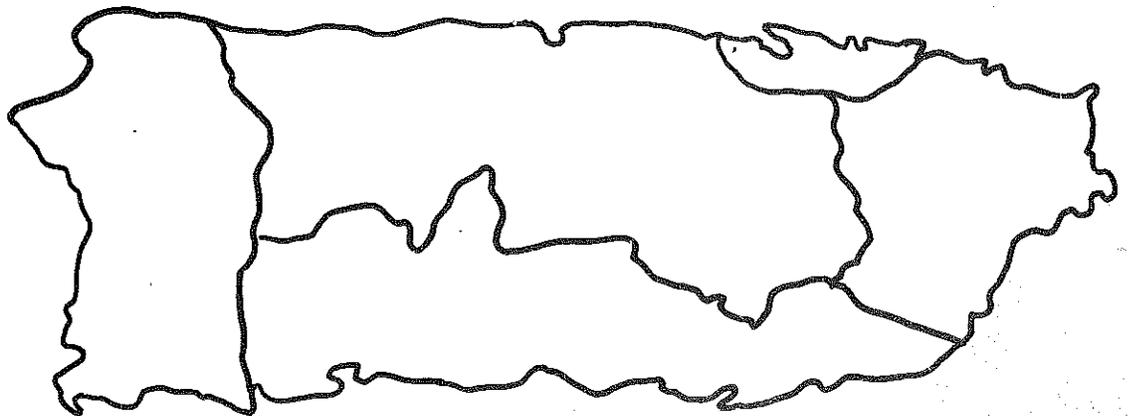


L ARMEN CONSEIL

**EL DESARROLLO ECONOMICO
DE PUERTO RICO
UNA ESTRATEGIA PARA LA
PROXIMA DECADA**



**INFORME PREPARADO PARA EL
CONSEJO FINANCIERO
DEL GOBERNADOR**

**COMITE INTERAGENCIAL DE LA ESTRATEGIA
DE PUERTO RICO
NOVIEMBRE 1975**

**DESARROLLO ECONOMICO
DE PUERTO RICO**

**UNA ESTRATEGIA
PARA LA PROXIMA DECADA**

CARTA DE TRAMITE

14 de noviembre de 1975

Hon. Juan A. Albors, Presidente
Consejo Financiero

Tenemos el placer de enviarle el informe sobre la Estrategia de Desarrollo Económico para la próxima década que el Consejo Financiero nos había encomendado, siguiendo las directrices del Gobernador.

Aunque el plazo para la terminación del estudio era algo más largo, hemos creído conveniente adelantarlo a fin de que el Consejo pueda considerarlo juntamente con el informe del Comité para Estudiar las Finanzas de Puerto Rico, presidido por el profesor Tobin.

El estudio sobre la Estrategia de Desarrollo que estamos sometiendo, como su nombre expresa, no se supone que sea un plan específico ni mucho menos un conjunto de programas. Es una línea de acción en que creemos deben enmarcarse los programas y planes específicos que deben preparar las agencias. Algunas de las sugerencias y recomendaciones contenidas en el Informe de Estrategia podrían implementarse inmediatamente, pero otras requieren estudio y consideración más profunda y discusión al nivel de las agencias antes de pasar a implementarlas.

Queremos subrayar que el trabajo que estamos enviando constituye el informe en sí del Comité Interagencial de manera que sus enfoques, políticas y recomendaciones son de la exclusiva responsabilidad del Comité Interagencial integrado por los abajo firmantes.

No obstante, debemos informarle que un gran número de distinguidos profesionales y técnicos, tanto de dentro como de fuera de Puerto Rico, han producido para este Comité Interagencial una serie de trabajos muy valiosos en los cuales se ha basado en buena medida, aunque no exclusivamente, este Informe.

Estos trabajos técnicos, que en número de más de veinte se han preparado como parte del proyecto de la Estrategia de Desarrollo Económico, están en estos momentos en proceso de elaboración mecanográfica y en la mayor brevedad posible le habremos de enviar.

Hon. Juan A. Albors, Presidente
Consejo Financiero

- 2 -

14 de noviembre de 1975

El Informe del Comité Interagencial puede o no reflejar necesariamente los puntos de vista y posiciones de los profesionales que tuvieron a cargo la preparación de estos Estudios Técnicos de Soporte. Los resultados de los Estudios Técnicos de Soporte y sus recomendaciones responden a la libre determinación y expresión de sus autores. Por esa razón los profesionales y técnicos que participaron en el proyecto no tienen necesariamente que estar de acuerdo con el informe del Comité Interagencial o con algunas de sus partes.

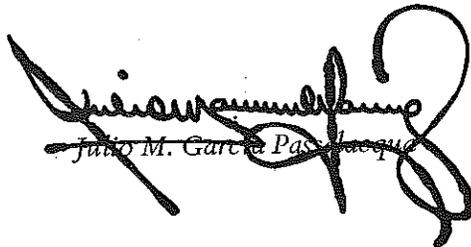
Queremos expresar nuestro agradecimiento por el honor que se nos confirió al encomendarnos tan importante trabajo; esperamos que el estudio contribuirá efectivamente a delinear un plan de acción y un programa de desarrollo eficaz que comporte un progreso real a Puerto Rico en la próxima década.

Cordialmente,

COMITE INTERAGENCIAL


Miguel Echenique


Paul D. Badie


Julio M. Garcia Pasajacque


Jack Mudie


Lewis Smith *

*Nota:

El señor Lewis Smith quiere hacer constar en forma expresa que no se solidariza con la totalidad del Informe.

Hon. Juan A. Albors, Presidente
Consejo Financiero

— 2 —

14 de noviembre de 1975

El Informe del Comité Interagencial puede o no reflejar necesariamente los puntos de vista y posiciones de los profesionales que tuvieron a cargo la preparación de estos Estudios Técnicos de Soporte. Los resultados de los Estudios Técnicos de Soporte y sus recomendaciones responden a la libre determinación y expresión de sus autores. Por esa razón los profesionales y técnicos que participaron en el proyecto no tienen necesariamente que estar de acuerdo con el informe del Comité Interagencial o con algunas de sus partes.

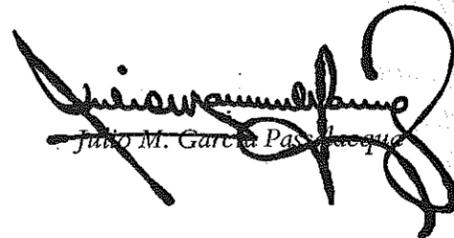
Queremos expresar nuestro agradecimiento por el honor que se nos confirió al encomendarnos tan importante trabajo; esperamos que el estudio contribuirá efectivamente a delinear un plan de acción y un programa de desarrollo eficaz que comporte un progreso real a Puerto Rico en la próxima década.

Cordialmente,

COMITE INTERAGENCIAL


Miguel Echenique


Paul J. Badie


Julio M. García Pasquel


Jack Mudie


Lewis Smith *

*Nota:

El señor Lewis Smith quiere hacer constar en forma expresa que no se solidariza con la totalidad del Informe.

EL DESARROLLO ECONOMICO DE PUERTO RICO
UNA ESTRATEGIA
PARA LA PROXIMA DECADA

Informe preparado para el
Consejo Financiero del Gobernador

Comité Interagencial de la Estrategia
de Puerto Rico

San Juan, Puerto Rico
Noviembre 1975

TABLA DE CONTENIDO

Capítulo		Página
I	Desarrollo Económico de Puerto Rico: Una Estrategia para la Próxima Década	1
II	El Papel Fundamental del Sector Industrial	15
III	Nuevos Rumbos del Crecimiento Industrial	25
IV	El Rescate de las Industrias de Mano de Obra Intensiva	41
V	La Sustitución de Importaciones y la Producción para el Mercado Doméstico	55
VI	Balance Empresarial	73
VII	Una Nueva Agricultura	85
VIII	El Sector de Servicios	97
IX	Energía, Recursos Naturales y el Ambiente	107
X	La Crisis en los Recursos Humanos	119
XI	Financiando el Crecimiento y el Desarrollo	129
XII	Problemas y Oportunidades en una Economía Mundial Cambiante	153
XIII	Los Procedimientos y las Instituciones que Formulan la Política Económica	163

COMITE INTERAGENCIAL DE ESTRATEGIA

Miembros

Miguel Echenique Director
Paul Labadie Departamento de Hacienda
Julio M. García Passalacqua Negociado del Presupuesto
John H. Mudie Banco Gubernamental de Fomento
Lewis Smith Administración de Fomento Económico

PERSONAL TECNICO

Heidi Calero Negociado del Presupuesto
 Fernando Zalacaín Junta de Planificación
 Elías Asón Departamento de Hacienda
 Gay Alvarado Departamento de Hacienda
 Edwin Molina Administración de Fomento Económico
 Luisa M. Cabarrouy Administración de Fomento Económico
 Mercedes Saéñz Universidad de Puerto Rico
 Benito Vélez Banco Gubernamental de Fomento
 Salvador Lugo Banco Gubernamental de Fomento
 Juan Carballo Departamento de Comercio
 Olvin Delgado Departamento de Comercio
 Jorge Medina Junta de Planificación
 Edmé Doble Negociado de Planificación Social
 Edmé Doble Junta de Planificación

5) todavía no ha encontrado las referencias
 Negociado de Planificación Social

Astrid Conde 6)
~~Alma Lugo~~ 4)
 Ana Elba Alvarado 6)
 Evangelina Alvarez 2)
 Marta Vázquez 6)
 Georgina Sotomayor 4)
 Carmen Laguerre 3)
~~Zaida Lorenzo~~ 1)
~~...~~ 1)
 Antonio Luis Rosado 6)
 Miguel Caro 2)
 Eliezer Badillo 3)
 Aureo Torres 2)
 Olga Rivera de Arroyo 3)
 Nicolás Fernández 3)
 Genara Fuentes de Martínez 3)

6) de las pocas que hicieron algo
 2) todavía esta editando

Carmen R. de Correa Directora Administrativa del Grupo Secretarial
 4) la matriz le salió sin ovarios
 1) no hicieron ni un c.
 2) todavía están con el trabajo
 3) le faltan 100,000

CONSULTORES Y COLABORADORES

Wilfred Lewis	Robert R. Nathan Associates, Inc.
William Goldsmith	Cornell University
Thomas Vietorisz	New School for Social Research
Karl Kristiansen	San Juan, Puerto Rico
Nilsa Burgos	Puerto Rico Junior College
María Villariny	Departamento de Recursos Naturales
Gregg Morris	Departamento de Recursos Naturales
Hubert Barton	Puerto Rico Development Group
Felipe Rodríguez	Departamento de Agricultura
Rex Daly	Departamento de Agricultura Federal
Thomas Dickey	Departamento de Agricultura Federal
Elliott Platt	Banco de la Reserva Federal de Nueva York
Louis J. Walinsky	Cohasset, Massachusetts
Donald Allan	Departamento de Comercio
George Pringle	Estación Experimental Agrícola
Juan Dávila	Oficina sobre Asuntos de Combustibles Derivados del Petróleo

CAPITULO I

DESARROLLO ECONOMICO DE PUERTO RICO:

UNA ESTRATEGIA PARA LA PROXIMA DECADA

CAPITULO I: DESARROLLO ECONOMICO DE PUERTO RICO UNA ESTRATEGIA PARA LA PROXIMA DECADA

Objetivos del Desarrollo y la Concepción del Crecimiento

1. El desarrollo económico-social de Puerto Rico persigue principalmente proveer trabajo adecuadamente remunerado, útil y satisfactorio a todas las personas aptas para trabajar; eliminar la pobreza; proveer oportunidades para que toda persona desarrolle a plenitud sus conocimientos y habilidades; mantener una sociedad libre y abierta con máxima movilidad social propiciando la participación de todos en la vida política, social y económica; y lograr una participación local mayor en la economía de los empresarios de Puerto Rico.
2. La concepción del desarrollo consiste en imprimir a la industria un rápido ritmo de crecimiento y apoyar ese crecimiento por la expansión máxima de otros dos sectores impulsantes como son la agricultura y el turismo, de manera que se induzca el crecimiento en toda la economía a través de los factores "multiplicadores" y "aceleradores"; mejorar al mismo tiempo el balance empresarial entre intereses foráneos y locales; potenciar el crecimiento ulterior mediante las inversiones físicas y mediante la educación y formación técnico-profesional de nuestra población y maximizar nuestras opciones de futuros desarrollos por preservación adecuada de nuestros recursos. Reducir los costos generalmente inducidos por el propio desarrollo como la urbanización, la absorción de recursos naturales y la contaminación, sin sacrificar el crecimiento requerido para solventar una parte grande de los problemas económico-sociales de Puerto Rico; aplicar una política fiscal que detraiga los ingresos públicos de acuerdo al principio de la capacidad de pago y distribuya los mismos de acuerdo al criterio de las necesidades justas y razonables; satisfacer los bienes colectivos de educación, salud y vivienda, atendiendo simultáneamente la provisión de empleos y postulando una política de justicia social que persiga una distribución lo más equitativa posible de los ingresos.
3. Este enunciado evidentemente incompleto de la estrategia general de desarrollo, alude en primer lugar a la forma en que se concibe el crecimiento económico. El sector industrial es el sector impulsante que tiene más potencial para alterar substancialmente el rumbo del desarrollo. Dados los recursos existentes en Puerto Rico es fácil comprender el rol estelar que

le corresponde al sector industrial. Basta considerar que todavía en esta década, el turismo, por ejemplo, aunque deberá hacer importante contribución al desarrollo, no tiene posibilidades de quitarle carga apreciable al desarrollo industrial. Todavía el sector turístico genera el 5 por ciento de la producción, cinco veces menos que la contribución aportada por la industria. Lo mismo acontece con el desarrollo agrícola. Los beneficios que comporta, su alto poder multiplicador, su efecto en el empleo, la seguridad que proporciona el mayor autoabastecimiento de alimentos, son razones que justifican que se persiga con interés la optimización del desarrollo agrícola. El desarrollo agrícola de Puerto Rico no puede ofrecer una alternativa al desarrollo industrial; será una ayuda complementaria, pero no sustitutiva. Aun cuando hoy en día en el mundo entero lo mismo que en Puerto Rico se está produciendo una reevaluación del desarrollo agrícola ante las crisis alimenticias. La realidad es que la agricultura tiene un potencial para incrementar la producción actual y ocupar con mayor productividad a una parte de los recursos humanos, tal como se proyecta en la Estrategia, que persigue acelerar drásticamente la producción. Sin embargo, dado nuestros recursos, aun en el mejor de los casos el crecimiento agrícola tampoco sustrae de la industria el rol de ésta como inductor fundamental del crecimiento.

4. La lógica de la creación de empleos bajo la estrategia así enunciada puede sintetizarse en la forma siguiente: la calidad de vida, que es el objetivo supremo, se deriva de la creación de empleos, que se generan por el crecimiento del producto nacional, que a su vez es inducido principalmente por la industrialización, el desarrollo agrícola y turístico.
5. El mejor exponente de cómo queda distorsionada la economía cuando la manufactura y los otros sectores productivos se contraen es lo acontecido en este año fiscal de 1975, año en que por vez primera probablemente desde la gran depresión baja el empleo en un 5 por ciento. Afortunadamente, sin embargo, los cupones y otros ingresos de transferencias unilaterales—llamadas así porque no media la contrapartida del trabajo—permitieron sostener el nivel de vida en buena medida a muchas familias más necesitadas.
6. Esta situación, sin embargo, no puede ser prototipo, ni objetivo ideal de ninguna estrategia de desarrollo que se aprecie a sí misma. La estrategia que formulamos postula como objetivo preciado que el grueso de las personas empleables deben trabajar con salarios adecuados. El trabajo no sólo es—y debe ser—una fuente adecuada para sostener a la propia familia con dignidad, si no es un medio de contribuir a la mejora de la sociedad en que se vive.
7. Hemos recalcado en el aspecto de la adecuación de la retribución del trabajo porque el progreso económico eleva también lo que podría considerarse el nivel de salario digno. Por debajo del cual no se puede pretender que haya mano de obra dispuesta a trabajar. En

consecuencia, cuando la sociedad no provee el mínimo cuantitativa y cualitativamente adecuado de empleos para las familias empleables o cuando las familias no tienen en su seno miembros aptos para el trabajo, le corresponde al Estado asistir económicamente con su sistema de seguridad de empleo y de asistencia familiar.

El Crecimiento Pasado y las Fuentes Sectoriales de Crecimiento

8. En los últimos 27 años Puerto Rico ha logrado mantener en promedio un ritmo de crecimiento anual del 6 por ciento. Un ritmo así de crecimiento sostenido durante tan largo periodo ha provocado en Puerto Rico profundos cambios estructurales y un evidente progreso. Pero asimismo persisten problemas graves de desempleo y pobreza que obligan a perseverar en el desarrollo.
9. La fuente principal de crecimiento de la economía de Puerto Rico ha sido la industria manufacturera. Aunque el crecimiento económico se considera inducido por unas fuentes sectoriales principales: la industria manufacturera, la agricultura, el turismo, la construcción y los gastos y transferencias federales, es la industria manufacturera la que ha venido proveyendo la mitad de la expansión de estos sectores impulsores.
10. Es evidente, sin embargo, que en periodos cortos en que la industria manufacturera puede quedar estancada, otros sectores como el del gobierno y la construcción pueden ejercer un papel compensador. Pero esto tiene sus límites, especialmente si las expansiones de esos sectores son repetidas e intensas. Esto ha ocurrido en los últimos años. Posiblemente el periodo más representativo de la forma normal en que el modelo de crecimiento económico de Puerto Rico ha venido operando fue en la década del 70. En ese periodo la industria manufacturera tuvo una tasa acumulada de crecimiento del 10.1 por ciento anual. Lo que propició un crecimiento del orden del 10 por ciento en la construcción y el gobierno, todo lo cual indujo una subida del 7.8 por ciento en la producción total de Puerto Rico. Sobrevino después la recesión y el ritmo de la producción fabril bajó a 7.3 por ciento en términos reales en 1970-71. Sin embargo, fue entonces cuando el sector de la construcción dobló su ritmo siendo del 23 por ciento y el gobierno subió al 11.2 por ciento, y el ritmo de aumento del producto interno total se mantuvo en 6.1 por ciento. Un efecto compensador análogo se ha producido en este año fiscal del 1975, al bajar drásticamente la producción industrial y al subir en un 18.4 por ciento y un 46 por ciento los gastos del Presupuesto Corriente y las inversiones públicas, respectivamente. Todo este análisis viene a poner de manifiesto que aunque a largo plazo el sector inductor por excelencia es el manufacturero, a corto plazo

TABLA I - 1: PRODUCTO BRUTO INTERNO
(TASAS ANUALES)

	1950-60	1960-70	1970-71	1971-72	1972-73	1973-74	1974-75
Producto bruto Interno Total	5.4	7.8	6.1	6.1	8.8	0.2	4.5
Manufactura	8.3	10.1	7.3	11.4	17.0	7.7	14.0
Construcción	10.0	10.0	23.0	-4.0	-6.7	-9.8	19.0
Gobierno	6.5	10.4	11.2	10.5	11.0	0.3	13.0
Agricultura	3.1	-3.3	4.6	-4.6	-6.7	0.15	-8.4

TABLA I-2: EMPLEO TOTAL
(TASAS ANUALES)

	1950-60	1960-70	1970-71	1971-72	1972-73	1973-74	1974-75
Empleo Total	-0.93	2.4	2.2	5.18	2.78	2.38	-5.0
Manufactura	3.26	3.9	-8	6.81	0.71	3.52	-6.8
Construcción	5.24	5.4	3.4	-2.11	0.28	0.15	-12.7
Gobierno	3.25	5.4	4.3	17.72	9.56	1.88	+3.4
Agricultura	-3.59	5.8	11.8	5.67	-13.75	7.53	-5.7

TABLA I - 3: PRODUCTIVIDAD
(TASAS ANUALES)

	1950-60	1960-70	1970-71	1971-72	1972-73	1973-74	1974-75
Productividad Total	6.42	5.3	3.9	1.2	5.9	2.2	1.2
Manufactura	4.88	6.0	7.3	4.3	16.2	2.0	-8.0
Construcción	4.51	4.3	15.2	-1.5	-6.7	10.0	-6.4
Gobierno	3.18	4.7	5.8	-6.1	1.3	-1.6	9.2
Agricultura	8.74	2.7	17.3	1.1	8.2	16.6	-3.0

puede jugar papel compensador la política fiscal anticíclica. Pero esto tiene sus límites y en una economía como la de Puerto Rico se agota materialmente si es repetida e intensa. Es esta precisamente la situación actual como se expresará más adelante.

Las Dimensiones del Problema: Sus tres fases

11. Hay tres fases a las que deben corresponder otras tres de la política económica.
- La primera es la fase de la coyuntura económica actual.
 - La segunda corresponde a la reactivación que puede durar cuatro años.
 - La tercera corresponde a un periodo más largo en el que la economía debe normalizar su curso de crecimiento.

En relación con la fase coyuntural, ya se han discutido en Puerto Rico las causas del actual estado de cosas. Cabe adelantar que el efecto más grave se ha producido en la situación del empleo. Primero fue el efecto de la inflación, que erosionó el poder de compra y repercutió en una baja real de la demanda interna con la consiguiente merma de los sectores del comercio y servicios y la construcción privada, después fue la recesión.

12. El sector que verdaderamente le da un tono negativo a las perspectivas es el público. En sus dos manifestaciones: en el presupuesto de gastos corrientes y en el de las inversiones públicas. Las vicisitudes para cuadrar el presupuesto son públicas y también la decisión de reducir drásticamente las inversiones públicas.
13. El problema fundamental que esto plantea es que la economía de Puerto Rico a corto plazo se enfrenta a un empeoramiento sobre una situación ya adversa. Aunque las medidas a corto plazo escapan de la cobertura conceptual de la estrategia, es evidente que no se puede ignorar la evolución a corto plazo puesto que pudiese tener efectos trascendentales en años por venir.
14. En consecuencia, en el trabajo de estrategia se hacen unas recomendaciones sobre la política fiscal y sobre algunas medidas especiales de acrecentar recursos que creemos debe acelerarse su implementación para mediar en la situación actual.

Las fases dos y tres: la reactivación y el crecimiento a largo plazo

Estas fases son materias de la estrategia y las recomendaciones que se hacen en el cuerpo del estudio se aplican a ellas.

15. Queremos llamar la atención sobre lo que implica la reactivación para llegar a los niveles económicos prerecesionarios. En otras partes del trabajo de estrategia se hace mención a ellos, pero conviene repetir el argumento. El desempleo en Puerto Rico es del orden del 19 por

ciento a pesar de que en el último año se ha producido una baja significativa de la tasa de participación. Baja que suele ser usual cuando al reducirse las oportunidades de empleo, muchas personas se retiran del mercado de trabajo por considerar inútil la búsqueda de empleo.

16. Las tendencias poblacionales nos arrojan para 1980 una población con edad apta para trabajar de 2,302,000 que supone una tasa anual de aumento del 2.25 por ciento, algo menor que la del quinquenio anterior. Si se desea que la población mantenga una propensión a pertenecer al grupo trabajador del 44.7 por ciento que aunque es menor que en la mayoría de los países que tienen más facilidades de empleos, es superior al bajo nivel del año pasado, al que se llegó cuando un gran número de personas desistieron, se llega a las siguientes conclusiones:
 - a. Si Puerto Rico en cuatro años de reactivación quiere llegar para 1980 a las tasas de desempleo que ya había logrado en años anteriores (del 10 por ciento) requiere incrementar el empleo a razón de 5.8 por ciento y si en la reactivación no se consiguiera bajar el desempleo más que al 12 por ciento, aún así el empleo tenía que haber aumentado a una tasa anual de 5.3 por ciento.
 - b. Para satisfacer estas necesidades de empleo y para proveer un aumento razonable de la productividad medida por la producción por empleado que puede ser del orden del 3 por ciento (y posiblemente más por el hecho de que en los periodos de reactivación sube éste más rápidamente) se llega a la conclusión que la economía debería crecer entre un 8 y 9 por ciento.
17. Esta es la gran dimensión que presenta el problema de la reactivación y al que se enfrenta la estrategia del desarrollo de Puerto Rico. Debido a ello es por lo que la estrategia postula con fuerza la necesidad de un sistema complementario de creación de ocupaciones fuera de las fuerzas del mercado; en adición a una aceleración de los esfuerzos de promoción de industrias.
18. La estrategia que se ha diseñado descansa en que Puerto Rico debe tener en los primeros años un crecimiento rápido para compensar la baja última y compensar el efecto de la recesión reciente. Una vez logrado el nivel prerecesionario, Puerto Rico tiene que disponerse a lograr un ritmo de crecimiento adecuado y lo suficientemente rápido como para atender dos necesidades fundamentales: proveer empleos adecuados, es decir, en número suficiente y de la debida retribución y calidad; y en segundo lugar, elevar el nivel de ingresos tanto públicos como familiares. Aunque el crecimiento económico no es un fin en sí mismo, aunque de por sí no garantiza la eliminación del desempleo, es una condición totalmente necesaria. Sin un crecimiento económico razonablemente rápido, ni podrá generarse empleos adecuados en

cantidad y calidad para el grueso de la población de Puerto Rico que sea empleable, ni podrá producir ingresos para que las familias puedan subvenir a sus necesidades directamente, ni el Estado podrá allegar los ingresos para proveer los bienes colectivos necesarios, ni habrá capacidad de crear ocupaciones de otra forma.

19. La necesidad de crear un sistema complementario de generar ocupaciones para un gran número de nuestros jóvenes surge como hemos dicho de lo que se considera ya un axioma del desarrollo de Puerto Rico y también, aunque en menos grado, en Estados Unidos, y es que las fuerzas del mercado aun cuando se logre un crecimiento económico rápido, no pueden hacer frente al crecimiento del grupo trabajador y una gran parte de la juventud estaría obligada a la ociosidad. Por esa razón creemos que es conveniente mentalizar a la sociedad en relación con la verdadera dimensión del problema. Sin esta mentalización no puede adscribirse ni al desarrollo económico ni al sistema complementario la importancia que tienen para solventar la problemática de la mano de obra.

El Crecimiento Poblacional y sus Implicaciones

20. Las implicaciones sobre el crecimiento económico de las previsiones poblacionales son terminantes. La población de Puerto Rico que va a engrosar el mercado de trabajo de aquí a diez o quince años ha nacido ya. La mayoría son ahora jóvenes que están estudiando y que irán entrando en el mercado de trabajo cada vez mejor preparados y con aspiraciones de puestos de trabajo en armonía con su preparación. De ahí que el reto que le ofrece a Puerto Rico ese crecimiento poblacional no se reduce solamente a una provisión cuantitativa dada de empleos sino a su provisión con características congruentes con sus aspiraciones. Esto tiene gran trascendencia para la estrategia industrial porque establece los derroteros que debe seguir la estructura industrial. Se puede abogar por una estructura industrial que predominen industrias de mano de obra intensiva, pero si fuera así se condenaría a la juventud a desempeñarse en ocupaciones de operarios y obreros que son las ocupaciones que constituyen la abrumadora mayoría de los empleos en esas industrias: más del 80 por ciento del empleo en esas fábricas es de ese tipo. En el otro extremo tampoco puede dependerse, si es que se pudiera, de industrias con las características de la refinación de petróleo en que una gran parte del empleo es de ingenieros, químicos y otros profesionales y técnicos. Es evidente que se requieren además industrias intermedias, industrias que por su tecnología demanden empleos aptos para las aspiraciones del grueso de la población que en parte ahora está estudiando.

21. Aunque incluso a largo plazo Puerto Rico no se dispusiera a proveer todo el empleo por el mero crecimiento macroeconómico del mercado, aunque el desempleo residual que arroja el mercado normal de trabajo fuese del orden del 10 por ciento de aquí a diez años, que es el desempleo que se venía repitiendo antes de la última recesión, aún así el empleo en Puerto Rico tendría que crecer a un ritmo del 3 por ciento en el quinquenio más normal del 1980 en adelante. Lo que habría de exigir un ritmo mínimo de crecimiento del 6 por ciento anual del producto bruto interno. Así Puerto Rico se enfrenta a unas metas de producción dadas por las siguientes relaciones:

(Cifras absolutas en miles de personas)

	1970	1975	1980	1985	1970-75	1975-80	1980-85
Población total	2712	2969	3213	3454	1.83	1.59	1.46
Población mayor de 14 años	1782	2060	2302	2523	2.94	2.23	1.85
Grupo trabajador	765	872	1029	1141	2.65	3.37	2.09
Empleo	686	738	906	1050	1.47	5.30 ¹	2.99
Desempleados ²	79	134	123	91	13.89	-1.82	-6.40
Productividad \$ (precios 1975)	10036	11077	12459	14117		3.0	2.5
Producto bruto interno (a precios de 1975) (en millones)	6885.3	8175.4	11288.2	14823.2		8.4	5.6

22. El problema que se enfrentaría Puerto Rico es, pues, cómo lograr imprimir a la producción unos crecimientos mínimos de 8.4 por ciento aproximadamente en los 4 años del periodo 1976 a 1980, bajo el supuesto de que en 1975-76 no se puede reactivar mucho. No se trata de una proyección. Expresa simplemente el enorme esfuerzo que habría que hacer para conseguir volver al desempleo de antes de la recesión. Conviene analizar qué implica para el

¹ Producto bruto interno por empleado.

² Resultante aritmético a base de las hipótesis señaladas.

crecimiento de los sectores inductores y cuál debe ser la dimensión del crecimiento del sector fabril. Como se deduce por los determinantes de las necesidades de crecimiento, el problema surge de la gran necesidad de crecimiento que requiere el empleo. En otros países la tarea se reduce significativamente. La experiencia reciente de Puerto Rico y los países industrializados sugiere que la Isla tiene que realizar un esfuerzo mucho mayor que estos países en términos de creación de empleos. La estructura de edad de nuestra población es tal que a pesar de que nuestros esfuerzos en términos de creación de empleos han sido mucho más fuertes que los de la mayoría de los países industrializados, los niveles de desempleo de Puerto Rico se han mantenido constantes.

Las causas de que en Puerto Rico suponga una carga tan grande es demográfica y es económica. Decimos que es en parte demográfica porque proviene del gran número de jóvenes que hay en Puerto Rico a punto de tener edad apta para el trabajo. El crecimiento de la población de esa edad es por eso mayor que el de la población total. Esta situación surge de la emigración del pasado, que mermó parte de la población adulta actual. Muchos jóvenes que ahora al no entrar en la corriente emigratoria pensarán seguir viviendo en Puerto Rico tienen a sus hermanos mayores en Estados Unidos. En países sin emigraciones pasadas hay una correspondencia entre los empleos que unas personas adultas ocupan y los que los jóvenes querrán ocupar cuando lleguen a la edad de trabajar. Pero en Puerto Rico la dimensión de la economía y de los empleos se había acomodado a la emigración del pasado; basta recordar que más de medio millón de personas emigraron en décadas pasadas a Estados Unidos. En condiciones normales la economía hubiese ajustado y creado ocupaciones, aún en la agricultura. Pero ahora, como dijimos, al ajustarse la economía a la emigración pasada y a las bajas tasas de participación y al cesar ahora la emigración, la economía tiene que crear el gran número de empleos a que antes se hizo mención—aunque sólo sea para ocupar a una parte de los recursos. [Esta situación puede sintetizarse diciendo que la economía al acomodarse a la emigración pasada devino en una dimensión pequeña en comparación con la oferta potencial de mano de obra implícita en la reserva de jóvenes que hay en Puerto Rico.]

