



**universidad
de león**

DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA Y ESTADÍSTICA
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFÍA Y GEOLOGÍA
INTEGRACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO Y TERRITORIAL

**PLANIFICACIÓN Y MEDICIÓN DEL DESARROLLO SOCIOECONÓMICO EN
PUERTO RICO: EL CUADRO DE MANDO INTEGRAL Y LOS INDICADORES
DE DESARROLLO ECONÓMICO Y PROGRESO COMO HERRAMIENTAS DE
PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA**

Tesis Doctoral elaborada por
Da. Rosario Rivera Negrón, MBA, MA
y dirigida por
Dra. Da. Cristina Hidalgo González

León, 2015

In memoriam

Para un amigo y compañero, codo a codo, de tantas luchas patrióticas.

Dr. Pablo Antonio Rodríguez Acosta

(1961-2011)

Por haber recorrido la mitad de este camino conmigo.

Dr. Antonio Maya Frades

(1958-2012)

Por ser tronco y raíz de mi vida, padre.

Enrique Rivera Rivera

(1924-2015)

A todos ustedes:

Norma

Enrique

Milagros

Jesús

Mi familia

Juan Luis

Melissa

Yarilie

Valeria

Luis Roberto

Carlos

Colegas

Estudiantes

Amigos

AGRADECIMIENTOS

Ha sido un largo camino desde el comienzo de esta jornada. En ese camino se perdieron amigos, mentores, colegas y seres queridos. De la misma manera se ganaron nuevos afectos y personas que continuarían ese camino junto a mí en distintas etapas hasta el final.

Fueron mi soporte, mis manos, mis ojos, mi inspiración.

Hoy ese camino llega a su conclusión luego de arduos sacrificios y largas noches y días que luego se convertirían en meses y años. Hoy, quiero agradecer a todos los que me acompañaron en esta difícil pero satisfactoria aventura: mi familia, mis seres amados, mis amigos, mis colegas, mis estudiantes. Muy en especial a los dos seres que me guiaron en este proceso y creyeron en mi propuesta desde el primer día: Da. Cristina Hidalgo y D.

Antonio Maya (QEPD). Sin su consejo y guía no habría llegado hasta aquí. Han sido la definición de lo que es un verdadero MENTOR y así como guiaron mi trabajo, respetaron y le dieron espacio a mi visión. A ustedes, GRACIAS TOTALES.

Al llegar a la conclusión de esta meta, agradezco a la vida por haberme colocado en este pedazo de tierra al que, en última pero no menos importante instancia, dedico el producto de esta batalla: a Puerto Rico. Porque pronto puedas superarte a ti mismo, porque pronto puedas retomar el camino de prosperidad, desarrollo, progreso y bienestar que mereces y merecemos tus hijos. Porque pronto podamos verte reverdecer, brillar y ser. Porque pronto vuelvas a SER.

“Libre tu suelo, sola tu estrella...”

LISTA DE ABREVIATURAS

BEA	Bureau of Economic Analysis	ONUDD	Oficina de las Naciones Unidas para el Control de las Drogas y la prevención del Delito
BCG	Boston Consulting Group		
BGF	Banco Gubernamental de Fomento		
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático	PIB	Producto Interno Bruto
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe	PIDES	Plan Integral de Desarrollo Económico Sostenible
CMI	Cuadro de Mando Integral	PNB	Producto Nacional Bruto
CNE	Centro para la Nueva Economía	PR2005	Plan Puerto Rico 2005
DEA	Drug Enforcement Agency	PRER	Puerto Rico Economic Roadmap
DTRH	Departamento del Trabajo y Recursos Humanos	PSR	Pressure States Response Model
DPSIR	Driving Force-Pressure-Impact-State-Response Model	SCIAN	Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte
ECPF	Encuestas Continuas de Presupuestos Familiares	SEEA	System of Environmental-Economic Accounting
FMI	Fondo Monetario Internacional	SPI	Social Progress Index
FSP	Food Stamps Program	SR	State Response Model
IBES	Índice de Bienestar Económico Sustentable	UNCHE	United Nations Conference on the Human Environment
ICOR	Incremental Capital Output Ratio	UNDP	United Nations Development Program
IDH	Índice de Desarrollo Humano	UNRISD	United Nations Research Institute for Social Development
IEPR	Instituto de Estadísticas de PR	UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
ILO	International Labor Organization	WCED	World Commission on Environment and Development
INE	Instituto Nacional de Estadísticas	WI	Worldwatch Institute
IPG	Índice de Progreso Genuino	WRI	World Resources Institute
ISEW	Index of Sustainable Economic Welfare	WWF	World Wide Fund for Nature
JP	Junta de Planificación de PR		
MDG	Millenium Development Goals		
MENE	Modelo Estratégico para una Nueva Economía		
MEW	Measure of Economic Welfare		
NAMEA	National Accounting Matrix with Environmental Accounts		
NBER	National Bureau of Economic Research		
NMDE	Nuevo Modelo de Desarrollo Económico		
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio		
OCED	Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo		
ONU	Organización de las Naciones Unidas		

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	13
Importancia de estudio del tema.....	14
Objetivos y metodología del estudio.....	15
CAPÍTULO I.....	21
<i>Crecimiento y desarrollo en Puerto Rico: trayectoria histórica y presente</i>	21
Introducción	21
1.0 <i>Transformación económica, política y social: 1940-1960</i>	21
1.1 <i>Algunos apuntes sobre la inversión directa extranjera estadounidense en el proceso de industrialización en Puerto Rico: implicaciones y consecuencias</i>	36
1.2 <i>Estado de la economía de PR al presente - de la crisis del 60' al inicio del Siglo XXI: las bases de la crisis estructural</i>	54
1.2.0 <i>Década de los 60': AUMENTO EN SALARIOS, CAMBIOS EN EL EMPLEO, APERTURA DE EEUU AL MUNDO</i>	54
1.2.1 <i>Década de los 70': EMBARGO PETROLERO, RECESIÓN, CRISIS DE LA PRODUCCIÓN, CRISIS FISCAL EN PR</i>	58
1.2.2 <i>Década de los 80': NUEVA RECESIÓN EN EEUU Y PR, INFLACIÓN, TENDENCIA AL ALZA DE LA DEUDA PÚBLICA</i>	64
1.2.3 <i>Década de los 90': RECESION 1990-91, MUERTE DE LAS 936, ENDEUDAMIENTO EXCESIVO DEL ESTADO, SURGIMIENTO DE LA DEUDA EXTRACONSTITUCIONAL</i>	66
1.3 <i>Estado de la economía de PR al presente – “La Década Perdida” de 2000-2010: el colapso del modelo de desarrollo económico al cierre de la primera década y primeros años de la segunda década del Siglo XXI</i>	68
1.3.1 <i>Primera Década del 2000: LA CRISIS FISCAL, LA RECESIÓN CRIOLLA DEL 2006 AL PRESENTE Y LA CRISIS PERMANENTE</i>	68
1.4 <i>Puerto Rico, ¿La vitrina del Caribe? – Un acercamiento a la crisis económica actual y la ausencia de planificación estratégica para el desarrollo</i>	74
1.5 <i>Puerto Rico, presente y futuro: notas finales</i>	85
CAPÍTULO II	93
<i>Desarrollo o crecimiento económico en Puerto Rico, ¿planificación económica o azar?: propuestas y política económica en los últimos 25 años (1992-2015)</i>	93
Introducción	93
2.0 <i>Proyectos de Administración</i>	96
2.1 <i>Áreas transversales de consenso entre las iniciativas privadas y los proyectos de administración</i>	122
CAPÍTULO III.....	127

<i>Cuentas Nacionales e Indicadores de Desarrollo y Progreso Económico en Puerto Rico: ¿Mapa de ruta a la planificación estratégica del desarrollo?</i>	127
Introducción	127
3.0 <i>Cuentas nacionales e indicadores económicos en Puerto Rico - Breve historia de las cuentas sociales (nacionales) de Puerto Rico: 1950 a 1975</i>	129
3.1 <i>El estado actual de las estadísticas económicas en Puerto Rico: navegando sin brújula</i>	137
3.2 <i>Los indicadores de progreso en Puerto Rico</i>	143
3.3 <i>Haciendo más con menos: aproximando la medición del bienestar con indicadores parciales</i>	150
CAPÍTULO IV	161
<i>Los Indicadores de Desarrollo Económico y Social, Bienestar y Progreso: Redimensionando las formas de medir el desarrollo</i>	161
Introducción	161
<i>En profundo: qué son indicadores</i>	165
4.0 <i>Redimensionando el PIB como medida de desarrollo y bienestar</i>	167
4.0.1 <i>Índice de Desarrollo Humano (IDH)</i>	172
4.0.2 <i>Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)</i>	174
4.0.3 <i>Crecimiento y Medioambiente: la génesis de los indicadores de desarrollo sostenible</i>	176
4.1 <i>Iniciativas de Indicadores y Medidas de Progreso Social y Bienestar Económico</i>	181
4.2 <i>Los Indicadores de Desarrollo, Progreso y Bienestar: “Beyond GDP”, Proyecto Global “Midiendo el Progreso de las Sociedades”, IBES, BLI, IPG, SPI</i>	186
4.3 <i>Construyendo capacidad estadística: Instrumental al proceso de desarrollo de indicadores</i>	204
CAPÍTULO V.....	206
<i>Mapas de Ruta para Planificar el Desarrollo: El Cuadro de Mando Integral (CMI) y los indicadores de desarrollo y progreso social</i>	206
Introducción	206
5.0 <i>Planificación estratégica para el desarrollo: Apuntes</i>	208
5.1 <i>El Cuadro de Mando Integral (CMI) como herramienta estratégica de planificación y desarrollo económico: Experiencias Internacionales</i>	210
5.2 <i>Indicadores de desarrollo y bienestar como guías planificación estratégica: el Índice de Progreso Social en Paraguay, Colombia y Michigan</i>	226
5.3 <i>Reflexiones finales</i>	233
CAPÍTULO VI	236
<i>Recomendaciones y Reflexiones Finales</i>	236

Introducción.....	236
6.0 <i>Las lecciones por aprender</i>	238
6.1 <i>Reflexiones finales</i>	248
BIBLIOGRAFÍA CITADA Y CONSULTADA.....	250
ANEJOS.....	261

ÍNDICE DE GRÁFICAS, TABLAS Y FIGURAS

Gráficas

Gráfica 1: Trayectoria del Empleo Agrícola, Manufactura y Servicios	30
Gráfica 2: Trayectoria del Empleo	35
Gráfica 3: Riqueza Acumulada y Patrimonio Nacional.....	50
Gráfica 4: Diferencial del PIB y PNB.....	51
Gráfica 5: ICOR Promedio	53
Gráfica 6: Trayectoria del PNB Real.....	60
Gráfica 7: Trayectoria de la Inversión Interna Bruta de Capital Fijo.....	65
Gráfica 8: Trayectoria del déficit presupuestario.....	69
Gráfica 9: Trayectoria del Producto Bruto 2000-2013	71
Gráfica 10: Crecimiento del Producto Nacional Bruto 2000-2013.....	79
Gráfica 11: Trayectoria del Empleo.....	82
Gráfica 12: Trayectoria del Grupo Trabajador	82
Gráfica 13: Trayectoria de las Tasas de Empleo, Desempleo y Participación Laboral	83

Tablas

Tabla 1: Trayectoria de la Fuerza Laboral y Grupo Trabajador	34
Tabla 2: Distribución de las Inversiones de Capital por Fuentes de Fondos.....	47
Tabla 3: Jornales Promedio por Hora en la Manufactura.....	55
Tabla 4: Empleo en Gobierno y Manufactura.....	57
Tabla 5: Comparación de tasas contributivas	88
Tabla 6: PNB Nominal y Deuda Pública Total	90

Figuras

Figura 1: Transformación estructural de la economía y el desarrollo económico.....	37
Figura 2: Ciclo virtuoso	38
Figura 3: Ciclo de capital para empresas de EEUU con subsidiarias en PR	43
Figura 4: Timeline de Proyectos y Propuestas	96
Figura 5: Índice de Progreso Social.....	201
Figura 6: Cuadro de Mando Integral.....	214

Anejos

Anejo A: Iniciativas Privadas sobre Desarrollo Económico	261
Anejo B: Cuadro de Mando Integral – Barbados	263
Anejo C: Cuadro de Mando Integral – Ciudad del Cabo.....	264
Anejo D: Cuadro de Mando Integral – Charlotte	266
Anejo E: Decreto Presidencial 2794/2014 (Paraguay).....	267

INTRODUCCIÓN

Después de una década de haber comenzado un nuevo siglo, Puerto Rico (PR) se encuentra ante una gran encrucijada histórica. Su modelo de desarrollo económico, concebido a finales de la primera mitad del Siglo XX, fundamentado en la atracción de capital manufacturero estadounidense dentro de un marco de incentivos contributivos locales, federales y mano de obra barata, ha colapsado y por primera vez desde que se estrenó el modelo de desarrollo industrial han transcurrido quince años sin crecimiento económico. No sólo la economía ha experimentado un estancamiento económico que ya no conoce precedentes, sino que atraviesa un período de seria contracción y erosión de la capacidad productiva con tasas de crecimiento negativas consecutivas desde el año 2006. Diversos economistas, políticos y expertos han acuñado por primera vez en nuestra historia la frase “década perdida” para describir la situación crítica de la economía en la pasada década.

Puerto Rico es un territorio no-incorporado de los Estados Unidos que opera bajo el marco monetario, arancelario, legal y de seguridad estadounidense desde 1898 como resultado del traspaso de soberanía de España a Estados Unidos al finalizar la Guerra Hispanoamericana. Lo que alguna vez fue llamado por los desarrollistas de los 50' como “*La Vitrina del Caribe*”, luego de convertirse en la economía regional con mayor crecimiento económico después de la Segunda Guerra Mundial, hoy enfrenta su peor escenario económico. Esta depresión económica, vinculada a la obsolescencia y colapso del modelo económico vigente, requerirá cambios significativos en la estructura económica del país y una revisión del marco jurídico-político de la relación entre Puerto Rico y EEUU. Uno de los

principales obstáculos a la recuperación económica es que durante décadas la economía de Puerto Rico ha carecido de una política pública de desarrollo económico y social planificada y ordenada, enmarcada en la ausencia de planes estratégicos de corto, largo y mediano plazo y en la incapacidad de las administraciones políticas de articular dicha visión.

Este estudio pretende abordar el tema económico de Puerto Rico desde dos perspectivas amplias e integrales: la planificación estratégica del desarrollo económico y la importancia y uso de indicadores de desarrollo económico, bienestar y/o progreso social como elementos fundamentales de una propuesta estratégica y que permitan abrir el diálogo nacional y la elaboración de política pública para fomentar el desarrollo económico deseado, tan necesario para el país en esta coyuntura histórica.

Importancia de estudio del tema

Mientras innumerables estudios a través del tiempo han analizado las implicaciones fiscales de la relación política entre Puerto Rico y Estados Unidos, muy poca investigación formal se ha enfocado fundamental y ampliamente en la experiencia económica de la Isla, tampoco en sus proyectos de crecimiento y desarrollo económico en términos de su ejecución. Abundan los estudios sobre el diagnóstico económico, pero poco se ha dicho sobre el tratamiento. Existe un vacío de estudios específicos en el tema de planificación estratégica, modelos e índices de desarrollo económico aplicables a países pequeños (en especial, con la relación política que sostiene Puerto Rico con Estados Unidos desde 1898) que puedan servir al desarrollo de política económica para promover un proceso planificado,

inclusivo y medible de desarrollo económico de acuerdo a las características inherentes de Puerto Rico.

La importancia que representaría este tema es la pertinencia para Puerto Rico de tener un estudio sobre el proceso de planificación estratégica de planes de desarrollo económico que puedan ser aplicables a Puerto Rico y una metodología que permita medir precisamente el resultado de las políticas económicas que se desprendan de esos planes económicos. En el caso de PR, hay una incoherencia en la política pública económica y social aun cuando estamos hablando de una economía altamente industrializada, modernizada, urbanizada y consumista pero con altos niveles de pobreza, desigualdad económica y social, criminalidad, contaminación y explotación ambiental.

La falta de estudios y trabajos en planificación estratégica del desarrollo económico e índices de desarrollo *per se*, presenta una oportunidad puntual. Nuestra falta de habilidad para medir el éxito o fracaso de nuestras estrategias de desarrollo económico nos niega la posibilidad de afinar, adaptar y aprender de dichas estrategias. Finalmente, la falta de planificación del desarrollo, de índices e indicadores plantea un problema de cohesión y adaptación a los nuevos escenarios económicos y sociales que propone el siempre-cambiante escenario mundial.

Objetivos y metodología del estudio

En términos generales, este estudio pretende presentar las bases de lo que podría ser una propuesta metodológica de planificación estratégica de desarrollo económico afín a las

características del país, y como complemento esencial y fundamental, presentar también las bases de una propuesta para adoptar como mecanismos de monitoreo y desempeño estratégico los indicadores de desarrollo sostenible y progreso social aplicables a Puerto Rico y su realidad económica, política y social de acuerdo a las tendencias mundiales en esa dirección.

Para lograr la consecución de estos objetivos, en términos específicos este estudio plantea:

- (1) estudiar experiencias similares sobre planificación estratégica del desarrollo que puedan ser aplicables a Puerto Rico;
- (2) estudiar y proponer índices e indicadores específicos que permitan identificar problemática específica y áreas de oportunidad de desarrollo.

Ambas propuestas en conjunto persiguen presentar opciones de política pública coherente, integrando diversidad de sectores sociales y económicos del país que puedan promover un verdadero desarrollo sustentable en Puerto Rico, y proponer un nuevo modelo de desarrollo económico a tono con las nuevas realidades nacionales e internacionales.

Utilizando una metodología de carácter cualitativo similar a un estudio de caso, el cual permite recopilar información de múltiples métodos para proveer una historia más completa sobre el tema o temas objeto de estudio, se llevó a cabo un análisis documental en los temas de planificación estratégica y desarrollo económico, indicadores de progreso y

bienestar social como alternativas al PIB, tanto para el caso de Puerto Rico como para el plano internacional.

Al finalizar la revisión de la documentación disponible organizamos el trabajo partiendo de la trayectoria histórica del proceso de desarrollo económico y la evolución de la estructura económica esbozada en el **Capítulo I: Crecimiento y Desarrollo en Puerto Rico: trayectoria histórica y presente**. En este capítulo se ubicaron en un contexto sencillo más de 100 años de historia económica de Puerto Rico para tener una idea de por qué el país tiene la economía que tiene, y cómo fue el proceso que transformó un país mayormente rural y pobre en un país industrializado, moderno y urbanizado. Los fundamentos de este relato histórico sirven como punto de inicio para entender por qué Puerto Rico ha llegado al deteriorado estado económico en el que se encuentra actualmente y sobre el cual se hacen las recomendaciones pertinentes en el capítulo final.

Por años, desde la concepción y desarrollo de la economía moderna de Puerto Rico, ésta ha sido objeto de numerosos estudios. El debate sobre la adopción e implementación de un nuevo modelo de desarrollo económico para Puerto Rico ha estado presente constantemente en la discusión de los asuntos económicos. Diversos grupos del sector privado y civil, así como administraciones gubernamentales, han presentado un sinnúmero de propuestas, agendas programáticas, planes, nuevos modelos, estudios y plataformas políticas, entre otros, dirigidos a replantear el proceso y el modelo de desarrollo económico del país. Para ir describiendo el proceso de planificación del desarrollo económico en Puerto Rico, en el **Capítulo II: Desarrollo económico en Puerto Rico, ¿planificación o azar?: propuestas y**

política económica en los últimos 25 años (1992-2015), se resumen de forma general algunas de las iniciativas de desarrollo económico documentadas hasta el momento correspondientes a la década del 2000-2015, y de forma más detallada los proyectos de administración gubernamental propuestos por pasadas administraciones y gobiernos de turno (1992, 1994, 2006, 2009-10, 2013-15).

En el **Capítulo III: Cuentas nacionales e Indicadores de Desarrollo y Progreso Económico en Puerto Rico: ¿Mapa de ruta a la planificación del desarrollo económico?**, se discute una breve historia de las cuentas sociales en Puerto Rico y su evolución, la situación actual de las estadísticas económicas y sociales de Puerto Rico, su relación con la planificación estratégica del desarrollo y su rol, si existe alguno, como indicadores de progreso económico y bienestar social. Para una economía como la de Puerto Rico, abierta e integrada a la economía estadounidense, y en la cual los procesos de producción, distribución e inversión se manifiestan en corrientes reales y financieras, es de particular importancia precisar la interacción de los procesos económicos que se registran en las distintas cuentas e indicadores económicos. Una economía no puede funcionar de forma eficiente sin un sistema preciso y confiable de contabilidad nacional. El nuestro ha enfrentado grandes retos en los últimos años, en especial ante la grave crisis fiscal y económica que ha implicado el recorte de recursos de los sistemas de información económica del gobierno.

La idea de cuantificar los aspectos críticos de nuestras sociedades nos viene desde muy temprano en la historia. En el **Capítulo IV: Los indicadores de Desarrollo Económico y**

Social, Bienestar y Progreso: redimensionando las formas de medir el desarrollo, sintetizamos las diversas iniciativas más recientes sobre la medición del progreso y los trabajos hacia ampliar el PIB como indicador de progreso económico. Las iniciativas internacionales forman la base para las diversas iniciativas locales/regionales desde otras organizaciones y plataformas. En específico, estudiamos las iniciativas “*Beyond GDP*”, Proyecto Global “Midiendo el Progreso de las Sociedades”, el Índice de Bienestar Económico Sostenible (IBES), el Índice de Progreso Genuino (IPG o GPI) y el Índice de Progreso Social (SPI).

En el **Capítulo V: Mapas de Ruta para planificar el desarrollo: el Cuadro de Mando Integral (CMI) y los indicadores de desarrollo y progreso,** se discuten algunas experiencias internacionales sobre cómo se han utilizado las nuevas visiones de la planificación estratégica del desarrollo económico a nivel nacional y local integrando las agendas estratégicas, así como la inclusión de indicadores de progreso económico y bienestar social en dichas agendas como complemento en el diseño de un mapa de ruta estratégica que sirva de metodología para la elaboración de un plan estratégico de desarrollo económico para Puerto Rico a la altura del Siglo XXI. Como se indicó al inicio, uno de los problemas que motiva esta investigación es la ausencia de una política pública de desarrollo económico y social planificada y ordenada, y de planes estratégicos de corto, largo y mediano plazo, agravado por la incapacidad de las administraciones políticas de articular dicha visión. A estos efectos, se estudiaron los casos de Barbados, Ciudad del Cabo y la Charlotte en la aplicación del CMI como agenda de planificación del desarrollo, y los casos de Paraguay,

Colombia y Michigan en la adopción como política pública de indicadores alternativos y complementarios al PIB para medir el bienestar y desarrollo de sus sociedades.

Finalmente, en el **Capítulo VI: Conclusiones, Recomendaciones y Reflexiones Finales**, establecemos los planteamientos, conclusiones y reflexiones en torno a la planificación estratégica del desarrollo y cómo se complementa con el uso de indicadores de bienestar y progreso. De igual manera, se exponen brevemente algunas de las vertientes de investigación o interés que puedan ser exploradas en trabajos futuros.

CAPÍTULO I

Crecimiento y desarrollo en Puerto Rico: trayectoria histórica y presente

Introducción

Contar la historia económica de Puerto Rico no es tarea fácil. El proceso económico y social del país ha estado tan estrechamente ligado al proceso político que dificulta elaborar un relato breve y conciso. Sin embargo, en este capítulo pretendemos explicar, o por lo menos, poner en un contexto sencillo, más de 100 años de historia económica de Puerto Rico para que tener una idea del por qué el país tiene la economía que tiene, y cómo fue ese proceso que nos transformó en un abrir y cerrar de ojos de un país mayormente rural y pobre a un país industrializado, moderno y urbanizado. Dicho proceso histórico-económico ha sido doloroso y complejo. Los fundamentos de este relato histórico servirán como punta de lanza para que entendamos por qué Puerto Rico ha llegado al deteriorado estado económico que hoy enfrenta y sienta las bases para propuestas de desarrollo futuras.

1.0 Transformación económica, política y social: 1940-1960

Puerto Rico fue en un momento dado una economía de las economías más dinámicas de la región del Caribe. Durante los primeros cuarenta años del Siglo XX, la economía de Puerto Rico se destacó fundamentalmente por ser una economía de monocultivo agrícola con un solo renglón de exportación: azúcar de caña. Luego de una serie transformaciones políticas y económicas significativas la economía de Puerto Rico vivió lo que se podría

llamar una “época de oro”¹. Para comprender la transformación económica, política y social de Puerto Rico es imperativo que se relate el estado de la economía de nuestro país durante los primeros cuarenta y dos años de relación con EE.UU. entrado el Siglo XX como resultado de la Guerra Hispanoamericana del 1898.

Durante los primeros 38 años de la historia económica moderna de Puerto Rico, nuestro país contaba con una estructura económica agraria dedicada al monocultivo de caña de azúcar, fundamentada en la inversión de capital ausentista de origen norteamericano. Todo lo relacionado con la economía estaba estrechamente vinculado a ese único renglón agrícola: el empleo, el desempleo, los ingresos, los salarios, las exportaciones, la producción. El haber dedicado la gran mayoría de nuestra tierra productiva al cultivo de caña por parte de las corporaciones azucareras norteamericanas representó un desplazamiento de la agricultura de subsistencia que proveía los alimentos básicos para la población. Este desplazamiento ocasionó que se recurriera a la importación de alimentos para satisfacer las necesidades de los puertorriqueños. Una combinación de alimentos importados encarecidos (por concepto de las cláusulas económicas impuestas por las leyes orgánicas Foraker y Jones – incapacidad de pactar tratados comerciales, leyes de cabotaje, devaluación y retiro del peso puertorriqueño para ser sustituido por el dólar) y jornales miserables en la mayor industria agrícola del país, mantenía al pueblo puertorriqueño sometido a unos altos niveles de pobreza y miseria. La industria del azúcar y su estructura productiva obligaba a estos trabajadores

¹ Negrón Ortiz, Santos. *La economía de Puerto Rico bajo el Estado Libre Asociado: pasado, presente y futuro*. Reflexión sobre el desarrollo económico y social del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, 30 de abril de 2003.

al desempleo obligatorio seis meses al año durante el Tiempo Muerto. Las industrias del café y el tabaco presentaban condiciones aún peores en las áreas rurales del país.

En el umbral de la década de los 30', Puerto Rico es impactado por los efectos del peor acontecimiento económico de la economía moderna: la Gran Depresión. Como secuela de este evento económico mundial, los EE.UU. bajo la presidencia de F.D. Roosevelt en 1932 ponen en marcha un programa de políticas económicas innovadoras para sacar al país de la profunda crisis en la que se había sumido a principios de la década. Este programa se conoció como el Nuevo Trato y planteaba por primera vez la intervención del Estado como protagonista de la actividad económica, creando políticas económicas para impulsar la economía, la producción, el sector privado, obras de infraestructura, creación de empleos, desarrollar y aumentar la demanda y el consumo, y creando también todo un entramado de asistencia y seguridad social para proteger al ciudadano. Contrario a los primeros 34 años de "relación" con EE.UU. luego del resultado de la guerra Hispanoamericana y que se caracterizaron por el abandono económico de EE.UU. hacia la Isla, Puerto Rico recibe la asistencia económica del Nuevo Trato como secuela de los efectos de la Gran Depresión, los cuales fueron mucho más devastadores en Puerto Rico que en EE.UU. dado la empobrecida economía del país en aquel momento. Contrario a la economía norteamericana, Puerto Rico se vio adversamente afectado por las primeras políticas del Nuevo Trato pues iban dirigidas a elevar sistemáticamente los precios de los artículos de consumo para reactivar la producción de las empresas privadas en Estados Unidos. Esto trajo como consecuencia que los precios de los alimentos y todos los bienes de consumo que se importaban de EE.UU. se encarecieran dramáticamente

para los puertorriqueños. Al tener que importar la mayoría de los productos básicos de alimento y consumo, el Nuevo Trato sólo transfirió a la Isla los aumentos en precios y no los nuevos empleos y nuevos ingresos bajo el programa. Esos altos precios sólo redundaban en un escape de los jornales puertorriqueños hacia las compañías en EE.UU. La situación empeora cuando, precisamente a consecuencia de los efectos económicos de la depresión en la principal industria del país, los trabajadores de la caña vieron prácticamente como sus jornales se reducían en más de un 50%. La ayuda directa que se aprobó en aquel momento para la Isla fue la extensión de las ayudas de asistencia y socorro bajo la aprobación de la Federal Emergency Relief Act, que crea para Puerto Rico la agencia conocida como la P.R.E.R.A. (Puerto Rico Emergency Relief Act, por sus siglas en inglés). Tales ayudas no serían suficientes para paliar la profunda crisis económica y social que azotó a la Isla durante el transcurso de toda la década.

El problema principal de PR no era la rehabilitación económica, como lo era el caso de EE.UU., sino un problema mayor: la CONSTRUCCIÓN de una economía propia. Como respuesta a las políticas del Nuevo Trato, que nunca fueron bien vistas por el ala republicana conservadora que gobernaba la Isla durante la década de los 30', un grupo de intelectuales presenta su propuesta de un Nuevo Trato criollo: propuestas puertorriqueñas para los problemas puertorriqueños. Este grupo estaba compuesto por Carlos Chardón, Luis Muñoz Marín y Rexford G. Tugwell (Secretario Auxiliar de Agricultura). Este plan proponía una reorientación de la economía planteando unos objetivos y partiendo de unas estrategias específicas (Dietz, 2002; Irizarry-Mora, 2011):

- Objetivos:
 1. *Reducir el desempleo*
 2. *Poner fin al monopolio de la tierra*
 3. *Reducir la fuga de ganancias, intereses y dividendos a los Estados Unidos*
 4. *Diversificar la estructura productiva*

- Estrategias específicas:
 1. *Desarrollo de industrias apropiadas a las características del país*
 2. *Reubicación de pequeños agricultores en tierras más productivas*
 3. *Compra de al menos una central azucarera por parte del Gobierno*
 4. *Aumento en la emigración*
 5. *Estimular el desarrollo industrial fundamentado en la producción intensiva en mano de obra*

Desafortunadamente para el pueblo puertorriqueño, este Plan que prometía transformar radicalmente la economía de Puerto Rico para los puertorriqueños, fue atacado por todos los flancos políticos y económicos de poder: Washington, las corporaciones azucareras, la Coalición Republicana-Socialista, el Gobernador Blanton Winship y el director ejecutivo de la P.R.R.A. (Puerto Rico Reconstruction Administration, por sus siglas en inglés), Ernest Gruening. Las propuestas radicales del Plan Chardón tendrían que esperar por un nuevo ordenamiento político luego de las elecciones de 1940. El único legado que nos dejó el Plan al final de la década fue la creación de la *Puerto Rico Reconstruction Administration*, que con sus limitados fondos apenas pudo atender una buena parte de los problemas económicos del país y atender los problemas de infraestructura física y económica.

Las leyes orgánicas nunca fueron instrumentos a favor del país, al contrario, sus objetivos tácitos eran solidificar el poder colonial controlando el proceso político y económico de PR para su beneficio, cosa que lograron con relativo éxito hasta la década de los 40'. Es en 1940 cuando surge el Partido Popular Democrático (PPD) que gana por primera vez las elecciones legislativas bajo el liderazgo de Luis Muñoz Marín, y bajo una nueva gobernación de manos de Rexford G. Tugwell, que se presentan las condiciones para la transformación económica histórica (Dietz, 2002) que experimentaría Puerto Rico por los próximos quince años. Esta fue la década que marcó el comienzo del Puerto Rico moderno que hoy día vivimos. Las políticas de justicia social y económica del binomio PPD/Tugwell comenzaron a tomar forma con una reforma administrativa (Irizarry-Mora, 2011) que puso en funciones a por lo menos diez agencias de gobierno que se encargarían de administrar la política pública y económica, entre ellas dos de suma importancia: el Banco Gubernamental de Fomento y la Compañía de Fomento de PR. Con la reforma administrativa del Gobierno y la legislación económica que trabajaría el PPD se sientan las bases para una transformación económica sin precedentes que podemos identificar como una estrategia económica de dos partes: 1) el capitalismo de estado y la reforma agraria, y 2) el proceso de industrialización por invitación (Operación Manos a la Obra). Con esta estrategia se perseguía desarticular el monopolio de la tierra propiedad de las corporaciones ausentistas y regresarla a sus dueños – el pueblo de PR, crear las condiciones para alcanzar la justicia social y económica para todos los puertorriqueños, devolver el control del proceso económico a los capitalistas del patio, y crear las condiciones internas necesarias para desarrollar al país más allá del gastado y empobrecedor modelo de monocultivo cañero. Con esta conjunción de fuerzas en el

poder, se retomarían aquellas iniciativas del Plan Chardón que procurarían resolver los problemas puertorriqueños con soluciones por y para los puertorriqueños. El capitalismo de Estado consistió en el rol del Gobierno como promotor industrial y empresarial, mediante un programa de desarrollo industrial ejecutado por la Compañía de Fomento de PR, que incluía el establecimiento de cuatro empresas propiedad del estado² para la creación de empleos mejor remunerados, sustituir parte de la producción importada, crear eslabonamientos (enlaces ó *linkages*) entre estas empresas y las del sector privado que pudieran servirse de sus productos, y sobre todo, generar suficientes ingresos para la reinversión en el país evitando la fuga de ganancias al estilo de las corporaciones ausentistas. En conjunto con esta primera iniciativa, se puso en marcha una Reforma Agraria que buscaría reducir el poder de las corporaciones azucareras y su acaparamiento de la tierra, además de devolverle esa tierra a los que la trabajaban como un paso importante hacia la justicia social y la transformación económica. Con esta reforma, se buscaba diversificar la base agrícola, empoderar a los colonos y transformar la producción en manos de los pequeños agricultores. Dicha reforma constó de dos partes: las fincas de beneficio proporcional y el programa de redistribución de tierras. Lamentablemente, ese programa no surtió los efectos esperados. Diversos obstáculos financieros y legales impidieron que se continuara con el esfuerzo de compra de tierras para continuar con la redistribución, además de los obstáculos políticos y económicos que se interpusieron contra las empresas del estado y las adquisiciones de tierra (Dietz, 2002). En términos internacionales y geopolíticos, la Segunda Guerra Mundial finaliza

² PR Glass Corporation, PR Shoe and Leather Corporation, PR Pulp and Paper Corporation, PR Clay Products Corporation

con dos grandes victoriosos: EE.UU y la Unión Soviética. Con el comienzo de la Guerra Fría entre estas dos superpotencias, inicia también la desconfianza de Washington ante todo aquello que siquiera aparentara tener vestigios de socialismo o comunismo. Esta desconfianza sería instrumental para casi “obligar” a la administración local a considerar un cambio de estrategia económica más afín con la política norteamericana (Irizarry-Mora, 2011). En innumerables ocasiones la oposición política había atacado la Reforma Agraria y el Capitalismo de Estado como programas de corte socialista. A la luz de estos eventos, locales y externos, la administración del país enfrentaba una realidad innegable: continuaban los problemas de pobreza y desempleo en el país y urgía una estrategia más rápida y contundente para combatir estos problemas. Es en este momento de búsqueda que surge la segunda parte de la estrategia económica: la industrialización por invitación, mejor conocida como “Operación Manos a la Obra”. Sería el conjunto de medidas de Operación Manos a la Obra³ lo que provocaría esa contundente transformación económica que se perseguía por los administradores de turno. Sin embargo, esa transformación vendría acompañada de resultados mixtos no anticipados y dentro de un contexto político particular⁴.

³ Medidas e incentivos: (1) mano de obra abundante y barata; (2) exención contributiva local [Ley de Incentivos Industriales de 1947] y exención contributiva federal [aplicación de la Sección 931 del Código de Rentas Internas de EEUU]; (3) Infraestructura económica construida por el gobierno; (4) Acceso al mercado de EEUU libre de impuestos aduaneros; (5) Programas de adiestramiento para facilitar inserción laboral, y; (6) Financiamiento de capital de trabajo. Para más detalles ver Curet Cuevas (1976), Curet Cuevas (1986), Dietz (2002), Curet Cuevas (2003) e Irizarry-Mora (2011).

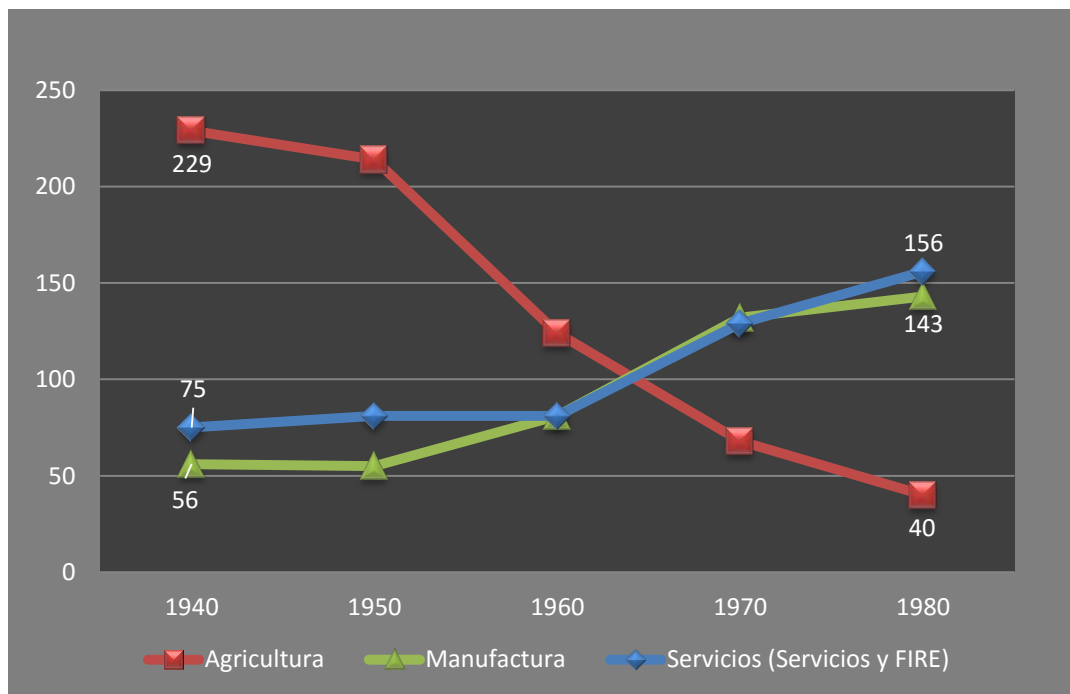
⁴ El gobierno del incipiente y regente Partido Popular Democrático garantizaría la estabilidad política y social del territorio a través del incremento en la presencia militar de EEUU en PR, el uso del dólar como moneda y la represión sistemática de sectores independentistas (Irizarry-Mora, 2011)

Nos preguntamos entonces, ¿cómo fue posible que lográramos un Puerto Rico totalmente nuevo y diferente en sólo quince años? Existen varias razones para que Puerto Rico haya logrado su transformación, aun cuando ésta se dio en un marco de no-confrontación ni de cuestionamiento de la relación político-colonial con EE.UU. La ejecución de la economía de Puerto Rico en el periodo de 1952 a 1973 fue el producto de varios factores institucionales de suma importancia, a saber: 1) administración pública sana y competente; 2) desarrollo de estructuras gubernamentales a la altura de los tiempos, particularmente en las áreas de financiamiento público, planificación y gerencia presupuestaria (Autoridad de Acueductos y Alcantarillados, Autoridad de Fuentes Fluviales, Junta de Planificación y Zonificación, Autoridad de Tierras, Banco Gubernamental de Fomento, Compañía de Fomento de Puerto Rico, Negociado de Presupuesto, entre otras); 3) la inversión en infraestructura productiva moderna, especialmente en las áreas de carreteras, energía eléctrica, puertos y aeropuertos; 4) avances cualitativos del sistema educativo y los servicios de salud públicos; 5) la estabilidad de la ‘nueva’ estructura jurídico-política entre PR y EEUU (conocida como “Estado Libre Asociado de Puerto Rico” o en inglés “Commonwealth of Puerto Rico”) que le daba plena confianza a los inversionistas externos sobre el futuro de la economía y las ventajas competitivas que le ofrecía a Puerto Rico su autonomía fiscal en ese momento histórico.

Básicamente, Puerto Rico como todo país en vías de desarrollo, comenzó desde una base de ingresos muy inferior que la de otros países desarrollados, lo cual se evidencia por la gran pobreza que existía y los bajos salarios que devengaban los trabajadores.

Como resultado de las reformas y las estrategias de incentivos industriales puestas en función desde 1947, Puerto Rico se benefició de la ‘migración’ de la mano de obra agrícola hacia una estructura productiva/económica de servicios y producción industrial incipientes y de rápido crecimiento, haciendo de esta mano de obra una más especializada y preparada. La **Gráfica 1** muestra la tendencia del empleo que evidencia la caída del empleo agrícola a medida que el empleo en los sectores de manufactura y servicios⁵ aumentaba como resultado de la estrategia industrial:

**Gráfica 1: Trayectoria del Empleo Agrícola, Manufactura y Servicios
Décadas de 1940 al 1980
(En miles)**



Fuente: Dietz, *Historia Económica de Puerto Rico*, 2002

⁵ El área de servicios incluye lo que se conoce como F.I.R.E: Finanzas, seguro y bienes raíces.

Al facilitarse el acceso a mano de obra barata y abundante en suelo americano, la inyección de inversión directa extranjera fue monumental para una economía que apenas recibía fondos para su funcionamiento⁶. Ese cambio estructural de una sociedad/economía agraria a una industrial fue uno de los fundamentos principales del desarrollo económico acelerado de la época.

Por otro lado, Estados Unidos permitió a Puerto Rico un espacio de maniobra dentro del ordenamiento jurídico de su relación colonial porque su incursión en la Segunda Guerra Mundial puso de manifiesto la importancia militar estratégica de PR en el Caribe para la protección de los intereses norteamericanos en dicha área y en Panamá. Esta protección requeriría permitir el desarrollo económico de la colonia para mantener la estabilidad política dentro de ella. En adición, el capital norteamericano encontraría en PR un lugar muy ventajoso para incursionar en la tendencia creciente de localizar operaciones en distintas partes del mundo para abaratar costos de producción.

Que Puerto Rico lograra la transformación económica que logró, no se debió a la otorgación de poderes políticos mayores. Fundamentalmente, los administradores del país elaboraron en 1947 desde la Compañía de Fomento de Puerto Rico una serie de leyes de incentivos industriales, con base en el Código 931 de Rentas Internas de EE.UU., que se convertirían en el ofrecimiento supremo para las nuevas corporaciones americanas de manufactura industrial. Esta “Ley de Incentivos Industriales de PR”, ayudaría a crear la

⁶ Según Dietz (2002) solamente entre 1948 y 1950 la inversión extranjera neta directa creció unos \$14 millones de dólares, significando un desplazamiento del control de la producción de manos locales a manos estadounidenses.

infraestructura física y económica que se requería para lograr un rápido crecimiento económico. El diseño de esta ley se fundamentó en complacer las necesidades de estas empresas y se hizo a su medida con una combinación de atractivos contributivos, subsidios de renta y locales pre-fabricados, programas de adiestramiento, financiamiento de capital, acceso al mercado americano, y mano de obra abundante, diestra y barata.

Con la aprobación de la Ley de Incentivos del 1947 da inicio formalmente el programa de industrialización conocido como “Operación Manos a la Obra” y que se dividió en tres periodos: industria liviana, industria pesada y semi-pesada, e industria de alta tecnología. La industria liviana, consistente en actividades intensivas en mano de obra como la industria de textiles, fue la que le dio el empuje inicial a la transformación económica porque requirió el empleo masivo de trabajadores, lo que de entrada comenzó a resultar en mayores ingresos para los trabajadores, mayor empleo y mejores condiciones de vida a lo largo y ancho de la economía y del país. La economía crecía y transformaba su estructura aliviando la pobreza que se venía experimentando por la población desde varios siglos. Ya para mediados de la década del 1950 el programa de desarrollo económico había logrado acelerar el crecimiento económico del país y los diferentes componentes de la economía de Puerto Rico parecían encaminados a alcanzar niveles de producción cada vez más altos. Por ejemplo, la participación de la inversión interna bruta de capital fijo en el Producto Bruto aumentó de 15.1% a 24.7% y las exportaciones a precios constantes avanzaron de \$451.9 millones de \$2,204.5 millones, a una tasa anual

promedio de 7.8%. El empleo total aumentó de 571,000 a 757,000, a una tasa anual promedio de 1.3%. La tasa de desempleo disminuyó de un 16.0% a un 11.8%.⁷

De algunos de los resultados más significativos producto del proceso de desarrollo podemos mencionar los cambios demográficos en términos del incremento en la población, la expansión de la población urbana, aumento en la proporción de mujeres y el envejecimiento de la población. Estos cambios demográficos tuvieron su mayor impacto en la economía del país aumentando el tamaño del grupo trabajador y el presupuesto de gasto familiar. Precisamente en términos de empleo, uno de los factores más determinantes en el proceso de desarrollo, los datos decenales de la **Tabla 1** muestran una tendencia creciente, tanto del grupo trabajador como el empleo, desde que comenzó el proceso de desarrollo en 1950. También muestran que el patrón de crecimiento del empleo ha estado sujeto a fluctuaciones de todo tipo, en especial por la contracción inicial del sector agrícola y por los cambios tecnológicos de las nuevas industrias para reducir costos y ser competitivas. De igual forma, es usual que en un país en proceso de desarrollo los empleos nuevos creados no sean suficientes para absorber la nueva demanda por empleos producto de los cambios demográficos de dicho proceso. Cabe señalar que dichos datos también demuestran otras tendencias preocupantes desde la década del 1970 que serán discutidos más adelante.

⁷ Catalá, Francisco. *Radiografía de la Economía de Puerto Rico: Ayer y Hoy*. Ponencia ante la XXIII Asamblea Anual de la Asociación de Economistas de PR. 25 de agosto de 2006.

Tabla 1: Trayectoria de la Fuerza Laboral y Grupo Trabajador⁸
Décadas de 1940 al 1980
(En miles; en porcentajes)

Variables del mercado laboral	1940	1950	1960	1970	1980
Población de 16 años o más	n/d	1,396	1,587	1,587	2,094
Grupo Trabajador	n/d	704	635	760	907
Empleados	536	601	558	681	753
Desempleados	n/d	103	77	78	154
Fuera del Grupo Trabajador	n/d	585	760	828	1,187
Tasa de participación laboral	n/d	54.6	45.5	47.9	43.3
Tasa de desempleo	n/d	14.7	12.3	10.3	17.0
Tasa de empleo	n/d	46.7	40.0	42.9	36.0

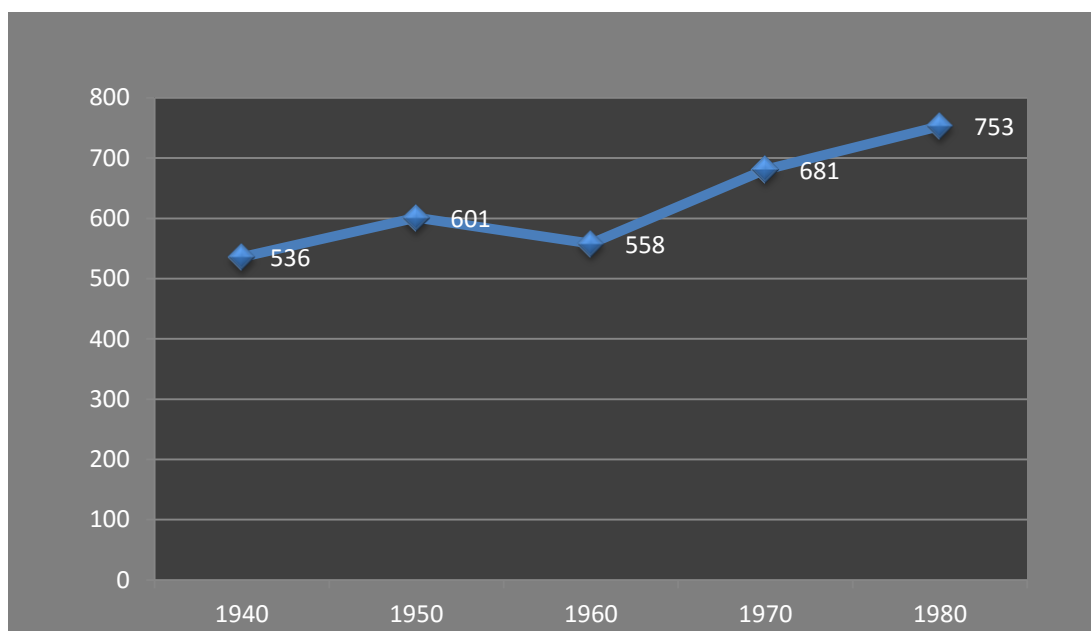
Fuentes: Curet Cuevas, *Economía Política de PR*, 2003; Junta de Planificación, *Series seleccionadas de Ingreso y Producto*, 1940-2011.

Notas: Datos de 1950 y 1960 en años naturales

⁸ El análisis del mercado laboral en PR utiliza la nomenclatura del sistema estadounidense. Los conceptos equivalentes al mercado laboral español son como sigue:

1. Población de 16 años o más = Igual en España
2. Población civil no-institucional (personas capacitadas física o mentalmente para trabajar) = Población en edad laboral
3. Grupo trabajador o Fuerza laboral (aquellas personas de 16 años y más que se encuentran trabajando o buscando empleo) = Población activa
4. Fuera del grupo trabajador = Inactivos
5. Tasa de participación laboral (mide el grado de participación de la población en el mercado de trabajo) = Tasa de actividad
6. Tasa de empleo = Tasa global de empleo
7. Tasa de desempleo = Tasa de paro
8. Empleados = Ocupados
9. Desempleados = Parados

**Gráfica 2: Trayectoria del Empleo
Décadas de 1940 al 1980
(En miles de empleados)**



Fuentes: ibid

Los datos reales del Producto Nacional evidencian que en la década del 1951 al 1960 el incremento promedio anual fue de 4.6% y de 5.4% para la década del 1961 al 1970 (Curet, 2003). Cabe señalar que desde el 1970 en adelante surgen dos fenómenos importantes: (1) las tasas de crecimiento del PNB se desaceleran, y (2) el Producto Interno Bruto es consistentemente mayor que el Producto Nacional. Dicho diferencial ha continuado creciendo con el paso del tiempo hasta el presente. En una próxima sección se discutirán los eventos que provocaron que el modelo y el proceso de desarrollo hayan perdido dinamismo más rápido de lo deseado.

En fin, y como resultado inmediato del proceso de industrialización y desarrollo la Isla dejó su pasado rural y agrícola y se encaminó rápidamente a un porvenir urbano e

industrial. En últimas cuentas, el modelo de desarrollo económico de Puerto Rico apostaba todo a un entramado de incentivos contributivos para atraer empresas de manufactura principalmente de capital norteamericano. Sin embargo, ésta se convertiría en la única y más importante característica de la economía puertorriqueña con serias consecuencias a largo plazo en el empleo, el crecimiento y la formación de capital en Puerto Rico.

1.1 Algunos apuntes sobre la inversión directa extranjera estadounidense en el proceso de industrialización en Puerto Rico: implicaciones y consecuencias

El programa de desarrollo instituido en la década del 1950 estaba orientado hacia acelerar el crecimiento económico y la diversificación de una economía principalmente agrícola, pobre y subdesarrollada. Uno de sus principales logros fue precisamente propiciar la transformación y evolución de la estructura económica hacia el desarrollo de diversos sectores productivos. A través de la segunda mitad del siglo XX fue ocurriendo una transformación de la estructura económica a medida que progresaba el curso de desarrollo económico del país. Al combinar los criterios de empleo y producción y su peso en la estructura económica del país se evidencia que en efecto la transformación tomó lugar pues los sectores de mayor crecimiento e impacto han sido la manufactura, el comercio y los servicios (Curet, 2003). No empero, mientras se fue transformando la estructura económica del país, de igual forma, se fue transformando la propiedad del proceso productivo a medida que la inversión directa extranjera comenzaba a ocupar un mayor peso en dicha estructura.

Es importante señalar que la transformación de la estructura económica responde a un proceso interactivo entre desarrollo y cambios en sectores que integran la economía para que pueda perpetuarse el proceso de desarrollo y evolución estructural, tal como lo ilustra la **Figura 1**.

Figura 1: Transformación estructural de la economía y el desarrollo económico

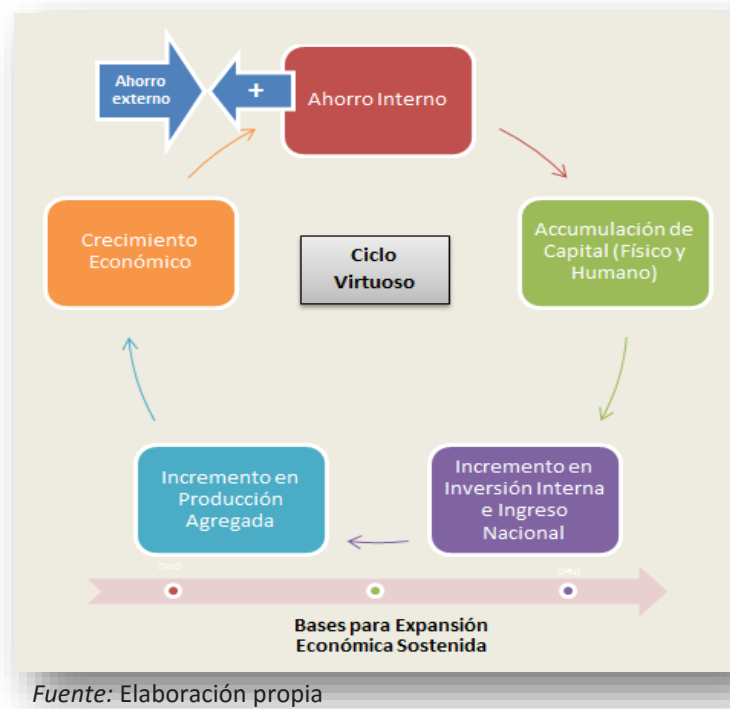


Fuente: Elaboración propia

En Puerto Rico el proceso de industrialización se caracterizó por un aumento en la producción, el empleo y el ingreso, como resultado de mayores niveles de inversión de capital. Fundamentado en el más tradicional concepto de la movilidad del capital y su afluencia hacia países en desarrollo, uno de los postulados fundamentales del plan de industrialización por invitación planteaba que Puerto Rico no tenía el suficiente excedente doméstico (Dietz, 1986 y 2002; Schwartz, Pelzman y Keren, 2008) para financiar dicho proceso, por lo que habrían de movilizarse fondos del exterior para tal propósito. La racionalidad que subyace este postulado es que en los países en desarrollo existe una escasez de capital físico (y financiero) como consecuencia de los bajos niveles

de PIB y ahorro interno, por lo cual no es posible esperar la acumulación de capital necesaria para propiciar el crecimiento económico. Dadas estas condiciones, la entrada de capital de inversión extranjero (como forma de ahorro externo) complementaría el ahorro interno, elevando el nivel de inversión en la economía del país en desarrollo e impulsando el crecimiento de dicha economía. Se esperaría pues que este proceso dé origen a un ciclo virtuoso⁹ de incremento en la inversión interna y del ingreso nacional del país en desarrollo gracias a lo cual se sentarían las bases para la expansión económica sostenida (Guerra-Borges, 2001), tal como se muestra en la **Figura 2**.

Figura 2: Ciclo virtuoso



⁹ Situación ventajosa auto-propagante en la cual una solución exitosa conlleva a obtener más de un resultado deseado u otro éxito que genera aún más resultados deseados o éxitos en una cadena.

Ciertamente, la acumulación de capital necesario para incrementar la inversión para un proceso de industrialización requiere financiamiento. Debido a que Puerto Rico no contaba con suficientes recursos propios para encaminar un programa de industrialización de gran escala, tuvo que recurrir a la importación de capital, a la búsqueda de diversas fuentes de fondos y al diseño de mecanismos para canalizar el flujo de inversiones de capital, principalmente estadounidense. El resultado esperado era que, cual ciclo virtuoso, al transcurrir el tiempo y a medida que la economía puertorriqueña fuera creciendo, se generarían los fondos internos necesarios para sostener el proceso de crecimiento y desarrollo y estimular la solidificación a largo plazo de una clase capitalista local que pudiera generar algún balance e influencia significativa en la propiedad del proceso productivo y en los principales sectores industriales. Ninguna de estas instancias se realizó: (1) se generó dependencia excesiva sobre los recursos externos (Curet, 2003), y; (2) al presente, la participación de la clase capitalista local en el sector de manufacturas es ínfima (Ayala, 2008). En la subsiguiente sección sintetizamos el proceso de financiamiento y acumulación de capital en Puerto Rico durante el, y como resultado del, programa de industrialización iniciado en 1950, algunas conclusiones más apremiantes sobre la forma y manera en que se llevó a cabo este proceso y las consecuencias del mismo al presente.

