la total integración de la estadidad estrechará la brecha. Estudios recientes sobre crecimiento económico indican que los estados crecen 2% más rápido que los territorios debido a su total integración con la economía estadounidense y su sistema político. Si Puerto Rico se hubiera hecho estado en 1955, sus residentes hubieran estado ganando \$6000 más por año para 1994 que bajo el estatus del Estado Libre Asociado, asumiendo solo una tasa de

convergencia moderada. Alternativamente, si Puerto Rico se hubiera convertido en estado en 1994, el ingreso real per-cápita hubiera crecido \$1,343 más para el año 2000 que con el estatus del Estado Libre Asociado.

El argumento de sentido común es mejor representado desde la perspectiva de un inversionista. Desde la perspectiva de un inversionista, “tú inviertes en un estado de Estados Unidos o en una entidad extranjera. Debido a que Puerto Rico no es un estado de Estados Unidos, es considerado por inversionistas potenciales como una entidad extranjera y cae en la categoría no exacta”. Lo nebuloso e incierto del estatus político de Puerto Rico prueba ser una creciente desventaja en un mundo de globalización en escalada y la expansión del libre comercio. Según la competencia por inversión entre economías en desarrollo se intensifica, la estadidad pondría a Puerto Rico aparte de otras potenciales localizaciones en el Caribe, América Latina, y a través del mundo. La estadidad proveerá la seguridad y estabilidad para atraer la inversión y guiar el crecimiento económico de Puerto Rico, completo acceso al más amplio mercado en el mundo, y el final a la incertidumbre que enfrentan los inversionistas con respecto a próximas reglas del juego.

En conclusión Hexner y Jenkins plantean que Puerto Rico mismo se beneficiaría de la estadidad por el aumento en fondos federales, según los ciudadanos estadounidenses en la Isla comiencen a recibir beneficios comparables a los de los ciudadanos en el continente. Estimados indican que la estadidad traería a la Isla \$1.4 mil millones (billones) adicionales en fondos federales y costará \$720 millones en impuestos a corporaciones que no están bajo la sección 936 y a individuos, dando lugar a un beneficio neto. También puede ser falaz

considerar estos aumentos en gasto federal como un costo de la estadidad en comparación al Estado Libre Asociado. Parece poco probable que grupos ciudadanos, y grupos Hispánicos en particular, permitan que la gran disparidad entre los beneficios recibidos por ciudadanos americanos en Puerto Rico y ciudadanos en el continente continúe aun si el estatus actual persistiera. En suma, el ritmo del crecimiento de Puerto Rico gira en torno a su completa integración a la economía estadounidense, es decir a través de la estadidad. El antes privilegiado estatus comercial de Puerto Rico está siendo rápidamente erosionado por aranceles disminuyentes bajo NAFTA y el GATT. Inversionistas potenciales de los Estados Unidos y otras partes no apreciarán el nebuloso estatus político de Puerto Rico como una fuente de ventaja económica. Mirando hacia el siglo 21, la estadidad posicionará a Puerto Rico claramente aparte de economías en desarrollo en el Caribe y América Latina y lo hará una parte inequívoca de los Estados Unidos. La estadidad conducirá un crecimiento más rápido a través de la completa integración con la economía de los Estados Unidos y permitirá a Puerto Rico optimizar su importante crecimiento potencial. Crecimiento económico más rápido bajo la estadidad significará ingresos más altos para ciudadanos estadounidenses en Puerto Rico, y los ingresos más altos traerán más ingresos contributivos al Tesoro de los Estados Unidos (Hexner, Glenn Jenkins, et al, 1993).

Hexner y Glenn Jenkins (1993), usan un argumento desarrollado en la tesis doctoral de Fernando Lefort para respaldar la opción de estadidad para Puerto Rico (resumida en Lefort, 1997). El señor Lefort trata de aplicar la teoría de convergencia (estudiada bajo la disciplina de la teoría del desarrollo económico) al problema del estatus político de Puerto Rico. Según este autor “*Las ideas que dan*

*forma a nuestro estudio sobre el costo del Estado Libre Asociado para Puerto Rico se conoce como teoría de crecimiento convergente. Aplicadas a Puerto Rico, estas ideas ayudan a formular una respuesta a la pregunta sobre cuáles son los costos de oportunidad del Estado Libre Asociado para Puerto Rico”.* Según este autor a medida que una economía comienza a converger con otra economía más rica, ésta inicialmente experimentará altas tasas de crecimiento hasta que valla alcanzando a la economía más rica, de ahí en adelante su crecimiento se tornará más lento a medida que continúe disminuyendo la brecha de ingresos per cápita con la economía de mayor desarrollo.

La conclusión principal de este estudio es que la economía de Puerto Rico no converge con el nivel estable de ingreso per cápita de EE.UU. Otros tres resultados significantes fueron:

- El efecto de integración de la estadidad es, de hecho, una variable vital económica y política. Esta explica la escasa convergencia de Puerto Rico con los EE.UU.
- El costo del estado libre asociado es enorme. En 1994 el puertorriqueño promedio estaría recibiendo en ingresos \$6,000 al año, si Puerto Rico hubiese convergido con el nivel de ingreso per cápita del estado de Misisipí (el estado más pobre de la Unión).
- Sin la estadidad, Puerto Rico nunca evolucionará económicamente lo suficiente como para converger con la economía de EE.UU. continental. Por la escasa convergencia económica, la estadidad, representa económicamente hablando, una encrucijada entre nadar para salir a flote o hundirse.

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

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

Por último en un estudio encomendado por el Partido nuevo Progresista (McKee, 1990) se estiman “las consecuencias de tres supuestos muy conservadores sobre el desarrollo económico del nuevo estado: (1) que sólo se obtiene el 25 por ciento del promedio per cápita de inversión extranjera directa que recientemente se ha producido en los estados continentales, (2) que las ganancias de la industria del turismo bajo la condición de estadidad suma sólo el 25 por ciento del auge experimentado por Hawái después de la condición de Estado, y (3) que, en términos de la contratación federal y el empleo, aumentan hasta la parte inferior de la lista de estados.

Estos tres supuestos solos - sin el turismo " milagro", no nuevas industrias, sin la rápida expansión del sector de servicios fuera del turismo, no compensación de retorno de la inversión del continente o decisión sorpresa de las empresas 936 a invertir más que lo que estima el CBO - sólo estos tres supuestos son suficientes para más que compensar la mayor parte de los efectos negativos calculados por la CBO. Incluso en el peor caso de la CBO para la condición de estadidad (al menos en comparación con el ELA) estos supuestos conservadores conforman todos los

puestos de trabajo perdidos y más de la mitad de la diferencia de ingresos . Las razones, incluso las suposiciones conservadoras sobre los beneficios de la estadidad, y que conducen a mejores resultados en comparación con el ELA, son de dos tipos. En primer lugar, la isla tiene una economía pequeña, por lo que los cambios como ven la isla en el continente y actividades hacia ella que son pequeñas para los estándares de la parte continental pueden tener impactos considerables en la isla. En segundo lugar, como hemos demostrado , los beneficios de 936 no son simplemente todo lo grande a la economía de la isla , y por lo tanto no son tan difícil de compensar. Y el hecho es, que Puerto Rico no obtiene ahora lo que tiene un Estado”.

### **La visión económica del ELA**

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

El ELA, no obstante, confronta retos de envergadura. En aquel entonces, era sumamente importante mantener la exención contributiva federal pues ésta continuaba jugando un rol crítico en la promoción industrial de la Isla. Las empresas 936 proveían alrededor de cien mil empleos directos en la manufactura,



y probablemente alrededor de dos veces esta cantidad si se consideran los empleos indirectos.

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

Javier Colon (Colon, 1998) comenta que uno de los propósitos principales de esta opción política es mejorar las capacidades del Estado Libre Asociado para regular la actividad económica en un contexto económico global, mientras obtiene al mismo tiempo, paridad de financiamiento federal con el resto de los estados. Las nuevas herramientas políticas y económicas (capacidad para entrar en acuerdos comerciales internacionales, mayor rol del Gobernador para representar a Puerto Rico internacionalmente, participación de la Isla en acuerdos comerciales, mayor capacidad para proteger propiedad intelectual, etc.) ayudaría al Estado Libre Asociado a sobrevivir y crecer en un contexto internacional drásticamente alterado. Con estas enmiendas esperaban obtener “lo mejor de los

dos mundos”: fondos federales, la seguridad de la ciudadanía estadounidense, y las opciones provistas por nuevas áreas de autonomía económica y política. A pesar de su interés en desarrollar aún más el Estado Libre Asociado, el PPD (Partido Popular Democrático) sostiene que estarían en desventaja contra la opción de la estadidad en un proceso electoral. Mientras el partido estadista pueda reclamar que pueden traer una inmediata bonanza económica a través del aumento en gasto federal. A fin de hacer un compromiso para participar y estar en una posición para ganar un plebiscito, el PPD solicitó al Congreso de Estados Unidos una garantía de que habría un campo de juego nivelado en el área crucial del gasto federal bajo estas dos fórmulas de estatus. En el ámbito político, la propuesta inicial o “lista de deseos” que el PPD sometió al Comité de Energía del Senado trataba de limitar las áreas de jurisdicción federal en la Isla enmendando la Ley de Relaciones Federales. Esta propuesta hubiera limitado la intervención federal en esas áreas que no eran inconsistentes con la política federal hacia la Isla.