Otros Objetivos del Desarrollo

23. La Estrategia persigue los objetivos generales que en todo plan de desarrollo se establece, pero queremos enfatizar los siguientes:
 - **La aceleración del crecimiento agrícola**, en especial la dirigida a la producción de alimentos. Los objetivos generales del desarrollo: el crecimiento global del consumo, la

creación de empleos, el mejoramiento de la distribución de ingresos y del balance empresarial, perseguidos simultáneamente, le proporcionan al desarrollo agrícola una de las máximas prioridades. Se ha producido en el mundo una crisis de alimentos y todo parece indicar que tiene carácter permanente. Ante esta situación es evidente que Puerto Rico desee darle alta prioridad a la consecución de un alto grado de auto-abastecimiento de productos alimenticios. Cada época tiene su sistema de prioridades y ésta que nos enfrentamos tiene unas características que impulsan a promover un rápido crecimiento de la producción de alimentos.

- **La sustitución de importaciones** con el fin de utilizar la demanda ya existente en Puerto Rico para crear más oportunidades tanto a la inversión industrial como a la producción agrícola. Una de las grandes dificultades que se le presenta al industrial puertorriqueño es la carencia de un mercado amplio en que pueda competir con ventaja. Es evidente que el gran mercado de exportaciones que la economía de Estados Unidos le proporciona a Puerto Rico no le es fácil al empresario local captarlo en magnitud razonable. Es fácil comprender que la lejanía del mercado y el desconocimiento del mismo en sus detalles son obstáculos. Sin embargo, Puerto Rico ha logrado a través del impulso de las exportaciones industriales un gran crecimiento económico que ha generado dentro de la economía de Puerto Rico un gran potencial de demanda que constituye una fuente de oportunidades de inversión para los empresarios de Puerto Rico, no sólo en el campo industrial, sino también en el campo del crecimiento agrícola. Una consecuencia lógica de esta situación es que Puerto Rico se apresta a lograr un crecimiento económico más intenso orientado al mercado interno. La sustitución de importaciones deviene, pues, en un objetivo preciado del desarrollo económico de la próxima década.
- **El balance empresarial**, con el fin de que en la próxima década las empresas puertorriqueñas induzcan y participen del crecimiento en mayor medida que en años anteriores, simultáneamente con la expansión que se requiere de las inversiones, especialmente industriales, del exterior.
- **El incremento del ahorro interno**, tanto público como privado, con el propósito también de allegar fondos de capital para subvenir a las necesidades de capital en mucho mayor medida que en años anteriores, aminorándose así el efecto negativo que tendrá la reducción de las fuentes de capital financiero del exterior.
- **La preservación del medio ambiente y de los recursos naturales**, constituye en estos momentos uno de los objetivos más importantes de Puerto Rico para la próxima

década. Compatibilizar la integridad del medio ambiente con la consecución del ritmo de crecimiento requerido para generar el número de empleos que nuestra mano de obra exige constituye uno de los objetivos importantes del gobierno. Se está produciendo una toma de conciencia de un problema que atañe a toda la humanidad. La opinión pública en general se sensibiliza y exige a los poderes públicos, sobre todo en los países que han alcanzado un elevado nivel de vida, una actuación decidida sobre el mismo. Una vez más se plantea el gran problema de buscar el fiel de la balanza entre la degradación interna del ser humano producida por el desempleo, la pobreza, la ignorancia, la enfermedad, y la degradación del medio ambiente. La solución de la problemática primera exige rápido crecimiento económico, la segunda exige condicionarlo sujetándolo a que minimice en lo posible los efectos negativos en el medio ambiente. Esta política de compromiso, asignándole la debida ponderación a ambas, constituye uno de los criterios en que se fundamenta la estrategia que se está recomendando.

- **La tierra**, es uno de los recursos más escasos y más valiosos de Puerto Rico que está sujeto a demandas competitivas provenientes de la industria, la agricultura, la urbanización de viviendas, y el turismo. Hay urgente necesidad de controlar el desparramamiento urbano que es el desperdicio mayor que se está haciendo en Puerto Rico. Teniendo la Isla tan poca tierra, es irónico que San Juan tenga una de las densidades urbanas más bajas del mundo. El desparramamiento humano y la falta de transportación pública constituyen un círculo vicioso que hay que romper. En resumen, la absorción de tierras para usos no agrícolas adquiere en Puerto Rico un carácter de extrema gravedad y la aparente impotencia con que se ve desaparecer este recurso produce una verdadera angustia. El uso urbano del suelo amenaza consumir, él sólo, el resto del terreno económicamente desarrollable que aún existe en Puerto Rico. Quedan unos 585,000 acres aptos para todos los usos futuros del suelo de Puerto Rico. Pero de ellos 345,000 poseen declives de 16 grados a 35 grados, que hace sumamente costoso urbanizarlos. Es decir, sobre 231,000 acres se centra toda la presión para la expansión urbana, el uso industrial y comercial, las facilidades de recreación y transportación de Puerto Rico para los próximos años. Del mismo modo que el problema número uno de los recursos humanos es el desempleo y la provisión de empleos adecuados, el problema fundamental en la esfera de los recursos naturales es la vertiginosa absorción de las tierras con fines de consumo, es decir, con fines residenciales especialmente.

CAPITULO II

EL PAPEL FUNDAMENTAL DEL SECTOR INDUSTRIAL

CAPITULO II: EL PAPEL FUNDAMENTAL DEL SECTOR INDUSTRIAL

1. El crecimiento de la manufactura, principalmente orientada hacia la exportación, ha sido la fuerza impulsora principal de la economía puertorriqueña desde 1950. Sin embargo, el ritmo de crecimiento de empleos en este sector ha sido claramente más bajo durante los años 70 de lo que había sido antes. Además, aún en períodos en que las tasas de crecimiento en la manufactura fueron máximas, el nivel de desempleo permaneció por encima del 10 por ciento de la fuerza obrera. Mientras tanto, el porcentaje de fábricas que reciben ayuda o son promovidas por la Administración de Fomento Económico ha aumentado, y el empleo en las fábricas no promovidas por Fomento se ha reducido. Estos acontecimientos han llevado a varias personas a poner en duda la estrategia básica de desarrollo que Puerto Rico ha seguido hasta el momento. Algunos han sugerido que se debe cambiar la orientación del crecimiento manufacturero, del fomento de la exportación, a la producción para el mercado local, y otros incluso han dudado de que la manufactura pueda ser el principal sector de crecimiento en Puerto Rico. Estas críticas señalan varias desventajas naturales a las que Puerto Rico se enfrenta como exportador de bienes manufacturados, en términos de localización, costos de materias primas y energía, y dotación de recursos naturales.
2. No hay duda de que Puerto Rico sufre algunas desventajas naturales como país manufacturero, y que el desarrollo de la estructura de precios y salarios de la economía local, combinado con la liberalización de las importaciones a Estados Unidos desde los países en desarrollo, ha debilitado la posición competitiva de Puerto Rico. Sin embargo, una conclusión fundamental del Comité de Estrategia es que el crecimiento adicional y más acelerado de la manufactura es totalmente esencial para satisfacer las aspiraciones de Puerto Rico de lograr niveles de vida más altos. Ningún otro sector de la economía posee el potencial para hacer una contribución tan substancial como puede hacer la manufactura a la creación de empleos bien remunerados y a la reducción del desempleo. Lejos de permitir cualquier disminución en los esfuerzos de promoción industrial de Fomento, Puerto Rico debe hacer un esfuerzo concertado para asegurarse de que se intensifiquen grandemente los esfuerzos de promoción de Fomento, y de que se provean a éste los recursos adecuados para por lo menos duplicar, en comparación con años recientes, la tasa de creación de empleos industriales.

3. La industria manufacturera no sólo está llamada a desempeñar el papel principal en el crecimiento del empleo en Puerto Rico, sino que este crecimiento debe provenir principalmente del sector manufacturero orientado a la exportación. Aunque, según se describe en el Capítulo V, que trata sobre la "substitución de importaciones", parece deseable incrementar a un ritmo más rápido la producción para el mercado interior, no hay indicaciones de que la producción para el mercado local pueda ser considerada como algo más que un complemento, mas bien que un sustituto, de la producción para la exportación. Precisamente por la escasez relativa de tierras y recursos naturales, Puerto Rico tiene que importar una gran cantidad de los bienes que necesita, y estas importaciones sólo se pueden financiar a través de mayores exportaciones.
4. El tipo particular de asociación comercial de Puerto Rico en los Estados Unidos afecta la facilidad o dificultad de conseguir el balance entre importaciones y exportaciones; en otro Capítulo se analizan algunos cambios deseables en este respecto. Sin embargo, se debe recalcar—ya que a veces parece haber algunos malentendidos sobre este punto—que la necesidad básica de Puerto Rico de importar y exportar se deriva de la cantidad de recursos y población que posee, no del hecho de su asociación comercial con los Estados Unidos.
5. Como es sabido, la estrategia de desarrollo de Puerto Rico en el pasado ha descansado en el sector manufacturero, especialmente en la industria de exportación, y dentro de éstas, el crecimiento mayor de empleos se logró en industrias que hacen uso intensivo de mano de obra con salarios relativamente bajos. A pesar de que el desempleo ha sido consistentemente más alto que en Estados Unidos se tuvo éxito en Puerto Rico al lograr un crecimiento rápido de las exportaciones de productos manufacturados, especialmente de aquéllos de alto contenido de mano de obra con salarios relativamente bajos.
6. Dada la necesidad de exportar, era comprensible, realmente inevitable, hacer hincapié en las industrias de alto contenido de mano de obra cuyos salarios eran más bajos que en Estados Unidos. Según lo demuestra un cuidadoso estudio reciente de los costos comparativos industriales, todos los costos importantes salvo la mano de obra y la contribución sobre la propiedad, son mayores en Puerto Rico que en Estados Unidos para la mayor parte de las industrias manufactureras.¹ Los costos de energía eléctrica debido a los altos costos del combustible, compiten con los de algunos lugares de Estados Unidos en el caso de fábricas muy pequeñas, pero son considerablemente más altos para la mayoría de los usuarios. Los costos de transportación marítima, tomando en conjunto la importación de materia prima y

1 Administración de Fomento Económico, "*Competitive Position of Manufacturing Industries*," septiembre de 1975.

la exportación del producto terminado, le añaden como un 7.5 por ciento más a los costos a que se enfrenta la empresa típica localizada en Puerto Rico (aunque el flete marítimo es más barato que el terrestre), de forma que la desventaja de Puerto Rico en costo de transportación no es tan grande comparada con una gran cantidad de lugares en los Estados Unidos. Los costos de terrenos y construcción son característicamente más altos en Puerto Rico para la mayoría de las firmas excepto cuando la Compañía de Fomento Industrial se encarga de subsidiar esos costos (aunque el hecho de que estos costos se capitalizan y se distribuyen a través del período de vida de las facilidades reduce el impacto sobre los costos de operación anuales a un porcentaje relativamente pequeño). La empresa puertorriqueña típica también se enfrenta a costos de inventarios más altos debido al mayor tiempo que los bienes están en tránsito. Los tipos de contribución sobre ingresos individuales, que son considerablemente mayores en Puerto Rico que en los Estados Unidos para las personas de ingresos altos, provoca costos superiores por razón del personal gerencial y técnico, ya que ellos, ya sean de origen puertorriqueño o de Estados Unidos, se mueven entre los dos mercados de trabajo.

7. Los salarios por hora en la mayoría de las industrias manufactureras de Puerto Rico son entre un 50 por ciento a 60 por ciento de los del Continente. El diferencial se compensa parcial o totalmente en algunas industrias con beneficios marginales mayores y una productividad menor. Sin embargo, al medir la producción a base del "valor añadido" (medido por el valor de los embarques menos las materias primas comparadas y otros insumos) la producción por cada dólar de nómina es mayor en Puerto Rico que en los Estados Unidos, en 75 de 110 industrias comparables (tabla II-1). Este diferencial en costo de mano de obra a favor de Puerto Rico ha sido una atracción importante para la inversión privada de Estados Unidos, lo que es factor determinante de la localización aquí de las industrias ya existentes en Puerto Rico, porque según se mencionó anteriormente, la mayor parte de los otros costos fabriles importantes son más altos.
8. Este ritmo mayor de crecimiento de la nómina en comparación con la producción ha sido más pronunciado en las industrias de mano de obra barata, que todavía constituyen un porcentaje grande del empleo manufacturero en Puerto Rico, e indudablemente ha sido un factor importante para explicar la casi total ausencia de crecimiento en esas industrias. La ventaja comparativa no se ha trasladado a los Estados Unidos en la mayor parte de los casos, sino más bien a países extranjeros con mano de obra barata. Por ejemplo, entre 1964-74, mientras las importaciones de ropa por parte de Estados Unidos casi se duplicaron, al subir de \$1.2 a \$2.3 billones, las procedentes de Puerto Rico se redujeron de una proporción de 30 a 16 por ciento. La industria de la ropa que proveyó el 28 por ciento del empleo manufacturero en Puerto Rico en 1965, casi no ha mostrado crecimiento.

TABLA II-1: VALOR AÑADIDO POR DÓLAR DE NÓMINA, 1972

	Valor añadido por dólar de nómina en Puerto Rico		
	Industrias de 4 dígitos	Por encima de Estados Unidos	Por debajo de Estados Unidos
Alimentos, bebidas	16	7	9
Tabaco	1	1	0
Textiles	5	5	0
Ropa	20	13	7
Madera	3	2	1
Muebles	5	5	0
Papel	4	3	1
Impresión	4	3	1
Químicos	6	3	3
Petróleo	1	1	0
Goma, plásticos	3	2	1
Cuero	7	4	3
Piedra, barro, cristal	5	4	1
Metales primarios	0	0	0
Metales fabricados	8	6	2
Maquinaria no eléctrica	3	2	1
Maquinaria eléctrica	6	5	1
Equipo de transportación	2	1	1
Instrumentos	4	3	1
Misceláneas	7	5	2
Total	110	75	35

9. Aunque el costo de mano de obra todavía es más favorable en Puerto Rico que en los Estados Unidos en una amplia gama de industrias, la ventaja de Puerto Rico, medida en términos de valor añadido por cada dólar de nómina se ha ido reduciendo en varias industrias, incluyendo las importantes industrias de textiles y ropa (tabla II-2). La reducción en valor añadido por dólar de nómina en aquellas industrias donde esto ha sucedido no se debe a falta de aumento en la productividad; de hecho, la producción por obrero ha aumentado más rápidamente en Puerto Rico que en los Estados Unidos en casi todos los grupos de industrias. La reducción en valor añadido por dólar de nómina se debe más bien a que los costos salariales globales—es decir, los salarios más los beneficios marginales han subido más rápidamente que la productividad.

TABLA II-2: VALOR AÑADIDO POR DOLAR DE NOMINA

	Estados Unidos			Puerto Rico		
	1954	1972	% cambio	1954	1972	% cambio
Alimentos, bebidas	2.16	2.04	6	2.37	3.11	31
Tabaco	3.80	5.26	38	1.70	2.89	70
Textiles	1.57	1.92	22	2.59	2.40	-7
Ropa	1.61	1.86	16	2.21	2.03	-8
Madera	1.65	2.07	25	3.24	1.84	-43
Muebles	1.64	1.93	18	1.90	2.26	19
Papel	2.07	2.16	4	3.46	2.17	-47
Impresión	1.73	2.06	19	2.00	2.50	25
Químicos	2.77	3.74	35	2.82	7.68	272
Petróleo	2.34	3.56	52	(D)	4.44	-
Goma, plásticos	1.80	2.33	29	(D)	1.96	-
Cuero	1.59	1.85	16	1.68	1.93	15
Piedra, barro, cristal	1.97	2.29	16	1.90	2.52	33
Metales primarios	1.84	1.91	4	5.53	2.72	-51
Metales fabricados	1.73	1.96	13	2.89	2.83	-2
Maquinaria no eléctrica	1.72	2.03	18	1.77	2.93	66
Maquinaria eléctrica	1.87	2.01	7	2.18	3.37	55
Equipo de transportación	1.68	2.02	20	3.27	2.18	-43
Instrumentos	1.77	2.48	40	1.54	2.91	89
Misceláneas	1.68	2.13	27	2.68	2.50	-7

10. El alto nivel de desempleo en Puerto Rico junto con la reciente contracción en varias industrias de mano de obra barata que fueron responsables de gran parte del crecimiento de Puerto Rico, y que todavía son responsables de un porcentaje grande de su fuerza de trabajo, han dado lugar a que algunos observadores recomienden una política de restricción general de salarios como estrategia fundamental para encarar los problemas de desempleo en Puerto Rico. El Comité de Estrategia ha pensado cuidadosamente en la cuestión de los salarios y ha concluido que las necesidades de desarrollo de Puerto Rico requieren una solución mucho más variada, imaginativa y creativa que una simple política de restricción de salarios de alcance general. Dicho sencillamente, el Comité de Estrategia cree que aún cuando se requiere una serie de políticas, incluyendo la política salarial, para proteger los empleos existentes y para retardar el ritmo de descenso de empleos en las industrias de mano de obra barata ya establecida en Puerto Rico, el crecimiento futuro no se debe basar en el fomento de industrias de mano de obra muy barata, y que una política de restricción general de salarios no puede ser una estrategia de desarrollo satisfactoria para un largo plazo.

11. La inutilidad de convertir la restricción de salarios en la piedra angular de una estrategia para el futuro crecimiento económico descansa sobre varias realidades:
- a. Ninguna congelación de salarios, ni ningún grado concebible de reducción de salarios puede siquiera igualar los niveles de costo de mano de obra de los competidores asiáticos, y por lo tanto, no puede proteger a largo plazo los empleos de salarios bajos.
 - b. La política de los Estados Unidos respecto a las importaciones desde los países en desarrollo que generalmente tienen mano de obra barata que compiten con Puerto Rico se liberalizará aún más en el futuro. De hecho, una nueva y significativa liberalización acordada el año pasado entrará en vigor en enero de 1976.
 - c. Los productos de industrias que hacen uso intensivo de mano de obra barata tienen poco potencial para la exportación a Latinoamérica y a otros países en desarrollo que podrían ser clientes potenciales de Puerto Rico en el intercambio comercial de productos, porque generalmente tienen barreras protectoras que dificultan la entrada de productos con alto contenido de mano de obra.
 - d. Una situación de salarios permanentemente bajos conduce al estancamiento a largo plazo, porque eliminaría los incentivos para mejorar la productividad: (ahorro en mano de obra) y para mejorar la organización, la administración y la tecnología.
 - e. Las industrias de salarios más altos y de más elevada productividad han aumentado en Puerto Rico rápidamente. Es de esperarse que continúen aumentando sus tipos de salarios a fin de atraer trabajadores con las destrezas deseadas, y estos aumentos tenderán a hacer subir los salarios en otras industrias y ocupaciones, a pesar del desempleo y de ausencia de legislación sobre salarios mínimos.
 - f. Dado el alto grado de movilidad de los trabajadores y de la población entre Puerto Rico y Estados Unidos, se hará cada vez más difícil a través de los años mantener diferencias grandes en los niveles de vida reales entre Puerto Rico y Estados Unidos para ocupaciones comparables.
 - g. No se sabe, y es prácticamente incalculable, cuántos nuevos empleos estimularía una política de restricción de salarios de alcance general. Por consiguiente, existe claramente el riesgo de que la restricción de salarios reduzca el ingreso por concepto de trabajo en los empleos existentes en una cantidad mayor de lo que aumentaría el ingreso por concepto de trabajo en los nuevos empleos. Si el resultado neto fuese una reducción en la parte total del ingreso que va al trabajador a favor de una parte mayor en ganancias para las empresas, habría una reducción del poder adquisitivo en la Isla y un debilitamiento del sistema informal de seguridad social por el cual los miembros

empleados de un amplio grupo de familias contribuyen a mantener a los miembros desempleados.

h. Será cada vez más difícil para las industrias de salarios y productividad bajos atraer a los trabajadores que necesitan. Aún ahora, a pesar del alto desempleo registrado, los salarios que ofrecen muchos empleos de nivel bajo no son suficientemente atractivos, en comparación con los cupones de alimentos y la compensación por desempleo, como para atraer la mano de obra necesaria.

12. El hecho de que una estrategia exitosa para el crecimiento futuro no debe poner énfasis en la manufactura intensiva en mano de obra barata, que fue la piedra angular de la operación "Manos a la obra", no quiere decir que el Estado Libre Asociado pueda darse el lujo de desentenderse del problema de los costos de mano de obra. Las industrias de salarios bajos, sensitivas a los cambios de los salarios, todavía constituyen una fracción grande del empleo en la manufactura, y no hay duda que el empleo en estas industrias ha sido afectado gravemente por el aumento de costos de mano de obra. El Capítulo IV de este informe describe varios pasos apropiados para reducir los costos e incrementar la productividad a fin de retardar el ritmo de descenso de las industrias de alto contenido de mano de obra barata.

13. Es necesario moderar los costos de mano de obra para proteger los empleos en las industrias existentes de salarios bajos; sin embargo, la estrategia para el crecimiento futuro requiere un enfoque más positivo. La estrategia para el futuro debe combinar tres elementos fundamentales:

- a. Fomento de industrias "básicas"—cobre, níquel, acero y los eslabones ausentes en el complejo petroquímico—que poseen potencial para producir productos intermedios que servirán para reducir los costos de las materias primas de las plantas elaboradoras y de las fábricas locales que constituyen el próximo eslabón en la cadena.
- b. Fomento de industrias de alto contenido tecnológico que son menos sensitivas a los costos de salarios debido a una mayor productividad y que gozan de perspectivas de crecimiento más rápido en su productividad. Entre éstas figuran las industrias químicas, de maquinaria y la electrónica.
- c. Dentro de las industrias ahora representadas por las sucursales de firmas de Estados Unidos que producen mercancía de precios y calidad relativamente bajos y que se vende en mercados muy competitivos, desarrollar empresas que tengan sus oficinas principales en Puerto Rico y elaboren productos de prestigio, de calidad superior, que se vendan en mercados menos competitivos en cuanto a precios y por lo tanto, menos

sensitivos a los costos de mano de obra. Esto requiere un vigoroso esfuerzo a largo plazo para desarrollar la pericia técnica y administrativa en la industria local.

CAPITULO II: EL PAPEL FUNDAMENTAL DE LA INDUSTRIA

(Bibliografía Escogida)

- Administración de Fomento Económico "*Some Key Issues of Industrial Development Strategy*", preparado para el Consejo Financiero, septiembre de 1974, 27 págs.
- Administración de Fomento Económico, "*Competitive Position of Manufacturing Industries*", preparado para el Comité de Estrategia para el Desarrollo del Consejo Financiero, septiembre de 1975, 66 págs.
- Tomás Vietorisz, "*Dependent vs. Autonomous Export Development and the Wage Level in Puerto Rico*", octubre de 1975, 8 págs.
- Heidi Calero, "*The Changing Structure of Industry in Puerto Rico*", preparado para el Comité de Estrategia para el Desarrollo, noviembre de 1975 (en preparación).
- Heidi Calero, "*Factors Explaining Employment Growth in Puerto Rican Industry*", preparado para el Comité de Estrategia para el Desarrollo, noviembre de 1975 (en preparación).

go

ra

el

e

a

e

CAPITULO III

NUEVOS RUMBOS DEL CRECIMIENTO INDUSTRIAL

CAPITULO III: NUEVOS RUMBOS DEL CRECIMIENTO INDUSTRIAL

1. El éxito de la estrategia del desarrollo industrial en Puerto Rico requiere la actuación de dos frentes: tomar medidas para retardar el ritmo de descenso de la todavía importante industria de mano de obra intensa que encierran pocas promesas para el futuro, pero que no se pueden dejar decaer muy rápidamente; y lograr un cambio de dirección drástico en la promoción futura de nuevas industrias favoreciendo las industrias menos sensitivas a los aumentos de salarios. Los rumbos para el futuro deben incluir:
 - Nuevas industrias,
 - Nuevas subsidiarias de industrias existentes,
 - Nuevos enfoques,
 - Nuevos incentivos, y
 - Nuevas actividades.
2. Al promover las industrias del futuro, Puerto Rico tiene que buscar industrias menos sensitivas a los aumentos salariales. Existen por lo menos dos formas de hacer esto. Primero, la promoción se debe concentrar en industrias en las que el nivel de productividad es suficientemente alto como para permitir pagar los salarios exigidos por una fuerza obrera de destrezas crecientes. Ciertamente, ha habido un crecimiento rápido en años recientes, aunque partiendo de una base inicial pequeña, en industrias en que los salarios están claramente sobre el mínimo y sobre el nivel promedio de salarios. En segundo lugar, dentro de las industrias que tienen productos tanto de alta como de baja calidad, Puerto Rico debe tratar de atraer más los procesos fabriles de los productos de alta calidad, en los que el precio es menos sensitivo a los costos, y las ventas son menos sensitivas a los precios.
3. Las industrias nuevas necesarias son de tres tipos principales: a) industrias "básicas", tales como la petroquímica, la de acero y el cobre, cuyos productos reducirán el costo de materias y productos intermedios para las fábricas existentes y viabilizarán el establecimiento de fábricas adicionales; b) industrias modernas ligeras, que hacen uso intensivo de mano de obra, pero no pagan salarios bajos como son las industrias de maquinaria, enseres eléctricos, interruptores y piezas de sistemas eléctricos; y c) industrias altamente tecnológicas, tales como la de maquinaria, herramientas, la electrónica, computadoras, instrumentos científicos, químicos y farmacéuticos, en que el ritmo del cambio técnico y el aumento en la

productividad prometen ganancias a pesar de los salarios altos y crecientes. Las industrias del tipo descrito arriba poseen la característica de requerir no solo una fuerza obrera de mayor destreza y ofrecer salarios más altos, sino de tener también un por ciento grande de empleos para hombres, en comparación con algunas de las industrias que pagan salarios bajos cuya fuerza obrera es mayormente femenina.

Industrias Básicas

4. Los metales, los productos químicos y sus derivados son las materias más usadas en la mayor parte de las industrias transformadoras modernas; el costo de las materias que se transforman en el proceso manufacturero asciende aproximadamente a la mitad del precio del producto que venden. Las industrias básicas que producen los productos metálicos básicos y los derivados químicos utilizados por las industrias transformadoras tienen, por lo tanto, gran importancia para el desarrollo industrial, mucho mayor que la que puede colegirse por la contribución de empleos e ingresos. Si pueden producir productos intermedios a precios competitivos, pueden atraer y mantener una variedad de industrias elaboradoras satélites que empleen muchos más trabajadores y produzcan mucho más ingreso que el que ellas mismas pueden proveer. En el caso de Puerto Rico las petroquímicas, la de cobre, níquel y acero son tres industrias básicas con potencial significativo.
5. Entre 1959 y 1972 se construyó un gran complejo petroquímico en Puerto Rico, que implicó unas inversiones de aproximadamente \$1.6 billones. Aunque las plantas individuales que componen la industria son de gran dimensión y eficientes, la estructura de la industria todavía está incompleta. La industria actual se concentra grandemente en la producción de productos químicos básicos e intermedios, la mayor parte de los cuales se exportan a Estados Unidos a granel. La producción en Puerto Rico de productos químicos terminados y semi-terminados todavía es muy limitada. La industria actual es extremadamente intensiva en capital, con un empleo de 7,700, antes de la recesión (junio de 1974) y un empleo actual de 4,800 (agosto de 1975). Desde el punto de vista de la economía puertorriqueña, el papel fundamental que se contempla para la industria petroquímica básica es proveer una fuente de materias primas y productos intermedios a costos bajos que estimule el desarrollo de industrias variadas que requieran mucho empleo como la industria textil, la de ropa, goma y llantas sintéticas, productos plásticos y pinturas.
6. Puerto Rico solo necesita unas pocas plantas químicas básicas más para completar el complejo petroquímico al punto en que se viabilice la obtención de empleos en gran escala en las industrias satélites. Más aún, a causa de la dimensión de la planta física instalada, las

inversiones adicionales que se requieren son extremadamente modestas en relación con las ganancias potenciales de empleos. Por ejemplo, se espera que se llegue a un acuerdo dentro de unos meses con relación al establecimiento de dos plantas que, entre ellas, producirán laminado plástico flexible del tipo utilizado para asientos de automóviles, muebles tapizados, cubierta para paneles de pared, carteras, aislamiento eléctrico, etc. Estas dos plantas requerirán una inversión de tal vez \$10 a \$20 millones, y proveerán alrededor de 550 empleos directos, un costo de inversión por empleo mucho menor del imperante en las plantas químicas básicas e intermedias que componen el complejo existente. Más aún, el laminado plástico que se producirá en estas dos plantas proveerá materias primas para industrias elaboradas que podrían emplear teóricamente tanto como de 10 mil a 12 mil obreros potenciales, también a un costo de inversión por empleado mucho menor que en el complejo actual. Desde luego, estas nuevas plantas utilizarán la producción de parte del complejo existente, en el que se han invertido aproximadamente \$365 millones, y cuyas plantas no serían viables si no se hubiese realizado esa inversión anterior. Debido a los grandes beneficios potenciales de empleos de las industrias satélites, y dado que la industria de la construcción en Puerto Rico necesita toda la nueva actividad que consiga durante los próximos dos o tres años, en que la construcción pública y la construcción de viviendas privadas estarán en estado de depresión, se recomienda que el Estado Libre Asociado propicie el establecimiento de "eslabones ausentes" que sean fundamentales en el complejo petroquímico, para lo que debe usar si es necesario, incentivos especiales adicionales a los actuales en casos escogidos.

7. El rápido ascenso de los precios del petróleo en 1974 y el sistema de precios duales que Estados Unidos adoptó posteriormente han dejado a la industria petroquímica en Puerto Rico en una situación de desventaja competitiva. La ventaja relativa de los precios de antaño en los productos petroquímicos básicos se torna ahora en precios caros en comparación con los de la costa del golfo de los Estados Unidos, donde los productores petroquímicos pueden obtener tanto las materias primas como la energía a costos más bajos debido a la disponibilidad del llamado petróleo "viejo", cuyo precio se mantiene considerablemente por debajo del precio del petróleo importado. El examen de los costos comparativos de un complejo petroquímico hipotético, pero típico, localizado en Puerto Rico y la costa del golfo bajo las condiciones prevalecientes a fines de 1974 y principios de 1975, mostró que los costos en Puerto Rico son un 43 por ciento más altos. Sin embargo, la diferencia total se explica a base de los precios del petróleo importado que son más altos que el doméstico, lo que afecta no sólo los precios del crudo, sino además el costo de la energía eléctrica. De esta forma, cuando termine el sistema doble de precios de los Estados Unidos, como tendrá que suceder de una forma u otra, la

industria petroquímica tendrá otra vez costos competitivos, aunque no puede esperar recapturar la gran ventaja de costos que gozaba antes de 1973. De hecho, la eliminación del sistema de precios duales volverá a plantear la reconsideración de la viabilidad de construir facilidades adicionales en Puerto Rico, aun cuando la política de industrialización de los productos petrolíferos en Venezuela suscita nuevas cuestiones.