Una forma sencilla de ilustrar el proceso de referencia es explicando el ciclo de capital de las empresas estadounidenses en Puerto Rico, para luego revisar/sintetizar los hallazgos sobre las fuentes de financiamiento de dicho capital y finalmente el resultado de estos dos procesos. Para los administradores del programa de

desarrollo/industrialización (porque se equipararon ambos conceptos) y muchos otros sectores del país, la inversión de las empresas internacionales, especialmente estadounidenses y particularmente en la manufactura, ha sido la responsable del aumento en la producción y los ingresos y de la transición a una economía moderna. Éste era precisamente el propósito y objetivo clave del programa de desarrollo. Pero, a la misma vez tuvo otros efectos en las estructuras socioeconómicas de Puerto Rico. La estrategia de industrialización adoptada por los administradores de Fomento incrementó la propiedad externa en el sector manufacturero, mas no complementó a los sectores propietarios locales sino que vino a sustituirlos. Esto a pesar que la Administración de Fomento y su programa tenían entre sus objetivos la promoción y apoyo al surgimiento y fortalecimiento de una clase capitalista local que pudiera vincularse con las empresas promovidas por Fomento, y crear los eslabonamientos que propiciarían el ciclo virtuoso de crecimiento sostenido. Más bien dicho sector local se convirtió en intermediario y administrador del capital manufacturero estadounidense/internacional. La clase capitalista local en términos de propiedad económica no tiene participación significativa en el sector de manufacturas, sino en otros sectores tales como la banca, el comercio y otros servicios (Ayala, 2008; Irizarry-Mora, 2011).

El punto de partida de esta característica de la economía bien puede identificarse en la transición del programa de industrialización de la primera fase (industria liviana) a la segunda fase (industria pesada semi-pesada) como el momento en que comenzó a consolidarse la inversión directa extranjera como fuente de capital en Puerto Rico. Los

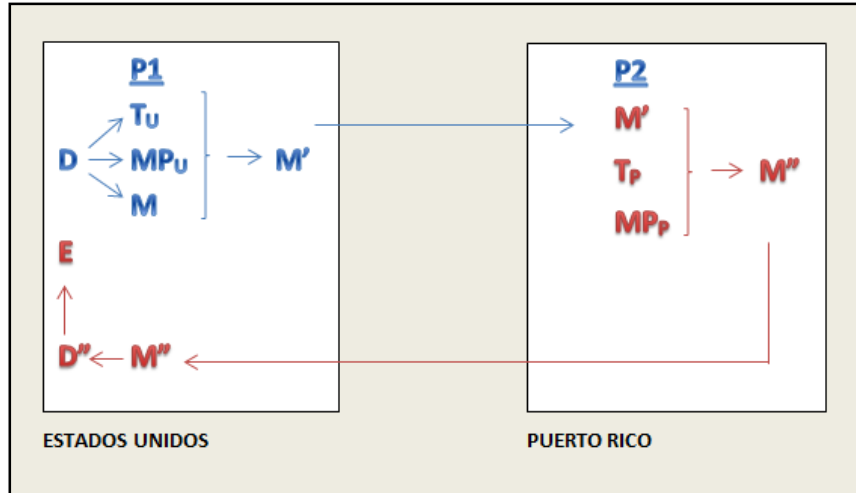
datos de los estados de situación de Curet (2003) e Irizarry-Mora (2011) así confirman la tendencia. Dicho tema será discutido más adelante al hablar del financiamiento del programa de desarrollo. Esta transición en el programa se da en momentos en que comienza a enfrentar sus primeras dificultades, discutidas en detalle en la sección “Estado de la Economía de PR al Presente”, para retener las empresas manufactureras. Los administradores del programa industrial comienzan a enfocar la estrategia en atraer empresas intensivas en capital que resistieran mejor los ciclos económicos que las empresas livianas intensivas en mano de obra en las que se había concentrado la primera fase de “Operación Manos a la Obra”. Esto atrajo el establecimiento de industrias petroquímicas pero, como se explica más adelante, la década del 70’ probaría ser aún más dificultosa para el programa de industrialización al enfrentar una fuerte recesión producto de la crisis petrolera del 70-71. Para contrarrestar los efectos que tuvo la crisis en el sector petroquímico, el programa se movió hacia la tercera fase de industrialización que estaría caracterizada por la inversión intensiva de capital en el sector de industrias farmacéuticas, sector que ocupará la mayor parte de la actividad manufacturera desde 1976 hasta el presente. Este curso de acción, sin embargo, no propició la solidificación del capital local como hubiera sido alguna vez la intención de Fomento. No se crearon los espacios para que una clase local pudiera adquirir el conocimiento, la experiencia y la tecnología a medida que la economía se transformaba con cada fase y se sustituían industrias con otras como resultado del cierre de empresas y la fuga inevitable de capital. Ayala (2008, pág. 117) lo describe perfectamente:

“Puerto Rico se encontró ante la disyuntiva de comenzar cada etapa nueva de desarrollo desde el principio, sin una acumulación de conocimiento contenida en firmas de capital local. [...] las firmas para albergar el conocimiento no existen.”

De igual forma se expresa Irizarry-Mora cuando explica en su trabajo de 2011 que la “burguesía nacional” se habría convertido en una clase intermediaria y administradora, mas no así en propietaria. Estará presente en numerosos sectores industriales pero no dominará ninguno.

Al explicar el ciclo del capital de las empresas estadounidenses, varios asuntos apremiantes resaltan y es que el proceso de producción es eminentemente extranjero y externo a los puertorriqueños. Las decisiones de inversión, producción, suministros, distribución, las políticas contables, administrativas y financieras se toman en las oficinas corporativas del continente sin tomar en consideración las fuerzas y circunstancias económicas de la Isla. ¿Cómo se explica esta dinámica? Utilizando la **Figura 3** (una extensión del análisis del “ciclo de capital” de Karl Marx y adaptado por James L. Dietz en 2002) podemos explicar cuál es el resultado final del ciclo de una empresa manufacturera de EEUU en Puerto Rico.

Figura 3: Ciclo de capital para empresas de EEUU con subsidiarias en PR



Fuente: Dietz, *Historia Económica de PR*.

Tanto el capital financiero como la materia prima y los bienes intermedios proceden del mercado estadounidense por lo que el proceso de producción se inicia en la economía de EEUU (primera evidencia de la ausencia relativa de eslabonamientos hacia atrás en la estructura productiva puertorriqueña). El capital financiero para la inversión (**D**) se utiliza para la compra de materias primas (**M**), mano de obra (**T_u**) y otros medios de producción (**MP_u**) estadounidenses que se utilizarán en una primera fase de producción (**P1**) que generará un producto semi-procesado (**M'**) que se envía desde la empresa estadounidense a la subsidiaria en Puerto Rico para su correspondiente transformación, ya sea ensamblaje o producción adicional. Dicho producto semi-procesado se combina con mano de obra (**T_p**) y otros medios de producción (**MP_p**) en el proceso de producción local (**P2**) para generar un producto transformado (**M''**) que luego **se re-exporta** a EEUU donde se da la comercialización final vendiéndolo a un valor mayor (**D''**) que **D**, lo que a su vez representa la ganancia (**E**) que finalmente será recibida por la compañía matriz. Al iniciarse y completarse el ciclo en EEUU, el papel de PR en el proceso de producción

completo es apenas importante en lo que respecta a las metas financieras y contables de las empresas manufactureras mas no es fundamental en el proceso de producción *per se*. Lo que queda claro al evaluar la **Figura 3** es que la única contribución de Puerto Rico en el proceso productivo es la mano de obra, lo que hace que esa fase **P2** sea fácilmente relocalizable si así lo ordenaban los intereses financieros de las casas matrices de las empresas, cosa que ha venido sucediendo desde el proceso de eliminación de los incentivos contributivos de la Sección 936 del Código de Rentas Internas de EEUU. De aquí que, finalmente, la única contribución significativa - o la principal - es el pago de salarios pues los ingresos que estas empresas generan como parte del proceso de investigación y desarrollo (proceso que se genera en la primera parte de la producción en EEUU) se declaran en Puerto Rico sólo para efectos contributivos. A medida que los incentivos han ido desapareciendo gradualmente la inversión manufacturera en Puerto Rico, particularmente la farmacéutica que es la que ha acaparado el sector, se ha vuelto menos atractiva. Es por esta razón que Dietz argumenta que el incremento en la producción, los ingresos y el empleo fue más el resultado de la transferencia de ingreso en el ciclo de capital de las empresas estadounidenses que de un crecimiento en la estructura y el poder productivo de la economía de Puerto Rico. Dietz ofrece tres piezas de evidencia a estos efectos: (1) la proporción de insumos importados a PIB (24.5% en 1950, 43.7% en 2011) que evidencia la ausencia de eslabonamientos hacia atrás en la economía; (2) las ventas entre empresas en Puerto Rico para examinar los eslabonamientos hacia delante evidencian que las ventas intraindustriales eran sólo entre sucursales de las mismas empresas estadounidenses/internacionales, y; (3) el alto grado de dependencia de las economías externas examinando la razón de importaciones

a PIB (.53 en el 2011) y que revela un patrón producción-consumo en el cual Puerto Rico, bien descrito por Lewis (1974), se encuentra obligado a “producir lo que no consume, y consumir lo que no produce”. Vemos pues una economía que presenta una preocupante dependencia a la importación de bienes de capital, poca sustitución de importaciones en industrias vitales como la de alimentos, y unos ahorros internos que al tener que dirigirse al consumo de bienes importados representan el mayor impedimento al esfuerzo de crear los excedentes internos necesarios para cumplir la meta del ciclo virtuoso de la inversión y acusa una seria dependencia al capital externo.

La dependencia que se ha generado sobre el capital externo ha desembocado en una preocupante situación donde una parte importante de la propiedad del proceso económico puertorriqueño está controlada por manos extranjeras. Como se indicó anteriormente para que Puerto Rico pudiera encaminar su programa de industrialización de gran escala tuvo que recurrir a la importación de capital, a la búsqueda de diversas fuentes de fondos y al diseño de mecanismos para canalizar el flujo de inversiones de capital estadounidense. El más importante mecanismo fue la puesta en marcha del programa de incentivos de localización (a lo que previamente nos referimos como “Operación Manos a la Obra” y que comienza con la Ley de Incentivos Industriales de 1947, sus subsiguientes enmiendas y complementos federales) para atraer dicha inversión y financió su proceso de desarrollo haciendo uso de varias fuentes. Las fuentes de financiamiento para la inversión bruta de capital fijo identificadas, tanto internas como externas son las siguientes: (1) Internas – reservas de depreciación de los negocios, ahorro privado interno, y ahorros del gobierno; (2) Externas – inversiones directas del

capital privado, préstamos del exterior (privados y públicos), y transferencias unilaterales del gobierno federal¹⁰. Sobre el tema del financiamiento de la inversión de capital, desde 1963 se han elaborado, dentro y fuera de Puerto Rico, un puñado de estudios muy exhaustivos¹¹ que reúnen los hallazgos más fundamentales del proceso de financiamiento y formación de la inversión de capital y sus consecuencias para el país. Los más recientes y de mayor difusión en Puerto Rico son los trabajos de Dietz, Curet e Irizarry-Mora y todos han incluido como fundamento y parte de sus respectivos trabajos el análisis de los estudios que le han precedido (por ejemplo: Baquero, Tobin, Departamento de Comercio y Freyre). El trabajo de Irizarry-Mora es el más reciente (2011) e incluye un elaborado análisis financiero de los estados de situación del país para marcar la tendencia y dirección del financiamiento de la inversión de capital que complementa y actualiza el análisis financiero de Curet (2003).

Utilizando los datos de Ingreso y Producto elaborados por la Junta de Planificación, Curet (2003) delinea la tendencia histórica de las fuentes de fondos para la inversión en el periodo de 1950 a 1984¹² de la siguiente manera:

¹⁰ Asignaciones del presupuesto federal del Congreso de EEUU tanto para individuos (transferencias unilaterales y derechos adquiridos) y para agencias de gobierno.

¹¹ Para más detalles, ver: Baquero (1963), Freyre (1989), Curet (1966, 1976, 1986, 2001), Lewis (1974), Tobin (1975), Gutiérrez (1977), US Department of Commerce (1979), General Accounting Office (GAO, 1985), Dietz (1989), Ayala (2008, 2011), Irizarry-Mora (2011), entre otros.

¹² 1984 – desde este año en adelante la Junta de Planificación discontinuó la información sobre inversiones directas extranjeras en la partida sobre fuentes y usos de fondos de inversión.

	Cantidad	Porcentaje
Inversión Bruta de Capital Fijo	\$ 41,659,000,000	100%
Fuentes de fondos:		
Fuentes internas:		
Reserva de depreciación de empresas	\$ 13,368,000,000	32%
Ahorros del gobierno	\$ 3,653,000,000	9%
Ahorros personales	\$ (7,561,000,000)	-18%
Subtotal	\$ 9,460,000,000	23%
Fuentes externas	\$ 32,199,000,000	77%

**Tabla 2: Distribución de las Inversiones de Capital por Fuentes de Fondos
Años Seleccionados
(En millones de dólares)**

Año	Total	Fuentes Internas	Fuentes Externas
1950	\$ 124	64.50%	35.50%
1960	\$ 416	43.70%	56.30%
1970	\$ 1,642	34.70%	65.30%
1980	\$ 3,906	21.60%	78.40%

Fuente: Curet-Cuevas, Economía Política de PR

Una conclusión salta a la vista al evaluar la tendencia de las fuentes de financiamiento de la inversión en el desglose de las fuentes de financiamiento y su tendencia: el auge de crecimiento económico en Puerto Rico luego del proceso iniciado en 1950 fue posible debido al influjo significativo de inversiones de capital extranjero, fundamentalmente estadounidense. Concluye también Curet que se ha utilizado “una proporción substancial de los fondos que fluyen del exterior para financiar el gobierno y los gastos de consumo personal”. Como mencionara anteriormente, esta tendencia de dependencia en el financiamiento externa sería identificada y discutida en varios estudios sobre la

economía de Puerto Rico, en especial desde la década del 1960 cuando comienza a estudiarse en detalle el proceso de desarrollo de la economía puertorriqueña y se identifica de forma temprana que dicha dependencia ha sido excesiva y que representaría un serio problema respecto al crecimiento sostenido de la economía. Podemos identificar los más tempranos señalamientos advertencias en los trabajos de Baquero (1963) y en Curet (1966) donde inclusive el autor ofrece alternativas de política pública para fomentar la formación de capital local. Luego el conocido Comité Tobin¹³ (página 37) en 1975 señaló lo siguiente:

“La falla del sector privado en suplir una proporción substancial de las necesidades de inversión de la economía puertorriqueña había forzado al país a depender substancialmente y en forma creciente sobre los recursos externos. [...] ha tenido el efecto de reducir (...) la participación del sector privado en la propiedad del acervo de capital de Puerto Rico.”

Los señalamientos más apremiantes del Comité Tobin advertían lo siguiente:

1. Incremento en el uso de transferencias federales
2. Aumento en préstamos privados del exterior
3. Incremento en el uso del crédito y en el costo de los intereses sobre la deuda pública
4. Impacto de las inversiones directas de capital sobre la producción y la capacidad productiva del país no ha sido la esperada (ver diagrama del ciclo de capital)

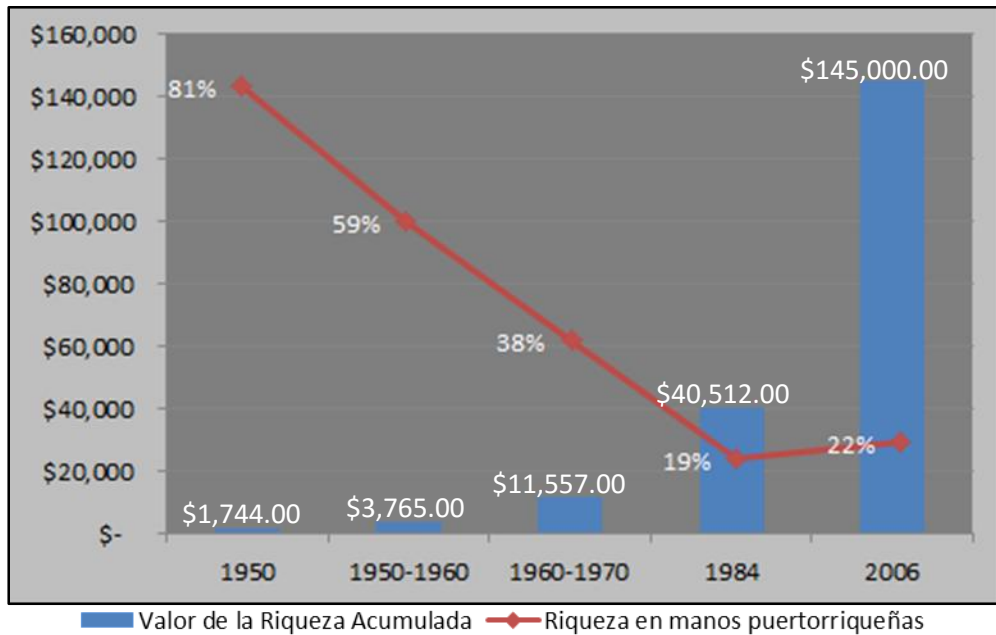
¹³ Comité para Estudiar las Finanzas Públicas de Puerto Rico, presidido por el economista premio Nobel James Tobin.

Luego de este informe que se comisiona ante la seria crisis financiera que se suscita en la década del 1970, el Departamento de Comercio de EEUU publica otro estudio sobre la economía de Puerto Rico que levanta los mismos cuestionamientos. Más aun, este informe señala una de las más serias consecuencias del aumento en la dependencia sobre el capital externo: la pérdida de poder decisonal local sobre el rumbo de la economía y la incertidumbre respecto a unas asignaciones de fondos que están determinadas fuera de la esfera política local. El estudio concluye que las políticas económicas de Puerto Rico operan en un contexto dominado por fuerzas externas y fuera del control local. Según Curet, la evidencia en ambos informes demuestra que la dependencia en el financiamiento externo de capital ha sido excesiva y “ha contribuido a la inestabilidad y vulnerabilidad que ha afectado la economía de Puerto Rico desde la década del 1970”. Las cifras de los estados de situación y la gran brecha que se ha abierto entre el Producto Interno Bruto y el Producto Nacional Bruto refuerzan esta importante conclusión.

Aunque el análisis de Curet sobre las fuentes de financiamiento llega hasta 1980, las conclusiones a las que llega se complementan y sostienen al evaluar los estados de situación actualizados que construye Irizarry-Mora en su trabajo de 2011. Dichos estimados resaltan dos cosas en particular: (1) desde la década del 1960 más de la mitad de la riqueza física acumulada en la economía estará vinculada directa o indirectamente al endeudamiento con el exterior, y; (2) que la necesidad de mayores fuentes externas de financiamiento se refuerza ante la ausencia del ahorro privado necesario para la formación de capital interno, pues ha sido destinado a financiar la adquisición de bienes

de consumo. El primer asunto nos habla de la tendencia marcada de pérdida de control sobre nuestra riqueza nacional, como lo ilustra la siguiente gráfica:

**Gráfica 3: Riqueza Acumulada y Patrimonio Nacional
(En millones de dólares, a precios corrientes)**

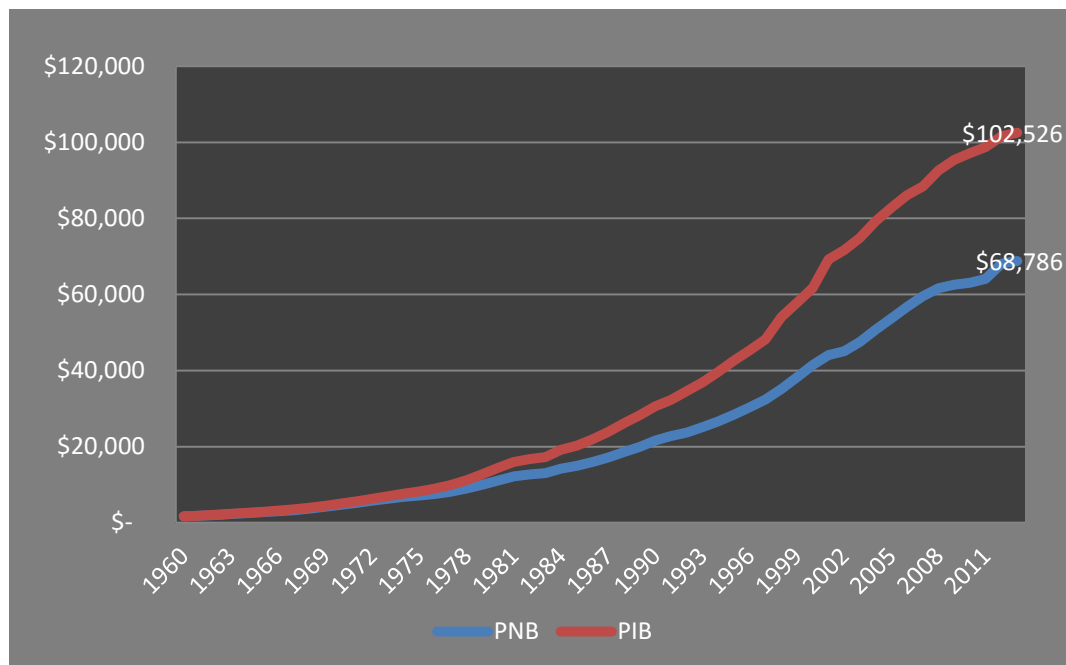


Fuente: Estados de Situación de PR (varios) en Irizarry-Mora, *Economía de PR*, 2011.

A medida que el valor total de la riqueza acumulada ha ido aumentando, el patrimonio nacional ha ido disminuyendo frente al reclamo de los residentes del exterior respecto a esa riqueza acumulada. Es claro que a medida que el proceso de crecimiento económico ha tomado lugar, la propiedad de los medios de producción y la riqueza ha ido pasando cada vez más a manos extranjeras. Es importante señalar que tal situación tiene consecuencias en dos aspectos fundamentales: (1) la distribución de la riqueza económica en un país que ha perdido el control y la propiedad de su economía, y; (2) el diferencial entre el Producto Interno Bruto y el Producto Nacional Bruto, lo que Irizarry-

Mora llama “la desnacionalización de la producción”. Ambos aspectos inciden en las posibilidades de recuperación de la crisis económica que atraviesa el país y ni hablar del prospecto de un desarrollo económico sostenido en el largo plazo. La diferencia entre PIB y PNB corresponde al pago de rendimientos sobre la inversión extranjera en Puerto Rico. Según lo explicado en esta sección, la dependencia sobre la inversión extranjera ha sido excesiva por lo que se puede esperar que el diferencial entre el PIB y el PNB sea significativo. La siguiente gráfica así lo demuestra:

**Gráfica 4: Diferencial del PIB y PNB
1960-2013
A precios corrientes
(En millones de dólares)**

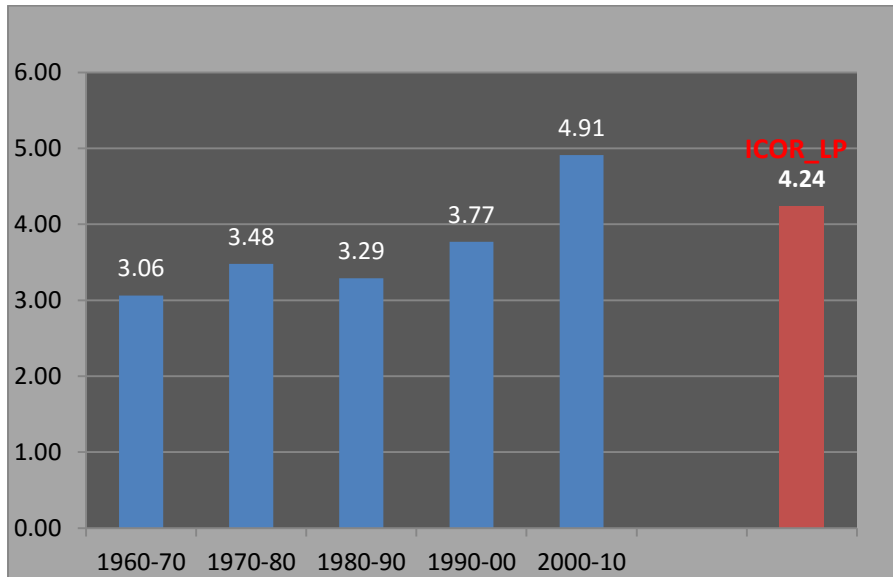


Fuente: Junta de Planificación, Series Seleccionadas de Ingreso y Producto, 1940-2011.

Al 2013, el pago por rendimientos de capital extranjero sobrepasa los \$33,700 millones de dólares. Para tener una idea de lo que esta brecha implica, en 1960 de cada \$100 que se producían en la economía de Puerto Rico \$7 correspondían al pago de

rendimientos de capital extranjero e intereses de préstamos y quedaban \$93 para la población de Puerto Rico. Hoy día esa brecha significa que de cada \$100 producidos en nuestra economía, \$52 se dedican al pago de rendimientos de capital extranjero dejando sólo \$48 para la población del país. La proporción PNB a PIB se ha mantenido en el promedio de 65% durante el periodo del 2000-2013 y ha venido disminuyendo consistentemente desde 1960 cuando esa proporción llegó a representar un 99%. Dicho diferencial sugiere que una parte considerable de los ingresos de la producción que genera la economía puertorriqueña escapan del país. Esta diferencia continua ampliándose y debilita el proceso interno de producción debido a que reduce los fondos disponibles – el excedente interno – para la inversión y reduce el valor del multiplicador de ingreso (Dietz, 2002). En adición, dificulta la distribución de la riqueza que en nuestra sociedad confiere poder económico y político; determina quienes y en qué grado controlan la economía y como se reparten los beneficios económicos del crecimiento, se influencia la distribución de sus beneficios y se dicta su curso futuro. Por último, representa un punto de presión ya que por la alta dependencia del capital externo para poder fomentar actividad económica y el estancamiento histórico de la economía, aun a pesar de esa alta dependencia, se necesitarán mayores requerimientos de capital para poder alcanzar niveles mínimos de producción. Esta tendencia (medida por el *“Incremental Capital Output Ratio”* – ICOR) se ha venido manifestando desde el año 1965 en adelante como lo evidencia la siguiente gráfica:

**Gráfica 5: ICOR Promedio
Por décadas**



Fuente: Cálculos de la autora utilizando datos de la Junta de Planificación

Lo que significa este indicador es que para lograr un crecimiento de \$1 en producción la inversión realizada tendría que ser de más de \$4. Mientras más alto el coeficiente de ICOR mayor será la necesidad de inversión de capital para poder generar incrementos en la producción, lo que sugiere una menor productividad del capital.

Los datos y estadísticas de esta sección evidencian como el proceso de desarrollo de Puerto Rico ha requerido por obligación el uso de mayores recursos de los que se producen en nuestra economía. Dicha situación se manifiesta, como antes mencionado, en la alta dependencia de las importaciones, el flujo masivo de inversión directa extranjera y el creciente influjo de fondos federales hacia Puerto Rico. De igual forma demuestran la alta dependencia en las relaciones político-económicas con EEUU para poder encaminar los procesos de crecimiento y desarrollo en Puerto Rico. A medida que

nuestra economía NO nos pertenezca, la capacidad de formar capital local y de diseñar las estrategias económicas necesarias se ve seriamente limitada.

1.2 Estado de la economía de PR al presente - de la crisis del 60' al inicio del Siglo XXI: las bases de la crisis estructural

Explicar el proceso que desembocó en el estancamiento y desgaste de nuestro modelo es complejo pero se pueden identificar una serie de hechos que sin lugar a dudas comenzaron desde muy temprano a lacerar la capacidad del modelo de seguir propiciando el crecimiento económico y sobre todo, de mantenerlo. Primero que todo, recordemos en qué se fundamentaba (y aún en el presente) nuestro modelo: un entramado de incentivos contributivos para atraer empresas de manufactura principalmente de capital norteamericano. Para finales de la década del 50' nuestra ventaja para lograr ese objetivo de atraer el capital norteamericano – incentivos y mano de obra barata – comienza a perder relevancia debido a factores internos y externos, los cuales también explican por qué “Operación Manos a la Obra” consistió de tres fases. A continuación una cronología de los eventos más importantes por década, hasta el presente:

1.2.0 Década de los 60': AUMENTO EN SALARIOS, CAMBIOS EN EL EMPLEO, APERTURA DE EEUU AL MUNDO

- a. Comienzan a expirar los incentivos otorgados en la Ley de Incentivos de 1947; se renuevan y se extienden para retener las empresas industriales.

- b. Aumento de los jornales promedio en manufactura (**Tabla 3**) en Puerto Rico como meta obligada no sólo para mejorar el nivel de vida sino por los altos precios imperantes en la Isla. Este elemento del modelo reducía la importancia de la exención contributiva para las empresas por los costos altos de mano de obra en comparación con países que comenzaban a competir con salarios bajos al abrirse el mercado de EEUU como consecuencia de las negociaciones para el “Acuerdo General Sobre Tarifas y Comercio”¹⁴ (Dietz, 2002) firmado luego de la Segunda Guerra Mundial, lo que lanza al capital norteamericano a otros destinos internacionales con los cuales nunca antes había hecho negocios. Puerto Rico comienza a perder su atractivo como destino predilecto del capital manufacturero intensivo en mano de obra.

Tabla 3: Jornales Promedio por Hora en la Manufactura Quinquenios 1950-1975

Año	Jornal promedio por hora
1950	\$0.42
1955	\$0.56
1960	\$0.94
1965	\$1.26
1970	\$1.78
1975	\$2.59

Fuente: Dietz, Historia Económica de PR

- c. Comienza entonces el redireccionamiento de Manos a la Obra de la primera a la segunda fase: de la industria liviana a la industria pesada y semi-pesada. Este cambio significó la transición de una industria intensiva en mano de obra

¹⁴ General Agreement on Trade and Tariffs, GATT por sus siglas en ingles.

a una intensiva en maquinaria y capital. Con este cambio se pretendía que el atractivo de la exención contributiva se mantuviera, aunque los salarios siguieran aumentando y redirigir la estrategia hacia industrias que fueran resistentes a los ciclos económicos.

- d. Durante esta década y segunda etapa de Manos a la Obra se establece en PR el complejo de refinerías y petroquímicas, industria que utilizaba una gran cantidad de maquinaria y equipo pesado. La mano de obra comienza a ser sustituida por maquinaria durante la transición ya que la industria textil había perdido su ventaja competitiva con los aumentos en salarios y los nuevos países que comenzaron a competir con su mano de obra barata.
- e. El cambio en enfoque comienza a ejercer presión sobre el empleo y el desempleo en la Isla, forzando a buena parte de la población a emigrar a Estados Unidos (característica siempre presente en la sociedad puertorriqueña desde 1917, disponible fácilmente por ser ciudadanos estadounidenses por virtud de ley) o comenzar a formar parte de la nómina gubernamental. En el caso de la migración, ésta se había convertido ya para mediados de los 50' en la "válvula de escape" del modelo económico al permitir "exportar" desempleados a la vez que se importaba capital (Dietz, 2002). Entre los años 1950 y 1967 el proceso de desarrollo e industrialización había "expulsado" 263, 696 puertorriqueños.¹⁵ En el caso del empleo

¹⁵ Para más detalles sobre la migración y el modelo económico, ver: "Manos a la Obra: The Story of Operation Bootstrap" (1986). Centro de Estudios Puertorriqueños, Hunter College/CUNY. Nueva York.

gubernamental en el periodo de 1960 a 1970 creció más rápido que el empleo de manufactura, como indica la **Tabla 4**.

**Tabla 4: Empleo en Gobierno y Manufactura
Décadas 1940-1980**

Empleo por sector, intervalos de 10 años (en miles)	1940	1950	1960	1970	1980
Gobierno	13	45	62	106	184
Tasa de crecimiento		246%	38%	71%	74%
Manufactura	56	55	81	132	143
Tasa de crecimiento		-2%	47%	63%	8%

Fuente: *ibid*, pág. 278.

- f. El gobierno comienza a asumir los empleos que no se estaban creando en el sector industrial, lo que comenzó a comprometer aún más las delicadas finanzas del Estado que ya había invertido en impuestos y nueva deuda pública para financiar el proceso de industrialización, deuda que creció a un promedio de 13% durante el período de 1961 a 1970.¹⁶
- g. Se consolida el cambio de estrategia económica de la primera etapa de industrialización enfocada en industrias livianas intensivas en mano de obra hacia una segunda etapa dirigida a industrias de uso intensivo de capital: las petroquímicas.¹⁷

¹⁶ Junta de Planificación, *Deuda Pública Bruta de PR: Años Fiscales 1960-2011*, Tabla 29.

¹⁷ Se entendía que dicho conglomerado podría captar una porción del valor añadido en el proceso de producción que contribuiría a generar empleos e ingresos para la Isla (Dietz, 1989). De igual forma, se podía refinar crudo de Venezuela a precios preferenciales y destinarlo a los EEUU (Proclama Presidencial 3663 del 10 de diciembre de 1965).

1.2.1 Década de los 70': EMBARGO PETROLERO, RECESIÓN, CRISIS DE LA PRODUCCIÓN.

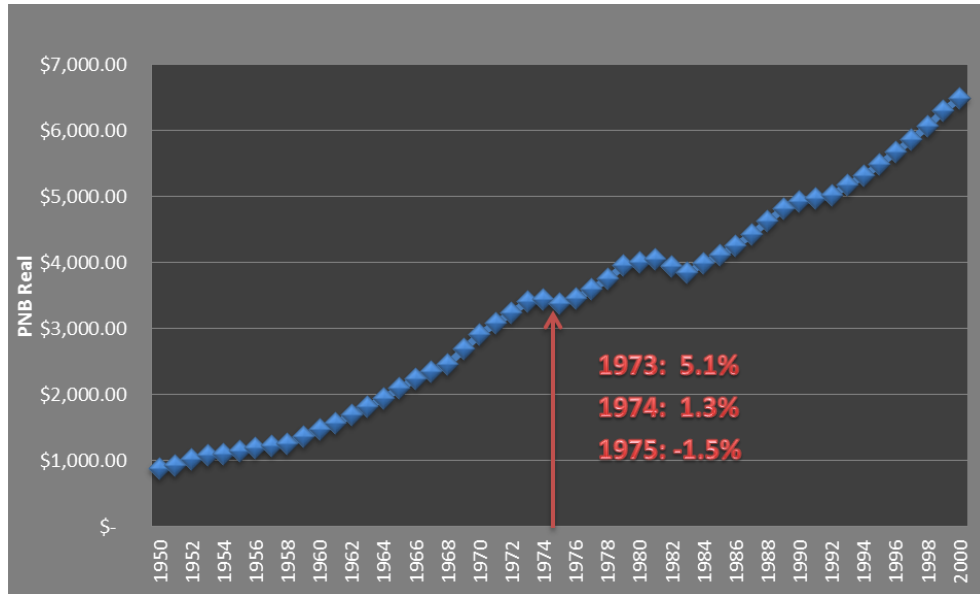
CRISIS FISCAL EN PR

- a. Sorprende a nuestro recién estrenado complejo petroquímico y recién estrenada cuarta termoeléctrica la subida monumental en los precios del petróleo como consecuencia del embargo petrolero de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) en 1973. Se detiene el abasto de petróleo hacia Estados Unidos como medida de presión política a raíz de la Guerra del Yom Kippur, en conjunto con una decisión de los miembros de cuadruplicar los precios. El aumento del precio unido a la gran dependencia que tenía el mundo industrializado del petróleo de la OPEP, provocó un fuerte efecto inflacionista y una reducción de la actividad económica en EE.UU y los países europeos. Estados Unidos cae en una profunda recesión y la crisis llega a la economía en Puerto Rico. En EEUU, este evento provoca una recesión en 1973-75 con una caída del PIB Real que llegó a 3.40%. La tasa de desempleo aumentó en 4 puntos porcentuales mientras que la caída en la confianza del consumidor llegó a caer 53 puntos. En el caso de Puerto Rico, la recesión de los años fiscales 1974-75 (las recesiones en PR siempre llegan con rezago) fue la primera recesión seria del periodo moderno (post 1950) de la economía. Durante este periodo, el PNB Real cayó por más de 5.3 puntos porcentuales respecto al promedio de los tres años previos y la tasa de desempleo aumentó 3.6 puntos porcentuales.¹⁸

¹⁸ Rivera Negrón, R. (2005). La Demanda por Inversión en Maquinaria y Equipo en Puerto Rico desde 1960 al 2000. *Tesis de Maestría Programa Graduado de Economía*. Universidad de Puerto Rico.

- b. La recesión afecta severamente la nueva industria petroquímica en PR, la producción de las industrias manufactureras en PR comienza a detenerse, aumenta nuevamente el desempleo pero esta vez en el sector de producción intensiva en capital. El gobierno continua asumiendo una mayor cantidad de empleados desplazados del sector privado. La **Tabla 4**, presentada anteriormente, muestra que en este periodo del 1970 al 1980 el empleo gubernamental creció mucho más agresivamente que el empleo en la manufactura, 74% y 8% respectivamente.
- c. Comienza a desacelerarse la economía con una reducción en el empleo, el consumo, la producción, las ganancias de capital de las empresas, los ingresos del sector financiero y los ingresos fiscales del Gobierno. Es en esta década, precisamente en el año 1974, que se da la quiebra en la tendencia de crecimiento del Producto Nacional Bruto haciendo que la evolución a largo plazo de la economía se haga más lenta. En 1975 se registra una caída del PNB real del 1.5%. Se identifica en la **Gráfica 6** sobre la trayectoria del PNB un cambio o desplazamiento de intercepto que va a marcar una división en el proceso de crecimiento económico: durante el periodo de 1950 al 1974 el crecimiento anual promedio del PNB real fue de 5.9%; en contraste, durante el periodo de 1975 al 2000 el crecimiento anual promedio del PNB real fue de 2.5%. Al cierre del año 2011, la tasa de crecimiento anual promedio del PNB real desde 1975 ha sido de apenas 1.6%.

**Gráfica 6: Trayectoria del PNB Real
1950-2000**



Fuente: Junta de Planificación. *Series Seleccionadas de Ingreso y Producto*, 1940-2011.

- d. Para asegurar la estabilidad del complejo industrial norteamericano, y para estabilizar el consumo de bienes y servicios en PR, se hacen extensivos dos “parches” federales para evitar el colapso de la economía: los cupones de alimentos¹⁹ (que eventualmente se convertiría en el Programa de Asistencia Nutricional) en 1973, y la aprobación para PR de la Sección 936 del Código de Rentas Internas.²⁰

Puerto Rico comenzó a recibir asistencia nutricional desde noviembre de 1974 por conducto de la legislación federal (P.L. 91-671) que autorizó la expansión del alcance y profundidad del Programa de Cupones de Alimentos

¹⁹ El primer programa de cupones de alimentos (*Food Stamp Program*) fue operado por el Departamento de Agricultura de EEUU desde abril de 1939, como parte de las medidas para mitigar la depresión económica, reducir el hambre y los excedentes de alimentos. En 1961 y bajo la presidencia de John F. Kennedy, se transforma en un programa piloto más abarcador dirigido a asistir a los pobres y a pequeños agricultores. En 1964, el presidente Lyndon B. Johnson y el Congreso hicieron del programa uno permanente.

²⁰ Memorando del Secretario de Hacienda Salvador E. Casellas al Comité de Transición 1976. *Situación del Departamento de Hacienda*. 9 de diciembre de 1976

(FSP, por sus siglas en inglés) para incluir cobertura para Guam, Puerto Rico e Islas Vírgenes. Dicho programa opera desde el *Food and Nutrition Service* y está dirigido a “incrementar la seguridad alimentaria y reducir el hambre proveyendo a niños e individuos de bajos ingresos con acceso a alimentos, una dieta saludable y educación nutricional de manera que apoye la agricultura americana e inspire confianza pública”.²¹

El objetivo de la Sección 936 era mantener los incentivos contributivos federales para las inversiones en PR y las posesiones de EEUU. Esta sección del Código de Rentas Internas le permitiría a las subsidiarias estadounidenses operando en PR remitir sus ganancias a la corporación matriz, en cualquier momento, sin pagar la contribución federal sobre ingresos de las corporaciones. Su única obligación con el gobierno puertorriqueño era la de pagar un impuesto de repatriación de un 10% por cualquier dividendo pagado a la compañía matriz. La tasa de repatriación real se aproximó a 4.5% (Irizarry-Mora, 2011). En adición, por virtud de la Ley de Incentivos Industriales de PR vigente, las empresas gozaban de una exención local de 90%.

La Sección 936 del CRI ha sido identificada como un factor determinante en la localización de empresas en PR y como instrumento fundamental en el desarrollo económico del país.²² El sector manufacturero recibió el mayor

²¹ USDA Food and Nutrition Service. *Implementing Supplemental Nutrition Assistance Program in Puerto Rico: A Feasibility Study*. Insight Policy Research. Junio 2010.

²² Junta de Planificación de PR. *Impacto de las Firmas Manufactureras 936 sobre la Economía de PR: Un Análisis usando la Técnica de Insumo-Producto*. Mayo 1993.

impacto de las operaciones facilitadas por el nuevo estatuto, lo que a su vez impactó de manera positiva otros sectores productivos por medio de eslabonamientos interindustriales.

- e. La aprobación de la Sección 936 para Puerto Rico marca el inicio de la tercera y última fase de Operación Manos a la Obra: la industria de alta tecnología.
- f. Tanto el gobierno central como las corporaciones públicas y los municipios se endeudaron más allá de los límites saludables para financiar el plan de industrialización. Las condiciones provocadas por la crisis internacional del petróleo se agravaron debido a que el sector público de Puerto Rico no pudo enfrentar la recesión, con una base financiera sólida. El crecimiento promedio de la deuda pública en los primeros años de esta década llegó al 25%. A 1975 la proporción de deuda pública a PNB ya alcanzaba el 55%. Mientras, la inversión de capital se redujo en un 25.8% durante los primeros años de la década debido a la recesión (Curet, 2003).
- g. La financiación de la transformación endeudó grandemente al gobierno y las políticas públicas desde 1969 redujeron los ahorros públicos (Curet, 2003) lo que a su vez (como una centrífuga) provocó una necesidad mayor de continuar recurriendo al crédito público. Las crisis del 60' y 70' chocaron con un gobierno que no tenía la capacidad de adaptar la estructura económica a los nuevos eventos y no tuvo la capacidad para renovar el capital y la infraestructura de frente a lo que representó el incremento récord en los precios del petróleo para una economía que acababa de estrenarse en la producción industrial intensiva en capital, que comenzaba a depender de la

importación de vehículos públicos y privados luego de eliminar el ferrocarril como medio de transportación masiva, y que acababa de completar su red de generadoras de energía eléctrica haciéndonos un 98% dependientes en el petróleo. Mientras, el resto del mundo comenzaría a tomar medidas permanentes para reducir su dependencia externa al oro negro.

- h. La contracción económica, junto con un alza en el nivel de precios, provocó un aumento en los costos de funcionamiento del Gobierno y redujo el ingreso real provocando una baja en el consumo de bienes no-esenciales sujetos a arbitrios, lo que causó grandes bajas en los ingresos al erario. Lo anterior requirió de un aumento en las contribuciones y de emisión de deuda a corto plazo.²³
- i. Tras la caída en la producción real de bienes y servicios — tanto públicos como privados — el sector gubernamental no pudo, por si mismo, devolverle el dinamismo que necesitaba el sistema. Sin poderes para negociar tratados comerciales, tarifas marítimas, aranceles, precios preferenciales en compra de petróleo, y sin dinero gubernamental para intervenir en la crisis, Puerto Rico comienza a descender en la pendiente borrascosa de una economía incapaz de garantizar el bienestar de sus ciudadanos sin la intervención de entes externos.

²³ *ibid*

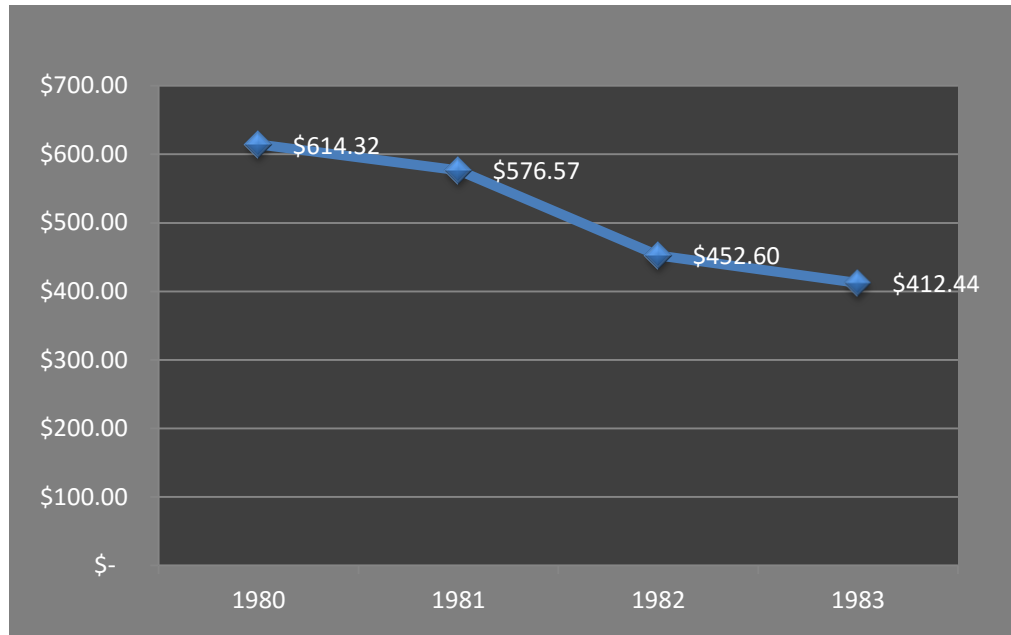
1.2.2 Década de los 80': NUEVA RECESIÓN EN EEUU Y PR, INFLACIÓN, TENDENCIA AL ALZA DE LA DEUDA PÚBLICA

- a. Como secuela de la recesión en el 70' y el incremento en los precios del petróleo, en 1980 EE.UU. experimentó un alto nivel de inflación anual de 13.58%²⁴ que llevó a la Reserva Federal de EEUU a aumentar significativamente la tasa de interés preferencial²⁵ hasta 17.50% para poder controlarla. A medida que modelo de crecimiento dependiente nos hacía cada vez más vulnerables a los vaivenes de política económica en EE.UU, se contagia Puerto Rico de la caída provocando la segunda recesión del periodo moderno de la economía. Al elevar dramáticamente las tasas de interés como resultado de la política monetaria estadounidense, se contrae el sector de la construcción y el de compra de maquinaria y equipo. La inversión bruta de capital fijo se afecta seriamente, según muestra la **Gráfica 7**. La tasa de desempleo promedio en el periodo de la recesión 1980-83 llegó hasta el 20.7%.

²⁴ Según los datos históricos del Índice de Precios al Consumidor publicado por el Negociado de Estadísticas Laborales de EEUU.

²⁵ La tasa preferencial (Prime Rate) es la tasa que los bancos cargan a sus mejores clientes. Se ajusta a la misma vez y en correlación con la tasa de fondos del Fed (Fed Funds Rate), la cual a su vez es una tasa-meta a corto plazo fijada por la junta de la Reserva Federal. Datos históricos en <http://research.stlouisfed.org>

**Gráfica 7: Trayectoria de la Inversión Interna Bruta de Capital Fijo
1980-1983
(En términos reales)**



Fuente: Junta de Planificación, *Series Seleccionadas de Ingreso y Producto, 1940-2011*.

- b. Surge a mediados de la década (1984 específicamente) una recuperación económica como resultado de las políticas fiscales expansionarias del gobierno de turno para incrementar la inversión en capital. Esta recuperación se instrumentó aumentando aún más la deuda pública en \$3,872.1 millones en un plazo de seis años, lo que eventualmente terminó agotando los recursos financieros disponibles. Desde esta fecha hasta el final de la década, la deuda aumentó a razón de una tasa promedio del 6% mientras que el PNB Real aumentó apenas a una tasa promedio del 2.1%. Se mantuvo la tendencia al alza en la relación Deuda Pública/PNB, colocando esta razón en un promedio del 59% al final de la década.

1.2.3 Década de los 90': RECESION 1990-91, MUERTE DE LAS 936, ENDEUDAMIENTO

EXCESIVO DEL ESTADO, SURGIMIENTO DE LA DEUDA EXTRACONSTITUCIONAL

- a. Se experimenta una leve recesión a principios de la década, principalmente por dos razones: la Guerra del Golfo Pérsico y el paso del Huracán Hugo en 1989. La inyección de fondos en la actividad económica en el sector gubernamental y el sector privado generaron un ritmo acelerado de reconstrucción de obras públicas. En ambos casos, tanto los fondos provenientes de seguros privados como los desembolsados por la Agencia Federal para el Manejo de Emergencias (F.E.M.A., por sus siglas en inglés) contribuyeron a una recuperación relativamente rápida. La tasa de crecimiento del PNB Real alcanzó un promedio de 2.8%.
- b. Se legisla en el Congreso de los Estados Unidos la “muerte” sistemática del otrora salvavidas de la industria manufacturera, la Sección 936 del Código de Rentas Internas de EEUU. Esta eliminación constaría de un período de desfase de 10 años (1996-2006). La industria manufacturera hasta ahora protegida, y único pilar existente del desgastado modelo económico, tenía sus días contados provocando así la eventual pérdida de decenas de miles de empleos altamente remunerados y especializados. Se erosiona gravemente la base productiva del país con la pérdida de capital humano. Dicha eliminación no vino acompañada de medidas compensatorias ni otros mecanismos que paliaran los efectos de la culminación de los beneficios de la Sección 936 o de un replanteamiento del modelo económico prevaleciente.

- c. El año 1995 se adopta como el año en que finaliza la tercera fase de Operación Manos a la Obra. Comienza una indefinida fase hasta el presente: “el periodo post-Sección 936” con una ausencia total de un modelo económico nuevo.
- d. Desde el 1992 hasta casi finales de los 90’, Puerto Rico se benefició de una expansión económica en EE.UU producto de las innovaciones en las telecomunicaciones y el acceso masivo a internet, pero el crecimiento de la economía local apenas fue leve y aún no se sentían los efectos a largo plazo del cierre escalonado de manufactureras.²⁶
- e. Un resurgimiento del endeudamiento excesivo del gobierno para grandes obras de infraestructura y para el financiamiento de la Reforma de Salud comprometen “insalvablemente” al fisco y lo colocan en una situación precaria. Se añade a la complicadas finanzas públicas un nuevo mecanismo de deuda al margen de la Constitución: la deuda extraconstitucional.²⁷

²⁶ En Curet (2003): Según el censo de manufacturas de 1997 aún no se reflejaban los impactos negativos sobre el empleo de la eliminación de la exención contributiva. Los primeros efectos comenzaron a verse en la industria liviana intensiva en mano de obra. En el momento de la edición del texto en el 2000 aún no se tenía constancia concreta del inevitable impacto negativo sobre la actividad del sector.

²⁷ Toda emisión de deuda para mejoras permanentes de a través del Fondo de Mejoras Públicas del Presupuesto General tiene que pasar por un proceso de escrutinio y aprobación por parte de la Legislatura para luego pasar a firma del Gobernador, según dispuesto por la Constitución de PR. La deuda extraconstitucional consiste de líneas de crédito aprobadas por el Banco Gubernamental de Fomento y/o sus subsidiarias no tienen que pasar por dicho proceso. Son asignaciones de fondos públicos entre el Gobernador y el presidente del Banco Gubernamental de Fomento sin intervención de la rama legislativa ni información al pueblo.

1.3 Estado de la economía de PR al presente – “La Década Perdida” de 2000-2010: el colapso del modelo de desarrollo económico al cierre de la primera década y primeros años de la segunda década del Siglo XXI

A una década de haber comenzado un nuevo siglo, Puerto Rico se encontraba ante una encrucijada histórica. Por primera vez desde que se estrenó el modelo de desarrollo industrial en la década de 1950, transcurrió una década entera sin crecimiento económico. No sólo nuestra economía ha experimentado un estancamiento económico que ya no conoce precedentes, sino que atraviesa un período de seria contracción y erosión de la capacidad productiva con tasas de crecimiento negativas consecutivas desde el año 2006. Diversos economistas, políticos y expertos han comenzado a acuñar por primera vez en nuestra historia la frase “década perdida” para describir la situación crítica de nuestra economía en la pasada década²⁸.

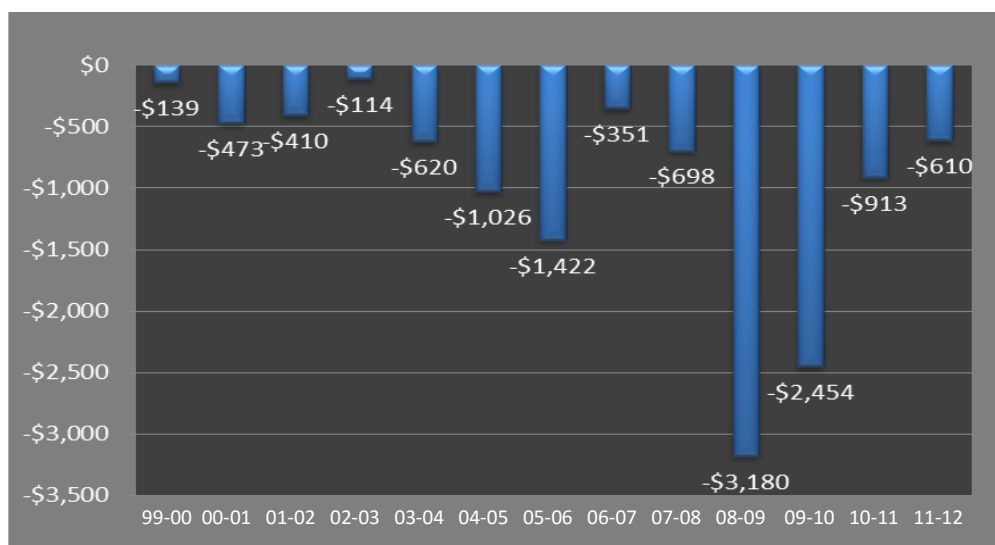
1.3.1 Primera Década del 2000: LA CRISIS FISCAL, LA RECESIÓN CRIOLLA DEL 2006 AL PRESENTE Y LA CRISIS PERMANENTE

- a. Continua la desaceleración de la economía, la pérdida de empleos en el sector manufacturero como secuela del ‘*phase out*’ y agotamiento de los beneficios de 936 y falta de medidas paliativas a ese evento.
- b. 2005: Se inicia el nuevo cuatrienio electoral con una crisis fiscal que se agrava. Comienza a asomar la cara de la recesión criolla (con una desaceleración en el crecimiento del PNB Real) y la incapacidad fiscal del Estado para reactivar la

²⁸ Collado Schwarz, Ángel. “Una década perdida: 2000-2010”. *Periódico El Nuevo Día*, Columnas. 27 de enero de 2011

economía real, idéntico a las recesiones del 70' y 80'. Se incrementa el déficit fiscal (Ver **Gráfica 8**) y los bonistas tenedores de la deuda reclaman una fuente de pago para la deuda extraconstitucional so pena de degradar los bonos del Gobierno.