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

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

### **La visión económica de la independencia**

Los defensores de la independencia, por su parte, estiman que la integración económica a los Estados Unidos ha llegado a su límite. Si bien la moneda, el mercado, y la ciudadanía común sirvieron como vehículo de crecimiento en décadas pasadas, la nueva realidad internacional y doméstica dicta la adopción de una nueva estrategia económica y un sistema político totalmente distinto. En primer lugar, las ventajas que ofrecía estar bajo el sistema tarifario estadounidense han ido desapareciendo. En el “General Agreement on Trade (GATT)”, así como

en otros tratados internacionales especiales como la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (CBI) y el “North America Free Trade Agreement (NAFTA)”, se han reducido las barreras tarifarias sobre la inmensa mayoría de los productos que entran a los Estados Unidos, y se han extendido otros privilegios a las exportaciones de países que compiten con Puerto Rico. Más aún, Puerto Rico ya no puede competir con otros países ofreciendo mano de obra barata,. Puerto Rico, sin embargo, todavía ofrece una mano de obra diestra, así como una infraestructura de transportación, financiera, y de comunicaciones avanzada.

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

La República de Puerto Rico ofrecería un contexto jurídico y político más adecuado para negociar tratados comerciales, establecer condiciones tributarias que sirvan de incentivo a la inversión extranjera, y promover los intereses de la Isla en los mercados internacionales. La República permitiría a Puerto Rico competir adecuadamente con los países industrializados aún en desarrollo al eliminar las restricciones que impone el sistema económico estadounidense, particularmente en términos de tarifas y aranceles, contribuciones federales,

estructura salarial, reglamentaciones ambientales, comunicaciones, derechos de propiedad, y otros.

## **IMPACTOS SOBRE LA MIGRACION**

Cualquier discusión sobre los cambios en la relación política y económica entre los Estados Unidos y Puerto Rico debe abordar su impacto en la migración laboral. Entre los artículos que abordan este tema se encuentran dos trabajos publicados, a raíz del proyecto del senado S. 712, en un libro editado por Edwin Meléndez y Ángel Ruiz y publicado por la editorial de la Universidad Interamericana (Edwin Meléndez y Ángel Ruiz, 1998). Los trabajos fueron realizados por Carlos Santiago (pp. 247-286), Irma Pérez (pp. 223-246) y comentados por Edwin Meléndez y Ángel Ruiz (pp. 26-28).

Carlos Santiago examina la implicación potencial en el mercado laboral de los cambios en el estatus político de Puerto Ricos y su impacto en la migración entre la isla y Estados Unidos. Este estudio examina la implicación potencial en el mercado laboral de los cambios en el estatus político de Puerto Ricos y su impacto sobre la migración entre la isla y Estados Unidos. En sus propias palabras, “el documento no se centra en los cambios en la política de inmigración de los EE.UU. hacia Puerto Rico en virtud de las diversas opciones de estado. Más bien, se ponen de relieve los cambios en la estructura salarial de islas como consecuencia de alteraciones políticamente designadas en el salario mínimo legal. La aplicación de los salarios mínimos en Puerto Rico es tal que los salarios de la isla, el crecimiento del empleo y el desempleo afectan en última instancia a la migración laboral. Además, el documento examina los efectos en el flujo neto de mano de obra de las diferencias en las perspectivas de empleo en Puerto Rico y el área de Nueva York. Santiago específica y estima un modelo multi-variable de

series de tiempo con el objeto de examinar los efectos en el mercado laboral de los cambios en el estatus político de Puerto Rico. El modelo teórico subyacente destaca la estructura de los salarios y las perspectivas de empleo en la región de origen y destino en la decisión de los migrantes a moverse. Las variables dependientes incluyen la tasa bruta de emigración, la tasa bruta de inmigración, y la tasa de migración neta. Las variables independientes incluyen el ratio del salario mínimo en Puerto Rico como por ciento del diferencial de la tasa de desempleo entre Puerto Rico y los Estados Unidos.

El principal hallazgo de este estudio es que la migración laboral neta, bajo cualquiera de las tres opciones de status político, no será significativamente mayor que los niveles históricos. Un aumento en el salario mínimo legal tendrá una tendencia a reducir la emigración neta a Estados Unidos. Por lo tanto, la emigración neta será mayor en la opción de la independencia, no tanto en virtud de una opción del ELA mejorado, y mucho menos, bajo la estadidad. Las simulaciones sugieren que entre los años 1990 y 2000, la migración neta alcanzará 342,845, 302,915 y 223,053 personas bajo la Independencia, el Estado Libre Asociado mejorado, y las opciones de Estadidad, respectivamente. A pesar de estas diferencias cualitativas, “la emigración neta no será mayor que 1.5 por ciento de la población total en un determinado año, un promedio de 37,000 personas por año entre 1996 y 2000 (bajo la opción de la independencia). El impacto acumulativo 1996-2000 podría alcanzar el 7 por ciento de la población bajo la opción de la independencia. Estos resultados sugieren que la migración laboral neta variará dependiendo del estatus político que se escoja. Pero las implicaciones del mercado de trabajo de las distintas opciones de estatus no se traducirá en un nivel excesivamente alto en la migración neta” (Santiago, 1998). El autor advierte

que hay una serie de otros factores además de los discutidos en su trabajo, asociados a la condición política que podrían afectar posiblemente la migración entre los Estados Unidos y Puerto Rico.

Al considerar los efectos sobre la migración que tendría un cambio en el sistema político, hay que plantearse el tema de la composición de la fuerza laboral industrial en la Isla. Para poder calcular cambios en la composición de la fuerza laboral se necesita un modelo que pueda predecir las características por ocupación de esta fuerza laboral migrante. Con este propósito se usaron los resultados concernientes al desempleo y a la demanda de empleo por ocupación, obtenidos usando el modelo inter-industrial para el año 2000 (Ruiz & Meléndez, 1993). La planificadora Irma Pérez en su trabajo considera este aspecto.

Irma Pérez empieza su trabajo formulándose la siguiente interrogante, ¿Cuáles son los efectos prospectivos de un cambio en el estatus político sobre la migración puertorriqueña? Para tratar de contestar esta interrogante Irma Pérez (Meléndez Ruiz 1998, pp. 223-46) utiliza un modelo econométrico de regresión múltiple y un modelo de Insumo-producto, junto a una matriz ocupacional y lleva a cabo proyecciones de migración laboral por ocupación principal. Esta autora usa tres escenarios. En primer lugar, desarrolla un modelo econométrico de las tasas de emigración de la categoría ocupacional de profesionales en el cual utiliza datos de la Junta de Planificación de Puerto Rico (JP), Encuesta de Migración para el período 1982-1988, junto con los datos de empleo del Departamento de Trabajo de la Encuesta de Vivienda de Puerto Rico para el mismo período. En segundo lugar, estima proyecciones específicas de escenarios de tasas de desempleo por ocupación. Además estima para el año 2000, usando un modelo de Insumo-

Producto (I-0) de la economía de Puerto Rico para los años 1982-1988 combinado con proyecciones de series de tiempo de la demanda de trabajo por industria, y una matriz de coeficientes para la demanda laboral por sector industrial. En tercer lugar, se alimentan las proyecciones de las tasas de desempleo por ocupación, producidos en el paso dos, en el modelo de tasas migratorias para estimar el volumen y la composición de los flujos de migración laboral para cada escenario. La importancia de este trabajo es que usa un modelo econométrico combinado con matrices de insumo-producto y ocupacionales para llevar a cabo sus proyecciones. Según esta autora históricamente, los movimientos de individuos por motivos económicos han compuesto la mayor proporción de emigrantes puertorriqueños de 1982 a 1988. “La emigración puertorriqueña estuvo impulsada principalmente por las oportunidades de empleo en EE.UU., más que por diferencias en los ingresos entre la Isla y EE.UU. continental”. Continúa esta autora especificando que “los escenarios del mercado laboral y la emigración confirman el conocimiento convencional; que el crecimiento del empleo dentro de la economía puertorriqueña ocurrirá en sectores más allá del de la manufactura bajo la sección 936. Para el año 2000, la expansión proyectada del sector orientado a los servicios y el declive relativo de los sectores productivos dentro de la economía puertorriqueña implican un crecimiento laboral limitado para las ocupaciones de mediana y alta calificación laboral, en relación al crecimiento de toda la fuerza laboral, y por consiguiente un nivel de desempleo similar, o peor, al de los años 1982 a 1988. Para la mayoría de ocupaciones, el mercado laboral puertorriqueño para el año 2000 no promete mejorías.

Las ocupaciones de relativamente bajo nivel de capacitación (ventas, servicios, administrativos, etc.) serán el único grupo para el cual el empleo estaría



apto para expandirse lo suficiente como para acomodar el crecimiento de la fuerza laboral y contribuir al crecimiento en empleo. La limitada creación de empleo relativo al crecimiento de la fuerza laboral puede resultar en un aumento en el desempleo cinco veces mayor al observado durante 1982 a 1988 en los empleos altamente calificados. En los empleos de calificación media también se vislumbra un escenario aparentemente limitado. Por causa de la poca capacidad de creación de empleo en el sector manufacturero, se espera un aumento en la incidencia de desempleo entre la ocupación de operarios en el sector de la manufactura.

Bajo el evento de una reducción (o eliminación) de la actividad industrial bajo la sección 936, se espera que las tendencias migratorias en las distintas ocupaciones se incrementa. Los incrementos proyectados en el flujo migratorio total por trimestre de Puerto Rico hacia EE.UU. son notables. Sin duda, los peores efectos de los cambios a la Sección 936 serán para los individuos de mediana calificación laboral, como operarios manufactureros, de los que se predice que también este grupo componga la mayor proporción del flujo migratorio trimestral.