8. A pesar de que el precio del cobre ha bajado, aun se considera recomendable que el gobierno continúe impulsando el aprovechamiento de los recursos mineros de cobre y níquel. El desarrollo de este proyecto se hará de tal modo que satisfaga las condiciones ambientales y a la vez redunde en beneficios económicos para el pueblo puertorriqueño. Un criterio muy importante en cualesquiera negociaciones que se hagan es que la explotación minera traiga consigo el establecimiento mayor posible de procesos de fundición y fabricación de productos metálicos. El gobierno debe pretender que una parte importante de los ingresos provenientes de las explotaciones mineras retornen al gobierno. La Corporación de Desarrollo de Recursos Mineros recientemente creada debe participar en las explotaciones en forma mixta con las compañías privadas. Otro criterio que también debe satisfacerse es que no se afecte el ambiente ni se pierda irremisiblemente la productividad del área de explotación. Esto en adición a conseguir condiciones que proporcionasen el mayor beneficio para la economía puertorriqueña. De hecho, puede que sea posible promover plantas elaboradoras basadas en el cobre y níquel sin tener que conceder 100 por ciento de exención contributiva, y/o requerir inversiones mixtas con firmas locales.
9. El acero es por mucho el más importante de los metales. Las industrias transformadoras metalúrgicas y las de maquinaria y equipos de transportación dominan las estructuras industriales de la mayoría de las naciones industriales más avanzadas. Un estudio reciente realizado para Fomento indica la posible viabilidad de construir una planta principal de laminación de acero en Puerto Rico para producir laminados de acero fríos y calientes. Esta industria básica facilitaría la promoción de industrias que son consumidores principales de acero tales como las plantas de ensamblaje de automóviles y las manufactureras de enseres del hogar y proveería la base de un astillero. El plan contempla un consorcio integrado por una firma extranjera de planta de acero de bajo costo, traídos tal vez libre de impuestos desde Venezuela, y un operador europeo de una planta de acero con conocimiento y que lo opere ya a cierta escala, y un mercado en Estados Unidos con derechos aduaneros. La mayor parte de la producción inicial—de 2 a 3 millones de toneladas de acero—se venderían en los Estados Unidos hasta que los mercados locales se desarrollen más. Dos productores europeos principales han manifestado gran interés en el proyecto y se están haciendo acercamientos a

suplidores potenciales de plantas de acero. Los empleos directos creados serían de 8 mil a 12 mil. El financiamiento probablemente vendría de fuentes tanto de Estados Unidos como del extranjero, tal vez con alguna participación local. Se requerirán alrededor de 4 años de estudio adicional, si se determina que es viable, para la construcción de la fábrica de acero.

La Industria Liviana Moderna

10. No todas las industrias livianas de alto contenido de mano de obra pagan salarios bajos. De hecho, algunas de las industrias que más rápidamente han crecido aunque todavía son relativamente pequeñas en Puerto Rico son industrias como la de maquinaria eléctrica y de piezas, y de instrumentos científicos, que aunque intensivas en mano de obra en términos de la inversión por empleo, emplean trabajo diestro a salarios mayores que el mínimo. Tales industrias llenan mucho mejor las necesidades de la estrategia de desarrollo de Puerto Rico en el momento presente que las industrias tradicionales de mano de obra barata basadas en trabajo no diestro o semi—diestro. También llenan mejor las aspiraciones de la fuerza de trabajo que está cada vez mejor educada y más diestra.
11. Las industrias de ingeniería ofrecen muchos ejemplos del tipo de industria liviana moderna, que hacen uso relativamente intensivo de mano de obra, pero con un nivel promedio moderadamente alto de destreza, que encaja bien dentro de la fase actual del desarrollo económico de Puerto Rico. Estas industrias producen artículos como: derivados de metal sencillos; maquinaria, tanto eléctrica como no eléctrica; equipo de transportación, e instrumentos. En comparación con otros países, las industrias de alimentos, textiles y ropa (industrias livianas típicas) y petroquímicas (industrias básicamente pesadas) predominan en el sector manufacturero de Puerto Rico, y las industrias de ingeniería son escasas. En otras palabras, para un país con el nivel de industrialización de Puerto Rico, la industria de ingeniería está relativamente atrasada, y merece un esfuerzo para su desarrollo. Para propósitos de promoción y como base de la política económica, se necesita un estudio de viabilidad del sector con el enfoque de complejo industrial que fue aplicado con éxito al sector petroquímico en Puerto Rico hace dos décadas se puede ahora extender a las industrias de ingeniería, pero con diferencias importantes de enfoque debido a los múltiples productos obtenibles de las industrias típicas de ingeniería. Se recomienda que se inicie inmediatamente tal estudio de viabilidad de este sector.

Nuevas Subsidiarias de Industrias Existentes

12. Las industrias de mano de obra barata son más sensitivas a los aumentos salariales en Puerto Rico que en los Estados Unidos. Una razón para explicar la sensibilidad mayor a los aumentos salariales en Puerto Rico es que ha habido una tendencia en los manufactureros estadounidenses de establecer fábricas aquí para producir los artículos más baratos dentro de la línea de sus productos. Estos artículos baratos son altamente competitivos y en muchos casos se producen para detallistas grandes que los venden con sus propias marcas y que continuamente cambian de suplidor como reacción a diferencias minúsculas de precios. Por el contrario, los manufactureros generalmente retienen la fase completa de producción de los artículos caros de marcas reconocidas en los Estados Unidos, donde son rigurosos los controles de calidad. Tales productos son mucho menos competitivos en precios, y se puede lograr que todos los productores competidores en artículos de marcas reconocidas aumenten sus precios para compensar los aumentos salariales sin sufrir pérdidas significativas frente a líneas más baratas y menos anunciadas.
13. Una parte grande y creciente de la producción manufacturera estadounidense se vende en mercados del tipo descrito por los economistas como oligopólicos (o lo que John Kenneth Galbraith llama el sector planificador de la economía) en los que las ventas son menos sensitivas a los costos y a los precios. En este tipo de industria, los aumentos en costos se pueden pasar al consumidor por medio de precios más altos, sin una reducción en la ganancia. La mayor parte de la producción manufacturera puertorriqueña todavía se mercadea en mercados altamente competitivos en los que las ventas y las ganancias son extremadamente sensitivas a los costos y a los precios. Al promover industrias para el futuro, Puerto Rico debe hacer un esfuerzo máximo por tratar de entrar en los sectores oligopólicos del mercado.

Nuevos Enfoques

14. El Comité Ad Hoc ha solicitado que se le conceda a Puerto Rico la facultad de importar desde el extranjero sin pagar derechos arancelarios aquellos productos semi-elaborados que después se les agregan en las fábricas de Puerto Rico como el 35 por ciento o más de su valor. Ya Guam y las Islas Vírgenes gozan de este arreglo y parece muy probable que Puerto Rico también pueda recibir esta facultad si presiona por obtenerla. Aunque no se ha hecho un análisis de las posibilidades manufactureras específicas, podría haber oportunidades muy significativas, con un arreglo como éste, para que los manufactureros japoneses y europeos que ahora embarcan productos que pagan derechos arancelarios en los Estados Unidos

establezcan fábricas en Puerto Rico para llevar a cabo las últimas etapas de ensamblaje, y de esta forma evitar el arancel de los Estados Unidos. La probabilidad de obtener esta autoridad parece suficientemente fuerte como para que comience un análisis sistemático de los productos manufacturados que ofrecen posibilidades a fin de orientar los esfuerzos de promoción de Fomento. Se debe hacer notar que, aún sin que se conceda oficialmente la exención a base de la regla del 35 por ciento de valor añadido, Puerto Rico parecería tener alguna libertad discrecional para actuar por su cuenta en esta área. Los derechos de importación de Estados Unidos cobrados sobre las importaciones provenientes del extranjero revierten al Departamento de Hacienda de Puerto Rico, por lo que sería posible conceder subsidios en adición a la exención contributiva normal actual a los fabricantes europeos y japoneses que instalen fábricas aquí para elaborar productos dirigidos al mercado de Estados Unidos.

15. Muchos productos de la industria ligera que antes se manufacturaban para el mercado de Estados Unidos dentro de Estados Unidos, ahora se ensamblan en el extranjero a base de componentes y materias estadounidenses, y se reimportan bajo una disposición de la ley federal que limita la base imponible de los derechos de importación de tales productos al valor añadido (que es frecuentemente pequeño) en el exterior. Bajo esta disposición han surgido una gran cantidad de fábricas de alto contenido de mano de obra barata en México junto a la frontera con Estados Unidos. A pesar de que los trabajadores organizados en Estados Unidos se opusieron a estas operaciones porque representaban una pérdida de empleos dentro de los Estados Unidos, ahora se reconoce cada vez más que, por el contrario, este arreglo ha permitido que se retengan muchos empleos en los Estados Unidos que se hubiesen perdido si toda la manufactura en todas sus etapas se hubiesen mudado al extranjero. Con la creciente dificultad que representa para Puerto Rico competir por los empleos de salarios muy bajos, es posible que se puedan desarrollar algunos programas cooperativos con otro país vecino, como la República Dominicana, mediante los cuales las etapas intensivas en mano de obra y sensitivas a los salarios se realicen en otro país sobre la base de las materias de Puerto Rico—por ejemplo, enseres eléctricos basados en las piezas eléctricas de Puerto Rico, o vestidos basados en textiles de Puerto Rico—para producir bienes que sean competitivos en el mercado de Estados Unidos debido a los bajos derechos arancelarios efectivos.
16. El Comité Ad Hoc ha solicitado que se le conceda a Puerto Rico cierta autonomía para imponer tarifas sobre importaciones que se originen en países que no sean Estados Unidos. Esta autoridad, podría ser útil en dos formas: se podrían reducir los derechos sobre las materias primas cuando las fuentes de abasto extranjeras sean más baratas que las de Estados

Unidos, y se podrían aumentar para las importaciones de fuentes que no sean los Estados Unidos cuando la política norteamericana de tarifas bajas obstaculice el desarrollo de la producción local para el mercado puertorriqueño. En el caso de reducciones en las tarifas, habría la necesidad de desarrollar procedimientos para certificar el origen y destino del producto (un asunto no muy complicado) y en el caso de aumento en las tarifas, la necesidad de cumplir con los Acuerdos de Ginebra sobre Tarifas y Comercio es asunto más difícil. Los posibles beneficios que Puerto Rico obtendría de esta autoridad justifica el tratar de conseguirla. Puerto Rico y los Estados Unidos seguirían compartiendo un mercado común en el que no habría barreras para el comercio interno entre ellos, pero ya no habría tarifas externas comunes para algunos productos.

17. En el Capítulo V se impulsa una estrategia de sustitución de importaciones para suplementar los programas tradicionales de promoción de exportaciones. No es exacto describir la sustitución de importaciones como una estrategia "nueva", ya que Fomento ha estado asignando una fracción bastante substancial de su presupuesto (alrededor de un tercio) a la promoción de firmas locales que, para todo propósito práctico, es equivalente a un programa de sustitución de importaciones. Aunque el número de empleos implicados es significativo, y justifica un esfuerzo grande, probablemente no se podría hacer mucho más de lo que se está haciendo ya a través de los enfoques tradicionales de promoción. Es posible, sin embargo, que se puedan complementar los enfoques tradicionales con algunos instrumentos nuevos; fletes de importación más favorables para piezas sueltas y materias primas que para productos terminados; y teóricamente, una combinación de arbitrios y subsidios a los productores locales de los bienes que se juzgue necesario reducir localmente. En pocos casos, cuando existan consideraciones ambientales complementarias, reglamentaciones que estimulen la producción local y que contribuyan efectivamente al logro de una sustitución de importaciones.
18. Considerando el papel fundamental de la manufactura, y la importancia de los esfuerzos promocionales de Fomento para estimular el crecimiento manufacturero, el porcentaje del presupuesto del ELA asignado a estas actividades es inadecuado. Irlanda, por ejemplo, que es similar en tamaño y nivel de desarrollo a Puerto Rico, y confronta problemas muy similares, asigna aproximadamente 10 veces la cantidad de dinero que Puerto Rico asigna a la promoción industrial. Naturalmente, el potencial único de Puerto Rico para conceder exención sobre la contribución sobre ingresos de Puerto Rico y de Estados Unidos sustituye en parte las otras medidas más costosas que otros tienen que usar y quita presión al gasto presupuestario. Sin embargo, hace falta duplicar o triplicar el ritmo de crecimiento de

empleos manufactureros, y debe haber por tanto una triplicación o cuadruplicación del presupuesto de Fomento. Hay recomendaciones para actividades promocionales diseminadas a través de este informe.

Nuevos Incentivos

19. El incentivo de la exención contributiva y la Sección 931 del Código de Rentas Internas de Estados Unidos han sido instrumentos extremadamente útiles para el desarrollo industrial de Puerto Rico. La Comisión de Reforma Contributiva del año pasado revisó la ley de incentivos contributivos y determinó que era muy efectiva, como también lo hizo la "National Planning Association" en una nueva revisión este año. Substituir la Sección 931 del Código de Rentas Internas de Estados Unidos por la propuesta Sección 936 fortalecería los incentivos actuales considerablemente. El Comité de Estrategia recomienda unas pocas modificaciones que no sustituyen el sistema actual sino que le añaden.
20. Hasta ahora muy pocas empresas, relativamente hablando, han pasado de ser exentas de contribución a estar sujetas a ella. A largo plazo, naturalmente, el presupuesto de Puerto Rico tendrá que recaudar contribuciones sobre ingresos del sector manufacturero, y el hecho de que un por ciento tan grande de firmas goce de la exención por periodos tan largos se menciona como una de las cosas que mina la confianza de los inversionistas en los bonos del gobierno de Puerto Rico. A la misma vez se requiere hacer algunas adiciones a los incentivos actuales para lograr dos propósitos: a) para estimular la reinversión de ganancias en nuevas empresas o en la expansión de fábricas ya establecidas tanto de firmas de Estados Unidos como locales; y b) para proveer más ayuda a firmas marginales de salarios bajos para las cuales el valor de la exención de contribuciones sobre ingresos queda reducida si las ganancias son limitadas. Estas consideraciones tomadas conjuntamente llevan a la siguiente serie de recomendaciones tendientes a revisar el programa de incentivos a largo plazo, aunque se sabe que puede que no sea posible hacer algunas de estas cosas inmediatamente:
 - a. Añadir un crédito contributivo sobre inversión que permita a las empresas reducir sus contribuciones futuras mediante créditos del 40 por ciento a 50 por ciento de las cantidades invertidas en nuevas fábricas y equipo. Los créditos no utilizados se irán acumulando a un tipo de interés anunciado cada año por Hacienda. Un crédito contributivo por inversión es para todo propósito práctico equivalente a añadir el periodo de exención contributiva adicional, como ahora lo tienen las firmas que establecen nuevas plantas, pero, el crédito por inversión proveerá también un incentivo

a las expansiones de fábricas que se expanden. Además haría el proceso más automático, y reduciría la necesidad de tener que estudiar y aprobar por Fomento solicitudes para nuevas exenciones. Este crédito contributivo por inversión se podría aplicar a todas las firmas manufactureras exentas o no exentas, aunque tal vez en una cantidad limitada al exceso de la inversión nueva sobre la depreciación. Esta disposición no sería muy costosa, reemplazaría las solicitudes para nuevos periodos de exención de las firmas exentas. En Estados Unidos se han usado desde 1962 los créditos por inversión (de 7 por ciento a 10 por ciento) de forma que el instrumento es muy familiar a las firmas norteamericanas, y no requeriría explicaciones elaboradas.

- b. Instituir un programa de subsidios salariales a razón de 10 a 15 centavos por horas/hombre dirigido a retardar el ritmo de cierres de las industrias existentes que hacen uso intensivo de mano de obra barata, muchas de las cuales apenas pueden tener ganancias y por tanto no reciben mucho incentivo con la exención contributiva. Un programa de subsidios salariales cuidadosamente dirigidos, limitándose a las firmas e industrias en que se considere que esta reducción en los costos de mano de obra podría ser factor determinante para que la firma continúe operando sería un medio muy efectivo, en términos de costo, para aumentar el empleo total en la manufactura. De hecho, si se dirige cuidadosamente, el programa de subsidios no implicaría costo alguno al presupuesto, incluso produciría más ingresos al presupuesto que el costo del subsidio; (Véase Capítulo IV, pág. 7).
- c. Reemplazar el sistema actual que estimula la descentralización de las fábricas manufactureras mediante periodos de exención adicionales por un sistema nuevo de subvenciones variables de capital vinculadas al patrimonio de la firma. Debe haber un solo periodo de exención de 10 años independiente del lugar de localización y debe darse subvenciones de capital en cantidades variables para proveer incentivos adicionales con el fin de estimular la localización en regiones remotas. Las subvenciones de capital que ascendiesen a un por ciento no alto de capital de la firma serían incentivos localizacionales mucho más poderosos que la extensión de periodos de exención. Actualmente la exención se extiende hasta 25 años en algunas localizaciones. El costo del sistema de subvención de capital sería relativamente modesto con la ventaja de que las firmas pasarán a pagar contribuciones en una fecha mucho más temprana. Una ventaja adicional de este enfoque es que, al vincular el crédito al patrimonio de la firma, este sistema podría aplicarse para conceder incentivo especial a las empresas puertorriqueñas o a las empresas mixtas.

d. Se debe considerar seriamente reemplazar, a largo plazo, el sistema de exención contributiva, por un nuevo sistema que consista en conceder créditos contributivos por inversiones, por ejemplo, del 40 por ciento junto con una reducción de la contribución sobre ingresos de las corporaciones. Según se afirmó antes, un crédito contributivo por inversión es funcionalmente equivalente a la exención contributiva, excepto que el periodo de exención varía de acuerdo con cuán lucrativa sea la firma. Una firma con un rendimiento grande sobre la inversión usaría su crédito—es decir, su periodo de exención contributiva—a un ritmo rápido, a menos que emprenda una nueva inversión, mientras que una firma menos lucrativa extendería el crédito por un periodo más largo, y así gozaría de un periodo de exención más extenso. El propósito de este cambio sería comenzar a recaudar impuestos más pronto de las firmas que resultan más lucrativas. Al mantener los tipos contributivos de las empresas manufactureras significativamente más bajos que en Estados Unidos las corporaciones 931 seguirían teniendo un incentivo para mantener la actividad y generar sus ganancias en Puerto Rico en vez de hacerlo en Estados Unidos, aún después que termine su crédito por inversión, es decir, cuando termine el periodo de exención contributiva. La reducción de los tipos contributivos de todas las empresas manufactureras no sería muy costosa aún a corto plazo, debido al número limitado de firmas no exentas. También reduciría la disparidad actual entre las firmas sujetas a contribución y las exentas que origina cierta inequidad y malestar. Los tipos impositivos no se deben reducir para las corporaciones no manufactureras. No hay razón alguna para que los sectores económicos de crecimiento inducidos, las cadenas de tiendas por ejemplo, deban tener tipos impositivos inferiores a los de Estados Unidos.

21. Excepto en casos muy especiales y apremiantes, debe haber una reducción drástica para las firmas no puertorriqueñas de todos los otros tipos de subsidio que no sean los descritos arriba; es decir, exención contributiva, créditos por inversión, subvenciones de capital, tipos impositivos reducidos, la contribución sobre ingresos y subsidios salariales, con la importante excepción de los subsidios para adiestramiento. En general, no es deseable para Puerto Rico subsidiar los costos de transportación, los costos de adquisición de terrenos, las tarifas de electricidad, agua, etc., aun cuando estos costos excedan para algunas industrias particulares, a los de sus competidoras en Estados Unidos. Hacer esto es fomentar o estimular el uso excesivo de factores escasos de producción. Los mayores costos de operación que resultan de pagar los precios del mercado por estos factores se pueden compensar, en la mayor parte de los casos, con las generosas subvenciones de capital mencionadas arriba. Si no se pueden compensar, quiere decir que la operación no es viable para Puerto Rico en un sentido

verdaderamente económico, y no resulta beneficioso basar su desarrollo en tales industrias. Ya que la mayoría de estos factores los suplen las empresas públicas del Estado Libre Asociado, subsidiar a unos usuarios requiere elevar las tarifas o otros usuarios, familiares o empresas, o sufragarlo del erario público. Esto a su vez implica elevar las tarifas, lo que impone obstáculos a la competitividad de otras empresas, económicamente más sólidas, o financiamiento público adicional, lo cual es una operación cada vez más difícil, que se debe reservar solo para propósitos de primera prioridad. Sin embargo, se debe flexibilizar un poco las reglas en el caso de nuevas empresas de propietarios puertorriqueños, debido a la necesidad apremiante de acelerar grandemente la tasa de crecimiento de la manufactura local al punto de que por lo menos crezca paralelamente o sobrepase el crecimiento manufacturero de empresas externas.

22. No obstante, se debe incrementar considerablemente los programas tendientes al desarrollo de las destrezas técnicas y gerenciales de los puertorriqueños. En algunos casos, el modo eficiente de hacerlo es subsidiando a una empresa exenta para que provea entrenamiento técnico o gerencial en la corporación matriz, de acuerdo con planes afirmativos concertados con cada empresa, que impliquen la fijación de metas en cuanto a la proporción del personal gerencial y técnico que será puertorriqueño luego de cierto tiempo.

Nuevas Actividades

23. Sólo las industrias de alta tecnología y salarios altos pueden proveer la celeridad de crecimiento que en el pasado se obtuvo por medio de la ventaja competitiva que proveían los salarios relativamente bajos en las industrias de alto contenido de mano de obra. Estas industrias de mayor contenido tecnológico dependen para su crecimiento futuro del desarrollo de nuevos procesos manufactureros. El establecimiento de un Centro de Ciencia y Tecnología en Puerto Rico, diseñado para proveer un atractivo adicional para estas industrias orientadas a la técnica, es por tanto básico para el futuro industrial de Puerto Rico. Fomento ha desarrollado planes para desarrollar tal centro, que albergaría laboratorios y proyectos de investigación y desarrollo auspiciados o poseídos por diversos sectores: agencias gubernamentales, del Estado Libre Asociado y del Gobierno Federal, instituciones educativas, organizaciones para la investigación con fines no lucrativos, laboratorios privados de investigación; firmas manufactureras individuales e institutos auspiciados por asociaciones comerciales y otros grupos de firmas interesadas en la investigación para la mejora de productos o servicios. El centro estaría vinculado a la Universidad de Mayagüez, fortaleciendo

las disciplinas técnicas y científicas. Puede que sea necesario encontrar una forma de compensar los efectos negativos de que comporta la mayor incidencia de la contribución sobre ingresos de Puerto Rico, hasta que se atraiga un número suficientemente grande de laboratorios y de científicos para que el Centro alcance una voluminidad que se autosostenga.

24. En algunos campos, especialmente en los renglones de ropa, Puerto Rico exporta e importa artículos muy similares, y hay alguna evidencia de que los problemas de mercadeo, mas bien que los manufactureros, son responsables de las limitadas ventas locales de tales productos. Las exhibiciones comerciales organizadas por los productores, dirigidas a conectar a los compradores y vendedores, tienen un papel que desempeñar, y por tanto, el gobierno del Estado Libre Asociado puede tomar la iniciativa de ayudar a promover tales eventos. Este tipo de exhibición comercial dirigida a los compradores comerciales es muy distinta de las exhibiciones domésticas de los productores locales que se han dirigido a clientes individuales y no ayudan o ayudan muy poco a mejorar los mecanismos de distribución.
25. En años recientes, han proliferado las agencias estatales y federales relacionadas con la aprobación y establecimiento de nuevos proyectos industriales y la cantidad de tiempo que toma la aprobación de un proyecto ha aumentado al punto que la lentitud e incertidumbres del proceso se han convertido en un impedimento serio del programa de promoción industrial. Las industrias modernas de tecnología alta del tipo que Puerto Rico necesita y trata cada vez más de atraer, frecuentemente exigen que el periodo de construcción se programe con cuidado, de manera que el producto esté listo para el mercado en una fecha específica. Puerto Rico comienza a tener reputación de tener procedimientos molestos de aprobación y que consumen mucho tiempo; y ha habido casos recientes en que se han perdido promociones importantes debido a la incertidumbre sobre el tiempo de aprobación del proyecto. No todos los retrasos se deben a la inercia y lentitud burocráticas. Cada vez más, los proyectos industriales se encuentran con problemas muy reales de escasez de agua y de impactos ambientales adversos en áreas ya industrializadas. Estos problemas añaden tiempo al periodo de diseño y aprobación del proyecto. Hasta cierto punto, el problema se acrecenta por falta de unidad enjuiciadora por parte de Fomento, la Junta de Planificación, el Departamento de Recursos Naturales, y la Junta de Calidad Ambiental, en relación a sobre qué tipos de fábricas manufactureras—con qué necesidades de agua y qué características de impacto ambiental—son convenientes en áreas específicas de la Isla. Es importante que estas agencias lleguen a acuerdos previos sobre las cuestiones básicas del uso de terreno y problemática del agua, para que subsiguientemente acuerden implementar procedimientos de aprobación mucho más simples para los proyectos individuales que surjan, en base a los planes

generales de uso de terrenos que se habían acordado antes. Es contraproducente tratar de solucionar las cuestiones importantes de uso de terrenos a base de casos específicos de proyectos por proyecto, es decir, a base del medio engorroso de emitir declaraciones sobre impacto ambiental sobre proyectos individuales.

CAPITULO III: NUEVOS RUMBOS DEL CRECIMIENTO INDUSTRIAL

(Bibliografía Especial)

Administración de Fomento Económico: "*Competitive Position of Manufacturing Industries*", estudio preparado para el Comité de Estrategia para el Desarrollo del Consejo de Finanzas, septiembre de 1975.

National Planning Association, "*Analysis of Alternatives to Puerto Rico's Industrial Tax Exemption Program*", preparado para el Banco Gubernamental de Fomento y la Administración de Fomento Económico, enero de 1976.

Thomas Vietorisz, "*Feasibility Study of Engineering Industry Development in Puerto Rico*", septiembre de 1975, (duplicado).

Administración de Fomento Económico, Oficina de Investigaciones Económicas, División de Operaciones Continentales, "*Recommended Target Industries*", mayo de 1975.

CAPITULO IV

EL RESCATE DE LAS INDUSTRIAS DE MANO DE OBRA INTENSIVA

CAPITULO IV: EL RESCATE DE LAS INDUSTRIAS DE MANO DE OBRA INTENSIVA

1. Según se mencionó anteriormente una estrategia exitosa para largo plazo requiere la promoción y desarrollo de industrias menos sensitivas a las presiones de los costos de mano de obra. La mayor parte del crecimiento de empleos de los años recientes ha provenído de industrias en que el nivel de productividad, debido a un contenido tecnológico mayor y a una cantidad mayor de capital por trabajador, ha permitido pagar salarios más altos. En años recientes, el empleo en las industrias de uso intensivo en mano de obra se ha estancado, y en muchos casos, se ha reducido. Sin embargo, una fracción grande e importante del empleo todavía está generado—y estará por algún tiempo más—en industrias que emplean mucha mano de obra, sensitivas a los salarios. Las industrias de textiles de ropa emplean entre ambas el 32 por ciento de la fuerza fabril de Puerto Rico. El crecimiento del empleo en las industrias de tecnología alta, aunque rápido, no ha sido suficientemente elevado como para contrarrestar el estancamiento y decadencia de las industrias de salarios bajos, con el resultado de que el crecimiento del empleo manufacturero total ha sido bastante lento comparado con el ascenso de las décadas del 1950 ó 1960.
2. A pesar de que muchos factores contribuyen al estancamiento de las industrias de empleo intensivo de Puerto Rico, los dos principales han sido: el crecimiento de la compensación laboral a mayor ritmo que la productividad, y la incapacidad para hacer frente a la competencia de los productores extranjeros que operan con salarios bajos, quienes han incrementado constantemente su porción del mercado en varias de las exportaciones tradicionales de Puerto Rico favorecidos por la política tarifaria norteamericana que redundaba en una reducción de los aranceles.

Aumentos en los costos de mano de obra

3. Cabe atribuir el aumento del costo salarial de las industrias de empleo intensivo—como han hecho muchos observadores—al alza de los salarios mínimos y de los beneficios marginales decretados por los comités tripartistas de salarios mínimos, y a la gran cantidad de días feriados mandatorios y otros beneficios marginales decretados por la Legislatura de Puerto Rico. Indudablemente, éstos han sido factores importantes. Sin embargo, es interesante notar que la tasa de aumento en las industrias que pagan salarios bajos ha sido casi idéntica a la tasa

de aumento en las industrias de salarios altos, en las que las fuerzas del mercado, la contratación colectiva, y los aumentos en la productividad—más bien que las presiones de los salarios mínimos—han sido evidentemente los factores operantes principales. Por ejemplo, en las 10 industrias de salarios más bajos de Puerto Rico, el ingreso por hora promedio aumentó 91 por ciento entre 1964 y 1974, mientras los salarios en las 10 industrias de salarios más altos aumentaron 89 por ciento en el mismo período. (Véase Tabla IV-1). En cualquier sociedad existen fuertes presiones sociales y económicas para mantener diferenciales de salarios entre las distintas calidades de trabajo, basados en diferentes niveles de destreza y diferentes grados de prestigio y reconocimiento social. Por lo tanto, puede haber sucedido que las presiones salariales en la parte inferior de la escala empujaran hacia arriba toda la escala salarial. Sin embargo, también es posible que el proceso haya sido al revés; es decir, que los aumentos en las industrias de productividad y salarios altos hayan halado hacia arriba los salarios de la parte inferior de la escala, y los aumentos en salarios mínimos sencillamente hayan dado sanción oficial a los aumentos que hubiesen ocurrido de todas formas. Desafortunadamente, los instrumentos analíticos y estadísticos disponibles no permiten obtener una conclusión definitiva con relación a la causa y el efecto en este asunto. Parece muy probable que los costos de mano de obra hayan aumentado más rápidamente de lo que hubiesen aumentado como resultado de las determinaciones sobre salarios mínimos y de la legislación sobre beneficios marginales. Cuán rápidamente habrían aumentado en ausencia de estos factores es, sin embargo, materia de especulación.