**Gráfica 8: Trayectoria del déficit presupuestario
Años fiscales 2000-2010
“La Década Perdida”**



Fuente: Oficina de Gerencia y Presupuesto

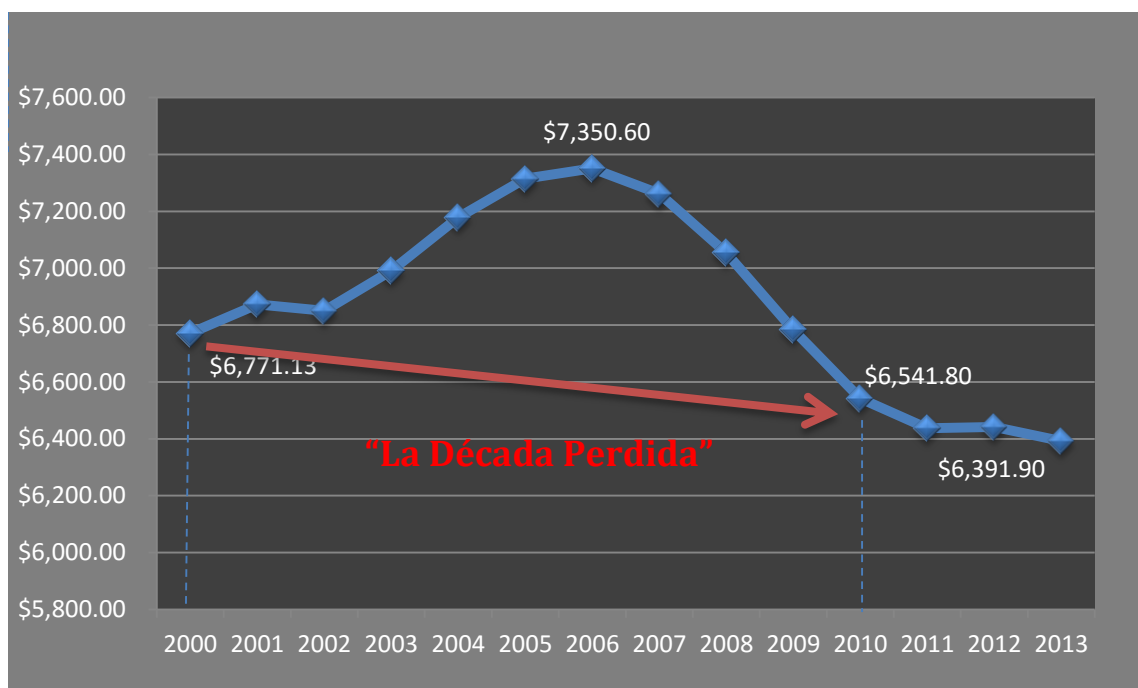
- c. 2006: Culminan definitivamente los beneficios de la Sección 936, provocando el cierre de importantes manufactureras y agravando la pérdida de miles de empleos especializados y de alta remuneración en la industria manufacturera, cuya promoción ha sido la única estrategia de ‘crecimiento económico’ disponible. Ocurre el cierre de gobierno como secuela del tranque entre el Ejecutivo y el Legislativo ante la grave crisis fiscal del Estado y la crisis económica que comienza a recrudecerse. Se aprueba el llamado “Impuesto de Ventas y Uso” (IVU - un tipo de impuesto al consumo) de un 7% para allegar

fondos al fisco y formalizar la deuda extranstitucional. Se crea el Fondo de Interés Apremiante para destinar una porción del IVU al pago de la deuda extraconstitucional.

- d. 2007-08: Recesión en EE.UU por consecuencia de la crisis financiera que surge de la burbuja hipotecaria y de las políticas de la pasada administración del Presidente George W. Bush. Se contagia el resto del mundo, se recrudecen las condiciones económicas en Puerto Rico como consecuencia de la relación con EE.UU y las características limitadas de nuestra economía.
- e. 2009-12: Comienza una nueva administración política después de las elecciones del 2008 y el inicio de políticas de austeridad fiscal que profundizan la crisis económica con una caída acumulada del PNB Real del 11.5% desde el inicio del cuatrienio.
- f. 2012-13: Los nuevos comicios del 2012 traen otro cambio de gobierno que a inicios del año 2013 enfrenta una segunda caída de la actividad económica. Luego de cuatro años de duras medidas de austeridad y la consolidación de la depresión económica, la nueva administración política toma posesión luego de los comicios electorales e inmediatamente, se comienzan a recibir amenazas de las principales casas acreditadoras (Standard and Poor's, Moody's y Fitch) sobre una inminente degradación del crédito del país.

Al cierre del año 2010, el Producto Nacional Bruto Real de Puerto Rico se posicionó por debajo del nivel del año 2000, según muestra la **Gráfica 9**.

Gráfica 9: Trayectoria del Producto Bruto 2000-2013
A precios constantes de 1954 (En dólares)
Años fiscales



Fuente: Junta de Planificación de Puerto Rico

Durante los primeros cinco años de la primera década del Siglo XXI se experimentó una reducción constante de las tasas de crecimiento del PNB hasta el año 2006 cuando el PNB Real comenzó a presentar tasas constantes de decrecimiento hasta el presente. De aquí que se desprenda la expresión “década perdida” para describir la situación económica durante el periodo del 2000 al 2010. La desaceleración y el decrecimiento económico en Puerto Rico durante el período de referencia también se evidencian en las cifras del Producto Interno Bruto y la Inversión Interna Bruta de Capital Fijo. El escenario para los primeros años de la segunda década del Siglo XXI no ofrece un panorama halagador ni distinto al pasado periodo. Por el contrario, se han enfrentado mayores retos especialmente en el aspecto fiscal que imponen serias dudas sobre el prospecto de

recuperación económica, mucho menos hablar de crecimiento y desarrollo. El cierre del año 2013 y las proyecciones del 2014 y 2015 evidencian un panorama sumamente delicado para una estructura económica que a la menor provocación cae en terrenos de ralentización y contracción. La cantidad de inversión necesaria para la recuperación y eventual expansión de la economía cada vez es mayor e inalcanzable. Según el economista José I. Alameda²⁹, para lograr un crecimiento económico de 4% en el periodo 2015-2020, se necesitaría una inversión de capital fijo total de \$143,500 millones de dólares. Dicho estimado coincide con el análisis hecho en la Sección 1.1 utilizando el “ICOR” como indicador de la necesidad de capital para estimular la economía. El estimado calculado de ICOR de largo plazo con datos a 2011 estimaba una necesidad de \$4.26 en inversión de capital fijo para poder generar \$1.00 de producción agregada. El estimado del Dr. Alameda equivaldría a un ICOR de \$4.63 con datos de 2014. En definitiva, para poder redinamizar la economía y garantizar un proceso continuo de crecimiento económico, las necesidades de capital son muy altas dadas las condiciones económicas y fiscales prevalecientes.

Por otro lado, no sólo hemos perdido poco más de una década completa de crecimiento económico sino que Puerto Rico ha sido testigo de un retroceso social dramático evidenciado por variables sociodemográficas importantes, tales como: baja participación laboral, alto desempleo, aumento en la dependencia a programas de asistencia del Estado, un alto número de familias bajo niveles de pobreza, alta emigración,

²⁹ Presentación: *“Enhancing the economy (sic) growth of Puerto Rico: Calculating the amount of fixed investment needed to boost the economy”*. Junio 10, 2014.

crisis en los sistemas de pensiones, disminución y envejecimiento de la población, y un vertiginoso aumento en el número de asesinatos, crímenes y drogadicción, entre otros graves asuntos sociales. Uno de los asuntos más relevantes lo ha sido la emigración masiva en la pasada década. Según los datos más recientes del Censo 2010 (del Negociado del Censo de EEUU), en términos netos, Puerto Rico perdió casi 300,000 mil personas en la llamada “década perdida” a causa de la migración teniendo su punto máximo entre el 2006 y 2007 (Figueroa, Rivera y Rodríguez, 2012), año en que comienza oficialmente la recesión económica. Algunos de los posibles factores que han propiciado esta emigración masiva lo son la inestabilidad política y económica, la falta de empleo, el ascenso en la criminalidad, entre otros. La emigración en PR tiene un matiz distinto pues por virtud de poseer ciudadanía estadounidense, los puertorriqueños pueden desplazarse más fácilmente hacia cualquier estado de los EEUU. El fenómeno de la emigración responde tanto a factores de atracción como a factores de expulsión, tales como la criminalidad y la inestabilidad social y económica del país. En el caso de PR, la criminalidad ha tenido un ascenso dramático en los últimos años de la década elevando la tasa de homicidios a 27.3 por cada 100,000 habitantes para el año 2012. Con datos del año 2010 (año en que dicha tasa alcanzó 26.9 homicidios por cada 100,00 habitantes), la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) recopiló los datos de homicidio en 207 países lo que colocó a PR en una alarmante posición 19.³⁰ Estudios como el de Figueroa, Rivera y Rodríguez (2012) demuestran la relación directa entre el aumento en la tasa de

³⁰ *United Nations*. 2011 GLOBAL STUDY ON HOMICIDE: Trends, Contexts, Data. United Nations Office on Drugs and Crime. Vienna, Austria.

desempleo y la de asesinatos, así como la relación inversa entre tasa de participación y tasa de asesinatos para el caso de Puerto Rico por la pasada década.

En términos de pobreza y dependencia de asistencia social, según los estándares federales y los hallazgos del Censo 2010 que produce el Negociado del Censo de EEUU, más de 45% de la población se encuentra bajo niveles de pobreza y 36.7% son recipientes del Programa de Asistencia Nutricional. Estos datos, y los señalados en el párrafo anterior, se dan dentro de un contexto de una sociedad envejeciente con una reducción significativa de su población en el renglón de 20-44 años y un aumento en la mediana de edad (Figuroa, Rivera y Rodríguez, 2012), de baja participación laboral, con alto y persistente desempleo que pone serias presiones fiscales y económicas en una estructura económica ya debilitada y erosionada y cuestiona la posibilidad de recuperación económica alguna en el futuro inmediato.

1.4 Puerto Rico, ¿La vitrina del Caribe? – Un acercamiento a la crisis económica actual y la ausencia de planificación estratégica para el desarrollo

El modelo de desarrollo económico, fundamentado principalmente en la atracción de capital manufacturero estadounidense dentro de un marco de incentivos contributivos locales y federales, y mano de obra barata, concebido a finales de la década del 40' y principios de la década del 50', ha colapsado.

Puerto Rico, un territorio no-incorporado de los Estados Unidos, opera bajo el marco monetario, arancelario, legal y de seguridad estadounidense desde 1898 como resultado

del traspaso de soberanía de España a Estados Unidos al finalizar la Guerra Hispanoamericana. Lo que alguna vez fue llamado por los desarrollistas de los 50' como "*La Vitrina del Caribe*", luego de convertirse en la economía regional con mayor crecimiento económico después de la Segunda Guerra Mundial, hoy enfrenta su peor escenario económico. Con un estancamiento económico y una tasa de desempleo de doble dígito desde mitad de la década de los 70', con un ingreso personal per cápita que representa la mitad del estado más pobre de los Estados Unidos (Mississippi) ³¹, los niveles de vida de la Isla son inferiores según los estándares de las agencias federales estadounidenses y la desigual distribución de la riqueza se recrudece cada vez más. El crecimiento de la Isla se ha detenido por los pasados quince años, y a pesar de ser ciudadanos americanos, para el año 2008 45.3% de los puertorriqueños y residentes de la Isla viven bajo el nivel de la pobreza³².

Al culminar la primera década del Siglo XXI, Puerto Rico aún enfrenta una de sus más severas recesiones económicas y al cierre del 2012, único año en acusar una efímera recuperación, continúa la debilidad en el desempeño de la economía y se proyectan caídas adicionales del PNB Real. Desde febrero del año 2006, oficialmente el país atraviesa la segunda recesión en los primeros 13 años del nuevo siglo, la mayor en duración (84 meses), provocada por diversos factores endógenos y exógenos, entre los cuales podemos destacar los principales:

³¹ Según datos del Negociado de Análisis Económico del Censo de EEUU, para el año 2010 el ingreso personal per cápita para el estado de Mississippi era de \$31,186 dólares. Para el caso de PR, según la Junta de Planificación, el ingreso personal per cápita ronda los \$15,203 dólares.

³² US Census Bureau. American Community Survey 2006-2008.

1. *Problemas de carácter estructural (escasa competitividad y productividad)*
2. *Modelo económico con capacidad productiva limitada*
3. *Un sector privado contraído*
4. *Reducción y eventual desaparición de los incentivos contributivos otorgados por el sistema federal y que sostenía el sector manufacturero (Sección 936 del Código de Rentas Internas de EEUU y Sección 30-A), provocando el cierre de importantes centros de trabajo y la pérdida sostenida de empleo en el sector y una reducción en las exportaciones*
5. *Aumentos en el precio del petróleo, de los costos energéticos, en los servicios básicos, imposición de un nuevo impuesto de consumo (Impuesto de Ventas y Uso) y aumentos en el precio de los alimentos que han provocado un encarecimiento del costo de vida y una reducción del poder adquisitivo del puertorriqueño*
6. *Dificultades fiscales, aumento de la deuda pública y el déficit provocan un cierre gubernamental en el 2006 con graves consecuencias al presente*
7. *Crisis financiera y económica de EEUU desde el 2007-08 y la eventual crisis mundial*
8. *Deterioro de la imagen de negocios de Puerto Rico y en la capacidad para atraer capital manufacturero nuevo*
9. *Alto nivel de corrupción política en el manejo de los fondos públicos*
10. *“Politización” de la política económica por el alto nivel de polarización político-partidista imperante en Puerto Rico*
11. *Persistentes presiones fiscales debido a incrementos monumentales en la deuda pública, disminución de la base contributiva, erosión en la capacidad de recaudos del gobierno, advertencias y degradaciones de casas acreedoras e inversionistas, entre otros.*

A partir de enero de 2009 y con la llegada de una nueva administración gubernamental luego de las elecciones del 2008, se aprobaron medidas de austeridad fiscal que aceleraron el ciclo recesivo, a saber:

1. *Aprobación de nueva deuda pública para financiar el plan de reducción gubernamental e inyectar dinero a la economía mediante planes de estímulo económico.*
2. *Aprobación de la “Ley de Emergencia Fiscal” (Ley 7) que pondría en marcha un plan de reducción del presupuesto gubernamental mediante una reducción drástica del empleo público y la aprobación de 18 impuestos adicionales dirigidos a paliar la insuficiencia fiscal y el déficit.*

Estas medidas contribuyeron a un aumento en el desempleo, una contracción adicional en el sector privado (en diversos sectores tales como las ventas al detal, la construcción, el sector inmobiliario, la banca), aceleraron la caída del Producto Nacional Bruto e incrementaron el costo de vida, entre otros efectos pro-cíclicos. Según se evidencia en la **Gráfica 10**, durante este periodo se experimentaron las peores tasas de decrecimiento del PNB y su mayor pérdida acumulada.

El escenario político volvió a cambiar como consecuencia de los comicios electorales del año 2012, resultando en otra nueva administración gubernamental. Luego de cuatro años de duras medidas de austeridad y la consolidación de la depresión económica, la nueva administración tendría que enfrentar los mismos, y peores, retos fiscales y económicos de las pasadas administraciones gubernamentales. Inmediatamente, y durante todo el año 2013, se comienzan a recibir amenazas de las principales casas acreditadoras - Standard and Poor's, Moody's y Fitch³³ sobre una inminente degradación del crédito del país alegando la crítica situación económica de la Isla, la amenaza de insolvencia del Banco Gubernamental de Fomento, el alto nivel de endeudamiento público y la inminente insolvencia de los sistemas de pensiones, como las principales preocupaciones respecto a la deuda pública y la capacidad del país de cumplir con sus acreedores. Ante este escenario, la nueva administración pone en marcha una reforma del sistema de pensiones de los empleados públicos y presenta un nuevo presupuesto para el año fiscal 2013-14 que incluyó aproximadamente \$1,400 millones en nuevos

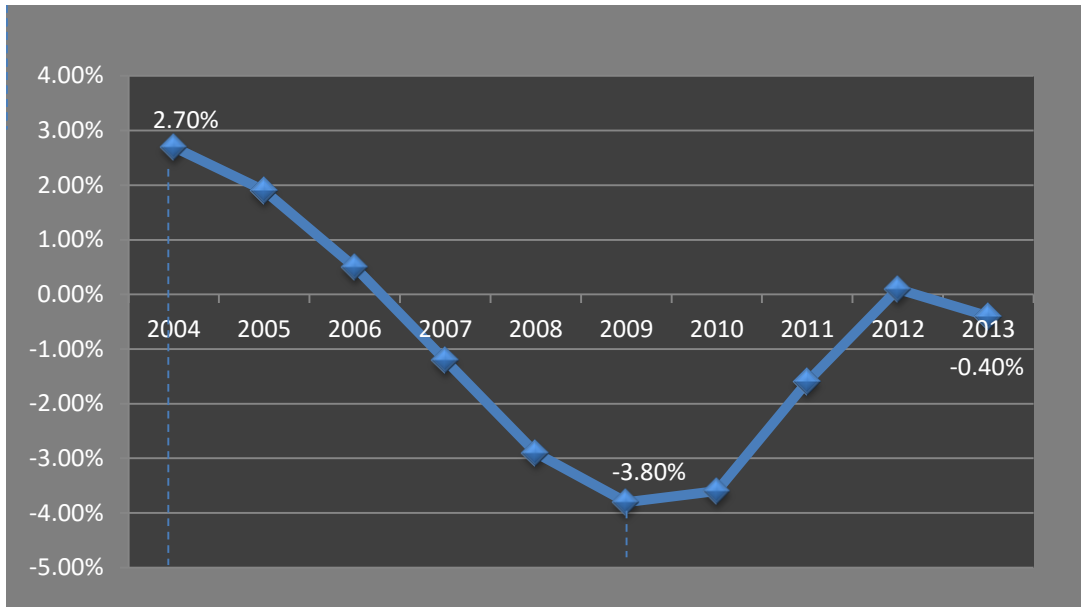
³³ "Standard & Poor's degrada a chatarra el crédito de Puerto Rico". (4 de febrero de 2014). Extraído de <http://www.elnuevodia.com/negocios/consumo/nota/standardpoorsdegradaachatarraelcreditodepuertorico-1704564/>

recaudos. Para el nuevo año fiscal 2014-15, luego de la degradación del crédito público a nivel chatarra y una nueva emisión de deuda pública para enfrentar las consecuencias de dicha degradación, la administración gubernamental presentó un nuevo presupuesto esta vez matizado por masivos recortes al gasto público. Dichos recortes, a falta de inversiones significativas de capital, amenazan con impactar la débil estructura económica.

En términos agregados, el decrecimiento económico experimentado por los pasados años (2006-2013) equivale a una contracción acumulada del Producto Nacional Bruto de aproximadamente un 13.4%, según se muestra en la **Gráfica 10**. Puerto Rico enfrenta una seria crisis estructural de fondo que más allá de presentar visos de una recuperación al suavizarse la caída del PNB Real, seguida de un crecimiento ínfimo del 0.9% en el año 2012, presenta un preocupante cuadro de estancamiento al retroceder a 0.3% en el año 2013, con apenas una proyección de 0.1% y 0.2% para los años 2014 y 2015, respectivamente.

Esta depresión económica, vinculada a la obsolescencia y notable colapso del modelo económico vigente, requerirá cambios significativos en la estructura económica del país y una revisión del marco jurídico-político de la relación entre Puerto Rico y EEUU.

Gráfica 10: Crecimiento del Producto Nacional Bruto 2000-2013
A precios constantes de 1954 (En %)
Años fiscales



Fuente: Junta de Planificación de Puerto Rico

En comparación con la economía de Estados Unidos, durante su recesión más reciente conocida como “La Gran Recesión” (2007-2009), la reducción agregada en la producción fue de 4.1%³⁴, lo que al contrastar con el dato agregado para Puerto Rico evidencia una contracción económica casi tres veces mayor que en Estados Unidos. De igual forma, la pérdida de empleos en términos relativos presenta la misma magnitud al comparar los datos de Puerto Rico con una reducción del 19.6% entre 2006 y 2013, y un 5.7% de reducción en el caso de Estados Unidos durante el período que duró su recesión. La evidencia estadística demuestra que Puerto Rico se encuentra en medio de una depresión económica, la recesión más duradera y profunda desde la depresión del 1930 y que duplica la recesión más aguda del período moderno de nuestra economía (post 1950)

³⁴ Marxuach, Sergio. *Sesenta Meses de Contracción Económica*. Centro para la Nueva Economía. 12 de mayo de 2011.

experimentada en 1980-83 cuando la caída acumulada alcanzó el 5.1%. Los indicadores macroeconómicos que definen la existencia de una depresión económica – periodo prolongado de reducción aguda y significativa en la producción, difusión de efectos adversos, colapso prolongado del sistema financiero, quiebras importantes, reducción del ingreso y la riqueza de las familias – refuerzan la presencia de un escenario depresivo: (1) reducción del ingreso real per cápita en un 16.3%; (2) una tasa de empleo de 35.1%, la más baja en 20 años; (3) quiebra de tres bancos comerciales importantes (Westernbank, RG Premier Bank, Eurobank) y la desaparición de (más de) \$8,000 millones en activos; (4) reducciones en la actividad de la industria de seguros y co-seguros debido a la caída bancaria; (5) reducción sin precedente de un 50% en el valor nominal de la construcción de vivienda; (6) reducción sin precedente de 37% en el valor nominal de la construcción de edificios industriales y comerciales.³⁵ Por otro lado, y de manera más dramática, se ha expresado el “Colectivo de Economistas Universitarios³⁶, quienes han adoptado el término “caquexia³⁷ económica” para describir la situación económica del país. En este sentido, la “caquexia económica” la definen como una situación de achicamiento de la estructura productiva que impide el crecimiento de la economía. Por lo tanto, se estaría hablando de una situación mucho más compleja y profunda que un ciclo económico: se trata de una situación crónica donde se ha perdido la capacidad productiva, el marco institucional se ha quedado obsoleto y no promueve el desarrollo. El Colectivo fue más allá al identificar síntomas y signos del achicamiento de

³⁵ Alameda, José I. *La Depresión del 2006-2011 en Puerto Rico: ¿peor que la del 1930?* (2011)

³⁶ *Propuesta para una Nueva Estrategia de Desarrollo para PR: Sustentabilidad, Equidad y Seguridad Social*. Colectivo de Economistas Universitarios. Universidad de Puerto Rico, Recinto de Mayagüez, 2013.

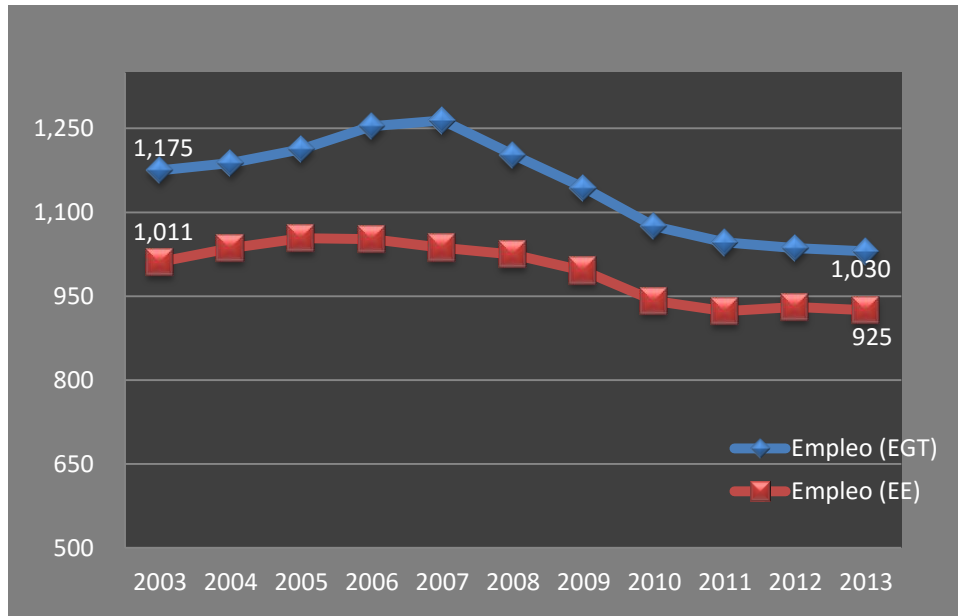
³⁷ Caquexia - estado de extrema desnutrición producido por enfermedades consuntivas, como la tuberculosis, las supuraciones, el cáncer, etc. (Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española)

la estructura económica adicionales a los señalados anteriormente, tales como: reducción en el número de empresas, reducción de \$15,000 millones en depósitos bancarios, disminución del 26% en el número de establecimientos de manufactura, mengua de 20% en terrenos agrícolas, desapalancamiento financiero, reducción de la inversión interna bruta de capital fijo como proporción del PNB de 29% en el 2000 a 14% en el 2010 (“Década Perdida”), disminución en la compensación a empleados relativo al ingreso neto, y pérdida poblacional con reestructuración demográfica por varias categorías. En fin, que se trata de una crisis económica que ha afectado principalmente el mercado laboral y, según las proyecciones del Colectivo el empleo podría llegar a tardar hasta 21 años para poder colocar las cifras a niveles de 2006, año en que comienza la recesión.

Los datos de empleo y desempleo son sumamente alarmantes en términos de ilustrar la profundidad de la recesión estructural. Las trayectorias de empleo³⁸ y del Grupo Trabajador a lo largo de la década evidencian una reducción marcada y sostenida desde el año 2006 que coloca la fuerza laboral por debajo de los niveles del año 2000. Este dato es preocupante porque las reducciones en el Grupo Trabajador indican la salida o expulsión de trabajadores fuera del mercado laboral, esto es, se han desalentado de continuar la búsqueda de empleo. Desde el año 2006, se ha experimentado una expulsión de más de 140,000 trabajadores, según muestran las **Gráficas 11 y 12**.

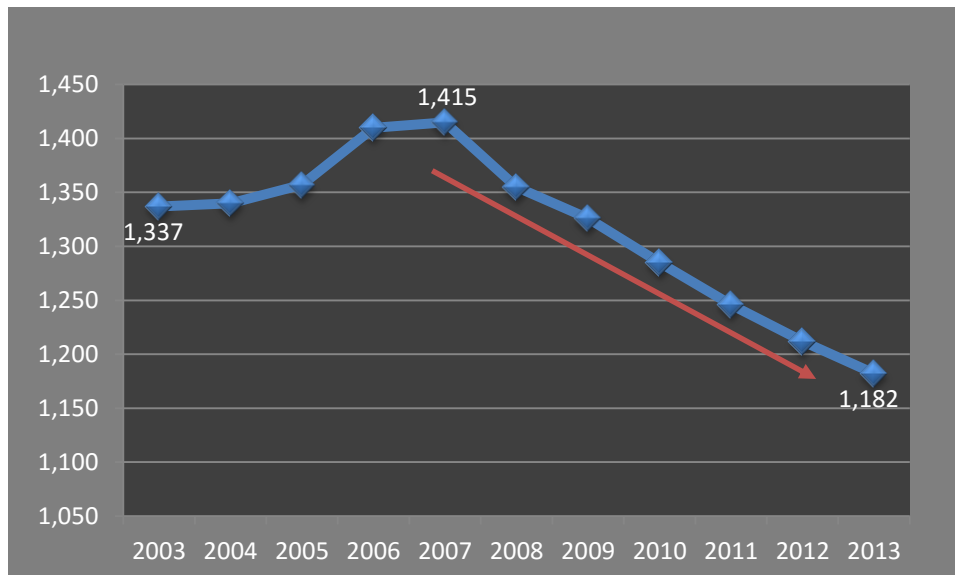
³⁸ Los dos instrumentos más importantes y utilizados son la Encuesta del Grupo Trabajador que mide las características de empleo, desempleo, fuerza laboral, participación laboral y niveles de auto-empleo en la población civil no institucional de 16 años y más, y la Encuesta de Empleo Asalariado-No Agrícola, mejor conocida como la Encuesta de Establecimientos, mide el nivel de empleo que aparece en la nómina de las industrias, horas y salarios por industrias no agrícolas.

Gráfica 11: Trayectoria del Empleo
Encuesta Grupo Trabajador y Establecimientos
Años fiscales 2000-2013 (En miles)



Fuente: Junta de Planificación de Puerto Rico

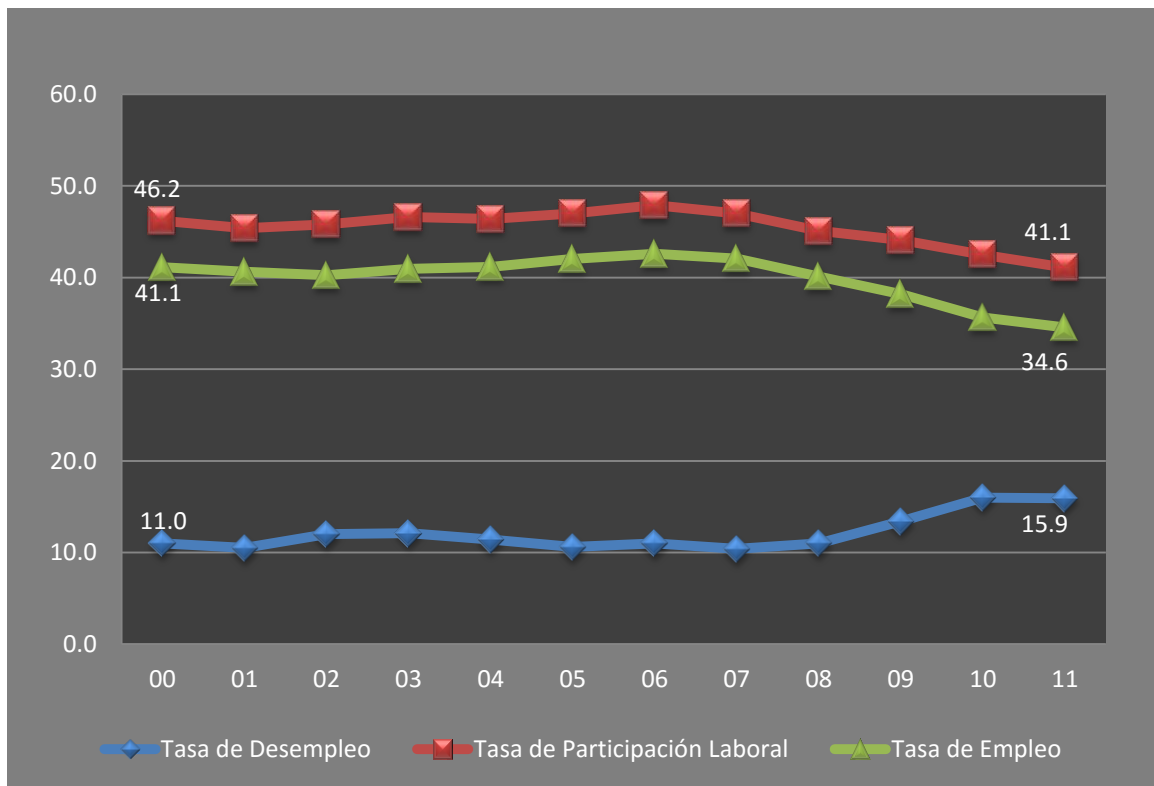
Gráfica 12: Trayectoria del Grupo Trabajador
Años fiscales 2000-2013 (En miles)



Fuente: Junta de Planificación de Puerto Rico

De igual manera, se evidencia la preocupante tendencia a la caída de las variables tasa de participación laboral y tasa de empleo a medida que la tasa de desempleo muestra un comportamiento errático, como muestra la **Gráfica 13**. Observar estas variables en conjunto con el tamaño del Grupo Trabajador es sumamente importante al analizar las bajas que se puedan registrar en las tasas de desempleo de tiempo en tiempo. Finalmente, lo que muestran los números laborales es que hay en Puerto Rico menos personas empleadas y un grupo trabajador más pequeño desde hace más de diez años³⁹.

**Gráfica 13: Trayectoria de las Tasas de Empleo, Desempleo y Participación Laboral
Años fiscales 2000-2013**



Fuente: Junta de Planificación de Puerto Rico

³⁹ Datos de empleo y desempleo reflejan cifras revisadas desde el año 2006 (inicio de la recesión) incluyendo los ajustes poblacionales que se hicieran a los datos de empleo partiendo del Censo 2010.

La destrucción de más de 100,000 empleos de esta década es uno de los resultados más alarmantes de esta actual crisis económica, aún más que la crisis fiscal, asunto que el Colectivo ha catalogado como un asunto de “emergencia nacional”.⁴⁰

Mientras se perfila un escenario depresivo en las variables macroeconómicas de producción, ingreso y empleo, los indicadores de consumo personal en términos reales se mantienen estables con tasas de crecimiento promedio de 3%, y a precios corrientes se acusa un aumento del 4%.⁴¹ La estabilidad del consumo dentro de este panorama de recesión estructural profunda está garantizado por el flujo anual de billones de dólares en transferencias federales⁴² que envía el gobierno federal de EEUU, tanto unilaterales (becas universitarias, asistencia nutricional y otra asistencia social), como derechos adquiridos (seguridad social, pensiones de retiro, seguro por desempleo, entre otras) y fondos operacionales para el Gobierno (dinero enviado para funcionamiento de agencias gubernamentales). Por otro lado, existe en Puerto Rico una economía subterránea (informal) sustancial que se estima compone no menos de 17%⁴³ y hasta el 25%⁴⁴ del Producto Nacional Bruto de la Isla, y genera un estimado de \$4,500 millones en ingresos no reportados. El narcotráfico constituye aproximadamente el 70% de la economía subterránea que opera en Puerto Rico y se ha identificado por agencias federales, como

⁴⁰ García Pelatti, L. “Ni crisis, ni recesión: caquexia económica”. Sin Comillas. 26 de marzo de 2012

⁴¹ Junta de Planificación. *Informe Económico al Gobernador 2011. Apéndice Estadístico*. Tablas 5 y 6 (Gastos de consumo personal)

⁴² En un año particular, dichas transferencias federales pueden alcanzar hasta los \$20 billones de dólares

⁴³ Guerra, F. y Barrios, J.L. *Analysis of the Effects of a Consumption Tax in Puerto Rico*. Revista de Derecho Puertorriqueño. Pontificia Universidad Católica de PR. Volumen 42: Núm. 2 de 2003.

⁴⁴ Estimado del economista y planificador licenciado, Dr. José I. Alameda

la *Drug Enforcement Agency (DEA)*, como el tercer sector económico después de la manufactura y el turismo.

Con un modelo de desarrollo económico desgastado y anacrónico, y una economía global que nos lanza serios retos de competitividad, los diversos administradores del poder político en la Isla han fallado por décadas en proponer un nuevo modelo de desarrollo económico apropiado a la realidad económica y social de Puerto Rico. Nuestra economía enfrenta unos importantes riesgos económicos y sociales que ponen de manifiesto la limitación de poderes macropolíticos ante la falta de soberanía política.

1.5 Puerto Rico, presente y futuro: notas finales

El presente y el futuro: Puerto Rico se encuentra desprovisto de modelo de desarrollo económico alguno, la economía real apenas sobrevive y las finanzas públicas presentan su peor escenario con un alto déficit estructural y una deuda pública que alcanza más del 100% del Producto Nacional Bruto.

La rapidez con la que se dio el proceso de transformación trajo una serie de consecuencias negativas en el largo plazo para el país. Estas consecuencias se extienden en todo el espectro social, político, económico, individual y colectivo. Algunos de los efectos negativos más sobresalientes son:

- 1. Para dar paso a la industrialización, se abandonó del todo la agricultura como industria estratégica y los programas para diversificarla. Esto trae como consecuencia una alta dependencia en la importación de alimentos, y por tanto, una ausencia total de control ante los vaivenes internacionales que afectan los precios de lo que comemos día a día. De igual forma, resulta en un sector agrícola débil que no puede ser protegido de los tratados comerciales que lo afectan, haciéndolo dependiente de subsidios que no parecen tener resultado en un sector agrícola que aporte cada vez más a la producción total del país. Al presente, la agricultura apenas alcanza a ser el 1% del Producto Interno Bruto, del cual sólo nos alimenta un 15%.*
- 2. Como secuela de la industrialización, y como proceso natural, Puerto Rico pasó por un proceso de urbanización y modernización en un periodo de tiempo acelerado que no permitió una transición ordenada de los procesos. El principal error fue una ausencia de planificación urbana ordenada debido a la copia al calco de los modelos urbanos estadounidenses que no corresponden a la realidad geográfica del país y que traen serias consecuencias al espacio físico y natural: desparramamiento urbano, alta densidad poblacional, falta de una cultura de transporte colectivo, alta dependencia del automóvil, serios problemas de espacio físico, transportación y movilidad, una alta concentración de la actividad económica y gubernamental en el área metropolitana (ciudad capital y ciudades adyacentes) con zonas urbanas asociadas que se extienden hasta el sur, este y oeste de la Isla, una alta dependencia del combustible para la transportación colectiva e individual gracias a la idea errónea de eliminar en 1956 el sistema del tren que rodeaba la Isla.*
- 3. La transición entre las etapas del proyecto de industrialización provocó un abandono sistemático de la clase empresarial nativa, de pequeños y medianos empresarios. Al estar tan debilitada por el énfasis provisto a las grandes empresas extranjeras con grandes inversiones de capital, este sector que bien*

podiera sostener el país en tiempos de crisis se ve inhabilitado de hacerlo y en posición precaria ante los embates económicos internos y externos.

- 4. El cambio de paradigma de un modelo de desarrollo económico a una estrategia de crecimiento económico acelerado de igual manera provocó un desenfoco de cuáles deben ser las prioridades de política pública y desarrollo de un país. Esta estrategia de crecimiento económico acelerado para provocar resultados rápidos (y fundamentado en industrias como la construcción, lo que resta de la manufactura, las megacadenas con su ventas al detal), ha sido en detrimento de la conservación de nuestros recursos naturales como medio para garantizar la sostenibilidad de nuestra economía y sociedad, y la creación de mejores empleos para nuestros ciudadanos como medio de acumular el capital humano tan necesario para lograr el desarrollo económico a largo plazo.*
- 5. En cambio, tenemos una estructura económica sumamente débil que promueve la creación de empleos de menor remuneración, beneficios y capacitación, fomentando en subempleo en gran escala (41% del empleo total), una creciente tendencia de fuga de cerebros y talentos fuera del país que erosionan la base productiva de nuestra economía y la base contributiva para recaudos del fisco, limitando cada vez más la capacidad del estado de promover la economía del país y limitando las opciones para encarar las crisis económicas.*
- 6. La incapacidad del modelo económico de crear más y mejores empleos y el balón político que ha representado la constante búsqueda de mayores asignaciones de fondos federales, ha creado una grave distorsión social y económica que trae como consecuencia una alta dependencia de fondos federales provenientes de EE.UU, tanto a nivel individual como a nivel del estado. Esta dependencia agrava la reducida tasa de participación laboral, y un país sin fuerza trabajadora productiva no tiene oportunidad de reconstrucción ni recuperación. El sistema contributivo confiscatorio que prevalece en el país incentiva esa dependencia pues los trabajadores pagan altos impuestos sobre sus ingresos y son los que*

tienen la mayor carga del sistema. En Puerto Rico menos del 5% de los contribuyentes paga más de la mitad de las contribuciones personales e impone una de las más altas tasas contributivas sobre ingresos de EEUU⁴⁵, como indica la **Tabla 5**:

**Tabla 5: Comparación de tasas contributivas
Puerto Rico vs. Algunos estados de EEUU**

Estado	Tasa contributiva máxima (e ingreso a que aplica)
Texas	0%
Florida	0%
Massachusetts	5.3% (flat)
Connecticut	6.5% (\$500,001)
Nueva York	8.97% (\$500,000)
Nueva Jersey	10.75% (\$1,000,000)
California	9.55% (\$47,900)
Puerto Rico	38% (\$75,000)

Fuente: Sotomayor, 2011

Este sistema impositivo también fomenta el incremento de la economía subterránea desviando recursos económicos fuera del sistema contributivo y económico.

A nivel del Estado, la dependencia de fondos federales hace casi imposible el elaborar políticas públicas adecuadas a nuestras realidades porque la mayoría de estos fondos vienen atados a unos estándares de cumplimiento elaborados con las características de los 50 estados, no con las propias de nuestro país.

- Como el modelo económico hasta el presente consta únicamente en atraer y retener empresas a base de incentivos contributivos, la única herramienta que*

⁴⁵ Sotomayor, Orlando. *Repercusiones políticas, económicas y fiscales de la migración*. Ponencia ante la Conferencia Económica Anual del Centro para la Nueva Economía. 25 de marzo de 2011.

se tiene disponible y que se ha abusado es la aprobación en exceso de leyes contributivas como remedio ante todas las crisis del sector privado. Esto trae como consecuencia que el estado tiene que desviar recursos del fisco para atender estos incentivos, recursos que tiene que conseguir de otra forma imponiendo altas tasas contributivas a la clase trabajadora. En adición, la fiscalización del cumplimiento de los compromisos de creación de empleos e inversión esbozados en los decretos aprobados y otorgados hacen de estos instrumentos contributivos unos ineficientes que en lugar de crear actividad económica comprometen aún más la base contributiva del país.

8. *Deuda Pública: el talón de Aquiles – Con una advertencia por economistas puertorriqueños⁴⁶ y analistas estadounidenses⁴⁷ del peligro de que en el 2015 Puerto Rico podría ser insolvente, el país casi ha llegado al límite del margen prestatario que le permite la Constitución y la deuda pública total es igual al tamaño de la economía de la Isla. El margen prestatario de la deuda del gobierno central ronda el 12%. La Constitución establece que el servicio a la deuda, solo en el caso del gobierno central no podrá exceder del 15% del promedio de ingresos de dos años fiscales anteriores.*

*Cuando se suma la deuda de las corporaciones públicas, los municipios y otras como los bonos pagaderos con el Impuesto a la Venta y Uso, Puerto Rico debe, en términos prácticos, lo mismo que produce, tal como muestra la **Tabla 6**. La razón Deuda/PNB ya alcanza un alarmante 105%.*

⁴⁶ Gonzalez, Joanisabel. Alerta roja a la economía boricua. *El Nuevo Día*. 26 de abril de 2012.

⁴⁷ Long, Cate. Puerto Rico is America's Greece. *Muniland Blog*, Reuters. 8 de marzo de 2012.

Tabla 6: PNB Nominal y Deuda Pública Total
En millones

Año	PNB Nominal	Deuda Pública	Razón Deuda/PNB
2000	\$ 41,419	\$ 25,185	61%
2001	\$ 44,047	\$ 27,160	62%
2002	\$ 45,071	\$ 30,013	67%
2003	\$ 47,479	\$ 32,525	69%
2004	\$ 50,709	\$ 37,434	74%
2005	\$ 53,752	\$ 40,268	75%
2006	\$ 57,854	\$ 43,136	75%
2007	\$ 60,643	\$ 46,183	76%
2008	\$ 62,703	\$ 53,393	85%
2009	\$ 63,618	\$ 58,415	92%
2010	\$ 64,295	\$ 62,206	97%
2011	\$ 65,721	\$ 65,505	100%
2012	\$ 68,086	\$ 69,950	103%
2013	\$ 68,768	\$ 71,902	105%

Fuente: Elaboración propia

9. *Nuestra economía se encuentra vulnerable inclusive a la influencia adversa de un mejoramiento en las condiciones económicas de EE.UU. y el resto del mundo, por la falta de reciprocidad e identificación de la administración política de EE.UU con los problemas económicos de Puerto Rico.*

Aun dentro de toda esta vorágine, es posible identificar algunas de las consecuencias o transformaciones positivas de este proceso. Contamos con los elementos fundamentales para encaminarnos nuevamente hacia el proceso de desarrollo económico que una vez nos propusimos, además de que está evidenciado que las transformaciones de la década del 40' y de 50' mejoraron innegablemente las condiciones de vida individual y colectiva de nuestro país. Entre estas podemos mencionar:

- 1. Un PR moderno con infraestructura completa, administrativa, física y económica, con gran capacidad de crecimiento e innovación.*
- 2. Un sistema de educación universitaria de primera con gran potencial para investigación.*
- 3. Una mejora en las condiciones de vida del ciudadano promedio, con mayores y mejores accesos a servicios de salud, educación superior y universitaria, vivienda y bienestar, entre otros.*
- 4. Una cultura de trabajo especializado, altamente cualificado y remunerado. Preparación de una clase trabajadora altamente cualificada, creando una buena base de capital humano necesario para el proceso de desarrollo a largo plazo.*
- 5. La creciente profesionalización y potencial de comercialización de distintos renglones económicos que comenzamos a desarrollar en los 50' y cuya máxima aportación no hemos explotado, como lo es la agricultura, el turismo sostenible, el desarrollo de industrias adecuadas a la Isla, el desarrollo comunitario, el fomento de y solidificación de los pequeños y medianos empresarios del país.*

En el presente capítulo, se ha hecho un recuento de los eventos más relevantes que desembocaron en la crisis económica actual. Sin embargo, cabe destacar que en esencia y fundamentalmente, la capacidad del modelo de desarrollo económico en uso desde 1950 ha dependido de la naturaleza de la relación jurídico-política entre Puerto Rico y EEUU. Los aspectos económicos principales de dicha relación son:

- 1. Acceso libre al mercado de EEUU*
- 2. Autonomía fiscal*
- 3. Excepción en aplicación a salarios mínimos federales (en sus inicios)*

Por acciones posteriores del Congreso de EEUU se eliminó la excepción de los salarios mínimos federales lo que contrastó con una de las principales ventajas competitivas del modelo vigente: mano de obra BARATA. Posteriormente, la política exterior EEUU de continuar reduciendo las barreras comerciales con otros países del mundo en proceso de desarrollo, el ataque del Congreso a las exenciones contributivas federales otorgadas por ellos mismos desde el mismo momento de su aprobación e 1976 y que culminan con su eliminación en 1996, terminan por incapacitar unilateralmente los poderes que le permitían a Puerto Rico promover sus objetivos de desarrollo económico. Estas acciones unilaterales ponen en evidencia la condición actual de Puerto Rico como colonia económica de los EEUU, en conjunto con las características y consecuencias de ser una economía pequeña, abierta e integrada a la economía estadounidense.

A lo largo de este relato de historia económica asoma la falta de poderes políticos que pone en evidencia la dificultad de nuestra economía para buscar soluciones a sus problemas. En estos momentos históricos estamos a merced de fuerzas totalmente externas a nuestra estructura económica que por falta de poderes políticos soberanos no podemos atajar. Toda la historia económica que aquí se relata hasta el presente ha sido el producto de no tener control de nuestro proceso económico, de la incapacidad política gerencial de no poder decidir ni adoptar los mejores mecanismos de desarrollo económico que sean apropiados a nuestra realidad y de esa forma garantizar un mejor presente para nuestro pueblo, y un futuro aún más brillante para nuestras próximas generaciones.

CAPÍTULO II

Desarrollo o crecimiento económico en Puerto Rico, ¿planificación económica o azar?: propuestas y política económica en los últimos 25 años (1992-2015)

Introducción

La economía de Puerto Rico ha sido objeto de numerosos estudios, sobre todo en su etapa moderna (post 1950). Desde el Informe Echenique en 1975 hasta el Plan de Desarrollo Económico para Puerto Rico 2015 elaborado durante el gobierno de turno, la historia económica de Puerto Rico ha sido abundante en análisis, diagnósticos y propuestas sobre su desarrollo económico y social⁴⁸ de cara a los retos del tiempo. El debate sobre la adopción e implementación de un nuevo modelo de desarrollo económico para Puerto Rico ha estado presente constantemente en la discusión de los asuntos económicos de la Isla. Diversos grupos del sector privado y civil, alianzas multisectoriales, instituciones de política pública, *'think tanks'*, y administraciones gubernamentales ha presentado sinnúmero de propuestas, agendas programáticas, planes, nuevos modelos, estudios y plataformas políticas, entre otros. Cada una de estas iniciativas contiene un gran cúmulo de ideas diversas, pero contradictorias, que en ocasiones se cancelan entre sí si se ejecutan. De igual forma, las propuestas y estrategias esbozadas en cada uno parecen no perseguir objetivos macroeconómicos⁴⁹ y macrosociales concretos o con fundamento teórico. En muchos casos tales iniciativas

⁴⁸ Martínez Piva, J., Máttar, J., Rivera, P. (Coordinadores) (2005). *Globalización y desarrollo: desafíos de Puerto Rico frente al siglo XXI*. Libros de la CEPAL, No. 84. NU. CEPAL: México, D.F.

⁴⁹ Rodríguez, C. (2008). *La evolución histórica, la teoría económica y el sistema económico deseable como las bases fundamentales para desarrollar una estrategia de desarrollo económico en PR*. Ensayos y Monografías, #136. Unidad de Investigaciones Económicas, Depto. De Economía. Universidad de Puerto Rico.

parecen ser más un tipo de “listas de aspiraciones” que propuestas operacionalizables porque carecen de continuidad, seguimiento, métricas, entre otros. Algunos de los trabajos más significativos, como el trabajo realizado por la CEPAL en el 2004-05, han agrupado y reconciliado las agendas y sus recomendaciones principales en aras de establecer un fin consensuado respecto a la estrategia o modelo de desarrollo económico a seguir en Puerto Rico.

Aún ante la fragmentación de tales iniciativas, las propuestas que cada una de ellas ha presentado buscan responder a unos problemas económicos y sociales puntuales, estructurales y apremiantes que han sido inequívocamente identificados y señalados estudio tras estudio. Por esta razón, revisamos los planteamientos más sobresalientes de algunas de las iniciativas públicas y privadas.

Durante los pasados 40 años (1975-2015), se han elaborado localmente más de una veintena de informes, planes, estudios y plataformas políticas sobre el desarrollo económico de Puerto Rico, a saber:

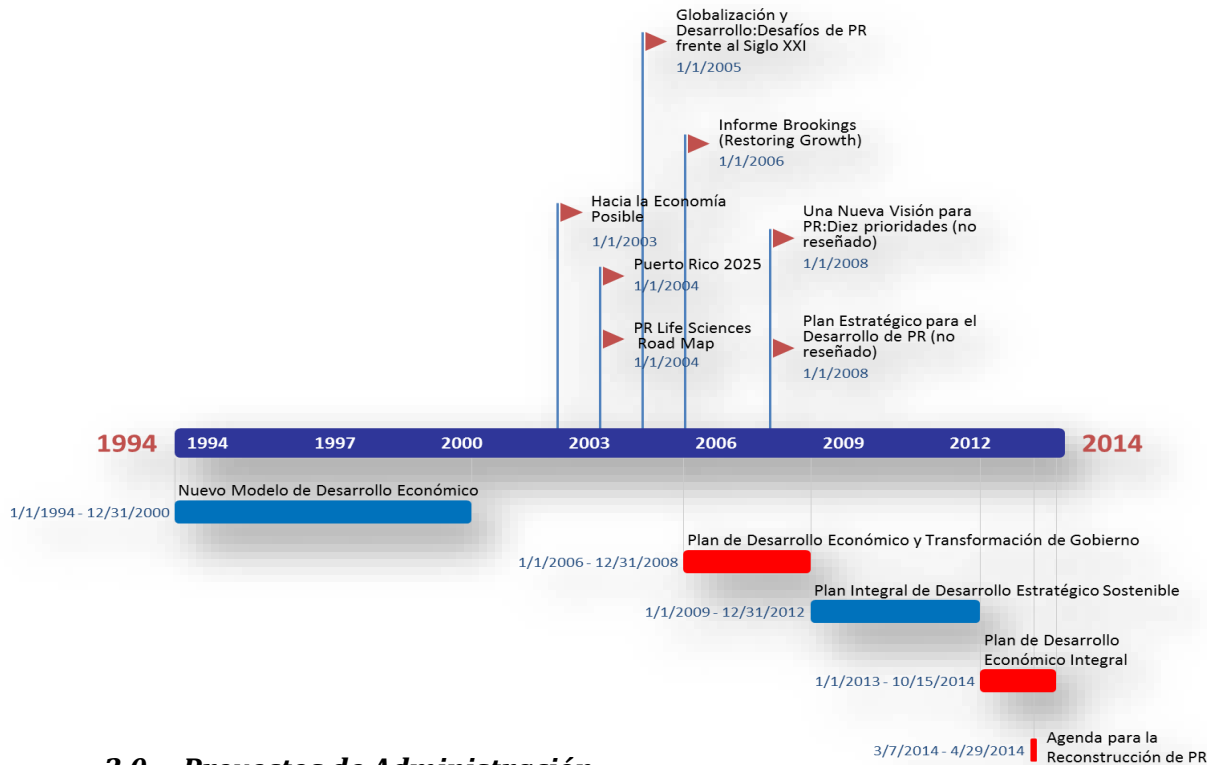
1. *El Desarrollo Económico de Puerto Rico: Una Estrategia para la Próxima Década: Informe Echenique (1975)*
2. *Informe Tobin (1976)*
3. *Informe Kreps (1979)*
4. *Estudio de Desarrollo Económico de Puerto Rico-Informe Carrión-Ferré (1984)*
5. *Estrategia para el Desarrollo Económico: Hacia la Segunda Transformación Económica (1989)*
6. *Proyecto Puerto Rico 2005 (1992) (Proyecto de Administración)*
7. *Nuevo Modelo de Desarrollo Económico (1994) (Proyecto de Administración)*
8. *Informe de la Cámara de Comercio (1997)*
9. *Futuro Económico de Puerto Rico (1999)*
10. *Hacia una Economía Posible (2003)*

11. *The Puerto Rico Life Sciences Road Map (2003)*
12. *Proyecto Puerto Rico 2025 (2004)*
13. *Globalización y Desarrollo: Desafíos de Puerto Rico frente al Siglo XXI - **Estudio de la CEPAL (2005)***
14. *Restoring Growth in Puerto Rico - Estudio del Instituto Brookings de Estados Unidos y el Centro para la Nueva Economía de Puerto Rico (2006)*
15. *Una Nueva Visión para Puerto Rico: Diez Prioridades – MIDA (2008)⁵⁰*
16. *Plan Estratégico para el Desarrollo de Puerto Rico – Alianza para el Desarrollo de Puerto Rico (2008)³*
17. *Plan de Desarrollo Económico y Transformación de Gobierno para Puerto Rico (2006) (**Proyecto de Administración**)*
18. *Plan Integral de Desarrollo Estratégico Sostenible de Puerto Rico (2009-10) (**Proyecto de Administración**)*
19. *Plan(es) de Desarrollo Económico (2013) (**Proyecto de Administración – Departamento de Desarrollo Económico y Comercio**)*
20. *Agenda Ciudadana (2010-2012)*
21. *Agenda para la Recuperación Económica (2014) (**Proyecto de Administración**)*
22. *Propuesta para una Nueva Estrategia de Desarrollo, Sustentabilidad, Equidad y Seguridad Social – Colectivo de Economistas Universitarios (2013-14)*
23. *Plan de Desarrollo Económico de Puerto Rico 2015 (**Proyecto de Administración – Junta de Planificación de PR**)*

Como se indica anteriormente, algunos de los estudios antes enumerados incluyen la visión de desarrollo, ideas y/o propuestas de algunos de los otros trabajos ya sea para resumir los esfuerzos previamente hechos o para integrarlos a sus propias iniciativas. Como propósito de este estudio, en esta sección, se resumen de forma general algunas iniciativas documentadas hasta el momento correspondientes a la década del 2000-2015, y de forma más detallada los proyectos de administración gubernamental propuestos por pasadas administraciones y gobiernos de turno (1992, 1994, 2006, 2009-10, 2013-15).

⁵⁰ No reseñados pues contienen los mismos elementos de algunos de los proyectos que les preceden.

Figura 4: Timeline de Proyectos y Propuestas



2.0 Proyectos de Administración

Al final de la administración del ex-gobernador Rafael Hernández Colón en 1992, la Junta de Planificación presentó “**Puerto Rico 2005**” (PR2005)⁵¹. El PR2005 fue un esfuerzo de planificación estratégica presentado en diciembre de 1992, último año del segundo periodo gubernamental de la administración del ex-gobernador Rafael Hernández Colón (1984-1992). PR2005 es el único documento desde la década de los setenta que ha delineado el desarrollo del país desde la perspectiva de la planificación estratégica. El proyecto surge como una iniciativa del entonces gobernador, en la que se encomienda a la Junta de Planificación la elaboración de un plan estratégico a largo plazo

⁵¹ Discutiremos este proyecto en más detalle en el capítulo correspondiente a “Planificación Estratégica del Desarrollo”

con el objetivo general de colocar a Puerto Rico entre los países más distinguidos por poseer “los niveles más altos de calidad de vida” de entrada al Siglo XXI.

Partiendo del reconocimiento de los cambios y avances sociales y económicos alcanzados a partir de la década de los 50' PR2005 se distingue por plantear la necesidad de un plan a largo plazo en el que se identificaran estrategias viables a corto, mediano y largo plazo, para abordar lo que se consideraban en la coyuntura del 1992 elementos que representaban una amenaza a la calidad de vida de los puertorriqueños. Algunos de estos elementos incluían tasas de desempleo relativamente altas, patrones de consumo correspondientes a sociedades con mayores niveles de desarrollo, índices crecientes de criminalidad y un sentido de incertidumbre de la ciudadanía respecto al futuro⁵². Para abordar los retos que planteaba el PR2005, el prefacio del proyecto plantea explícitamente la adopción del modelo de planificación estratégica con el propósito de identificar los factores críticos de manera que se puedan establecer prioridades entre las distintas áreas de trabajo cubiertas en el plan.

A estos efectos, se seleccionaron un conjunto de áreas y se desarrollaron análisis de tendencias y perspectivas para la formulación de políticas públicas. El proyecto se enmarcó en el contexto económico, social y tecnológico de la época, tomando en cuenta la importancia de la tecnología como factor de producción, la globalización, y los reclamos de una economía y sociedad cada vez más complejas que imponen presión sobre las estructuras tradicionales del sector público y su capacidad para satisfacer tales

⁵² Prefacio – Proyecto Puerto Rico 2005. Noviembre 1992. Junta de Planificación de PR.

reclamos. Ante ese panorama de cambio acelerado y alto nivel de incertidumbre, el proyecto pretendía atender la urgencia de desarrollar nuevas maneras de organización, prestación y financiamiento de los servicios públicos.