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

Estos resultados indican la necesidad de un enfoque diferente en el programa de desarrollo de la Isla. Las políticas dirigidas a la preservación de la

Sección 936, e industrias similares, perpetuarán las ya insuficientes oportunidades de empleo para los individuos de mediana calificación laboral. Para generar más empleos de mediana calificación el enfoque debe centrarse en empresas de utilización intensa de mano de obra. Por los lazos con la manufactura, estas medidas pueden traer impactos secundarios en la generación de empleo para los puertorriqueños de bajo nivel de calificación, o los empleos orientados al área de servicios. Su contribución a la generación de nuevas oportunidades de empleo para los individuos en el extremo más alto del espectro ocupacional, no obstante, será más bien limitada. La promoción en la creación de empresas domésticas, la promoción de más aventuras empresariales, o creación de empleo directo será crucial en el desarrollo de las posibilidades del mercado laboral puertorriqueño, para los empleos profesionales, técnicos, gerenciales y administrativos”.

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

Meléndez y Ruiz (1998), plantean que cualquier cambio en la situación política puede afectar el nivel de migración de Puerto Rico, ya sea directamente ( mediante la inducción de cambios en el salario mínimo ) o indirectamente (

mediante la alteración de la demanda de mano de obra en determinados sectores industriales o de influir en la composición de los migrantes). En primer lugar tenemos en cuenta los efectos sobre las migraciones de un cambio en el salario mínimo causado por la adopción de una de las alternativas políticas. La principal conclusión es que ese cambio va a afectar en gran medida el nivel en lugar de la composición de la migración. Un aumento en el salario mínimo en Puerto Rico se traducirá directamente en una reducción del número de trabajadores dispuestos a emigrar a los Estados Unidos, y dará lugar a un aumento de la migración de retorno. Sin embargo, un aumento en el salario mínimo también puede llevar a algunas empresas a congelar o reducir su demanda de trabajo. Este estudio demuestra que el principal efecto de un aumento en el salario mínimo será una reducción en la migración, aunque este aumento crea más desempleo. La cuestión del salario mínimo federal recibió muy poca atención durante los debates en el Congreso de 1989 a 1991. De hecho, ninguno de los partidos políticos pidió un cambio en la ley. Dado que no ha habido ninguna propuesta de derogación de esta legislación, se ha supuesto que bajo la estadidad el salario mínimo aumentará al mismo ritmo que en los Estados Unidos, mientras que bajo el Estado Libre Asociado también aumentará, pero a un ritmo más lento. Bajo la independencia, por otra parte, el salario mínimo se mantendrá constante. Este ejercicio, por cierto, se ilustra la relación entre el nivel general de los salarios y la migración, independientemente de los cambios en los escenarios políticos. Los resultados indican que los cambios en los salarios mínimos asociados a las alternativas políticas tienen un impacto casi insignificante en la migración.

Respondiendo a los trabajos de Irma Pérez y Carlos Santiago, Edwin Meléndez y Ángel Ruiz (1998), señalan que, en primer lugar, existe una

discrepancia entre los resultados del trabajo del profesor Santiago (Santiago, 1998, pp. 247-285) y los de Pérez-Johnson. Pérez-Johnson calcula que habrá cerca de 25,000 migrantes mientras que el trabajo del profesor Santiago predice 33,000. Esta diferencia se explica dado que el modelo usado por el profesor Santiago considera número de pasajeros reportados por las aerolíneas a la Junta de Planificación de Puerto Rico, mientras que el modelo de Pérez-Johnson utiliza resultados de encuestas que consideran las características de los migrantes. La cifra que detalla número de pasajeros incluye a todos los individuos sin distinción de edad, origen y destino de vuelo. Las encuestas, por otro lado, identifican a aquellos en edad laboral (16 a 64 años de edad). El modelo de Pérez-Johnson nos permite distinguir la composición ocupacional de los migrantes a los Estados Unidos.

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

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

En el artículo comentando sobre otro ángulo de la migración, Juan Clar comenta que “históricamente, la migración internacional hacia Puerto Rico ha sido baja dado que la isla está sujeta a las leyes de inmigración de Estados Unidos. Esto ha obstaculizado a las empresas puertorriqueñas de atraer mano de obra y empresarios extranjeros altamente cualificados, y ha desconectado los residentes de la isla con otras culturas. Al mismo tiempo, un generoso sistema de bienestar social federal ha creado desincentivos para la migración hacia el exterior de los sectores de bajos ingresos de la población, por lo que la migración en los últimos años se ha centrado en los trabajadores de alta cualificación, provocando un problema grave de la fuga cerebral en el Estado Libre Asociado. Esto es un aspecto no discutido frecuentemente por los expertos en este campo y tengo mis serias dudas sobre la incidencia del mismo sobre la economía de Puerto Rico. Clar continúa comentando que “si la economía de Puerto Rico continúa deteriorándose, los niveles de inmigración en la parte continental de EE.UU. aumentarán drásticamente. Históricamente, la diáspora puertorriqueña se ha asentado en las grandes ciudades como Nueva York y Chicago. Sin embargo, las

recientes olas han elegido las ciudades más pequeñas, como Orlando y Hartford (Clar, 2013).

## **POLÍTICAS PÚBLICAS Y EL DESARROLLO ECONÓMICO**

En los años del 90's Claudia Green publicó en el libro editado por Meléndez y Ruiz (Green, 1998, pp. 359-410) un artículo sobre una política industrial para Puerto Rico. Este artículo es fundamental por dos razones principales (1) la autora recomienda políticas que se pueden implantar sin necesidad de cambiar el estatus políticos y (2) que muchas de las recomendaciones pueden aplicarse en el contexto actual. Esta sección se basa principalmente en este trabajo y en la versión en español de Ruiz y Meléndez (1998). Green especifica que existen un sinnúmero de políticas públicas que son viables bajo cualquiera de las fórmulas políticas, pero hay otras que son únicamente posibles bajo una o dos de las fórmulas políticas. A lo largo de esta reseña se ha visto la importancia de los cambios en las relaciones de Puerto Rico con el gobierno federal, y como los cambios en los fondos o reglamentaciones de distintos programas pueden afectar la economía de Puerto Rico. Pero también se ha observado como las políticas económicas en Puerto Rico pueden compensar por la pérdida de beneficios y promover el crecimiento y la estabilidad económica. Es decir, que se debe tomar en consideración que al formularse modelos de desarrollo económico las políticas públicas son tan importantes como las relaciones económicas externas y otros recursos con los que cuenta el país. La política pública dominante en la promoción de un modelo particular de desarrollo económico en Puerto Rico ha sido la exención contributiva. Así como la Sección 931 del Código de Rentas Internas de los Estados Unidos y las leyes de exención

contributiva de Puerto Rico sirvieron de base al modelo de desarrollo industrial basado en el uso intensivo de la mano de obra, la Sección 936 sirvió de base al modelo de desarrollo de industrias de alta tecnología. Bajo el escenario del ELA, dado la eliminación de los beneficios contributivos bajo la Sección 936, es razonable que más empresas se acojan a los beneficios que ofrece la Sección 901, la cual ofrece créditos a las corporaciones estadounidenses que operan en el extranjero. En el escenario de la independencia, además de los créditos otorgados por la Sección 901, las empresas de otros países podrían beneficiarse de tratados comerciales similares en Puerto Rico. La situación en los Estados Unidos, en Puerto Rico y en el resto del mundo ha cambiado substancialmente desde finales de la Segunda Guerra Mundial. Por un lado, es evidente que los subsidios en forma de créditos contributivos jugarán un papel más limitado en el futuro. También es evidente que la economía de Puerto Rico continuará dependiendo de los mercados estadounidenses e internacionales para mantener una economía de alta productividad. El reto está en ajustar las políticas públicas a la nueva realidad doméstica e internacional que confronta Puerto Rico. Las condiciones en los Estados Unidos, en Puerto Rico y en el resto del mundo ha cambiado substancialmente desde finales de la Segunda Guerra Mundial. Por un lado, es evidente que los subsidios en forma de créditos contributivos jugarán un papel más limitado en el futuro. También es evidente que la economía de Puerto Rico continuará dependiendo de los mercados estadounidenses e internacionales para mantener una economía de alta productividad. El reto está en ajustar las políticas públicas a la nueva realidad doméstica e internacional que confronta Puerto Rico. Uno de los retos más importantes de esta década lo constituye el promover la integración y la diversificación de la estructura industrial. Por años las industrias en Puerto Rico han tenido muy poca integración entre sí; le ha tocado a la

manufactura cargar el peso de la generación de exportaciones e ingresos. Existe un consenso entre las tres fórmulas políticas de promover la diversificación industrial y la integración de las empresas. Esto conllevaría tanto la diversificación de exportaciones como la sustitución de importaciones. En relación a la diversificación de exportaciones, el ELA ha propuesto el renegociar con los Estados Unidos las provisiones del Acta Jones—que regulan la transportación marítima—para tener mayor flexibilidad comercial. En el escenario de la independencia, la marina mercante y los tratados comerciales estarían bajo la total supervisión del gobierno de Puerto Rico. Bajo ambos escenarios, ELA e independencia, los costos de transportación podrían bajar. Esto beneficiaría a aquellos productores para los cuales estos costos representan una proporción alta de los precios de venta del producto tales como las industrias con uso de mano de obra intensiva.