4. Hasta hace poco, la legislación federal sobre salarios mínimos había eximido a la industria puertorriqueña del pago de salarios mínimos federales dependiendo de las recomendaciones salariales que para cada industria pudieran someter los comités constituidos por los empresarios, los trabajadores y representación del público que eran nombrados por el Departamento del Trabajo de los Estados Unidos. Se suponía que estos comités tomaran en cuenta la "capacidad para pagar" de cada industria. Su mandato era recomendar los mayores aumentos salariales posibles sin que tuviesen efectos adversos significativos sobre el empleo. Son pocos los casos en que los aumentos de los salarios mínimos de industrias particulares han sido suficientemente grandes como para tener efectos considerables sobre el empleo. Sin embargo, los salarios mínimos de todas las industrias de Puerto Rico han aumentado mucho más rápidamente que el salario mínimo en Estados Unidos. No hay duda que los aumentos de salarios de las industrias que pagan salarios bajos han obstaculizado el establecimiento de firmas nuevas, y han tenido efectos adversos en el empleo. Aunque no es posible estar seguro de cuál hubiese sido la tendencia de los salarios en ausencia de las determinaciones de la Junta de

TABLA IV-1: CAMBIOS COMPARATIVOS EN LOS SALARIOS Y EMPLEOS DE LOS TRABAJADORES DE LA PRODUCCION

	Ingreso promedio por hora			Empleo	
	1964	1974	Por ciento de Aumento	1964	1974
10 Industrias de salarios más bajos, 1974					
Juguetes, equipo deportivo	\$1.00	\$1.91	91	2,645	387
Ropa interior de mujeres y jovencitas	\$1.03	\$1.91	85	4,221	5,321
Ropa de trabajo de hombres, jóvenes y niños	\$0.99	\$1.89 ^o	91	5,053	10,002
Joyería de fantasía	\$1.02	\$1.85	81	333	232
Sombreros, gorras, etc.	\$1.03	\$1.84	79	365	377
Calzado, excepto de goma	\$0.99	\$1.84	86	3,526	3,647
Misceláneas y accesorios	\$0.97	\$1.83	89	1,776	1,768
Carteras, otros artículos en cuero	\$0.92	\$1.78	93	2,775	1,570
Productos textiles misceláneos	\$0.93	\$1.74	87	1,258	1,341
Despalillado y secado de tabaco	\$0.88	\$1.63	85	4,405	2,065
Promedio ponderado total	<u>\$0.97</u>	<u>\$1.85</u>	<u>91</u>	<u>26,357</u>	<u>26,710</u>
10 Industrias de salarios más altos, 1974					
Industrias relacionadas con refinación de petróleo	\$2.35	\$4.52	92	871	1,592
Edición e impresión	\$1.80	\$4.10	128	415	577
Derivados de cemento y barro	\$1.91	\$3.91	105	975	1,329
Ferretería, envases de metal	\$1.94	\$3.78	95	337	1,134
Químicos industriales, plásticos	\$1.95	\$3.62	86	424	3,401
Molinos de grano	\$1.80	\$3.09	72	387	497
Derivados químicos misceláneos	\$1.02	\$3.09	203	151	206
Medicamentos	\$1.33	\$3.05	129	440	3,846
Maquinaria industrial	\$1.35	\$2.93	117	184	1,988
Joyería, platería	\$1.42	\$2.92	101	341	770
Promedio ponderado total	<u>\$1.84</u>	<u>\$3.48</u>	<u>89</u>	<u>4,525</u>	<u>15,340</u>

Fuente: Censo de Industrias Manufactureras, Negociado de Estadísticas del Trabajo, datos para octubre.

NOTA: El azúcar refinada se excluyó del grupo de industrias de salarios más bajos en 1974 a causa de su salario alto (\$1.27) durante 1964.

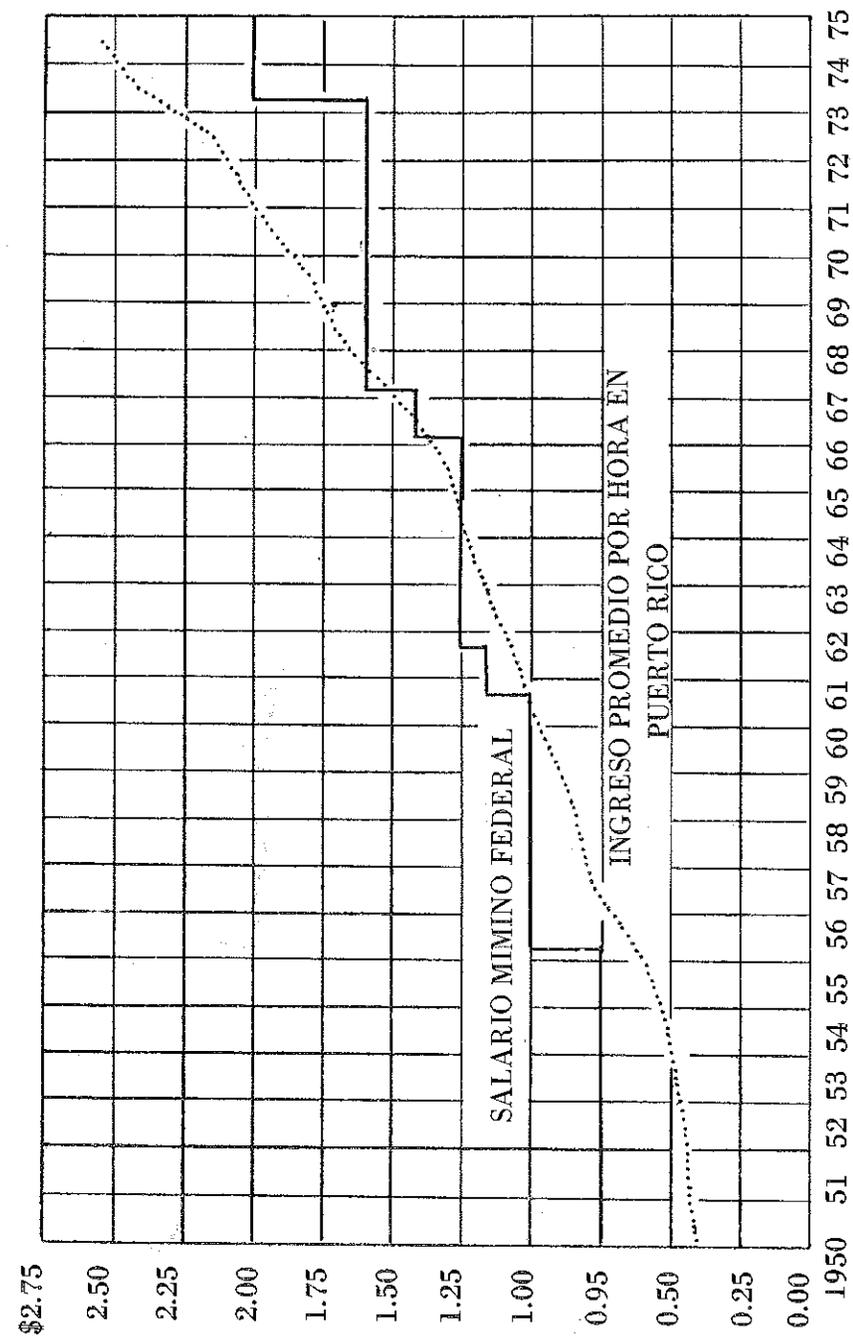
Salario Mínimo, parece probable que haya izado los salarios algo más rápidamente de lo que hubiese sucedido de otra forma.

5. En Puerto Rico las leyes disponen una gran cantidad de beneficios marginales que en Estados Unidos se dejan para que se negocien en el proceso de contratación colectiva entre los trabajadores y la gerencia. Una razón que se da frecuentemente para explicar este fenómeno es el hecho de que los sindicatos representan en Puerto Rico una fracción de la fuerza obrera fabril mucho menor que en los Estados Unidos, lo que requiere un papel mucho más activo por parte de la Legislatura. Por ejemplo, antes de 1974, sólo 1/3 de los empleados de la manufactura pertenecían a uniones, y esta fracción se redujo a 29 por ciento en junio de 1974, y a 24 por ciento en junio de 1975, en comparación con el 47 por ciento de los empleados fabriles que en Estados Unidos estaban unionados en 1972.¹ A largo plazo, probablemente sería más saludable que los asuntos de salarios y beneficios marginales se decidieran por medio de la contratación colectiva, y no por legislación, particularmente ahora que de acuerdo a la ley federal, la exención de Puerto Rico de la legislación de horas y salarios federal está en proceso de terminar. De hecho, se puede argumentar que el afán mostrado por la Legislatura de Puerto Rico ha minado el crecimiento del sindicalismo independiente en Puerto Rico. Se recomienda que la Legislatura siga una política más pasiva en relación con la política de salarios y beneficios marginales, y permita que las fuerzas del mercado, los aumentos en la productividad, la contratación colectiva, el salario mínimo federal y posiblemente una "política de ingresos", lleven una parte mayor del peso en lograr justicia para los trabajadores de la manufactura.
6. Es consistente con el "status" del Estado Libre Asociado de Puerto Rico que la jurisdicción sobre los salarios mínimos se quede en la Isla, y el Estado Libre Asociado está justificado al solicitar exención de los salarios mínimos federales. Sin embargo, probablemente se ha exagerado el impacto sobre Puerto Rico de las enmiendas específicas que se hicieron en 1974 al "U. S. Fair Labor Standard Act" que pusieron término a la exención especial de Puerto Rico. El hecho es que los salarios mínimos en la mayoría de las industrias en Puerto Rico ya han alcanzado niveles cercanos o iguales al mínimo federal, y en algunas industrias el salario mínimo determinado por la Junta de Salario Mínimo del Estado Libre Asociado es mayor que el federal. Mas aún, para aquellas industrias que están actualmente por debajo del mínimo federal, el ritmo de crecimiento implicado por los requisitos para alcanzar el mínimo federal durante los próximos dos años está, en casi todos los casos, por debajo de la tasa actual de

¹ Administración de Fomento Económico, "Competitive Position of Manufacturing Industries", septiembre de 1975, págs. 29-30.

GRAFICA IV-1

INGRESO PROMEDIO POR HORA DE LOS TRABAJADORES EN LA
MANUFACTURA Y EL SALARIO MINIMO FEDERAL APLICABLE
A PUERTO RICO



inflación de precios y muy por debajo del ritmo anterior de aumentos en esas mismas industrias impuestos por los comités federales o por la Junta de Salario Mínimo del Estado Libre Asociado.

7. Hay unas pocas industrias en las que el salario promedio actual sea bastante menor que el mínimo federal y en las que las perspectivas de aumentos en la productividad son pocas; y hay pocas en las que el impacto total de los salarios mínimos federales probablemente tendría un impacto adverso sobre el empleo. La industria de despalillado de tabaco, que provee un número considerable de empleos para mujeres en un área del país donde hay pocas alternativas de trabajo, es un ejemplo importante. En estos casos, que son pocos pero significativos, Puerto Rico debería considerar seriamente el uso temporero de subsidios salariales, como se hizo en la agricultura, para moderar el impacto adverso sobre el empleo.
8. El salario mínimo federal, por sí mismo, no hará mucha presión, si alguna, sobre los salarios en las industrias que representan el grueso del empleo en la manufactura. La pasada tasa de crecimiento de los salarios mínimos en el continente ha sido mucho menor que la tasa de crecimiento de los salarios en cualquier industria de Puerto Rico, ya se debiese el aumento a los convenios colectivos, a las fuerzas del mercado, a la productividad, a los beneficios marginales legislados o a determinaciones de la Junta de Salario Mínimo. Claro está, si la futura política federal de salarios mínimos se aleja radicalmente de la experiencia pasada, la industria puertorriqueña pudiera verse adversamente afectada en un grado mayor que no podría compensarse con subsidios salariales del Estado Libre Asociado. En ese caso, si Puerto Rico no pudiese cumplir con los salarios mínimos federales, debería solicitar otra vez la exención especial. Sin embargo, actualmente y en el futuro previsible, el cumplimiento con los salarios mínimos federales parecería no presentar ningún problema irresoluble y, de hecho, podría relevar al Estado Libre Asociado de la necesidad de intervenir activamente como lo ha hecho en el pasado en asuntos de salarios y beneficios marginales que, como se sugirió arriba, tal vez hayan sido en algunos casos demasiados diligentes.
9. Además de los subsidios salariales en la agricultura, Puerto Rico tiene legislación que autoriza el uso de subsidios salariales como incentivo adicional para atraer nuevas firmas, aunque este subsidio se ha usado hasta ahora sólo en pocas ocasiones. El Comité de Estrategia cree que los subsidios salariales tienen un papel que jugar en ciertas industrias, pero no como recurso ordinario para atraer nuevas firmas. Los subsidios salariales, sobre una base temporera y altamente selectiva, se podrían utilizar para proteger empleos y retardar el ritmo de descenso de empleos en las industrias y firmas existentes, particularmente aquellas impactadas adversamente por el mínimo Federal. Sin embargo, los subsidios salariales se deberían usar

TABLA IV-2: EMPLEO FABRIL, EN MILES

Año fiscal	Total		Fábricas de Fomento				Otras Fábricas		
	Al finalizar el año	Cambio durante el año	Al finalizar el año	Neto	Cambio durante el año			Al finalizar el año	Cambio durante el año
					Nuevas fábricas ¹	Fábricas cerradas ²	Fábricas existentes		
1960	82.1	5.8	46.0	4.4	3.5	N. A.	0.9	36.1	1.4
1961	87.3	5.2	50.5	4.5	5.9	-1.0	0.4	36.8	0.7
1962	95.4	8.1	59.0	8.5	3.8	-1.3	6.0	36.4	-0.4
1963	98.9	3.5	60.6	1.6	3.8	-0.9	1.3	38.3	1.9
1964	100.7	1.8	64.8	4.2	3.1	-0.9	2.0	35.9	-2.4
1965	111.3	10.6	74.7	9.9	5.0	-1.9	6.8	36.6	0.7
1966	120.1	8.8	83.8	9.1	4.8	-2.4	6.7	36.3	-0.3
1967	122.4	2.3	88.0	4.2	4.7	-1.0	0.5	34.4	-1.9
1968	134.5	12.1	101.3	13.3	4.8	-0.9	9.4	33.2	-1.2
1969	140.6	6.1	106.9	5.6	5.0	-0.9	1.5	33.7	0.5
1970	134.3	-6.3	101.0	-5.9	6.3	-2.7	-9.5	33.3	-0.4
1971	139.4	5.1	106.1	5.1	5.6	-3.1	2.6	33.3	-
1972	145.1	5.7	111.0	4.9	4.1	-2.7	3.5	34.1	0.8
1973	152.2	7.1	119.0	8.0	4.8	-1.9	5.1	33.2	-0.9
1974	154.4	2.2	124.4	5.4	6.6	-2.7	1.5	30.0	-2.2
1975	131.0	-23.4	105.1	-19.3	3.5	-8.6	-14.2	25.9	-4.1

muy poco como instrumento para atraer nuevas firmas, porque a largo plazo Puerto Rico debe tener industrias que puedan pagar, del producto creado por la fuerza obrera, un salario aceptable. Estimular el crecimiento de firmas e industrias que requieren subsidios salariales para sobrevivir gravaría de forma creciente el presupuesto del Estado Libre Asociado y dotaría a Puerto Rico de una estructura industrial ineficiente y no-competitiva.

10. La reducción de años recientes en la tasa de aumento de empleos fabriles no se puede atribuir a una disminución en el éxito de Fomento en atraer nuevas fábricas. De hecho, dejando a un lado el año de recesión 1975, el aumento anual en empleos en fábricas nuevas promovidas por

1. Comenzaron operaciones durante el año fiscal.

2. Empleo a la fecha del cierre.

Fuente: Oficina de Economía y Planificación, Administración de Fomento Económico.

Fomento compara favorablemente con la tasa anterior. Sin embargo, la pérdida de empleos a causa de los cierres de fábricas (inducidos por la última recesión) se ha duplicado con creces en años recientes. De esta forma se pone de manifiesto que aquellas medidas que tuvieron por resultado reducir el ritmo de cierres de las fábricas existentes tendrían un efecto favorable en el empleo. La mayoría de los fracasos ocurren en industrias que pagan salarios relativamente bajos, y un programa efectivo de subsidios salariales cuidadosamente dirigidos sería una forma efectiva, en términos de costos, de tratar el problema.

11. Un subsidio salarial de diez centavos por hora implicaría un desembolso presupuestario anual bruto de \$200 por cada trabajador que se subsidie, supondría \$2 millones para un programa que subsidie a 10,000 empleados. Esta cantidad bruta se compensaría con los ingresos mayores que se recibirían, dependiendo de cuantos empleos se "salvasen". Por ejemplo, si sólo uno de diez subsidios representase un empleo "salvado", y nueve de cada diez subsidios se "perdiesen" (en el sentido de que se le pagasen a los patronos por empleos que hubiesen continuado existiendo sin el subsidio), el costo neto para el presupuesto, teniendo en cuenta los ingresos mayores por concepto de impuestos, sería alrededor de \$700,000. Por esta cantidad, habría alrededor de 2,000 empleos más en Puerto Rico, —1,000 empleos directos "salvados" por el subsidio, y un número adicional aproximadamente igual de empleos indirectos (suponiendo un "multiplicador" de empleo de más o menos 2)— o alrededor de \$350 en costo presupuestario neto por cada empleo directo e indirecto. Esto compara con aproximadamente \$400 a \$600 en costo presupuestario neto por cada empleo directo e indirecto creado a través de las nuevas promociones de Fomento. Si el subsidio salarial salvase uno de cada siete de los empleos subsidiados, el presupuesto del Estado Libre Asociado llegaría al punto de empate, y a razón de uno por cada cinco, o mejor, habría una "ganancia" para el presupuesto además de los empleos creados. Así, un programa de subsidios salariales cuidadosamente dirigidos—es decir, limitados a firmas e industrias en las que se cree que el subsidio es factor determinante para seguir operando o quebrar—podría ser un medio muy barato y eficiente de incrementar los empleos.
12. Con la inclusión de Puerto Rico bajo el salario mínimo Federal, toda la maquinaria actual existente que tiene el Estado Libre Asociado para la revisión independiente de los salarios industriales—que frecuentemente ha sido más agresiva en subir los salarios mínimos que los comités federales—se debe revisar drásticamente. Se deben abolir los comités del Estado Libre Asociado para la revisión de los salarios industriales para aquellas industrias que están al nivel del mínimo federal o por encima de éste. Para las industrias cuyos salarios son menores que el mínimo federal, la revisión de los salarios industriales por parte del Estado Libre Asociado

debe continuar, pero se debe cambiar radicalmente su función. En vez de determinar anualmente si el salario mínimo se debe aumentar, la revisión del Estado Libre Asociado debe, de aquí en adelante, dirigirse hacia la determinación de medidas que moderen el ritmo ascendente de los costos de mano de obra, como por ejemplo, recomendando el nivel de subsidio salarial temporero, si alguno, necesario para conservar el empleo ante el impacto de los salarios mínimos federales.

Productividad del trabajo

13. Al diseñar la política laboral para el crecimiento industrial hay que tener en mente que la medida pertinente del costo de mano de obra para los patronos no es los salarios por hora, sino los costos de mano de obra por unidad de producto. Por un lado, los costos de mano de obra incluyen una gran cantidad de beneficios marginales además de los salarios por hora. Por otro lado, los costos de mano de obra por unidad de producto dependen en gran medida de la productividad, es decir, del producto por unidad de trabajo. La productividad a su vez, es producto de muchos factores, que incluyen la destreza y entrenamiento de la fuerza obrera, la maquinaria y el equipo disponible, la tecnología, organización y eficiencia administrativa de la gerencia y la actitud de los trabajadores hacia su trabajo. Cada uno de estos factores determinantes de la productividad merecen atención en toda política gubernamental.
14. El sistema formal de educación en Puerto Rico probablemente ha dado demasiada importancia en el pasado al currículo académico clásico y muy poca importancia al entrenamiento ocupacional, técnico y vocacional en comparación con las necesidades de una sociedad industrial moderna. Recientemente se han iniciado cambios importantes en la dirección de la educación secundaria, y estos se deben observar y evaluar cuidadosamente. El entrenamiento técnico que se proveerá como parte de las cooperativas juveniles de ayuda propia propuestas en el Capítulo X también representan un paso en la dirección correcta. También se puede considerar el desarrollo de un programa por el cual los empresarios gubernamentales y privados cooperarían para ayudar a personas ya empleadas que puedan estar atrapadas en empleos de nivel y salarios bajos a adquirir el entrenamiento técnico y el desarrollo de destrezas necesarias como paso previo para la obtención de un empleo de salario y productividad más altos.
15. En algunos casos, la productividad puede ser baja debido a una subcapitalización de la firma, y/o al desconocimiento por parte de la gerencia de los recientes adelantos técnicos en su industria. Las autoridades de desarrollo industrial de Irlanda han tenido un éxito considerable

con un programa de "seguimiento", que implica préstamos y subvenciones para modernización y ayuda técnica a las pequeñas firmas existentes. Se recomienda que Fomento inicie un programa modesto en este sentido.

16. Además de la destreza y entrenamiento que el obrero trae a su trabajo y la maquinaria y equipo con que tiene que trabajar, su productividad depende en muchos casos de la moral y actitud que traiga a su trabajo. Existe un reconocimiento creciente en Europa, Norteamérica y el Japón del hecho de que los enfoques sobre la administración y organización desarrollados en el Siglo XIX no son en todos los casos los más apropiados para despertar actitudes de cooperación y creatividad en los obreros. De hecho, hay un cuerpo cada vez mayor de evidencia experimental que indica que las prácticas de administración y organización que conceden al trabajador más respeto y dignidad que en el sistema de fábricas del Siglo XIX pueden tener efectos muy positivos sobre la moral y la productividad de los trabajadores. La distribución de la ganancia con los empleados, los horarios flexibles, la reorganización de las líneas de producción para dar a los trabajadores más responsabilidades y un margen más amplio para la iniciativa y la imaginación; las consultas por parte de la administración en aquellas decisiones que afecten el medio ambiente en que se trabaja, y en algunos casos la participación real de los obreros en la toma de decisiones de la administración son algunas de las cosas que han probado ser efectivas en términos del estado de ánimo y la productividad de los trabajadores en varios sitios. Existen, de hecho, en Puerto Rico, algunos logros notables en este sentido aunque la experimentación todavía es rara. Se recomienda que el Estado Libre Asociado considere seriamente la creación de un Instituto de Productividad, una de cuyas funciones sería alentar la cooperación entre trabajadores y la administración en el diseño experimental de las prácticas de administración y organización de fábricas, incluyendo la diseminación a través de la publicidad de los resultados de los experimentos exitosos de este tipo en Puerto Rico y en el exterior. La investigación de la posibilidad de crear tal Instituto sería un tema que requeriría pronta atención de parte del Consejo del Gobernador para la Política Laboral y Social recientemente creado, en el que participan tanto el sector gerencial como el laboral.
17. Para la economía como un todo, los salarios no pueden aumentar más rápidamente que la productividad sin causar un descenso en los empleos en las industrias de productividad más baja. Se ha sugerido ocasionalmente que Puerto Rico desarrolle e implemente una llamada política de "ingresos", como medio de ayudar a mantener el alza en la compensación laboral en línea con los aumentos en la productividad. La política de ingresos, según se ha usado el término de cuando en cuando en varias economías europeas, y en los Estados Unidos durante

el período de las "guías" de precios y salarios de 1962-67, se refiere a una política en la cual se establecen metas anuales para los aumentos salariales en relación con los precios y la productividad. El posible desarrollo y aplicación de una política de ingresos apropiada para Puerto Rico merece un estudio cuidadoso, tal vez por el Instituto de Productividad mencionado anteriormente. Sin embargo, la forma precisa de la política de ingresos que podría tener sentido para Puerto Rico no está enteramente clara en este momento, y debe ser tratada con mucho cuidado. Un tipo de política de ingresos equivocada podría tener efectos adversos. Una política de ingresos que fijara una meta anual de los salarios igual al crecimiento de la productividad, más la inflación reciente de los precios, por ejemplo, habría requerido un aumento de los salarios mayor aún del que ha ocurrido en realidad. En otro extremo, una meta baja crearía injusticias, oposición de los obreros y el colapso eventual del programa, que es exactamente lo que sucedió con la política de "guías" de los Estados Unidos.

18. Otra función del Instituto de Productividad que se recomendó arriba sería llevar a cabo o patrocinar investigaciones sobre cómo medir los aumentos en la productividad total y en la de sectores individuales de la economía y en firmas e industrias individuales, tanto públicas como privadas. Aunque está bien establecido el principio general de que los costos de mano de obra no pueden aumentar más rápidamente que la productividad sin tener defectos adversos sobre el empleo a largo plazo, la medida real de la productividad es un asunto complejo de estadísticas que está más allá de la capacidad de la mayoría de las firmas y uniones. El Instituto de Productividad no sólo fomentaría la idea de relacionar los salarios con la productividad, sino que daría ayuda técnica a las firmas y a las uniones para medir su productividad; publicaría estadísticas sobre las tendencias generales de la productividad global y ayudaría a establecer "guías" salariales para una posible política de ingresos.
19. Una política de "ingresos" apropiada relacionaría las metas salariales con las tendencias de la productividad promedio global, mas bien que con las tendencias en industrias particulares. Claro está, si los costos de mano de obra en una industria particular aumentan más rápidamente que la productividad, es casi seguro que esto causaría un estancamiento y decadencia eventual de la industria. Algunas industrias son incapaces por cuestiones intrínsecas de aumentar su productividad rápidamente. Por ejemplo, se ha señalado que no ha habido ninguna innovación significativa en la industria del vestido desde Singer. No sería realista tratar de mantener los aumentos salariales a la par del ritmo de incremento en la productividad en una industria como ésta, año tras año. No obstante, los cálculos de la productividad deben entrar a formar parte de los procesos de determinación de salarios, aún en

aquellas industrias de incremento bajo en la productividad, debido a que los obreros y la gerencia deben estar conscientes del impacto sobre los costos y de los impactos eventuales sobre las posibilidades de empleos si se permite que los salarios aumenten mucho más rápidamente que la productividad. De la misma forma, no es deseable que las industrias que experimentan tasas altas de incremento de la productividad aumenten los salarios en la misma medida que el aumento en la productividad. Hacer esto limitaría el ritmo de expansión de estas industrias, que son precisamente el tipo de industria que Puerto Rico necesita recalcar en su futuro crecimiento de los salarios promedios en la economía por encima de la tasa de aumento de la productividad de toda la economía, ya que ordinariamente sería imposible mantener los aumentos salariales en las industrias de productividad baja sustancialmente por debajo del promedio de toda la economía.

CAPITULO IV: EL RESCATE DE LAS INDUSTRIAS DE MANO DE OBRA INTENSIVA— LA COMPENSACION LABORAL Y LA PRODUCTIVIDAD DEL TRABAJO

(Bibliografía Escogida)

- Administración de Fomento Económico: *"Competitive Position of Manufacturing Industries"*, estudio preparado para el Comité de Estrategia para el Desarrollo del Consejo Financiero, Septiembre de 1975.
- National Planning Association: *"Analysis of Alternatives to Puerto Rico's Industrial Tax Exemption Program"*, preparado para el Banco Gubernamental de Fomento y la Administración de Fomento Económico, enero de 1976.
- Robert R. Nathan Associates, Inc., *"The Minimum Wage Issue in Puerto Rico"*, 1973, 74 págs.
- Manuel Siguenza, *La creación de un Instituto de la Productividad en Puerto Rico*, Informe preparado para la Junta de Planificación, enero de 1974, 17 págs.
- "Work in America"*, Informe de un grupo de trabajo para el Secretario del Departamento de Salud, Educación y Bienestar de Estados Unidos, 1972.
- Louis J. Walinsky y Robert R. Nathan, *"Puerto Rican Commonwealth Development and Minimum Wage Jurisdiction and Administration"*, preparado para los Miembros Puertorriqueños del Comité Conjunto Asesor para el Desarrollo del Status de Puerto Rico, 7 de febrero de 1975.
- Banco Gubernamental de Fomento, *"The Traditional Manufacturing Industries in Puerto Rico and the Minimum Wages"* preparado para el Comité de Estrategia para el Desarrollo, agosto de 1974.
- Administración de Fomento Económico, Memorando de Miguel A. Martínez Williams, *"Estadísticas sobre el período de vida de las fábricas, Puerto Rico y Estados Unidos"*, 28 de mayo de 1975.

la
les
ás
ue
na
de
ar
de
le
or

CAPITULO V

LA SUSTITUCION DE IMPORTACIONES

Y

LA PRODUCCION PARA EL MERCADO DOMESTICO

do
a",
de
la
n y
ge
or
m
el

TABLA V-1: CLASIFICACION ECONOMICA DE IMPORTACION DE MERCANCIAS

	Años Fiscales			
	1950	1960	1967	1974
	(Millón de dólares)			
Bienes de consumo	173.2	365.0	613.6	1481.8
Duraderos	22.4	79.2	180.6	343.5
Automóviles	5.7	28.5	55.8	131.3
Otros bienes duraderos	16.7	50.7	124.8	212.2
Bienes no duraderos	150.8	285.8	433.0	1138.4
Alimentos	89.3	156.8	228.8	712.3
Otros bienes no duraderos	61.5	129.0	204.2	426.1
Bienes de capital	22.5	93.3	190.5	248.8
Materia prima y productos intermedios	154.6	447.2	991.9	2493.2
Total	350.3	905.5	1796.1	4223.8
	(Porcentajes)			
Bienes de consumo	49.4	40.3	34.2	35.1
Duraderos	6.4	8.7	10.1	8.1
No duraderos	43.0	31.6	24.1	27.0
Bienes de capital	6.4	10.3	10.6	5.9
Materia prima y productos intermedios	44.1	49.4	55.2	59.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente de Información: Junta de Planificación.

4
jerga de los economistas, este estado de cosas significa un "multiplicador" doméstico más
alto, de tal manera que de un aumento dado del ingreso personal que provenga de cualquier
fuente—ya sea del Programa Federal de Sellos de Alimentos, aumento en exportaciones, o
desembolsos anticíclicos de obras públicas del Estado Libre Asociado—se obtendría
localmente una difusión mayor de los beneficios en forma de ingresos y empleos secundarios,
y no fuera del país.

- .8
.5
.3
.2
.4
.3
.1
.8
.2
.8
3. Las estimaciones sobre la creación potencial de empleos para Puerto Rico, a derivarse de una política de sustitución de importaciones, varían desde 5,000 hasta 50,000 empleos. Debido a las limitaciones de los instrumentos disponibles en Puerto Rico para llevar a cabo tal estrategia, la cifra más baja es posiblemente más realista que la más alta. Debido a los beneficios potenciales en términos de ingreso y empleo, el Comité de Estrategia recomienda que Puerto Rico haga un esfuerzo coordinado y firme para estimular un crecimiento más rápido de la producción local de ciertos bienes de consumo que en la actualidad son parcial o totalmente importados. Sin embargo, al hacer esta recomendación, debe añadirse que una evaluación realista de las ganancias potenciales que pueden derivarse de una política de sustitución de importaciones, indica que este potencial, aunque significativo, es limitado. No es probable que en un futuro previsible la sustitución de importaciones llegue a ser el factor decisivo del desarrollo, ni que pueda reemplazar la promoción de exportaciones como estímulo primordial del empleo manufacturero. La sustitución de importaciones debe examinarse como un complemento de la promoción de industrias de exportación y no como un sustitutivo de ésta.