El Proyecto Puerto Rico 2005 se dividió en dos fases:

- 1991: Con el propósito de proponer un sistema coherente para la planificación de infraestructura, esta etapa comprendió la elaboración y presentación de un documento preliminar que incluyó el análisis producto de la aplicación del proceso de planificación estratégica y sus diversas fases:

1. *Definición del sistema y su misión*
2. *Análisis de contexto interno y externo*
3. *Formulación de objetivos y metas*
4. *Identificación de fortalezas y debilidades*
5. *Establecimiento de prioridades*
6. *Definición de estrategias*
7. *Formulación de planes de acción de corto, mediano y largo plazo*

Durante esta fase se identificaron siete objetivos fundamentales en torno a los cuales se estructuró el proceso de planificación:

1. *Análisis de factores que afectan demanda agregada por infraestructura*
2. *Examen de la infraestructura existente*
3. *Comparación de demanda y oferta de infraestructura (Objetivo 2 – Objetivo 1)*
4. *Identificación de mecanismos de financiamiento de proyectos*
5. *Examen de programación preliminar y determinación de programación final de proyectos*

6. *Identificación de personas y grupos en apoyo u objeción a los proyectos propuestos (presentaciones y vistas públicas; extendidas a la segunda fase)*
 7. *Implantación efectiva (monitoreo de) de las estrategias y proyectos recomendados durante esta fase*
- 1992-2005 (proyectada): Comienza a partir de la entrega del informe de la Fase 1 y comprendía la evaluación de los escenarios sobre PR en el periodo 1992-2005, revisión y ajustes de la primera fase, la programación de infraestructura y prioridades por región, incluyendo recomendaciones por sectores y la programación coordinada de inversiones y mecanismos de financiamiento públicos y privados.

Los objetivos delineados para esta fase fueron:

1. *Precisar los objetivos generales del país*
2. *Desarrollar estrategias de financiamiento innovadoras efectivas para obras de infraestructura*
3. *Afinar análisis regionales como paso previo a formular los planes regionales propuestos*
4. *Desarrollar escenarios futuros de la economía y las estrategias económicas asociadas a tales escenarios*
5. *Seguimiento a actividades y proyectos recomendados en la Fase I*

La misión adoptada para el PR2005 postula que “el fin último que se persigue es tener una sociedad con una alta calidad de vida en la que predomine la excelencia”. Para alcanzar esta meta se planteó necesario el logro de los siguientes objetivos:

1. *Propiciar una economía competitiva y productiva que permita que PR se inserte con éxito en el nuevo contexto global y regional*

2. *Fomentar la creación de fuentes de empleo permanentes con remuneración adecuada que permitan que la ciudadanía disfrute de los logros materiales y las amenidades sociales de una civilización de excelencia*
3. *Impulsar estrategias fundadas en un modelo de desarrollo sostenido que conserven nuestros recursos y que le permitan a las generaciones futuras disfrutar de una buena calidad de vida*
4. *Estimular a niveles individuales y colectivos un espíritu de autogestión a través del cual se cuente principalmente con nuestros propios recursos y fortalezas para impulsar el desarrollo, aquilatando en su justo valor el intercambio necesario con los demás países del mundo*
5. *Promover un desarrollo balanceado de las áreas urbanas y rurales que conduzca a la creación de espacios urbanos funcionales y agradables, sin el menoscabo de los recursos naturales y de terrenos con potencial agrícola*
6. *Dotar al país de servicios eficientes en las áreas de salud, educación y recreación*
7. *Garantizarle a cada persona el derecho a una vivienda adecuada a su dignidad humana, estimulando la construcción de vivienda de interés social en la cantidad de condiciones requeridas*
8. *Propiciar la sana convivencia y la armonía social a través de la educación y la creación de oportunidades de progresos para todos*
9. *Guiar el desarrollo social y económico de PR de forma tal que se obtenga un balance entre las distintas regiones que lo componen, a fin de evitar la concentración extrema de las riquezas y las oportunidades*
10. *Defender nuestros principios democráticos de respeto de los derechos individuales y colectivos, a través de una amplia participación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones*

PR2005 también precisaba que, para el cumplimiento de la misión y los objetivos era necesario el concierto de tres elementos fundamentales: gobierno, empresa y tercer sector (organizaciones sin fines de lucro).

PR2005 fue un proyecto publicado en cuatro tomos y los trabajos producidos durante la primera fase del proyecto constituyen la mayoría del trabajo incluido en el documento. Según indica el mismo, la segunda fase del proyecto culminó en 1992 con la publicación de los tomos, incluyó la precisión de los objetivos propuestos para PR durante los subsiguientes años, análisis de las estrategias de financiamiento para los proyectos de infraestructura recomendados, la elaboración de distintos escenarios económicos, así como el análisis del uso de los terrenos y sus implicaciones para los distintos sistemas que constituyen nuestro ambiente natural. Al compararlo con los proyectos de administración que le antecedieron, y aquellos que le sucedieron como el NMDE, PIDES, et al, PR2005 es el más completo en términos de la adopción de un modelo teórico y práctico de planificación estratégica que incluyó todos los componentes económicos, materiales, sociales y ambientales del país en la planificación a largo plazo de lo que debía ser el PR ideal de cara al Siglo XXI. El PR2005 no se materializó más allá del año en que culminó su proceso, 1992, debido a que en este año los comicios electorales resultaron en una nueva administración política que presentaría su propio modelo económico.

Como resultado de los comicios electorales de 1992, la administración del ex-gobernador Pedro J. Rosselló presentó en 1994 una propuesta para un nuevo modelo económico que sustituyera el modelo vigente desde 1950. El **“Nuevo Modelo de**

Desarrollo Económico” (NMDE) sería elaborado por el Consejo de Productividad, presidido por el entonces Gobernador Pedro J. Rosselló. Dicho Consejo, adscrito a la Oficina del Gobernador, estaba constituido por miembros de los sectores público y privado y su objetivo era proponer guías para la toma de decisiones, definir objetivos/estrategias generales y acciones sectoriales hacia el establecimiento de un plan estratégico de desarrollo que el Consejo llamó “nuevo modelo”. Consta de ocho partes principales que resumen la visión del Gobierno de turno sobre un nuevo Puerto Rico y la necesidad de cambiar el modelo de desarrollo prevaleciente, los objetivos de cambio y principios rectores del nuevo modelo, recomendaciones puntuales y ocho estrategias generales del nuevo modelo de desarrollo. El “nuevo modelo” planteaba la necesidad de un nuevo ordenamiento económico ante el estancamiento de los pasados veinte años (desde 1974). Se había experimentado un alza en la tasa de desempleo, alcanzando niveles entre el 16% y el 20%, y se reconocía la incapacidad ante las nuevas tendencias tecnológicas mundiales del programa de desarrollo y estímulo del sector industrial que por décadas ha sido el elemento central de las políticas de desarrollo en Puerto Rico.

El NMDE proyectaba que para el año 2000, Puerto Rico se habría transformado en una economía “diversificada, balanceada y dinámica”⁵³, competitiva globalmente en productividad, infraestructura, y calidad de vida estableciendo las bases para un crecimiento sostenido y acelerado a comienzos del Siglo XXI. Tres principios guías rigen el NMDE: (1) el mercado como instrumento; (2) la capacidad competitiva y la

⁵³ *Nuevo Modelo de Desarrollo Económico*, página 9. Consejo de Productividad Económica, Oficina del Gobernador. Febrero, 1994.

productividad como objetivos, y; (3) la política social como modelo. Para alcanzar la visión del NMDE se conformaron seis objetivos específicos en el marco de los principios guías, a saber: (1) competitividad; (2) productividad; (3) capacidad de crecimiento económico; (4) capacidad empresarial; (5) oportunidades y empleos, y; (6) continuidad y estabilidad del proceso de desarrollo.

Como parte integral del modelo de desarrollo, el NMDE identifica ocho estrategias generales que habrían de implantarse de forma integrada para lograr la transformación de la economía:

1. *Estrategia promocional “Puerto Rico Destino y Puente Global” (adoptar estrategias a tono con los factores que condicionan la competencia a nivel global)*
2. *Estrategia reglamentaria “Gobierno Facilitador” (ambiente regulatorio transparente y conducente al desarrollo empresarial)*
3. *Estrategia financiera “Capitales a la Obra” (promover movilización y canalización de recursos financieros hacia la inversión productiva)*
4. *Estrategia fiscal “Redefiniendo Responsabilidades” (obtención de recursos fiscales para estimular actividad empresarial y utilización de eficiente de los recursos)*
5. *Estrategia para el desarrollo infraestructural “Mejorando el Producto” (dotar a PR con la mejor infraestructura física, tecnológica y humana)*
6. *Estrategia de recursos humanos “Promoviendo Nuestra Gente” (proveer una fuerza trabajadora capacitada y con la habilidad de adaptarse a cambios tecnológicos, transformación del proceso de educación y capacitación vocacional)*
7. *Estrategia social “Un Nuevo Contrato Social” (establecer un marco de estabilidad social y seguridad)*

8. *Estrategia institucional “Reinventando el Gobierno” (reestructuración y reorientación de agencias e instituciones gubernamentales)*

Los sectores particulares para la promoción de proyectos estratégicos fueron los de política social, turismo, infraestructura, desregulación y “desgubernamentalización”, reestructuración del gobierno, aspectos fiscales y financieros, industria y comercio. Los proyectos estratégicos serían importantes para la proyección de Puerto Rico como un lugar para invertir, por lo cual su selección, promoción y manejo eran pieza clave. Las estrategias previamente esbozadas constituirían el marco de referencia para acciones sectoriales en áreas como manufactura, turismo, agricultura, comercio y servicios, y ciencia y tecnología. Entre algunas de las medidas o proyectos estratégicos que se adelantaron podemos destacar:

1. *Política Social – la Reforma de Salud, el programa de Escuelas de la Comunidad, los Vales Educativos, la campaña Mano Dura contra el Crimen, y las Zonas Libre de Drogas.*
2. *Turismo – Fondo para el Desarrollo del Turismo, ampliación, mejoría y desarrollo del producto turístico, programa de incentivos al servicio provisto a los visitantes bajo el slogan “Puerto Rico lo hace mejor”.*
3. *Infraestructura – política pública energética, privatización del sistema de acueductos y alcantarillados, venta de la empresa pública Navieras de Puerto Rico, planificación del tren urbano, entre otras.*
4. *Desreglamentación y desgubernamentalización – comités de trabajo para venta de activos del gobierno, flexibilización de reglamentos de la Junta de Planificación, reforma del sistema contributivo, venta de programas agrícolas al sector privado, eliminación de controles de precio de la gasolina, eliminación de controles sobre tasas de interés en préstamos personales y*

comerciales, flexibilización para expansiones en el sector bancario comercial e hipotecario.

5. *Reestructuración del gobierno – establecimiento de departamentos “sombra”, reducción del número de agencias, consolidación de actividades gubernamentales.*
6. *Industria y Comercio – creación de comités y programas para estimular el comercio exterior y atraer industrias de mercados emergentes (alta tecnología).*
7. *Fiscal y Financiero – reducción de impuestos, confiscación de máquinas tragamonedas ilegales, aumento a impuestos de repatriación de ganancias a empresas bajo la extinta Sección 936 del Código de Rentas Internas de EEUU (para la promoción industrial).*

Según la opinión del economista Eliezer Curet Cuevas⁵⁴ el NMDE “fue una repetición en palabras distintas, del modelo económico de Estado Libre Asociado” de 1952. El NMDE era una “fantasía” que perseguía una visión de futuro sumamente ambiciosa en un plazo de seis años. Al igual que el modelo establecido en la década del 50’ y que transformó la economía agraria de Puerto Rico en una industrializada, la base fundamental del NMDE en la exención contributiva federal – la Sección 936 – como pilar de desarrollo. Irónicamente, ya para el 1994 los recortes congresionales a la Sección 936 se habían puesto en marcha y su fin estaba cerca. Sin embargo, y aún ante este escenario hartamente conocido para la administración de turno, se adoptó la Sección 936 como base del modelo sin tomar previsiones de ningún tipo para identificar bases alternativas que sostuvieran el modelo. Inclusive, el Gobernador Rosselló se negó a defender la

⁵⁴ Curet Cuevas, E. (2004). *Economía Política de Puerto Rico 1950-2000*. Editorial M.A.C. San Juan: Puerto Rico. Pág. 160-162.

permanencia de los incentivos de la Sección 936, compromiso que había contraído a principios de su administración en 1993 cuando el Congreso comenzó sus discusiones en torno la eliminación de dichos incentivos. No sólo se negó a defender la permanencia de la Sección, sino que colaboró para lograr la eliminación total de los incentivos contributivos sin incluir paliativo alguno en el esquema de eliminación y desfase del programa. La posición del Gobernador de apoyo a la eliminación de la Sección 936 tuvo, más que una motivación económica y lejos del razonamiento que debe sustentar una estrategia de desarrollo económico, una motivación política: el partido de gobierno entendía que al eliminar la Sección 936 (que distinguía contributivamente a Puerto Rico del resto de los estados de EEUU) desaparecería el principal obstáculo económico para lograr la anexión de Puerto Rico como estado de EEUU⁵⁵. Llegado el año meta del 2000, la economía de Puerto Rico se encontraba tan lejos de los objetivos del plan como cuando se propuso en 1994. A la altura del año 2014, los indicadores económicos evidencian la crisis que se venía alertando desde hace más de veinte años como producto de un extendido periodo de desaceleración del crecimiento económico a largo plazo y de las políticas económicas en ocasiones contradictorias e irracionales del gobierno en las últimas décadas.

Finalmente, el periodo de desfase de la Sección 936 culminó en el año 2006. La implantación integral del modelo nunca se dio, pues en esencia lo que ofrecía el NMDE ya se había realizado ampliamente por la Administración de Fomento Económico desde

⁵⁵ Ibid

1960⁵⁶ y sería abandonado en la entrada de la nueva administración gubernamental del año 2000 bajo el partido de oposición con la primera mujer gobernadora en PR, Sila M. Calderón. Durante el cuatrienio 2000-2004 no se desarrolló ninguna propuesta para un nuevo modelo económico como proyecto de administración. Lo más cercano en este aspecto fue la iniciativa de PR2025, discutido previamente, al que la gobernadora Sila M. Calderón le asignó particular importancia y contó con una amplia participación de diversos sectores. Dicho proyecto no recibió apoyo de la nueva administración gubernamental entrante en el 2005.⁵⁷

Llega una nueva administración gubernamental durante el cuatrienio del 2004-2008, la cual se distinguió por ser un 'gobierno dividido' entre los dos principales partidos de oposición. La división del poder durante este período trajo consigo innumerables conflictos político-partidistas que redundaron en legislación fallida, proyectos de ley atorados y hasta un cierre total del gobierno ante el impasse presupuestario del 2005-06. La única propuesta *gubernamental* de desarrollo económico en la primera mitad de la década del 2000 fue en el año 2006, cuando la administración del ex-gobernador Aníbal Acevedo Vilá, elaboró el “**Plan de Desarrollo Económico y Transformación de Gobierno de PR**” presentado por la Oficina del Asesor en Desarrollo Económico. El objetivo primordial de este documento pretendía implantar cambios institucionales para lograr el desarrollo socioeconómico para Puerto Rico de cara al Siglo XXI. Según la administración de turno, el Plan permitiría adelantar una “economía verdaderamente

⁵⁶ Ibid

⁵⁷ MIDA, op cit, p. 10

multi-compentente, donde la capacidad intelectual y motivación de nuestros profesionales y trabajadores, (y) los empresarios puertorriqueños, pequeños, medianos y grandes, asumen el rol principal de nuestro desarrollo”⁵⁸. La elaboración del Plan y su visión⁵⁹ se nutrió de diversas consultas con múltiples sectores de la sociedad puertorriqueña y el análisis de catorce estudios realizados sobre el desarrollo económico de PR en las pasadas décadas (de los cuales se ha reseñado un puñado en esta sección). De igual forma, se examinaron modelos de otras jurisdicciones del mundo y de los EEUU al igual que se hizo para el proyecto de 1994. Sobresale el hecho de que, según se desprende del documento, este Plan tampoco pasó por un proceso de discusión pública amplia, ya fuera por vistas y/o conversatorios abiertos a la ciudadanía.

Ante el cuadro de necesidades que identifica el plan, el mismo se concentró en proponer seis estrategias para lograr la transformación económica necesaria, entre las cuales se encuentran: (1) adelantar una infraestructura de primera; (2) insertar más rápidamente a Puerto Rico en la economía del conocimiento; (3) fomentar el empresarismo local; (4) convertir a la industria turística en un motor de desarrollo económico para Puerto Rico; (5) diversificar las fuentes energéticas, y; (6) transformar nuestro Gobierno para hacerlo más efectivo y ágil.

⁵⁸ *Plan de Desarrollo Económico y Transformación de Gobierno para Puerto Rico*, página 4. Oficina del Gobernador, Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Octubre 2006.

⁵⁹ El estudio del documento no contiene la definición específica de una visión, sino que recoge los principios del proyecto Puerto Rico 2025, iniciativa reseñada previamente.

En una línea similar al NMDE, el Plan incluye los diversos proyectos de ley o iniciativas que se ejecutaron o quedaron en el tintero como parte de la implantación del plan. El mismo quedó nuevamente inactivo una vez cambia la administración política en los comicios electorales del 2008, donde el partido de oposición obtiene la victoria total. En el 2009, entonces, comienza un nuevo cuatrienio y por consiguiente, otro plan de desarrollo económico diferente.

Otro intento por proponer y ejecutar un nuevo modelo de desarrollo económico para Puerto Rico, lo fue el proyecto de administración “**Modelo Estratégico para una Nueva Economía**”(MENE) y su acompañante operacional titulado “**Plan Integral de Desarrollo Estratégico Sostenible de Puerto Rico**” (PIDES) elaborado en el año 2009 por la nueva administración gubernamental. PIDES sería el cuarto plan de desarrollo económico de Puerto Rico (o tercero si se toma en consideración que el plan del 2006 no puede considerarse técnica ni teóricamente como una propuesta de modelo de desarrollo económico) desde que se creó el Estado Libre Asociado y el modelo de industrialización por invitación, y el primer modelo propuesto desde el gobierno post Sección 936. El PIDES, en su único formato disponible como borrador, es un plan basado en principios estratégicos y de sostenibilidad que, según sus proponentes, servirá como piedra angular en el desarrollo de los otros instrumentos de planificación y herramientas de acción. Incluye dos acompañantes: HACES PR (Herramientas de Acción Sostenibles) y el PIE (Plan de Inversiones Estratégicas). Estos planes se construirían y administrarían a nivel regional. La Junta de Planificación tendría la tarea de revisar este documento cada diez (10) años, en los años terminando en uno (1), para nutrir la visión de la información

censal más reciente. Según la Junta de Planificación, se llevó a cabo un proceso de participación ciudadana que incluyó no sólo las tradicionales vistas públicas, sino conversatorios y mesas redondas. Los resultados de tales instancias no están documentados.

En términos generales, PIDES esboza una visión que llama “Puerto Rico en Grande”, la cual presenta un Puerto Rico con un modelo de desarrollo socioeconómico sostenible fundamentado en tres pilares de desarrollo: una economía globalmente competitiva con un sector local fuerte; un ambiente balanceado entre desarrollo y conservación de recursos naturales; y un desarrollo social integral. El PIDES establece tres renglones de metas de desarrollo: económico, físico y social. En el ámbito económico se identifican oportunidades estratégicas por sectores. En el sector de Servicios destacan la Banca y Seguros, Ingeniería y Arquitectura, Servicios legales, Tecnología Informática, Educación, Educación, Salud, Turismo y Transportación y Logística. En el sector de Industrias se enfatizan oportunidades en Alta Tecnología, Biotecnología, Energía, Manufactura y Agricultura. Un tercer sector económico es el de Construcción, donde se enfatiza la oportunidad de exportación de tecnologías y metodologías de construcción. Las Artes y el Entretenimiento corresponden al cuarto sector económico con oportunidades en Cinematografía y Audiovisual. El último y quinto sector es el de Comercio y Exportación. Para lograr las metas del sector económico, algunas de las herramientas requeridas son: educación, mercado laboral, tecnología, investigación, inversión diversificada, alianzas público-privadas, promoción y polos de desarrollo.

Las metas de desarrollo físico identifican la infraestructura física como eje de competitividad. Los sectores de mayor importancia en este renglón son Urbanismo, Transportación Colectiva, Energía, Agua, Infraestructura Aérea y Marítima, Telecomunicaciones, Desperdicios Sólidos. La infraestructura ambiental busca asegurar la disponibilidad de recursos para el desarrollo en armonía con la preservación de la calidad del medio ambiente. Los instrumentos para la implementación del paradigma hacia la innovación y la habitabilidad en el desarrollo físico son la educación y la investigación. Las metas de desarrollo social buscan viabilizar una red de apoyo social que integre los sistemas de salud, educación y seguridad, y que responda a los asuntos de vivienda, cultura y valores. De igual forma los instrumentos fundamentales para desarrollar la infraestructura social propuesta son la educación y la investigación.

La implementación del PIDES como plan de desarrollo requiere y “exige la participación para lograr realizar la visión”⁶⁰ de los sectores gubernamental, privado y el tercer sector para los cuales define unas misiones específicas. De igual forma plantea que cada sector tiene un rol y responsabilidad de cumplir dicho rol para asegurar el éxito. El proceso de implementación será dirigido y supervisado por Oficina del Gobernador de PR, en un esfuerzo liderado por la Junta de Planificación en conjunto con un comité timón. Se actualizó en el año 2012 pero una nueva administración presentó sus propias iniciativas descartando el MENE, el PIDES y sus acompañantes.

⁶⁰ *Plan Integral de Desarrollo Estratégico Sostenible de PR (PIDES PR)*, página 32. Junta de Planificación, Estado Libre Asociado de Puerto Rico. 2009-10.

Actualmente, la administración gubernamental entrante en el 2013, ha presentado varias iniciativas: las propuestas provenientes del Departamento de Desarrollo Económico y Comercio (DDEC), la “**Agenda para la Reconstrucción Económica**” (APRE) y el “**Plan de Desarrollo Económico de Puerto Rico 2015**” (PDE2015) elaborado por la Junta de Planificación. El objetivo fundamental expresado por los actuales administradores es la creación de empleos en el corto plazo. Sin embargo, no existe un documento centralizado⁶¹ donde se recojan las iniciativas, estrategias propuestas, metas y objetivos, la visión de desarrollo ideal, entre otros aspectos importantes de la planificación económica. Aunque es claro el objetivo fundamental de creación de empleos, al revisar la información disponible en el caso de las propuestas del DDEC las diversas presentaciones de las propuestas son inconexas en términos estratégicos. Es decir, por un lado, la página web oficial del DDEC hace referencia como parte de la estrategia publicitaria “**Puerto Rico: La Isla Estrella**”, al “nuevo plan de desarrollo económico” de Puerto Rico, enmarcado en tres pilares que suponen “la fuente de crecimiento económico sostenido y a largo plazo”:

1. *Reinventar y reenergizar industrias establecidas (comercio, manufactura, servicios, turismo)*
2. *Proyectos emblemáticos de alto impacto (Puerto de Las Américas, Fideicomiso de Ciencias, Tecnología e Investigación, Autoridad para el Desarrollo de Roosevelt Roads)*
3. *Innovadoras apuestas estratégicas (Ley de Inversionistas Individuales, inserción en el desarrollo económico de América Latina, incentivos para la producción filmográfica, Ley de Empleos Ahora)*

⁶¹ El PDE2015 no cualifica como documento centralizado porque fue elaborado por separado, por dos agencias públicas diferentes.

Aunque la página web oficial indica contar con una mirada profunda de dicho plan de desarrollo económico, no se hace disponible documento alguno a estos efectos, sólo una descripción general de las medidas propuestas por pilar. No se incluyen objetivos de corto, mediano o largo plazo, no se definen plazos de tiempo ni se incluyen métricas de desempeño.

Por otro lado, el DDEC ha presentado la propuesta titulada “**Un Nuevo Puerto Rico con Mejores Oportunidades de Negocio**” la cual se limita a enumerar las distintas agencias cobijadas bajo la sombrilla del DDEC y a enumerar 15 “estrategias e iniciativas de largo plazo”⁶²:

1. *Crear maquinaria de promoción para la inversión en proyectos de alto impacto y emblemáticos*
2. *Promover y lograr formalizar comunidad de empresarios/inversionistas de alto capital que cambien su residencia a Puerto Rico*
3. *Promover cambio de paradigma donde se fomente el empresarismo e inversión de capital*
4. *Incubar la oficina del “Chief Information Officer”(CIO – adscrita al Ejecutivo) para que madure, fortalezca y logre identidad propia*
5. *Reinventar, impulsar y ampliar la oferta turística*
6. *Impulsar la industria de servicios*
7. *Redirigir a agencias de la sombrilla (agencias adscritas al Departamento de Desarrollo Económico) los programas que se encuentran bajo las agencias reguladoras (i.e. agencias federales estadounidenses)*
8. *Capacitar al cooperativismo para ser motor de desarrollo económico de por sí*

⁶² Cabe señalar que dicho documento (una presentación de *powerpoint*) es el que figura como “plan de desarrollo económico” en la página oficial de la Junta de Planificación de PR.

9. *Proyectos de desarrollo de construcción con alta inversión gubernamental*
10. *Reducir el costo de la energía y la dependencia en el petróleo, en función del desarrollo económico de Puerto Rico*
11. *Insertarnos, al fin, en la economía del conocimiento con el Fideicomiso de Ciencia y Tecnología como instrumento principal*
12. *Iniciativa estratégica federal*
13. *El dólar se queda aquí*
14. *Publicidad enfocada a resultados y conocimiento de marca*
15. *Reinvención de industrias tradicionales*

No se desprende del documento ninguna visión filosófica dentro de la cual estén contextualizadas tales estrategias, de igual forma no se incluyen métricas ni marcos de tiempo para el comienzo o cumplimiento de las mismas. Tampoco parecen estar conectadas a los tres pilares antes mencionados aun cuando es la misma agencia la que publica ambas propuestas, si se fueran a calificar como tales.

Mientras, pareciera existir otra propuesta adicional a las dos anteriores pero más elaborada y que será implementada en conjunto con la firma privada de consultoría Boston Consulting Group (BCG), contratada por el propio DDEC desde el año 2012. El contrato con BCG fue suscrito como una iniciativa conjunta del Banco Gubernamental de Fomento y el Departamento de Desarrollo Económico y Comercio, y tiene el propósito de “complementar las iniciativas internas de desarrollo económico y los esfuerzos de promoción de Puerto Rico ante la comunidad inversionista”⁶³. Dicha propuesta fue

⁶³ “Bacó defiende la contratación de Boston Consulting”. (8 de agosto de 2013). Extraído de <http://sincomillas.com/baco-defiende-la-contratacion-de-boston-consulting/>

presentada ante la comunidad de inversionistas y bonistas de EEUU como parte de una conferencia del Banco Gubernamental de Fomento sobre la situación fiscal y financiera del gobierno, la situación de la deuda pública y las distintas medidas fiscales y económicas de la administración para atender el asunto. En dicha presentación, se incluye un apartado de desarrollo económico titulado “**Puerto Rico Economic Roadmap**” (PRER). En el mismo se incluye una visión, un objetivo de “cercano plazo” y uno de largo plazo, cuatro prioridades de política pública y un estimado de impacto en creación de empleos e incremento del PIB. En adición, se mencionan cuatro temas alrededor de los cuales se trabajarán cinco sectores prioritarios. La visión (que por sus elementos tiene más visos de “Misión”) esbozada en el PRER plantea “construir sobre las fortalezas históricas de Puerto Rico para lograr una economía más diversificada fundamentada en el conocimiento, que aborde los retos de la globalización y aproveche las oportunidades emergentes”. Los cinco sectores identificados son: 1) Ciencias vivas; 2) Servicios (*knowledge-based*); 3) Turismo; 4) Pequeñas y Medianas Empresas (PyMES), y; 5) Agricultura. Para estos cinco sectores las prioridades de política pública incluyen:

1. *Defender industrias clave a la vez que se diversifiquen las fuentes de empleo de la Isla*
2. *Estimular el sector empresarial local – promover el crecimiento de pequeñas y medianas empresas (PyMES)*
3. *Restablecer la credibilidad de Puerto Rico como una **jurisdicción (énfasis suplido)** estable y amigable a los negocios*
4. *Aprovechar al máximo las oportunidades de la autonomía fiscal relativa de Puerto Rico*

La única métrica de impacto contenida en el PRER es, primeramente, la creación de empleos en cada sector y, en segundo lugar, un estimado de incrementos en el PNB vía las inversiones en los distintos sectores durante el periodo de 2013 hasta principios del 2018. El hecho de que la métrica de impacto sea la creación de empleos va en línea con el objetivo de creación de empleos en el corto plazo, antes mencionado. Sin embargo, aparte de un estimado de incremento en el PNB, no incluye métricas adicionales en ningún otro renglón económico y/o social. Lo que sí incluye el PRER al final del documento es el status de resultados obtenidos hasta el momento de la publicación. Por último, en ningún apartado de los documentos y/o propuestas mencionados se hace mención de los pilares del “nuevo plan de desarrollo económico” ni se establece vínculo alguno entre las tres fuentes de información citadas aun cuando son producidas por la misma dependencia gubernamental: el propio Departamento de Desarrollo Económico y Comercio.

En otra línea un tanto distinta, durante el 2014 la actual administración presentó lo que pareciera una iniciativa de concertación política y cívica para elaborar propuestas de reactivación económica. Dicho proyecto, la “**Agenda para la Recuperación Económica 2014-2018**”, fue producto de una convocatoria del Poder Ejecutivo llamada la *Mesa de Acción* y una serie de iniciativas adicionales del Ejecutivo y Legislativo presentadas como base para el Mensaje de Estado y Presupuesto del Año Fiscal 2014-15 el 29 de abril de 2014. Dicha *Mesa* estaría compuesta de 23 ciudadanos de diversas ideologías y sectores con el propósito de generar una serie de propuestas dirigidas a atender cuatro asuntos que, según la convocatoria y el informe final de la Mesa, “han tenido como consecuencia

el estancamiento y retroceso del desarrollo económico nacional”⁶⁴: la baja tasa de participación laboral, la economía subterránea, la emigración de jóvenes y el envejecimiento de la población. Se le encomendó presentar un informe escrito en el plazo de cinco semanas (del 7 de marzo al 13 de abril) que incluyera acciones “concretas y viables” para atender los cuatro asuntos antes mencionados. Dicho informe debía contener el insumo de la ciudadanía producto de un “proceso de consulta (...) realmente participativo e inclusivo” que consistió en crear un portal cibernético (mesadeaccion.pr.gov) que sirviera de lugar de intercambio de ideas y propuestas en torno a los temas identificados. Por el corto periodo de tiempo con el que disponía la Mesa para efectuar la consulta, se determinó el periodo desde el 19 de marzo hasta las 11:59pm del 2 de abril para recibir las propuestas que serían evaluadas por la Mesa. De igual forma, se concedió una audiencia a los distintos partidos políticos para que presentaran sus propias propuestas, las cuales estaban incluidas en sus respectivas plataformas electorales. El informe final, producto de 35 horas de reuniones entre los miembros y el recibo y clasificación de aproximadamente 375 propuestas, se presentó públicamente el 13 de abril y terminó incluyendo unas 34 recomendaciones finales. Cabe señalar que la Mesa no concentró esfuerzos en desarrollar estudios adicionales sobre la economía del país ni sobre los temas cubiertos por el informe, sino que utilizó estudios existentes – los cuales NO fueron citados ni incluidos en el informe final – para evaluar las propuestas presentadas. Destaca de esta iniciativa que aun cuando el informe insiste en calificar como “concretas” las distintas propuestas presentadas y las incluidas como

⁶⁴ “Puerto Rico se transforma: Mesa de acción para la competitividad y crecimiento”. Informe al Gobernador de la Mesa de Acción, 13 de abril de 2014.

finally, the same are general statements that only identify if legislation is required to make the proposal viable, which or which of the four central topics it addresses and the public or civil entities involved. They do not contain operationalization criteria, measurable objectives or compliance metrics.

Finally, the Planning Board recently presented the “**Plan de Desarrollo Económico Integral para Puerto Rico**”⁶⁵, in accordance with section 62 (1) of Law 75, supra. The plan is developed with the objective of providing Puerto Rico with an economic sectoral planning instrument that is useful both for the Government and for the private company⁶⁶. It also aims to be a public policy tool and a useful instrument for all those interested in economic issues. It must comply with a series of responsibilities:

1. *Identificar las fallas de mercado en las industrias*
2. *Identificar nichos que maximicen la inversión*
3. *Identificar las estrategias para aumentar la capacidad productiva y la eficiencia*
4. *Proponer estrategias basadas en la evidencia*
5. *Realizar una evaluación de costo-beneficio de las estrategias*
6. *Proponer mecanismos de evaluación y fiscalización de las estrategias*
7. *Proponer política pública costoeficiente*

⁶⁵ Discutiremos este proyecto en más detalle en el capítulo correspondiente a “Planificación Estratégica del Desarrollo”

⁶⁶ “Publican el borrador del Plan de Desarrollo Económico de Puerto Rico 2015”. (2 de noviembre de 2014).

Extraído de <http://sincomillas.com/publican-el-borrador-del-plan-de-desarrollo-economico-de-puerto-rico-2015/>

El Plan fue designado al Programa de Planificación Económica y Social en abril del 2013 y se reclutaron 13 economistas y consultores para trabajar, según su expertise, los diversos sectores identificados y agrupados según el Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte (SCIAN), a saber:

1. *Agricultura*
2. *Construcción*
3. *Bienes Raíces y Renta*
4. *Comercio al por mayor y al detalle*
5. *Transportación y Almacenamiento*
6. *Finanzas y seguros*
7. *Informática*
8. *Manufactura*
9. *Servicios de salud y servicios sociales*
10. *Servicios educativos*
11. *Arte, entretenimiento y recreación*
12. *Alojamiento y restaurantes*
13. *Servicios profesionales, científicos y técnicos*
14. *Administración de compañías y empresas*
15. *Servicios administrativos y de apoyo*
16. *Turismo*
17. *Energía*

Para cada uno de los sectores identificados se elaboraron planes individuales compuestos de cinco secciones, a saber: 1) Evaluación diagnóstica; 2) Análisis FODA; 3) Misión, metas y objetivos; 4) Estrategias específicas, y; 5) Mecanismos de evaluación. Cada capítulo se enfoca en identificar el estado del sector, desarrollar estrategias para cada sector y crear mecanismos para implementar efectiva y eficientemente los cambios.

Las primeras dos secciones consisten en utilizar las técnicas del Método Evaluativo de Scriven y Matriz DOFA para evaluar el desempeño de cada sector y la visión macro del estado de cada uno. La tercera sección define la misión, metas y objetivos de CADA sector y subsector, siendo la misión el enunciado que “provee una perspectiva filosófica explícita de la aportación de (cada) componente a la economía”. Los objetivos se han especificado en tres marcos de tiempo definidos: corto plazo (0 a 3 años), mediano plazo (3 a 7 años) y largo plazo (7 a 20 años). En la cuarta sección se especifican las estrategias necesarias para alcanzar los objetivos para cada sector y deben recibir el insumo de las organizaciones concernientes. Por otro lado, incluye un análisis costo-beneficio. La quinta y última sección incluye métricas específicas para la evaluación formativa y sumativa de cada una de las estrategias para cada plazo de tiempo e incluye la agencia pública encargada de conducir la evaluación y especificar la técnica de métricas. De igual manera, sugiera las investigaciones y encuestas permanentes para el estudio de la efectividad de las medidas. El marco de referencia inicial del PDE2015 está contenido en el Capítulo 1 “Introducción para el Plan de Desarrollo Económico para Puerto Rico 2015”, el cual está dividido en cinco secciones. La primera sección es la que contiene el diseño y metodología descrita en detalle anteriormente. La segunda sección incluye un análisis histórico de las cifras macroeconómicas más importantes de Puerto Rico para el periodo de los años fiscales 1950 al 2013. En la cuarta sección se incluye una amplia y exhaustiva evaluación sectorial de los distintos planes de desarrollo económico que se han preparado en los pasados años. Finalmente, la última sección analiza las fortalezas y debilidades de cada sector industrial. Todo esto como macrocontexto al trabajo sectorial más profundo en los subsiguientes capítulos.

Es importante recalcar que el PDE2015 es un informe sectorial. Observamos al revisar el primer borrador del PDE2015 el estudio estratégico y dedicado para cada sector, la fijación de metas y objetivos y la especificidad de marcos de tiempo y métricas específicas, lo cual carecen muchos de los estudios previamente reseñados. Pero, de igual manera, se observa que no contiene una misión, visión y objetivos GLOBALES respecto a la interconexión de sectores dentro del todo de la estructura económica. La misión, visión y objetivos son sectoriales y no responden a la esfera macroeconómica. Inclusive, de sector a sector no se evidencia concatenación alguna. Suponemos que es el resultado esperado de ser un primer borrador que apenas fue finalizado en octubre del 2014 y publicado a principios de noviembre. De hecho, se publica con el propósito de “promover la discusión pública” del plan entre todos los sectores del país pero al momento de esta investigación, dicha discusión pública no se había llevado a cabo. Al auscultar con la Junta de Planificación sobre el status de la discusión pública del PDE2015, se indicó que este trabajo se estará incorporando a una iniciativa público-privada llamada “Juntos por Puerto Rico” (*Foundation for Puerto Rico*) con el fin de darle continuidad. Dicha iniciativa multisectorial y multipartidista está impulsada por la Comisión y el Caucus de Desarrollo Económico de la Cámara de Representantes con el fin de establecer una estrategia multisectorial que trasciendan ciclos electorales. El objetivo del grupo es lograr el compromiso de adopción e implantación de un plan estratégico económico a largo plazo para Puerto Rico y la creación de una entidad que le dé continuidad, mediante consulta directa a los ciudadanos de Puerto Rico antes de 30 de junio 2015. Queda por verse si se

cumplen los objetivos trazados y se procede a la discusión y eventual adopción del PDE2015 como plan estratégico a largo plazo.

Es un tanto confuso el proceso y lo propuesto por la actual administración gubernamental en torno a desarrollo económico aún ante la grave crisis que enfrenta el país hace ocho años. No queda claro el proceso de elaboración de las estrategias económicas quien tiene la voz cantante ni quienes son las agencias responsables ni los “stakeholders” en el proceso. Ninguno de los proyectos pareciera estar conectado entre sí ni siguen una línea clara.

2.1 Áreas transversales de consenso entre las iniciativas privadas y los proyectos de administración

Las iniciativas privadas más destacadas son los informes “**Hacia la Economía Posible**” (2003), “**The Puerto Rico Life Sciences Road Map**” (2003), **Puerto Rico 2025** (2004), el informe de la CEPAL titulado **Globalización y Desarrollo: Desafíos de Puerto Rico frente al Siglo XXI** (2005) y “**Informe Brookings**”⁶⁷ (2006) (*ANEJO A*).

Cada iniciativa esboza las necesidades principales de Puerto Rico ante los retos económicos del Siglo XXI, que si bien siguen sin atenderse, han sido identificadas en todos y cada uno de los estudios que les precedieron y sucedieron. Resulta interesante que todas giran alrededor de los mismos temas: la economía del conocimiento, diversificar la

⁶⁷ Collins, S.M., Bosworth, B., & Soto-Class, M.A. (eds) (2006). *The Economy of Puerto Rico: Restoring Growth*. Brookings Institution Press and the Center for the New Economy.

economía, promover la exportación, mejorar el sistema de educación pública, inversión en infraestructura, reformar el sistema energético, mejorar oferta turística, incentivar el trabajo y agilizar los procesos gubernamentales tanto para el servicio de los ciudadanos como para la promoción de la actividad empresarial.

Tanto el Informe de la CEPAL (2005) como el proyecto de administración “**Plan de Desarrollo Económico y Transformación de Gobierno de PR**” reconocen puntos de coincidencia entre las iniciativas enumeradas, o lo que la CEPAL llama bandas de consenso, tanto en el diagnóstico de los problemas económicos de Puerto Rico como en las estrategias recomendadas. El llamado de la CEPAL en el 2005 fue el reclamo urgente de conectividad de todas las agendas de desarrollo. Al 2014, las bandas de consenso con los nuevos proyectos a partir del 2006 siguen siendo las mismas.

Las cinco recomendaciones principales fueron:

1. *Un sistema nacional de innovación; integrar la productividad y la transferencia de tecnologías a la estrategia de innovación.*
2. *Promover las exportaciones en sectores de alta tecnología como en otros sectores sin experiencia de exportación.*
3. *Evaluar la efectividad del sistema educativo y buscar la forma de mejorarlo.*
4. *Impulsar el desarrollo de los “cluster” industriales.*
5. *Desarrollo de nuevos incentivos industriales para la era post-936.*

Estado general de la estructura económica:

1. *Competitividad débil*
2. *Capital local limitado*
3. *Alto desempleo y tasa de participación laboral baja*
4. *Proceso de otorgación de permisos lento, inestable y burocrático*
5. *Alto nivel de gasto y deuda pública*
6. *Sector privado débil*
7. *Sector educativo deficiente*
8. *Altos niveles de pobreza*

Recomendaciones de estrategias y política pública:

1. *Estimular mayor participación del sector privado en la economía*
2. *Aumentar exportaciones de productos locales*
3. *Controlar el gasto y la deuda pública*
4. *Mejorar la infraestructura vial, de acueductos y de energía eléctrica e inversión en tecnologías de información(IT)*
5. *Aumentar la inversión en capital humano*
6. *Reformar la educación pública*
7. *Posicionar a Puerto Rico como Centro Internacional de Comercio, Banca y Seguros*
8. *Aumentar la inversión en ciencia y tecnología*
9. *Incentivar la formación de capital local y el desarrollo empresarial*
10. *Mejorar los sistemas de información estadística*
11. *Redefinir el rol del gobierno y el marco institucional*
12. *Buscar fuentes alternas de energía que reduzcan la dependencia del petróleo*
13. *Implementar plan de manejo de desperdicios sólidos*
14. *Mayor participación de la sociedad civil en los procesos de elaboración de políticas públicas, toma de decisiones y administración de ciertos servicios.*
15. *Creación de una entidad privada que promueva el desarrollo económico y de seguimiento a las iniciativas.*

Un patrón que se repite constantemente al evaluar las dinámicas por las cuales surgieron todos los estudios reseñados es que son elaborados siguiendo un patrón vertical de arriba hacia abajo. La inclusión de sectores de la sociedad civil, comunitarios y terciarios ocurre de forma limitada al incluir algunos representantes de los sectores en la elaboración del documento que luego se presenta al público al momento de ejecución del mismo. Por otro lado, los documentos que han sido elaborados por organizaciones profesionales (Cámara de Comercio, Asociación de Industriales, Mercado e Industria de Alimento, entre otras) sólo se presentan a audiencias cerradas como lo son las convenciones y asambleas que celebran sus gremios anualmente. Los planes nacionales de administración tampoco han sido elaborados desde la base civil/comunitaria con el

insumo primario de los sectores principales de la base amplia social como se ha propuesto en la banda de consenso, sino impuestos. Inclusive, el proceso de elaboración de PIDES PR que es el que puede contener el mayor grado de participación civil, fue elaborado por un comité gubernamental y luego dado a la discusión pública. Al momento de su presentación, sólo se contó con el borrador para vista pública (las cuales se efectuaron en septiembre de 2009) por lo que se hace imposible ponderar la inclusión del insumo de la participación ciudadana, sin contar que con el cambio de gobierno en el 2012 el PIDES PR desaparece. En el caso de la Mesa de Acción en el 2014, la participación ciudadana es aun más cuestionable pues sólo se articuló a través de una página cibernética y no se discutió en vistas públicas.

El uso o evaluación de algunos de estos estudios durante el proceso, al revisar el cúmulo de propuestas presentadas, permea el análisis ponderado del diagnóstico y soluciones que el resto de los estudios documentan. Hay cierta conectividad entre todos los estudios pero se carecen de los enlaces que verdaderamente potencien las iniciativas, estrategias y cambios estructurales que hacen falta en Puerto Rico y que tan puntual y urgentemente se han identificado en TODAS las iniciativas “*across the board*”.

En términos de las iniciativas de desarrollo económico de Puerto Rico, como evaluación de la presencia o ausencia de planificación estratégica del desarrollo y de indicadores de desarrollo, progreso y bienestar, la multiplicidad de iniciativas y propuestas de administración en el corto espacio de una década evidencia la falta de conectividad y continuidad entre planes e iniciativas, la influencia indebida de los

procesos electorales en los procesos de planificación económica, la ausencia de una verdadera planificación económica y social, la reducida participación de los sectores sociales en la elaboración de estrategias nacionales y políticas públicas y la falta de correspondencia con las corrientes mundiales de planificación y medición del desarrollo.

Muchas de las propuestas incluidas en estos proyectos no se han implementado, y en algunos casos, se han implementado de manera parcial o sin continuidad. Como ha sido evidente, el factor más determinante para la falta de implementación y/o continuidad lo ha sido el constante cambio de administración en cada ciclo electoral. Cuatrienio tras cuatrienio se evidencia el cambio de visión filosófica de cada administración política, trastocando prioridades y estrategias. De igual manera, los distintos grupos empresariales y civiles que han presentado sus propias iniciativas están desvinculados entre sí haciendo que en buena parte de los casos sus propuestas sean contradictorias y conflictivas entre sí. Es evidente, de igual forma, al señalar las ausencias de métricas, metas, objetivos, entre otras omisiones, las fallas técnicas de varias iniciativas – la mayoría – y que inciden en la imposibilidad de implementación.

Podemos concluir, al revisar todos y cada uno de los esfuerzos privados y públicos, que persisten visiones fragmentadas, falta de conexión, correspondencia, coherencia y un claro horizonte de hacia dónde deben dirigirse los destinos económicos y sociales del país, lo que representa un escollo fundamental al desarrollo económico sostenible.

CAPÍTULO III

Cuentas Nacionales e Indicadores de Desarrollo y Progreso Económico en Puerto Rico: ¿Mapa de ruta a la planificación estratégica del desarrollo?

Introducción

El desarrollo e implantación de política económica necesita y depende de un sistema de estadísticas completo, confiable y lo más preciso posible. La necesidad de dicho sistema depende fundamentalmente de tres consideraciones principales más allá de su importancia como instrumento de análisis económico y de desarrollo de la política económica, a saber:

1. *Uso por el sector privado en lo que es una economía predominantemente empresarial*
2. *Permite seguir toda una serie de complejas interrelaciones*
3. *Contribución que hace al entendimiento de la estructura institucional de la economía*

En adición, el gobierno planifica su presupuesto y recursos con base en estas estadísticas; las empresas, por su parte, hacen sus proyecciones y toman decisiones.

Además de servir para fundamentar la formulación e implementación de política pública económica, las cuentas sociales proveen usos sumamente importantes para la planificación de las estrategias económicas de desarrollo, a saber:

1. *Describen el estado y estructura de la economía en un momento dado*
2. *Permite **analizar los cambios en el bienestar económico de la sociedad** durante el transcurso del tiempo*
3. *Permite un examen comparativo de la economía del país con otras*
4. *Sirve de **base en el desarrollo de modelos** y pronósticos económicos*

Para una economía abierta como la de Puerto Rico (y extremadamente integrada a la economía estadounidense), en la cual los procesos de producción, distribución e inversión se manifiestan en corrientes reales y financieras es de particular importancia precisar la interacción de los procesos económicos que se registran en las distintas cuentas e indicadores económicos. Una economía no puede funcionar de forma eficiente sin un sistema preciso y confiable de contabilidad nacional.

El sistema de cuentas sociales ha servido históricamente como medida de la actividad económica de Puerto Rico. Para una economía compleja como la nuestra, la información contenida en las cuentas de ingreso neto y producto bruto es sumamente valiosa. Durante las últimas tres décadas no hay indicador en la economía que haya sido tan citado y del cual se dependa tanto como el producto nacional bruto, o producto bruto como se le conoce en Puerto Rico.⁶⁸

En este capítulo discutiremos una breve historia de las cuentas sociales en Puerto Rico y su evolución, la situación actual de las estadísticas económicas y sociales de Puerto Rico, su relación con la planificación estratégica del desarrollo y su rol, si alguno, como indicadores de progreso económico y bienestar social.

⁶⁸ Informe Económico al Gobernador, 1993. Junta de Planificación, Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

3.0 Cuentas nacionales e indicadores económicos en Puerto Rico - Breve historia de las cuentas sociales (nacionales) de Puerto Rico: 1950 a 1975⁶⁹

La preparación de los estudios de las cuentas sociales⁷⁰ en Puerto Rico ha respondido a las necesidades de la planificación económica en la Isla. Originalmente los mismos respondieron a la necesidad de disponer de un cuadro sobre la verdadera estructura económica de Puerto Rico. Más tarde permitieron medir el desarrollo, los logros y los cambios estructurales motivados por los programas de planificación y desarrollo económico establecidos. Persiguen el objetivo de brindar y proveer la información necesaria para la elaboración de una política racional a corto plazo.

La tarea de preparar las series de ingreso y producto en Puerto Rico comenzó en la década de 1940. Fue en esos años cuando se establecieron en Puerto Rico las bases para la estructuración del programa de desarrollo económico de largo plazo que permitiera elevar el bajo nivel de ingresos que prevalecía en aquel entonces. Se hizo más evidente la necesidad de disponer de información para conocer las características y condiciones de la economía de Puerto Rico.

⁶⁹ *Las Cuentas Sociales en Puerto Rico*. Serie de Conferencias de Suriel Sánchez Villamil, CEMLA México – Octubre 1973. Área de Planificación Económica y Social, Negociado de Planificación Económica. Junta de Planificación, Estado Libre Asociado de PR

⁷⁰ En Puerto Rico existe una diferencia entre cuentas nacionales y cuentas sociales por razones políticas. Como secuela al asunto del status político y la relación con EEUU, la palabra “Nacional” tiene unas implicaciones distintas en Puerto Rico. Dependiendo de la administración política de turno, se intercambia entre los conceptos social o nacional. Nótese como se omite la palabra “nacional” del indicador del Producto Bruto Nacional.

En 1942 se creó la Junta de Planificación, la cual era responsable de determinar la política económica y la dirección del desarrollo económico de Puerto Rico, aunque no se proveyeron los medios para llevar a cabo esta encomienda. En su lugar, se iniciaron una serie de reuniones entre funcionarios de gobierno de alto nivel con el propósito de establecer las bases para un programa de fomento económico que lograra levantar los niveles de vida de la Isla. Se contrataron los servicios del economista estadounidense Dr. Harvey S. Perloff⁷¹, para que se dedicara a la tarea de preparar un estudio que sirviera de base para que la Junta de Planificación pudiera entrar en el campo de la planificación económica de Puerto Rico. Para hacer los estudios de ingreso y producto se contrataron los servicios del economista Daniel Creamer⁷² y del Sr. Robert Sammons⁷³ para el estudio de Balanza de Pagos. Fue precisamente en esa época que se comienza a tener en Puerto Rico verdadera conciencia de la utilidad de datos estadísticos que permiten conocer las características y condiciones de la economía de la Isla.

La información contenida en los estudios fue esencial para la encomienda que había recibido el Dr. Harvey S. Perloff de preparar un estudio más abarcador sobre las condiciones y características de la economía de Puerto Rico en donde se establecen las ideas, principios y programas para lograr un desarrollo económico acelerado para la Isla.

⁷¹ Economista y planificador estadounidense (1915-1983)

⁷² Economista estadounidense (1909 - ¿?). Miembro de la División de Ingreso Nacional del Departamento de Comercio de los Estados Unidos

⁷³ Director de la División de Comercio Internacional del Departamento de Comercio de los Estados Unidos

Como resultado del estudio Perloff, se instrumentó el establecimiento de una División de Planificación Económica en la Junta de Planificación y se le encomendó la preparación de un Informe Económico Anual al Gobernador⁷⁴ (hasta el presente). La preparación de este informe así como la adopción de un programa de desarrollo económico fueron factores adicionales que motivaron la preparación de series de ingreso neto, producto bruto y balanza de pagos de forma sistemática.

Al crecer el uso de las series y al notarse cambios en la estructura económica de los sectores, los técnicos a cargo de estos estudios comenzaron a sentir preocupación por la metodología, fuentes de información y la manera en que se calculaban estos estudios, lo que llevó a una revisión exhaustiva. Se creyó, además, conveniente transferir la responsabilidad de preparar estos estudios a la Junta de Planificación, considerando el hecho de que los mismos eran básicos para la preparación del Informe Económico y para todo el trabajo de planificación económica.

En el año 1952, se hace efectiva la transferencia de esta función a la Junta de Planificación y se crean el Negociado de Economía y Estadísticas compuesto precisamente de dos divisiones: (1) División de Estadísticas - con la responsabilidad de preparar las series de ingreso, producto y balanza de pagos, y; (2) División de Economía - responsable de preparar el Informe Económico al Gobernador. Para el año 1959

⁷⁴ Informe que se elabora por mandato de ley, de acuerdo con las disposiciones del Artículo 20 de la Ley Orgánica 75 de 1975 (según enmendada) que crea la Junta de Planificación. Su objetivo es proveer al sector público un cuadro del movimiento de la economía durante el pasado año fiscal.

buscaría incorporar nuevas series relacionadas con las cuentas sociales que proveyeran información adicional para la planificación económica.

A mediados de la década de 1960, se consideraba que se estaba cumpliendo los objetivos que habían propiciado la creación de la División de Cuentas Sociales. Se presentaban partidas refinadas de las diferentes series y se había logrado iniciar de forma parcial el desarrollo de otras series como las series regionales y determinadas partidas del estudio de flujo de fondos. Sin embargo, una serie de cambios motivó a que se iniciara en Puerto Rico un programa de reorientación de la preparación de las series de las cuentas nacionales, a saber: (1) nuevos avances en el campo de los computadores alrededor del mundo; (2) cambios introducidos por las Naciones Unidas al sistema de cuentas nacionales; (3) la etapa de desarrollo alcanzado por la economía de Puerto Rico, y; (4) la preparación por parte del Departamento de Comercio de EEUU de un cuadro Insumo-Producto integrado en las cuentas sociales. La preparación de un cuadro Insumo-Producto integrado a las cuentas sociales y la elaboración de un modelo econométrico fueron factores de gran relevancia en la evolución de las cuentas sociales a partir del 1966. De igual forma, durante el periodo de 1966 a 1972, los cambios en la economía del país volvieron a requerir una nueva reorientación de los estudios de forma que pudieran proveer la información básica para el proceso de planificación económica. A esa fecha, y con el objetivo de proveer información básica para que el Gobernador pudiera “formular una política (pública) económica a corto plazo basada en información confiable”, la meta inmediata era la preparación de series mensuales y trimestrales de las cuentas sociales. En este mismo periodo, se dieron nuevamente cambios estructurales

en la organización de la oficina encargada de preparar las cuentas. Se le dieron funciones adicionales relacionadas con la preparación de proyecciones económicas, elaboración de un modelo econométrico, análisis económicos diversos adicionales al Informe Económico al Gobernador, y el Plan General de Desarrollo (que cubre un período de 10 años). En 1970 se crea el Negociado de Planificación Económica que se proponía preparar las series económicas de ingreso personal, series regionales, distribución del ingreso por niveles, el cuadro de insumo-producto, el estudio de so y fuentes de fondo, las series trimestrales, y la series a precios constantes.