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



industrial del país, es necesario desarrollar integralmente el capital humano y la tecnología más avanzada.

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

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

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

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

- Proveer incentivos contributivos a las pequeñas empresas industriales de alta tecnología, agricultura y turismo;
- Crear fondos especiales para extender crédito a las nuevas industrias y empresas;
- Crear programas especiales de salud y pensiones para servir a las nuevas empresas en industrias de alta prioridad.

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

- Mantener y mejorar las oficinas comerciales en los Estados Unidos y el extranjero;

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

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

La CEPAL pone énfasis en la innovación y los procesos asociados de aprendizaje y en el desarrollo de encadenamientos productivos. Los sectores público y privado de Puerto Rico deben intensificar los esfuerzos para poner en marcha la estrategia adoptada, buscando multiplicar las acciones concretas que sirvan para impulsar el desarrollo de los “*clusters*” ya identificados. Un aspecto particular que debe definirse en el corto plazo .aunque no es necesariamente el aspecto más importante. Es el concerniente a los incentivos industriales que utilizará el Gobierno de Puerto Rico en la era post- 936. Al igual que en el pasado, la política industrial irá de la mano de la inserción externa, pero en un contexto

regional y global modificado por un régimen comercial más abierto y condiciones competitivas más apremiantes. En este contexto Puerto Rico debe darle énfasis a la promoción de exportaciones, no sólo de la manufactura de alta tecnología, cuyo éxito exportador ya es un hecho, sino particularmente a las de otros sectores que en el pasado casi no han tenido salida a los mercados internacionales, pero en los cuales puede existir ventaja comparativa. En particular, se debe estudiar en detalle la estructura de ventajas comparativas que Puerto Rico parece tener en ciertas actividades de servicios como las finanzas, seguros y bienes raíces, la ingeniería, las comunicaciones y los servicios de apoyo a negocios como auditoría y consultoría. Conviene darle atención especial a las exportaciones potenciales de servicios a los países de Centroamérica y la República Dominicana para aprovechar la apertura creada por el CAFTA+RD (CEPAL).

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

Edward Wolff y Ángel Ruiz recomiendan la promoción de exportaciones de servicios y que industrias podrían ser potencialmente exportadoras de estos (Wolff & Ruiz, 1996). Los autores se preguntan, ¿Qué industrias son los principales candidatos? Vemos posibilidades para el desarrollo de servicios exportables, tales como finanzas, seguros y servicios empresariales, así como los servicios de salud. Como se ha señalado por Ruiz y Castañer (1993), la cuenca del Caribe, incluyendo México, América Central, Colombia y Venezuela, ahora parecen a punto de lograr un estado más rápido de crecimiento. Debido al alto nivel de educación de la ciudadanía de Puerto Rico (véase Baumol y Wolff, 1996 para más detalles), tendría sentido promover el desarrollo de estos servicios de alta categoría para el mercado del Caribe. Estos servicios se caracterizan por multiplicadores de empleo relativamente altos (véase también Green, 1996 para argumentos similares). Por otra parte, el turismo y la agricultura han languidecido durante las últimas décadas. Servicios de hostelería, la agricultura y los productos alimenticios fabricados asociados todos dependen en gran medida de los insumos locales, y tienen altos multiplicadores de empleo. De esta misma forma, una reorientación del comercio hacia los países de la Cuenca del Caribe que nos rodean del suministro de estos productos se podría también obtener ventajas en términos de crecimiento económico y empleo.

Clar hace unas recomendaciones de política pública que merecen mencionarse en este trabajo. Entre otras este autor recomienda Además, el gobierno de EE.UU. debe encontrar maneras de involucrar activamente Puerto Rico en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) para incrementar el comercio canadiense y mexicano con la isla. Después la

aprobación del NAFTA, las industrias en Puerto Rico perdieron competitividad con las empresas mexicanas, sobre todo en el sector manufacturero, el desempleo aumentó dramáticamente, y los niveles de inversión disminuyeron vis -à-vis México . Al carecer de la capacidad para participar en los debates del NAFTA, Puerto Rico tuvo que sufrir la sanción de un acuerdo que no fue hecho para satisfacer las necesidades del Estado Libre Asociado. Como resultado, el gobierno federal debe ser responsable de encontrar soluciones para minimizar este golpe económico. Algunas opciones posibles podrían ser para trabajar a través de la Compañía de Desarrollo programas para aumentar las exportaciones de Puerto Rico a México y Canadá, y apoyar el establecimiento de oficinas comerciales entre Puerto Rico y estos dos países y ofrecer incentivos para que las empresas estadounidenses con operaciones intensivas en trabajo puedan hacer negocios en la isla.

Otra política que podrían mejorar la economía de Puerto Rico es el establecimiento de disposiciones legales de la Comunidad para desarrollar una sistema de inmigración adaptada a sus realidades. Mientras que el turismo es uno de los sectores más grandes de la isla, Puerto Rico no ha maximizado económica su potencial económico, ya que sólo se puede permitir a los visitantes que tengan visas de Estados Unidos. Aunque el desarrollo socioeconómico de Puerto Rico es más bajo que en cualquier otro estado y los paralelos de otras naciones en desarrollo EE.UU., la isla carece también de una significativa interacción con las instituciones internacionales que promueven y mejoran el desarrollo, tales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio. El papel de estas instituciones se limita a la publicación selectiva de información estadística sobre Puerto Rico. Como explica el economista Barry

Bosworth , " los Estados Unidos bloquean la inclusión de Puerto Rico de la visión general del Banco Mundial sobre el índice de competitividad. En vista del hecho de que la Economía de Puerto se ha enfrentado a la recesión en la década pasada y ocupa el puesto 213 entre 2169 países en cuanto a la tasa de crecimiento del PIB<sup>13</sup> real, Estados Unidos debería reconsiderar y promover la elegibilidad de Puerto Rico para ayuda y programas de ajuste económico que benefician el resto de los países en desarrollo (Clar, 2013).

## **IMPACTOS EN LOS ESTADOS UNIDOS**

Los cambios en las relaciones jurídico-políticas implícitas en cada una de las alternativas políticas tendrán un impacto no sólo en la economía de Puerto Rico sino también en la de los Estados Unidos. Varios profesores, (i.e. Edwin Meléndez, Ángel Ruiz, Fernando Zalacaín) discuten y estiman posibles impactos en la economía de los Estados Unidos de ocurrir un cambio en el estatus político de Puerto Rico (Meléndez & Ruiz 1998, pp. 123-142; 287-320). Según Meléndez y Ruiz, tres factores tendrán el mayor impacto en la economía de los Estados Unidos: (1) la reducción en la repatriación de ganancias netas producto de cambios en la exención contributiva federal; (2) el posible efecto que un cambio en las exportaciones a Puerto Rico tendrá sobre el empleo en los estado de mayor comercio con Puerto Rico; y (3) los cambios en la migración, que afectarán mayormente la costa este de los Estados Unidos. Estos efectos son independientes de la continuación de la política de neutralidad fiscal asumida por el Congreso en relación a los gastos y transferencias federal a Puerto Rico. Cualquier discusión

---

<sup>13</sup> PIB – Producto Interno Bruto

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

Por ejemplo en el caso de la Independencia Ruiz y Meléndez argumentan que la independencia es la fórmula política más difícil de operacionalizar en nuestras simulaciones por el sencillo hecho de que esta fórmula propone los cambios más significativos a la estructura jurídico-económica vigente en Puerto Rico (Meléndez y Ruiz, 1998, pp. 16, 17). La República de Puerto Rico tendría muchos elementos en común con el sistema actual en lo que a las relaciones jurídico-económicas con los Estados Unidos se refiere. Sin embargo, la República ganaría completa autonomía para negociar tratados comerciales con otros países, usar marinas mercantes, y utilizar barcos propios para el transporte marino. Puerto Rico mantendría algún tipo de arreglo para promover la inversión estadounidense en Puerto Rico, probablemente similar al que se extienden en otros países y que ya están disponibles bajo el presente sistema político. No obstante, Puerto Rico podría entrar en arreglos de exención contributiva con otros países del mundo en adición a los Estados Unidos. Por último, es posible que los puertorriqueños ya nacidos para el día de la proclamación de la independencia conserven su ciudadanía norteamericana y puedan viajar y trabajar en los Estados Unidos a su discreción y preferencia. Sin embargo, los nacidos después de esa fecha no tendrían ciudadanía estadounidense y su migración a los Estados Unidos estará



regulada por las leyes y cuotas de inmigración”. Es sumamente difícil estimar el impacto económico de estos cambios en el sistema jurídico-económico de Puerto Rico. Es de esperarse que la diversificación de la inversión y el comercio exterior eventualmente expandan el acceso a los mercados de capital y al comercio internacional.

Ruiz y Zalacaín estiman posibles impactos en la economía de los Estados Unidos usando un modelo interregional de insumo-producto tipo Leontief-Isard (Isard, 1951; Leontief & Strout, 1963). Según estos autores gran parte del trabajo que trata sobre el análisis de impacto económico enfocan el tema desde el punto de vista de los beneficios económicos que la Isla ha derivado de la integración económica de las dos economías, prestando poca atención, o desatendiendo completamente el impacto económico de la actividad económica localmente generada en los Estados Unidos. El impacto de la economía de Puerto Rico en economía de Estados Unidos (y vice-versa) fue medido en términos de producción, empleo e ingresos laboral como vectores endógenos. Los vectores exógenos fueron los pagos de transferencias al gobierno y a las personas, transacciones de comercio exterior externo, gastos de turistas, gastos de agencias federales en Puerto Rico, inversiones en maquinaria y equipo y corrientes de ingreso derivados de las inversiones directas de firmas de Estados Unidos en Puerto Rico. Estas cuentas de balanza de pagos se analizan bilateralmente. Sin embargo, en el caso de inversiones y gastos del gobierno federal en la Isla, el impacto en la economía de Estados Unidos no fue tomado en consideración.