1
1
0
9
0
0

La Experiencia Puertorriqueña Comparada con la Extranjera

4. El crecimiento de la producción para los mercados locales, que antes eran abastecidos por importaciones, ha sido una parte integral del crecimiento industrial y del desarrollo en el mundo, y en parte en Puerto Rico. Todos los países actualmente desarrollados y todos los países en vías de desarrollo que han tenido algún crecimiento industrial, han logrado algún aumento de la producción interna para el mercado local. Sin embargo, hay diferencias importantes de un país y otro en las tasas de aumento de la producción para los mercados locales frente a la orientada a las exportaciones, dependiendo del grado en que la producción para el mercado local ha sido expresamente estimulada por una política deliberada tendiente a proteger a los productores locales, en lugar de dejar que la restricción ocurriera simplemente sin planificación expresa como producto de la capacidad productiva de los empresarios locales

y de su creciente sofisticación productiva. En el caso de Puerto Rico, la producción para el mercado local a penas ha podido mantener el ritmo de crecimiento de la economía global; crecimiento que es más lento que el patrón de sustitución de importaciones de la mayor parte de los otros países. Y este crecimiento se ha beneficiado muy poco de la política de incentivos mantenida en la mayor parte de los países, inclusive en la mayor parte de los ya desarrollados.

5. Muchos, si no la mayor parte de los países en proceso de desarrollo, han tenido una política de sustitución de importaciones como parte integral y activa de su estrategia de desarrollo, como la mayoría de los países hoy desarrollados lo hicieron durante sus etapas de desarrollo, con la notable excepción de Inglaterra. El examen de la experiencia internacional indica convincentemente que los países en proceso de desarrollo que como India e Indonesia, convirtieron la sustitución de importaciones en el impulso decisivo de su estrategia de desarrollo en una etapa temprana de desarrollo no obtuvieron tan buenos resultados ni experimentaron, en términos generales, la tasa de crecimiento de otros países como Corea y Taiwán, que pusieron el esfuerzo inicial en la promoción de exportaciones, dedicándose más tarde a la sustitución de importaciones de una manera gradual, cuando la dimensión del mercado local y la capacidad empresarial local alcanzaron niveles tales que permitían competir exitosamente con un menor grado de protección. Claro está, Puerto Rico está actualmente muy por debajo del nivel de desarrollo en el que la mayor parte de los países — inclusive aquellos que pusieron el esfuerzo inicial en la promoción de exportaciones — empezaron a satisfacer una mayor parte de la demanda local a través de la producción local.
6. El examen de las experiencias de desarrollo en los países que practican políticas activas de sustitución de importaciones revela resultados algo diversos. Algunos países en proceso de desarrollo tuvieron éxito en la sustitución de importaciones, cuando se trataba de bienes livianos de consumo como textiles, ropa, zapatos y muebles, que Puerto Rico importa en cantidades considerables. Sin embargo, este tipo de sustitución de importaciones tiende típicamente a mantenerse por cierto tiempo, después del cual se estabiliza y deja a la economía con precios de bienes de consumo más altos y con sectores subdesarrollados de bienes de capital e intermedios y con una gran demanda de productos intermedios que se tienen que importar para nutrir las industrias de bienes de consumo, y con niveles de productividad y calidad de bienes de consumo como más bajos que los normales en el orden internacional. La protección de las empresas locales frente a los rigores de la competencia internacional, así como el hecho de que los precios de los bienes de consumo tienden a incidir

en las demandas salariales de los trabajadores industriales, han contribuido probablemente a que se haya retardado el crecimiento de las exportaciones en estas economías. La experiencia en Puerto Rico ofrece un cuadro contrario e interesante en comparación con el desenvolvimiento típico de muchos países en desarrollo. Mientras la sustitución de importaciones de los bienes de consumo ha avanzado mucho más lentamente en Puerto Rico que en otras partes, Puerto Rico ha tenido, en cierto modo, más éxito en la importación de productos intermedios, como en el caso de los productos químicos industriales.

Posibilidad de la Sustitución de Importaciones

7. Parece haber en Puerto Rico grandes posibilidades de sustitución de importaciones, tanto con respecto a los bienes de consumo final como a los bienes intermedios que representan insumo de las industrias de exportación. Una creciente e ininterrumpida proporción del consumo personal se ha satisfecho por medio de las importaciones, alcanzando esas importaciones en años recientes cifras explosivas (tabla V-2). Como se mencionó previamente, Puerto Rico en cierto modo ha tenido más éxito en el desenvolvimiento de la producción doméstica de bienes intermedios utilizados por las industrias, pero tales importaciones son todavía mayores que las de bienes de consumo.
8. El año pasado se hizo un breve estudio sobre las posibilidades de sustitución de importaciones, en el cual se identificaron en forma tentativa productos cuyas importaciones, sólo de Estados Unidos, ascendían a \$200 millones, y que aparentaban poseer algunas de las características necesarias para posibilitar la sustitución de importaciones.¹ Estas mercancías se dividen en seis categorías:
 - a. Las producidas por industrias ya existentes orientadas hacia la exportación (como prendas de vestir, ropa de cama, radios, televisores).
 - b. Materias primas o productos agrícolas de origen local (alambre de cobre, frutas y vegetales enlatados).
 - c. Industrias satélites orientadas hacia la exportación, basadas en materia prima importada o en materiales intermedios manufacturados localmente (por ejemplo, detergentes, hilo de nilón, y otras industrias petroquímicas).
 - d. Productos de mucho volumen comparado con su valor (plywood).

¹ Puerto Rico Development Group, *Examen de los efectos del aumento en la sustitución de bienes manufacturados localmente sobre los precios de consumo*, 23 de mayo de 1974.

TABLA V-2: MEDIDAS SELECCIONADAS DEL PAPEL QUE DESEMPEÑAN LAS IMPORTACIONES
EN LA ECONOMIA PUERTORRIQUEÑA

	(Porcentajes)			
	1950	1960	1967	1974
Importación de bienes de consumo como por ciento de gastos personales de consumo	22.4	28.9	29.6	47.1
Importaciones de bienes de capital como por ciento de inversión doméstica fija bruta	17.6	30.9	29.5	32.4
Importaciones de materia prima y productos intermedios como por ciento de costo añadido en la manufactura	129.2	122.1	119.8	115.8
Total de importaciones en por ciento de producto doméstico bruto	48.4	53.5	50.5	53.7

Fuente de información: Junta de Planificación

e. Industrias locales con capacidad insuficiente para satisfacer la demanda local (cerveza, bebidas no alcohólicas, envases, materiales de construcción, muebles, productos de panadería).

f. Grandes mercados fragmentados, de los que no existe producción local (neveras, refrigeradores, acondicionadores de aire, máquinas de lavar ropa, radios, plomería).

9. No será viable reemplazar con producción doméstica todas las importaciones descritas anteriormente. Pero, por otro lado, no es una lista minuciosa. Sustituir \$200 millones de importaciones por producción doméstica (menos de 5 por ciento de las importaciones de Puerto Rico en 1974) generaría una cifra estimada de 8,000 empleos, si se calcula un empleo por cada \$25,000 de importaciones.¹ Un cálculo alternativo basado en simulaciones hechas

¹ Fernando Zalacáin, *op. cit.*

con el modelo econométrico de la Junta de Planificación, tomando en cuenta los efectos "multiplicadores", indica que se podrían generar hasta 24,000 empleos si se sustituyera por producción local una cantidad tan pequeña como el 4 por ciento de las importaciones.¹ Otro cálculo, hecho años atrás, señalaba efectos de 50,000 a 200,000 empleos, pero la cifra superior se basaba en supuestos mas bien extremos (como por ejemplo, la auto-suficiencia de Puerto Rico en alimentos). Aunque parece haber algunas posibilidades de sustitución de importaciones, tanto de bienes de consumo como de productos intermedios, hay importantes diferencias conceptuales entre estas dos categorías. Una diferencia importante consiste en la clase de políticas a considerarse para ponerlas en práctica. Por ejemplo, las políticas para acelerar la producción local de bienes de consumo para el mercado doméstico, es casi seguro que resulten en precios un poco más altos, al igual que en alguna restricción en las selecciones del consumidor con respecto, tanto a la variedad de productos como a las marcas. Hasta cierto punto, es tolerable pagar este costo por una política que induce más y mejores ingresos y empleos, mientras que la imperiosa necesidad de mantener competitivas a las industrias de exportación exige que la sustitución de importaciones de productos intermedios tiene que tener el efecto de no aumentar los costos de las industrias de exportación. Claro que, si se lleva a un grado excesivo, la elevación de los precios de consumo también podrían tener un impacto desfavorable en la posición competitiva de las industrias de exportación porque la fuerza laboral a fin de mantener sus niveles de vida exigiría aumentos compensatorios salariales. Una segunda diferencia es que, aunque ambas sustituciones cuentan con la característica de representar aumentos potenciales de empleo, la sustitución de importaciones en el área de los bienes de consumo devengaría beneficios adicionales mediante la elevación del "multiplicador" del ingreso personal y de empleo, mientras que la producción de bienes intermedios probablemente ejercería un aumento relativamente pequeño en el "multiplicador".

10. Puede observarse, de paso, que las medidas para estimular el balance empresarial, como se analiza en otra parte de este informe, es casi seguro que propician también la sustitución de los bienes de consumo, ya que los hombres de empresas locales con toda probabilidad podrán vender más fácilmente aquí que en Estados Unidos o el extranjero. Inversamente, una estrategia de desarrollo en que la sustitución de importaciones es parte integrante, tiende a estimular la empresa local más que una estrategia basada exclusivamente en las exportaciones.

¹ Richard Weiskoff, *A multi-sector simulation model of employment growth and income distribution in Puerto Rico*, Yale University, 1971.

11. A pesar de que los hombres de empresas locales estarán mejor capacitados para competir con mercados locales, y a pesar de que el fomento de la empresa local es uno de los beneficios marginales que se esperan de una política de sustitución de importaciones, las políticas que estimulen ésta no deben basarse en las empresas locales exclusivamente. Por el contrario las firmas industriales de Estados Unidos, tanto como las locales, deben ser estimuladas para que incrementen la producción con miras al mercado local. Una buena razón es que algunos bienes de consumo probablemente requieran una escala de producción mayor que la que el mercado local pueda mantener por sí solo, y en tales casos la producción para el mercado local tiene que vincularse con la producción para la exportación. Por ejemplo, Puerto Rico puede ser (o lo será pronto) un punto competitivo para ensamblar automóviles y para producir gomas de automóviles; tanto uno como el otro constituyen importantes renglones de nuestras importaciones. Sin embargo, en estos casos la producción para el mercado local será probablemente más eficiente si se vincula simultáneamente a la producción para la exportación, y la naturaleza de estas industrias específicas es tal que la dimensión requerida—sin mencionar el capital requerido—tendría al menos por ahora, que traerse del exterior.
12. En relación con la sustitución de importaciones en el área de productos intermedios y bienes de capital, las posibilidades más interesantes y prometedoras están vinculadas con los complejos petroquímicos, metalúrgicos y de maquinaria, cuyo desarrollo actual o futuro se analiza en otra parte de este informe cuando se hace referencia a las recomendaciones sobre industrias básicas. Allí se menciona que los tres requisitos son la pronta explotación de los depósitos de cobre y níquel, el cierre de algunos eslabones estratégicos en el complejo petroquímico, la producción de acero y el análisis de las relaciones interindustriales y de la viabilidad económica de posibles integrantes de un complejo metalúrgico y de industrias de ingeniería.
13. En el examen de las posibilidades de sustitución de importaciones, el sector agrícola desempeña también un papel importante. La proporción de la demanda de alimentos, satisfecha actualmente por importaciones, es verdaderamente alta para un país con las tradiciones agrícolas de Puerto Rico y con el grado de subutilización de sus recursos agrícolas. En otro capítulo de este Informe, relacionado con la agricultura, se sostiene que la producción agrícola de Puerto Rico no está hoy día limitada por la escasez absoluta de tierras o por falta de recursos laborables, sino más bien por el uso improductivo de la tierra agrícola, por la insuficiente capitalización y por la baja productividad de muchas fincas, factores que limitan la capacidad de ofrecer salarios suficientemente atractivos para los obreros agrícolas.

Un grupo de artículos agrícolas que parecen prometedores en la política de sustitución de importaciones y que ya se producen localmente—lo que indica que los factores económicos o agronómicos básicos son favorables—pero no en cantidades suficientes para satisfacer la demanda local, son los productos lácteos, frutas cítricas, cerdos, carne de res, avicultura, huevos y vegetales. Otro grupo que tiene potencialidades es el de frutas y vegetales tropicales y alimentos elaborados, que actualmente se importan de la República Dominicana y de otras partes del Caribe.

14. A la larga, no existe ninguna razón particular para perseguir como un fin en sí mismo la autosuficiencia en la producción de alimentos. No sería una política de desarrollo muy inteligente. Si la mano de obra y la tierra de Puerto Rico, al igual que otros recursos, se utilizaran más eficiente y lucrativamente en empresas no agrícolas, es allí donde deben usarse. Bajo esas condiciones, sería más barato importar los alimentos que cultivarlos localmente, y a la larga esa podría ser la mejor política para Puerto Rico. Sin embargo, en la actualidad Puerto Rico tiene amplios recursos tanto de tierras como de mano de obra u ociosas o subutilizadas, se tiene una tasa muy alta de desempleo y de subempleo rural. En tales circunstancias, es lógico tratar de emplear dichos recursos y la producción de alimentos sustituyendo importaciones es una buena manera de hacerlo.

Política de Sustitución de Importaciones

15. Para avivar el paso de avance de la sustitución de importaciones, se necesita la aplicación de nuevos instrumentos de política. Tales instrumentos deben detectarse cuidadosamente y aplicarse con prudencia, de tal manera que se logre evitar los problemas en que han caído algunos países al aplicar precipitadamente o en forma demasiado mecánica sus políticas de sustitución de importaciones. La sustitución de importaciones debe concebirse como complemento, y no como sustitutiva, de la promoción de exportaciones. De hecho, únicamente tiene sentido para Puerto Rico si se usa conjuntamente y como parte integral de la promoción de exportaciones.
16. Aunque en este informe se recomienda una política limitada de sustitución de importaciones concebida como un complemento de unas estrategias de desarrollos más básicas, se debe reconocer que los instrumentos con que puede disponer Puerto Rico para seguir tal política son claramente limitados. Los dos instrumentos más básicos de que disponen las economías nacionales independientes — a saber, los derechos de aduana y la fijación de tipos de cambio — no los tiene disponibles Puerto Rico bajo el actual status político de asociación con

Estados Unidos, por lo menos no de un modo directo, con excepción del impuesto de importaciones que se permite sobre el café. Pero, por otro lado, hay que considerar que el patrón de desarrollo industrial que se ha seguido en ausencia de esos instrumentos, fomentando activamente las exportaciones, ha contribuido a la creación de una firme base para el crecimiento industrial futuro, inclusive para la producción orientada al mercado doméstico. No obstante, ha llegado el momento de tratar de estimular más rápidamente el crecimiento de la producción orientada al mercado doméstico, dado que hasta ahora esta sustitución ha sido como un derivado más o menos automático del crecimiento de las industrias de exportación.

17. Vale la pena citar textualmente unas manifestaciones que se hicieron el año pasado y que describían la situación existente en el campo de la sustitución de importaciones, ya que parecen ser esencialmente correctas todavía hoy:

“En la actualidad, las organizaciones más activamente involucradas en la sustitución de importaciones son el Departamento de Industrias Puertorriqueñas de Fomento, su Oficina de Estudios de Viabilidad y su División de Servicios de Mercadeo y la Asociación de Productos de Puerto Rico. Entre los programas desarrollados por estas organizaciones se encuentran:

- a. Un programa continuo (desde 1954) de promoción industrial entre los manufactureros locales y otros. De hecho, esta es una promoción de sustitución de importaciones, ya que prácticamente todos los manufactureros locales venden en el mercado local.
- b. Un programa de investigaciones, para hacer estudios de viabilidad industrial relacionados con casos específicos de la promoción de empresas locales.
- c. La publicidad por televisión con el “slogan” de “hecho en Puerto Rico”, en coordinación con la Asociación de Productos de Puerto Rico y financiada con una subvención de \$200,000 hecha este año por Fomento.
- d. El programa gubernamental de compras locales; los gobiernos municipales y las agencias del gobierno están autorizadas por ley a pagar 5 por ciento más por productos manufacturados localmente que por sus equivalentes importados. Tanto Fomento como la Asociación aconsejan a los manufactureros la forma de preparar las licitaciones para las compras del gobierno. Además, todas las solicitudes para licitaciones emitidas por las Agencias Públicas se envían a Fomento para ser referidas a los manufactureros locales. Los ajustes a las especificaciones se obtienen de las Agencias y Corporaciones Públicas para propiciar la adquisición de productos manufacturados localmente, tales como zapatos, escritorios, etc. Las agencias gubernamentales también ajustan sus

requisitos, cooperan cuando se trata de proyectos grandes y se necesita localizar productos manufacturados localmente, tales como casas prefabricadas para la Corporación de Renovación Urbana y Vivienda, equipo para la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados.

En los programas orientados hacia el sector privado y coordinados por la Asociación están incluidos las ventas especiales de productos locales a supermercados y tiendas por departamentos, la producción de la Guía Industrial y los esfuerzos limitados (debido a la falta de recursos) que se hacen para integrar a los compradores locales con los suplidores locales. El personal de la Asociación indica que los obstáculos principales para una mejor integración de los sectores de la producción y la distribución locales son la falta de información en relación con la disponibilidad de los productos locales y la renuencia de los comerciantes a cambiar sus fuentes de suministros.

En la actualidad no existe un programa continuo de investigaciones dedicado expresamente a identificar productos aptos para la sustitución de importaciones. La Oficina de Estudios de Viabilidad investiga casos individuales pero no tiene suficiente personal mas que para atender las investigaciones iniciadas a petición del Departamento de Industrias Puertorriqueñas.

Sin embargo, Fomento ha identificado aquellos productos para los cuales ha habido un grado de sustitución de importaciones tal que ya ejerce la producción local una competencia activa en el mercado del artículo. Dichos artículos están incluidos en una lista periódica de productos que no requieren promoción, la última de las cuales fue publicada el 31 de enero de 1974. Contenia 34 artículos. Una lista similar de artículos cuya producción hace elegible a una industria a la exención contributiva siempre y cuando sea producida para exportación, contiene 11 productos. Aparece en la Orden Ejecutiva Número 1069 del 2 de septiembre de 1965, enmendada por el Boletín Administrativo 170 de agosto de 1972".*

Política Recomendada

18. Medidas armónicas con la puesta en práctica de una política acelerada de sustitución de importaciones, son:

* Puerto Rico Development Group, "Examination of the effect on consumer prices of increased substitution of locally manufactured goods", May 23, 1974.

- a. La creación, dentro de Fomento, de una pequeña unidad con la responsabilidad explícita de investigar las posibilidades de sustitución de importaciones; así como coordinar las actividades de sustitución de importaciones de otras ramas de Fomento y de otras agencias privadas y gubernamentales; e informar anualmente los resultados sobre sustitución de importaciones.
 - b. Aceleración e intensificación de los esfuerzos de promoción que tengan impacto sobre la sustitución de importaciones.
 - c. Promoción de una feria comercial de productos "Hechos en Puerto Rico", con el propósito de conectar a los compradores y productores locales.
 - d. Establecer una política de fletes en el tráfico naviero dirigido hacia Puerto Rico.
 - e. Posibilidades de aumento o nueva imposición de arbitrios sobre artículos que tengan posibilidad de sustitución de importaciones, de manera que parte de los ingresos se usen para subsidiar a los productores locales de esos mismos artículos.
 - f. Apremiar la autoridad ya solicitada de imponer derechos de aduana sobre los productos manufacturados importados que no sean de Estados Unidos, y aplicar esos derechos selectivamente.
 - g. Reglamentaciones no tarifarias para las importaciones de determinados productos cuando se lograren beneficios marginales en el aspecto ambiental.
19. Durante el año pasado, un comité interagencial sobre sustitución de importaciones se ha estado reuniendo en un esfuerzo por identificar artículos susceptibles de producirse localmente y encontrar la forma de poner en práctica la sustitución de importaciones. Este Comité ya ha informado al Gobierno sobre algunas necesidades estadísticas que requieren la asignación de una cantidad moderada de recursos presupuestarios, el objeto es poder identificar mercancías específicas para poner en práctica la sustitución de importaciones. Hay, además, una clara falta de investigación en el campo de la sustitución de importaciones, ya que las principales personas involucradas sólo pueden prestarle atención al asunto entre un trabajo y otro. Si el Gobierno quisiera elevar la prioridad de la sustitución de importaciones, un paso importante sería nombrar un grupo reducido de personas que se dedique todo el tiempo a dicha tarea, que disponga de un presupuesto para investigación, inclusive para tener acceso al procesamiento computarizado de las estadísticas disponibles y la responsabilidad de coordinar las actividades promocionales y estadísticas de las agencias gubernamentales y no gubernamentales que trabajan en asuntos de sustitución de importaciones. Dicha unidad debiera, probablemente, estar situada en Fomento, y podría hacer mucho con una asignación tan pequeña como \$150,000 a \$200,000 anuales.

20. Se recomienda que la Administración de Fomento Económico y la Asociación de Productos de Puerto Rico intensifiquen sus esfuerzos para promover firmas comerciales e industrias que provean para el mercado local sin disminuir el esfuerzo para promover industrias para la exportación, y sin que ello implique desviar la atención desde las exportaciones a la sustitución de importaciones. La sustitución de importaciones no ha estado ausente en los esfuerzos de promoción de Fomento en el pasado. De hecho, algunas de las primeras industrias promovidas en el proceso de desarrollo, tales como cemento y zapatos, eran deliberadamente sustitutivas de importaciones. Sin embargo, es justo decir que la sustitución de importaciones por sí misma ha recibido una parte relativamente pequeña de los recursos y la atención de Fomento. Sería deseable trabajar de cerca con las grandes cadenas de supermercados y las tiendas por departamentos para ver qué pasos podrían dar para incrementar las compras provenientes de los suplidores locales.
21. En algunas categorías de bienes de consumo, Puerto Rico importa y exporta grandes cantidades, y el obstáculo para la venta más directa de los productores locales a los compradores locales parece consistir en las prácticas y organización de mercadeo, y quizás en una insuficiente comunicación. Por estas razones, se recomienda que se promuevan ferias comerciales locales para conectar a los compradores y productores locales. Por ejemplo, en el campo de la ropa hay ya muchos fabricantes grandes que producen artículos de calidad para exportación y muy pocos compradores grandes locales. Una exhibición comercial organizada por los productores, podría atraer a pequeños compradores y también a individuos emprendedores interesados en convertirse en representantes de fábricas locales de líneas completas de ropa de vestir para damas y caballeros, producida por diferentes manufactureros. También podrían exhibirse calzado, otros productos de cuero, artículos de tocador, prendas de fantasía y otros utensilios domésticos. La exhibición debe manejarse profesionalmente, auspiciada por la Asociación de Manufactureros al igual que por la Asociación Productos de Puerto Rico y por Fomento y el Departamento de Comercio. Debe dársele publicidad en la prensa comercial de Estados Unidos y enviar copias a las secciones especiales de los periódicos locales. Los exhibidores deben informar al Departamento de Comercio, con carácter confidencial, las ventas y contratos logrados por artículo, además de hacer constar sus opiniones sobre la organización anual del acontecimiento. Debe señalarse que tal exhibición comercial, dirigida a los compradores comerciales, es muy diferente de las exhibiciones "de hogar" y otras exhibiciones de productos locales que se dirigen a los consumidores individuales y hacen muy poco, o nada, por el mejoramiento de los mecanismos de distribución.

22. Ante la adquisición de las líneas navieras por el Gobierno, debe estudiarse la posibilidad de adoptar una política de fletes que favorezca el desarrollo industrial local, sin contravenir las reglamentaciones.
23. Aunque Puerto Rico no puede imponer tarifas aduaneras, sí puede simular aproximadamente los efectos de dichos impuestos de una manera completamente legal, por medio de la imposición de arbitrios sobre el consumo de determinada mercancía, sin distinción entre fuente de origen, y pagando un subsidio de una u otra clase a los productores domésticos de esos artículos en cantidades calculadas para reducir el costo comparativo. Se recomienda que dichas combinaciones de arbitrios y subsidio se usen con tasas bastante moderadas (por ejemplo, 5 por ciento a 10 por ciento del valor al detal) y solamente en el caso de bienes de consumo. No se recomienda su aplicación en el caso de bienes intermedios, debido a la importancia, mencionada anteriormente, de evitar cualquier cosa que aumente los costos o que perjudique la posición-competitiva de las industrias de exportación.
24. Puerto Rico ya ha solicitado por medio de la Comisión Ad Hoc, la autoridad para imponer tarifas sobre bienes que no se originen en Estados Unidos, y que entran a Puerto Rico más fácilmente por la liberalización comercial aprobada por Estados Unidos. Hay que continuar tratando de conseguir esta autoridad, y si se lograra, se facilitaría la realización de los objetivos de sustitución de importaciones en varias categorías importantes, como por ejemplo, en el campo de los comestibles, que entran a Puerto Rico de otras partes del Caribe, y en el de radios, televisores y otros géneros manufacturados en Asia, que se producen o podrían producirse localmente.
25. Muchos países protegen a sus manufactureros locales poniendo obstáculos a la importación mediante "barreras no tarifarias", tales como por reglas de saneamiento, rotulación o de envase que colocan a los proveedores extranjeros en desventaja en comparación con los proveedores locales. Las oportunidades de Puerto Rico para adoptar este enfoque en la sustitución de importaciones no parecen ser numerosas. Sin embargo, hay una actividad cuya lógica descansa también en razones de protección ambiental, a la vez que comportaría los normales beneficios de la sustitución de importaciones. El reuso normativo de envases tendría el doble beneficio de abaratar los costos de envase de las empresas locales, y mantener las calles y playas libres de envases desechados.

BIBLIOGRAFIA SELECCIONADA

CAPITULO V: SUSTITUCION DE IMPORTACIONES Y LA PRODUCCION
PARA EL MERCADO DOMESTICO

Fernando Zalacaín, "*Sustitución de Importaciones: la experiencia internacional y el caso de Puerto Rico*", noviembre de 1975.

Puerto Rico Development Group, "*Examination of the effect on consumer prices of increased substitution of locally manufactured goods*", mayo, 1974, 17pp.

Richard Weiskoff, "*A multi-sector simulation model of employment, growth and income distribution in Puerto Rico*", Universidad de Yale, 1971.

"Substitución de Importaciones", Memorandum — Bosquejo de Teodoro Moscoso, Damián Folch y Rafael Alonso al Hon. Rafael Hernández Colón, 13 de mayo, 1975, con documentos adjuntos.

Junta de Planificación, *La Sustitución de Importaciones para el Desarrollo Económico de Puerto Rico*, 1968.

CAPITULO VI

BALANCE EMPRESARIAL

CAPITULO VI: BALANCE EMPRESARIAL

1. Uno de los aspectos menos satisfactorios del proceso de crecimiento puertorriqueño hasta la fecha es el papel relativamente pequeño desempeñado por el empresario puertorriqueño. Por ejemplo, en el sector manufacturero que ha sido en el pasado el sector dinámico y que tiene que jugar un papel importante en el crecimiento futuro, el empleo en las firmas locales ha aumentado a un ritmo de escasamente uno por ciento anual en la década pasada. Estas firmas locales generaban el 36 por ciento del empleo manufacturero en 1965, generaron sólo el 30 por ciento en 1974. Por otro lado, ha habido un aumento en el por ciento de la riqueza reproductible poseídas por empresas foráneas que obviamente sus rendimientos afluyen a personas no puertorriqueñas. Estas tendencias son contrarias a la meta de balance empresarial que frecuentemente reitera el gobierno y requiere una acción correctiva si es que el gobierno tiene intenciones de perseguir seriamente su objetivo. Estas tendencias pasadas y su continuación han contribuido indudablemente a que algunas personas se opongan al proceso mismo de crecimiento económico, y pone en riesgo la enajenación de una fracción significativa de la clase intelectual. Actitudes como ésta, a su vez, tienen una influencia negativa y perceptible sobre el ambiente deseable para la atracción de nuevas inversiones que Puerto Rico necesita con urgencia. Por estas razones, este estudio considera que el objetivo de balance empresarial es una parte explícita e importante de la estrategia de desarrollo recomendada.
2. Si se considera el nivel de desempleo en la Isla y la desigualdad del nivel de vida existente entre Puerto Rico y Estados Unidos, no se puede argüir que la tasa de crecimiento de la industria financiada con capital externo ha sido demasiado alta. Aún mas, las clases de industrias que Puerto Rico necesita acentuar en la próxima fase de desarrollo requerirá la importación de conocimiento técnico y capital externo en gran escala. De aquí que para corregir el balance empresarial en Puerto Rico lo que se necesita es acelerar la tasa de crecimiento del capital local en lugar de disminuir la tasa de inversión foránea.
3. Las razones por las cuales algunas sucursales de industrias de Estados Unidos han prosperado más que las empresas locales se han analizado en numerosos estudios anteriores; son fáciles de entender. En pocas palabras, se debe a mayor experiencia en el aspecto de la gerencia y mercadeo y a mayor capacidad financiera. Las fábricas no locales localizadas en Puerto Rico

son sucursales de firmas ya establecidas, que están familiarizadas con sus mercados y han tenido vasta experiencia en la fase de producción. Mas aún, generalmente tienen fácil acceso al capital que necesitan. En general, una empresa puertorriqueña tiene que empezar de la nada, y tiene menos accesibilidad al capital. No es sorprendente que las firmas manufactureras locales sean en general más pequeñas que las equivalentes de Estados Unidos, y produzcan principalmente para el mercado local.

TABLA VI-1: EMPLEO EN LA MANUFACTURA

(Octubre 1965-1974)

	1965	1974	Aumento o Disminución
Firmas locales			
Promovidas por Fomento	7,685	18,250	10,565
Otras	32,330	26,716	-5,614
Total	40,015	44,966	4,951
Firmas extranjeras y continentales			
Promovidas por Fomento	70,686	103,250	32,565
Otras	1,253	1,341	88
Total	71,938	104,591	32,653
Manufactura Total	111,953	149,557	37,604

4. Los esfuerzos del gobierno del Estado Libre Asociado para acelerar el desarrollo de empresas de capital local están en armonía con la sustitución de importaciones, estrategia que se

Fuente: Negociado de Estadísticas Laborales, Departamento de Trabajo.

describe en el Capítulo V y que ofrece promesas razonables para Puerto Rico en términos de ingreso y empleo, directa e indirectamente. Los pasos que se den para promover la empresa local promoverá la sustitución de importaciones porque el empresario local tiende a conocer el mercado interno y la sustitución de importaciones estimulará el desarrollo de empresas locales. Sin embargo, el problema de balance empresarial no se resuelve adecuadamente a base de la producción para el mercado local exclusivamente. Las firmas locales tienen que ser ayudadas para que adquieran niveles técnicos y administrativos adecuados y tenga suficiente capital como para competir en los mercados internacionales y del continente.