Luego de los cambios y objetivos establecidos en el Negociado de Planificación Económica en la década del 1970, no se han vuelto a documentar históricamente las transformaciones que han venido a tomar lugar tanto en el aparato técnico que elabora las estadísticas económicas del país, como en la calidad, tipo y disponibilidad de dichas series. Para propósitos de este trabajo, la historia que prosigue al único documento histórico que se posee sobre las cuentas sociales y las series económicas en Puerto Rico y la evolución de las mismas, pudo ser mínimamente delineada sólo con el testimonio de técnicos economistas y planificadores que continúan laborando en la Junta de Planificación. Desde la década del 1970, la Junta y sus responsabilidades se han ido transformando. Dentro de la Junta de Planificación estaba el Negociado de Presupuesto, que se desprende de la Junta en esta misma década quedando, al menos en teoría, la necesidad de que la Junta tenga la información económica para el proceso de planificación como parte de su responsabilidad de producir la inteligencia para la toma de decisiones de planificación social, urbana, física o económica. Esto,

independientemente del resultado final (desde el poder Ejecutivo) de si en efecto hay planificación económica o no, pues en el caso de Puerto Rico hay que tomar en cuenta que mucha de la planificación económica se da a nivel ejecutivo, aun cuando la Junta está adscrita a la oficina del Gobernador, el proceso de 'planificación' se da principalmente desde el Departamento de Desarrollo Económico y Comercio, sobre todo desde la Compañía de Fomento Industrial. La Junta de Planificación, pues, retiene funciones de planificación primordialmente comenzando con la búsqueda de información para presentar escenarios y proyecciones de la situación económica del país. En la década de los 80', estudios importantes para tomar el pulso económico del país sufrirían serios cambios y desaparecerían de nuestro inventario como el Informe Social la serie sobre inversión directa extranjera. También fue el caso de dos instrumentos de suma importancia para Puerto Rico: el estudio de usos y fuentes de fondos y la matriz de insumo-producto. El estudio de uso y fuentes de fondo se elaboró para conocer las fuentes de financiamiento utilizadas por los diversos sectores de la economía. En el caso de Puerto Rico, nuestro modelo de desarrollo económico (según se explicara en el Capítulo I de este trabajo) desde su concepción estuvo fundamentado casi exclusivamente en la atracción de capital manufacturero, mayormente estadounidense. Esta característica de nuestra economía hacía de este estudio de usos y fuentes de fondos uno de gran importancia pues incluía como fuente de financiamiento de la actividad productiva y creadora de empleos la Inversión Directa Neta⁷⁵ (IDN) de las empresas

⁷⁵ Partida que representa el saldo entre pasivos y activos (en el exterior) de las empresas de inversión directa que, si bien se registraron en PR, son filiales de una empresa principal fuera del país. Esas transacciones como parte de las operaciones de estas empresas en PR, crean una partida que se supone mida el efecto neto en la balanza de pagos. No debe ser confundida con la inversión en planta física y equipo que haga la empresa.

manufactureras en la Isla. A medida que progresó el “crecimiento económico” con la manufactura como pieza clave, la propiedad y el control del proceso económico pasó indiscutiblemente a manos de extranjeros, por lo cual el conocimiento puntual de la fuentes de financiamiento de la actividad económica principal del país es de suma importancia. La cuenta que monitoreaba la IDN en el país se estuvo publicando hasta el año 1984, luego por razones desconocidas la Junta de Planificación decidió no publicarla más. La información para retomar el cálculo de esta partida está recopilada por quinquenios pero según técnicos de la Junta de Planificación, ésta sigue siendo una “tarea pendiente”. En ausencia de esta valiosa serie económica, el Negociado de Análisis Económico de Estados Unidos estima la inversión directa neta en los estados de la Unión y los territorios. En principio, es una información útil pero incompleta para el caso específico de PR y su relación política con Estados Unidos. Para los Estados Unidos la clasificación de la inversión directa externa para ellos no corresponde con la nuestra pues se registra como inversión directa externa toda aquella inversión no-residente en EEUU. Mientras, nuestra inversión externa es mayormente estadounidense pero para efectos de incentivos contributivos federales a la manufactura en los territorios y posesiones estadounidenses, dicha inversión se clasifica como no-residente (corporaciones extranjeras)⁷⁶. Por lo tanto, la información sobre inversión directa en Puerto Rico carece de una buena parte del origen del financiamiento de su principal sector económico: la manufactura. Para aproximar en algo la falta de esta información y a modo de índice la

⁷⁶ Tales empresas, actualmente y luego del cese de los incentivos federales bajo la Sección 936 del Código de Rentas Internas de EEUU, se clasifican como “Controlled Foreign Corporations”(CFC’s): “A CFC is any corporation organized outside the U.S. (a foreign corporation) that is more than 50% owned by U.S. Shareholders”. IRC Section 957(A).

Compañía de Fomento Industrial estimaba una partida de inversión en planta física, pero que interrumpieron por muchos años, sólo para volver a retomarla recientemente.

En el caso de la matriz Insumo-Producto, sólo tenemos conocimiento de que se han publicado la matriz y sus multiplicadores para los años 1987 (publicada en 1999) y 1992 (publicada en el 2002). En cuanto a matrices y multiplicadores subsiguientes, la matriz correspondiente al 1997 se completó en su tabla de transacciones mas no así en el proceso de balanceo. La situación con esta matriz en particular refleja la influencia de factores externos e internos en la Junta de Planificación. Como principal factor externo podemos señalar que la matriz de 1997 se vio severamente afectada por los efectos de la eliminación de la Sección 936 del Código de Rentas Internas de EEUU y que servía de principal herramienta de incentivos industriales al sector manufacturero de la Isla. La eliminación de la Sección 936 provocó el cierre de sinnúmero de establecimientos de manufactura en el país por lo que la información requerida para producir la matriz y los multiplicadores interindustriales se vio afectada. Entre los factores internos, se identifican fallas procesales y metodológicas en envíos de muestras, falta de materiales para el personal técnico, falta de personal y dificultades administrativas y fiscales.

En resumen, en términos de los productos principales de medición económica – las series de ingreso y producto y sus derivados – la Junta de Planificación ha cumplido su responsabilidad. Lo que se ha visto afectado por los factores internos y externos antes expuestos, son los productos de profundidad como serían unas cuentas de producto trimestrales, índices que midan diversas actividades y cambios en la estructura

económica, el estudio social, el estudio de usos y fuentes de fondos, y cuentas satélites, entre otros, con los cuales no se cuenta hoy día.

3.1 El estado actual de las estadísticas económicas en Puerto Rico: navegando sin brújula

Por la relación política y económica entre Puerto Rico y los Estados Unidos, las estadísticas económicas combinan cualidades tanto de los datos nacionales como de los estatales (EEUU). A modo de ejemplo, los datos sobre empleo por vivienda, empleo por nómina y permisos de construcción corresponden a la metodología utilizada en los estados de EEUU. De igual forma, en Puerto Rico se recopilan cifras sobre inflación, producción en la manufactura y producto bruto que son similares a los recopilados por otros países. Sin embargo, la metodología para calcular el producto bruto difiere en el enfoque: las cifras de Puerto Rico se basan en datos del gasto agregado mientras que las cifras del producto bruto estatal en Estados Unidos se obtienen de los datos del ingreso agregado.

Dada la naturaleza dual de los datos, se podría suponer que Puerto Rico cuenta con un conjunto de datos amplio y rico en información económica de todo tipo que la que pudieran tener los estados. Sin embargo, los datos presentan algunos problemas. Por ejemplo, algunos de los datos se hacen disponibles con un retraso significativo, están sujetos a constantes revisiones o pueden ser cuestionados por diversas razones. Dada la preocupación respecto a la metodología y calidad de algunas cifras y el retraso que se experimenta al informar gran parte de los datos económicos y las cuentas nacionales, los

analistas económicos hemos tenido que recurrir a desarrollar y a enfocarnos en otros indicadores económicos para poder evaluar el progreso de la economía del país. Por otro lado, Puerto Rico es el único país del mundo que no cuenta con cifras trimestrales de producto bruto⁷⁷, su matriz de Insumo-Producto data del año 2002 y desde hace décadas eliminó la serie de datos sobre inversión directa extranjera, entre otras series e informes.

El gobierno de Puerto Rico no cuenta con las estadísticas precisas y confiables que necesita para establecer su política pública debido a que por las pasadas décadas se han abandonado muchos de los métodos para recopilarlas y los que aún se utilizan son en su mayoría deficientes. En los momentos de crisis económica que vive el país no contamos con la información que nos ayude a tomar las decisiones de política pública que necesitamos. La falta de accesibilidad a estadísticas, que además sean fiables y precisas, implica que el gobierno puertorriqueño "está trabajando a ciegas"⁷⁸. Existe una responsabilidad conjunta del gobierno y el sector privado para resolver este problema, sin embargo, el sector privado no ha querido dedicarle recursos a al desarrollo de un sistema de estadísticas confiable, aun teniendo una posición privilegiada para hacerlo. De igual forma, en años recientes, el propio Gobierno ha actuado en contra de los organismos estatales encargados de velar por la confiabilidad en la producción y manejo de los datos estadísticos nacionales, como es el caso del Instituto de Estadísticas de Puerto Rico. El Instituto de Estadísticas de Puerto Rico es una entidad autónoma creada mediante la Ley Núm. 209 del 28 de agosto de 2003 con la encomienda de elaborar la

⁷⁷ The Associated Press. *Economista denuncia falta de estadísticas trimestrales*. 26 de julio de 2008.

⁷⁸ The Associated Press. *Sin estadísticas fiables el país*. 17 de marzo de 2009.

política de desarrollo de la función pública estadística, requerir información tanto al sector público como al sector privado, y de coordinar el servicio de producción estadísticas del Gobierno para asegurar que éstas sean completas, confiables y de rápido y universal acceso. Originalmente la ley que creó el Instituto de Estadísticas de Puerto Rico asignaba unos \$3 millones de dólares como presupuesto operacional necesario para el funcionamiento del Instituto y la consecución de sus objetivos de política pública. Al inicio de este trabajo, como consecuencia de la seria crisis económica y fiscal que atraviesa el país, la consideración del presupuesto del Año Fiscal 2010-2011 le redujo a este organismo su asignación presupuestaria de \$997,000 dólares a \$748,000 dólares, reflejando así una reducción de \$229,000 en su presupuesto de gastos operacionales. Para el presupuesto del Año Fiscal 2011-2012, la reducción presupuestaria fue de \$107,000 dólares adicionales dejando al Instituto con un exiguo presupuesto de \$641,000 dólares. Los pasados presupuestos para los años fiscales 2012-13 y 2013-14 evidenciaron recortes similares, incluyendo el más reciente presupuesto del año fiscal 2014-15 con una reducción del 50% de su presupuesto anterior. Ante la falta de recursos, en el pasado año se perdieron estadísticas importantes tales como: migración neta, movimiento de pasajeros, producción agrícola, estadísticas mensuales sobre confinados, entre otros. En adición, no se han podido completar proyectos importantes de vital importancia como la renovación de la metodología de cuentas nacionales y el Producto Interno Bruto que ha quedado pendiente desde el año 2011.

De igual forma, otras unidades gubernamentales dedicadas a la compilación de datos estadísticos recibieron recortes presupuestarios y de recursos humanos (como parte del

plan de austeridad fiscal o Ley 7 del 2009, explicada en el Capítulo I, y como consecuencia de los subsiguientes recortes presupuestarios hasta el presente). Entre las unidades afectadas se encuentran: la División de Planificación Económica y Social de la Junta de Planificación (JP) que prepara las proyecciones económicas del Gobierno, el Resumen Económico Semanal y el Índice de Actividad Económica; la Unidad de Investigación de Mercados y Economía de la Compañía de Comercio y Exportación que prepara el informe de ventas al detal; la Unidad de Planificación, Evaluación y Estadísticas de Salud; y el proyecto www.tendenciaspr.com de la Universidad de Puerto Rico. En el caso de estas dependencias los presupuestos recientes consignaron partidas para tareas importantes como las cuentas trimestrales, la renovación del deflactor, un nuevo índice de actividad económica, el perfil económico municipal, entre otros pero que aun no se han concretado o culminado. Esta problemática presupuestaria ha tenido consecuencias nefastas para la economía pues la JP ha publicado por años datos incorrectos sobre el desempeño económico de PR⁷⁹. Las deficiencias con los deflatores son de tal seriedad que la JP pudo haber subestimado el crecimiento o la contracción del PNB lo que incide en el estimado de recaudos del Departamento de Hacienda y para establecer el plan de mejoras capitales e infraestructura. Dicho dato es crucial para todas las proyecciones del gobierno y las empresas, pero aun más importante, es una variable de peso en los métodos que utilizan las casas acreditadoras para evaluar el crédito público.

⁷⁹ Gonzalez, Joanisabel. "Errados los estimados económicos de la Isla". *Periódico El Nuevo Día*. 28 de febrero de 2014.

Tales deficiencias en los deflatores han sido confirmadas por la propia dirección de la JP e inclusive han provocado el retraso de múltiples indicadores y de la publicación de los tan necesarios estimados económicos trimestrales que se propusieron en el año 2013. De igual forma, se retrasaron las proyecciones económicas para los próximos dos años fiscales que sirven de base para la preparación del presupuesto consolidado. La situación es tal que en 1994 la JP contaba con 154 empleados en el Programa de Análisis Económico, y 20 años después solo cuenta con 35 empleados.

Durante mucho tiempo, la JP alegó emplear estándares internacionales en el estimado de datos, pero según varios estudios de firmas externas⁸⁰, las metodologías no se han actualizado en muchos años utilizando las mismas encuestas que se prepararon hace más de 30 años. Las consecuencias de las serias fallas en la producción de estadísticas e información económica bien las resumen las expresiones del economista y profesor, Luis Benítez:⁸¹

“[...] le quitamos recursos al ente más importante del país en términos de planificación y economía. Este es el precio de no haber invertido en levantar inteligencia económica. Nos disparamos en el pie”.

Aun con limitados recursos, la JP ha desarrollado la publicación y disponibilidad de buena parte de los datos macroeconómicos, informes y planes de desarrollo económico que se han elaborado en los últimos años.

⁸⁰ Véase: *Evaluation and Improvement of Puerto Rico's National Economic Accounts*. Bureau of Economic Analysis, Washington, DC. Septiembre 2011.

⁸¹ Ibid, González.

No entender las estadísticas como una inversión en la infraestructura económica y social del país, la falta de recursos para fortalecer el trabajo estadístico en todos los niveles, y el peso del elemento político-partidista *vis-a-vis* el análisis empírico como criterio rector en las decisiones económicas, han provocado un serio deterioro generalizado de las estadísticas en Puerto Rico y propicia mayores dudas sobre la información que se compila. La falta de prioridad del análisis empírico por parte de los “*policy makers*” se evidencia con cada día que pasa del ciclo de recesión que se experimenta en Puerto Rico desde el año 2006. La reducción continua y sistemática de los recursos del Gobierno dedicados a las tareas estadísticas es el resultado de lo que por años ha sido la poca o ninguna prioridad que los diversos gobernantes le han adherido a la labor del análisis empírico para la toma de decisiones, el desarrollo de política pública, y principalmente para la planificación económica y social del país.

En Puerto Rico, las cuentas nacionales diseñadas durante la década de 1950 fueron clave en el proceso de desarrollo económico e industrialización que se llevó a cabo. Por alguna razón, administración tras administración, ha habido un deterioro gradual de las estadísticas y un sinnúmero de agencias de gobierno producen estadísticas que en ocasiones no concuerdan entre sí. Contamos con un caudal de información que no se comparte entre agencias lo que redundará en problemas de duplicidad, ausencia de formalidad empírica en la toma de decisiones entre agencias y una falta de “cultura estadística” a todos los niveles de administración que llega a contagiar al sector privado. Con apenas unas series de ingreso y producto y sus derivados disponibles para la

planificación económica del país y sin contar con indicadores de progreso algunos, a la altura del Siglo XXI en un mundo que se mueve hacia el desarrollo de más y mejores indicadores económicos de crecimiento, desarrollo y progreso, Puerto Rico parece enfrascarse en una dirección totalmente opuesta a las tendencias internacionales.

3.2 Los indicadores de progreso en Puerto Rico

En lo que respecta a la elaboración de indicadores e índices de progreso y desarrollo económico y social en Puerto Rico son pocos los trabajos empíricos disponibles, aunque recientes. Alameda y Díaz (2007) estimaron por primera vez en la historia económica moderna de Puerto Rico el Índice de Bienestar Económico Sustentable (IBES). Los autores estimaron un “IBES *modificado*” entre 1970 y 2006 que consiste en estimar el Índice de Bienestar Sustentable (IBS) incluyendo partidas del enfoque del Índice de Progreso Genuino (IPG), tales como el costo de la criminalidad, ya que ciertamente es uno de los problemas sociales más críticos en Puerto Rico. De igual forma, el modelo incorpora los costos de transportación frecuente (*commuting*), costos de contaminación ambiental (individual, aire, agua), accidentes automovilísticos, la pérdida de hábitats naturales y tierras agrícolas (cultivables), la explotación de recursos no-renovables, los impactos climáticos y la disminución del ozono. En su estudio, los autores utilizaron la metodología propuesta en la década de 1980 por los economistas Herman Daly y Clifford Cobb⁸² para calcular los estimados del “IBES *modificado*”. Una vez calculado el IBES, los

⁸² Daly, H. & Cobb, J.B. (1989). *For the Common Good: Redirecting the Economy toward Community, the Environment and a Sustainable Future*. Boston, MA: Beacon Press.

autores utilizan la hipótesis del umbral de Manfred Max-Neef⁸³ para detectar la relación entre crecimiento económico, medido por el Producto Interno Bruto, y la calidad de vida.

Las conclusiones más reveladoras del “IBES *modificado*” calculado por Alameda y Díaz indican que al compararse el IBES modificado per cápita con el Producto Nacional Bruto per cápita se observa cómo el nivel de ingreso per cápita es superior al estimado del IBES per cápita. En segundo lugar, el crecimiento del IBES per cápita muestra cambios diferentes al PNB Real en términos de sus tasas de crecimiento anual promedio. Partiendo de la hipótesis del umbral de Max-Neef, la comparación entre el crecimiento y el bienestar económico, se evidencia que desde el 1983 el IBES per cápita se reduce a un ritmo de 1.7% mientras que el PNB per cápita crece al 1.9%. Los resultados de la estimación de los autores concluyen que el bienestar económico de los puertorriqueños se ha estado deteriorando desde principios de la década de 1980, a pesar de que la medida de crecimiento económico, aunque “menguada”, ha sido positiva desde la misma fecha. Ciertamente, la estimación de un “IBES *modificado*”, por primera vez para Puerto Rico, es un significativo paso de adelanto para medir la correspondencia entre crecimiento económico y bienestar. Observamos que el estudio de los autores sólo se centra en el desarrollo del indicador de forma individual, mas no como parte integrada a una propuesta definida ante las conclusiones de dicho estudio o atado a política pública alguna. Sin embargo, el estudio de Alameda y Díaz, para efectos de nuestro trabajo, valida nuestro planteamiento sobre la importancia del estimado de índices de desarrollo,

⁸³ Max-Neef, M. (1995). Economic growth and quality of life: a threshold hypothesis. *Ecological Economics*. Vol. 15, págs. 115-118.

bienestar o progreso. El trabajo de Alameda y Díaz constituiría uno de los indicadores principales a incluir en el cuadro de mando integral de desarrollo económico como métricas de desempeño.

El Centro para la Nueva Economía (CNE) abordó el tema del progreso social desde otra metodología y perspectiva. De cara a lo que sería crisis global del 2008 se comenzó a levantar nuevamente el cuestionamiento sobre la pertinencia del uso de los indicadores tradicionales, tales como el Producto Nacional Bruto (per cápita) para medir el progreso de las sociedades. En junio de 2007, un grupo de 1,200 personas de aproximadamente 130 países se reunieron en Estambul para asistir al Segundo Foro Mundial de la OECD sobre “Estadísticas, Conocimiento y Política”. Dicho foro permitió discusiones más profundas sobre cómo medir el progreso, así como sobre los asuntos más preocupantes que enfrenta el mundo, tales como el cambio climático, salud y globalización económica. En el Foro Mundial de Estambul se firmó una declaración (La Declaración de Estambul) para comprometerse en medir y fomentar el progreso de las sociedades en todas las dimensiones, con el último propósito de mejorar el desarrollo de políticas, de la democracia y del bienestar de los ciudadanos. En el 2008, se establece formalmente por la OECD la iniciativa conocida como el Proyecto Global “Midiendo el Progreso de las Sociedades”. Desde su establecimiento el Proyecto Global existe para promover el desarrollo de indicadores sociales, económicos y ambientales clave para proveer un panorama exhaustivo sobre cómo el bienestar de la sociedad está evolucionando. De igual forma, busca fomentar el uso de indicadores para informar y promover un proceso

decisional fundamentado en evidencia, dentro y a través de los sectores público, privado y civil.

Ante este escenario internacional, el surgimiento de un mayor número de literatura relacionada al desarrollo, la desigualdad y la pobreza, pero sobre todo ante la situación económica crítica del país, el CNE se planteó la interrogante sobre cómo mirar el desarrollo de Puerto Rico más allá de los indicadores tradicionales. El CNE acoge la iniciativa de la OECD y examina la experiencia de otros países como México⁸⁴ para desarrollar un conjunto de indicadores en cuatro dimensiones que sirvan para medir de forma más consciente el progreso social de Puerto Rico ante los nuevos retos. Las dimensiones del análisis incluyen tanto indicadores económicos tradicionales como indicadores sociales/de desigualdad, e incluirán indicadores ambientales y de educación que se están desarrollando para ser incluidos más adelante. La presentación de estos indicadores de progreso social se dio en el contexto de la Primera Conferencia Económica Anual del Centro para la Nueva Economía en el 2010 y en su Segunda Conferencia Económica Anual (en 2011). Los indicadores trabajados por el CNE incluyen:

1. *PNB per cápita*
2. *Ingreso por quintila*
3. *Empleo*
4. *Deuda pública y pensiones*
5. *Desigualdad – Coeficiente GINI*
6. *Tasa de fecundidad*
7. *Mortalidad infantil*
8. *Obesidad*
9. *Migración neta*
10. *Población dependiente*
11. *Tasa de Suicidios*

⁸⁴ Rojas, M. (Coordinador). *Midiendo el Progreso de las Sociedades: Reflexiones desde México*. Foro Consultivo Científico y Tecnológico, Octubre 2009.

12. *Tasa de homicidios por cada 100,000 habitantes*
13. *Población penal*

Algunos de los hallazgos más relevantes para cada uno de los indicadores en el caso de Puerto Rico y sus repercusiones son reveladores. El estudio del CNE abarca del 1950 al 2009-10 y se contrasta el crecimiento del PNB per cápita con otros indicadores económicos y sociales para poner en contexto (y duda) el llamado ‘progreso’ en Puerto Rico. Comenzando con el

- PNB per cápita, para 1950 era de unos \$342 y \$15,846 para el 2009. Aun cuando ha mostrado un crecimiento sostenido de década en década, el contraste con los demás indicadores pone de manifiesto la poca información sobre progreso y desarrollo que nos proveen los indicadores tradicionales como el PNB.
- En el caso de la distribución del ingreso para el año 2009, la quinta más rica poseía 55.3% del ingreso mientras que la primera quinta (la más pobre) apenas posee el 1.7% del ingreso. Si se compara el dato de 2009 con el dato de 1950, año que marca el comienzo de la industrialización y la transformación económica-social de Puerto Rico, la quinta más rica poseía apenas 0.3% MENOS que en el año 2009 (55.0%). En el caso de la quinta más pobre, el deterioro se evidencia cuando en 1950 poseía el 4.5% del ingreso, en comparación con el 1.7% de la quinta más pobre. Este dato en conjunto con el coeficiente GINI, 0.53 para el caso de Puerto Rico, muestra unos niveles de desigualdad de ingresos muy altos si tomamos en cuenta la escala GINI. Aun cuando la tendencia de la OECD (0.31) ha

sido al alza en años recientes, Puerto Rico sigue mostrando tasas más altas de desigualdad. Otra variable socioeconómica que destaca es la tasa de empleo⁸⁵.

- Los datos del CNE reflejan una tasa de empleo de 39.6%, la tasa más baja comparada con los países de la OECD y el promedio de la OECD (66.7%).
- Un indicador económico respecto a la solvencia del país lo es la deuda pública y las pensiones. Actualmente, uno de los principales retos de nuestra economía es el alto endeudamiento público y la precaria situación del crédito del país. Para el año 2010, la deuda pública combinada de PR asciende a \$64,101 millones, en contraste con un PNB de \$62,758 millones. Los 'ratios' de deuda con respecto a medidas económicas relacionadas son preocupantes:

(1) deuda a ingreso personal – 108.4%;

(2) deuda a PNB – 94.4%;

(3) deuda per cápita - \$16,157;

(4) deuda como % de los recaudos de impuestos – 436.8%.

La desigualdad de ingresos, la baja tasa de empleo, el alto endeudamiento público y la insolvencia del sistema de pensiones, están altamente correlacionados a diversos problemas sociales tales como la baja expectativa de vida, mayor incidencia de mortalidad infantil, homicidios, encarcelamiento, obesidad, salud mental, deserción escolar, entre otros. En ese aspecto, el trabajo del CNE arroja resultados de igual forma reveladores.

⁸⁵ Por ciento de la población mayor de 16 años con empleo (para 2008)

- La tasa de fecundidad en PR es de 1.7 (nacimientos vivos por mujer) para el 2009 en comparación con una tasa de 5.4 en 1920. La tasa actual se encuentra por debajo de la tasa de 2.1 hijos por mujer para asegurar la estabilidad de la población. La reducción en la tasa de fecundidad es producto de varios factores tales como inseguridad en el mercado laboral, falta de acceso a cuidado de calidad, entre otros. Dicha reducción provoca cambios en la política pública hacia la población que envejece y provoca un mayor grado de dependencia.
- A este indicador se le añade la tasa de mortalidad infantil, la cual refleja 9.1 muertes de niños menores de 1 año por cada 1,000 nacimientos vivos, el doble de la tasa de mortalidad infantil de la OECD (4.9). Las altas tasas de mortalidad están correlacionadas con el status socioeconómico de los padres, la edad de la madre, nacimientos múltiples, falta de acceso a cuidado pre-natal, entre otros.
- La pérdida o ganancia de población debido a la migración tiene efectos en la economía y su crecimiento, el mercado laboral, los servicios públicos, entre otras áreas económicas, sociales y políticas. En el caso de PR, la migración neta refleja para el año 2007 una tasa de -7.9 por cada 1,000 habitantes.

Los resultados reseñados evidencian la urgencia de contar con índices e indicadores de progreso económico y bienestar social para el caso de Puerto Rico precisamente por la gravedad que presentan. El trabajo del CNE aún queda por estimar indicadores ambientales y de educación que serían importantes para incluir en el proceso de planificación estratégica del desarrollo, pero de igual forma que el trabajo de Alameda y Díaz, ofrece una gama de indicadores de progreso a incluir en el cuadro de mando integral

de desarrollo económico que este estudio pretende evaluar como estrategia de planificación estratégica del desarrollo económico

3.3 Haciendo más con menos: aproximando la medición del bienestar con indicadores parciales

Dentro de la cantidad de indicadores disponibles y de la diversidad de instrumentos y encuestas que se producen en las distintas agencias tanto locales como federales, puede ser posible identificar algunos que puedan servir como proxy y permitan un acercamiento a asuntos como la pobreza, la desigualdad y el bienestar económico y social más allá de los indicadores clásicos como el ingreso per cápita. Si el asunto fundamental con el deterioro de las estadísticas económicas y la falta de indicadores de progreso y bienestar en Puerto Rico es la limitación de recursos económicos y fiscales, una opción que se desprende de la literatura revisada puede ser utilizar las fuentes y datos ya disponibles como alternativas para aproximar la medición del bienestar. Por ejemplo, de la experiencia internacional podemos identificar a Aldás Manzano, Goerlich Gisbert y Mas Ivaras (2006). En su libro “Gasto de las familias en las comunidades autónomas españolas: pautas de consumo, desigualdad y convergencia”, los autores plantean un interesante análisis sobre el uso de la variable de “gasto familiar”, una variable con gran potencial pero subutilizada. El propósito de dicho trabajo, ante el recurrente y creciente cuestionamiento sobre la validez de utilizar los niveles de PIB y/o el ingreso per cápita

como vía para la medición y comparación de los niveles de bienestar⁸⁶, es analizar los microdatos provistos por las Encuestas Continuas de Presupuestos Familiares (ECPF) elaboradas por el Instituto Nacional de Estadística (INE) de España para el período 1998-2002.

Aldas Manzano, et al, analizan y descomponen con detalle la composición de la variable “gasto familiar” de las ECPF, una variable que entienden como subutilizada, con el propósito de profundizar en los niveles y patrones de consumo de las familias españolas como una alternativa a medir aspectos del bienestar que los indicadores convencionales usualmente no miden. El planteamiento que subyace a este análisis es que considerar con sumo detalle la variedad de bienes y servicios que consumen las familias españolas pudiera ser un reflejo del estándar de vida de los ciudadanos de un territorio. Incorporando una perspectiva regional, los autores estructuran su análisis alrededor de seis variables fundamentales: (1) género del sustentador principal, (2) edad del mismo, (3) el tamaño del hogar, (4) nivel de educación del sustentador, (5) clase social, y (6) ciclo de vida del hogar. Cada variable se estudió por comunidad autónoma en términos de las diferencias en la composición de los hogares y los gastos promedios por hogar (total y en grandes grupos de gasto). Se aborda el tema de la desigualdad y la convergencia en la distribución personal del ingreso, tanto a nivel nacional como de las comunidades autónomas utilizando indicadores como las curvas de Lorenz, el Índice GINI, coeficientes de variación y percentiles de distribución.

⁸⁶ Este tema será discutido ampliamente en el Capítulo 4 “Indicadores de desarrollo económico, bienestar sustentable y progreso genuino: lecciones internacionales”.

La conclusión más importante de las identificadas en Aldas Manzano, et al, es precisamente que existen estadísticas “escasamente explotadas” – como en el caso de su trabajo lo son las Encuestas de Presupuestos Familiares y la Encuesta de Usos de Tiempo – que pueden ser alternativas atractivas para aproximar y profundizar el estudio del bienestar y sus dimensiones, y es especialmente innovador plantear la variable de “gasto familiar” desde la perspectiva regional/espacial.

El citado trabajo nos puso en la idea de utilizar indicadores parciales o estadísticas subutilizadas para aproximar la medición del bienestar para el caso de Puerto Rico. En el ámbito local, la literatura reciente revisada es limitada pero dentro de lo disponible podemos puntualizar tres trabajos en particular que aportan a la idea de utilizar fuentes y datos disponibles como alternativas para aproximar la medición del bienestar: Sotomayor (2004), Bofill, Toro y Romero (2006) y Segarra (2007). Sotomayor presenta un estudio con el objetivo de añadir una dimensión al debate sobre las consecuencias distribucionales en términos de pobreza, equidad y autosuficiencia, de la estrategia económica emprendida en Puerto Rico en la década de los 50's basada en la atracción de inversión directa extranjera (modelo de desarrollo “orientado hacia afuera”) y discutida ampliamente en el Capítulo I de este trabajo.

Para establecer el escenario de su estudio, Sotomayor cita varias instancias de análisis sobre el desempeño de la estrategia económica puertorriqueña. Inicialmente, las evaluaciones tempranas de la experiencia económica de la Isla siempre sugirieron un

desempeño positivo en sus primeras etapas, por lo cual la estrategia económica emprendida en Puerto Rico se recomendó como ejemplo para un sinnúmero de países en vías de desarrollo. Por otro lado, investigaciones subsiguientes en el contexto de las primeras dos recesiones de la economía moderna del país (décadas de 1970 y 1980) se concentraron tanto en las limitaciones del modelo, como en las razones de su fracaso. Finalmente, Sotomayor cita el trabajo de Baumol y Wolff (1996) que colocando a Puerto Rico en un contexto internacional concluye que el modelo practicado, aun en momentos en que experimentaba una ralentización de las tasas de crecimiento particularmente a mediados de los 70', mostraba resultados impresionantes en términos del crecimiento del PIB per cápita, lo cual colocaba a Puerto Rico entre los "top performers" del mundo durante el periodo de 1950-90.

Es en este contexto que, con el objetivo antes mencionado de ampliar el debate sobre las consecuencias distribucionales de la estrategia económica, Sotomayor examina las tendencias y factores subyacentes a los cambios en la distribución del ingreso en la experiencia de Puerto Rico como uno de los ejemplos más tempranos de "desarrollo por integración" a la economía mundial.

Para su estudio, Sotomayor utiliza microdata del Censo de Población y Hogares para el periodo de 1970 al 2000 y utilizando la definición oficial de pobreza del Censo de EEUU construye una medida de ingreso equivalente para las comparaciones de desigualdad. La información es complementada con la Encuesta de Ingresos y Gastos de del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos (DTRH) para los años 1953 y 1963, pues

son las únicas fuentes de información sobre distribución del ingreso en las etapas tempranas de crecimiento de la economía moderna del país. El autor utiliza varios acercamientos metodológicos para tratar los datos de las distintas fuentes y así evaluar los resultados de la estrategia económica en términos de pobreza, equidad y autosuficiencia. Para abordar los temas de pobreza y desigualdad, se calcularon curvas de Lorenz a través de medidas paramétricas⁸⁷ y se observó el coeficiente GINI. En el caso de la medición la pobreza en las primeras etapas de la estrategia económica (1953-1973), se utilizaron los datos públicos disponibles sobre la distribución de ingresos del DTRH. Para el tema de autosuficiencia, Sotomayor utiliza la metodología delineada por Haveman y Bershadker⁸⁸ en el 2001 para medir la capacidad de la economía de aliviar la pobreza a través de la autosuficiencia (*self-reliance*): la capacidad de un agente económico de escapar la pobreza generando un flujo de ingresos lo suficientemente cuantioso.

Las tendencias identificadas en los datos de Sotomayor evidencian que la experiencia de Puerto Rico con su modelo de desarrollo “orientado hacia afuera” puede asociarse con un aumento continuo en los niveles de ingresos per cápita. El crecimiento económico no se restringió a las clases altas pues la pobreza se redujo significativamente. Sin embargo, a pesar de que este hecho coloca al país en la categoría economías de ingreso mediano alto, los niveles de desigualdad y pobreza continúan muy altos. Para 1999, el coeficiente

⁸⁷ Asume que los datos provienen de un tipo de distribución particular y se hacen inferencias sobre los parámetros de tal distribución.

⁸⁸ Haveman, R. & Bershadker, A. (2001). *The “inability to be self-reliant” as an indicator of poverty: Trends for the US, 1975-97*. Review of Income and Wealth, Serie 47, Núm.3.

GINI era de 0.558, lo cual no se aleja mucho del coeficiente GINI de 0.53 que menciona el estudio del CNE para el año 2010. El resultado tampoco se distancia de Bofill, Toro y Romero (2006) y Segarra (2007), trabajos que revisamos más adelante. Es importante señalar que Sotomayor indica que los desarrollos que pudieran explicar los cambios en la distribución del ingreso incluyen cambios en la dispersión de los ingresos por género y/o los pagos de transferencias públicas. En esta dirección las conclusiones obvias de Sotomayor apuntan a que, en efecto, la experiencia de Puerto Rico con su estrategia desarrollo se caracterizó por un fuerte crecimiento en el ingreso y una caída profunda de la pobreza, en especial en las etapas tempranas del modelo pero, los niveles de desigualdad han seguido un patrón menos consistente durante el periodo de estudio. Señala Sotomayor que más interesante que estas tendencias serían las razones tras las mismas. Y es que durante la etapa temprana de la estrategia económica, el 90% del incremento en los ingresos puede ser asociado con cambios en los ingresos devengados. Sin embargo, en las décadas de bajo crecimiento (1970 y 1980) los desarrollos positivos en la distribución fueron provocados casi exclusivamente por el incremento en los flujos de transferencias públicas desde Estados Unidos. En términos de la descomposición por géneros, revela que en el periodo de análisis los cambios en la distribución de los ingresos masculinos fueron una fuente consistente de desigualdad mientras que los ingresos femeninos fueron consistentemente una fuente de reducción de pobreza. Comparando la pobreza en términos de autosuficiencia (*self-reliant poverty*) y la pobreza en su acepción oficial, la reducción de esta última resulta significativamente rezagada en comparación con la reducción de la pobreza en términos de autosuficiencia. Es aquí donde se puede evidenciar el desfase de la estrategia económica utilizada en Puerto Rico

pues la trayectoria de desarrollo se vio interrumpida en sus fases. Esto provoca que, mientras las tendencias en los niveles de escolaridad (clave para la autosuficiencia) y sus rendimientos absolutos mejoraron la capacidad de generación de ingresos en Puerto Rico, el creciente desempleo y la actividad económica luego del quiebre a partir de la década de 1970, limitaron la concreción del potencial de incremento. El modelo de desarrollo “orientado hacia afuera” falló en la creación consistente de empleos, lo que colocó una dependencia incremental en las transferencias públicas para poder impactar positivamente los cambios en la distribución del ingreso. Finalmente, el señalamiento más importante del estudio, y a su vez donde entendemos estriba la aportación de Sotomayor, es que las diferencias en el desempeño distributivo sirven de “lecciones valiosas” para Puerto Rico en su búsqueda de alcanzar niveles más altos de desarrollo.

Bofill, Toro y Romero (2006) es otro ejemplo de utilizar diversas herramientas para interpretar sus datos para aproximar medidas de bienestar y desigualdad. Presentan diversos aspectos relacionados a la Encuesta de Ingreso Monetario del Hogar del 2004 auspiciada por el Negociado de Estadísticas del Departamento del Trabajo y se comparan con los de la encuesta realizada por el propio DTRH con el Negociado del Censo Federal de EEUU en el año 2000. Ambas encuestas incluyen los estimados de ingresos y abordan los niveles de pobreza por edades y coeficientes de desigualdad en Puerto Rico. Los indicadores de pobreza y desigualdad comparados fueron: (1) Ingreso monetario medio y mediano; (2) Distribución del ingreso monetario familiar; (3) Distribución de frecuencias y acumulada de ingresos (Curva Lorenz); (4) Índice GINI; (5) Personas en estado de pobreza por grupo de edad, y; (6) Niños y jóvenes emparentados en estado de

pobreza. Comparando las variables para ambas encuestas las conclusiones son similares a Sotomayor (2004). Los indicadores de desigualdad reflejan una alta tasa de desigualdad para los años 1999 y 2003 cuando se evalúan la distribución acumulada de ingresos, representada por la curva de Lorenz, lo cual indica una persistente y significativa desigualdad en la distribución del ingreso familiar en Puerto Rico. En el análisis de quintilas de la distribución se refleja una alta concentración de ingresos en la quintila más rica. Por el lado del coeficiente GINI, éste registró un valor menor en el 2003 comparado con el año 1999, pero aun por sobre 0.50. En el aspecto de la pobreza, las encuestas evidencian que la pobreza ha venido disminuyendo durante el periodo de 1970 a 2000. Sin embargo, los autores plantean que al considerar los estimados de pobreza por intervalos, la disminución de la pobreza no parece ser significativa. Contrario a Sotomayor, los autores no pretenden auscultar las razones de sus hallazgos pues el objetivo principal del estudio es “presentar, describir y analizar en forma resumida” los resultados de la Encuesta de Ingreso Monetario para los años 2000 y 2004, en adición a describir de manera sencilla la metodología de esta última.

Para evaluar como el desarrollo económico de Puerto Rico ha aportado a la capacidad de los puertorriqueños de generar un sustento adecuado, Segarra-Alméstica (2007) estudia los cambios en la distribución del ingreso de los hogares enfatizando la distribución de ingreso devengado por concepto de trabajo. Existen varias formas de medir la distribución del ingreso:

1. *Distribución del ingreso de las familias por quintilas o decilas*
2. *Representación gráfica a través de la Curva de Lorenz (CL)*

3. Índice GINI, Índice Atkinson, Índices de Entropía Generalizada

Utilizando los datos del Censo del año 2000 Segarra presenta para el caso de Puerto Rico que, al revisar la distribución del ingreso por decilas y calcular el Índice GINI, en los últimos 30 años existe un conflicto entre crecimiento económico y la igualdad en la distribución del ingreso. Se analizaron los porcentajes de distribución del ingreso por decilas para identificar el ingreso total recibido por el 10% más pobre y el 10% más rico de la población y, según su investigación, la mejoría alcanzada en términos de igualdad en las décadas de 1970 y 1980 se perdió durante la década de 1990. La posición relativa del 10% más pobre mejoró entre el 1970 y el 1990, de recibir 5% del ingreso total a recibir 60% en 1990. Sin embargo, aun cuando la evidencia sugiere que todas las decilas experimentaron una mejora en la década de 1970, principalmente en las decilas más bajas, la tendencia se invierte para la década de 1990 cuando el 10% más rico experimentó una mejora sostenida en la distribución del ingreso de 35% en 1970 a 43% en el 2000. Para las decilas más bajas no sólo su posición relativa empeoró para la década del 1990, de acaparar 60% del ingreso en 1980 a 28% en 1990, sino que los ingresos reales de las decilas más bajas se redujeron. Una de las razones que esboza Segarra, al igual que Sotomayor, es que las reducciones observadas para las décadas de 1970 y 1980 pueden adjudicarse a los pagos de transferencias para aliviar la pobreza (Programa de Cupones de Alimentos, Seguro Social, por ejemplo). Segarra inclusive recalcula el Índice de GINI excluyendo los pagos de transferencia del Seguro Social y el resultado muestra que la mejoría en la distribución del ingreso estimada para la década de 1970 desaparece. Por otro lado, la autora esbozó varias de las razones que pudieron incidir en el aumento

en la desigualdad del ingreso durante el periodo 1990-2000. Entre ellas incluye una mayor concentración del ingreso en la decila más alta, un mayor porcentaje de hogares informando no haber recibido ingreso devengado y de un aumento en los hogares con ingresos extremadamente bajos. De igual manera, durante dicho periodo el empleo manufacturero se redujo mientras que el empleo en el sector de servicios aumentó. Cabe señalar que en dicho sector los salarios son más bajos que en la manufactura. Por el lado del ingreso de los propietarios, el ingreso total correspondiente a dividendos aumentó significativamente. Todos estos factores tienden a empeorar la distribución del ingreso.

La investigación de Segarra incluye algunas recomendaciones de política pública, y es en este aspecto que estriba su aportación en la dirección de nuestro trabajo. Sostiene que la marginalización que produce la creciente desigualdad económica en Puerto Rico exige una reestructuración de la producción y la formulación de políticas públicas – tanto políticas de empleo como políticas fiscales – que incorporen todos los sectores en la actividad económica.

Ciertamente podemos derivar unas cuantas lecciones. Aldas Manzano, et al (2006), provee una opción interesante que en el caso de Puerto Rico pudiera implicar la elaboración de un análisis similar explotando la Encuesta de Ingresos y Gastos y aplicando el análisis a las regiones distritales o por zonas metropolitanas, por ejemplo. En el caso local, vemos una variedad de fuentes de información para aproximar la medición del bienestar. En el caso de Sotomayor (2004), éste utiliza microdata del Censo de Población del Negociado del Censo de EEUU, al igual que Segarra (2007) aunque ella

sólo hace referencia a una variable en particular: el ingreso devengado por trabajo. Por el lado de Bofill, et al (2006), utilizan la Encuesta de Ingreso Monetario del Hogar producida por el Departamento del Trabajo. Aun con distintos acercamientos pudimos constatar que los tres trabajos llegan a conclusiones similares. La diferencia de Sotomayor (2004) y Bofill, et al (2006) con Segarra (2007) es que en los primeros casos no suponen propuestas de política pública, solo descripción y análisis resumido de los objetivos, metodología y resultados y la perspectiva que ofrecen respecto a los temas de pobreza y desigualdad. El problema principal que identificamos es que ninguno de estos acercamientos proviene de las propias agencias productoras de información ni se consideran como parte de alguna política pública. Mas aún, como se desprende del análisis de los planes de desarrollo esbozado en el Capítulo 2, no se incluyen como métricas de desempeño y efectividad de dichos planes.

Finalmente, es claro que ante un escenario de recortes constantes de presupuesto y escasez de recursos para la producción de estadísticas económicas e indicadores de bienestar, utilizar instrumentos ya disponibles puede ser una alternativa, pero esto requeriría de una visión más amplia sobre el tipo de uso que podemos darle a la información económica y los instrumentos de producción y difusión de la misma.

CAPÍTULO IV

Los Indicadores de Desarrollo Económico y Social, Bienestar y Progreso: Redimensionando las formas de medir el desarrollo

Introducción⁸⁹

Desde tiempos antiguos las sociedades y sus gobiernos han recopilado información sobre la población y sus recursos. La idea de cuantificar los aspectos críticos de nuestras sociedades para poder entender y atender mejor las situaciones que viven nos viene desde muy temprano en la historia. La metodología moderna de contabilidad nacional emergió en la década del 30' en los Estados Unidos en un intento de poder comprender la economía durante la primera gran crisis del capitalismo moderno – La Gran Depresión – y en medio de la agitación de la Segunda Guerra Mundial y sus consecuencias en la reorganización del orden económico internacional. Durante la Gran Depresión el Departamento de Comercio Federal de los Estados Unidos encomendó a Simon Kuznets⁹⁰, al momento economista del Negociado Nacional de Investigación Económica (NBER, por sus siglas en inglés), el desarrollo de la metodología que creó las cuentas nacionales de EEUU. Dicho trabajo fue el primer trabajo exhaustivo sobre estimaciones de producción nacional, sentando las bases para lo que conocemos hoy como las cuentas del Producto Interno Bruto (PIB). El desarrollo de este trabajo, en conjunto con la publicación de los trabajos sobre demanda efectiva del

⁸⁹ Por economía procesal haremos uso de la literatura de la OCDE que ya ha hecho un extenso trabajo en sintetizar las diversas iniciativas más recientes sobre la medición del progreso y los trabajos hacia ampliar el PIB como indicador de progreso económico. Las iniciativas internacionales forman la base para las diversas iniciativas locales/regionales desde otras organizaciones y plataformas.

⁹⁰ Kuznets, S (1937). National Income, 1929-35. Report to the United States Congress.

economista inglés John M. Keynes⁹¹, produjeron un sistema de contabilidad nacional durante esta turbulenta época que permitió monitorear el estado de la economía y maximizar la capacidad productiva. Con el comienzo de las técnicas keynesianas de manejo y monitoreo de la demanda se produjo un gran optimismo respecto al éxito económico de la época.

A partir de su origen y desarrollo, el PIB ha sido el indicador más influyente del Siglo XX y ha sido exitoso en trazar el destino económico de las naciones. Pero de igual forma, su éxito significó que se convirtiera rápidamente en el indicador general sobre progreso nacional, tanto para *'policy-makers'* como para el público en general. Sin embargo, el propio Kuznets había advertido en su reporte al Congreso en 1934 que el bienestar de una nación no podía meramente inferirse por una medida de ingreso nacional, el cual era la referencia inicial que precedió el uso del PNB/PIB como indicador dominante. Advertía Kuznets en su reporte⁹²:

"The valuable capacity of the human mind to simplify a complex situation in a compact characterization becomes dangerous when not controlled in terms of definitely stated criteria. With quantitative measurements especially, the definiteness of the result suggests, often misleadingly, a precision and simplicity in the outlines of the object measured. Measurements of national income are subject to this type of illusion and resulting abuse, especially since they deal with matters that are the center of conflict of opposing social groups where the effectiveness of an argument is often contingent upon oversimplification. [...]"

All these qualifications upon estimates of national income as an index of productivity are just as important when income measurements are interpreted from the point of view of economic welfare. But in the latter case additional difficulties will be suggested to anyone who wants to penetrate below the surface of total figures and market values.

⁹¹ Keynes, J. M. (1936). John Maynard Keynes, *The General Theory of Employment, Interest and Money*. London: Macmillan

⁹² . "National Income, 1929–1932". 73rd US Congress, 2d session, Senate document no. 124, page 5-7

Economic welfare cannot be adequately measured unless the personal distribution of income is known. And no income measurement undertakes to estimate the reverse side of income, that is, the intensity and unpleasantness of effort going into the earning of income. The welfare of a nation can, therefore, scarcely be inferred from a measurement of national income as defined above⁹³.
(Énfasis suplido)

Aun cuando puede argumentarse que existe una fuerte correlación entre el nivel del PIB y otros indicadores como por ejemplo los niveles de alfabetización, comunicaciones, nutrición, salud, o la expectativa de vida (Scrivens y Iasello, OCDE, 2010), existe y persiste un gran debate sobre la idoneidad del PIB como indicador de progreso y bienestar social. El principal problema con el uso del PIB como indicador de progreso social estriba precisamente en lo que mide y en lo que no mide. El PIB contabiliza de manera positiva la producción económica de un sinnúmero de actividades que las personas pudieran considerar en detrimento para el progreso social, como por ejemplo, el gasto asociado con la criminalidad y la violencia. En virtud de esto, y de los cambios económicos y sociales al inicio de la post-guerra, se han dado contados intentos por redimensionar y modificar el PIB para contrarrestar las debilidades que posee.

⁹³ “El bienestar económico no puede ser medido adecuadamente a menos que se conozca la distribución personal del ingreso. Ninguna medida de ingreso conlleva estimar el lado opuesto del ingreso, es decir, la intensidad y lo desagradable del esfuerzo invertido para generar el ingreso. El bienestar de una nación, por lo tanto, puede difícilmente inferirse de una medida del ingreso nacional (como el PIB)”

Alcanzar el crecimiento económico, medido por el incremento del PIB, ha sido el principal objetivo de la política macroeconómica durante los últimos 50 años del Siglo XX, precisamente luego del inicio de la post-guerra. Sin embargo, las preocupaciones sobre la deseabilidad y la sostenibilidad de crecimiento económico han incrementado con el paso de los años. Primero que todo, la deseabilidad de un continuo crecimiento ha sido cuestionada consistentemente (Brent, 2010). El objetivo del sistema económico es incrementar el bienestar, tanto individual como colectivo, y es visto generalmente como un concepto multidimensional más amplio que su dimensión económica. Por otro lado, en la búsqueda del crecimiento económico, se asume consistentemente que todas las actividades económicas aportan al bienestar de las personas involucradas. Se piensa, pues, que el crecimiento económico y el bienestar económico están estrechamente relacionados. Finalmente, las preocupaciones sobre la sostenibilidad del objetivo de crecimiento han ido incrementado con los años, dada la estrecha relación entre la economía y su medioambiente. El ecosistema es importante para la actividad económica pues provee los recursos naturales necesarios en el proceso de producción, y de igual forma es capaz de absorber los flujos residuales generados por dicho proceso. La escala incremental de los sistemas económicos presiona tanto la disponibilidad de los recursos naturales como en la capacidad asimiladora de los ecosistemas. Dado los límites físicos del ecosistema, el crecimiento económico no puede ser sostenible pues la expansión económica viene a expensas de la calidad del ambiente natural.

Las preocupaciones que levanta el objetivo del crecimiento económico resultan en críticas similares al uso del PIB como la normativa de comparación no sólo para desempeño económico, sino también social. Debido a que el PIB cuantifica el valor total de los bienes y servicios finales producidos dentro de los confines de un país durante el periodo de una año, éste sólo observa exclusivamente la dimensión económica del bienestar. Otros determinantes del bienestar no son incluidos en el cálculo del PIB, de forma que la evaluación del concepto multidimensional se reduce al aspecto monetario del ingreso per cápita. Al no distinguir entre los costos y beneficios del proceso económico, el PIB constituye una medida insuficiente del bienestar pues sólo describe la escala del sistema económico, mas no si esa escala es sostenible ni cuáles son los impactos ecológicos y sociales de dicho sistema.

En profundo: qué son indicadores

Los conjuntos de indicadores representan una conjunción entre minuciosidad y accesibilidad, de manera que provean una cantidad manejable de información sin simplificar excesivamente los asuntos que pretenden medir. Aunque no existe una definición universalmente aceptable del término 'indicador', se entiende en términos generales que es un tipo particular de estadística que sirve como una medida para "describir lo más posible un asunto en la menor cantidad de puntos posibles" (Pencheon, 2008). Bauer (1996) los define como "estadísticas y cualquier otra forma de evidencia que ayudan a evaluar dónde estamos y hacia dónde nos dirigimos". Los indicadores cuentan con dos características generales: (1) se producen con un uso particular en mente, y; (2) facilitan comparaciones

relevantes, ya sea a través del tiempo o entre distintas unidades, y a medir desempeño en comparación con un estándar predeterminado (Van den Berghe, 1998).

El desarrollo de conjuntos de indicadores sirve para una diversidad de propósitos y grupos, como por ejemplo: manejo de políticas públicas, información pública, cabildeo, toma de decisiones, asignación de recursos, evaluación de programas, desempeño, etc.; gobiernos, organizaciones internacionales y comunitarias, etc. Constantemente, los conjuntos de indicadores se desarrollan para informar e influir en diferentes procesos institucionales, técnicos, políticos y sociales. La OCDE (Linster, 2003) define un indicador como un “parámetro, o un valor derivado de parámetros, que (...) provee información y describe el estado de un fenómeno/ambiente/área con una significancia que se extiende más allá de lo directamente asociado con el valor del parámetro”. En ese sentido, una de esas áreas de significancia es el impacto que pueda tener un indicador en dictar o dirigir política pública. Esa es la dirección específica que persigue la elaboración y uso de indicadores de progreso, bienestar y desarrollo social.

Si los resultados de un conjunto de indicadores no pueden ser siempre medidos en términos del cambio directo en política que puedan ejercer, ¿cómo podemos entender el impacto potencial de un conjunto de indicadores? Sumnet et al (2009) enfatiza la complejidad de medir impacto e influencia, proveyendo una tipología de diferentes tipos de cambios en política que pueden resultar de la investigación sobre el desarrollo de indicadores:

1. *Contenido*
2. *Agenda*
3. *Marco*
4. *Procedimientos*
5. *Conductuales*

Un conjunto de indicadores por sí solo no necesariamente tendrá un impacto si la información que presenta difiere del conocimiento ordinario de quienes los utilicen, pareciendo contra-intuitiva o si fundamentalmente reta su experiencia o valores y creencias pre-existentes.

4.0 Redimensionando el PIB como medida de desarrollo y bienestar

Los problemas que envuelve el utilizar el PIB como una medida de desarrollo, bienestar y/o progreso económico han sido reconocidos por economistas e investigadores de diversas ciencias sociales, por lo cual es notable que desde la década del 70' se hayan desarrollado y promovido medidas alternativas con el propósito de informar mejor el proceso de política pública. En 1972, William Nordhaus y James Tobin en su artículo "Is Growth Obsolete?"⁹⁴ introdujeron el concepto de "Medida del Bienestar Económico" (MEW, por sus siglas en inglés), un índice que midiera el consumo en lugar de la producción pues es un indicador más cercano a representar el concepto de bienestar. Para calcular el MEW, Nordhaus y Tobin recurrieron a modificar el PIB añadiendo estimaciones que incluyeran el valor del tiempo de ocio y transacciones fuera del mercado tales como el trabajo doméstico, y sustrayendo estimaciones del valor de productos negativos como la contaminación y el gasto de defensa

⁹⁴ Nordhaus, W. and Tobin, J. (1972). *Is Growth Obsolete?*. Economic Research: Retrospect and Prospect. Vol 5: Economic Growth (Eds. Nordhaus, W. and Tobin, J.), National Bureau of Economic Research.

y seguridad. Al ser una medida experimental con limitaciones, y siguiendo la ruta trazada por Nordhaus y Tobin, a finales de los 80' Daly y Cobb desarrollaron el "Índice de Bienestar Económico Sostenible" (ISEW, por sus siglas en inglés). El ISEW tomaría en cuenta el enlace entre el ambiente, la economía y la sociedad. Más adelante, Cobb modificaría el ISEW para proponer un indicador más amplio que incluyera dimensiones adicionales como el divorcio o el crimen, entre otros. En años recientes, ha habido un sinnúmero de iniciativas dirigidas a modificar el indicador del PIB para tratar de identificar uno, o aquellos, que puedan medir mejor el progreso económico de la sociedad. Sin embargo, el PIB continúa siendo el indicador dominante para medir la producción económica y el *proxy* de preferencia para medir el progreso y bienestar social.

Históricamente, y a la par con el desarrollo de los indicadores económicos de producción que dieron lugar al PIB, durante el periodo de 1929-1933 se comenzó a mirar los datos económicos para medir los **fenómenos sociales** desde el Comité de Investigación de Tendencias Sociales, adscrito al Departamento de Comercio de EEUU por encomienda del Presidente Herbert Hoover. El informe final rendido por el Comité, aunque amplio en su enfoque y dimensión, no pudo reorientar la política pública de la manera en que sus proponentes habían esperado (Cobb y Rixford en Scrivens y Iasello, OCDE, 2010) y se le prestó poca atención a las estadísticas sociales en el periodo subsiguiente. Sin embargo, y debido en gran parte a un creciente interés público por temas como la pobreza, las relaciones raciales, el desempleo, la situación de vivienda, y más adelante la explotación de los recursos naturales, se estimularon los esfuerzos dirigidos a la búsqueda de mejores medidas para el progreso social. Para mediados de los 70', ya había tomado forma el movimiento sobre

indicadores sociales y países como los EEUU, Gran Bretaña, Francia, Alemania, y Holanda comenzaron a producir reportes sociales. Distintas organizaciones internacionales formaron parte de este creciente movimiento, entre ellas, la OCED y la ONU. Nuevamente, temprano en la década de los 80', las iniciativas sobre indicadores sociales perdieron relevancia tanto en EEUU y Europa como para las organizaciones internacionales, aun cuando hubo un gran optimismo alrededor del movimiento y aquellos que trabajaban los distintos programas entendían que había un gran potencial de impactar las prioridades de los gobiernos y de dirigir el foco de la política pública hacia asuntos relevantes a la calidad de vida de los ciudadanos. Cobb y Rixford (1998) aducen a una serie de factores para la repentina pérdida de interés respecto a los indicadores sociales, entre ellos: los cambios ideológicos hacia el conservadurismo y un rol gubernamental más limitado; el uso limitado de los indicadores sociales para los diseñadores de política pública; la falta de un marco teórico unificador comparable con la teoría económica; la falta de un método acordado sobre juicios normativos; la falta de métricas agregadas comunes y una débil fe en la capacidad de los indicadores para guiar política pública. El clima político y económico prevaleciente y la dificultad de cuantificar los asuntos sociales en indicadores relevantes para la política pública, provocaron que el movimiento de indicadores sociales perdiera el ímpetu de su promesa inicial.