Los resultados demostraron que el impacto de Estados Unidos en nuestra economía, especialmente en lo que a creación de empleos, es considerable. Los

322,318 empleos creados en la isla constituyen el 33% del total de empleos durante el año fiscal 1992. Sin embargo, el empleo generado por nuestra economía en los Estados Unidos fue considerablemente mayor, 496,966. A pesar que este último dato es mínimo cuando se compara con el empleo total en Estados Unidos puede ser de gran significado para estados específicos ó regiones de esa economía especialmente en la parte este de ese país.

Uno de los resultados más interesante del análisis de Ruiz-Zalacaín fue el hecho que los flujos de Puerto Rico hacia la economía de Estados Unidos, por ejemplo, exportaciones de la Isla hacia los Estados Unidos, crearon un número considerable de empleos no sólo en Puerto Rico sino también en la economía de los Estados Unidos. La situación contraria no aplica. En otras palabras que la economía de Estados Unidos no sólo se beneficia de la demanda de bienes y servicios originada en Puerto Rico, pero también de su propia demanda por bienes y servicios producidos en Puerto Rico.

Mirando a los datos de valor añadido en la forma de ingresos salariales generados por la relación bilateral, se encontró que el ingreso salarial generado por nuestra economía en la economía de Estados Unidos fue tres veces mayor que el ingreso salarial generado por esa economía en la nuestra.

Finalmente, el gran impacto en empleo y producción originado por las corrientes del comercio interregional y los pagos de transferencias es algo preocupante, ya que la mayoría de exportaciones a los Estados Unidos se generan por firmas de Estados Unidos con poca participación de firmas locales. De la misma forma, la gran dependencia en pagos de transferencias para la creación de

empleos, como lo demuestran nuestros resultados, no es una base sólida para un crecimiento económico a largo plazo en la Isla, especialmente bajo las grandes incertidumbres con respecto a nuestro status político.

## **COMPETITIVIDAD**

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

A continuación se reseña alguna literatura en la cual se discute el tema de la competitividad. El marco teórico del informe del Banco de la Reserva Federal se basa en el concepto de competitividad que desarrolló Michel Porter a principios de la década del 1990 al 2000. Desde entonces la definición del concepto de competitividad ha venido evolucionando gracias a trabajos como los de la OECD, de Amarth Sen y Joseph Stiglitz. Ahora este concepto no solo incluye aspectos discutidos en el Informe del FED sino que se incluyen aspectos relacionados con la equidad y la sustentabilidad ambiental. Como muy bien los expresa el economista Joaquín Villamil “el proceso de desarrollo es de tal complejidad que es necesario tratar con cinco infraestructuras – la física, la social, la institucional, la del conocimiento y la verde – y las complejas interrelaciones entre ellas”<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> J. Villamil Comentarios sobre el Informe de la Reserva Federal de Nueva York, Tomado del Blog de Luisa García “sin comillas”

El estudio del Banco de la Reserva Federal de Nueva York (Junio 29, 2012) se hacen cinco recomendaciones encaminadas a aumentar la competitividad de la isla. Entre otras me parece muy acertada la recomendación relacionada al aumento en la creación de empleo y la tasa de participación de la fuerza laboral, especialmente entre la población más joven. Según este informe la creación de puestos de trabajo y el fomento de la participación activa en el mercado laboral debe ser una prioridad para “los políticos”. En mi opinión esa ha sido y sigue siendo una alta prioridad del gobierno de Puerto Rico. En cuanto a la baja tasa de participación de la fuerza trabajadora capacitada para trabajar, el problema no es uno del lado de la oferta sino que es uno del lado de la demanda. En mi opinión si existieran abundantes oportunidades de empleo se generaría un aumento en la tasa de participación, tanto masculina como femenina. El problema de la baja tasa de participación no es uno de falta de incentivos al trabajo el mismo es un problema de falta de oportunidades de empleo. Supongamos que la tasa de participación aumentara a 50% de la población de 16 años o más, con la capacidad de absorción actual del mercado laboral de la isla, ¿se podría absorber el exceso de mano de obra generado por el aumento en la fuerza de trabajo?

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

Hay dos recomendaciones que son novedosas. Una se refiere a reducir el salario mínimo para jóvenes como una manera de promover el empleo y la otra

recomendando una moratoria en la aplicación de la Ley de Cabotaje. Ambas están basadas en muy poco análisis y sus fundamentos son cuestionables.

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

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

Otro punto importante que plantea el artículo del Banco de la Reserva Federal tiene que ver con el desarrollo del capital humano. El banco plantea que aunque la fuerza de trabajo de la isla en su totalidad es una de las de mayor nivel de educativo del mundo, Puerto Rico sigue rezagado con respecto a la fuerza trabajadora de los EE.UU. y existe una alta abundancia de trabajadores poco calificados. Hay también una creciente preocupación de que la calidad del sistema educativo se ha deteriorado, especialmente en los niveles primarios y secundarios.

Esta aseveración coincide con el punto de vista de varios estudiosos de la economía de Puerto Rico. Entre estos el Dr. William Baumol (2006) comentando sobre las economías recientemente exitosas, como por ejemplo, Irlanda, Finlandia, India y China, opina que la prosperidad de esos países no ha sido producto de más actividad manufactura ni de más servicios turísticos, pero lo han logrado a través de “la utilización de su fuerza de trabajo educada para la creación de propiedad intelectual intangible, que se pueden exportar de forma instantánea, sin costo, y sin demora”. Baumol continua comentando esta vez sobre el sistema educativo “Puerto Rico tiene una enorme ventaja para la creación de la propiedad intelectual que es un mercado prometedor para el futuro – la isla posee una participación extraordinaria de la población que asiste a los programas universitarios y de postgrado. Este ha sido un ingrediente esencial en el progreso de otros países de reciente éxito. Sin embargo, los programas educativos de la isla no están aprovechando esta oportunidad y literalmente la están tirando por la borda esas oportunidades. Esto se debe a que la educación superior tiene dos funciones, la educación y la investigación, y el segundo es evidentemente y eslabón indispensable para la innovación y la creación de la propiedad intelectual para el uso en la Isla y para la exportación. Pero parece claro que las instituciones de educación superior no ofrecen ni los centros de investigación ni recompensas sustanciales para el éxito en esta tarea por los profesores y estudiantes. Esta es una manera segura de impedir el crecimiento en el futuro de la economía mundial. En consecuencia, parece urgente para aquellos que planifican y controlan las actividades de las instituciones de educación superior de la Isla consideraren medidas que subsanen esta deficiencia” (Baumol, 2006).

En un trabajo reciente publicado en la Revista Jurídica de la Universidad de Puerto Rico la estudiante de derecho Tzeitel Andino analiza el tema de la fuerza trabajadora educada y compara el empleo por ocupación que existía en los primeros años de desarrollo económico de la isla con los empleos requeridos bajo el sistema actual y los prospectivos (Andino, 2011). Según esta autora, “mientras en la década del sesenta y setenta el modelo industrial ofrecía trabajos de cuello azul en abundancia, relativamente remunerados y seguros, en la actualidad estos escasean. Hoy en día, para ganar aunque sea el salario mínimo, hay que ser intelectual y mentalmente diestro. La brecha entre el pasado modelo industrial y el actual modelo económico se ve al analizar el tipo de empleo ofrecido por ambos. En el Siglo XX, solo 5% de los empleos requería de un conocimiento especializado, pero en el Siglo XXI un 70% de los empleos requiere de un conocimiento especializado. Además, al comparar los empleos disponibles en 1973 y 1998 se encuentra que: (1) en trabajos de cuello azul, diestros y clericales, disminuyó en dos tercios el por ciento de trabajadores sin diploma de escuela superior y se duplicó el por ciento de empleados con alguna preparación universitaria o con un grado universitario y (2) en profesiones de cuello azul menos diestros (como las ocupaciones de servicio) se redujo por la mitad los desertores escolares reclutados mientras se triplicó el por ciento de trabajadores con alguna preparación universitaria o con un título universitario. Ello muestra que ahora las ocupaciones de cuello blanco y de cuello azul requieren que los empleados sepan solucionar problemas intelectuales y técnicos. El cambio entre un modelo y otro es tan drástico que un 85% de los empleos que el nuevo modelo clasifica como diestros requiere de estudios universitarios, pero 60% de los empleos que se ofrecerán en el futuro requerirán de la capacitación que solo 20% de los actuales trabajadores poseen.

Otros autores han enfatizado este tema como un factor importante para mejorar la competitividad. Entre otros están los artículos de Helen F Ladd y Francisco L. Rivera-Batiz (Collins, Bosworth & Soto-Class, 2006; Ruiz, 2012), Ángel Ruiz y Glorimar Pérez (Ruiz y Pérez, 2012) y otros que no se mencionan en este trabajo, pero que son excelentes contribuciones.