El Desarrollo de la Empresa Local y la Capacidad Gerencial

5. La ayuda financiera y técnica a las firmas locales ha constituido siempre un objetivo del programa de desarrollo industrial del Estado Libre Asociado. El Departamento de Industrias Puertorriqueñas de Fomento, en existencia desde la década de 1950, provee amplia ayuda mediante estudios de viabilidad, asesoramiento técnico y administrativo, y ayuda de mercadeo. Las firmas locales son elegibles a los subsidios que se conceden para iniciar operaciones, esta ayuda no se le ofrece a las sucursales de empresas foráneas. Por ende, las firmas locales se benefician más del programa de préstamos moderados y del programa de subsidios de PRIDCO. El Banco Gubernamental de Fomento también presta cantidades moderadas a las industrias locales, y dos agencias federales—la Administración de Pequeños Negocios y la Administración Federal de Hogares—tienen programas de garantía de préstamos, que han posibilitado el financiamiento de gran número de firmas locales. Tanto el número de nuevas fábricas locales ayudadas por Fomento, como su empleo han aumentado rápidamente, especialmente en los últimos años, aunque al partir de una pequeña base el crecimiento absoluto no es grande. Sin embargo, el aumento neto no ha reflejado a plenitud estas expansiones de las nuevas fábricas locales de Fomento porque otras industrias locales tradicionales como las centrales, se han contraído. Después del estudio realizado en 1970 sobre los problemas de mercadeo que encaran las empresas locales en su esfuerzo de exportación, Fomento ha incrementado su ayuda de mercadeo para aquellas firmas que tienen la capacidad e interés para expandir las ventas fuera de Puerto Rico. Todos estos son pasos en la dirección correcta. Sin embargo, el número de firmas con potencial de exportación es aún muy limitado. El estudio de 1970 identificó tentativamente 85 firmas de este tipo, de las cuales 18 ya exportaban y otras 19 estaban interesadas en hacerlo. Estas firmas son relativamente pequeñas y están mayormente concentradas en industrias de prendas

de vestir y en la elaboración de productos alimenticios, lo que definitivamente tiene gran potencial si son modernas y eficientes, pero que no es probable que se encuentren en la próxima década entre los sectores de crecimiento más dinámico de la economía puertorriqueña. Es necesario complementar estos programas existentes con pasos firmes para desarrollar las empresas locales en los sectores industriales dinámicos en las industrias químicas, farmacéuticas, electrónicas, de maquinaria, astilleros, minería, fabricación de metales y otras.

6. La mayor participación de la empresa puertorriqueña en industrias de crecimiento dinámico requiere un esfuerzo coordinado y posiblemente costoso, que debiera comenzarse de inmediato. Debe empezarse por la formación educativa y técnica, debe hacerse una evaluación de las facilidades de educación superior existentes en Puerto Rico en los campos de ingeniería química, ingeniería industrial, metalurgia, ingeniería minera, petroquímica, náutica y otras. En cualesquiera de estas áreas vitales que se encuentre necesario mejorar las facilidades educativas existentes, debieran allegarse fondos para el establecimiento de expertos locales, foráneos e internacionales sobresalientes y para el establecimiento de programas educativos y de investigación de alta calidad dirigidos desde la Universidad. Hay que lograr que las facilidades educativas locales sean de primera clase. Deben expandirse las becas destinadas a mejoramiento profesional de nuestros jóvenes en los campos de la técnica, sobrepasando por mucho el modesto programa de becas de Fomento. Se debe allegar fondos para financiar anualmente los estudios de cientos de jóvenes puertorriqueños que estén interesados en campos técnicos, quienes al terminar sus estudios se comprometerían a regresar a puestos en la industria privada o agencias gubernamentales de Puerto Rico. La necesidad de un programa de este tipo puede ilustrarse tomando la industria del cobre y níquel como ejemplo. El Estado Libre Asociado tan pronto sea viable económica y socialmente necesita explotar sus depósitos de cobre y níquel con participación de la reciente Corporación de Recursos Mineros de Puerto Rico. Esta sería copropietaria del proyecto. Pero para que el Estado Libre Asociado tuviera buena participación administrativa necesitaría un grupo de gente entrenada en minería, metalurgia y otros campos relacionados. Muchas agencias del gobierno tienen programas de becas, y el Estado Libre Asociado está invirtiendo mucho dinero en ellas. Existe la necesidad de coordinar estos programas y de enfocarlos más directamente hacia las necesidades empresariales de la industria local en el futuro.
7. Las facilidades existentes en relación con la Administración Comercial también necesitan una evaluación profunda, y se le debe conceder mucha prioridad en cualquier plan de

mejoramiento. El Estado Libre Asociado debiera desarrollar programas concretos con firmas existentes o promovidas para colocar puertorriqueños en puestos gerenciales. Cuando una firma del continente abre una sucursal en Puerto Rico, es fácil comprender que al principio traiga su propio personal administrativo para los puestos más importantes, ya que hay una escasez de puertorriqueños cualificados para llenar estas plazas. En estos casos se debe persuadir a las firmas que son suficientemente grandes, que como parte de la promoción inicial, contraten cierto número de puertorriqueños para participar en programas de entrenamiento gerencial en los Estados Unidos. Tanto las firmas nuevas como las existentes debieran ser persuadidas a tener un "plan de acción afirmativa": a saber, planes concretos expresando el número y porcentaje de adiestrados puertorriqueños, seguidos de informes anuales sobre el progreso logrado en términos del por ciento de puertorriqueños en varios niveles, inclusive los más altos. Las firmas Fortune 500 pueden hacer esto sufragándose los gastos. Pero debería haber un pequeño presupuesto disponible para ofrecer subsidios a las firmas más pequeñas con el propósito de que se responsabilicen de dicho entrenamiento, pero solo en casos determinados en que Fomento considere que el costo propio sería prohibitivo. Fomento debiera tener una pequeña oficina asignándosele exclusivamente la función de examinar los planes de las firmas y mantenerse al día sobre el progreso hecho. Debiera fijarse metas con fechas específicas, estableciendo altos porcentajes para cada firma. Este programa debiera aplicarse a las firmas externas, ya sean de manufactura o del comercio al detal, finanzas, turismo. Los candidatos a entrenamiento de este tipo deben ser en parte graduados de administración comercial, tanto de bachillerato como de nivel graduado, lo que acentúa la necesidad para mejorar las facilidades de educación formal en administración comercial en Puerto Rico.

Crédito y finanzas

8. Contrarrestando con el desarrollado sector de la banca comercial, Puerto Rico carece de facilidades bancarias para inversión, lo que le diferencia a la Isla de casi todos los países del mundo, ya sean desarrollados o en desarrollo, y ello constituye un serio impedimento para el crecimiento de la empresa local. En los países desarrollados, las instituciones bancarias de inversión privada, desempeñan un papel importante en la formación y estímulo de negocios pequeños. La mayor parte de los países en vías de desarrollo, aún los más pobres, tienen por lo menos uno—y en muchos casos varios—bancos de inversión que normalmente son instituciones públicas o mixtas, públicas y privadas, y otras veces tienen firmas financieras

privadas también. Puerto Rico no tiene ninguno de ellos. Varias compañías pequeñas de inversión han surgido de vez en cuando, pero no han tenido éxito. PRIDCO y el Banco Gubernamental de Fomento en conjunto invierten anualmente entre 10 y 15 millones de dólares en préstamos, subsidios y otros incentivos especiales destinados a las firmas manufactureras locales, pero estas son sumas ridículamente pequeñas para una economía del tamaño y etapa de desarrollo de Puerto Rico. Casi no hay fondos disponibles, públicos ni privados, para nuevas empresas de mucho riesgo. Debiera hacerse un gran esfuerzo para estimular la creación de instituciones bancarias para la inversión privada. Mientras tanto, el Banco Gubernamental o PRIDCO deberían recibir asignaciones presupuestarias para cubrir las posibles pérdidas en las inversiones más arriesgadas y se debería crear garantías de préstamos de manera que complementen los programas de garantías de préstamos de la Administración Federal de Pequeños Negocios y de la Administración Federal de Hogares (FHA).

9. Con las actuales dificultades financieras del sector público y las que podrían surgir, la mayor parte de los fondos para financiar a las empresas tendrá que venir de fuentes privadas. A parte de la carencia total de facilidades bancarias que financien la inversión, hay también una escasez extraordinaria de fondos de financiamiento del tipo que en Estados Unidos son provistos por la banca comercial. Estudio tras otro, hechos en distintos periodos de tiempo, sobre la situación crediticia en Puerto Rico, han comprobado una limitada disposición por parte de los bancos comerciales a extender préstamos a largo plazo. Dichos bancos tienden a concentrarse en préstamos para consumo y del comercio e industrias a corto plazo y en obligaciones exentas de contribución de un tipo u otro. El Capítulo XI, (que trata sobre asuntos financieros) sugiere un número de acciones positivas que pueden tomarse para aumentar los ahorros domésticos, y para canalizar más fondos hacia los negocios locales. Las medidas actuales son inefectivas, además que algunas de ellas son sumamente costosas para el gobierno ya que consisten en exenciones contributivas de los rendimientos de ciertas clases de obligaciones. Las medidas que se formulen deben darle prioridad a incrementar el flujo de capital a empresas locales y a aumentar los ahorros personales y disminuir el consumo. El financiamiento industrial tiene más prioridad que el financiamiento de la construcción de hogares. Ha habido bastante flujo de financiamiento hacia la construcción de viviendas, pero inducen mayormente fondos permanentes que vienen del continente a través del mercado de segundas hipotecas en vez de provenir de los ahorros domésticos. Hay que aceptar que la construcción de viviendas tiene un multiplicador de empleo alto, que lo convierte en una actividad anticíclica útil en tiempos como los actuales, cuando la industria de la construcción privada está en depresión. Los recursos están disponibles en el sistema bancario y en otras

instituciones; es una cuestión de prioridades. Se recomienda que se nombre un grupo interagencial pequeño que trabaje bajo el Consejo Financiero, y estudie las recomendaciones tanto del Comité de Tobin como de este informe y someta sus recomendaciones para poner en práctica planes efectivos.

Sugerencias con relación a la posesión de empresas

10. Además de los pasos descritos anteriormente para acelerar la formación técnico-administrativa de los eventuales empresarios puertorriqueños y para incrementar la afluencia de capital a las firmas locales, hay otros pasos que pueden darse para influenciar de una manera más directa en el balance empresarial. Algunas de las posibilidades son las siguientes: (a) Que el Estado Libre Asociado mediante la garantía de préstamos ayude a financiar dado el caso, la adquisición por parte de empresarios locales de empresas externas que operan en el país; (b) Se debe considerar la concesión de incentivos adicionales por periodos más largos a las firmas que se asocien con empresarios locales en empresas mixtas. Por ejemplo, una firma foránea cuya exención contributiva inicial esté a punto de caducar podría obtener un período adicional de exención contributiva si se convirtiera en una empresa 50 por ciento puertorriqueña; (c) En los casos en que hay una gran atracción natural para establecerse en Puerto Rico como pudiera ser en el caso de la fabricación de artículos de cobre, y posiblemente en el caso de las plantas satélites una vez que se completen los eslabones necesarios del complejo petroquímico la exención contributiva debe limitarse a las firmas extranjeras que establezcan empresas mixtas con firmas locales.
11. El gobierno debiera distinguir entre la creación de nuevas empresas con capital externo, y la adquisición por inversionistas foráneos de empresas locales, y debe desestimularse este último proceso. Por ejemplo, esto en casos extremos se podría lograr si fuera posible establecer una medida que persuada a las empresas externas que deseen vender su negocio a que notifiquen por adelantado su intención. El gobierno tendría cierto periodo de tiempo para tratar de localizar posibles compradores locales, ayudándole en el financiamiento de la adquisición si fuera necesario y apropiado.
12. Ya que serán necesarios fuertes volúmenes de inversiones externas tanto en el campo de nuevas industrias como en las expansiones, se debe evitar que la promoción y estímulo de la empresa local no vaya en desmedro del clima de inversión para los inversionistas externos, ni se atenúe la entrada del capital necesario. Sin embargo, hay ciertos sectores fuera de la manufactura, por ejemplo, el del comercio al detal, en los que obviamente Puerto Rico no

tiene necesidad de grandes empresas adicionales de capital externo. Aunque algunas de las grandes cadenas de tiendas por departamento, supermercados y farmacias han introducido economías de distribución y nuevas técnicas de distribución que atraen a los consumidores puertorriqueños, dichas actividades representan mayormente el desplazamiento de empresas operadas localmente y de propiedad nativa, las que, aunque más pequeñas y menos eficientes, sin duda poseen el potencial de convertirse en empresas más modernas y eficientes. Aunque estas firmas externas no tienen el beneficio de la exención contributiva, y están compitiendo a base de su eficiencia, se pueden dar ciertos pasos. En primer lugar como mínimo, debiera haber "planes de acción afirmativa" que requieran entrenamiento y promoción de los puertorriqueños en las categorías administrativas más altas. Podrían considerarse pasos más energéticos como el de elevar progresivamente los tipos impositivos de la contribución sobre ingresos de corporaciones comerciales, compensándose mediante créditos contributivos por dividendos pagados a accionistas locales.

13. La satisfacción inadecuada de los bancos comerciales de las necesidades de crédito a largo plazo del empresario local es un problema que en parte se debe a la estructura contributiva y a otros incentivos concedidos por el Estado Libre Asociado, y no a la falta de buena gerencia bancaria. De hecho, el sector bancario es un sector dominado por firmas puertorriqueñas de gerencia dinámica. Sería deseable que la gerencia de los bancos extendieran su idoneidad administrativa a otros sectores de la economía. Por ejemplo, a diferencia de Estados Unidos en otros países los banqueros desempeñan frecuentemente un papel empresarial importante en los sectores del comercio e industrias. Una manera de probar este potencial, sería permitiendo a los bancos puertorriqueños (pero no a las sucursales de los bancos foráneos) que organizaran compañías "holdings" que poseerían empresas en otros campos.
14. Debido a que los recursos empresariales locales parecen ser adecuados en la Banca, no hay necesidad de otorgar licencias a nuevos bancos internacionales en las actividades bancarias al detal. Sin embargo, hay diferencia entre el sistema bancario internacional al nivel de mayoristas y el sistema bancario interno al por menor. Puerto Rico tiene ventajas por su localización, sus recursos humanos y su situación económica para desarrollar un centro bancario internacional al por mayor. Los empleos que se pueden crear serían pocos, pero la existencia de un centro bancario internacional podría tener otras ventajas, por ejemplo, para establecer un centro de comercio internacional. Podría ayudar a que Puerto Rico pudiera convertirse en un centro comercial entre Estados Unidos y el área del caribe, y entre Estados Unidos y Latino-América, lo que a su vez induciría la creación de empleos en la industria de seguros, transportación, transportación marítima y otros por el estilo. Aunque algunos de los

bancos domésticos tienen potencialidades de crecer hasta convertirse en grandes instituciones bancarias internacionales, dicho proceso podría ser acelerado por medio de la concesión de licencias a empresas mixtas de bancos locales y algunos pocos bancos internacionales, a quienes se les permitirían operaciones a nivel internacional y de mayoristas.

Implementación

15. La importancia del objetivo del balance empresarial requiere que se tomen medidas para asegurar el examen continuo de la situación para someterlo a la atención regular de los funcionarios del Estado Libre Asociado que formulan las políticas de desarrollo a alto nivel. Una manera de posibilitar esto sería, solicitando del Departamento de Industrias Puertorriqueñas de Fomento, que prepare un informe anual para el Gobernador y el público en el que se revisa el progreso logrado el año anterior, no solamente en relación con las actividades de Fomento mismo, sino en todos los aspectos relacionados con el problema: es decir, sobre el número de firmas locales promovidas, el empleo en firmas locales en comparación con los totales, los cambios de propietarios, flujo de capital público y privado, ahorros locales disponibles, progreso en el desarrollo de instituciones y prácticas financieras locales, empresas conjuntas, progreso en el desarrollo e implementación de planes de acción afirmativa con relación a la contratación, entrenamiento y promoción de puertorriqueños por firmas extranjeras en los campos técnicos y gerenciales, progreso del programa de becas, progreso de la penetración de las firmas locales en el mercado internacional y del continente, progreso del programa de sustitución de importaciones y otros, junto con un franco análisis y discusión de los problemas que han tenido que enfrentar, ofreciendo las recomendaciones oportunas. Tal informe debe prepararse, digamos, en octubre, cuando las nuevas estadísticas sobre el año fiscal anterior estén disponibles y a tiempo para que las recomendaciones de política a ser consideradas puedan ser incluidas como parte del presupuesto, el cual estará en preparación para esta época.

CAPITULO VI: BALANCE EMPRESARIAL

Administración de Fomento Económico, *Stimulating Greater Local Investment in Manufacturing Enterprises in Puerto Rico*, Small Business Management Research Report, November, 1960, 138 pp.

- Economic Development Administration, *Industrial Supply and Distribution in Puerto Rico*, Informe de Investigación Gerencial de Pequeños Negocios, agosto 1963, 159 pp.
- Fry Consultants, Inc., *A Program to Assist Independent Puerto Rican Manufacturers in Penetrating U/S Mainland Markets*, enero 21, 1970, 57 pp.
- Salvador Lugo and Luisa Cabarrouy, Trends and Problems of Local Puerto Rican Owned Manufacturing Industries: Informe preparado para el Comité Interagencial de la Estrategia de Desarrollo del Consejo Financiero, Noviembre, 1975.

de
nd
ng
jo

CAPITULO VII
UNA NUEVA AGRICULTURA

CAPITULO VII: UNA NUEVA AGRICULTURA

1. La corriente principal del rápido crecimiento económico de los últimos 15 años ha pasado por alto a la agricultura de Puerto Rico. La producción agrícola total mostró una pequeña expansión durante la década del 1950 y tuvo una tendencia decreciente continua desde principios de los años del 1960. Mientras tanto, la economía se ha expandido a un promedio sobre el 6 por ciento y la agricultura—que era la fuente de ingresos para la mayoría del pueblo de Puerto Rico hace unas décadas—ahora provee poco más de 5 por ciento del ingreso neto.
2. La disminución de la producción agrícola viene acompañada de una disminución continua de la cantidad de tierra cultivada, y una disminución aún mayor en el empleo agrícola. En 1950, había aproximadamente 200,000 personas empleadas en la agricultura—casi 1/3 parte de la fuerza laboral—con un 40 por ciento de éstos (cerca de 80,000) empleados en la industria de la caña de azúcar solamente. Entre 1960 y 1974, mientras el empleo total aumentaba en un 43 por ciento, el número de trabajadores en la agricultura declinó cerca de 60 por ciento.
3. Al descender el empleo más que la producción, ha habido una mejora en la productividad de aquellos recursos que quedan en la agricultura. De hecho, la productividad en la agricultura ha adelantado más o menos al mismo ritmo que en la economía. Sin embargo, la productividad por persona en la agricultura era, y sigue siendo, menos de la mitad de la del sector no agrícola. Ya que la productividad por persona determina más o menos el ingreso disponible, no sorprende el éxodo de trabajadores de ocupaciones agrícolas a las no agrícolas, tanto en la isla como en Estados Unidos. A la larga, no será posible retener gente en la agricultura, a menos que ellos puedan esperar ganar, después de los ajustes por costo de vida, tanto como ganarían en ocupaciones no agrícolas—excepto, claro está, en la medida en que la agricultura y la vida rural se consideren como fines en sí mismos. Pero eso podrá tardar mucho en llegar. A muchas personas del área rural les es difícil competir en los empleos urbanos, y el alto nivel de desempleo a través de la isla indica que hay mucha competencia por los empleos disponibles.
4. La reducción de la producción agrícola total viene acompañada de disminuciones y cambios drásticos en el uso de la tierra cosechable. En 1974, se cosecharon 122,000 cuerdas de caña aproximadamente, sólo una tercera parte de lo cosechado en los años de la década del 1950.

La cantidad de tierra que se usó para café y tabaco también disminuyó, y el área combinada de las cosechas principales—caña, café y tabaco—para 1970/71 se redujo a la mitad de lo que era dos décadas antes. En 1973/74, se cosecharon menos de 500,000 cuerdas, en comparación con 628,000 en 1960/61 y 870,000 en 1950/51. Una cantidad sustancial de tierra que antes se cosechaba, se está usando para pasto, en consonancia con la creciente industria lechera y de carnes. Pero, otra parte sustancial de tierra que antes se cultivaba, está prácticamente abandonada o poco usada. Se estima que hay 150,000 cuerdas en antiguas fincas abandonadas; la mayor parte, pero no todas, en la zona montañosa del interior de la isla.

5. Gran parte de la tierra abandonada forma parte de las fincas que fueron comerciales, pero se abandonaron debido a la imposibilidad económica de pagar salarios suficientemente altos como para atraer la mano de obra requerida. Varios años atrás se había notado, especialmente en las fincas de caña, café y otras cosechas tradicionales, la situación aparentemente paradójica de la existencia de una escasez de mano de obra acompañada de un alto nivel de desempleo. Con el advenimiento de los cupones de alimentos es posible que, aunque no hay evidencia al respecto, haya aumentado aún más el salario que debe ofrecerse para atraer la mano de obra necesaria. Y así fue como el Gobierno de Puerto Rico, primordialmente como reacción a este fenómeno, inició pocos años atrás un programa de subsidio de salarios, el que ha permitido ofrecer salarios más altos a los trabajadores agrícolas que lo que los empresarios agrícolas podían pagar. Este subsidio ha tenido "éxito" en el sentido de que parece ser una de las razones por las que el empleo agrícola, después de un largo periodo de descenso, se mantuvo estable desde hace dos años y registró el año pasado un aumento, aunque la razón principal ha sido la reactivación agrícola. Pero el enfoque del subsidio del salario agrícola no es una solución viable a largo plazo. Hoy día, el presupuesto del Estado Libre Asociado paga una parte importante de la nómina del sector agrícola, y bajo el arreglo actual la contribución del gobierno a la nómina agrícola creciente continuará expandiéndose mientras la del patrono irá reduciéndose.
6. Ya que los sellos de alimentos llegaron para quedarse, y ya que existe una buena tradición en Puerto Rico de ayuda cooperativa, y los lazos familiares de Puerto Rico proveen una especie de sistema de seguro social aún en la ausencia de programas oficiales de beneficencia pública, es evidente que cualesquiera estabilizaciones de salarios no va a reducir el desempleo rural. Y dadas las presiones fiscales del Estado Libre Asociado es evidente que los subsidios de salarios no deben ser más que un recurso provisional temporero. Hay que reconocer que los subsidios salariales tienden a socavar, a largo plazo, la consecución de las dos únicas posibles soluciones, a saber: (a) el aumento en la productividad agrícola hasta el punto de que las empresas

agrícolas puedan pagar un salario competitivo obtenido del valor de lo producido, o (b) el régimen de trabajo en sus propias fincas con la ayuda de la mano de obra obtenida dentro de la misma familia, que no percibirá salario. Ambas soluciones son el centro de atención de los esfuerzos del Departamento de Agricultura de Puerto Rico en su estrategia de desarrollo agrícola a largo plazo.

7. Durante el periodo en que la producción agrícola iba en disminución, los ingresos de otros puertorriqueños iban aumentando rápidamente y la demanda de comestibles—algunos más que otros—ha aumentado. Esta demanda de alimentos ha dependido más y más de las importaciones, especialmente de los Estados Unidos, pero también de otros países del Caribe, hasta el punto de que Puerto Rico, sigue importando la mitad de sus alimentos. Los consumidores puertorriqueños han conseguido alimentos más baratos que si los hubieran comprado de los productores locales, pero la competencia de importaciones más baratas ha reducido el ingreso agrícola de Puerto Rico y ha acelerado el éxodo de recursos de la agricultura. En los mercados locales de pollos y huevos se posibilita la práctica del “dumping” por parte de los exportadores de Estados Unidos.

Realidades y Limitaciones en el Diseño de una Estrategia Agrícola

8. Al diseñar una estrategia para el sector agrícola de Puerto Rico, se deben reconocer las limitaciones físicas, institucionales y económicas bajo las cuales se habrá de operar. La principal de ellas es la escasez de buena tierra, en comparación con la población. La superficie total de Puerto Rico es de alrededor de 2.2 millones de cuerdas. De éstas, casi un millón están ocupadas por urbanizaciones, carreteras, parques industriales, áreas inundables y tierras demasiado empinadas o rocosas para ser usadas en otra cosa que no sea bosques. Se estima que la tierra apropiada para la agricultura es de 1,250,000 cuerdas, y de éstas unas 450,000 son apropiadas para pastos solamente. De las 800,000 aptas para cosechas intensivas, alrededor de 200,000 están en la costa, donde la tierra es llana y fértil y cerca de 600,000 se encuentran en el interior montañoso. Sin embargo, una fracción considerable de la tierra disponible no es usada bien y una parte de la tierra apta para cultivarse es usada en la actualidad para pastos. Si se aprovecharan las tierras disponibles y se movieran algunos pastos a tierras elevadas y menos fértiles que no son cultivables, habría lugar para un aumento considerable de los cultivos. Aunque las limitaciones de tierra son tales que Puerto Rico probablemente nunca gozará de autosuficiencia alimentaria, la tierra en sí no es actualmente el factor limitante de la producción.

9. Las llanuras fértiles de la costa algunas 200,000 cuerdas, tienen una gran variedad de usos posibles, tanto agrícolas como no agrícolas. Como consecuencia del gran valor es que nadie podría comprar esas tierras y confiar en que pueda amortizar la compra a base de la producción agrícola exclusivamente. Esta situación ha llevado a algunos a la conclusión de que la especulación de tierras basada en el valor de la tierra es un impedimento para la agricultura. Pero debe comprenderse que sí se espera tener un uso más valioso que el agrícola en el futuro, entretanto dicha tierra puede ser cultivada. De hecho, la tierra que se usa para fines agrícolas en la mayor parte de los países del mundo, inclusive Estados Unidos, tiene un valor comercial considerablemente más alto que el valor capitalizado de la producción agrícola. Debiera ser más provechoso (y menos costoso) cultivar realmente la tierra en lugar de mantenerla ociosa, siempre y cuando el cultivo cubra por lo menos los costos variables y a menos que las leyes contributivas desalienten tal cosa. El potencial de evasión fiscal que comportan las "fincas mantenidas como pasatiempo" interfieren con este proceso, sin embargo. En otra sección de este informe se analiza la presente estructura impositiva, la que estimula a mantener la tierra con propósitos especulativos, o a ser usada ineficientemente en vez de productivamente.
10. El abastecimiento de agua es otra limitación muy real de la agricultura en Puerto Rico. La costa norte tiene suficiente lluvia, pero la costa sur, en la que se cultiva mucha caña, necesita de sistemas de irrigación. La creciente demanda de agua para fines industriales en el sur, en conjunción con una disminución gradual del abastecimiento de aguas, según van disminuyendo gradualmente los viejos depósitos, ha producido una creciente competencia por el agua, lo que ha mermado las disponibilidades de agua para riego, lo que a su vez ha contribuido a reducir la producción de caña de azúcar.
11. Una estrategia idónea para la agricultura debe también tener en cuenta el uso de la maquinaria, plantas e infraestructura existentes. Por ejemplo, la industria azucarera no está tan mecanizada como debiera estar; hay, sin embargo, un enorme capital invertido en maquinaria, centrales, refinerías y otra infraestructura especializada que tendría que ser descartada y reemplazada a grandes costos si en gran escala se intentara sustituir el azúcar por, digamos, arroz o habichuela soya. Igualmente, las grandes extensiones de palos de café, en un área amplia del interior de la isla, indican que se debe encontrar la manera de rehabilitar las plantaciones de café, en vez de una sustitución masiva, si fuera posible, por fincas completamente nuevas. Esto no quiere decir que los métodos de cultivo agrícola no deban responder a los cambios de demanda y costos. Pero es ilusorio pensar en términos de grandes cambios en un período corto de tiempo, cuando hay grandes inversiones hechas en

infraestructura. No quiere decir que no haya que estimular el inicio de nuevas formas de cultivo que sean eficientes. Las características de la economía puertorriqueña impiden el desarrollo de algunas cosechas, pero es a la vez favorable a otras. Hay un mercado de exportación virtualmente ilimitado para cualquier producto que Puerto Rico logre cultivar a precios competitivos. Eso es evidente en el caso de las cosechas tradicionales de exportación como el azúcar y tabaco, y ocurre también en menor medida en frutas y vegetales enlatados. Puerto Rico nunca ha exportado mucho café, y ahora importa parte del que necesita. Recientemente se ha desarrollado un mercado de exportación muy lucrativo de plantas ornamentales, cuya producción y exportación lleva un rápido aumento.

12. Se obtendrían múltiples beneficios si Puerto Rico pudiera proveer localmente un por ciento más alto de los alimentos que consume. Sin embargo, no es probable que la demanda local de muchos de los productos agrícolas sea satisfecha con la producción interna. Por ejemplo, el consumo actual de cereales en Puerto Rico, y el de arroz y maíz (este último, mayormente para alimentar gallinas y ganado) es tal que el autoabastecimiento de estos artículos necesitaría 60,000 cuerdas para la siembra de arroz, 100,000 para la de cereal y 100,000 para la de maíz. Eso absorbería una gran parte de la tierra disponible en Puerto Rico—de hecho, más de lo que se tiene en tierras llanas—y probablemente no sería el uso más provechoso para esas tierras. Cosechas como éstas se cultivan más eficientemente bajo condiciones que no existen en Puerto Rico, como a través de intensa mecanización en las grandes extensiones de terrenos llanos de países con un alto ingreso, o por métodos intensivos de trabajo en países donde la mano de obra es extremadamente barata.
13. El alto nivel de desempleo tanto en las áreas urbanas como en las rurales, juntamente con un ingreso muy por debajo del de Estados Unidos pero por encima del de los países verdaderamente pobres, apuntan a la necesidad de buscar estructuras agrícolas con más mano de obra, por ejemplo, mediante el uso intensivo de la mano de obra en fincas relativamente pequeñas—pero que a la vez sean lo suficientemente productivas como para producir ingresos adecuados y que si se usa trabajo ajeno pueda retribuirse bien. Hay artículos agrícolas que tienen estas características, y la estrategia desarrollada por el Departamento de Agricultura los coloca en el centro de sus planes de desarrollo.