Desde su concepción inicial, el movimiento de indicadores sociales ha representado una ruptura con la visión puramente económica del progreso nacional y ha abierto el camino a una nueva ola de intentos para encontrar nuevas formas de medir la calidad de vida y bienestar de las personas. Dado el interés por parte de diversos economistas y expertos en

conducta humana sobre la relación entre ingreso de una persona y la satisfacción que experimentan, se promovió el desarrollo de un conjunto de diferentes indicadores subjetivos tal que pudieran complementar la otra parte del panorama sobre el bienestar social que los indicadores objetivos, i.e. nivel de escolaridad, ingreso nacional, entre otros, no alcanzaban a explicar. Ese conjunto de indicadores subjetivos comprenderían valores como la satisfacción en el trabajo, el sentido de comunidad, las relaciones familiares, seguridad, y felicidad. Actualmente existe un amplio consenso respecto a que ambas categorías de indicadores, objetivos y subjetivos, son necesarias para medir y describir la calidad de vida de las personas⁹⁵. El uso de un conjunto de indicadores subjetivos no tardó en generar debate por no ser indicadores de aceptación universal y por la controversia de algunos métodos (Scrivens y Iasello, OCDE, 2010). Una de las principales razones de tal debate es la dificultad inherente de definir un concepto como “calidad de vida”. De hecho, la literatura revisada indica que los términos “calidad de vida”, “bienestar” y “felicidad” se utilizan de manera intercambiable en determinados contextos y de manera separada en otros contextos. Por un lado, unos tienden a ver el concepto del bienestar como uno multidimensional determinado por la percepción de los individuos sobre su vida donde la felicidad es sólo una dimensión, y otros ven el concepto de calidad de vida como un concepto que permite comparaciones objetivas del bienestar de los individuos utilizando una gama de indicadores. Por otro lado, hay quienes teorizan que la felicidad es la única dimensión que puede describir el bienestar individual. En el presente, el reto pertinente para medir la

⁹⁵ Stiglitz, J., Sen, A., Fitoussi, J-P. (2009), Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress.

calidad de vida, el bienestar y la felicidad es encontrar la forma de relacionar estas medidas a la política pública.

Mientras el movimiento de indicadores sociales de los 70' y 80' se enfocaba en los países más desarrollados de Europa y Norteamérica, de igual forma hubo intentos de proveer medidas de progreso social más amplias para los países en vías de desarrollo. En esa dirección, el Instituto de Investigación para el Desarrollo Social de la ONU (UNRISD, por sus siglas en inglés) publicó el "Índice de Nivel de Vida" para unos 20 países en vías de desarrollo. Dicho índice tomaba en cuenta las necesidades físicas, culturales, y superiores. Luego en 1972⁹⁶ publicó otro reporte donde tomaba en cuenta nueve características económicas y nueve sociales, a saber:

1. *Expectativa de vida al nacer*
2. *Porcentaje de la población en localidades sobre 20,000*
3. *Consumo de proteína animal*
4. *Matrícula primaria y secundaria combinada*
5. *Matrícula vocacional*
6. *Número promedio de personas por habitación*
7. *Circulación de periódicos por cada 1,000 personas*
8. *Teléfonos por cada 100,000 personas*
9. *Radios por cada 1,000 personas*
10. *Porcentaje de la población activa económicamente con servicios de agua, luz, gas, etc*
11. *Producción agrícola por trabajador (masculino)*

⁹⁶ Colman D. y Nisxon F. I. (1986). *Economics of Change in Less Developed Countries*. Maryland: Rowman & Littlefield.

12. *Porcentaje de hombres adultos trabajando en agricultura*
13. *Consumo de electricidad*
14. *Consumo de hierro*
15. *Consumo de electricidad por carbón*
16. *PIB derivado de la manufactura*
17. *Comercio exterior en dólares americanos de 1960*
18. *Porcentaje de asalariados del total de personas económicamente activas*

Le siguieron en esa década los esfuerzos de la OCDE, la UNESCO y la ILO, quienes también publicaron reportes donde recopilaban indicadores sociales y económicos para países en vías de desarrollo (Stanton en Scrivens y Isello, OCDE, 2010).

4.0.1 Índice de Desarrollo Humano (IDH)

Para 1990, el UNDP publicó su primer Reporte sobre Desarrollo Humano presentando el indicador agregado conocido como el “Índice de Desarrollo Humano” (IDH). El IDH fue desarrollado por Mahbub ul Haq, utilizando una buena parte del trabajo de Amartya Sen sobre el enfoque del bienestar humano basado en capacidades. El enfoque de capacidades establece que para poder evaluar verdaderamente la “calidad de vida”, más que considerar la cantidad de recursos o materias primas, se debe considerar las ‘capacidades’ de la gente y las sociedades, básicamente lo que la gente es capaz de alcanzar con esos recursos o materias primas. Para desarrollar el IDH, Haq seleccionó tres capacidades humanas ampliamente consideradas como esenciales para el bienestar: salud, educación y un nivel de vida decente. Luego construyó un índice combinando aquellos indicadores que pudieran servir como *proxis* para esas capacidades: la dimensión de salud sería medida por la expectativa de vida;

la educación sería medida por niveles de alfabetización y tasas de matrícula escolar; y el aspecto de nivel de vida sería medido utilizando el PIB per cápita. El índice producto de este ejercicio se utilizó para jerarquizar los países del mundo en términos de sus niveles de desarrollo humano. En términos metodológicos, desde el año 2010, el IDH se calcula como el promedio geométrico de los siguientes tres índices normalizados:

1. *Índice de Expectativa de Vida*

$$LEI = LE - 20 / 83.2 - 20$$

2. *Índice de Ingresos*

$$II = \frac{\{\ln(GNIpc) - \ln(163)\}}{\{\ln(108,211) - \ln(163)\}}$$

3. *Índice de Nivel de Educación*

$$EI = \int \frac{EYSI.MYSI-0}{0.951-0}$$

Demás está decir que el IDH tuvo un gran impacto en el discurso desarrollista en su momento pues la simplicidad de un índice de un solo número (*single-number*) ha sido un método poderoso para popularizar un concepto más amplio de desarrollo humano. Por otro lado, el énfasis que hizo en señalar las diferencias entre la clasificación del IDH y la clasificación basada solamente en el PIB, proveyó un suplemento al PIB para hacer comparaciones entre países y a través del tiempo. Sin embargo, el IDH no estuvo exento de críticas, incluido el propio Amartya Sen quien inicialmente entendía que el IDH era “crudo e innecesario” a la luz de todos los datos incluidos en los reportes de desarrollo humano. Más adelante, reconoció que fue precisamente por su característica de índice “crudo” lo que permitió que se contrarrestara el predominio del PIB como indicador y que se levantara el interés sobre los datos subyacentes.

4.0.2 Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)

En 1996, la OCDE publicó un reporte⁹⁷ que sería el precursor de la idea de elaborar objetivos internacionales de desarrollo. En septiembre del año 2000, la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas adoptó la Declaración del Milenio comprometiéndose así sus Estados miembros en una colaboración global para hacer del derecho al desarrollo una realidad para todos. El objetivo de la Declaración era, pues, promover un enfoque amplio y una estrategia coordinada para abordar los diversos problemas (asociados a la falta de desarrollo) a través de un frente amplio. En conjunto y con la Declaración del Milenio se esbozó un conjunto de ocho objetivos conocidos como los “Objetivos de Desarrollo del Milenio” (ODM), a saber:

1. *Erradicar la pobreza extrema y el hambre*
2. *Lograr la enseñanza primaria universal*
3. *Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer*
4. *Reducir la mortalidad infantil*
5. *Mejorar la salud materna*
6. *Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades*
7. *Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente*
8. *Fomentar una asociación mundial para el desarrollo*

Estos ocho objetivos habrían de ser logrados para el año 2015 y comparados con sus niveles para el año 1990⁹⁸. Les acompañan 21 metas detalladas y un conjunto de 60 indicadores. Cada año el Secretario General de la ONU presenta un informe a la Asamblea

⁹⁷ OECD DAC (1996). *Shaping the 21st Century: the Contribution of Development Cooperation*. OECD: Paris.

⁹⁸ Los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), u Objetivos Mundiales, reemplazan a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y orientarán la política de desarrollo y financiamiento durante los próximos 15 años. Poniendo al mundo en una senda sostenible, los Objetivos Mundiales apuntan al 2030 como fecha límite.

General sobre el progreso logrado hasta el momento en la implementación de la Declaración utilizando los indicadores seleccionados. Sin embargo, como parece suceder con cada iniciativa, la disponibilidad de los datos continúa siendo un reto. Desde que inició la evaluación periódica del progreso hacia la consecución de los ODM, la comunidad estadística internacional ha mostrado preocupación con la falta de datos comparables y adecuados para poder recopilar los indicadores necesarios sobre las diversas partes del mundo en vías de desarrollo. Pero, por otro lado, esos mismos requisitos de monitoreo han precisado enfocar la atención en esta deficiencia y ha creado conciencia sobre la necesidad de construir capacidad estadística en países en vías de desarrollo. A pesar de los retos estadísticos y metodológicos, el impacto de la iniciativa ODM y sus respectivos indicadores en el discurso desarrollista internacional ha sido considerablemente importante por varias razones:

- Primero, tener una fecha meta, el año 2015, ha sido un factor importante para movilizar recursos con un sentido de urgencia (Manning 2009, en Scrivens y Iasello, OCDE 2010).
- Segundo, la estrecha relación entre los indicadores y los objetivos específicos ha permitido que se utilicen para monitorear desempeño, y más importante aún, han ayudado a enlazarlos con prioridades de política pública.
- Por último, los ODM y sus indicadores han alcanzado un alto grado de legitimidad internacional y están fundamentados en conceptos que el público puede comprender y con los que puede relacionarse fácilmente. Sin duda alguna, los indicadores de los ODM y el Índice de Desarrollo Humano son al presente los ejemplos más conocidos y aceptados a nivel internacional en lo que respecta a indicadores de progreso social y ha servido de base para el desarrollo de diversas iniciativas, marcos teóricos y metodologías diversas dirigidas a medir el bienestar y el progreso.

4.0.3 Crecimiento y Medioambiente: la génesis de los indicadores de desarrollo sostenible

Justo cuando el movimiento de indicadores sociales subrayaba la importancia de evaluar la calidad de vida en conjunto con el crecimiento económico, surge el señalamiento de la necesidad de medir la calidad de los recursos naturales. En el caso de EEUU, ya desde la década del 60' se manifestaban señales de una mayor conciencia pública sobre la importancia y fragilidad del ecosistema. Hasta ese momento, los asuntos ambientales habían ocupado muy poca de la atención pública y política hasta que comienza a ejercerse una mayor presión por parte de las organizaciones de la sociedad civil que llevaban a cabo campañas de concienciación debido a distintos eventos ambientales de alto perfil. A finales de los 60' se aprobó legislación ambiental en EEUU a nivel federal, práctica que se reprodujo en diversos países como Canadá, Australia, Francia y Alemania Occidental. Una de las iniciativas más prominentes de la época fue el informe "*Los Límites del Crecimiento*", comisionado por el Club Roma al Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT) publicado en 1972⁹⁹. Su conclusión y tesis fundamental plantea que, dada la limitación de los recursos naturales, las dinámicas de crecimiento poblacional y del producto per cápita no son sostenibles. Ante este escenario, se alcanzarían los límites absolutos de crecimiento en transcurso de 100 años. Este informe tomaría una gran relevancia como referencia cuando se firmó la *Declaración de Estocolmo* ese mismo año. Con el reconocimiento de la importancia

⁹⁹ Meadows, D. H., & Club of Rome. (1972). *The Limits to growth: A report for the Club of Rome's project on the predicament of mankind*. New York: Universe Books.

de velar por el estado del ambiente y los recursos naturales, y dentro de ese contexto, surge entonces la necesidad de desarrollar un conjunto de indicadores ambientales. Durante la década del 70' se dieron varios esfuerzos a los efectos de desarrollar un sistema de estadísticas ambientales. Iniciativas como la UNCHE, WI, WRI, OCDE, desarrollaron lo que eventualmente sería la base de indicadores ambientales que proveerían a los gobiernos con la retroalimentación necesaria sobre el impacto ambiental de sus políticas y acciones (Linster, 2004) Ya para mediados de los 80', se estaban desarrollando y ejecutando diversidad de proyectos sobre estadísticas ambientales alrededor del mundo. El objetivo principal de la contabilidad de los recursos naturales era expandir la contabilidad nacional como era conocida hasta el momento para incluir asuntos ambientales. Dicho acercamiento de contabilidad ambiental permite el análisis costo-beneficio al tomar decisiones económicas que impacten el medioambiente. Por otro lado, una crítica a este acercamiento es precisamente que le asigna un valor monetario al medioambiente, cosa que no puede ser adecuadamente evaluada en términos monetarios (Bartelmus 2008 en Scrivens y Iasello, OCDE 2010).

Para 1983, la Asamblea General de la ONU creó la Comisión Mundial sobre el Medioambiente y el Desarrollo cuyo informe de 1987 (Declaración de Tokio) introdujo a la discusión el concepto de "desarrollo sostenible": la satisfacción de las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades. El reporte esgrimía el argumento de que era necesario repensar drásticamente los modelos de crecimiento económico prevalentes para minimizar el daño irreversible al medioambiente y la explotación de los recursos naturales. Dicho

reporte, en conjunto con la Declaración de Río sobre el Medioambiente y el Desarrollo producto de la Cumbre de la Tierra en 1992, fueron instrumentales para colocar el tema del desarrollo sostenible en la agenda política.

En los pasados años se ha proliferado el trabajo dirigido a medir el desarrollo sostenible, esfuerzo que ha producido hasta más de 600¹⁰⁰ iniciativas a través del mundo, tanto por el interés apremiante en ir más allá de las medidas puramente cuantitativas como por el hecho de que la sostenibilidad al igual que los conceptos de “calidad de vida”, “bienestar” y “felicidad” previamente mencionados, continua siendo un asunto complejo de medir y entender. Otro ejemplo de dicha complejidad lo es el propio concepto “necesidades” incluido en la definición de desarrollo sostenible acuñada desde la Cumbre 1992, el cual puede ser definido de manera relativa entre países y regiones. Por otro lado, el plan de acción adoptado en 1992 (conocido como *Agenda 21*) enfatizó la importancia de considerar los asuntos económicos, sociales y medioambientales en conjunto, resaltando la relevancia de asuntos transversales tales como comportamiento del consumidor, reducción de la pobreza y crecimiento poblacional. De forma que la sostenibilidad tiene sus raíces en el medioambiente pero su aplicación ulterior implica la interacción entre el sistema humano y el natural: ésta abarca la sostenibilidad económica, social y la medioambiental. Se han integrado factores institucionales como la gobernanza, el sistema democrático, derechos humanos, corrupción,

¹⁰⁰ Pintér, L., Hardi, P. and Bartelmus, P. (2005), *Sustainable Development Indicators: Proposals for a Way Forward*, paper prepared for the United Nations Division for Sustainable Development.

transparencia, cultura y valores, entre otros, como componente clave de la sostenibilidad y el progreso social.

Otra dimensión que resalta la complejidad de los indicadores de desarrollo sostenible son las escalas de tiempo y espacio utilizadas. Idealmente, los indicadores de sostenibilidad necesitan ser tanto de largo plazo como de corto plazo: largo plazo para poder tomar en cuenta los impactos de las acciones del presente, y corto plazo para poder darle una base informada al diseño de política pública. Pero queda la pregunta, similar a la del concepto “necesidades”, ¿cómo definimos el largo y el corto plazo? Si la sostenibilidad procura el bienestar de las futuras generaciones, ¿cómo de cercano o lejano es ese futuro? Por otro lado, el espacio medioambiental como unidad de medición no es tan directo como pareciera pues aun cuando se utilice el concepto “país” como unidad geográfica de medición para desarrollar una estrategia nacional de desarrollo sostenible, los ecosistemas no están atados por fronteras políticas o geográficas. Así, pues, el concepto del tiempo y la definición del espacio son parte de esa dimensión de complejidad.

La interacción del sistema humano con el sistema medioambiental requiere que el trabajo que se lleve a cabo sobre indicadores de desarrollo sostenible enfatice la necesidad de ilustrar claramente los encadenamientos entre los diferentes componentes de ambos sistemas. Por ejemplo, uno de los enfoques más utilizados para proveer información sobre el medioambiente es el “*Pressure-State Response*” (PSR) fundamentado en el trabajo a fondo

hecho por la OCDE a finales de los 80'¹⁰¹ para ampliar el enfoque “*Stress-Response*” desarrollado por *Statistics Canada*¹⁰² que perseguía, en principio, comenzar a entender las interacciones entre los diferentes componentes del medioambiente natural y humano. En el enfoque PSR los indicadores de “presión” miden las demandas que la actividad humana impone al ambiente; los indicadores de “estado” describen la condición, tendencias y cambios en el medioambiente; y los indicadores de “respuesta” miden las decisiones políticas y sociales en adición a las políticas (*policies*) que se efectúan para contrarrestar el impacto de la actividad humana. En virtud del énfasis antes mencionado, la Comisión de Desarrollo Sostenible de la ONU modificó el modelo PSR para reemplazar los indicadores de “presión” con “fuerzas impulsoras”, reconociendo de esta forma la actividad humana en los aspectos social, económico e institucional relevantes al desarrollo sostenible y que pueden tener impactos tanto negativos como positivos. Este modelo fue transformado ulteriormente por la Agencia Ambiental Europea, entre otros organismos, en un modelo más amplio conocido como “*Driving force-Pressure-Impact-State-Response*” (DPSIR) para representar de manera más acertada la complejidad de las interacciones humanas y medioambientales.

A pesar de los avances hacia el desarrollo de un marco unificador para la medición del desarrollo sostenible, aún quedan retos por superar. En el caso del modelo PSR y sus variantes subsecuentes, los mismos son útiles sólo si existe evidencia clara de la existencia

¹⁰¹ OECD (1993). Indicators for the Integration of Environmental Concerns into Energy Policies. OECD Environment Monographs No.79.

¹⁰² Rapport, D. and A. Friend (1979). *Towards a comprehensive framework for environmental statistics: a stress-response approach*. Statistics Canada Catalogue 11-510, Minister of Supply and Services. Canada, Ottawa.

de eslabonamientos causales. Una crítica que se le ha hecho al modelo es la sobresimplificación de la complejidad de las interacciones entre los diferentes componentes lo que llevó a abandonar en el 2001 el DPSIR como marco de referencia¹⁰³.

En el presente, el desarrollo de indicadores de desarrollo sostenible permanece como una prioridad importante tanto a nivel local como nacional. Inclusive, cada vez más organizaciones no-gubernamentales están estimando y desarrollando indicadores para propósitos de cabildeo e incrementar la concienciación.

4.1 Iniciativas de Indicadores y Medidas de Progreso Social y Bienestar Económico

Existen pocos esquemas de clasificación (Brent, 2010) sobre las distintas medidas alternativas disponibles al PIB. Según el autor, el esquema de clasificación existente puede ser dividido en dos categorías: (1) origen de los indicadores en términos de los campos de investigación académica en los cuales fueron desarrollados (Offer, 2003; Diener y Suh, 1997; Boarini et al, 2006); y (2) objetivos principales por los cuales fueron desarrollados los distintos indicadores (Goossens et al, 2007). En la primera clasificación, las medidas alternativas se categorizan en tres clases, a saber:

- 1. Cuentas económicas extendidas: desde el punto de vista de los economistas, se trata de extender estas cuentas para incluir información social y*

¹⁰³ UNDESA UN Department of Economic and Social Affairs. *Division for Sustainable Development (2001), Indicators of Sustainable Development: Guidelines and Methodologies*. United Nations: New York.

medioambiental para construir medidas ajustadas de bienestar fundamentadas en los conceptos de sustentabilidad e ingreso sustentable.

2. *Indicadores sociales: desde el punto de vista sociológico, a partir de los 60' se han propuesto medidas alternativas de bienestar inspiradas en la idea de que el bienestar no puede ser capturado del todo por indicadores monetarios.*
3. *Indicadores psicológicos: desde el punto de vista de los psicólogos, y en tiempos más recientes, se ha estado empleado un enfoque más directo de medir el bienestar mediante un acercamiento a las experiencias personales de los individuos respecto al bienestar (bienestar subjetivo).*

Tanto Boarini como Diener y Suh, utilizaron esquemas de clasificación similares en sus respectivos trabajos, utilizando categorías similares y relacionándolas a los enfoques filosóficos sobre bienestar utilizados desde los diferentes campos de investigación. Los economistas parten de la idea de la satisfacción a través del consumo para construir medidas relacionadas al ingreso, los sociólogos parten de un conjunto de ideales normativos para cuantificar el bienestar, mientras que los psicólogos tienden a mirar la experiencia subjetiva de los individuos.

En la segunda categoría de esquemas, Goossens et al. (2007) revisaron para el Parlamento Europeo las distintas medidas de bienestar alternativas y las dividió en tres categorías fundamentadas en los sus objetivos principales:

1. *Indicadores que ajustan el PIB: incluye los indicadores de desempeño económico tradicionales, tales como el PIB o la tasa de ahorro nacional, que luego sin ajustados para incluir factores sociales y ambientales.*

2. *Indicadores que reemplazan el PIB: contiene indicadores que tratan de evaluar el bienestar más directamente que el PIB, por ejemplo, evaluando el nivel de satisfacción promedio o el logro de funciones humanas básicas.*
3. *Indicadores que sustituyen el PIB: incluye indicadores que complementan el PIB con información adicional sobre el ambiente y las condiciones sociales, ya sea creando cuentas satélites o relacionando el PIB con otros indicadores sociales o medioambientales.*

Brent (2010) identificó varias limitaciones en ambos esquemas para pasar a derivar un esquema de clasificación alternativo. Respecto al primer esquema, éste tiende a sobresimplificar el estado actual de la literatura empírica sobre bienestar humano, de forma que ignora la creciente interdisciplinariedad en términos de investigación. Por otro lado, y respecto al segundo esquema de clasificación, éste pone demasiado énfasis en el PIB, mientras que hay un amplio consenso respecto a que éste captura de manera muy pobre tanto el bienestar humano como el económico. En adición, ambos esquemas de clasificación agrupan indicadores que buscan cuantificar conceptos fundamentalmente distintos.

La propuesta de Brent (2010) comprende un nuevo esquema de clasificación derivado de los conceptos subyacentes que estas medidas alternativas buscan cuantificar. Las nociones de bienestar personal, bienestar económico y sustentabilidad sirven de categorías en este nuevo enfoque:

1. *Bienestar personal: incluye medidas del bienestar dirigidas a evaluar exhaustivamente ya sea la situación de vida de una persona como la de un grupo de gente. Estas medidas son multidimensionales por naturaleza y pueden ser enlazadas a diferentes conceptualizaciones teóricas bienestar.*

2. *Bienestar económico: incluye medidas de bienestar económico que capturan la contribución de la economía de un país al nivel total de bienestar de sus ciudadanos. Pueden ser consideradas medidas sobre la dimensión económica del bienestar.*
3. *Sustentabilidad: incluye medidas de sustentabilidad que investigan si los niveles presentes de bienestar personal y bienestar económico puedan sostenerse hacia el futuro.*

En el esquema propuesto, las medidas de “**bienestar personal**” estarían categorizadas de acuerdo a dos dimensiones: técnicas de medición y conceptualización teórica. Se identifican dos acercamientos a la medición del bienestar, y opuestos entre sí: el acercamiento objetivo (considera datos "duros" como el ingreso per cápita) y el acercamiento subjetivo (considera asuntos "suaves" como la satisfacción individual)¹⁰⁴. Existen diferentes conceptualizaciones para definir mejor el bienestar y que pueden ser utilizadas para capturar cuantitativamente el concepto de bienestar. Para este esquema de clasificación de medidas alternativas, Brent (2010) utiliza y combina los dos acercamientos previamente mencionados con conceptualizaciones como el utilitarismo, la satisfacción de necesidades humanas, y competencias y funcionamientos.

En el caso de la segunda categoría, el término “**bienestar económico**” se utiliza para medir qué aporta la economía nacional al bienestar de sus ciudadanos, haciéndola la dimensión económica del bienestar personal (discutido previamente). Monitorear el nivel

¹⁰⁴ “The objective approach looks at ‘hard’ data, such as income per capita or gross enrollment ratios, while the subjective approach considers ‘soft’ matters, such as an individual’s satisfaction with income and his perceived adequacy of educational opportunities. The objective approach can be connected to the tradition of compiling social statistics, while the subjective approach stems from survey research (Veenhoven, 2002).”

de bienestar económico a través del tiempo implica distinguir entre los costos y beneficios del proceso económico. Para monitorear los cambios en bienestar económico, Brent (2010) utiliza en esta categoría diversas conceptualizaciones: ingreso económico, ingreso sustentable e ingreso físico. El concepto de ingreso es el más utilizado para capturar cuantitativamente el bienestar económico, y a través de los años se han desarrollado diferentes definiciones del término que permiten monitorear cambios en los niveles de bienestar. Los distintos indicadores pueden ser aglomerados de acuerdo a la conceptualización de ingreso subyacente a sus metodologías. Eso, con la inclusión de ajustes ambientales para cada medida es de importancia pues la diferencia en el trato entre el capital hecho por el ser humano y el natural puede reforzar la dicotomía entre economía y ambiente que históricamente ha llevado a aprobar políticas adversas al ambiente en nombre del desarrollo económico.

En sentido general, la “**sustentabilidad**” se define como la habilidad para mantener un proceso o estado particular. Dicho concepto se aplica a todos los aspectos de la vida humana y comúnmente se define dentro de los contextos económico, social y ecológico. El debate de la sustentabilidad gira en torno a si el nivel de vida presente puede ser experimentado en un futuro cercano. En ese sentido, lo importante del debate es la sustentabilidad ecológica pues precisamente describe la habilidad de los ecosistemas para mantener los procesos y funciones del medioambiente en el futuro. Las medidas de sustentabilidad que se utilizan avalan los cambios a largo plazo en los acervos de capital. Brent (2010) utiliza los tres enfoques de la ONU en su *Handbook* para la tercera categoría:

1. *Tres-pilares: incluye los indicadores de desarrollo sustentable de la Comisión para el Desarrollo Sustentable de la ONU, de la EUROSTAT y del Negociado Federal de Planificación de Bélgica*
2. *Ecológico: utiliza de referencia la Huella Ecológica (Wackernagel y Rees, 1996) y el Índice de Sustentabilidad Medioambiental (Columbia-Yale)*
3. *Capital: utiliza las variables “acervos de capital constantes” y “capital natural crítico”*

Brent (2010) amplia este esquema de manera más exhaustiva. El mismo permite superar las limitaciones previamente mencionadas al enfocar la clasificación en la sustancia y los conceptos subyacentes a las medidas alternativas de bienestar y puede ser utilizado para evaluar exhaustivamente el progreso de las sociedades.

4.2 Los Indicadores de Desarrollo, Progreso y Bienestar: “Beyond GDP”, Proyecto Global “Midiendo el Progreso de las Sociedades”, IBES, BLI, IPG, SPI

*Beyond GDP*¹⁰⁵

La iniciativa “*Beyond GDP*” trata sobre cómo desarrollar indicadores tan claros y atractivos como el PIB, pero más inclusivos sobre los aspectos ambientales y sociales del progreso. Indicadores económicos como el PIB nunca fueron diseñados para ser medidas exhaustivas sobre el bienestar. Se plantea, pues, la necesidad de indicadores que versen sobre los retos globales tales como: el cambio climático, la pobreza, el agotamiento de los recursos (*depletion*), calidad de vida y salud. En el año 2007, la Comisión Europea, el

¹⁰⁵ Canoy, Marcel and Frédéric Lerais. (2007). *Beyond GDP: Overview paper for the Beyond GDP conference*. Bureau of European Policy Advisers (BEPA), European Commission.

Parlamento Europeo, el Club Roma, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, por sus siglas en inglés), y la Fundación Vida Silvestre Europea (WWF, por sus siglas en inglés) fueron los anfitriones de la conferencia “*Beyond GDP*”. Los objetivos de la misma fueron clarificar qué índices eran los más apropiados para medir el progreso, y cómo estos pueden ser integrados al proceso de toma de decisiones y asumidos en el debate público. La conferencia reunió sobre 650 ‘*policy makers*’, expertos y representantes de la sociedad civil para abordar estos asuntos críticos. Precediendo la conferencia principal, expertos discutieron el desarrollo y aplicación de indicadores de progreso, riqueza verdadera y bienestar. Motivados por el éxito de la conferencia de 2007, los socios de la iniciativa han continuado con el trabajo de mejorar dichos indicadores. En agosto del año 2009, la Comisión Europea emitió el comunicado “*GDP and beyond: Measuring progress in a changing world*” que delinea un mapa de ruta para la Unión Europea con cinco acciones claves para mejorar los indicadores de progreso y complementar los indicadores de crecimiento tradicionales:

1. *Complementar el indicador del PIB y las demás cuentas nacionales con indicadores altamente agregados y cuentas sociales (calidad de vida) y ambientales. Los indicadores agregados son la base para los índices ambientales y de calidad de vida.*
2. *Adelantar esfuerzos para producir datos sociales y ambientales de forma más rápida para desarrollar información casi en tiempo real para la toma de decisiones.*
3. *Desarrollar reportes más precisos sobre distribución y desigualdad que permitan una mejor definición de políticas sociales y cohesión económica.*
4. *Desarrollar el “European Sustainable Development Scoreboard” para permitir la identificación de tendencias sociales, económicas y ambientales relevantes al desarrollo sostenible y para la identificación y comparación de*

buenas prácticas. Esta herramienta estará fundamentada en el conjunto existente de indicadores de desarrollo sostenible¹⁰⁶.

Nuestra calidad de vida depende de relaciones sociales, calidad del ambiente, libertad y seguridad, riqueza acumulada, ingresos y tiempo de ocio, riesgos y expectativas sobre el progreso – tales como temer la pérdida de la riqueza o el ingreso y otros elementos que definen las condiciones del buen vivir, por ejemplo, un ambiente saludable. Por lo tanto, debemos medir el bienestar personal y el progreso social en adición a medir los bienes y servicios que se producen en un país en cualquier año dado. En esencia, necesitamos entender más y más que gastar dinero en datos e indicadores de calidad es una inversión en una base sólida de información para una toma de decisiones racional, democrática y transparente. Contar con datos confiables ciertamente es más barato que asumir las consecuencias de decisiones públicas y privadas defectuosas.

Proyecto Global “Midiendo el Progreso de las Sociedades”¹⁰⁷

El Proyecto Global “Midiendo el Progreso de las Sociedades” existe para fomentar el desarrollo de conjuntos de indicadores económicos, sociales y ambientales claves para facilitar la comprensión del bienestar de una sociedad. También busca motivar el uso de indicadores para informar y promover procesos de toma de decisiones (tanto en el sector público, privado y de la organización civil) basados en evidencias.

¹⁰⁶ Categorías: desarrollo socioeconómico, producción y consumo sostenible , inclusión social, cambios demográficos, salud pública, cambio climático y energía, transporte sostenible, recursos naturales, asociación global, y gobernanza. (Fuente: Eurostat, Comisión Europea)

¹⁰⁷ www.oecd.org – OECD 2nd World Forum on Statistics, Knowledge and Policy: “Measuring and Fostering the Progress of Societies”. June 2007, Istanbul, Turkey.

En distintas partes del mundo, a todos los niveles, existen iniciativas para medir el progreso de las sociedades. El Proyecto, auspiciado por la OCDE, es una “red de redes” que busca coordinar estos trabajos; para lo cual promueve foros que discutan lo que significa progreso en diferentes países, cómo desarrollar indicadores estadísticos para medirlo y cómo asegurarse que esas medidas sean utilizadas por un gran número de personas.

En junio de 2007, tres años después del Primer Foro Mundial sobre “Estadísticas, Conocimiento y Política” que se llevara a cabo en Italia, la OCDE en colaboración con otras organizaciones internacionales, celebró el Segundo Foro Mundial en Estambul sobre “Midiendo y Promoviendo el Progreso de las Sociedades”. Alrededor de 1,200 personas de sobre 130 países asistieron a este importante evento. Presidentes, ministros, industriales, organizaciones caritativas, líderes de la sociedad civil y académicos reconocidos compartieron un interés en común: desarrollar mejores medidas sobre el progreso del mundo.

Esta conferencia llevó a la firma de la Declaración de Estambul, suscrita por la Comisión Europea, la Organización de Países Islámicos, la OCDE, las Naciones Unidas, el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas, UNICEF, UNESCO, Fondo de las Naciones Unidas para la Colaboración Internacional, el Banco Mundial, y varias organizaciones nacionales e internacionales. La Declaración de Estambul llama a identificar qué significa el “progreso” en el Siglo XXI y a estimular el debate fundamentado en data e indicadores estadísticos sólidos,

tanto en asuntos globales de progreso social y cómo comparan las sociedades entre sí. Es un llamado a la acción para:

1. *Alentar a las comunidades a reflexionar sobre el significado de la palabra “progreso” en el Siglo XXI;*
2. *Compartir las mejores prácticas para medir el progreso social y aumentar la toma de conciencia sobre la necesidad de utilizar metodologías confiables y de calidad;*
3. *Estimular el debate internacional, fundamentado en datos e indicadores estadísticos sólidos; así como también de las cuestiones mundiales del progreso social y las maneras como compararlo;*
4. *Aumentar y fomentar el entendimiento del público en general sobre la evolución del progreso, enfatizando ciertos campos donde el cambio significativo o el conocimiento inadecuado;*
5. *Abogar a favor de inversión apropiada que permita aumentar la capacidad de elaboración de estadística, especialmente en países en vías de desarrollo, facilitando el acceso a los datos e indicadores necesarios que permitan guiar los diferentes programas de desarrollo y verificar el progreso alcanzado hacia objetivos internacionales, como por ejemplo los Objetivos de Desarrollo del Milenio.*

Los participantes del Foro Mundial compartieron la visión de que el mundo necesita liderazgo en este área y el Proyecto Global “*Midiendo el Progreso de las Sociedades*” lo puede proveer. El Foro Mundial animó a la OCDE a comenzar el Proyecto Global con la colaboración de otras organizaciones y protagonistas de interés. Al trabajar en conjunto con expertos de alrededor del mundo, el Proyecto ha desarrollado un mejor entendimiento de cómo el progreso puede ser medido – especialmente en áreas complejas y emergentes que aún no son cubiertas por estándares estadísticos. Existe un consenso general sobre la importancia de estas áreas (tales como seguridad, derechos humanos, diferentes aspectos de la calidad de vida, etc.) pero a la vez existe mucho menos consenso sobre cómo el progreso debe ser entendido y evaluado en ellas.

Desde su establecimiento formal en 2008, el Proyecto Global ha sido un vehículo exitoso para crear conciencia y movilizar apoyo político hacia mejores medidas de progreso. El Proyecto Global existe para fomentar el desarrollo de indicadores económicos, sociales y ambientales clave para proveer un panorama exhaustivo e integral sobre cómo el bienestar de la sociedad está evolucionando. De igual forma, también busca alentar el uso de indicadores para informar y promover la toma de decisiones fundamentada en evidencia y hechos concretos, dentro y a lo largo de los sectores público, privado y civil.

La Misión del Proyecto Global establece que “el proyecto está abierto a todos los sectores de la sociedad” y la Declaración de Estambul insta a “los institutos nacionales de estadística, las organizaciones públicas y privadas, así como a los expertos universitarios a colaborar con los representantes de sus comunidades para producir información de calidad basada en hechos concretos que toda la sociedad pueda utilizar para definir una visión común del bienestar y su evolución en el tiempo.”

El Índice de Bienestar Económico Sostenible (IBES) y el Índice de Progreso Genuino (IPG)

Como se ha mencionado previamente, en vista de las críticas señaladas hacia el Producto Interno Bruto como indicador de progreso humano, se han desarrollado una serie de índices para medir y comparar los beneficios y costos del crecimiento. El IBES y el GPI son indicadores alternos al PIB diseñados para aproximar de manera más precisa el bienestar económico sostenible o el progreso de los ciudadanos de una nación. El “bienestar económico sostenible” es el bienestar que una nación disfruta en un momento particular en el tiempo dado el impacto de las actividades pasadas y presentes (Lawn, 2003). El primero

de estos indicadores lo es el IBES desarrollado por Daly y Cobb en 1989.¹⁰⁸ El desarrollo del IBES se fundamenta en la necesidad de incorporar indicadores sociales y ecológicos que parecen ser adversamente afectados por el crecimiento del PIB. Desde su propuesta original el IBES ha sido calculado para una diversidad de países tales como Inglaterra, Chile, Bélgica, Canadá, Estados Unidos, Australia, entre otros. De igual manera, los métodos para su cálculo se han revisado a lo largo de los años y ha recibido distintos nombres – por ejemplo, Índice de Progreso Genuino (GPI) e Índice de Beneficio Neto Sostenible (SNBI). El GPI fue creado en 1995 como parte de iniciativas adicionales para medir el progreso económico. Es una variante del IBES y utiliza el mismo marco contable que el PIB. Sin embargo, el GPI añade las contribuciones económicas del hogar y el trabajo voluntario, y sustrae factores como el crimen, la contaminación y hasta el divorcio. Como índice alternativo, el GPI intenta medir ingreso equivalente a bienestar, el ingreso sostenible, y la ganancia social neta. El ingreso equivalente a bienestar se refiere al ‘ingreso síquico’ (bienestar asociado al consumo); el ingreso (consumo) sostenible se define como el ingreso máximo que un individuo puede consumir en una semana (Hicks 1948 en Alameda, 2007).¹⁰⁹

Para el cálculo del IBES y del GPI, ambos índices extraen de las cuentas nacionales aquellas transacciones que se entienden directamente relevantes al bienestar (*well-being*) humano¹¹⁰. En adición, se llevan a cabo una serie de ajustes para tomar en cuenta los

¹⁰⁸ Daly, H.E. y Cobb, J.B. (1989). *For the Common Good: Redirecting the Economy toward Community, the Environment and a Sustainable Future*. Boston, MA: Beacon Press.

¹⁰⁹ “...The maximum income the individual can consume during a week and still expect to be as well off at the end of the week as he was at the beginning”.

¹¹⁰ Talbert, J., Cobb, C., Slattery, N. (2007). *The Genuine Progress Indicator 2006: A Tool for Sustainable Development*. Oakland, CA: Redefining Progress.

beneficios y costos de la actividad económica que la medida del PIB ignora. Por consiguiente, el IBES y el GPI incluyen un número de beneficios y costos sociales y ambientales que invariablemente escapan la valoración del mercado, a saber:

1. *Índice de Bienestar Económico Sustentable:*

$$IBES_t = \widetilde{CP}_t + TD_t + BD_t + GP_t - ABD_t - CSD_t - CT_t - CPC_t - CAA_t - CCAg_t - CCS_t - PH_t - PC_t - RN_t - CC_t - CO_t + GK_t + PI_t$$

- | | |
|---|--|
| a. Consumo privado | k. Costo de contaminación del aire |
| b. Trabajo doméstico | l. Costo de contaminación sonora |
| c. Servicios provistos por Bienes duraderos | m. Pérdida de hábitats naturales |
| d. Gasto público no-defensivo | n. Pérdida de cultivos |
| e. Adquisición de bienes duraderos | o. Agotamiento de recursos naturales no-renovables |
| f. Consumo privado de seguridad y defensa | p. Costo del cambio climático |
| g. Costo de transporte casa/empleo | q. Costo del adelgazamiento de la capa de ozono |
| h. Costos personales para enfrentar contaminación | l. Crecimiento neto del capital |
| i. Costo de accidentes de auto | m. Cambio neto en la posición internacional |
| j. Costo de contaminación del agua | |

2. *Índice de Progreso Genuino:*

$$GPI = A + B - C - D + I$$

- Gastos de consuma personal (ponderado por el ingreso)
- Valor de servicios que no se transaccionan en el Mercado y que generan bienestar
- Costo privado de combatir el deterioro natural
- Costo del deterioro de la naturaleza y los recursos naturales
- Incremento del acervo de capital y del balance de comercio internacional

En su estudio Lawn (2003) demuestra que los índices alternativos como el IBES y el GPI (contrario a la crítica en recientes años sobre la validez teórica de los mismos) sí cuentan con un marco teórico pero que, para que sean ampliamente aceptados, debe haber un continuo desarrollo de métodos robustos de validación. El autor describe el PIB como medida de crecimiento económico, los índices alternativos y sus críticas, y para demostrar su hipótesis sobre la validez teórica de los índices alternativos adopta el concepto de ingreso¹¹¹ y capital de Fisher.¹¹²

El autor establece que el IBES y el IPG básicamente difieren en nombre, aunque en el estudio de Alameda (2007), citado en el Capítulo III, se estima un IBES modificado con elementos del GPI para el caso de Puerto Rico. Según Lawn (2003), al comparar el IBES original con los cálculos recientes, la lista de ítems utilizados para estimar el índice ha variado a través del tiempo así como los distintos métodos de valoración. También se encuentran diferencias en los métodos utilizados para calcular el IBES y el GPI entre distintos países. Las razones que esboza el autor para estas diferencias son usualmente relacionadas con la disponibilidad de la información y la preferencia que puedan tener los diferentes investigadores respecto a métodos de valoración específicos.

¹¹¹ Considerando el ingreso nacional, Fisher plantea que el dividendo nacional consiste no de los bienes producidos en un año particular, sino de los servicios que disfrutan los consumidores finales de todos los bienes hechos por el hombre. Él le llamaba a estos servicios 'ingreso síquico', concepto que se extiende a su contraparte de 'escape síquico' producto del proceso económico (costo de la contaminación por ruido, costo del crimen, etc). Esto permite obtener la noción teórica de 'ingreso síquico neto': la suma total de los aspectos que generan ingreso síquico MENOS la suma total de los aspectos que representan el escape síquico. En su visión sobre el capital lo define como cualquier objeto físico que directa o indirectamente satisfaga las necesidades y deseos del ser humano.

¹¹² Fisher, I. (1906). *Nature of Capital and Income*. New York, NY: A.M. Kelly.

Lawn (2003) nos plantea que, *a prima facie*, el IBES, GPI y SNBI ofrecen evidencia sólida a la “hipótesis de umbral” de Max-Neef (1995) y a la necesidad de que los países abandonen el objetivo del crecimiento y se enfoquen en un mejoramiento cualitativo sostenible, mejor conocido como desarrollo sostenible. Aunque se han experimentado variaciones en la disparidad entre el PIB y el índice seleccionado para distintos países, la tendencia del movimiento del IBES, del GPI y del SNBI es altamente consistente. Esto es, hasta cierto punto el crecimiento de los sistemas macroeconómicos es beneficioso para el bienestar humano, pero pasado este punto, el crecimiento aparenta ser detrimental. Finalmente, luego de aplicar el concepto de ingreso y capital de Fisher para demostrar el fundamento y la formalidad teórica de los índices, presenta cuatro señalamientos importantes que provocarían una mayor aceptación y robustez de tales índices alternativos, a saber:

1. *El IBES y GPI deben ser suplementados por una cuenta satélite de capital natural para determinar si el nivel de bienestar económico cambiante es ecológicamente sostenible.*
2. *La lista de ítems NO es exhaustiva ya que no se incluyen muchos factores relacionados al bienestar, para lo cual recomienda sustituir ítems de menor valor incluidos en el cálculo por aquellos “claramente identificados como de mayor significancia para el bienestar”.*
3. *La sobre-dominación de algunos ítems que provoca que una pequeña variación en ítems dominantes provoquen grandes variaciones en el agregado. Se recomienda la descomposición de estos ítems dominantes.*
4. *Se asume que todo gasto de consumo personal contribuye al bienestar humano.*
5. *Los índices revelan información útil sobre las manifestaciones y los efectos inmediatos de las actividades pasadas y presentes, PERO revelan muy poco*

sobre el impacto futuro de las actividades actuales. Se recomienda un segundo índice que incorpore los costos y beneficios futuros de las acciones presentes y sugiere las técnicas de proyecciones de Asheim, Pezzey y Pezzey & Wiltage.

- 6. La necesidad urgente de un conjunto estandarizado de ítems y técnicas de valoración que permitan una comparación de bienestar más significativa entre naciones.*

La aportación principal de Lawn (2003) parte de la premisa de que solidificar el fundamento teórico de los índices como IPG y el IBES los valida de forma más robusta como indicadores alternativos en momentos en que las naciones del mundo necesitan con urgencia llevar a cabo la transición del ‘crecimiento’ hacia el desarrollo cualitativo de las sociedades, mejor conocido como desarrollo sostenible.

Índice de Mejor Vida (*Better Life Index – OECD*)

La Iniciativa de Mejor Vida de la OCDE busca promover “mejores políticas para una vida mejor”, en consonancia con la misión primordial de la OCDE. El BLI se enfoca en desarrollar estadísticas que capturen aquellos aspectos de la vida que son importantes para la gente y que le dan forma a la calidad de sus vidas. Partiendo de las recomendaciones de la Comisión para Medir el Desempeño Económico y el Progreso Social, la OCDE ha identificado once dimensiones esenciales para el bienestar, desde la salud y la educación hasta el ambiente, seguridad personal y satisfacción general con la vida, así como medida más tradicionales como el ingreso. Uno de los principales productos de la iniciativa es el “Índice de Mejor Vida”.

El Índice es una herramienta interactiva creada para insertar a las personas en el debate sobre el bienestar y, a través del proceso, aprender qué es lo más que importa para ellos. La herramienta invita a comparar el bienestar entre países de acuerdo a la importancia que se le dé a las once dimensiones del Índice:

1. *Comunidad*
2. *Educación*
3. *Medioambiente*
4. *'engagement' cívico*
5. *Salud*
6. *Vivienda*
7. *Ingresos*
8. *Empleos*
9. *Satisfacción de vida*
10. *Seguridad*
11. *Balance trabajo-vida*

Al ser un Índice interactivo, el usuario puede construir su propio instrumento lo cual ofrece una visión particular sobre cómo se ubican los países de acuerdo a las prioridades que establecen los propios ciudadanos. Las aportaciones ciudadanas sobre su valoración del bienestar puede proveer una perspectiva fresca e innovadora para evaluar, proponer e implementar políticas públicas sobre la “mejor vida” posible.

“Social Progress Imperative”: El Índice de Progreso Social¹¹³

La más reciente iniciativa, el Imperativo de Progreso Social (IPS), que incluye el Índice de Progreso Social (SPI, por sus siglas en inglés) y la Red de Progreso Social, es un esfuerzo sin fines de lucro originado en el 2012. La idea original de dicha iniciativa surge dentro del marco de la Agenda Global del Concilio de Filantropía e Inversión Social del WEF. En el año 2009, el Concilio propuso crear un nuevo índice inspirado en el Índice de Competitividad Global (GCI, por sus siglas en inglés), para fomentar la competencia entre naciones para mejorar el ambiente de innovación social de la misma manera que el índice de competitividad lo ha hecho con el crecimiento económico. En abril del año 2013, el Imperativo de Progreso Social lanzó por primera vez el SPI luego de más de dos años de investigación. Esta versión inicial cubre una muestra de 50 países en un esfuerzo por medir hasta qué punto qué países pueden proveer por las necesidades no-económicas de sus ciudadanos.

La misión del SPI es adelantar el bienestar humano a nivel global, combinando el desempeño social nacional e indicadores de capacidad con un enfoque de cooperación de líderes de diversos sectores de la sociedad que juntos puedan provocar cambios a gran escala. El Imperativo define el progreso social como “la capacidad de una sociedad de satisfacer las necesidades básicas de sus ciudadanos, establecer los cimientos que permitan a los ciudadanos y sus comunidades sustentar y mantener la calidad de sus vidas, y crear las

¹¹³ Porter, M., Stern, S., Artavia-Loría, R (2013). *Social Progress Index 2013*. Washington, DC: The Social Progress Imperative.

condiciones para que todos los individuos puedan alcanzar su máximo potencial.”¹¹⁴ El SPI está fundamentado en el principio de que lo que se mide guía las decisiones que tomamos. Midiendo las cosas que realmente importan a los ciudadanos – sus necesidades, su comida, refugio y seguridad; acceso a cuidados de salud educación y un medioambiente saludable; la oportunidad de mejorar sus vidas – el Imperativo pretende ser un intento por redimensionar el debate actual sobre desarrollo.

La iniciativa cuenta también con una red de organizaciones con el propósito de que utilicen el SPI para analizar los retos de desarrollo de sus países, que aporten a perfeccionar el modelo y que compartan las lecciones que les funcionan. Esta red de colaboradores, cuya función es facilitar la retroalimentación, la investigación local, el aprendizaje y la acción, comprende instituciones académicas y de investigación, *'think tanks'*, organizaciones del sector privado y sin fines de lucro, y organizaciones de desarrollo internacionales en los países que forman parte de la muestra. De igual manera, los colaboradores también ayudan a identificar políticas, instituciones, marcos legales y mecanismos de financiamiento que pueden estimular un progreso social más efectivo y eficiente, a través de comparaciones internacionales y promoviendo proyectos específicos de investigación entre la propia red de colaboradores.

¹¹⁴ *ibid*

En adición al SPI, y para comprender mejor cómo un país puede mejorar su habilidad de enfrentar los retos sociales y ambientales, el Imperativo trabaja en construir el Índice de Capacidad de Progreso Social para medir el potencial de las instituciones de un país (gobierno, empresas y sociedad civil) de contribuir a la innovación en el sector social, incluyendo su habilidad colaborar. Los dos índices, en conjunto, pretenden revelar los retos del país así como aquello que puede hacerse para mejorar las condiciones que propicien el empresariado social y la innovación. Finalmente, se espera que el resultado sea un mayor empresariado social efectivo, filantropía y programas de desarrollo; y estrategias de negocio más responsables.

La metodología para el SPI se desarrolló y refinó bajo el liderazgo del profesor Michael Porter de la Escuela de Negocios de la Universidad de Harvard, con la guía de los miembros de la Junta Asesora del Imperativo de Progreso Social. Los fundamentos conceptuales se derivan mayormente de los trabajos de Joseph Stiglitz, Amartya Sen y Jean-Paul Fitoussi. Buena parte del trabajo inicial que ha servido apoyo para la iniciativa y para el SPI lo llevó a cabo la Fundación Latinoamérica Posible de Costa Rica, incluyendo al Presidente Roberto Artavia Loría y su equipo.

El SPI pretende capturar el nivel de desarrollo social dentro de una sociedad particular y se compone de tres dimensiones generales: Necesidades Humanas Básicas, Fundamentos del

Bienestar y Oportunidad (**Figura 5**). Cada dimensión está desglosada, a su vez, en cuatro componentes subyacentes.

Figura 5: Índice de Progreso Social



Fuente: *Social Progress Index 2013*. Washington, DC: The Social Progress Imperative.

El SPI está explícitamente enfocado en los aspectos no-económicos del desempeño nacional. A diferencia de otros esfuerzos nacionales de medición el SPI trata el progreso social como un asunto distinto aunque influenciado por medidas económicas tradicionales como el PIB per cápita. Otros índices híbridos como el IDH o el Índice de Mejor Vida de la OCDE combinan indicadores económicos y sociales, confundiendo ambos aspectos. El objetivo del SPI es utilizar una metodología clara pero rigurosa que separe las dimensiones no-económicas del desempeño social.

El acercamiento del SPI se basa en una amplia línea de trabajo en la construcción de índices nacionales que miden y evalúan varios aspectos del desempeño social y económico. Sin embargo, el SPI encarna una variedad de decisiones metodológicas fundamentales:

1. *Enfoque en indicadores de resultados (output) más que en medidas de contribución (input)*
2. *Un marco holístico que consiste en tres dimensiones amplias de progreso económico, lo cual es la suma de cuatro componentes ponderados de forma equitativa*
3. *El cálculo de cada componente como la suma ponderada de una serie de medidas, determinando los pesos mediante un análisis de componentes principales (PCA, por sus siglas en inglés)*

Luego de una extensa revisión de literatura y según la disponibilidad de datos la metodología del SPI incorpora tres elementos arquitecturales, a saber: dimensiones, componentes e indicadores. Dentro de cada dimensión hay cuatro componentes únicos pero relacionados. Las dimensiones representan las amplias categorías conceptuales que definen el progreso social. El Índice se calcula como el promedio ponderado de la puntuación del país en cada dimensión. A su vez cada dimensión se calcula con un promedio ponderado de sus componentes. Cada componente está conformado por un conjunto de indicadores que miden la mayor cantidad de aspectos válidos posibles. Estos indicadores se agregan utilizando un promedio ponderado para el cual cada peso es determinado por un análisis de factores, a saber:

1. $SPI = 1/3 \sum_d Dimension_d$
2. $Dimension_d = 1/4 \sum_c Component_c$
3. $Component_c = \sum_i (w_i * indicator_i)$

El resultado de este proceso de dos años, dirigido por un grupo de expertos y académicos, sintetiza un amplio acervo de investigación que enfatiza la importancia de moverse “más allá del PIB” e identifica los elementos sociales y ambientales del desempeño de las sociedades.

El marco de referencia del SPI se deriva de una amplia gama de fuentes en economía, sociología, ciencias políticas e historia. Fundamentalmente, se deriva del trabajo trascendental de Amartya Sen enfocado en el rol de las capacidades - lo que los individuos están capacitados para hacer (Sen, 1985 en Porter, 2013) – además de investigación más contemporánea sobre el rol de las instituciones en moldear el desempeño económico y social (North, 1990; Acemoglu y Robinson, 2012 en Porter, 2013).

Basado en un amplio y diverso cuerpo de análisis, el SPI sintetiza tres distintas, pero interrelacionadas, preguntas que, en conjunto, ofrecen una mirada más profunda al nivel de progreso social:

- 1. ¿Puede el país proveer las necesidades más esenciales de sus ciudadanos?*
- 2. ¿Están habilitados para los individuos y comunidades los pilares necesarios para mejorar y sostener su bienestar?*
- 3. ¿Existe oportunidad para todos los individuos de alcanzar su máximo potencial?*

Cualquier evaluación de progreso social debe comenzar indicando si la sociedad está capacitada y dispuesta a proveer las necesidades básicas de sus ciudadanos, incluyendo alimentación adecuada y cuidado médico básico, servicios sanitarios, vivienda y seguridad personal. Esto puede representar un reto en países en vías de desarrollo, y en ocasiones incompleto inclusive en países desarrollados. Mientras que las necesidades básicas son el foco predominante de investigación en la economía del desarrollo, una segunda dimensión

de progreso social capturaría si una sociedad provee los pilares necesarios para que los ciudadanos puedan mejorar sus vidas.

Finalmente, cualquier discusión sobre progreso social debe incluir no sólo si los ciudadanos pueden mejorar sus vidas, sino también si tienen la libertad y oportunidad de tomar sus propias decisiones. Derechos (personales), libertad personal y de elección, un ambiente de tolerancia e inclusión, y acceso a educación avanzada, todos factores que contribuyen al nivel de oportunidad dentro de una determinada sociedad. El SPI refleja esas tres diferentes, pero interrelacionadas, dimensiones. Por lo tanto, como un asunto empírico, no se juzga a priori ninguna de estas dimensiones como superior a las demás; como tal, el SPI es pues un promedio simple de las tres dimensiones de progreso social.

4.3 Construyendo capacidad estadística: Instrumental al proceso de desarrollo de indicadores

Las estadísticas juegan un papel vital en el desarrollo mundial y en la reducción de la pobreza. El poder de las estadísticas se reconoce en su capacidad de uso en las etapas de diseño, implementación y monitoreo de políticas nacionales. Un sistema de estadísticas confiables describe la realidad diaria de la vida de las personas. Esta información provee la evidencia requerida para desarrollar y monitorear políticas de desarrollo efectivas, además de destacar y señalar donde más se necesitan los recursos y provee los medios para monitorear el progreso y evaluar el impacto de las distintas políticas. Construir buenas estadísticas permite mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en el proceso de

legislación, ambos aspectos esenciales para la buena gobernanza, permitiendo a los electores juzgar el éxito de las políticas gubernamentales y pedir cuentas a su gobierno por tales políticas. Las buenas estadísticas son esenciales para ‘gerenciar’ la provisión efectiva de servicios básicos.