## **PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD**

La competitividad va de la mano con la productividad. En prácticamente ninguna de la literatura revisada relacionada al estatus se menciona el deterioro en la productividad como obstáculo principal para aumentar la competitividad de la isla en los mercados mundiales. Sin embargo, este tema ha sido ampliamente estudiado en Puerto Rico. Por ejemplo, estudios realizados por Ángel Ruiz (1982, 1987 y 1980), demuestran un patrón de tendencias en la productividad parecido al mostrado por la economía americana, o sea tendencias crecientes en el índice de productividad laboral hasta mediados de la década de 1960-70, una desaceleración hasta 1973 y bajas absolutas así como fuertes disminuciones en los índices, a partir de 1974. Según este autor (1982, p.116): *“los años de 1960 al 1965 parecen haber sido los años de mayor crecimiento tanto en la productividad agregada como por sector industrial. De ahí en adelante se observa una disminución en los ritmos de aumento de la productividad por sector industrial y una disminución en los niveles absolutos de la productividad en la mayoría de los sectores analizados.”*

Tan temprano como el 1979 Ruiz y Zalacaín habían llevado a cabo un estimado de la productividad total de los factores y las fuentes de crecimiento<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> La principal contribución del modelo neoclásico tradicional fue generar un marco para cuantificar los



(Ruiz & Zalacaín, 1979) más tarde actualizado por Ángel Ruiz para los años 1997 y 2003 (Ruiz 1997, 2003). En estos trabajos se concluye que:

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

Años más tarde Susan M. Collins y Barry. P Bosworth en sus estimados de la productividad total de las factores encuentra patrones parecidos a los hallazgos de Ruiz y Zalacaín, aunque los periodos no coinciden exactamente y los resultados varían un poco. Según estos autores,

“...total factor productivity growth fell after 1970, turning negative in the 1990's. This pattern suggests a secular deterioration, which is more Morrison than the typical Latin America experience of sharp cyclical fluctuations in economic growth' (Collins, & Bosworth, 2006).

---

efectos de diferentes variables sobre el crecimiento; esta aportación es conocida con el nombre de contabilidad del crecimiento. En su artículo de 1957, Solow mostró que era posible atribuir el crecimiento de los Estados Unidos a distintas variables explicativas y midió el efecto del progreso tecnológico con la metodología desarrollada por el mismo un año antes. Solow estimó que un 87% del aumento total del producto por hora-persona (productividad) era atribuible al progreso tecnológico, mientras que el 12.5% restante respondía al aumento del acervo de capital físico. La descomposición de la producción total de los factores (capital y trabajo) y del progreso técnico representó un adelanto importante en el análisis del crecimiento. A partir de los años cincuenta, se ha intentado reducir el monto del componente residual de progreso técnico mejorando la medición de los productos de los factores. Con respecto al capital físico se planteó mejorar su medición mediante la inclusión del progreso técnico en sucesivas generaciones de capital, reflejando la idea de que los bienes de capital incorporan progreso técnico. En cuanto al factor trabajo, se le ha dado importancia al realce (“enhance”) del trabajo mediante la educación. A partir de un trabajo publicado por Theodore Schultz en 1961 (“Investment in Human Capital”, American Economic Review, Vol. 51 No. 1, marzo de 1961).

En un trabajo más reciente relacionado con la aportación del capital humano al crecimiento económico dos autores concluyen que, durante el periodo 1977 al 2003, el empleo relacionado a una mayor preparación académica (empleo diestro) ha jugado un rol principal en las etapas recientes del crecimiento económico de Puerto Rico. Esto es significativo y nos lleva a concluir que ese aumento en el acervo de la fuerza trabajadora de mayor preparación académica ha sido inducido por una mayor inversión en capital humano privado y público. Además que este aumento se refleja en una mayor aportación de este capital al producto bruto interno de la isla. Por ejemplo, al añadirse el capital humano al capital físico los resultados fueron sumamente significativos probando la hipótesis que se plantea en el trabajo (Ruiz & Pérez, 2012).

## **CONCLUSIONES GENERALES**

De lo aquí expuesto podemos concluir que gran parte del debate sobre el modelo de desarrollo y el estatus político ha girado en torno a los costos y beneficios de las diferentes opciones políticas para Puerto Rico, y a la exención contributiva federal como eje de la política de promoción industrial. Sin embargo, el análisis de la literatura, y en especial el libro editado por Ruiz y Meléndez (Ruiz & Meléndez, 1998), demuestra que ninguna de las fórmulas goza de una ventaja substancial sobre las otras, y que cualquier percepción de tal ventaja realmente depende de los supuestos que soslayan el análisis. Mucha de la literatura de principio de la década del 1990 al 2000 dan gran énfasis a la sección 936 la cual fue eliminada en el 1995 y se le otorgo con un periodo transición hasta el año 2005. Nuevos análisis sobre el impacto económico de las diferentes opciones

políticas para la isla deben evaluar el efecto que esto ha causado en la economía de la isla.

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

La mayor contribución de estos trabajos, producto del trabajo de un grupo de catedráticos con una amplia gama de opiniones políticas y que han llevado a cabo una investigación no partidista, consiste en demostrar por primera vez la magnitud de las variables económicas en juego cuando se considera un cambio político. Cada una de las fórmulas políticas lleva implícita una serie de ventajas y desventajas, las cuales se han visto seriamente afectadas con la eliminación de la Sección 936. El ELA puede todavía ofrecer una serie de ventajas sobre la estadidad o la independencia. Por ejemplo, los reglamentos laborales y ambientales de Puerto Rico, la estructura contributiva local, los salarios y beneficios, así como otros costos pueden atraer la inversión de ciertas empresas que preferirían Puerto Rico a otros estados en los Estados Unidos. De igual modo, la protección legal y los derechos sobre la propiedad, la integración financiera y otros factores relacionados con la asociación que tiene Puerto Rico con los Estados Unidos favorece al ELA. En esta reseña se incluyen recomendaciones que se pueden adoptar sin necesidad de un cambio en el estatus político de la isla.

La eliminación de la Sección 936 claramente aumenta el atractivo de la estadidad. La mayoría de estudios sobre el ELA asumieron la continuación de los beneficios contributivos de la Sección 936. La posibilidad de que los créditos salariales sean menos ventajosos para el ELA que los que ofrecía la Sección 936, aumenta la importancia de las transferencias federales y su impacto en el debate político. En la medida en que el ELA pueda lograr paridad con otros estados en lo relativo a programas y presupuesto, en esa medida se reducen las ventajas de la estadidad. Desafortunadamente, la paridad en el presupuesto federal se vuelve menos importante cuando los estados asumen más responsabilidad fiscal por los programas de asistencia pública, de salud, así como otros programas federales que se están consolidando bajo bloques presupuestarios. En estas condiciones, cuando se están reduciendo las transferencias federales a los estados, la opción por la estadidad pierde el atractivo que tenía en el pasado.

A pesar de la información que se reseña en este capítulo, el problema de las opciones políticas no podrá, y no será decidido, basándose solamente en consideraciones económicas. Por ejemplo, Bigelow comenta que “si bien es cierto que los análisis de costo-beneficio económico son herramientas valiosas, estos no captan plenamente los aspectos socio-culturales del debate sobre el status... sostengo que la identificación del debate sobre el status en el ámbito de las cuestiones morales acomoda mejor a todos los aspectos de la condición política de Puerto Rico, incluyendo tanto los que se han estudiado en detalle ( análisis económicos e ideológicos) y aquellos aspectos que han sido ignorados por la erudición tradicional. Por ejemplo el aspecto moral” (Bigelow, 2007). Previos debates en el Congreso que consideraron las opciones políticas para Puerto Rico

claramente indican que hay consideraciones culturales, lingüísticas, políticas y raciales que afectan tanto la opinión pública como la postura que adopte el congreso estadounidense. En muchas áreas, el efecto de un cambio político en Puerto Rico es relativamente mínimo. Por ejemplo, la estadidad o la continuación del ELA producen alteraciones mínimas en la composición o en el nivel migratorio. Solamente las restricciones estructurales asociadas con la independencia afectarían sustancialmente el flujo migratorio. Por último, queda advertir que quizás las consecuencias económicas no sean los elementos más críticos cuando los puertorriqueños, o el Congreso, consideren las opciones políticas para Puerto Rico. Los trabajos que se reseñan en este capítulo no entran (por lo menos en forma explícita) en el análisis de los posibles efectos de las diferentes opciones políticas sobre la competitividad de la isla en los mercados mundiales

En el informe del Banco de la Reserva Federal de Nueva York sobre competitividad (29 junio 2012 ) se hacen cinco recomendaciones encaminadas a aumentar la competitividad de la isla. Entre otras, me parece muy acertada la recomendación relacionada al aumento en la creación de empleo y la tasa de participación de la fuerza laboral, especialmente entre la población más joven.

Otra recomendación del Banco de la Reserva me parece muy acertada. Esta recomendación se refiere a “fomentar las asociaciones entre la industria y centros de educación superior y las universidades encaminadas a promover el desarrollo de tecnologías de “importancia mundial”. Hay dos recomendaciones que son novedosas. Una se refiere a reducir el salario mínimo para jóvenes como una manera de promover el empleo y la otra recomendando una moratoria en la

aplicación de la Ley de Cabotaje. Ambas están basadas en muy poco análisis y sus fundamentos son cuestionables.

En cuanto a lograr una exención temporal de la Ley Jones, por ejemplo, durante cinco años, es una buena idea siempre y cuando se tome en serio esta recomendación no sin antes llevar a cabo un estudio en el cual se midan los costos comparativos de las diferentes marinas mercantes. Cabe la posibilidad que la desventaja para Puerto Rico bajo este estatuto no sea la que piensan muchos economistas de la isla. Otro punto importante que plantea el artículo del Banco de la Reserva Federal tiene que ver con el desarrollo del capital humano. El banco plantea que aunque la fuerza trabajadora de la isla en su totalidad es una de las de mayor nivel educativo del mundo, Puerto Rico sigue rezagado con respecto a la fuerza trabajadora de los EE.UU. y existe una alta abundancia de trabajadores poco calificados. El Banco no cubre aspectos relacionados a la baja productividad de la isla y como esta afecta la competitividad.