Desarrollo de una Estrategia Agrícola

14. Un estudio reciente demostró que el sector agrícola tiene potencial para proporcionar una fuente de empleo importante y para contribuir grandemente al mejoramiento de la balanza de

pagos acrecentando rápidamente la producción local orientada al mercado interno de alimentos. A pesar de que este sector como tal no ha mantenido el mismo ritmo de crecimiento, sin embargo, existen definitivamente áreas prometedoras en subsectores específicos. Por ejemplo, la producción y la productividad crecieron rápidamente en la fase avícola, y en la de huevos, carne de res y de cerdo y en la de productos derivados de la leche. De hecho, si se elimina de los cálculos la producción del azúcar, se obtiene un cuadro muy diferente de la condición del sector agrícola. El azúcar no es el único producto que ha mermado su producción—el café, el tabaco y muchos otros frutos y vegetales tradicionales también han disminuido. Sin embargo, la productividad en el sector agrícola como tal—excluyendo el azúcar—ha aumentado a un ritmo bastante satisfactorio, muy por encima de la tasa de crecimiento de la productividad no agrícola.

15. La producción del azúcar—que anteriormente era la fuente más importante de ingreso en Puerto Rico—declinó ininterrumpidamente durante un largo periodo hasta dos años atrás. Entre los años 1960 y 1974, el número de agricultores de azúcar bajó de 15.2 a 2.6 mil, el número de cuerdas dedicadas a la siembra de caña de 332 mil a 122 mil y la producción de un millón de toneladas de azúcar a 0.2 millón de toneladas. La Corporación Azucarera, propiedad del gobierno y organizada en el año 1973, tomó una serie de medidas a fin de mecanizar la producción, mejorar el funcionamiento de las centrales y las refinerías, renovar las siembras viejas y modernizar los métodos del corte y recolección y ya estas medidas se reflejan tanto en el rendimiento de las cosechas como en el aumento de la producción total. Sin embargo, todas las etapas de la industria, la fase agrícola, la molienda y la refinación son ineficientes de acuerdo con las normas internacionales. Los costos de producción en Puerto Rico por cada 100 libras de azúcar refinada parecen exceder de \$20 en comparación con \$15 dólares en los Estados Unidos y los ya conocidos de \$4.00 en Australia. Por eso, cuando los precios mundiales fluctúan entre \$13 y \$15 dólares por quintal, como en la actualidad, los que parece se mantendrán durante los próximos años, la Corporación Azucarera funciona con déficits bastante considerables, que el Presupuesto del Gobierno apenas puede sostener. Se necesita tomar medidas firmes, en un futuro cercano, para reducir los costos en las tres fases. Tanto en las centrales como las refinerías están funcionando muy por debajo de su capacidad y muchas deberán cerrarse para poder poner a funcionar a capacidad las facilidades que quedan. Tal acción conllevaría la pérdida de muchos empleos, pero ello parece inevitable ante la situación económica por la cual atraviesa el gobierno. A su vez, se necesita un ajuste en la administración de las facilidades existentes, inclusive en el desarrollo de las técnicas de contabilidad de costo. De igual modo, debe reducirse en la medida requerida la cantidad de

tierras que se dedican al cultivo de este producto. Se ha estimado que la misma producción actual podría lograrse en la mitad de la superficie que ahora se utiliza. Las tierras afectadas probablemente también están situadas al sur de la isla. Estas fincas requieren riego y se enfrentarán a mayores necesidades inatendidas de agua en los próximos años.

16. Para maximizar las oportunidades de empleo y para difundir los beneficios sociales lo más posible, el Departamento de Agricultura ha adoptado la estrategia de deliberadamente evitar las empresas en gran escala y que pertenecen a un pequeño número de empresarios agrícolas, y desarrollar un sistema de fincas familiares. El hecho de que gran parte de la mano de obra la proporcionan los miembros de la misma familia, que no perciben compensación inmediata, evita enfrentarse a la dificultad de obtener la mano de obra agrícola a salarios competitivos. Por medio de la agrupación de unas veinte fincas en "complejos de producción", se posibilita lograr muchas de las ventajas que tienen muchas de las empresas comerciales más grandes, mediante el uso centralizado de alguna maquinaria, y de edificios y otras infraestructuras. Estos complejos se diferencian mucho de las fincas familiares autosuficientes de antaño. Dichos complejos se especializan en algunos productos y están orientados hacia el mercado. Al concentrarse en productos de alto valor y al fundir las facilidades requeridas para la adquisición, la elaboración y el mercadeo, podrán proporcionar un nivel de vida adecuado y al mismo tiempo comportarán un coeficiente alto de mano de obra en relación a la tierra cultivada.
17. El modelo antes descrito está más allá de la etapa inicial. Se ha comprobado que funciona con gran éxito en distintas áreas del país y en relación con varios productos, tales como la carne de aves, la de cerdo, las plantas ornamentales, el café, las frutas y los vegetales. En el café nada más es enorme; el Departamento de Agricultura está adquiriendo un gran número de haciendas de café abandonadas o que se han cultivado con indiferencia y las ha distribuido entre grupos de familias que las cultivarán bajo el sistema de fincas en complejos de producción. El Departamento ayudará a estos agricultores a obtener el crédito, el equipo y las técnicas modernas y necesarias de producción.
18. Se han hecho proyecciones de la demanda local de productos agrícolas a base de la población, el ingreso y las estructuras cambiantes de la demanda habida cuenta el aumento de ingreso y estas proyecciones se han combinado con las proyecciones de la demanda exterior de artículos como los de ornamentales y otros productos específicos. El Departamento de Agricultura estima que, mediante la recuperación de tierra disponible para fines agrícolas y el sistema de "complejos de producción", será posible duplicar la producción agrícola para 1985 sobre los niveles actuales de \$350 millones (Diagrama VII-1). Duplicar la producción

DIAGRAMA VII - 1: PRODUCCION LOCAL COMO POR CIENTO DE CONSUMO TOTAL

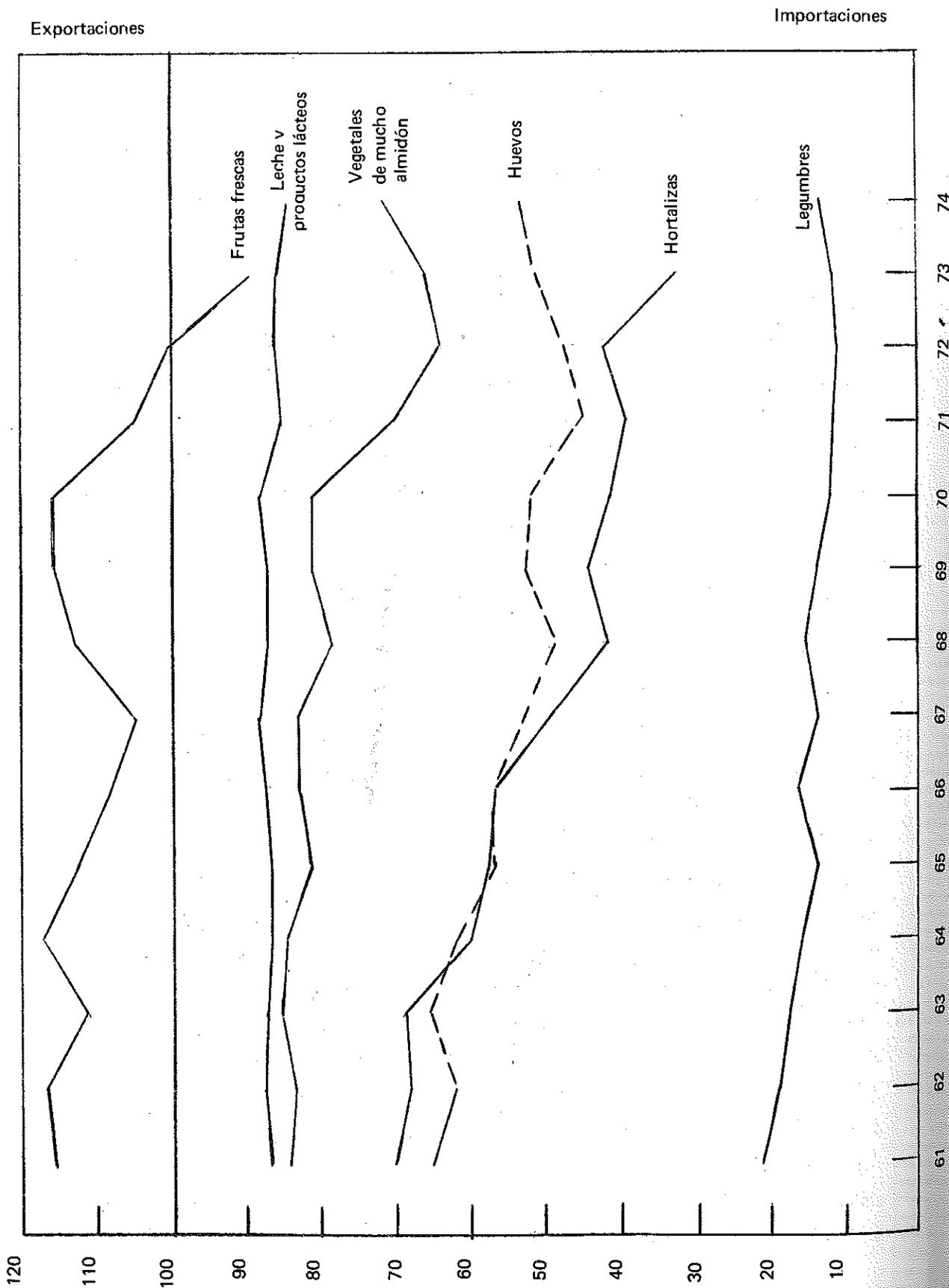


TABLA VII-1: POTENCIAL Y VALOR ADICIONAL DE LA PRODUCCION AGRICOLA

Producto	Unidad	Producción 1973-74	Potencial 1984-85		Valor* aumento 1984-85 (\$'000)
			Producción	Cambio	
Leche	Mi. Cilos.	383,757	555,000	171,243	44,167
Huevos	Mi. Doc.	24,706	62,000	37,294	25,423
Carne de aves	Mi. Lbs.	33,303	154,000	120,697	60,807
Carne de res	Mi. Lbs.	49,119	74,000	24,881	16,412
Carne de cerdo	Mi. Lbs.	32,165	126,000	93,835	60,205
Azúcar	Tons.	287,259	450,000	162,741	57,727
Café	QQ	302,000	425,000	123,000	8,161
Plátanos	Millar	215,000	320,000	105,000	8,925
Guineos	Millar	735,000	965,000	230,000	1,897
Yautías	QQ	265,000	500,000	235,000	3,819
Batatas	QQ	185,000	285,000	100,000	1,075
Ñames	QQ	270,000	385,000	115,000	2,156
Gandures	QQ	76,000	155,000	79,000	2,844
Tomates	QQ	75,000	210,000	135,000	2,036
Pimientos	QQ	85,000	193,000	108,000	2,084
Calabazas	QQ	355,000	495,000	140,000	1,225
Chinas	Millar	172,000	290,000	118,000	1,770
Aguacates	Millar	20,000	33,000	13,000	1,170
Piñas	Tons.	43,700	75,000	31,300	2,396
Tabaco	QQ	67,000	80,000	13,000	550
Ornamentales	Mi. Dólares	4,979	50,000	45,021	45,021
Pesca	Mifes Lbs.	3,867	12,000	8,133	3,985
	Total	—	—	—	353,855

*A precios de 1973-74.

agrícola no significa que habrá un aumento de las mismas proporciones en el empleo, ya que la agricultura no será rentable sin que se produzca un mejoramiento claro de la producción por agricultor. Sin embargo, parece que el gran descenso ocurrido en el empleo agrícola, que ha sido compensado por el crecimiento en otros sectores durante muchos años, ha terminado por lo menos y puede que hasta se produzca un crecimiento moderado en términos netos.

CAPITULO VII: UNA NUEVA AGRICULTURA

(BIBLIOGRAFIA)

The Agricultural Economy of Puerto Rico; Evaluation and Policy Suggestions, informe preparado por el cuerpo técnico del Comité Interagencial de Estrategia, octubre 1975.

Realidades Puertorriqueñas Asociadas con la Agricultura y el Desarrollo Agrícola, informe preparado por el Departamento de Agricultura para el Comité de Estrategia, octubre 1975.

Departamento del Trabajo de Estados Unidos, Administración de Normas de Empleo, División de Horas y Salarios, *General Information for Agricultural Activities in Puerto Rico*, junio 1974.

que
ón
que
do

el
el
y

CAPITULO VIII

EL SECTOR DE SERVICIOS

CAPITULO VIII: EL SECTOR DE SERVICIOS

1. Como en casi todos los países, un por ciento muy alto de la fuerza obrera puertorriqueña está empleada en las industrias de servicios. Las industrias que proveen servicios a las empresas y hogares emplean tantas personas como la manufactura y la agricultura, y esto sin contar los servicios del gobierno, la transportación, la comunicación y el comercio al por mayor y al detal. A causa de las muchas personas que emplea, cabe preguntarse qué papel podrían jugar las industrias de servicios en una estrategia de desarrollo a largo plazo, y por tanto, qué política y programas de promoción por parte del Estado Libre Asociado serían apropiados. Aquí es necesario distinguir dos tipos generales de industrias de servicios: las industrias de servicios "dependientes", que han crecido y podemos esperar que crezcan en el futuro, más o menos automáticamente, como respuesta a las crecientes demandas de servicios de las familias y negocios; y lo que se podría llamar servicios "autónomos", es decir, industrias que tienen o podrían tener potencial para crecer independientemente por fuerzas autónomas y que podrían ser objeto de promoción por derecho propio, más que por inducción de la demanda local de otros sectores. Las primeras pueden necesitar alguna atención del gobierno, pero juegan papeles relativamente poco importantes en el diseño de una estrategia de crecimiento y desarrollo. Las últimas, sin embargo, son candidatas para jugar el papel de "industria impulsante" y, por lo tanto, merecen atención como parte de la estrategia de desarrollo.
2. La mayor parte del empleo de las industrias de servicios en Puerto Rico no viene de las industrias de servicios "dependientes", y están fuera del ámbito de estudio de la presente estrategia de desarrollo. Sin embargo, Puerto Rico tiene ya una industria de servicios "autónoma" muy importante—el turismo—y tiene potencial para desarrollarse mucho más. Otras industrias de servicios que tal vez tendrán potencial para jugar el papel de "industria impulsante o autónoma" son la banca internacional, los seguros y los servicios de salud. También puede mencionar el posible desarrollo de un centro de intercambio comercial internacional en San Juan. Aunque el "comercio" se considera como una rama distinta de la de "servicios" en las clasificaciones estadísticas clásicas, posee muchas características comunes y, si se estableciese un centro comercial internacional importante, se requerirá el desarrollo de una serie de industrias subsidiarias de servicios.

3. Las industrias de servicios son muy intensivas en mano de obra, son considerablemente menos perjudiciales para el ambiente que la manufactura y muchas de ellas tienen una variedad de empleos que retribuyen el trabajo con salarios bastante superiores al salario mínimo. Por lo tanto, merecen atención como parte de una estrategia de desarrollo a largo plazo. El tiempo y recursos disponibles que tuvo el Comité Interagencial de Estrategia no permitió un examen intensivo de ninguna de estas industrias, salvo la del turismo. Se recomienda que se haga con prontitud un análisis intensivo de costos-beneficios de las otras posibilidades mencionadas arriba—servicios de salud, seguros, comercio internacional—y tal vez otras. Cabe prever, sin embargo, que bajo los supuestos más optimistas y aun con esfuerzos concertados, el número de empleos que se podrían generar en las industrias autónomas de servicios, incluyendo el turismo, aunque significativo y por consiguiente digno de atención, es a largo plazo sólo una fracción del potencial de la manufactura, y que el sector de servicios, incluyendo el turismo, se debe considerar un complemento y no un sustitutivo de la manufactura. Esto se acentúa aun mas cuando se considera que muchos de los empleos en el sector “dependiente” de servicios, que es numéricamente mucho mayor que el sector “autónomo” de servicios, dependen para existir de la manufactura.

Turismo

4. En contra de la impresión general, el turismo no es actualmente una industria muy grande en Puerto Rico. Provee directamente sólo el 2 por ciento del empleo, y alrededor de 5 por ciento del Producto Nacional. No obstante, hizo una contribución notable al crecimiento económico general durante los últimos años de la década del 50 y durante la década del 60: hace uso intensivo de mano de obra; en comparación con la manufactura incide menos directamente en el ambiente; y finalmente, posee el potencial para hacer una contribución importante al crecimiento del empleo tanto a corto como a largo plazo, con un costo de inversión relativamente bajo por cada empleo.
5. A corto plazo, Puerto Rico posee un potencial turístico que no ha sido explotado, y merece un empujón fuerte. La capacidad física no usada que actualmente se dispone, junto con las habitaciones no ocupadas en los hoteles turísticos del área de San Juan; el espacio vacante en los condominios que en forma creciente se alquilan a turistas; y las facilidades existentes en Ramey, permitiría una duplicación o triplicación de los días—turista a un costo de inversión extremadamente bajo. Un incremento de esta magnitud, a pesar de parecer grande, requeriría atraer sólo una pequeña fracción adicional de los actuales turistas norteamericanos y mundiales. El aumento en los días—turista producirá un aumento menos que proporcional en

los gastos de los turistas, puesto que los turistas adicionales tendrían ingresos promedios menores que los turistas actuales, y habría un aumento mucho menor que proporcional en los empleos directos. No obstante, habría capacidad para duplicar o triplicar el número de turistas dentro de dos a tres años y para aumentar el empleo en la industria del turismo en un 50 por ciento a 100 por ciento sobre los 10,000 actuales durante el mismo período. Esto requerirá un gran esfuerzo y una serie de condiciones favorables. Pero el alto nivel del desempleo actual y el costo relativamente bajo por empleo que tiene el turismo se torna en un elemento estratégico en la lucha contra el desempleo; por lo que constituye razón suficiente para asignarle una prioridad muy alta.

6. El número de turistas de Puerto Rico se triplicó durante la década de los sesenta y sus gastos se cuadruplicaron. El éxito de Puerto Rico en la atracción de turistas durante este período se basó en varias ventajas naturales—en el clima y las playas, en las tarifas aéreas baratas que prevalecían entre el noreste de los Estados Unidos y Puerto Rico y su proximidad al enorme mercado turístico estadounidense—y el hecho de que Puerto Rico sacó ventaja sobre sus competidores en el Caribe proveyendo facilidades turísticas luego de que Cuba se cerró para los visitantes norteamericanos. Varias de las ventajas originales se han perdido y la industria ha estado en dificultades cada vez mayores desde 1968. La competencia de otros países caribeños es ahora mucho más dura. De 1968 a 1972, el número de camas en Jamaica aumentó un 79 por ciento, de 7,350 a 13,120, y en las Antillas Holandesas un 76 por ciento, de 3,868 a 6,818. Los costos y precios de Puerto Rico han sido comparativamente altos durante este tiempo; y los marcados aumentos recientes en las tarifas aéreas probablemente han ayudado a desplazar la demanda a Florida que, además de estar más cerca por avión del noreste estadounidense, se ha beneficiado recientemente con la modernización de los servicios de trenes en el litoral Este. También ha habido cambios en los gustos respecto a los viajes de los turistas de ingresos más altos y ha actuado el factor adicional de la recesión en los Estados Unidos. Con una cosa y otra, la industria opera a una fracción de la capacidad instalada, y no es secreto que muchos de los hoteles turísticos tienen serias dificultades financieras.
7. El mismo éxito de la industria turística durante la década del sesenta dio origen a los problemas que sufre la industria hoy. Habiendo comenzado con éxito a atraer turistas de ingresos altos de Nueva York y el noreste de Estados Unidos a los hoteles de lujo de San Juan, la expansión subsiguiente siguió el mismo modelo, desatendiendo (a) los mercados de ingresos medios y familiares; (b) los mercados del extranjero y los mercados en Estados Unidos fuera del noreste; y (c) el potencial turístico fuera de San Juan. El éxito mismo fomentó una estructura de costos fijos altos; costos variables en rápido aumento y rigideces

en los convenios colectivos que ahora dificultan cualquier ajuste ante el descenso de las tasas de ocupación y de los ingresos. El éxito anterior también propició que no se le prestara atención a la competencia cada vez mayor de otras áreas en obtener el dólar del turista norteamericano, y a los cambios que van surgiendo en la naturaleza del mercado, tales como la demanda creciente por viajes culturales. Se descuidó el estado de las playas; las facilidades para la recepción y traslado terrestre de los visitantes y la necesidad de crear oportunidades para el enriquecimiento cultural que complementen las diversiones tradicionales; el sol y el mar, las piscinas, las excursiones convencionales, las cenas afuera, el entretenimiento en los clubes nocturnos y casinos. Una estrategia para salir del estancamiento actual y reanudar un crecimiento rápido de esta importante industria, requiere encarar cada uno de estos factores: reducir los costos; explotar mercados más amplios cubriendo a las familias norteamericanas de ingresos medios y llegando a otras áreas de Estados Unidos y del exterior; y mejorar la infraestructura en términos de facilidades para la transportación terrestre, los servicios de información, el mejoramiento de las playas, y el acceso a la cultura.

8. Muchos estudios recientes han llegado a la conclusión que el potencial de desarrollo turístico a largo plazo es mayor fuera del área de San Juan que en San Juan, debido a las ventajas naturales en relación a las playas y paisajes; y en cuanto a los menores costos potenciales; y mayor compatibilidad con los gustos e ingresos del tipo de turistas que se deberán atraer para inducir el crecimiento a largo plazo. El Comité de Estrategia está de acuerdo con el análisis anterior. Sin embargo, a corto plazo, se debe poner énfasis en hacer mucho mejor uso de la capacidad instalada en San Juan y en otras partes a fin de crear empleos rápidamente y debido a la escasez de capital para invertir en la creación de nuevas facilidades a gran escala. Estos son argumentos a favor del énfasis, a corto plazo, en dos lugares: San Juan y la Base Ramey.
9. Tanto la ampliación del mercado como el incremento en las tasas de ocupación de las facilidades existentes requieren reducir los costos. La responsabilidad de moderar los aumentos en los costos y de reducir las tarifas son principalmente del sector privado, tanto de la gerencia como de los trabajadores. Pero el gobierno puede ayudar en dos formas importantes: en el costo de los viajes por avión y en el costo que representa para los hoteles obtener reservaciones. La Compañía de Fomento de Turismo ha dado pasos importantes en este sentido. Con relación a las tarifas aéreas, la Compañía ha ayudado a que las líneas aéreas con vuelos regulares concedan reducciones grandes—alrededor de un tercio—en las tarifas aéreas que van incluidas en excursiones, lo que hará que este tipo de viaje resulte mucho más barato este invierno que el invierno pasado, y ha hecho arreglos para fletar vuelos en relación

con Ramey. Qué Pasa Tours es cada vez más agresiva en la creación y promoción de excursiones imaginativas y atractivas y pronto podría cambiar el mercado. Qué Pasa Tours podría ayudar a reducir substancialmente el alto por ciento actual de los ingresos hoteleros que se les pagan a los detallistas y mayoristas de viajes, aun siendo ésta una actividad auto-financiada por el gobierno.

10. Ha habido muchos estudios sobre el aprieto financiero de los hoteles de San Juan, y muchas propuestas de acción remedial, como pasarle los restaurantes y otras actividades con pérdidas a otros concesionarios; convertir parte del espacio en condominios para la venta o alquiler; posturas más firmes por parte de la gerencia en la contratación colectiva; refinanciamiento y cese de la participación gubernamental. El Comité de Estrategia cree que el gobierno no debe dejarse envolver en operaciones de rescate; que la responsabilidad de ajustar costos es principalmente de la gerencia y los empleados; y que la mejor forma en que puede ayudar el gobierno es tomando medidas para incrementar la demanda, tales como ayudar en la obtención de tarifas aéreas más bajas y ayudando en la promoción, mercadeo y provisión de infraestructura (por ejemplo, transportación terrestre, actividades culturales y limpieza de las playas). La única excusa para que el gobierno intervenga sería que ocurriera un cierre masivo, de que hoteles grandes quebraran simultáneamente, y que la imagen de Puerto Rico como atracción turística se viese gravemente perjudicada. Esa posibilidad parece altamente improbable. El Comité de Estrategia no está en posición de decidir si algunos de los hoteles se verán o no forzados a llevar a cabo una reorganización financiera. Pero si eso sucediese, no sería un desastre de tal magnitud que el gobierno deba perder recursos presupuestarios considerables tratanto de evitarlo, a menos que esto presente la oportunidad para transferir la propiedad de intereses no-locales a locales. Uno o dos fracasos incluso podría tener efectos secundarios beneficiosos, si indujera un traspaso de los mismos a manos de dueños nuevos que tuvieran costos fijos más bajos, o si ayudase a moderar las exigencias de salarios y beneficios marginales de las uniones.
11. El atractivo de Ramey como centro turístico, con la gran cantidad de diversiones que posee (golf, tennis, playas) lo atestigua la rapidez y la facilidad con que la Compañía de Turismo pudo contratar las facilidades que se le asignaron para la próxima temporada. Se observa que hay muchos planes y peticiones de varias agencias gubernamentales compitiendo por las facilidades de Ramey. Pero muchas de las propuestas rendirán beneficios sólo a largo plazo, y el turismo presenta una oportunidad para cosechar inmediatamente ingresos y beneficios. Se recomienda enérgicamente que se asigne a Fomento Turístico el uso de tantas facilidades en Ramey como pueda contratar lucrativamente, y que las alternativas a largo plazo con fines no

- turísticos, sean objeto de un análisis cuidadoso y riguroso de costo y beneficio. Además, es importante, por lo menos por el momento, que no se autorice ningún uso para las facilidades de Ramey que contamine el ambiente o que de otra forma sea incompatible con el turismo.
12. Llenar con rapidez las facilidades disponibles va a requerir una promoción vigorosa basada en las excursiones, ventas a grupos, y tarifas de "charters". Las tarifas reducidas de las líneas aéreas con vuelos regulares, disponibles recientemente, son de gran ayuda. Sin embargo, Fomento Turístico y Qué Pasa Tours deben contratar además viajes "charters" de excursiones que combinen tarifas aéreas bajas con excursiones en tierra, preparadas por Qué Pasa. Las líneas aéreas regulares pueden ayudar, pero no se puede depender de ellas para todo el trabajo que implica llegar a un mercado amplio rápidamente. Qué Pasa debe considerar además mercadear sus excursiones directamente a compañías, sindicatos o asociaciones de los Estados Unidos y así dejar de depender exclusivamente en los mayoristas y detallistas del negocio de viajes.
 13. Acomodar el turismo en gran escala, en el que el ingreso promedio de los turistas está por debajo de los turistas actuales, requerirá prestar atención a una infraestructura descuidada por mucho tiempo: arreglos para transportación terrestre; mejor difusión de la información; acceso más fácil a la música, el teatro y bailes locales; mejorar la calidad de las playas. Al desarrollar su programa de información, Qué Pasa no debe descuidar las facilidades turísticas para los turistas que ya están en Puerto Rico, algunos de los cuales podrían cambiar sus planes y extender sus visitas, o que podrían ser blancos importantes para visitas posteriores. El cierre de las playas del Condado puede que sea un asunto de poca importancia para los turistas de ingresos altos que de todos modos prefieren los hoteles de lujo y las piscinas, pero podría ser un obstáculo real en el desarrollo del turismo de masas. El acceso a la cultura local es todavía extremadamente difícil para el turista promedio en San Juan, aún para los que están muy interesados.
 14. A más largo plazo, el desarrollo de facilidades fuera de San Juan y Ramey debería ser la piedra angular del desarrollo turístico, y el programa de Paradores, todavía extremadamente modesto en tamaño, es un comienzo muy prometedor. Este programa, conjuntamente público y privado, ofrece la oportunidad de tener un contacto más estrecho con las áreas y aspectos menos conocidos de Puerto Rico que es importante para algunos turistas, viene a ser escuela de entrenamiento para gerentes locales. También estimula a que los puertorriqueños viajen por la Isla, ya que actualmente se gasta más en viajes al exterior que en Puerto Rico.
 15. Aunque actualmente el Estado Libre Asociado no puede hacer una inversión grande para desarrollar nuevas facilidades en la Isla, el potencial a largo plazo está fuera de San Juan, y

procede alguna planificación anticipada para asegurarse que las playas y los lugares pintorescos no contaminados que quedan en el interior de la Isla se mantengan en condiciones adecuadas para desarrollos turísticos futuros. Las necesidades del turismo se deben pronosticar con antelación, y deben recibir prioridad explícita en los planes de uso de terrenos que está desarrollando la Junta de Planificación.

16. A largo plazo, el interés del Estado Libre Asociado en el sentido que la propiedad y el funcionamiento de las empresas estén lo más posible en manos de puertorriqueños no es menor en el turismo que en la manufactura. Mientras tanto, las recomendaciones hechas en otro lugar de este informe sobre los "planes de acción afirmativa", que requieren que las empresas externas entrenen y promuevan a puertorriqueños, se deben aplicar a los hoteles turísticos.
17. La Compañía de Fomento Turístico debe tener fuentes de ingreso—impuestos sobre las habitaciones de los hoteles, o un impuesto sobre las máquinas tragapapeles—destinados a cubrir parte de las necesidades del presupuesto corriente y del presupuesto de capital. La contribución potencial de este sector al crecimiento del ingreso y del empleo en Puerto Rico es tal que se debe considerar asignar a Fomento Turístico una posición y unas facultades más en consonancia con sus importantes responsabilidades.

CAPITULO VIII: EL SECTOR DE SERVICIOS

(Bibliografía Escogida)

Turismo

- William W. Goldsmith, *"The Impact of Tourism and Travel Industry on a Development Economy: The Puerto Rican Case"*, Cornell University, septiembre de 1968.
- Stanley Noval, (preparado para la Junta de Planificación de Puerto Rico), *"Report on Tourism"*, 21 de junio de 1971.
- Reed, Torres, Beauchamp and Marvel, (preparado para la Administración de Parques y Recreo Públicos), *"Comprehensive Plan for Outdoor Recreation in Puerto Rico"*, 1970.
- Simón Antonio Rojas, *El turismo como fuente de riqueza y su impacto en los países no desarrollados, paragón entre España y Puerto Rico*, Universidad de Puerto Rico, 1966.
- San Juan Star, (Thomas Smith), *"Hotel Outlines Industry's Economic Plight"*, 10 de octubre de 1975
- Stanford Research Institute (preparado para el Estado Libre Asociado de Puerto Rico) *"Development of Tourism in Puerto Rico"*, 1968.

Puerto Rico Development Group, "*Ramey Re-Use Master Plan, Working Paper No. 4*", junio de 1975.

Manuel Casiano, "*Action Plan on Tourism*", 1971.

World Bank Operations: "*Sectoral Programs and Policies, Tourist Industry in the Caribbean Region*", 1972.