Debido a que los recursos en países en vías de desarrollo son limitados, un buen sistema de estadísticas es necesario para garantizar que los recursos disponibles destinados al desarrollo sean utilizados de la manera más eficiente posible. Aquellos países que más necesitan estadísticas son precisamente aquellos con recursos más limitados para desarrollarlas, pues la inversión en estadísticas tiene un rendimiento positivo (se paga a sí misma) multiplicador al mejorar la forma en que se asignan los recursos de la sociedad. Reconocer el rol crítico de las estadísticas es una cosa; hacer algo al respecto es otra. Aún se necesita mucho por hacer para asegurar el mejor uso de mejores estadísticas como parte de un ambiente que propicie el desarrollo.

En la mayoría de los países en desarrollo los recursos financieros para desarrollar estadísticas eficientes y efectivas son limitados, por lo que esto puede ser facilitado a través del diseño e implementación de planes estadísticos estratégicos, alineados con estrategias y marcos de política nacional más amplios. La interacción de ambos procesos – el desarrollo planes estadísticos y de marcos de política nacional más amplios – pueden ofrecer la clave para una planificación estratégica del desarrollo y la consecución de objetivos económicos, sociales y políticos de corto, mediano y largo plazo.

CAPÍTULO V

Mapas de Ruta para Planificar el Desarrollo: El Cuadro de Mando Integral (CMI) y los indicadores de desarrollo y progreso social

“What gets measured, gets done”

Peter Drucker

Introducción

Las mejores prácticas indican que el desarrollo económico debe ser guiado por una estrategia bien definida como parte de un plan de desarrollo más amplio que incluya componentes sociales y medioambientales (Swinburn, Goga y Murphy, 2006). Buena parte de lo que sucede con las economías regionales es el resultado de las complejas interacciones entre numerosos actores que no se comprenden lo suficiente como para permitir una estrategia de planificación bien informada y delineada (Osama, 2006). Esto, en conjunto con la inhabilidad de medir el éxito o el fracaso de las estrategias de desarrollo económico, niega la posibilidad de afinar, adaptar y aprender de dichas estrategias y por ende, fomentar el progreso y el bienestar social.

No sólo se trata de emprender un proceso de planificación del desarrollo económico sino también llevar a cabo la implementación, evaluación y justificación de los planes propuestos. Un elemento fundamental en la planificación estratégica del desarrollo es el adoptar un sistema de métricas de desempeño que ayude a precisamente presentar una historia coherente sobre la estrategia de desarrollo económico delineada para el país y sus impactos económicos, sociales y medioambientales.

Durante décadas la economía de Puerto Rico ha carecido de una política pública de desarrollo económico y social planificada y ordenada, enmarcado en la ausencia de planes estratégicos de corto, largo y mediano plazo y en la incapacidad de las administraciones políticas de articular dicha visión.

El problema económico y social de Puerto Rico en la actualidad se puede sintetizar en la siguiente cita del Director de Política Pública del Centro para la Nueva Economía de Puerto Rico, Sergio Marxuach¹¹⁵:

“Puerto Rico tiene un problema y es que no tenemos un plan estratégico de desarrollo económico. [...] Aquí lo que falta es la ejecución de un plan coherente...”

Sólo el plan de industrialización “Operación Manos a la Obra”, concebido en los 50’ como el modelo de desarrollo económico que transformaría la economía de Puerto Rico, constituye una aproximación histórica al paradigma de planificación estratégica. Lo que ha faltado es el aspecto global, integral y holístico del proceso: el diseño deliberado y consciente de una estrategia abarcadora que recoja el propósito colectivo del país (Negrón, 1987). Eso, en conjunto con el estado delicado del sistema de estadísticas económicas del país, según sería descrito en el Capítulo III de esta investigación, dificulta articular cualquier intento de reactivación de la economía.

¹¹⁵ Hernández, Yanira. “La clave es crear empleos”. *Periódico El Nuevo Día*, Puerto Rico Hoy. 21 de abril de 2011.

En este capítulo discutiremos algunas experiencias internacionales sobre cómo se han utilizado las nuevas visiones de la planificación estratégica del desarrollo económico a nivel nacional y local integrando las agendas estratégicas, así como la inclusión de indicadores de progreso económico y bienestar social en dichas agendas como complemento en el diseño de un mapa de ruta estratégica que sirva de metodología para la elaboración de un plan estratégico de desarrollo económico para Puerto Rico a la altura del Siglo XXI.

5.0 Planificación estratégica para el desarrollo: Apuntes

La planificación estratégica es una actividad de gerencia organizacional utilizada para fijar prioridades, enfocar la energía y los recursos, fortalecer las operaciones, asegurar que los empleados y demás '*stakeholders*' trabajen hacia objetivos comunes, establezcan acuerdos alrededor de resultados esperados, y evalúen y ajusten la dirección de la organización en respuesta a un ambiente siempre cambiante¹¹⁶. Una planificación estratégica efectiva articula no solo hacia dónde se dirige la organización y las acciones necesarias para lograr sus objetivos, sino cómo la organización sabrá si ha alcanzado el éxito.

Existen un sinnúmero de marcos teóricos y metodologías para la planificación estratégica. Aun cuando no existen reglas absolutas respecto al marco correcto, la mayoría de ellos sigue un patrón similar y comparten atributos similares. Muchos giran alrededor de unas etapas básicas:

¹¹⁶ "The Basics of Strategic Planning". Balance Scorecard Institute – Strategy Management Group.

1. Análisis o evaluación, donde se desarrolla el entendimiento sobre la ambientes internos y externos del momento.
2. Formulación de la estrategia, donde se desarrolla una estrategia de alto nivel y se comienza a documentar un plan estratégico organizacional básico.
3. Ejecución de la estrategia, donde el plan de alto nivel se traduce en un plan operacional e ítems de acción.
4. Evaluación o sostenimiento / fase de manejo, donde se da un proceso continuo de refinamiento y evaluación del desempeño, cultura, comunicaciones, reporte de datos y otros asuntos de gerencia estratégica.

La gerencia estratégica es una colección exhaustiva de actividades y procesos continuos que utilizan las organizaciones para coordinar sistemáticamente y alinear los recursos y acciones con la misión, visión y estrategia a lo largo de la organización. Las actividades de gerencia estratégica transforman un plan estático en un sistema que provee retroalimentación al proceso de toma de decisiones y permite la evolución y crecimiento del plan a medida que las circunstancias de la organización van cambiando. El plan estratégico es el documento utilizado para comunicar a la organización los objetivos organizacionales, las acciones que se necesitan para alcanzar tales objetivos y todos los elementos críticos que se desarrollan el ejercicio de planificación. Su más reciente evolución lo es la agenda estratégica, la cual comprende un mapa estratégico y un Cuadro de Mando Integral (CMI), como explicaremos más adelante.

Las teorías de planificación estratégica se desarrollaron y transformaron en herramientas microeconómicas por investigadores y estudiosos que perfeccionaron este instrumento y su metodología (Elizalde, 2003). El concepto de planificación estratégica, como se conoce actualmente, surge en los 80' en la Escuela de Negocios de la Universidad de Harvard y fue aplicado en primer lugar en la empresa privada con el propósito de alcanzar un alto grado de competitividad en el mercado. Hoy día, esta herramienta ha servido para elaborar planes de desarrollo económico (nacionales y regionales) que utilizan métodos participativos, trabajan las debilidades y fortalezas de un territorio y trazan los lineamientos estratégicos para que sean economías competitivas.

5.1 El Cuadro de Mando Integral (CMI) como herramienta estratégica de planificación y desarrollo económico: Experiencias Internacionales

Uno de los mecanismos de planificación estratégica de reciente adopción en la planificación del desarrollo económico es el Cuadro de Mando Integral, siendo la Confederación Industrial de Brasil el primer grupo pan-empresarial en crear una agenda estratégica en el año 2004 (Ribeiro-Coutinho y Mangels, 2007). Países como la República de Botswana le siguieron en el año 2005¹¹⁷. El CMI es un “modelo de negocio que ayuda a las organizaciones a transformar la estrategia en objetivos operativos, de forma que se potencie la consecución de resultados de negocio a través del alineamiento estratégico de los

¹¹⁷ En el 2005 Botswana creó la Agenda Estratégica Nacional para alcanzar su Visión 2016, enmarcando el Plan de Desarrollo Nacional para el cual cada uno de los 26 ministerios de gobierno diseñó su propio mapa estratégico y los enlaces verticales con la estrategia nacional.

comportamientos de las personas claves en la compañía. Kaplan y Norton desarrollaron el CMI desde una perspectiva estratégica como marco para la acción ya que éste permite vincular la visión y la estrategia con las acciones diarias. El CMI se origina en 1992 producto de un artículo de los expertos David Norton y el Dr. Robert Kaplan publicado en el *Harvard Business Review*. Kaplan y Norton argumentaban que existía una predominancia de métricas financieras para medir el desempeño organizacional. Entendieron que era necesario medir dicho desempeño de una manera más balanceada que tomara en cuenta las dimensiones adicionales que son críticas para el éxito de una empresa. El CMI original utilizaba cuatro dimensiones, llamadas perspectivas de desempeño, para evaluar el desempeño de la empresa: financiera, consumidores, procesos internos y crecimiento y aprendizaje. A partir de ese momento, el CMI ha pasado por grandes transformaciones evolucionando de un sistema de indicadores de desempeño a un sistema de comunicación que provee una conciencia estratégica y, últimamente, a ser el punto focal de la planificación estratégica de la organización y de las actividades de medición de desempeño (Osama, 2006).

Han surgido diversos mecanismos de gobernanza y muchos gobiernos han adoptado prácticas orientadas a resultados, tal es el caso de la agenda estratégica y el CMI. Como una variante del marco clásico del CMI, la agenda estratégica comprende un mapa estratégico y un CMI. Las agendas estratégicas tienen mayor potencial de promesa para el desarrollo social y económico de naciones emergentes y en vías de desarrollo. Esto es porque se identifica una visión social y su correspondiente conjunto de objetivos a largo plazo, 'targets' y acciones en un marco que puede ser creado tanto desde dentro del gobierno como desde afuera por una coalición de interesados ('*stakeholders*').

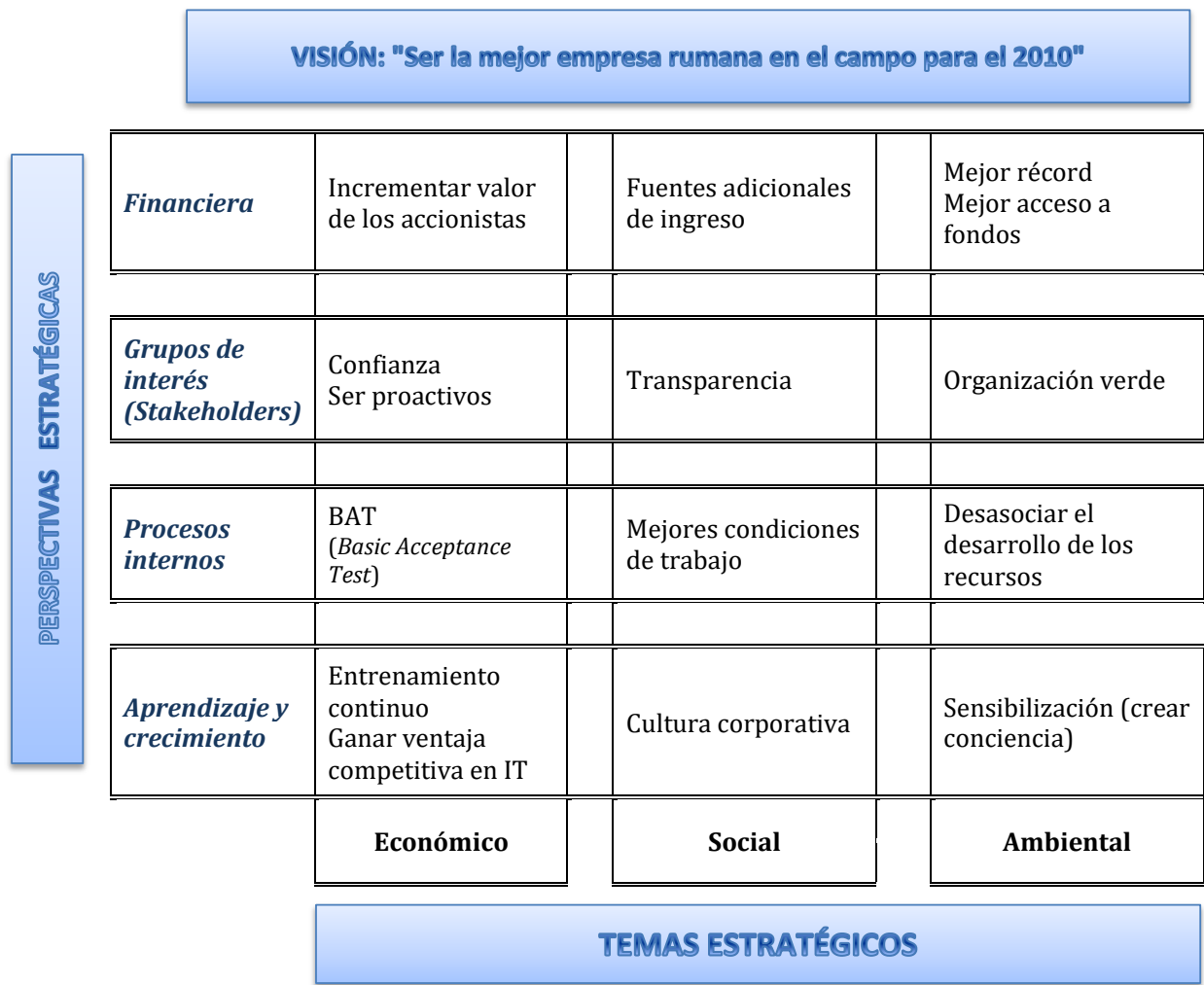
Nicolau, Constantin, Teoderescu y Teoderescu (2007) presentan un intento de adaptar la visión del CMI hacia la preparación de las empresas rumanas para lograr la consecución de la estrategia de desarrollo sustentable de la Unión Europea. El Consejo Europeo de Lisboa estableció en su momento un nuevo objetivo estratégico para las décadas futuras: hacer de la Unión Europea (UE) la economía del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de lograr crecimiento económico sustentable como más y mejores trabajos, y una mayor cohesión social” de cara al 2010. Debido a que el desarrollo sustentable es una de las prioridades de la Unión Europea, dicha estrategia demanda de un enfoque integrado en el cual los objetivos económicos, sociales y ambientales sean alcanzados de forma simultánea. La estrategia de desarrollo sustentable de la UE está fundamentada en el principio de que los efectos de las políticas económicas, sociales y ambientales deben ser evaluados de forma coordinada y deben tomarse en consideración dentro del proceso de toma de decisiones. El Consejo Europeo identificó una serie de objetivos y medidas dentro de los cuatro dominios prioritarios de la política futura de desarrollo de la UE: disminución del efecto del cambio climático; un compromiso de desarrollo sustentable; salud pública; y un manejo más responsable de los recursos naturales. A la luz de esta estrategia, los autores nos indican la importancia de repensar la estrategia de desarrollo económico, pues ya no es posible continuar utilizando soluciones parciales a problemas específicos de acuerdo a como éstos ocurran, por lo que una estrategia coherente debe ser implementada. Los autores entonces proponen la implementación del CMI como sistema de apoyo integrado para el desarrollo sustentable de las compañías industriales en Rumanía de cara a la consecución de los objetivos ambientales en la política de desarrollo de la UE. Las compañías rumanas

enfrentaban el reto, y la oportunidad, de transformar sus estructuras obsoletas ya que la Estrategia de Lisboa tenía intenciones de transformar la UE en un plazo de tiempo corto en la economía de conocimiento más avanzada e innovadora en el mundo. Debido a que los documentos oficiales de la UE mencionan el CMI como la principal herramienta gerencial y vector de comunicación¹¹⁸, los autores llevan a cabo el estudio conducente a investigar el conocimiento de los altos ejecutivos y gerentes rumanos sobre el CMI, sus prácticas gerenciales, la cultura corporativa y su apertura a nuevas técnicas de gerencia para evaluar el potencial de adopción e implementación. El CMI propuesto por los autores sugiere evaluar las perspectivas presentadas por el CMI clásico a lo largo de los tres temas concernientes al desarrollo sustentable y proponen el desarrollo de un mapa estratégico como el representado en la **Figura 6**.

Aunque es un estudio corto, para propósitos de nuestra investigación ofrece dos puntos valiosos importantes: (1) la vinculación de una sistema gerencial/decisional estratégico coherente con la consecución de los objetivos estratégicos de desarrollo económico sustentable, y (2) en términos procesales, sienta las bases para elaborar un CMI básico pero que, al incluir los tres pilares del desarrollo económico sustentable, puede ser aplicado a la hora de diseñar una estrategia de desarrollo económico a nivel nacional.

¹¹⁸ "European Environmental Agency Strategy, 2004-2008". Copenhagen, Dinamarca. 2003.

Figura 6: Mapa estratégico (Nicolau, et al)



Un artículo más amplio sobre el uso del CMI para medir la estrategia de desarrollo económico lo es el realizado por Osama (2006), donde destaca el reto de encontrar medidas accionables y significativas para medir el desempeño de las estrategias y políticas de desarrollo económico. Además de planificar una estrategia o política de desarrollo económico, es importante la implementación de los planes, evaluar continuamente los

esfuerzos y justificarlos demostrando el valor a las comunidades. Para que esto sea posible, plantea Osama, es necesario la instauración y/o adopción de un sistema de medición de desempeño bien definido y que provea ideas creíbles, significativas y accionables sobre el éxito o fracaso de las estrategias desarrollo económico que desarrollemos. Según el autor, uno de los principales problemas al momento de la implementación de una estrategia de desarrollo es la medición. La elección de las métricas correctas es importante, pero lo es aún más el reconocimiento de la dificultad de construir un marco o estructura general dentro del cual las métricas seleccionadas deben ser organizadas para presentar una historia coherente sobre la estrategia de desarrollo de un país, región o comunidad en particular. Para poder construir tal estructura el autor plantea necesario responder una serie de preguntas medulares:

1. *¿Qué se constituye como éxito en el desarrollo económico y cómo debe medirse?*
2. *¿Son suficientes las métricas simples o deben desarrollarse medidas compuestas más complejas?*
3. *¿Cómo deben ser organizadas dichas métricas en un sistema de medida que provea una guía a de acción a los protagonistas claves del desarrollo?*
4. *¿Cómo la información que se extraiga de tal sistema de medida de desempeño debe ser utilizada?*
5. *¿Cómo han de ser balanceadas las distintas métricas? (indicadores líderes v. indicadores de rezago, medidas cualitativas v. medidas cuantitativas, etc.)*

Tales respuestas continúan siendo un reto y minan la exitosa implementación de las más cuidadosas estrategias. En un estudio sobre organizaciones de desarrollo económico conducido por la Universidad de Brigham Young en el 2004 citado por Osama, sólo 20% de los profesionales entrevistados indicaron que las medidas de desempeño eran efectivas en incrementar la conciencia sobre los resultados de los programas de desarrollo y el ajuste de

estrategias. La falta de una utilidad percibida sobre medidas de desempeño puede explicarse, explica Osama, en parte por la ausencia de un marco organizativo que transforme todas las métricas de desempeño (*Data*) en guías exhaustivas y accionables (*Información*), y lleve a aprender sobre la economía del país o región y las multifacéticas relaciones entre los distintos actores de la economía (*Conocimiento*). A menudo los desarrolladores de política pública y económica fallan en entender las relaciones intrincadas entre los varios actores políticos, económicos y sociales que intervienen entre sus acciones y sus resultados. La evaluación del desempeño debe, por consiguiente, generar conocimiento a medida que consume información e iterativamente mejora nuestro entendimiento de cómo nuestras economías responden a nuestras acciones. Para lograr este sistema comprensivo de medición de desempeño y ejecución, el autor propone la aplicación del CMI y el uso de sus dimensiones de desempeño organizacional. Según el planteamiento de Osama, esta aplicación será adoptada por organizaciones de desarrollo económico (públicas o privadas), de acuerdo a su estructura organizativa. Osama hace especial énfasis en la accionabilidad, y nos lanza la advertencia de lo que parece ser una práctica no-saludable en muchas organizaciones públicas y privadas al adoptar un CMI cuyo único resultado son fases meramente declarativas no siendo capaces de traducir las estrategias en acciones concretas. El punto focal de su trabajo es la definición y aplicación de los conceptos del CMI básico a la arquitectura particular de la organización que bien podría ser, en el caso de Puerto Rico, una organización no-gubernamental (ONG) multisectorial o el Departamento de Desarrollo Económico y Comercio (creado en 1994) que es el ente gubernamental encargado de implantar y supervisar la ejecución de la política pública sobre el desarrollo económico de Puerto Rico en los diversos sectores productivos. La estructura genérica del CMI propuesto

por Osama provee a nuestro estudio un referente práctico para utilizar el CMI como herramienta integral de desarrollo de estrategias, monitoreo e implementación, al definir cada uno de los componentes desde la perspectiva de una organización de desarrollo económico.

Un estudio interesante sobre aplicabilidad del CMI al aspecto de desarrollo desde la perspectiva de una región específica lo es Banda-Cheuquepán (2005). En su tesis de maestría en Desarrollo Rural de la Universidad Austral de Chile, el investigador aplicó los principios del CMI con el objetivo de identificar la hipótesis de planificación¹¹⁹ subyacente a un plan a nivel comunal, especialmente en planes relacionados al desarrollo rural, para poner a prueba y verificar la pertinencia y coherencia de los objetivos que se planteen en dicho plan de desarrollo. El estudio se abordó desde una perspectiva exploratoria y descriptiva fundamentada en el estudio de casos. Se revisó la aplicación del CMI en tres localidades cuyas características en común son la administración de un gobierno local y la puesta en marcha de planes de desarrollo utilizando el CMI como sistema de gestión estratégica, Su planteamiento principal es que, según la experiencia internacional, es posible trasladar la experiencia de gestión de valor en el desarrollo de ventajas competitivas de una empresa a las estrategias de desarrollo rural. El autor presenta el concepto de valor en una estrategia de desarrollo postulando la analogía entre los actores de una organización privada y los que se relacionan en un gobierno local:

¹¹⁹ “Cuando las personas son competentes y conocen la estrategia, entonces llevan adelante procesos eficientes y eficaces para atender la demanda de bienes y servicios de excelencia a través de los cuales se generan los rendimientos esperados para incrementar el valor económico de las inversiones”. (Kaplan, R. S., & Norton, D. P. *Strategy Maps*. Harvard Business School Press, 2004)

1. *Inversionistas ⇒ Electores: buscan maximizar el valor de su participación en el empresa/gobierno y esperan un uso adecuado de los recursos invertidos*
2. *Clientes ⇒ Comunidad: buscan un producto/servicio valorado por su calidad, condiciones de atención, oportunidad de entrega y, en general, por la satisfacción de necesidades*
3. *Empleados de la empresa ⇒ Funcionarios de gobierno: buscan valoración por medio de reconocimientos, clima laboral adecuado y oportunidades de desarrollo personal y profesional.*

Banda-Cheuquepán plantea a partir de esta comparación que el valor es creado en función de las personas y sus decisiones; por lo tanto, el modelo a utilizar para la gestión de valor de la organización debe reflejar las causas y efectos de tales decisiones. Para lograr este fin, pues, el modelo a aplicar es el CMI tal como lo hicieron las tres localidades en el estudio de casos. Las tres experiencias examinadas fueron: (1) Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallés, España; (2) Ayuntamiento de Charlotte (Carolina del Norte), Estados Unidos, y; (3) Estado de San Luis de Potosí, México. Para cada uno de los casos se revisó la relación causa-efecto entre las perspectivas de los CMI's en los tres casos analizados. Esta experiencia luego sería aplicada para definir las perspectivas que pudieran ser aplicables a estrategias de desarrollo rural en el caso de estudio propuesto por el autor relativo al "Plan de Articulación de Programas y Recursos de Desarrollo Económico" del Departamento de Desarrollo Rural de la Municipalidad de Negrete en Chile. Partiendo de los objetivos específicos del plan (que data del 2004) y de los estudios de caso previamente mencionados, el autor propuso unas perspectivas específicas (beneficio a la comunidad, gestión económica-financiera, procesos internos, y aprendizaje y conocimiento) para la Municipalidad de Negrete bajo las cuales se ordenaron los objetivos específicos del plan y se logró definir la hipótesis de planificación subyacente al Plan de Articulación, lo que permitió la construcción del CMI para el caso bajo

estudio. Su aportación principal para nuestra investigación es la metodología en dos vertientes: (1) para el propósito de nuestro estudio la metodología ha de ser exploratoria y descriptiva en esencia, y; (2) como metodología a explorar para el desarrollo de un CMI para el caso de Puerto Rico, antes y durante el proceso de propuesta del modelo de desarrollo económico y su correspondiente plan estratégico.

A continuación examinamos tres casos de adopción del Cuadro de Mando Integral como mapa estratégico para dirigir sus esfuerzos de planificación del desarrollo económico: Barbados, Ciudad del Cabo y la ciudad de Charlotte.

Barbados

Un caso muy cercano a Puerto Rico por su posicionamiento geográfico y características diversas lo es Barbados. Una de las economías caribeñas más exitosas y desarrolladas, Barbados desarrolló en el 2005 un Plan Estratégico Nacional. Brenda Pope, socia de la firma KPMG-Barbados, en un artículo de marzo de 2011 examina el desarrollo exitoso del CMI (*ANEJO B*) o mapa estratégico para adelantar (ejecutar) la visión de país desarrollada en el plan nacional de Barbados y los resultados exitosos que han tenido en la ejecución de los objetivos estratégicos en términos económicos, sociales y de competitividad. Según Pope en años recientes un número de países, incluyendo Brasil y Filipinas, ha utilizado la agenda estratégica del CMI como nuevos mecanismos de gobernanza. Dicha agenda estratégica identifica una visión social con su correspondiente conjunto de objetivos de largo plazo, metas y acciones que envuelven una amplia gama de actores sociales que colectivamente articulan esa visión común y definen un sistema para manejar y medir el progreso y fijar

responsabilidades. En el caso de Barbados, el Plan Estratégico Nacional 2005-2025 establece la visión que se ha fijado para el 2025: “Una sociedad completamente desarrollada que es próspera, socialmente justa y globalmente competitiva.” Dicho plan estratégico no sólo identifica los objetivos y estrategias necesarias para alcanzar esa visión sino que provee metas e indicadores detallados para medir el progreso y el desempeño durante el ‘viaje’ de desarrollo (Pope, 2011). El Plan Nacional incluye un CMI implícito que toma la forma de Matriz de Planificación y recoge los seis objetivos estratégicos nacionales (*Espíritu de la Nación; Nueva Gobernanza; Construyendo el Capital Social; Infraestructura Física y Ambiente; Prosperidad y Competitividad; La Marca Global de Barbados*) con sus respectivos ‘targets’ y estrategias, y cuatro objetivos sectoriales (*Sector Económico; Sector Social; Sector de Infraestructura y Ambiente; Sector de Gobernanza*) empotrados en los seis objetivos estratégicos nacionales. El flujograma estratégico de la Matriz se define y resume en el mapa estratégico o CMI que permite resaltar el foco y la importancia que el país ha puesto en las bases críticas de desarrollo que sostienen los procesos y actividades necesarios para que Barbados continúe el viaje de desarrollo para alcanzar sus objetivos de largo plazo al 2025. Pope resume los logros concretos recientes de este proceso estratégico para Barbados y la consecución de sus objetivos: (1) el Programa de Desarrollo de la ONU lo coloca al tipo de los países en vías de desarrollo por su alto Índice de Desarrollo Humano; (2) es el país #43 en el Índice de Competitividad Mundial 2010-11 del *World Economic Forum* (de una posición #50 en el 2007-08); (3) Transparencia Internacional coloca a Barbados en los primeros 20 países libres de corrupción a nivel mundial; (4) identificado como uno de los mejores 100 lugares del mundo para vivir y trabajar. Sin embargo, Pope puntualiza que hay áreas críticas de desarrollo cuyo foco necesita ser renovado para mejorar su desempeño si Barbados quiere

retener su liderazgo en la región caribeña. Finalmente, Pope destaca que Barbados ha logrado articular mediante su Plan Estratégico Nacional y el mapa estratégico que se deriva de este y le complementa, los resultados que el país desea, así como los 'drivers' de tales resultados.

Ciudad del Cabo - Suráfrica

El caso de Ciudad del Cabo en Suráfrica, es un tanto diferente pues su propuesta de una estrategia de desarrollo económico más que un plan es un documento inicial de discusión elaborado por la Gerencia de Desarrollo Económico y Turismo en el 2001 para ser presentado ante el Comité Ejecutivo del Concilio de la Ciudad. Contrario al caso de Barbados, cuyo CMI está implícito en el Plan Nacional, Ciudad del Cabo propone como herramienta estratégica, e incluye de forma explícita, una serie de CMI's claramente definidas, los cuales se integran en un CMI general (*ANEJO C*). El documento servirá a los efectos de contribuir en los siguientes aspectos: (1) en una estrategia futura de desarrollo para la Ciudad; (2) en un Plan de Desarrollo Integrado a cinco años; (3) en el plan de negocios y presupuesto del 2001-02. Dicho documento de trabajo expone que aunque Ciudad del Cabo está experimentando un crecimiento por encima del promedio, enfrenta serios retos para controlar el alto y creciente desempleo y la pobreza. Para enfrentar el reto de diseñar una visión estratégica de desarrollo económico, el Concilio adopta una visión corporativa y propone cuatro temas estratégicos para alcanzar la visión:

1. *Proveer liderazgo*
2. *Construir competitividad global*
3. *Asegurar oportunidades económicas para todos*
4. *Proveer un ambiente empresarial 'amigable'*

La estrategia es entonces delineada a lo largo de una serie de CMI's provisionales propuestos los cuales fueron desarrollados para la Ciudad como un todo y para cada uno de los conglomerados funcionales principales: (1) apoyo sectorial; (2) apoyo empresarial; (3) turismo; (4) mercadeo de inversión; (5) desarrollo de propiedad. Cada CMI está configurada según el método básico propuesto por Kaplan-1996 con una visión definida, enfocado en las cuatro perspectivas estratégicas (Financiera, Clientes, Procesos Internos, Comunicación y Aprendizaje), con sus correspondientes objetivos estratégicos por tema, métrica para cada uno, metas específicas y las correspondientes iniciativas para lograr dichas metas. El Concilio explica que adoptar el enfoque del CMI le proveerá a la Ciudad una serie de ventajas como herramienta de planificación estratégica y manejo de desempeño entre las cuales menciona las siguientes: (1) el enlace de la estrategia con manejo de implementación y desempeño; (2) el ciclo de cuatro pasos del CMI¹²⁰ parea perfectamente con el ciclo anual del Plan de Desarrollo Integrado del gobierno local; (3) basado en resultados y enfocado en los actores del proceso; (4) permite a las unidades de 'negocio' (re)alinearse y (re)enfocarse. Finalmente, el documento de trabajo resalta que aun cuando el enfoque del CMI es y ha sido efectivo en la experiencia de otros países o regiones, el mismo requiere de un serio compromiso en tiempo, recursos y esfuerzo para que sea exitoso. Según el Concilio, al recomendar la adopción del CMI u otro sistema similar de manejo de desempeño, su implementación exitosa necesitará de un compromiso corporativo y gerencial de todos los actores con el CMI, y de un mayor y constante debate y consenso dentro del proceso de cambio de la Ciudad.

¹²⁰ Ciclo del CMI: clarificar y traducir la visión y la estrategia, comunicar y enlazar, planificar y fijar metas, retroalimentación estratégica y aprendizaje.

Charlotte – Carolina del Norte, EEUU

La Ciudad de Charlotte (Carolina del Norte, EEUU) provee una experiencia singular para el caso de Puerto Rico. La Ciudad de Charlotte ha tenido una larga tradición de medición de desempeño, siendo la primera en instituir la Gerencia por Objetivos en 1972. En 1994, la Ciudad comenzó la implementación del CMI, un modelo de gerencia de desempeño que, como habíamos indicado previamente, reta a las organizaciones a evaluar su éxito y logros a través de cuatro perspectivas diferente: financiera, consumidores, procesos internos, y aprendizaje y crecimiento. Desde entonces ha sido reconocida como el primer gobierno en utilizar el modelo CMI en el mundo, y el que por más tiempo lo ha utilizado.

La Oficina de Presupuesto es responsable de administrar el proceso de planificación estratégica, cuyo acercamiento adoptado por la ciudad consiste de:

- 1. Identificar la estrategia organizacional basada en las áreas focales del consejo de la ciudad*
- 2. Transmitir y comunicar la estrategia a través del CMI*
- 3. Implementar la estrategia de acuerdo al Plan Operacional Estratégico*

Eagle (2004) discute la evolución del desarrollo de estrategias y medición del desempeño de la ciudad con énfasis en las lecciones aprendidas luego de más de 10 años de utilizar el modelo de CMI. La misma, desarrollada para el sector privado en un esfuerzo por crear un balance entre las medidas de desempeño organizacional y los resultados financieros – entre

otros factores críticos para el éxito – ha sido adaptada por el sector público y por numerosos gobiernos locales para diversos propósitos.

La historia de Charlotte está caracterizada por la constante innovación, desde implementar y utilizar el CMI hasta enfrentar los más recientes retos de enlazar las estrategias de la Ciudad con la asignación de sus recursos fiscales y humanos. Luego de muchos años de llevar a cabo un proceso de reestructuración, se hizo patente la necesidad de un sistema de gerencia de desempeño más estratégico y orientado a resultados. La Ciudad estaba lista para ir más allá de medir meros “outputs” en dirección a un sistema que pudiera proveer datos accionables sobre eficiencia y efectividad. De igual manera, buscaron que sistema de gerencia de desempeño facilitara la transformación a un gobierno enfocado por una misión, es decir, enfocado en definir objetivos estratégicos en función de los resultados para la comunidad. Charlotte adoptó el CMI como herramienta para mover la Ciudad en esta dirección (*ANEJO D*).

El uso del CMI se benefició de los esfuerzos previos de la Ciudad para mejorar su proceso de fijación de prioridades. El Consejo de la Ciudad definió cinco temas, los cuales llamaron “áreas de enfoque”, a saber: (1) seguridad de la comunidad, (2) desarrollo de vivienda y comunitario, (3) reestructuración del gobierno, (4) transportación, y (5) desarrollo económico. Las áreas de enfoque se han mantenido sin cambios mayores desde 1990. El Consejo también tomó un paso adelante al crear los mecanismos institucionales para asegurar que los objetivos de cada área pudieran ser alcanzados. El equipo líder utilizó el plan estratégico de la Ciudad como fundamento para lo que se convertiría eventualmente en

el CMI y que incluiría 16 objetivos designados bajo la sombrilla estratégica de “*Crecimiento Smart*”. De esta manera las medidas de desempeño serían utilizadas para fomentar el progreso de la ciudad hacia la consecución de los 16 objetivos.

La experiencia de Charlotte con el CMI sugiere que pueden identificarse tres claves para articular la existencia de este tipo de acercamiento estratégico: (1) Debe haber apoyo a la estrategia, (2) la estrategia debe ser operacionalizable, y (3) la estrategia debe ser comunicada. Podemos añadir una cuarta clave que, a nuestro entender, es más importante aun: establecer la conexión entre estrategia y asignación de recursos es fundamental tanto para la consecución de la estrategia desde las organizaciones de servicio público envueltas, para desarrollar un presupuesto fiscal efectivo como para lograr los objetivos económicos y sociales reflejados en la política pública de la ciudad.

Debido al impacto acumulativo de la incertidumbre en la economía y las reducciones presupuestarias, es aun más importante que nunca que los recursos limitados con los que cuenta el gobierno sean asignados de tal manera que puedan maximizarse para cumplir con tales objetivos. El CMI, entonces, se convierte en una herramienta crítica para desarrollar las peticiones presupuestarias destinadas a este esfuerzo de política pública.

Implementar la planificación estratégica no es tarea fácil, pero debe ser uno de los factores más importantes para determinar como la agencia del servicio público responde a las necesidades del colectivo social y se prepara para el futuro. Una lección importante es

que los gobiernos no deben esperar hasta haber diseñado el sistema de gerencia perfecto para empezar a institucionalizar su estrategia organizacional a lo largo y ancho.

Actualmente, la Ciudad de Charlotte continúa publicando en su sitio web (<http://charmeck.org/city/charlotte/Budget/Pages/default.aspx>) todos sus reportes presupuestarios y de desempeño operacional y organizacional para beneficio de sus ciudadanos e incluye su plan estratégico de inversión comunitaria a cinco años.

5.2 Indicadores de desarrollo y bienestar como guías planificación estratégica: el Índice de Progreso Social en Paraguay, Colombia y Michigan

Como explicáramos en el Capítulo 4, El Índice de Progreso Social (SPI) es el primer modelo integral para medir el desempeño de las sociedades que no incluye el Producto Interno Bruto (PIB) ni otras variables económicas, pero las complementa. El mismo parte de la premisa de que un crecimiento económico enfocado en las condiciones de vida de las personas, que sea inclusivo y sostenible, debe ser la meta a seguir por parte de las sociedades enfocadas en el bienestar de sus ciudadanos. A esos efectos el SPI propone “un modelo de medición holístico que está siendo utilizado por líderes de gobierno, empresas y sociedad civil, para acelerar el progreso hacia sociedades con mejores niveles de bienestar humano.” (Porter, Stern, & Green (2015) en “*Índice de Progreso Social 2015 – Ciudades Colombia*”).

A continuación revisamos tres ejemplos de adopción del SPI como política pública para medir el desarrollo y progreso social, a nivel nacional (Paraguay), local (ciudades Colombia) y estatal (Michigan).

Paraguay

Paraguay se convirtió recientemente en el primer país en el mundo en adoptar oficialmente el Índice de Progreso Social como una medida de desempeño nacional, usando la información del Índice para evaluar las necesidades sociales de sus ciudadanos, y para informar y monitorear las decisiones de gasto e inversión social.

Además, a través del Grupo Impulsor del Índice de Progreso Social en Paraguay, el economista Michael Porter ha estado colaborando en la revisión del Plan Nacional de Desarrollo (PND) Paraguay 2030, y en septiembre del año 2013 comenzaron a desarrollar actividades con el equipo de Gobierno y del Grupo Impulsor con el objetivo de acompañar el proceso para la implementación del PND Paraguay 2030 y su monitoreo a través del Índice de Progreso Social¹²¹.

En términos del SPI, Paraguay ocupa el lugar 27 de 50 países, en ser evaluado en la versión del 2013 de SPI y ocupa el lugar 35 en términos del PIB per cápita. Su desempeño total en progreso social es mucho mejor de lo esperado a nivel de desarrollo económico.

Al desagregar la puntuación del SPI para Paraguay, el análisis muestra que aun con la oportunidad que representa el crecimiento económico que está experimentando Paraguay, no es suficiente para el progreso social. Tanto el gobierno, como los negocios y la sociedad civil necesitan trabajar juntos para adelantar el progreso social de Paraguay. Adoptando una

¹²¹ PARAGUAY EN EL ÍNDICE DE PROGRESO SOCIAL - <http://www.informepresidencial.gov.py/paraguay-en-el-indice-de-progreso-social>

estrategia de desarrollo balanceada que combine crecimiento económico con progreso social, Paraguay podría percibir un progreso rápido en los próximos años.

A estos efectos, el 5 de septiembre 2013 la delegación del SPI, bajo el liderazgo del Prof. Michael Porter, se reunió con el Presidente Horacio Cartes y siete de sus ministros para discutir las oportunidades que el SPI sugerían que Paraguay debía aprovechar para lograr un progreso social rápido. Así Paraguay pasa a ser oficialmente el primer país del mundo en adoptar el SPI como medida formal de su progreso nacional.

La red paraguaya conocida como el Comité Contraparte Local, es el grupo de organizaciones comprometidas a utilizar el SPI para transformar las prioridades de política pública de Paraguay e incluye las siguientes organizaciones:

- Gabinete Social del Gobierno Paraguayo
- Asociación Cristiana de Empresas
- DENDE (Desarrollo en Democracia)
- Fundación Paraguaya
- Fundación Bertoni
- Universidad Católica - MBA Program
- Fundación Avina
- Federación de Producción, Industria y Comercio de Paraguay (FEPRINCO)

La nueva administración del Presidente Cartes viene a darle continuidad a la iniciativa del Presidente Federico Franco¹²² de adoptar el SPI como la medida de éxito de algunos

¹²² El Presidente Federico Franco asumió la presidencia de facto en el 2012 luego de la destitución por Juicio Político del Presidente Fernando Lugo. Horacio Cartes asume la presidencia en agosto de 2013.

programas gubernamentales, según se desprende del memorando de entendimiento firmado por el Presidente Franco y el Imperativo en abril del año 2013, previo a las elecciones uruguayas.

A estos efectos, el 23 de diciembre de 2014 el Presidente de Paraguay, Horacio Cartes, firmó el Decreto 2794 (*ANEJO E*) presentando el Plan de Desarrollo Nacional (PND) 2030 que, al ser aprobado por el Congreso, guiará el desarrollo de Paraguay por los próximos 15 años. El PND delinea una serie de pasos y objetivos concretos que dirigirán la política económica, social e internacional del país. Este plan es producto de un proceso de consulta que inició en noviembre del año 2013 en el taller de “Socialización y Definición de prioridades del Plan de Gobierno del Paraguay”, organizado de manera conjunta por instituciones públicas y privadas. El taller contó con la participación de más de 400 actores de diversos sectores del gobierno, sociedad civil, eclesial, empresarial, campesinos y académicos. Un elemento clave del plan para reformas amplias es la manera innovadora en que el país medirá y monitoreará su desarrollo: el SPI.

Según uno de los principales portavoces del progreso social en Paraguay, Raul Gato de la Fundación Avina, la aspiración es evolucionar de una visión pura de gasto presupuestario a una de medir el progreso social que tales inversiones del gasto generan en la población.

Este ambicioso plan utilizará el SPI para guiar formalmente las inversiones sociales del país. El mismo surgió de un amplio consenso social sobre la visión del futuro del país. Involvió líderes de todo el país incluyendo activistas sociales, académicos, empresarios y

políticos. El Presupuesto de Gobierno para el 2015 ha sido diseñado con las 12 prioridades identificadas en el Plan de Desarrollo Nacional 2030, y ya ha sido discutido y aprobado por el Congreso Nacional. El Plan de Desarrollo Nacional es un “evento único en la historia” de Paraguay y contempla que “[p]ara monitorear la eficiencia del gasto público y el efecto que el mismo está generando en la población, se utilizará la metodología propuesta por el Índice de Progreso Social. Esta metodología mide exclusivamente resultados en temas sociales y ambientales, de manera multidimensional, lo que ofrecerá un completo panorama del avance del progreso social en el país y lo pondrá en un adecuado contexto internacional.”¹²³

Colombia

En septiembre del 2015, la Red de Progreso Social Colombia¹²⁴ presentó el Índice de Progreso Social Ciudades como una herramienta práctica y flexible para obtener los datos críticos que permitan monitorear el progreso de las ciudades colombianas en el desafío de lograr el nuevo Objetivo de Desarrollo Sostenible de la ONU: “crear espacios urbanos inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles hacia el 2030”. El objetivo fundamental es invertir en el progreso social tal que se haya logrado de manera exitosa asegurar una mejor calidad de vida para los habitantes de las ciudades colombianas en los próximos 15 años. Este esfuerzo es promovido por Fundación Corona, Fundación Avina, Compartamos Con Colombia, Deloitte, Llorente & Cuenca, Social Progress Imperative, Red Colombiana de Ciudades Como Vamos y la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes.

¹²³ Sección G: Seguimiento y Evaluación. Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030, Diciembre 2014.

¹²⁴ La Red de Progreso Social se constituyó en el año 2014 como resultado del Séptimo Foro Urbano Mundial celebrado en Medellín.

El SPI Ciudades es el primer Índice de Progreso Social aplicado a ciudades en específico, en este caso 10 ciudades de Colombia que abarcan alrededor de 17 millones de habitantes. Las ciudades comprometidas con el esfuerzo de #Progreso Social Colombia incluyen: Barranquilla, Bogotá, Bucaramanga, Cali, Cartagena, Ibagué, Manizales, Medellín, Pereira y Valledupar.

Se espera que el Índice de Progreso Social Ciudades permita generar diagnósticos accionables para cada una de las 10 ciudades colombianas. La riqueza de la información generada por el SPI Ciudades (informe completo, metodología, base de datos y resultados) puede ser accesada en el sitio web de la Red de Ciudades Como Vamos (<http://redcomovamos.org/>). La Red de Progreso Social Colombia espera que los involucrados en el desarrollo urbano se apropien de los datos, aporten al debate sobre las agendas necesarias para el progreso social y promuevan acciones para que las ciudades colombianas cumplan con el Objetivo #11¹²⁵ de Desarrollo Sustentable de las Naciones Unidas hacia el 2030.

Michigan

El estado de Michigan servirá como el primer estado en utilizar oficialmente el SPI en los EEUU. Michigan entró en un acuerdo con el Imperativo para alinear el marco de la Agenda Urbana Estatal con el marco del SPI. La iniciativa es apoyada de manera colaborativa por

¹²⁵ “Conseguir que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles” (UNDP)

Deloitte LLP, la Universidad de Detroit Mercy, y la fundación Pasión en Filantropía. Esta red de colaboración es única en su clase en los Estados Unidos¹²⁶ y pudo ser articulada gracias a un fuerte liderazgo político, el apoyo de la comunidad empresarial, emprendedores sociales, académicos e instituciones de la sociedad civil en todo Michigan. Tales organizaciones utilizarán el marco del SPI para recopilar datos y desarrollar un modelo relevante para los ciudadanos de Michigan, y que de igual manera sirva como modelo de colaboración para otros estados y ciudades de Estados Unidos. Esta iniciativa es posible gracias al esfuerzo colaborativo de Marrk Davidoff, MP de Deloitte LLP, quien también preside el *Mackinac Policy Conference*, en conjunto con el Director de la Oficina de Iniciativas Metropolitanas y Urbanas del estado de Michigan, Harver Hollins, y representantes del Imperativo quienes anunciaron el lanzamiento de la nueva medida de progreso y bienestar social.

El gobernador Rick Snyder, quien comenzara su primer término en el año 2011 presentó un plan de 10 puntos conocido como “Reinventando Michigan”, de los cuales uno de ellos es la restauración de ciudades. Aun entendiendo lo crítico que resulta la creación de empleos y nuevas empresas para el proceso de restauración urbana, Hollins reconoce que dicho objetivo de restauración puede enfrentar otros retos tales como la transportación, servicios de salud, criminalidad, cuidado diurno y educación. A esos efectos, las estrategias de crecimiento para todos los ciudadanos requieren indicadores tanto sociales como económicos que ayuden a crear un mejor panorama que asista a la solución efectiva de los problemas que aquejen al colectivo. El SPI le permitirá a los líderes identificar y priorizar

¹²⁶ *Michigan selected as first U.S. state for deployment of new Social Progress Index* – Press Release, Deloitte and Social Progress Imperative, May 2015.

sistemáticamente para desarrollar y ejecutar soluciones que amplifiquen los esfuerzos para restaurar las ciudades de Michigan. Se espera que para finales del año 2015 se haga disponible al público un informe completo sobre los hallazgos del SPI en Michigan.

5.3 Reflexiones finales

Finalmente, como pudimos evidenciar en el Capítulo II, las propuestas para transformar el modelo económico de Puerto Rico han carecido de un proceso claro de planificación y medición del desarrollo. El resultado ha sido una crisis económica permanente con poca o ninguna certeza de dirección y transparencia (ver Capítulo I). Así las cosas, la administración pública exige, pues, utilizar técnicas gerenciales como la planificación estratégica pues es la forma más práctica de afrontar el cambio continuo y acelerado de las circunstancias del país y los retos que enfrenta. No se trata solo planificar el futuro económico, social y ambiental del país lo cual es de suma importancia, sino trazarlo como parte de un mapa de ruta, con objetivos y un destino claro, para lo cual es imperativo contar con un sistema efectivo y funcional de indicadores de medición del desempeño que pueda proveer una visión creíble, significativa y accionable sobre el éxito de nuestras estrategias de desarrollo económico.

Las experiencias con el uso del CMI y el SPI como herramientas de planificación estratégica y medición del desarrollo y el progreso social pueden servir de punto de partida para emprender un proceso coherente y planificado para Puerto Rico. La importancia de desarrollar una agenda estratégica no pasa desapercibida y Ribeiro-Coutinho y Mangels identifican cuatro razones por las cuales un gobierno debe construir una agenda estratégica para planificar el desarrollo económico:

1. Para desarrollar una visión de largo plazo, objetivos, metas e iniciativas para las generaciones del presente y el futuro, y mantener al gobierno enfocado en dichas prioridades estratégicas.
 - a. Las agendas estratégicas pueden proveer una perspectiva de largo plazo sobre programas sociales y económicos, mientras que reducen la probabilidad de discontinuidad de una administración a la otra
2. Para servir de marco para monitorear el desempeño del gobierno y, para organizaciones no-gubernamentales, mantener la presión sobre las autoridades públicas para mejorar sus resultados.
 - a. La agenda estratégica puede servir de herramienta para monitorear el desempeño del gobierno. Las métricas más comunes son el Índice de Desarrollo Humano, el coeficiente GINI y el crecimiento del PIB. Utilizando el CMI, la sociedad no solo puede monitorear sus resultados, sino que también puede identificar cuales tipos de iniciativas están teniendo éxito.
3. Para crear medios democráticos para desarrollar una plataforma política común que pueda ser incorporada en los programas gubernamentales de los oficiales electos.
4. Para proveer un mecanismo para alinear los diferentes '*stakeholders*', construir consenso político, y coordinar esfuerzos de cabildeo.

Por el lado de los indicadores de progreso, la adopción del SPI a nivel nacional, local y estatal provee el ejemplo concreto de cómo integrar las nuevas medidas de bienestar económico y social desarrolladas recientemente como parte de ese esfuerzo de planificación estratégica.

Los “defectos” más comunes de los programas gubernamentales – falta de transparencia, poca o ninguna responsabilidad por resultados, y discontinuidad política – crean una fórmula que provoca ineffectividad y en muchos casos corrupción y mal manejo de los recursos públicos. Aun cuando se puede alcanzar cierto progreso en programas de desarrollo económico y social el cambio es lento y puede deshacerse tan pronto como en el próximo ciclo electoral, lo cual ha sido la historia continua en el caso de Puerto Rico. Los ciudadanos reclaman y cuestionan cada vez más la capacidad y habilidad de los oficiales electos para implementar y manejar las numerosas y complicadas soluciones económicas y sociales. Aquellos llamados a desarrollar política pública en ocasiones no entienden las complejas relaciones entre los distintos actores políticos, sociales y económicos que intervienen en las acciones y resultados de sus acciones como administradores públicos, por lo cual la planificación estratégica y un buen sistema de indicadores para la medición del desempeño generará el conocimiento y mejorará iterativamente el entendimiento de cómo nuestras economías responden a nuestras acciones.

CAPÍTULO VI

Recomendaciones y Reflexiones Finales

Introducción

Las necesidades del colectivo social y la disposición de los recursos de un país para la satisfacción plena de tales necesidades implica que es imperativo la planificación estratégica del proceso económico y social. Dicha planificación depende fundamentalmente de la información que las diversas instituciones de la sociedad puedan generar para producir el conocimiento necesario para guiar las decisiones de política pública. Ninguna sociedad moderna puede sostener patrones de desarrollo y crecimiento sostenible sin planificar ordenada y deliberadamente que los recursos disponibles para el desarrollo sean utilizados de la manera más eficiente posible.

El caso de Puerto Rico es un ejemplo de cómo los países pueden perder la ruta del progreso y el bienestar cuando no cuentan con una planificación coherente del desarrollo, agravado por la falta de una estructura fuerte de estadísticas que permita dirigir y medir dicho proceso, y por la falta de visión para asumir los retos que impone el desarrollo en los escenarios del Siglo XXI. Como se indicara en la Introducción de este trabajo, uno de los principales escollos para la recuperación de una economía en estado fallido desde hace quince años es que por décadas la economía de Puerto Rico ha carecido de una política pública de desarrollo económico y social planificada y ordenada, enmarcada en la ausencia de planes estratégicos de corto, mediano y largo plazo y en la incapacidad de las administraciones políticas de articular dicha visión.

A lo largo de este trabajo hemos podido identificar y documentar dos de las múltiples problemáticas fundamentales en Puerto Rico:

- 1. Una total ausencia de planificación económica por los pasados 25 años (mucho antes si se toman en cuenta todos los estudios económicos previos al 1992)*
- 2. Un deterioro progresivo de la estructura y sistema de estadísticas, indicadores e información económica del país.*

Por un lado, sólo el plan de industrialización por invitación “Operación Manos a la Obra” concebido en los años 50’ como el modelo de desarrollo económico que transformaría la economía de Puerto Rico, constituye la única aproximación histórica al paradigma de planificación estratégica. Por otro lado, el delicado estado del sistema de estadísticas económicas del país, tal y como se ha descrito en el Capítulo III, dificulta articular cualquier intento planificado de reactivación económica. Un sistema de estadísticas es una herramienta indispensable para la planificación, el crecimiento y el desarrollo nacional. Un gobierno sin una infraestructura viable para la generación, diseminación y uso de la información estará severamente impedido para llevar a cabo la planificación, monitoreo y evaluación adecuadas de los programas y proyectos de desarrollo. En adición, estará impedido de tomar decisiones informadas con respecto a la formación de su política pública. Se ha planteado y defendido enérgicamente que el sistema nacional de estadísticas de cualquier país debe recibir especial atención si éste desea tener un programa de desarrollo ordenado y definido (Resolución de las Naciones Unidas sobre el Día Internacional de las

Estadísticas, 2010; Shangodoyin y Lasisi, 2011). Para alcanzar una medida relativa de éxito en la implementación de los objetivos de política pública, es imperativo que se diagramen los planes estratégicos, se pongan en marcha las condiciones para la ejecución de los planes y se monitoree el proceso de implementación. Es en este punto en el cual se hace más relevante y vital el rol de las estadísticas en el proceso de planificación del desarrollo.

Las mejores prácticas indican que el desarrollo económico debe ser guiado por una estrategia bien definida como parte de un plan de desarrollo más amplio que incluya componentes sociales, económicos y medioambientales. Estudiar experiencias diversas sobre la planificación del desarrollo y la visión de adoptar como política pública el uso de indicadores de progreso y bienestar nos deja con varias lecciones que pueden estudiarse, adaptarse y aplicarse para el caso de Puerto Rico.

6.0 Las lecciones por aprender

El Cuadro de Mando Integral como mapa estratégico

La documentación revisada evidencia la existencia de mecanismos de gobernanza orientados a resultados que muchos gobiernos han adoptado, como el Cuadro de Mando Integral. El CMI provee mayor potencial de promesa para el desarrollo social y económico de naciones emergentes y en vías de desarrollo, lo cual representa un ejemplo para Puerto Rico dado sus características y situación económica actual, y una oportunidad de construir un modelo dirigido a la recuperación. Esto es porque se identifica una visión social en conjunto con objetivos a largo plazo, *'targets'* y acciones en un marco que puede ser creado

tanto desde dentro del gobierno como desde afuera por una coalición de sectores o actores interesados.

Nicolau, et al (2007) aporta la vinculación de un sistema gerencial/decisional estratégico coherente con la consecución de los objetivos estratégicos de desarrollo económico sostenible, y en términos procesales, sienta las bases para elaborar un CMI básico que al incluir los tres pilares de desarrollo sostenible, puede ser aplicado a la hora de diseñar una estrategia de desarrollo económico a nivel nacional. La estructura genérica planteada por Osama (2006) provee a nuestro estudio un referente práctico para utilizar el CMI como herramienta integral de desarrollo de estrategias, monitoreo e implementación al definir cada uno de los componentes desde la perspectiva de una organización de desarrollo económico, que en el caso de Puerto Rico podría ser una entidad no-gubernamental o el propio Departamento de Desarrollo Económico y Comercio. Banda-Cheuquepán (2005) provee una aportación como metodología a explorar para el desarrollo de un CMI para el caso de Puerto Rico antes y durante el proceso de propuesta del modelo de desarrollo económico y su correspondiente plan estratégico.

El evaluar los casos más específicos de experiencias aplicables a Puerto Rico en la adopción del CMI como instrumento de planificación estratégica del desarrollo nos enseña la importancia de contar con un plan estratégico de desarrollo económico y sus respectivos indicadores de medición y desempeño para coordinar y ordenar los destinos económicos y sociales del país.

Barbados, un país con posicionamiento geográfico y características similares a Puerto Rico, desarrolló el Plan Estratégico Nacional 2005-2025 con un CMI para adelantar la visión del país, para lo cual ha tenido resultados exitosos en la ejecución de sus objetivos estratégicos económicos, sociales y de competitividad. Aun cuando Barbados ha identificado áreas críticas de desarrollo que requieren de una renovación en su foco para mejorar el desempeño, el contar con un Plan Estratégico Nacional y su CMI le sirve como mapa estratégico para trabajar continuamente en aras de retener el liderazgo en la región caribeña.