Unos de los problemas más serios que se presentan como obstáculos para el aumento en la competitividad de la isla es lo que constituye ya un grave problema estructural de la economía de Puerto Rico, el deterioro en la productividad parcial del trabajo y la productividad total de los factores como lo atestiguan los estudios llevados a cabo sobre este tema. Los estudios relacionados con el estatus político que se reseñan en este capítulo no entran en la discusión de este tema, por lo menos en forma explícita. Explícitamente cuando se discuten las ventajas y desventajas de uno u otro status políticos uno puede deducir conclusiones que pueden indicar alzas o bajas en productividad y por ende en la competitividad de la economía. Por ejemplo, el CBO argumenta que “los promotores del ELA

(especialmente el ELA) sostienen que este, dará lugar a una mayor expansión de la inversión directa en la industria manufacturera de Puerto Rico. Señalan en especial la posibilidad de una mayor inversión por parte de las empresas de fuera de los Estados Unidos que podrían invertir en la isla como expansiones de sus operaciones continentales y otros beneficios adicionales. De esta aseveración podríamos inferir un aumento en la competitividad de la isla.

Bajo los supuestos del CBO, la estadidad podría reducir la tasa de crecimiento del PNB real de Puerto Rico durante el período 1992-2000 entre aproximadamente uno y dos puntos porcentuales, dependiendo de lo que se asume sobre el crecimiento en el estatus actual. Estas estimaciones reflejan tanto el efecto de mayores transferencias netas - que tienen el efecto de aumentar el crecimiento real en los primeros años de la estadidad - y los efectos de la pérdida de la inversión y las exportaciones de las empresas de la Sección 936, en comparación con el escenario base del estatus corriente en la que ambos están creciendo. Esto nos podría llegar a inferir que esto afectaría la competitividad de la isla negativamente.

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

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

De todas maneras los economistas locales y algunos de fuera de Puerto Rico han venido planteando estos problemas por un sinnúmero de años y no han recibido la atención que merecen. En mi opinión no hay que esperar que un “experto” externo venga a decirnos lo que ya todo conocemos lo que se necesita es prestar atención a la investigación que hemos llevado a cabo y voluntad por parte de las autoridades públicas, y en ciertos casos privadas, para poner en práctica las medidas necesarias para enfocar los problemas con seriedad y responsabilidad y darle la solución adecuada.

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



varios autores como uno de los aspectos que afectan el desarrollo económico de Puerto Rico. En un artículo publicado por Juan Clar este comenta que “Aunque el Estado Libre Asociado de Puerto Rico se convirtió en un modelo ejemplar de rápida industrialización y democratización en la década de 1950, su principal defecto como un modelo para el siglo XXI se puede atribuir a las barreras que este impone a la capacidad del territorio para internacionalizar su sociedad y la economía. En una época posterior a la Guerra Fría, existen signos claros de que la isla no ha adoptado plenamente los beneficios de la globalización debido a que las políticas de comercio federales se hacen para satisfacer los intereses de EE.UU. y Puerto Rico está sujeto a las leyes aduana de Estados Unidos. Las barreras comerciales han impedido la plena integración de la isla a los mercados globales y el desarrollo de industrias competitivas a nivel mundial. Además la estrategia de crecimiento económico de los gobiernos locales se ha centrado históricamente en atraer inversiones extranjeras y de Estados Unidos. Esta política ha dado lugar a una falla en el desarrollo de sectores locales exportadores competitivos.

## **REFERENCIAS**

Andino Caballero Tzeite (2011) “Innovando una Educación Cincuentona”, *Revista Jurídica*, U.P.R. 529.

Badillo, Vanessa (2005), “The Economic Implications of Puerto Rican Statehood”, Thesis, Haverford College.

Baumol William J. (2006) Puerto Rico and the Economic Future: Outsourcer or Outsourcee? *Inter Metro Business Journal*, Spring 2006, Vol. 2 No. 1.

Baumol, W. J. & Wolff, E. N. (1996) Catching up in the postwar period: Puerto Rico as the fifth ‘tiger’? *World Development*, 24, pp. 869-885.

- Bigelow, Justin D (2007) A New State of Puerto Rican Politics: Framing the Plebiscites on Status, Macalester College, jdbigelow@gmail.com
- Bofill Valdés, Jaime (1994). “The Impact of Federal Disbursements and Taxes in the Puerto Rican Economy and Status Options”. in Edwin Melendez and Angel Ruiz (editors) Economic Effects of the Political Options for Puerto Rico, Interamerican University Press, ”, Rio Piedras, PR, 1998.
- Brumbaugh, David. (1991). Puerto Rico’s Status Options and Federal Taxes. Washington, DC: Congressional Research Service, Library of Congress.
- CBO (1990) Potential Economic Impacts of Changes in Puerto Rico’s Status Under S. 712, Congressional Budget Office, Washington, D.C.
- CEPAL (2005) Globalización y Desarrollo: Desafíos de Puerto Rico Frente al Siglo XXI, México, DF.
- Clar, Juan (2013) “Rethinking the Puerto Rican Commonwealth Model through a Lens of Internationalization”, *The Fletcher Forum of World Affairs*, Especial Edition.
- Colón Moreira, Javier (1993). “Future Political-Economic Scenarios in Puerto Rico”. In Edwin Melendez and Angel Ruiz (editors) Economic Effects of the Political Options for Puerto Rico, Interamerican University Press, ”, Rio Piedras, PR, 1998.
- Del Valle-Caballero, Jaime. (1993) “Income Distribution and Industrial Policy: An Assessment of the Implications of Political Status Options on Industrial Profitability”. Rio Piedras, PR: Centro de Economía Aplicada.
- Dietz James L. (2003) Puerto Rico: Negotiating Development and Change, Lynne Rienner, Publishers, Inc. Boulder, Colorado.
- Economic Development Administration. (1984). Report on the Benefits of Section 936 U.S. Internal Revenue Code to Puerto Rico. San Juan, PR:
- Estudios Técnicos. (1989). “The Impact of Section 936 on Puerto Rico’s Economy and Banking System”. Hato Rey, PR.

\_\_\_\_\_. (1993). *The Impact of Section 936 on Puerto Rico's Economy and Construction Sector*. Hato Rey, PR.

Federal Reserve Bank of New York (2012) *Report on the Competitiveness of Puerto Rico's Economy*.

Finn, Bertram. (1983). "The Economic Implications of Statehood for Puerto Rico." Prepared for the workshop on The United States and Puerto Rico held in Washington DC, 1980 also in J. Heine, (Editor), *Time for Decision: The United States and Puerto Rico*. Lanham: North-South Publishing Co.

Gautier-Mayoral, Carmen, (Compiler). (1990). *Poder y Plebiscito: Puerto Rico en 1991*. Río Piedras, PR: Centro de Investigaciones Sociales, Universidad de Puerto Rico.

GAO (1996) *Analysis of Certain Potential Effects of Extending Federal Income Taxation to Puerto Rico*, United States Accounting Office, Washington DC.

Government Development Bank. (1985). *Impact of 936 Funds in the Financial Markets in Puerto Rico*. San Juan, PR.

Green, C. (1996) "Industrial policy for Puerto Rico and the implications of political status", in: E. Melendez & A. L. Ruiz (eds) *Economic Implications of Puerto Rico's Status Options*.

Heine, Jorge 1980 (editor) *A time for Decision: Puerto Rico and The United States Facing the 1980's*.

Hexner, J. Thomas, Glenn Jenkins, Helen F. Ladd, K. Russell La Motte. (1993). *Puerto Rican Statehood*. Cambridge: Hex, Inc.

Isard, W (1951), "Interregional and Regional Input-output Analysis": A model of a Space Economy", *Review of Economics and Statistics*, 33, 318-28.

Jenkins, Glenn P. and Nazrul Islam (1998) "Economic Consequences of Statehood for Puerto Rico: A General Equilibrium Analysis", Development Discussion Paper Number: 1998-6, Harvard Institute for International Development.

Kiefer, Donald. (1977). "Treating Puerto Rico as a State Under Federal Tax and Expenditure Programs: A Preliminary Economic Analysis". Washington, DC: Congressional Research Service, Library of Congress.

Lefort, Fernando, "Presentation on Convergence Theory," Diagnostic Policy Center, 1997.

Lefort, Fernando, "Is Puerto Rico Converging to the U.S.?" Working Paper 1003, International Tax Program, Harvard Law School, November 1997.

Leontief, W. and A. Strout (1963), "Multiregional Input-output Analysis" in T. Barna (ed.) Structural Interdependence and Economic Development, Mac-Millan, London.

Maldonado, Rita. (1974). "The Economic Costs and Benefits of Puerto Rico's Political Alternatives." *Southern Economic Journal*.

McKee, Michael. (1990). "The Economic Consequences of Puerto Rican Statehood". Washington, DC: Quick, Finan and Associates.

Meléndez, Edwin and Angel Ruiz, (editors) (1998) The Potential Impact of the Repeal of Section 936 on Puerto Rico's Economy, in Interamerican University Press, Rio Piedras, PR, 1998.

Meléndez, Edwin. (1990). "Accumulation and Crisis in the Open Economy: The Postwar Social Structure of Accumulation in Puerto Rico." *Review of Radical Political Economics*.

\_\_\_\_\_. (1994). "Puerto Rican Migration and Occupational Selectivity." *International Migration Review*, 28.

\_\_\_\_\_. and Jorge Blum. (1994). "The Tax Elasticity of 936 Investment in Puerto Rico". in Edwin Melendez and Angel Ruiz (editors) Economic Effects of the Political Options for Puerto Rico, Interamerican University Press, ", Rio Piedras, PR, 1998.

Negrón-Rivera, Erik. (1993). "Tax-Related Industrial Incentive Impact of Political Status Options for Puerto Rico". in Edwin Melendez and Angel Ruiz (editors)

Economic Effects of the Political Options for Puerto Rico, Interamerican University Press, ”, Rio Piedras, PR, 1998.

Pantojas, Emilio (2013) “The Puerto Rico Status Question: Can the Stalemate be Broken?” *Caribbean Journal of International Relations & Diplomacy*, Vol.1 No. 2, June 2013.

\_\_\_\_\_ (2005) The Puerto Rican Paradox: Colonialism Revisited, *Latin American Research Review*, Vol. 40, No. 3.

Peat Marwick. (1990). Economic and Fiscal Impact of Puerto Rican Statehood. Washington, DC: Author.

Pérez-Johnson, Irma. (1992). Political Status, Industrial Structure and Migration: Assessing the Prospects of Changes in the Puerto Rican Economy, 1982-2000. Master thesis in Planning, Massachusetts Institute of Technology.

Price Waterhouse. (1991a). Benefits and Costs of Section 936. Volume I. Washington, DC.

\_\_\_\_\_. (1991b). An Analysis of the Effects of a Repeal of Section 936 Under Puerto Rico’s Present Commonwealth Status. Volume II. Washington, DC.

Ross, David. (1976). “Political Status and Economic Development: Will the Dependent Variable Please Stand Up?” *Revista/Review Interamericana*, 6, 1.

Ruiz Angel L. (1998) “The Economic Impact of Repealing Section 936 on Puerto Rico’ Economy”, in Edwin Melendez and Angel Ruiz (editors) *Economic Effects of the Political Options for Puerto Rico*, Interamerican University Press, ”, Rio Piedras, PR, 1998.

\_\_\_\_\_ (2013) Ángel L. Ruiz (2013), “DIRECT AND INDIRECT IMPACT OF FEDERAL TRANSFER TO INDIVIDUALS AND TO THE GOVERNMENT OF PUERTO RICO” *Revista Finanzas y Política Económica*, Universidad Católica de Colombia

\_\_\_\_\_ (2013) “Impacto Económico de la Actividad Turística y la Industria de Hoteles en la Economía de Puerto Rico: Un Análisis Usando el Modelo de

Insumo-Producto”, *Gran Tour: Revista de Investigaciones Turísticas*, Escuela Universitaria de Turismo, Universidad de Murcia, España.

\_\_\_\_\_ (2012) “La substitución de importaciones en el sector agro-industrial de la economía de Puerto Rico: escenarios”, *Boletín Informativo de la Asociación de Economistas de Puerto Rico*.

\_\_\_\_\_ y Glorimar Pérez (2012) Aportación de la inversión en capital humano y el empleo diestro al desarrollo económico de Puerto Rico: una contribución a la nueva economía *Boletín Informativo de la Asociación de Economistas de Puerto Rico*, mayo 2012.

\_\_\_\_\_ and Pedro Pellet (2009) “United States Transfer of Funds to Puerto Rico” (with Dr. Pedro Pellet as co-author), *RU International Journal*, Vol. 3 No. 1 January-June 2009, Bangkok, Thailand.

\_\_\_\_\_ (2009) “Una reorientación de la Estrategia de Desarrollo”, *Revista Perspectivas*, AÑO XVI NÚMERO IX Octubre, Estudios Técnicos, Inc.

\_\_\_\_\_ y Arthur McEwan (2008) “Washington Dollars and the Puerto Rican Economy: Amounts, Impacts, and Alternatives”, *Serie de Ensayos y Monografías* Num. 135, Unidad de Investigaciones Económicas, Departamento de Economía, Colegio de Ciencias Sociales, Universidad de Puerto Rico, Rio Piedras.

\_\_\_\_\_ y Edwin Davila (2007) “Una Nota sobre los Cambios en los Niveles de Productividad en el Sector de los Servicios” *Boletín de la Asociación de Economistas de Puerto Rico*, Volumen 2, Num. 1.

\_\_\_\_\_ (2006) “Cambio en los Niveles de Productividad por sector Industrial en la Economía de Puerto Rico”, *Revista Electrónica de la División de Ciencias Económicas*, Universidad Interamericana de Puerto Rico.

\_\_\_\_\_ (2006) "Cambio Tecnológico e Inversión en Capital Humano: Dos Factores Claves en los Nuevos Modelos de Crecimiento Económicos", ", *Boletín de la Asociación de Economistas de Puerto Rico*, Volumen 1, Num. 1.

\_\_\_\_\_ (1998) "The Economic Impact of Firms Operating Under Section 936: Some controversial Issues", *Ceteris Paribus*, Vol. 5, Num. 2

\_\_\_\_\_ and Edward Wolff (1996) "Productivity Growth, Import Substitution, and Employment Growth in Puerto Rico, 1967-87". *Economic Systems Research*, the Journal of the International Input-Output Association, Vol. 8, No. 4, Oxford England.

\_\_\_\_\_ (1978) "Cambios en la Productividad Parcial del Factor Trabajo en el Sector de los Servicios en Puerto Rico: : Un Enfoque Usando la Técnica de Insumo-Producto ", *Revista de Ciencias Sociales*, Vol. XXI, Num. 3-4.

\_\_\_\_\_ (1979) "La Medición de la Productividad Total en Puerto Rico" (co-autor con el Dr. Fernando Zalacain). *Revista de Ciencias Sociales*, Vol. XXI, Num. 1-2.

\_\_\_\_\_ (1982) "Tendencias en la Productividad a Nivel de Agregado y por Sector Industrial en Puerto Rico, *Revista de Administración Pública* , Vol. XV, Num. 1.

\_\_\_\_\_ (1985) "Tourism and The Economy of Puerto Rico: An Input-Output Approach", *Tourism Management*, Butterworth & Co. (Publishers), England.

\_\_\_\_\_ and Juan Castañer (1987) Trade Links Between Puerto Rico and The Rest of The Caribbean" *Caribbean Studies*, Volume, 21.

\_\_\_\_\_ and Juan Castañer (1990) "The Caribbean External Trade and Economic Linkages: Economic Impacts of Puerto Rican Exports Locally and in the Caribbean", (Juan Castañer, co-author). *Integration and Participatory Development*, (Judith Wedderburn editor). Book published for Friederich Ebert Stiftung (FES).

\_\_\_\_\_ and Zalacain, Fernando (1998) Economic Relation of the United States and Puerto Rico: An Interregional Input-Output Approach, in Edwin

Melendez and Angel Ruiz (editors) Economic Effects of the Political Options for Puerto Rico, Interamerican University Press, ", Rio Piedras, PR, 1998.

Santiago, Carlos (1993). "Political Status, the Labor Market and Puerto Rican Migration. Rio Piedras, PR: Centro de Economía Aplicada. Reproduced in Edwin Meléndez and Ángel Ruiz (editors) Economic Effects of the Political Options for Puerto Rico, Interamerican University Press, ", Rio Piedras, PR, 1998.

Senate Committee on Energy and Natural Resources. (1990). "Report of the Puerto Rican Status Referendums (712), August 2, 1989." In Carmen Gautier-Mayoral, (Editor), Poder y Plebiscito: Puerto Rico en 1991. Río Piedras, PR: Centro de Investigaciones Sociales, University of Puerto Rico.

Sofier, Don (2010) "Statehood for Puerto Rico and the Potential Impact of Official Bilingualism for United States", Lexington Institute.

U.S. Department of Treasury. (1978). The Operation and Effect of the Possessions Corporation System of Taxation, First Annual Report. Washington, DC: US Government Printing Office.

\_\_\_\_\_. (1979). The Operation and Effect of the Possessions Corporation System of Taxation, Second Annual Report. Washington, DC: US Government Printing Office.

\_\_\_\_\_. (1980). The Operation and Effect of the Possessions Corporation System of Taxation, Third Annual Report. Washington, DC: US Government Printing Office.

\_\_\_\_\_. (1983). The Operation and Effect of the Possessions Corporation System of Taxation, Fourth Annual Report. Washington, DC: US Government Printing Office.

\_\_\_\_\_. (1985). The Operation and Effect of the Possessions Corporation System of Taxation, Fifth Annual Report. Washington, DC: US Government Printing Office.

\_\_\_\_\_. (1989). The Operation and Effect of the Possessions Corporation System of Taxation, Sixth Annual Report. Washington, DC: US Government Printing Office.



U.S. General Accounting Office. (1992). *Pharmaceutical Industry: Tax Benefits of Operating in Puerto Rico*. Washington, DC: U.S. Government Printing Office.

\_\_\_\_\_. (1993). *Tax Policy: Puerto Rico and The Section 936 Tax Credit*. Washington, DC: U.S. Government Printing Office.

\_\_\_\_\_. (1987). *Welfare and Taxes to Puerto Rico, Virgin Islands, Guam, and American Samoa*. Washington, DC: U.S. Government Printing Office.