En la Ciudad del Cabo en Suráfrica, el Comité Ejecutivo del Concilio de la Ciudad desarrolló una serie de CMI's definidas y una CMI general contenidas en una propuesta estratégica de desarrollo que serviría como base al Plan de Desarrollo Integrado a Cinco Años y al plan de negocios y presupuesto correspondiente. La aportación son las ventajas que identifica el organismo que dirigió este esfuerzo (el Comité Ejecutivo) y que pueden servir de lecciones sobre mejores prácticas al adoptar una herramienta de planificación estratégica y manejo de desempeño: enlazar la estrategia con el manejo de la implementación y desempeño, parear el ciclo de cuatro pasos del CMI con el ciclo anual del PDI del gobierno, fundamentar y enfocar en los resultados y los actores del proceso, además de permitir a las unidades de 'negocio' (re)alinearse y (re)enfocar objetivos y prioridades.

Una lección más cercana, la ciudad Charlotte en Carolina del Norte, provee interesantes evaluaciones para Puerto Rico, fundamentalmente en el aspecto de voluntad política para

concretar y adoptar una visión estratégica para el desarrollo y la rendición de cuentas para con los ciudadanos. Charlotte adopta el CMI para mover a la ciudad hacia la transformación a un gobierno enfocado en definir objetivos estratégicos en función de los resultados para la comunidad. Una lección importante es que el gobierno no esperó hasta haber diseñado el sistema de gerencia perfecto para empezar a institucionalizar su estrategia organizacional. En un esfuerzo de continuidad y transparencia, la ciudad publica regularmente todos sus reportes presupuestarios y de desempeño organizacional, incluyendo su CMI y el plan estratégico de inversión comunitaria a cinco años. Dicha información está disponible para sus ciudadanos en el sitio web de la ciudad y es objeto de constante consenso y evaluación.

Los indicadores de progreso: el SPI como brújula para la planificación del desarrollo

En lo que respecta a las experiencias derivadas de adoptar indicadores de progreso y bienestar para monitorear los resultados de las estrategias de desarrollo, la inclusión del SPI en planes estratégicos proveen lecciones concretas y accionables para Puerto Rico. Como se explicó en el Capítulo V, el SPI es un modelo holístico que está siendo utilizado por líderes de gobierno, empresas y sociedad civil como política pública para medir el desarrollo y progreso social a nivel nacional, local y estatal.

El caso de Paraguay distingue por dos lecciones de suma importancia pues integra los dos objetivos que se estudian en esta investigación. Por un lado, la elaboración de un plan estratégico a largo plazo como mandato presidencial consignado por el Congreso. Por otro lado, y como uno de los componentes fundamentales de dicho plan, la continuidad entre

administraciones políticas al el Presidente Horacio Cartes darle curso a la iniciativa del Presidente Federico Franco de adoptar como política pública el uso del SPI como medida de éxito de programas gubernamentales designados en el Plan de Desarrollo Nacional 2030, guiar las inversiones sociales del país y alinear el presupuesto con las doce prioridades identificadas en el PDN. El ejemplo de Paraguay ha de ser uno para estudiar a profundidad, en especial, en lo que respecta al proceso de elaboración del PDN y debe ser una de las líneas de investigación futuras para Puerto Rico.

Ciudades Colombia es el primer SPI aplicado a nivel local, de ciudades. La iniciativa SPI Ciudades se adoptó en Colombia para evaluar el desempeño de 10 ciudades colombianas y generar diagnósticos accionables para cada una de las ciudades. El SPI Ciudades puede ser un ejemplo a seguir para desarrollar indicadores a nivel de municipios o a nivel de regiones distritales en Puerto Rico y que complementen un SPI a nivel nacional, dentro del marco del mapa estratégico del CMI.

En el caso del estado de Michigan, éste sería el primero en Estados Unidos en adoptar oficialmente el SPI para alinear el marco de su Agenda Urbana Estatal. El propósito fundamental es desarrollar un modelo relevante para los ciudadanos de Michigan que pueda servir como modelo de colaboración para otros estados y ciudades de EEUU, lo que a su vez podría ser un modelo a observar para Puerto Rico por ser una jurisdicción estadounidense. La clave, y principal lección de esta iniciativa que apenas comienza, lo es el haber podido coagular un fuerte liderazgo político en conjunto con el apoyo de la comunidad empresarial,

emprendedores sociales, académicos e instituciones de la sociedad civil, para asumir como compromiso la adopción del SPI como política pública de planificación. Vale la pena estudiar los resultados del primer informe que se publicará a finales del año 2015 para poder ponderar y cualificar las lecciones que pueda proveer la experiencia de Michigan en la adopción del SPI para alinear su agenda estratégica.

La síntesis de las lecciones ofrecidas por los casos estudiados nos muestra que las experiencias con el uso del CMI y el SPI como herramientas de planificación estratégica y medición del desarrollo y el progreso social pueden servir de punto de partida para emprender un proceso coherente y planificado para Puerto Rico. Del lado de los indicadores de progreso, la adopción del SPI a nivel nacional, local y estatal provee el ejemplo concreto de cómo integrar las nuevas medidas de bienestar económico y social desarrolladas recientemente como parte de ese esfuerzo de planificación estratégica. El desarrollo de un Cuadro de Mando Integral en diversas dimensiones servirá como mapa de ruta en los esfuerzos por ordenar la disposición coherente y planificada de los recursos del país en función de los objetivos del colectivo, fundamentalmente de la recuperación del camino de progreso y desarrollo.

Se pueden identificar algunas propuestas concretas iniciales que permitan abrir paso a la interacción de ambos procesos - el desarrollo de planes estadísticos y de marcos de política nacional más amplios - para una planificación estratégica del desarrollo y la consecución de objetivos económicos, sociales y políticos de corto, mediano y largo plazo:

1. Retomar el paradigma de planificación estratégica ya utilizado en la elaboración del Plan Puerto Rico 2005 (1992), renovarlo a tenor con las últimas tendencias y escenarios económicos del país para elaborar un Plan Estratégico Nacional de Desarrollo Económico y Social mínimo a quince (15) años, con el Cuadro de Mando Integral como mapa conceptual nacional (como ha sido la experiencia de Barbados) y regional (estudiando el ejemplo de Ciudad del Cabo y el SPI Ciudades Colombia).

En el Capítulo II se discutió la importancia del Plan Puerto Rico 2005. El mismo no se concretó pues, como se indicó anteriormente en dicho Capítulo, éste fue presentado en el año eleccionario de 1992, justo al final de la administración del gobernador Rafael Hernández Colón. La administración entrante en 1993, se embarcaría en elaborar su propio plan (“Nuevo Modelo de Desarrollo Económico de 1994”) y no daría continuidad a tan importante proyecto. Sin embargo, al final pueden destacarse algunas de las aportaciones más significativas del PR 2005:

- a. Continua siendo el primer, y único, proyecto de planificación a largo plazo*
- b. Proveyó coherencia al proceso de planificación de la infraestructura del país y fortaleció el proceso de planificación del sector público*
- c. Proveyó un marco regional a los planes de ordenamiento territorial municipales*
- d. Contribuyó en la coyuntura a destacar la importancia de la planificación en el proceso decisional del país*

Este Plan ya contiene un componente muy adelantado en términos de la metodología de planificación estratégica que se discutió en el Capítulo IV. Al proveer un marco de análisis regional, una inclusión moderna a este Plan sería

complementar dicho análisis con los CMI's provisionales, siguiendo como ejemplo la metodología de los CMI's provisionales elaborados en el caso de Ciudad del Cabo. Dichos CMI's provisionales estarían integrados en un CMI general (nacional). De igual manera, incluir métricas de desempeño a esos CMI's tomando como ejemplo el SPI Ciudades Colombia.

Un elemento fundamental es duplicar el proceso por el cual se le dio continuidad, desarrollo y aprobación a la adopción de SPI por Paraguay y a su Plan de Desarrollo Nacional al 2030.

2. Desarrollar un Cuadro de Mando Integral institucional aplicado al Departamento de Desarrollo Económico, a la Junta de Planificación o en su defecto, a una organización no-gubernamental de nueva creación dedicada a la planificación y ejecución de un plan estratégico de desarrollo económico que pueda trascender a los procesos políticos y darle continuidad a los planes delineados.

Contamos con agencias públicas cuyas sus leyes orgánicas contienen un mandato para planificar y articular la estrategia de desarrollo económico para el país. Lamentablemente, han estado sujetas a los vaivenes producto del proceso electoral y que han roto cualquier posibilidad de continuidad y/o pensamiento estratégico a largo plazo. La adopción del CMI a nivel institucional, tal como lo recomienda Osama (2006), puede servir a su vez de guía para las propias organizaciones monitorear su desempeño en la tarea de

planificar el desarrollo económico. Además, pudiera servir para poder dar continuidad entre administraciones.

Si el esfuerzo de continuidad se ve entorpecido por el proceso electoral, una opción sería entonces coordinar estos esfuerzos a través de una organización no-gubernamental no-partidista.

3. Adoptar el SPI como indicador de progreso para guiar la inversión social y económica, con énfasis en planificar el gasto presupuestario de las áreas programáticas de Desarrollo Social y Desarrollo Económico en el Presupuesto de Puerto Rico, como el caso de Charlotte, Paraguay y Michigan.

Adoptar el SPI más que como un indicador cualitativo, puede resultar en ser un instrumento de planificación mucho más útil si se utiliza tal como en los casos de Charlotte, Paraguay y Michigan para delinear el gasto presupuestario, en especial en las áreas de desarrollo social.

4. Adoptar el SPI dentro del marco conceptual del Cuadro de Mando Integral en conjunto con indicadores adicionales ya disponibles en el acervo de información económica ya producido por las diversas agencias e instituciones públicas.

Puerto Rico cuenta con un acervo de indicadores económicos que se producen en las distintas agencias gubernamentales. Utilizarlos dentro del concepto del CMI en conjunto con un SPI, fortalecería la capacidad de planificar, ordenar y monitorear el desempeño del plan estratégico de

desarrollo económico que se pueda elaborar desde el Departamento de Desarrollo Económico y la Junta de Planificación.

5. Potenciar la más reciente alianza entre el Instituto de Estadísticas de Puerto Rico y la Junta de Planificación para que lidere un esfuerzo colaborativo con el Imperativo de Progreso Social en conjunto con académicos, organizaciones empresariales y civiles para desarrollar un SPI, tal como ha sido la experiencia de Paraguay y Michigan.

Recientemente, la Junta de Planificación y el Instituto de Estadísticas de PR consignaron una alianza para embarcar una reforma completa del sistema de estadísticas de Puerto Rico¹²⁷ en un plazo de cuatro años (2016-2020). Esta alianza pudiera servir de enlace con el Imperativo de Progreso Social con sede en Washington, DC, para trabajar la posibilidad de desarrollar y adoptar un SPI en Puerto Rico como complemento a todo el nuevo sistema de cuentas nacionales.

El reto más importante que enfrentan estas propuestas iniciales es el esfuerzo que tendrá que llevarse a cabo para articular el consenso necesario y el entendimiento del liderazgo político del país sobre la necesidad de adoptar nuevos paradigmas de planificación para el desarrollo y medidas de desempeño económico y social que aporten transparencia y

¹²⁷ “Roadmap for the Modernization of Puerto Rico’s National Accounting” – ponencia presentada por el Dr. Mario Marazzi, Director Ejecutivo del Instituto de Estadísticas de PR. 25 de septiembre de 2015, XXXII Conferencia y Asamblea Anual de la Asociación de Economistas de PR.

rendición de cuentas, pero sobre todo coagular la voluntad política de todos los sectores y actores para caminar hacia objetivos macrosociales y macroeconómicos comunes. Este reto parte de unas transformaciones culturales colectivas de gran envergadura.

6.1 Reflexiones finales

Puerto Rico se encuentra en el momento más crítico de su historia económica, política y social, atravesando la peor crisis económica de su historia moderna desde que se inició el plan de industrialización en los años 50' y que ha constituido el único modelo de desarrollo económico de nuestro país. Nueve años de una profunda recesión estructural que ha representado la pérdida de 14% del PNB, después de 40 años de desaceleración y estancamiento económico, evidencian el colapso del modelo prevaleciente y la falta urgente de un nuevo orden económico y social. La cantidad de planes y propuestas de desarrollo económico son, de igual forma, clara evidencia de la falta de concertación política y social para diseñar un plan nacional de corto, mediano y largo plazo que trascienda administraciones gubernamentales con cada periodo electoral. Le acompaña a este hecho la decadente estructura de estadísticas económicas y cuentas nacionales, dejando al desnudo el hecho irrefutable de que en efecto Puerto Rico navega sin brújula por las aguas de la crisis económica y social que nos azota. El estudio de casos sobre planificación estratégica del desarrollo a nivel internacional y la experiencia de otros países adoptando esquemas de información económica y social de avanzada como el Índice de Progreso Social (SPI), presentan para Puerto Rico una oportunidad de enderezar el rumbo, pero a la vez levantan serias interrogantes sobre el por qué nuestro país no avanza en la adopción de un

proceso de planificación del desarrollo coherente y a la altura de los tiempos, acompañado de las nuevas corrientes mundiales sobre nuevos indicadores cualitativos que midan más el “cómo” crecemos que el “cuánto” crecemos. Estas interrogantes evidencian problemas estructurales políticos económicos y sociales más profundos de lo que el presente estudio abarca.

El producto futuro que esperamos se pueda trabajar a partir de esta investigación es una propuesta estratégica de planificación del desarrollo económico que abarque no sólo cambios en la estructura económica del país necesarios para fomentar el crecimiento económico y el bienestar social, sino en el ámbito jurídico-político de la relación entre EEUU y Puerto Rico que permita la implementación de dicha propuesta estratégica. Dicho producto debe ser la metodología para desarrollar un mapa estratégico que esperamos sirva como punto de partida para un diálogo nacional inclusivo y exhaustivo, multisectorial y coherente que recoja los objetivos y metas comunes que permitan una nueva propuesta de país, un nuevo pacto social con el desarrollo económico y social a largo plazo, sustentable y sostenible, como norte tanto para las generaciones del presente como las venideras.

BIBLIOGRAFÍA CITADA Y CONSULTADA

Textos y artículos

- Acevedo Camerón, F., Ferré Crosley, J., & Marazzi Santiago, M. (2009). *Economía del Conocimiento: Una Evaluación para PR*. San Juan, PR. http://www.estadisticas.gobierno.pr/iepr/LinkClick.aspx?fileticket=LpoMP_cIIVk%3d&tabid=165 (Consultado en Agosto 2014)
- African Development Bank (2009): *Botswana 2009-2013 Country Strategy Paper*. Botswana. http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Project-and-Operations/BOTSWANA_2009%20%E2%80%932013%20COUNTRY%20STRATEGY%20PAPER.pdf (Consultado en Agosto 2015)
- Aibar Guzmán, C. (2003). Modelos de indicadores para la gestión pública: el cuadro de mando integral. *Auditoría Pública*, 30 (Junio), 14–23.
- Alameda Lozada, J.I., Díaz Rodríguez, I. (2007) *Hacia la Medición del Bienestar Económico Sostenible para Puerto Rico*. Departamento de Economía, Recinto Universitario de Mayagüez, Universidad de Puerto Rico. Estudio no publicado.
- Amato, A. (2006). Puerto Rico ante el Problema del Desarrollo Económico: Miradas, Memorias y Reflexiones de un Economista. *Ethos Gubernamental*, (Núm. 3), 25–48.
- Anderson, L., Frankie, C., Erekat, D., Garmise, S., Ghosh, S., Girdwood, C., Thorstensen, L. (2010). *Creating quality jobs: transforming the economic development landscape*. http://www.iedconline.org/clientuploads/Downloads/edrp/IEDC_Quality_Jobs.pdf (Consultado en Abril 2014)
- Anielski, M. (2001). Measuring the Sustainability of Nations: The GPI System of Sustainable Well-Being Accounts. In *4th Biennial Conference of the Canadian Society for Ecological Economics* (1–52). Montreal, Quebec.
- Arrow, K. J. (1950). A Difficulty in the Concept of Social Welfare. *The Journal of Political Economy*, 58(4), 328–346.
- Ayala, C. J. (2008). La Formación de Capital Local en Puerto Rico, 1947 al presente. *Revista de Ciencias Sociales*, (18), 104–149.
- Banco Mundial, Comisión para el Crecimiento y el Desarrollo (2008): *Informe sobre el crecimiento: Estrategias para el crecimiento sostenido y el desarrollo incluyente*. <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/2008/10/10251428/growth-report-strategies-sustained-growth-inclusive-development-informe-sobre-el-crecimiento-estrategias-para-el-crecimiento-sostenido-y-el-desarrollo-incluyente> (Consultado en Junio 2014)

- Banda Cheuquepán, F. (2005). *El Cuadro de Mando Integral en Planes de Desarrollo Rural: Una Amplificación para Construir una Hipótesis de Planificación en la Comuna de Negrete*. Universidad Austral de Chile.
<http://www.ubiobio.cl/miweb/webfile/media/42/version%206/elcuadro.pdf>
 (Consultado en Agosto 2015)
- Barajas Alonso, A., & Sanchez Fernandez, P. (2009). The Balanced Scorecard of Public Investment in Sport: Proposal for Change. *Rivista Di Diritto Ed Economia Dello Sport*, V(1), 89-107.
- Bartik, T. J. (1995). *Economic Development Strategies*. Upjohn Institute Working Paper No. 95-33. Kalamazoo, MI: W.E. Upjohn Institute for Employment Research.
http://research.upjohn.org/up_workingpapers/33/. (Consultado en Junio 2012)
- Bauer, R. A. (1966). *Social Indicators*. The Public Opinion Quarterly Vol. 30, No. 3 (Otoño, 1966), 339-352.
- Bee, E., & Kolzow, D. (2009). *The Balanced Scorecard: A New Framework for Managing the Economic Development Organization*. Mandeville, LA.
<http://www.tamerica.com/publication/view/the-balanced-scorecard/> (Consultado en Abril 2014)
- Bleys, B. (2010). *Classifying Alternative Measures for Policy-Making*. Ghent, Belgium.
<http://www.oecd.org/site/progresskorea/43596167.pdf> (Consultado en Abril 2014)
- Boarini, R., Johansson, A., & Mira d'Ercole, M. (2006). *Alternative Measures of Well-Being. Social, Employment and Migration*. Paris, France.
<http://www.oecd.org/social/soc/36165332.pdf> (Consultado en Abril 2015)
- Bofill Valdés, J., Toro Vizcarrondo, C. E., & Romero Pérez, H. (2006). La Desigualdad y la Pobreza desde la Encuesta de Ingreso Monetario del Hogar de PR de los años 2000 y 2004. *Boletín de Economía*, VIII (3), 1-11.
- Bureau of Economic Analysis (2011): *Evaluation and Improvement of Puerto Rico's National Economic Accounts*. Washington, DC.
[http://gis.jp.pr.gov/Externo_Econ/Metodolog%C3%ADas/Evaluation%20and%20Improvement%20of%20Puerto%20Rico's%20National%20Economic%20Accounts%20\(September%202011\).pdf](http://gis.jp.pr.gov/Externo_Econ/Metodolog%C3%ADas/Evaluation%20and%20Improvement%20of%20Puerto%20Rico's%20National%20Economic%20Accounts%20(September%202011).pdf) (Consultado en Junio 2014)
- Canoy, M., & Lerais, F. (2007). Beyond GDP Conference. In *Overview paper for the Beyond GDP Conference* (Vol. 32, p. 16). Bureau of European Policy Advisers.
- Colman D. y Nisxon F. I. (1986). *Economics of Change in Less Developed Countries*. Maryland: Rowman & Littlefield.

- Collaborative Economics (2008): *The Innovation Driven Economic Development Model*. <http://www.innovatecalifornia.net/WIREDdeliverables/Innovation%20Driven%20Economic%20Development.pdf> (Consultado en Abril 2013)
- Collins, S.M., Bosworth, B., & Soto-Class, M.A. (Editores) (2006). *The Economy of Puerto Rico: Restoring Growth*. Brookings Institution Press and the Center for the New Economy.
- Curet Cuevas, E. (1986). *Puerto Rico: Development by Integration to the US*. Editorial Cultural.
- Curet Cuevas, E. (2003). *Economía Política de PR: 1950 a 2000*. Puerto Rico: Editorial MAC.
- Daly, H.E. y Cobb, J.B. (1989). *For the Common Good: Redirecting the Economy toward Community, the Environment and a Sustainable Future*. Boston, MA: Beacon Press.
- Diener, E., & Suh, E. (1997). Measuring quality of life: Economic, social, and subjective indicators. *Social Indicators Research*, 40 (1-2), 189-216.
- Dietz, J. L. (2002). *Historia Económica de Puerto Rico*. Puerto Rico: Editorial Huracán.
- Dietz, J. L. (2003). *Puerto Rico: Negotiating Development and Change*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- EEA, European Union (2003). *European Environmental Agency Strategy, 2004-2008*. <http://www.eea.europa.eu/media/newsreleases/prmanboard> (Consultado en Junio 2014)
- Eagle, K. (2004). Translating Strategy: Public Sector Applications of the Balanced Scorecard. *Government Finance Review*, (October), 16–22.
- Elizalde Hevia, A. (2003). *Planificación Estratégica Territorial y Políticas Públicas para el Desarrollo Local*. Serie Gestión Pública (No. 29), ILPES-CEPAL. Santiago, Chile.
- Espinoza, P. A. (1999). *Índice del Desarrollo Humano: Estimado para PR*. Tesis de Maestría, Escuela Graduada de Economía, Universidad de Puerto Rico Rio Piedras.
- Eurostat (2010): European Commission goes beyond GDP. *The Bulletin of European Statistics*. http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Archive:European_Commission_goes_beyond_GDP (Consultado en Abril 2013)
- Executive Committee Bosberaad (2001): *Towards an economic development strategy for the city of Cape Town*. Cape Town, South Africa. <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/166856/UCMP/UCMP/Documents/capetown.pdf>. (Consultado en Junio 2014).
- Fisher, I. (1906). *Nature of Capital and Income*. New York, NY: A.M. Kelly.

- Fundación Universitaria Iberoamericana (FUNIBER) (2009): Desarrollo y Planificación Estratégica. Apuntes de Maestría. FUNIBER. Barcelona.
- Gaolathe, B. (Coord. Presidential Task Group) (1997). *A Long Term Vision for Botswana. Botswana*. http://www.vision2016.co.bw/tempimg/media/mediac_102.pdf. (Consultado en Agosto 2015)
- García Vílchez, E. J. (2007). *El cuadro de mando integral para el desarrollo de una estrategia de sostenibilidad*. Técnica Industrial, No. 268, 58-65.
- Giovannini, E., Hall, J., & Mira d'Ercole, M. (2006). *Measuring Well-Being and Societal Progress*. http://www.academia.edu/5488064/MEASURING_WELL-BEING_AND_SOCIETAL_PROGRESS (Consultado en Julio 2015)
- Guerra, F. y Barrios, J.L. (2003). *Analysis of the Effects of a Consumption Tax in Puerto Rico*. Revista de Derecho Puertorriqueño. Pontificia Universidad Católica de PR. Volumen 42, Núm. 2,
- Guerra Borges, A. (2001). *Factores determinantes de la inversión extranjera: introducción a una teoría inexistente*. Comercio Exterior, (Septiembre), 825-832.
- Hall, J., Giovannini, E., Morrone, A., & Ranuzzi, G. (2010). *A Framework to Measure the Progress of Societies* (No. 34). http://www.oecd-ilibrary.org/economics/a-framework-to-measure-the-progress-of-societies_5km4k7mnrkzw-en (Consultado en Abril 2015)
- Haveman, R., & Bershadker, A. (1998). *"Inability to be Self-Reliant" as an Indicator of US Poverty: Measurement, Comparisons and Implications*. Levy Economics Institute Working Paper No. 247. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=121632 (Consultado en Junio 2013)
- Irizarry-Mora, E. (2011). *Economía de Puerto Rico: Evolución y Perspectivas*. México: Ed. McGraw-Hill.
- Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (2004) *Strategy Maps - "The Basics of Strategic Planning"*. Balance Scorecard Institute & Harvard Business School Press.
- Keevey, R. F., & Sattin, D. (2008). *Regional Models for Economic Development: Planning, Implementation and Financing*. In C. E. Peralta (Ed.). Princeton, NJ: Policy Research Institute for the Region, Princeton University.
- Keynes, J. M. (1936). John Maynard Keynes, *The General Theory of Employment, Interest and Money*. London: Macmillan
- Kooros, S. K., & Badeaux, L. M. (2007). *Economic Development Planning Models: A Comparative Assessment*. International Research Journal of Finance and Economics, (7).

- Kubiszewski, I., Costanza, R., Franco, C., Lawn, P., Talberth, J., Jackson, T., & Aylmer, C. (2013). *Beyond GDP: Measuring and achieving global genuine progress*. *Ecological Economics*, 93, 57–68. <http://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2013.04.019> (Consultado en Junio 2014)
- Linster, M. (2003). *Environmental Indicators: Development, Measurement and Use*. OECD <http://www.oecd.org/env/indicators-modelling-outlooks/24993546.pdf> (Consultado en Junio 2014)
- Linster, M. (2004). *OECD Work on Environmental Indicators*. Paper prepared for the International Network for Environmental Compliance and Enforcement (INECE). http://www.inece.org/indicators/proceedings/04_oecd.pdf (Consultado en Junio 2014)
- Lawn, P. A. (2003). *A theoretical foundation to support the Index of Sustainable Economic Welfare (ISEW), Genuine Progress Indicator (GPI), and other related indexes*. *Ecological Economics*, 44, 105–118.
- Mañas Alcón, E. (2006). *Gasto de las Familias en las Comunidades Autónomas Españolas*. *Investigaciones Regionales*, Otoño (9), 195–199.
- Martin, P. (2008). *A closer look at Botswana's development: the role of institutions*. *Paterson Review*, 9, 35–54.
- Martinez Piva, J., Máttar, J., Rivera, P. (Coordinadores) (2005). *Globalización y desarrollo: desafíos de Puerto Rico frente al siglo XXI*. Libros de la CEPAL, No. 84. NU. CEPAL: México, D.F.
- Martínez Roget, F., Murias Fernández, P., & Domínguez, J. C. D. M. (2009). *Los Principios del Desarrollo Sostenible en las Políticas Nacionales: Un Análisis Comparativo desde la Perspectiva de los Indicadores del Milenio*. *Tribuna de Economía*, 846 (Enero-Febrero), 155–174.
- Max-Neef, M. (1995). *Economic growth and quality of life: a threshold hypothesis*. *Ecological Economics*. Vol. 15, 115-118.
- Meadows, D. H., & Club of Rome. (1972). *The Limits to growth: A report for the Club of Rome's project on the predicament of mankind*. New York: Universe Books.
- Medel Gonzalez, F., Garcia Avila, L., Gómez, L., & Pentón, R. (2011). *Cuadro de Mando y Sistemas de Información: Herramientas Estratégicas para la Gestión Medioambiental Corporativa*. *Observatorio de Economía Latinoamericana*, (146), 1–9.
- Negrón Díaz, S. (1987). *Taller Puerto Rico: Hacia el Próximo Siglo*. En *Planificación Estratégica y Desarrollo Económico en PR: Fundamentos de una Estrategia* (p. 13). San Juan, PR.

- Nicolau, M., Teodorescu, M., Constantin, L., & Teodorescu, C. (n.d.). *The Balanced Scorecard – Strategic Tool for Sustainable Development of Enterprises*. National Research and Development Institute for Industrial Ecology. Rumania.
- Nordaus, W. and Tobin, J. (1972). *Is Growth Obsolete?*. Economic Research: Retrospect and Prospect. Vol 5: Economic Growth (Eds. Nordaus, W. and Tobin, J.), National Bureau of Economic Research.
- OECD (1993): Indicators for the Integration of Environmental Concerns into Energy Policies. OECD Environment Monographs No.79.
<http://www.fao.org/ag/againfo/programmes/en/lead/toolbox/Refer/gd93133.pdf>
 (Consultado en Junio 2014)
- OECD DAC (1996): *Shaping the 21st Century: the Contribution of Development Cooperation*.
<http://www.oecd.org/dac/2508761.pdf> (Consultado en Junio 2014)
- OECD 2nd World Forum on Statistics, Knowledge and Policy (2007): *Measuring and Fostering the Progress of Societies*.
<http://www.oecd.org/site/worldforum06/istanbulworldforum-measuringandfosteringtheprogressofsocieties.htm> (Consultado en Abril 2013)
- Offer, A. (2000). *Economic Welfare Measurements and Human Well-Being (revised)*. No. 2000-W34. University of Oxford, Department of Economics.
<http://www.economics.ox.ac.uk/Oxford-Economic-and-Social-History-Working-Papers/economic-welfare-measurements-and-human-well-being-revised-version-march-2000> (Consultado en Junio 2013)
- Osama, A. (2006). Using a Balanced Scorecard to Measure Your Economic Development Strategy. *Economic Development America*, (Fall), 4.
- Paris21 (OECD) (2010): *Advocating for the National Strategy for the Development of Statistics*.
<http://www.paris21.org/sites/default/files/advocacytoolkit.pdf>. (Consultado en Agosto 2015)
- Paris21 (OECD) (2011): *Estadísticas para la Transparencia, la Rendición de Cuentas y los Resultados: Plan de Acción de Busán para las Estadísticas*.
http://www.paris21.org/sites/default/files/Busanactionplan_nov2011_ES.pdf
 (Consultado Septiembre 2014)
- Pedroso Zulueta, T. (2008). El Índice de Desarrollo Humano en PR, inicios del siglo XXI. *Revista de Ciencias Sociales*, (19), 150–177.
- Pencheon, D. (2008), *The Good Indicators Guide: understanding how to use and choose indicators*. NHS Institute for Innovation and Improvement.
[file:///C:/Users/Conferenciante/Downloads/TheGoodIndicatorsGuideUnderstandinghowtouseandch%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Conferenciante/Downloads/TheGoodIndicatorsGuideUnderstandinghowtouseandch%20(1).pdf) (Consultado en Julio 2015)

- Pintér, L., Hardi, P. and Bartelmus, P. (2005), *Sustainable Development Indicators: Proposals for a Way Forward*, paper prepared for the UN Division for Sustainable Development. https://www.iisd.org/pdf/2005/measure_indicators_sd_way_forward.pdf (Consultado en Junio 2014)
- Pope, B. (2011). *The Balanced Scorecard for Barbados: Strategies for Success*. Business Barbados. <http://businessbarbados.com/trending/barbados-economy/the-balanced-scorecard-for-barbados-strategies-for-success/> (Consultado Agosto 2011)
- Porter, M. E., Stern, S., & Artavia Loría, R. (2013). *Social Progress Index 2013*. Washington, DC. <http://www.socialprogressimperative.org/publications> (Consultado en Mayo 2015)
- Rapport, D. and A. Friend (1979). *Towards a comprehensive framework for environmental statistics: a stress-response approach*. Statistics Canada Catalogue 11-510, Minister of Supply and Services. Canada, Ottawa.
- Ribeiro Coutinho, A., & Mangels, M. (2007). *Strategic Agendas: A New Tool for Economic and Social Development*. Harvard Business Review, (September), 5.
- Rivera Negrón, R. (2005). *La Demanda por Inversión en Maquinaria y Equipo en Puerto Rico desde 1960 al 2000*. Tesis de Maestría Programa Graduado de Economía. Universidad de Puerto Rico.
- Rodríguez, C. (2008). *La evolución histórica, la teoría económica y el sistema económico deseable como las bases fundamentales para desarrollar una estrategia de desarrollo económico en PR*. Ensayos y Monografías, #136. Unidad de Investigaciones Económicas, Depto. De Economía. Universidad de Puerto Rico.
- Rojas, M. (Coordinador). *Midiendo el Progreso de las Sociedades: Reflexiones desde México*. Foro Consultivo Científico y Tecnológico, Octubre 2009.
- Ruiz, A. L., Rivera Ruiz, V., Quiñones, G., & Olmeda, L. H. (1993). *Impacto de las Firmas Manufactureras 936 sobre la Economía de PR: Un Análisis Usando la Técnica de Insumo-Producto*. San Juan, PR: Junta de Planificación.
- Sánchez Villamil, S. (1975). Las Cuentas Sociales en PR. In *Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos*. San Juan, PR: Negociado de Planificación Económica, Junta de Planificación.
- Segarra Alméstica, E. V. (2007). *Cuando se Detiene el Progreso: El Aumento en la Desigualdad en PR*. San Juan, PR: Notas de Economía, Unidad de Investigaciones Económicas de la Universidad de Puerto Rico.
- Stiglitz, J., Sen, A., Fitoussi, J.P. (2009), Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress. <http://www.insee.fr/fr/publications-et->

[services/dossiers_web/stiglitz/doc-commission/RAPPORT_anglais.pdf](#) (Consultado en Junio 2014)

Talbert, J., Cobb, C., Slattery, N. (2007). *The Genuine Progress Indicator 2006: A Tool for Sustainable Development*. Oakland, CA: Redefining Progress. <http://rprogress.org/publications/2007/GPI%202006.pdf> (Consultado en Abril 2013)

The Research and Planning Unit Economic Affairs Division Ministry of Finance and Economic Affairs (2005): *The National Strategic Plan of Barbados 2005 – 2025*. <http://www.sice.oas.org/ctyindex/BRB/Plan2005-2025.pdf> (Consultado en Abril 2014)

UN Statistical Commission (2005): Principles Governing International Statistical Activities. Washington, DC. http://unstats.un.org/unsd/methods/statorg/Principles_stat_activities/principles_stat_activities.pdf (Consultado en Junio 2015)

UN Department of Economic and Social Affairs, Division for Sustainable Development (2001): *Indicators of Sustainable Development: Guidelines and Methodologies*. <http://www.un.org/esa/sustdev/publications/indisd-mg2001.pdf> (Consultado en Abril 2014)

United Nations. *2011 GLOBAL STUDY ON HOMICIDE: Trends, Contexts, Data*. United Nations Office on Drugs and Crime. Vienna, Austria.

World Bank (2004): *Botswana: Towards Prosperity for All*. Comprehensive Development Framework Operations Policy and Country Services. <http://documents.worldbank.org/curated/en/2004/12/6415861/botswana-towards-prosperity-all-comprehensive-development-framework-profile> (Consultado en Agosto 2015)

_____. *Smart Signals: An Assessment of Progress Indicators*. Minnesota Planning/Environmental Quality Board. Marzo 2000. Minnesota, Estados Unidos.

Artículos periodísticos y ponencias

Collado Schwarz, Ángel. “Una década perdida: 2000-2010”. *Periódico El Nuevo Día*, Columnas. 27 de enero de 2011

“Ni crisis, ni recesión: caquexia económica”. <http://sincomillas.com/diagnostico-caquexia-economica/> (Extraído en 26 de marzo de 2012)

“Bacó defiende la contratación de Boston Consulting”. <http://sincomillas.com/baco-defiende-la-contratacion-de-boston-consulting/> (Extraído el 8 de agosto de 2013)

“Publican el borrador del Plan de Desarrollo Económico de Puerto Rico 2015”. <http://sincomillas.com/publican-el-borrador-del-plan-de-desarrollo-economico-de-puerto-rico-2015/> (Extraído el 2 de noviembre de 2014)

González, Joanisabel. “Alerta roja a la economía boricua”. Periódico *El Nuevo Día*. 26 de abril de 2012.

Gonzalez, Joanisabel. “Errados los estimados económicos de la Isla”. Periódico *El Nuevo Día*. 28 de febrero de 2014.

Hernández, Yanira. “La clave es crear empleos”. Periódico *El Nuevo Día*, Puerto Rico Hoy. 21 de abril de 2011.

Long, Cate. Puerto Rico is America’s Greece. *Muniland Blog*, Reuters. <http://blogs.reuters.com/muniland/2012/03/08/puerto-rico-is-americas-greece/> (Extraído el 8 de marzo de 2012)

Marxuach, Sergio. Sesenta Meses de Contracción Económica. *Centro para la Nueva Economía*. <http://grupocne.org/2011/05/12/sesenta-meses-de-contraccion-economica/> (Extraído el 12 de mayo de 2011)

“Standard & Poor’s degrada a chatarra el crédito de Puerto Rico”. <http://www.elnuevodia.com/negocios/consumo/nota/standardpoorsdegradaachatarraelcreditodepuertorico-1704564/> (Extraído el 4 de febrero de 2014)

The Associated Press. *Economista denuncia falta de estadísticas trimestrales*. 26 de julio de 2008.

The Associated Press. *Sin estadísticas fiables el país*. 17 de marzo de 2009.

Vélez, Gustavo. “La década perdida”. Periódico *El Nuevo Día*, Columnas. 6 de marzo de 2010

Vélez, Gustavo. “La próxima década”. Periódico *El Nuevo Día*, Columnas. 14 de septiembre de 2010.

Michigan selected as first U.S. state for deployment of new Social Progress Index – Press Release, Deloitte and Social Progress Imperative, May 2015. <http://www.prnewswire.com/news-releases/michigan-selected-as-first-us-state-for-deployment-of-new-social-progress-index-300089464.html> (Consultado en Agosto 2015)

Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030, Diciembre 2014 y Decreto Presidencial 2794
http://www.presidencia.gov.py/archivos/documentos/DECRETO2794_1qkqukk4.pdf
y <http://www.stp.gov.py/v1/?p=3518> (Consultados en Octubre 2015)

Alameda, J. I. (2011) *La Depresión del 2006-2011 en Puerto Rico: ¿peor que la del 1930?*.
<http://easywebpr.com/josealameda/index.php> (Consultado en Abril 2014)

Catalá, Francisco. *Radiografía de la Economía de Puerto Rico: Ayer y Hoy*. Ponencia ante la XXIII Asamblea Anual de la Asociación de Economistas de PR. 25 de agosto de 2006.

Haveman, R., & Mullikin, M. (1999). Conference on Poverty: Improving the Definition after 30 Years. In *Alternatives to the Official Poverty Measure: Perspectives and Assessment*. Madison, WI: University of Wisconsin-Madison.

Marazzi Santiago, M. “*Roadmap for the Modernization of Puerto Rico’s National Accounting*”. Ponencia presentada 25 de septiembre de 2015, XXXII Conferencia y Asamblea Anual de la Asociación de Economistas de PR.

Negrón Ortiz, Santos. *La economía de Puerto Rico bajo el Estado Libre Asociado: pasado, presente y futuro*. Reflexión sobre el desarrollo económico y social del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, 30 de abril de 2003.

Sotomayor, Orlando. *Repercusiones políticas, económicas y fiscales de la migración*. Ponencia ante la Conferencia Económica Anual del Centro para la Nueva Economía. 25 de marzo de 2011.

Documentos oficiales

Evaluation and Improvement of Puerto Rico’s National Economic Accounts. Bureau of Economic Analysis, Washington, DC. Septiembre 2011.

Kuznets, S. (1937). National Income, 1929–1932. 73rd US Congress, 2d session, Senate document no. 124, page 5-7. Report to the United States Congress.

USDA Food and Nutrition Service. *Implementing Supple Nutrition Assistance Program in Puerto Rico: A Feasibility Study*. Insight Policy Research. Junio 2010.

Las Cuentas Sociales en Puerto Rico. Serie de Conferencias de Suriel Sánchez Villamil, CEMLA México – Octubre 1973. Área de Planificación Económica y Social, Negociado de Planificación Económica. Junta de Planificación, Estado Libre Asociado de PR

Memorando del Secretario de Hacienda Salvador E. Casellas al Comité de Transición 1976. Situación del Departamento de Hacienda. 9 de diciembre de 1976.

Nuevo Modelo de Desarrollo Económico. Consejo de Productividad Económica, Oficina del Gobernador. Febrero, 1994.

Plan de Desarrollo Económico y Transformación de Gobierno para Puerto Rico. Oficina del Gobernador, Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Octubre 2006.

Plan Integral de Desarrollo Estratégico Sostenible de PR (PIDES PR). Junta de Planificación, Estado Libre Asociado de Puerto Rico. 2009-10.

Propuesta para una Nueva Estrategia de Desarrollo para PR: Sustentabilidad, Equidad y Seguridad Social. Colectivo de Economistas Universitarios. Universidad de Puerto Rico, Recinto de Mayagüez, 2013.

Proyecto Puerto Rico 2005. Noviembre 1992. Junta de Planificación de PR.

Puerto Rico se transforma: Mesa de acción para la competitividad y crecimiento. Informe al Gobernador de la Mesa de Acción, 13 de abril de 2014.

Junta de Planificación de PR. *Deuda Pública Bruta de PR: Años Fiscales 1960-2011*

Junta de Planificación de PR. *Impacto de las Firmas Manufactureras 936 sobre la Economía de PR: Un Análisis usando la Técnica de Insumo-Producto.* Mayo 1993.

Junta de Planificación de PR. *Series seleccionadas de Ingreso y Producto, 1940-2011.*

Junta de Planificación de PR. *Informe Económico al Gobernador 1993.* Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

Junta de Planificación de PR. *Informe Económico al Gobernador 2011. Apéndice Estadístico.* Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

Junta de Planificación de PR. *Informe Económico al Gobernador 2012. Apéndice Estadístico.* Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

Junta de Planificación de PR. *Informe Económico al Gobernador 2013. Apéndice Estadístico.* Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

ANEJOS

ANEJO A: Iniciativas Privadas sobre Desarrollo Económico

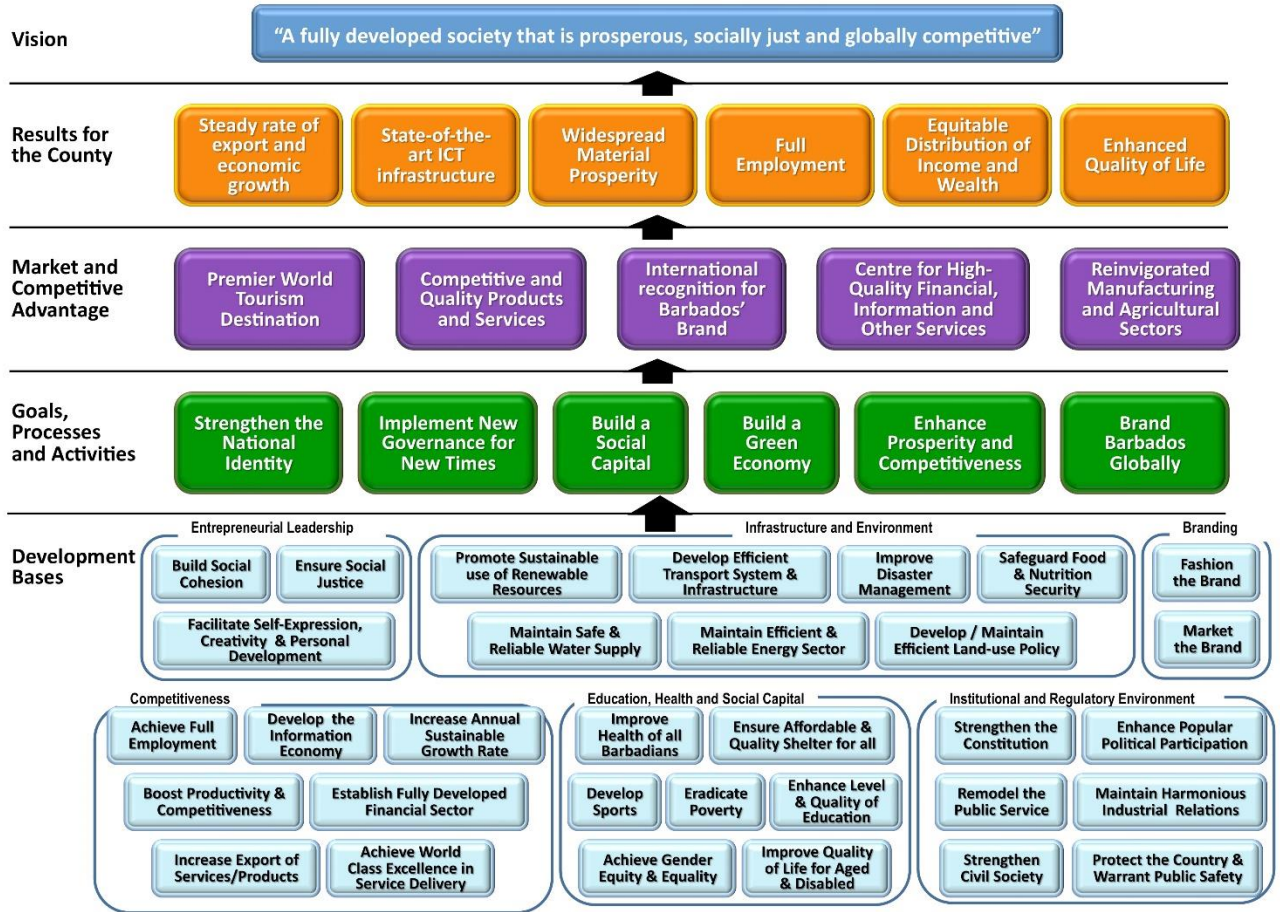
AÑO	PROYECTO	PROponentes	PROPÓSITO	RECOMENDACIONES
2003	Hacia la Economía Posible	Cámara de Comercio Asociación de Industriales	Definir agenda económica y social desde la perspectiva no gubernamental, lograr consenso de la sociedad civil y dar continuidad a las iniciativas de desarrollo impulsando cambios estructurales.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Integrar municipios en forma más efectiva en iniciativas de desarrollo, aprovechando su potencial para impulsarlas; apalancar recursos mediante creación de alianzas entre sector público y privado, y creación de redes de colaboración en y fuera de Puerto Rico 2. Enfocar recursos en áreas clave de la nueva economía, formular políticas integradas para el sector de educación y crear redes de colaboración con recursos humanos puertorriqueños fuera del país 3. La transferencia de tecnología y la creación de sistemas de aprendizaje e innovación 4. Redefinir la función del gobierno; mejorar la capacidad de crear y sostener redes internas y externas de colaboración; incorporar la función
2003	PR Life Sciences Roadmap	Cía. De Fomento Industrial	Se elabora en conjunto con el sector privado y académico y consistió en un plan de tres fases.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Diseñar plan maestro para programa de infraestructura estratégica a 10 años 2. Crear de 10 a 12 equipos de investigación con colaboración entre la academia y el gobierno 3. Crear el "Science & Technology Global Network and Data" y el "Global Clinic Trial Research Organization" 4. Organizar un "Workforce Continuum Team" que integre las instituciones educativas y la industria 5. Establecer el "Grant Management and Innovative Funding"
2004	PR 2025	Sectores público, privado, sindicatos y sociedad civil	Elaborado por sectores público, privado, sindicatos y sociedad civil para desarrollar una visión a largo plazo y un plan estratégico abarcador. Sugiere una amalgama de	<ol style="list-style-type: none"> 1. Establecer campaña coordinada entre sector público y privado para duplicar inversión en R&D; atracción del talento científico y académico; capitalización del Fideicomiso de Ciencia y Tecnología 2. Aumentar productividad del capital humano y actualizar currículos académicos para que respondan mejor a las necesidades del mercado.

			<p>estrategias dirigidas a lograr un mayor bienestar económico.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 3. <i>Evaluar los procesos de promoción industrial; diversas estrategias para estimular el empleo</i> 4. <i>Reevaluar todos programas de apoyo para pymes</i> 5. <i>Crear comisión con participantes del sector público y privado que evalúe las funciones de todo el gobierno en vías de lograr mayor agilidad.</i> 6. <i>Implantar una reforma contributiva</i>
2005	Globalización y Desarrollo: Desafíos de PR	CEPAL	<p>Para aportar un examen riguroso de la economía de Puerto Rico y su inserción global, las transformaciones productivas y estructurales de la economía en su evolución histórica y la identificación de posibles políticas públicas y reformas para enfrentar los desafíos del siglo XXI.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 6. <i>Un sistema nacional de innovación; integrar la productividad y la transferencia de tecnologías a la estrategia de innovación.</i> 7. <i>Promover las exportaciones en sectores de alta tecnología como en otros sectores sin experiencia de exportación.</i> 8. <i>Evaluar la efectividad del sistema educativo y buscar la forma de mejorarlo.</i> 9. <i>Impulsar el desarrollo de los “cluster” industriales.</i> 10. <i>Desarrollo de nuevos incentivos industriales para la era post-936.</i>
2006	Restoring Growth	Instituto Brookings y Centro para la Nueva Economía	<p>Proyecto colaborativo en el cual economistas de EEUU y de PR, además de instituciones puertorriqueñas, abordaron una serie de asuntos importantes de política económica que afectan el desarrollo económico de la Isla.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Crear instituciones con estructuras de incentivos que reduzcan incertidumbre, promuevan eficiencia económica y confianza</i> 2. <i>Desarrollar e incentivar creación de nuevas ideas y capital intangible. Propiciar reducción en costo de capital y canales de expansión de la tecnología</i> 3. <i>Promover sector privado más dinámico</i> 4. <i>Identificar indicadores de calidad de las instituciones y eficiencia en el sector público; implantar reforma gubernamental con sistema contributivo más eficiente y programas de gastos alineados a objetivos</i> 5. <i>Mejorar destrezas de la fuerza trabajadora y proteger la iniciativa individual</i> 6. <i>Invertir mayores recursos en infraestructura</i>

Fuente: Elaboración propia

ANEJO B: Cuadro de Mando Integral - Barbados

Barbados' Strategy Map



Fuente: The National Strategic Plan of Barbados 2005-2025.

ANEJO C: Cuadro de Mando Integral – Ciudad del Cabo, Suráfrica

PERSPECTIVE	STRATEGIC OBJECTIVE	MEASURES	TARGET	INITIATIVES
FINANCIAL (Facilitate new growth, achieve better asset utilisation and reduce and manage internal and external costs and risk)	(new) Economic growth	Annual GGP growth rate	In 2000 – our growth rate was 2,1% (1991-1996 average was 2,5%) . Stretch target for 2004/5 is 4%	City Development Strategy to address supply and demand priorities
	Improved competitiveness	Exports Survival rate of new businesses SMME contribution to annual GGP growth rate % of ISO 14 000 companies	1999 total export = R9,7 billion Stretch target ... 10% increase in annual export value total	Public-Private-Community Partnerships to promote job creation, competitiveness and value-added exports.
	Good financial management of Local Government	Credit rating	A +/-D ⁺ Credit Rating	<i>NOTE: 10 years of 2% growth requires 22% expansion in local government services. 10 years of 6% growth requires 79% expansion</i>
CUSTOMERS (Retain, acquire customers and ensure customer satisfaction)	Improving/ed quality of life	Mercer Liveability Index UN Quality of Life Index	In 2001, Cape Town was 80/215 cities on the Mercer Liveability Index. Stretch target for 2010 is to be in Top 50.	City Development Strategy/IDP
	(new) Jobs	% employment of economically active population Number of new jobs created p.a.	We need to create 38 000 new formal jobs p.a. just to keep current unemployment level of 18%. This requires a growth rate of 7%. (Net annual average of 12 000 formal jobs created between 1996-2000)	Investment, tourism and major events marketing and Job Creation Plan and Programme Skills development Infrastructure provision

PERSPECTIVE	STRATEGIC OBJECTIVE	MEASURES	TARGET	INITIATIVES
	Poverty reduction/ Reduction in inequalities	Gini-co-efficient Vulnerability Index % Living under FIDL Average per capita income	In 1999, 26% of all households were living below the HSL (± R15 000 p.a.) - Stretch target – requires further investigation	Public-Private- Community partnership Anti- Poverty Programme 'Pro-Poor' Local Government Policies Household Subsistence Level (HSL)
	Develop international branding of Cape Town	(To be set after benchmarking exercise is complete)	(To be set after benchmarking exercise is complete)	"City Branding" benchmarking Initiative
	Skills development/ Improved skills profile/ (Close skills gap)	Skills levels	17% (over 350 000 people) of economically active are illiterate (1999). Stretch target for 2005 is to reduce number of illiterate economically active adults to 250 000.	Targeted skills development programmes for poor, youth (47% are under 25) and women Public-Private- Community partnership for "Bridging the Digital Gap" – with linked literacy programme. Skills Development Plan for Cape Town

Fuente: *Towards an economic development strategy for the city of Cape Town. Cape Town. South Africa. 2001.*

ANEJO D: Cuadro de Mando Integral – Charlotte, Carolina del Norte



Fuente: City of Charlotte, <http://charmeck.org/city/charlotte/Pages/default.aspx>

ANEJO E: Decreto Presidencial 2794/2014

Presidencia de la República del Paraguay



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY
MINISTERIO DE HACIENDA

DECRETO N° 2794

POR EL CUAL SE APRUEBA EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO PARAGUAY 2030.

Asunción, 16 de diciembre de 2014

VISTO: La presentación radicada por la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social, de la Presidencia de la República, en la cual solicita la aprobación del "Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030"; y

CONSIDERANDO: Que la Constitución, en su Artículo 238, Numeral 1), faculta a quien ejerce la Presidencia de la República a dirigir la administración general del país

Que por su parte, el Artículo 176, fija el marco conceptual de la República del Paraguay, en lo relativo a la Política Económica y de Promoción del Desarrollo, disponiendo que "La política económica tendrá como fines, fundamentalmente, la promoción del desarrollo económico, social y cultural. El Estado promoverá el desarrollo económico mediante la utilización racional de los recursos disponibles, con el objeto de impulsar un crecimiento ordenado y sostenido de la economía, de crear nuevas fuentes de trabajo y de riqueza, de acrecentar el patrimonio nacional y de asegurar el bienestar de la población. El desarrollo se fomentará con programas globales que coordinen y orienten la actividad económica nacional."

Que el Artículo 177 de la Constitución establece el alcance de dichas políticas en la esfera pública y privada al expresar que "Los planes nacionales de desarrollo serán indicativos para el sector privado, y de cumplimiento obligatorio para el sector público."

Que por imperio de las normas constitucionales citadas, es obligación del Gobierno, elaborar un Plan Nacional de Desarrollo que se ajuste a los lineamientos referidos, de manera que, tanto el sector público como el privado, conozcan y participen, en todo lo pertinente a la planificación económica y social de corto, mediano y largo plazo.

N° 609 -



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY
MINISTERIO DE HACIENDA

DECRETO N° 2794-

POR EL CUAL SE APRUEBA EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO PARAGUAY 2030.

-2-

Que desde la vigencia de la Constitución, no se ha implementado debidamente lo dispuesto en los Artículos 176 y 177, lo cual ha afectado, de forma negativa, a la falta de previsión en las acciones gubernativas tendientes al desarrollo en el área económica, social y cultural, debido en parte, a la ausencia de un instrumento jurídico que establezca los lineamientos necesarios para cubrir dicha materia de convivencia social.

Que en virtud a lo expuesto, al no haber una disposición constitucional que asigne la función de elaborar un plan de las características citadas, a ningún órgano específico del Estado, el Poder Ejecutivo, a través de la propia Presidencia de la República y sus dependencias, como administrador general del país, se constituye en la institución competente para articular su elaboración y posterior aprobación, como legado a los próximos Gobiernos que tendrán, en este Plan, un punto de partida para implementar políticas de Estado que trasciendan los mandatos de un Gobierno determinado.

Que el Plan Nacional de Desarrollo (PND) Paraguay 2030 fue pensado para los próximos quince años, lo cual no obsta que el mismo se vaya actualizando por los mecanismos que a futuro se establezcan, y en estrecha participación y colaboración entre los Poderes del Estado.

POR TANTO, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales,

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY

DECRETA:

Art. 1°.- *Apruébase el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030, elaborado bajo la coordinación de la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social de la Presidencia de la República con aprobación del Equipo Económico Nacional y el Equipo Ejecutivo del Gabinete Social de la Presidencia de la República, y que forma parte como Anexo del presente Decreto.*

Nº



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY
MINISTERIO DE HACIENDA

DECRETO Nº 2494.-



POR EL CUAL SE APRUEBA EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO PARAGUAY 2030.

-3-

- Art. 2º.-** Dispónese la difusión del Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030, por parte de la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social, y por los medios necesarios para el efecto, de manera a posibilitar su pleno conocimiento por parte de los sectores público y privado.
- Art. 3º.-** Instrúyese a toda la Administración Pública, la toma de razón del contenido del Plan Nacional de Desarrollo (PND) Paraguay 2030, y su aplicación como guía en las distintas tareas que le competen.
- Art. 4º.-** Remítase el Plan Nacional de Desarrollo (PND) Paraguay 2030 a ambas Cámaras del Honorable Congreso Nacional, de manera a que dicho Poder del Estado lo considere en el ejercicio de los deberes y atribuciones que la Constitución les confieren.
- Art. 5º.-** El presente Decreto será refrendado por los Ministros integrantes del Equipo Económico Nacional.

Nº

Art. 6º.- Comuníquese, publíquese e insértese en el Registro Oficial



www.presidencia.gov.py

Fuente: Secretaría Técnica de Planificación de Desarrollo Económico y Social, Gobierno de Paraguay.