Compañía de Fomento Turístico, "*The Tourism Industry in Puerto Rico, Selected Statistics*", 1973-74.

Shankland Cox Partnership, (preparado para el Banco Mundial), "*Tourism Supply in the Caribbean Region*", noviembre de 1974.

Roberto E. Bouret, "*Tourism in Puerto Rico*", 1972.

_____, Discurso ante el Club Rotario de San Juan, 28 de agosto de 1973.

_____, Declaración, 31 de diciembre de 1974.

_____, Discurso ante el Club Rotario de Hato Rey, 20 de junio de 1966.

CAPITULO IX
ENERGIA, RECURSOS NATURALES Y EL AMBIENTE

CAPITULO IX: ENERGIA, RECURSOS NATURALES Y EL AMBIENTE

1. La estrategia para el desarrollo a largo plazo en Puerto Rico tiene que tomar en consideración la calidad y accesibilidad de los recursos de agua y tierra, y el abastecimiento y costo de la energía. También tiene que considerarse como un recurso natural escaso la calidad del ambiente, cuyo alto valor es obvio en un lugar tan densamente poblado como Puerto Rico. El aire, la tierra y el agua asimilan solamente cierta cantidad de contaminación; más allá de estos umbrales comienza a afectarse negativamente el desenvolvimiento normal de la población. Esta cantidad limitada que puede asimilar el ambiente tiene que ser cuidadosamente planeada para asegurarse que el crecimiento y desarrollo que necesitamos pueda tener lugar sin que ello menoscabe la salud y el bienestar de la gente.

Energía

2. La necesidad de conservación de la energía y la planificación más sabia en su desarrollo es de suma importancia para Puerto Rico debido a su gran dependencia del petróleo importado. Una fracción mínima de la electricidad en Puerto Rico se genera de fuentes hidráulicas y el potencial de esa fuente parece ser limitada. Debido a que la producción de electricidad a base de petróleo crea contaminación ambiental, existe una relación directa entre suministro de energía y la calidad ambiental.
3. El extraordinario aumento del precio mundial del petróleo registrado en los últimos dos años y el sistema de precios duales que el Gobierno de los Estados Unidos decidió establecer en vista de la situación, ha afectado a Puerto Rico más fuertemente que a Estados Unidos. Puerto Rico, que solía tener energía eléctrica relativamente barata, ahora tiene una desventaja de costos en relación con la materia prima usada por la industria petroquímica y en relación con la electricidad. Obviamente no hay posibilidad de reducir estos costos en una fecha inmediata, a menos que se disuelva el Cartel OPEC y/o que se descubran yacimientos de petróleo propios en Puerto Rico—ambas posibles, pero ambas sin el grado de probabilidad que permita considerarse en la planificación del desarrollo de la década. Es posible que se ponga fin al sistema de precios duales en los Estados Unidos, lo cual por lo menos terminaría con la desventaja competitiva de Puerto Rico, aunque no restauraría la amplia ventaja de costos

- comparativos que disfrutaba cuando se estableció el complejo petroquímico.
4. Otros cambios del panorama petrolero mundial y de Estados Unidos tienen que considerarse en los planes de desarrollo para Puerto Rico. Tiene gran importancia para Puerto Rico la dimensión y la naturaleza del complejo petroquímico y de refinación de petróleo que se está construyendo en Venezuela, lo cual puede hacer antieconómica la construcción de otra refinería en el Caribe. Las refinerías de Puerto Rico satisfacen sólo una fracción de la demanda local de nafta y antes del alza mundial del precio del petróleo, la construcción de refinerías adicionales, al igual que un puerto de hondo calado, parecían ser los próximos pasos más indicados para la competitividad del complejo petroquímico. Pero ahora los planes de Venezuela parecen arrojar serias dudas sobre la conveniencia de construir nuevas facilidades de refinerías en Puerto Rico, aun cuando el sistema de precios duales termine y desaparezca la desventaja competitiva de Puerto Rico. El factor económico sobre el proyecto del puerto de hondo calado también ha variado como resultado de los planes venezolanos ya mencionados y además porque, al reabrir el Canal de Suez, se ha alterado la fase económica de transportación en supertanqueros. Por otro lado, se ha comenzado a notar cierta afinidad entre las industrias petroquímicas de Puerto Rico y Venezuela que presentan posibilidades de operaciones conjuntas en una diversidad de empresas. El desarrollo futuro del sector petroquímico de Puerto Rico debe planearse en estrecha colaboración con la República de Venezuela.
 5. La integración vertical del complejo petroquímico requerido para el desarrollo de una industria local basada en productos locales parece que necesitará algunos cambios en las prácticas de las firmas en la industria y necesitará además inversiones adicionales, las cuales se lograrán mediante promociones e incentivos adicionales. Se necesita persuadir a los productores locales para que expandan sus propias facilidades para productos derivados o intermedios y/o garantizar sus suministros a precios competitivos para nuevos productores de derivados e intermedios que pudieran traerse a Puerto Rico. Urge que se le dé pronta atención a los problemas del petroquímico y que se haga un análisis cuidadoso de las razones que hubo para las demoras en la prevista integración de derivados. Este examen se requiere para poder llegar al punto donde sea posible maximizar las posibilidades de establecer las fábricas que brinden trabajo intensivo a base de los productos de las petroquímicas.
 6. Según recomienda el Capítulo de Finanzas de este informe, debe haber un aumento inmediato en el impuesto de la gasolina de por lo menos 10 centavos por galón. Aparte del ingreso correspondiente, esta medida es conveniente para reducir el consumo de gasolina y la contaminación ambiental y el desparramamiento urbano.

7. En el capítulo de Finanzas también se recomienda el cese del subsidio de electricidad a familias de bajo consumo. Esta medida debe implementarse inmediatamente, ya que el rápido aumento del programa de cupones para alimentos en este pasado año reduce la necesidad de subsidios financiados localmente a las familias de bajos ingresos.
8. Las necesidades de energía de Puerto Rico a largo plazo pueden solucionarse más económicamente a través de medidas poco convencionales y que no dependan de fuentes de petróleo, como la energía atómica y la solar. Con relación a esto, debe dársele el mayor apoyo a la solicitud de Puerto Rico para que se le seleccione como sitio de localización para la propuesta planta federal que se proyecta establecer para la investigación de la energía solar. Puerto Rico no debe escatimar gasto alguno en la preparación, en la forma más profesional posible, de esta solicitud. Si Puerto Rico no tiene éxito en esta petición—tendrá competencia fuerte de varios estados—debe hacer un esfuerzo por establecer un programa propio de investigación de energía solar con recursos del Estado Libre Asociado. Experimentos recientes sobre cómo convertir las variaciones de las temperaturas oceánicas en energía han sido muy prometedores. Una facilidad modelo de este tipo que ya se ha construido en el Caribe sugiere que esta investigación para producción de energía puede ser económicamente posible en el futuro inmediato.

Recursos de agua

9. La falta de coordinación del crecimiento industrial y agrícola en base a una evaluación realista de los recursos de agua disponibles y en base a los planes del uso de la tierra y teniendo en cuenta los recursos de agua, ya han comenzado a provocar serias escaseces de agua en algunas partes del país que pudieran llegar a ser de grandes proporciones si no se toman las medidas preventivas necesarias. Tanto en Guayama como en Guánica los complejos petroquímicos, que tienen un papel importante en el futuro crecimiento y desarrollo industrial, compiten directamente con la siembra de caña de azúcar por un suministro limitado de agua, y ninguno de los dos, ni los usuarios industriales, ni los agrícolas reciben las cantidades de agua que necesitan. Los antiguos depósitos se están llenando de sedimento y el abastecimiento de agua en algunas áreas se está reduciendo. La escasez del líquido se refleja adversamente en tres formas—en una disminución continua de la productividad de los terrenos de caña en regadío; en una reducción periódica de las operaciones de algunas plantas químicas; y en esperas más prolongadas en la obtención de los permisos de calidad ambiental para establecer nuevas plantas químicas. Esto último ha sido un factor negativo perceptible para el programa de

- promoción industrial.
10. Probablemente Puerto Rico podría producir la misma cantidad de azúcar en la mitad del terreno que ahora se dedica a esa cosecha. De hecho si el rendimiento por cuerda no aumenta considerablemente, la Corporación Azucarera del gobierno continuará operando con déficit, lo cual la condición presupuestaria y financiera del Estado Libre Asociado sencillamente no lo permite. Sin embargo, retirar algunos de los terrenos dedicados a la producción de azúcar y aumentar el rendimiento en los restantes no reducirá la demanda por agua, ya que cualquier aumento del rendimiento requerirá un aumento proporcional del suministro de agua.
 11. Las necesidades más inmediatas en este aspecto es que la Junta de Planificación termine el plan regulador para uso de terrenos en el cual viene trabajando desde hace algún tiempo y que Fomento, el Departamento de Recursos Naturales y la Junta de Planificación, se pongan de acuerdo sobre la densidad de industrias pesadas y moderadas que se pueden permitir en determinadas áreas de la isla. Con esto se lograrían dos propósitos: (a) asegurarse que Fomento no inicie promociones que no cumplan con los requisitos ambientales o que no promueva industrias que dependan del abastecimiento de una oferta de agua que no esté disponible; y (b) acortar y simplificar el proceso de establecimiento de nuevas industrias.
 12. En 1972 un análisis minucioso de los costos-beneficios del propuesto proyecto de Suministro de Agua de Toa Vaca, trayéndola desde el norte por un túnel a través de las montañas, fue decididamente negativo. Este hubiera sido un proyecto sumamente costoso que no se justificaba a base de los beneficios que se anticipaban. Sin embargo, pudiera ser que, bajo las circunstancias actuales, se haya alterado esta situación y se justifique una nueva consideración de este proyecto. Si un nuevo análisis revela que el proyecto puede ser beneficioso, podría ser el tipo de proyecto que se pudiera someter al Banco Mundial o al Banco Interamericano de Desarrollo, o ser financiado a través del programa federal para regiones en estado de depresión económica, si algunas de estas tres posibilidades de financiamiento de infraestructura resultara posible. Si el proyecto Toa Vaca no es factible, deben analizarse otras alternativas para solucionar la escasez de agua en el sur, incluyendo volver a purificar agua usada, mejorar el manejo del agua del subsuelo, construir depósitos adicionales, reactivar depósitos con sedimentos, o cambiar las siembras de azúcar a otros cultivos que demanden un uso menos intenso de agua.

Terreno

13. El terreno es uno de los recursos escasos y más valiosos de Puerto Rico y existe entre sus

usuarios, es decir, entre la industria, la agricultura, el desarrollo urbano y turístico, una gran competencia por su uso. La política de uso de terrenos en Puerto Rico ha tenido, hasta ahora, resultados bastante poco satisfactorios. Hay necesidad urgente de completar un plan regulador para el uso de terrenos en la Isla y acompañarlo de controles efectivos sobre el desparramamiento urbano que resulta ser el mayor desperdicio que Puerto Rico está haciendo de su escasa tierra. Se necesita el plan a largo plazo para armonizar las demandas competitivas existentes entre la industria, la agricultura, el desarrollo urbano y el turismo. Deben buscarse técnicas de zonificación mucho más efectivas para evitar que Puerto Rico se convierta en una zona urbana desparramada que se extiende de mar a mar sin dejar ningún terreno para la agricultura o la industria y sin ninguna área panorámica natural para el turismo y la recreación.

14. San Juan tiene una densidad poblacional mucho menor que cualquiera otra ciudad en el mundo de tamaño comparativo. Depende mucho más del uso del automóvil privado para la transportación que cualquiera de las ciudades más pobremente planeadas del continente, que no se destacan precisamente por una planificación efectiva. Un análisis reciente sobre la necesidad del automóvil privado para la transportación de los trabajadores de más bajo ingreso, indica que la falta de un sistema de transportación pública económica y apropiada puede ser un factor importante que explica la baja propensión al ahorro de Puerto Rico y la dependencia excesiva del crédito en comparación con los patrones de ahorro y consumo de las familias de Estados Unidos.¹ El desparramamiento urbano y la falta de transportación pública constituyen un círculo vicioso; la falta de transportación pública y la correspondiente dependencia del automóvil privado conllevan el desparramamiento y éste, a su vez, resulta en patrones de desarrollo urbano que hacen que la provisión de una transportación pública eficiente resulte cada vez más difícil y costosa. Se necesitan medidas severas para romper este círculo vicioso. Debe haber una prohibición inmediata y terminante para construcciones residenciales en las áreas verdes que circundan las urbanizaciones ya existentes para forzar un desarrollo futuro hacia adentro y una mejoría inmediata de las facilidades de transportación pública para reducir la dependencia total del automóvil privado.
15. Debe establecerse lo antes posible un sistema de transportación eficiente y viable para el área metropolitana de San Juan. Sin embargo, actualmente se está considerando construir un sistema subterráneo, lo cual hay que pensarlo con cuidado. Aunque se pudiera conseguir que

¹ "The Rate of Return on Auto Ownership". Puerto Rico Development Group, Consumer Credit in Puerto Rico, prepared for P. R.'s Chamber of Commerce, January 1975, p. 4-121.

- los costos iniciales para la construcción pudieran financiarse con fondos federales u otras fuentes, sería muy difícil para San Juan financiar los costos de operación de un sistema subterráneo o de un sistema similar de transportación en masa. Algunas ciudades de Estados Unidos, más densamente pobladas que San Juan y por lo tanto más indicadas para un sistema subterráneo, están encontrando que los déficits operacionales son extremadamente costosos. Probablemente lo que San Juan necesita es duplicar o triplicar el número de autobuses y lograr una buena sincronización aumentando su frecuencia en las rutas de mayor número de pasajeros. Esto costaría una fracción de lo que costaría un sistema de tren subterráneo en concepto de gastos de capital y de déficit operacional, y a la larga podría pagarse por sí mismo, después que los pasajeros se familiaricen con un sistema eficaz que reduzca su dependencia del automóvil, y podría afectar también la fisonomía del desarrollo urbano.
16. Como se menciona en otra parte de este informe, el uso del terreno está siendo afectado adversamente por lagunas que existen en la ley de contribución sobre ingresos en lo que concierne a fincas de "pasatiempo". Hay diferencia de opinión sobre el efecto de las fincas de "pasatiempo" en la reducción de la producción agrícola. Sin embargo, un análisis llevado a cabo por el Departamento de Hacienda hace dos años, mostró una pérdida en ingreso por parte de las fincas de "pasatiempo" y debemos presumir que esto represente también una reducción considerable del terreno disponible para genuinos usos agrícolas.

El ambiente

17. Como se describe en otra parte en este informe, el Comité de Estrategia es de opinión que en Puerto Rico existe potencial turístico sin desarrollar. Cree además el Comité que hay posibilidades para el desarrollo de facilidades para visitantes de ingresos moderados. Esta sería una de las alternativas más efectivas en términos de costo, para aumentar los ingresos y los empleos en años por venir. Sin embargo, para poder sacarle provecho a este potencial de turismo futuro, se requiere identificar cuidadosamente las playas que no estén contaminadas y otras áreas de atracción turística, y para conservar éstas es necesario darle cuidadosa atención en el plano regulador sobre uso de terrenos.
18. Según se enfatiza en varias secciones de este informe, el aumento del ingreso y de los empleos en Puerto Rico seguirá dependiendo de un crecimiento industrial rápido en los próximos años. De hecho, se necesita una aceleración en el ritmo de crecimiento industrial. Sin embargo, el desarrollo industrial en Puerto Rico ha llegado a un punto en que exige que se preste más atención que la que se le dió en el pasado al impacto ambiental y a los requisitos

de terrenos y recursos de agua que tengan las fábricas y plantas industriales. Esta situación se complica aun mas dado el hecho que muchas industrias como el acero, la de explotación de minas de cobre y níquel, y las operaciones petroquímicas adicionales necesarias para la segunda fase del desarrollo, tienen en potencia un poder contaminante mayor en comparación con las industrias livianas, de salarios bajos, que hoy en día componen la mayor parte de la actividad manufacturera actual. Esta situación enfatiza la necesidad de planear cuidadosamente en el futuro de modo que las facilidades industriales necesarias puedan ser ubicadas correctamente con un mínimo de dilación burocrática, tan pronto llegan a la etapa de promoción. El desarrollo de recursos de agua requiere mucho tiempo para planificación y construcción de fuentes de abasto y una decisión errónea sobre la localización industrial puede tener efectos duraderos y permanentes adversos.

19. Como consideración final, se recomienda que Fomento reexamine su práctica de subsidiar el uso de recursos naturales escasos en la promoción de nuevas plantas industriales. La concesión de subsidios para abaratar el costo de terreno, impuestos sobre la propiedad, agua, alcantarillado, y tarifas de electricidad es menos aconsejable que conceder subsidio sobre los costos de capital y trabajo. Probablemente, una buena guía para el nuevo clima industrial podría ser no subsidiar el uso de estos recursos escasos y valiosos a menos que del proyecto específico vayan a derivarse beneficios extraordinarios para la sociedad y para el mayor desarrollo futuro. Por el contrario, deberían buscarse alternativas de subsidios que fueran igualmente persuasivos en términos del crecimiento industrial total que se desea lograr, con mayor predominio de las industrias de menos contaminación. Esto resultaría en un sacrificio menor de recursos naturales escasos.
20. Se ha dado un paso con el desarrollo de un modelo relacionado con la contaminación del aire, que será de considerable beneficio en la planificación del crecimiento futuro y que deberá reducir el tiempo que toma aprobar nuevos proyectos industriales. Debiera prepararse un modelo similar para la contaminación del agua. Debe iniciarse el desarrollo de un sistema de penalidades por contaminación basado en los daños a la calidad del aire y del agua. Tal sistema podría resultar en decisiones más sabias en cuanto a inversiones futuras tanto públicas como privadas; reduciría la contaminación; y también generaría ingresos disponibles para el tratamiento de la contaminación y reparación de los daños ambientales.

TABLA IX-1: USO ESTIMADO DEL AGUA EN PUERTO RICO BASADO EN UNA INVESTIGACION DE USUARIOS PRINCIPALES DE AGUA — AAA, AÑO 1972

Sic Code	Tipo Industrial	Empleos 1972		Volumen de agua (d)		
		Todos Industriales (c)	Industrias Investigadas (d)	Utilización (e)	Eliminación (e)	Utilización por empleado (f)
20 (a)	Alimentos	27,739	13,438	191.90	178.94	1,420
20 (b)		19,063	8,848	10.36	9.80	
21	Tabaco	4,508	1,681	0.44	0.16	260
22	Molino de textiles	7,819	6,011	0.81	0.79	140
23	Ropa	39,624	10,582	0.16	0.03	20
24	Madera	1,194	97	0.01	0	130
25	Muebles	3,213	900	0.03	0.02	40
26	Papel y productos derivados	1,567	828	4.78	4.54	5,770
27	Imprenta y publicación	2,968	817	0.06	0.04	70
28	Productos químicos	8,979	4,738	9.05	2.11	1,910
29	Petróleo y carbón	2,181	1,927	3.74	2.59	1,940
30	Goma y artículos plásticos misceláneos	3,494	1,169	1.61	0.72	1,380
31	Cuero	6,611	3,904	0.35	0.28	90
32	Piedra, barro y cristal	6,250	3,724	9.34	4.72	2,510
33	Metales primarios	956	696	0.73	0.72	1,050
34	Metales fabricados	5,247	1,337	0.31	0.28	240
35	Maquinaria (no eléctrica)	2,229	835	0.10	0.11	120
36	Equipo eléctrico y electrónico	14,671	4,708	1.07	0.99	230
37	Equipo de transportación	712	0	0	0	0
38	Instrumentos	6,066	1,338	0.14	0.08	100
39	Manufactura miscelánea	3,720	996	0.03	0	30

- (a) Incluye centrales azucareras.
 (b) No incluye centrales azucareras.
 (c) La investigación de uso de agua de AAA.
 (d) Industrias incluidas en la investigación del uso de agua de la AAA.
 (e) Miles de galones por día.
 (f) Galones por día.

CAPITULO IX: ENERGIA, RECURSOS NATURALES, Y EL AMBIENTE

(Bibliografía Seleccionada)

- Departamento de Recursos Naturales: *The 1973 Water Resources Assesment for Puerto Rico*, April 1974.
- "The rate of return on auto ownership", Puerto Rico Development Group, *Consumer Credit in Puerto Rico*, January 1975.
- Office of Petroleum Fuels Affairs, Office of the Governor, *Framework for Energy Policy Formulation*: November, 1975.
- Planning Board, *Physical Resources and Development of Puerto Rico*, prepared for Development Strategy Committee, September, 1974.
- Carlos Diago, "Comprehensive Plan for the Tourism Industry", Memorando a Raúl Tous, 23 de septiembre de 1975.
- _____, "The Complete Picture on Tourism", sin fecha (reciente).
- Gilberto Pesquera, "The Tourism Development Company, Resume of Work Done", 1971.
- Consejo Asesor del Gobernador, Subcomité para Turismo, Informe sobre el Turismo en Puerto Rico, noviembre de 1971.
- José González Alonso, *Industria Turística en Puerto Rico: Zona Metropolitana de San Juan*, (Memorando al señor Mudie), Banco Gubernamental de Fomento, 6 de junio de 1975.
- Junta de Planificación de Puerto Rico, "The Problematic of the Tourist Sector", preparado para el Proyecto de Estrategia para el Desarrollo Económico, septiembre de 1974.
- Louis J. Walinsky, "Towards a Strategy for the Tourist Center in Puerto Rico", preparado para el Comité de Estrategia para el Desarrollo, octubre de 1975.

CAPITULO X

LA CRISIS EN LOS RECURSOS HUMANOS

CAPITULO X: LA CRISIS EN LOS RECURSOS HUMANOS

1. El patrimonio máspreciado de cualquier nación son los recursos humanos. Las destrezas, la energía y la dedicación de un pueblo son, sin duda alguna, las fuentes de crecimiento económico más importantes. Al mismo tiempo, el primer objetivo del crecimiento es el bienestar y la felicidad de la población. Ni el crecimiento ni el bienestar pueden considerarse satisfactorios cuando una gran parte de aquellos que pueden y desean trabajar no lo pueden hacer. El nivel a que ha llegado el desempleo en Puerto Rico, que en el mejor año ha estado por encima del de muchas áreas y que actualmente se encuentra entre los más altos del mundo, es la medida de comportamiento más insatisfactoria de la economía de Puerto Rico hasta el presente, y reducir el desempleo debe ser el objetivo principal de cualquier estrategia de desarrollo en el futuro.
2. La tasa de desempleo, corroborada oficialmente, indica un promedio de 134,000 desempleados durante el año 1974-75, lo que significa que por cada seis empleados había más de una persona en busca de empleo. Durante los años llamados relativamente buenos, el por ciento de la fuerza laboral desempleada ha fluctuado entre un 11 por ciento y un 13 por ciento comparada con un 10.7 por ciento—la tasa menor que se registró en 1969. Actualmente, la tasa de desempleo está cerca de un 20 por ciento, y aunque este resultado refleja los efectos de la recesión económica, aún así un giro de la economía de los Estados Unidos no conduciría a un descenso gradual del desempleo en Puerto Rico.
3. Las cifras oficiales de desempleo miden el número de personas sin trabajo que buscan activamente un empleo. Pero esta es una medida incompleta de desempleo. Cuando los empleos escasean, mucha gente deja de buscar trabajo, y por consiguiente, no se les incluye en la "fuerza laboral". Este fenómeno de "trabajador desalentado" se ha perfilado a gran escala como una característica crónica de la economía de Puerto Rico. El por ciento de la población con edad para pertenecer a la fuerza laboral, y que se consideran a sí mismos parte de ella, es más bajo en Puerto Rico que en cualquier otro lugar del mundo y mucho más bajo que los niveles en Estados Unidos y en Europa. Otros trabajadores, de tiempo parcial, son considerados como "empleados", a pesar de que ellos preferirían tener un empleo a tiempo completo. Otros más, se incluyen a sí mismos en el grupo de "los que no interesan trabajar",

porque saben que los únicos empleos que existen actualmente para ellos son tareas de poca remuneración. A veces, a tales categorías se les conoce como "desempleo disfrazado". La planificación de los recursos humanos debe considerar estas categorías de personas, porque representan unos recursos valiosos que puedan hacer contribuciones productivas a la economía si se les brinda una oportunidad. Inversamente, la falta de planificación de los empleos para estas categorías resultaría en una imposibilidad de reducir el desempleo, ya que tales personas buscarían empleo — y por lo tanto, se contarían oficialmente como desempleados — cuando se expandieran las oportunidades de empleo. Varias medidas alternativas indican que el empleo disfrazado en Puerto Rico puede establecerse entre unos 200,000 a 300,000 más sobre el desempleo oficial.

4. El desempleo, ya sea real o disfrazado, conduce directamente a la pobreza. Pero el desempleo no es la única fuente de pobreza. Muchas personas que tienen trabajo de tiempo completo perciben ingresos tan bajos que todavía son pobres. Medido a base del número de personas elegibles para recibir los sellos de alimentos o por el número de personas que perciben salarios bajo lo normal, la mitad de la población de Puerto Rico es pobre. En cambio, los efectos de la pobreza no se limitan a los pobres en sí. Se ha estimado con certeza, que el crimen, la delincuencia, la poca salud, la retardación mental, el divorcio, el abandono y la ilegitimidad tienen parte de sus raíces en los ingresos bajos. Muchos de estos fenómenos imponen costos a largo plazo a la sociedad. Se estima que cada nuevo empleo que se crea reduciría los gastos presupuestarios destinados a los tribunales, el cuerpo policíaco, la salud, la vivienda, la transferencia de pagos y otros por el estilo en unos \$1,000 a \$1,500 (excluyendo los sellos para alimentos y otros programas federales).
5. Al determinar los empleos que se deben crear, se tiene que tener en cuenta no sólo los desempleados o los recursos humanos no utilizados a capacidad y el desempleo disfrazado, sino también las necesidades procedentes del crecimiento normal de la fuerza laboral. Existen tres factores importantes que determinan el crecimiento de la fuerza laboral: el aumento en el número de personas que alcanzan la edad para pertenecer a la clase trabajadora, el aumento en las tasas de participación de la fuerza laboral, particularmente en las mujeres que mejoran su formación educativa y la migración neta. De las tres, la migración es la que resulta más difícil de pronosticar con mayor precisión. Si el número de personas que abandona la isla fuese equivalente al de las personas que vienen, el crecimiento de la fuerza laboral se determinará sólo por el envejecimiento de la población residente, y si la participación de la fuerza laboral continúa cambiando como lo ha hecho en los últimos años, la fuerza laboral crecería en unos 20,000 anualmente y en un poco más en la próxima década. Esta cifra se

reduciría si hubiese una migración neta hacia el exterior, pero aumentaría si hubiese una inmigración neta.

6. Las presunciones en relación con la migración futura tendrán una gran influencia sobre la población, la clase trabajadora y el desempleo. Sobre este aspecto, el cambio en la migración neta registrado durante el periodo 1971-75 es altamente significativo. Mientras que durante los primeros años el movimiento neto fue siempre de emigración, registrándose una emigración de 430,000 durante los años de la década del 1950 y de 193,000 durante la década del 1960, desde 1971 en adelante el movimiento neto anual fue de una inmigración de 36,000. No existe en estos momentos una explicación satisfactoria para este cambio, así que los pronósticos de las tendencias futuras son necesariamente conjeturales. Las débiles condiciones económicas de Estados Unidos y la alta tasa de desempleo reinante allá, sin duda contribuyen a esta inmigración. Sin embargo, parece que también se encuentran presentes otros factores de largo plazo que probablemente no puedan alterarse, tales como el movimiento de empleos de las ciudades principales hacia las afueras, en las áreas metropolitanas más importantes de los Estados Unidos, donde se han concentrado los migrantes puertorriqueños en el pasado y la existencia de un número creciente de inmigrantes latinoamericanos que han entrado ilegalmente al país y cuyo status exige que compitan por cualquier empleo disponible y quienes ofrecen sus servicios por una remuneración por debajo de lo normal. De todas maneras, el nivel de la migración neta hace una gran diferencia con relación al estimado del crecimiento de la fuerza laboral futura. En un extremo, el retorno a una migración moderada hacia el exterior resultaría en una reducción del aumento de la fuerza laboral en Puerto Rico a un promedio anual de unos 15,000. Por otro lado, la continuación de las tendencias actuales redundaría en un aumento de la fuerza laboral de hasta 35,000 anualmente. Claramente vemos, pues, que la migración tiene gran influencia y resulta desafortunado que no sea posible pronosticar este movimiento con más exactitud. La proyección "media" de la Junta de Planificación nos da un crecimiento anual de 30,000 en la fuerza laboral, lo que implica una inmigración neta pero a un ritmo más lento que en la actualidad.
7. La incertidumbre en cuanto al incremento de la fuerza laboral, que conduce a estimaciones que oscilan entre 15,000 y 35,000, y que proviene de la incertidumbre sobre la migración, obstaculiza la planificación sistemática de los recursos humanos. Por esta razón, sería muy valioso para Puerto Rico invertir recursos adicionales de investigación en un intento por refinar los pronósticos del movimiento migratorio y reducir el grado de incertidumbre. Mientras tanto, parece que el Gobierno puede hacer muy poco para influenciar

significativamente la migración. Ciertamente el Gobierno no desearía intervenir con el derecho que tienen los puertorriqueños de viajar hacia el Continente o de regresar a su isla, o de moverse de un lado a otro. Tampoco están claras las políticas que se pudieran aplicar para afectar la tasa de emigración, aunque se quisiera. Puerto Rico, mediante el Comité Ad Hoc pidió se le confiriera autoridad para reglamentar la inmigración de las personas que no son puertorriqueñas o ciudadanos americanos. Tales reglamentaciones podrían ayudar en algo, pero tendrían sólo un pequeño impacto cuantitativo sobre la tasa de aumento de la fuerza laboral, ya que por abrumadora mayoría los migrantes, en ambas direcciones, son puertorriqueños.

8. El desempleo actual excede en unos 70,000 la cifra del año pasado como resultado de la recesión económica. Según se indica en el Capítulo I, tomará mucho tiempo salirse de este cuadro de debilidad de la fuerza laboral, aún cuando se obtenga un rápido crecimiento económico. Vamos a suponer que el desarrollo económico se dirija hacia la absorción del incremento "medio" de la fuerza laboral que es de unos 30,000, además de eliminar el impacto de la recesión, digamos por los próximos cinco años. Tal acción requeriría un aumento anual promedio del empleo de unos 42,000 en los últimos cinco años. Con ese aumento, en 1980, la tasa de desempleo habrá disminuído hasta un nivel más normal de un 12 por ciento. Sin embargo, todavía existirían unos 125,000 desempleados de acuerdo a las cifras oficiales, y quizás sería mayor el número si la inmigración continuara al ritmo actual. Pero, para alcanzar los 42,000 empleos anuales que se necesita para llegar a este estado todavía insatisfactorio del mercado laboral, se requeriría un crecimiento anual promedio en los sectores autónomos — principalmente, manufactura y turismo — de quizás 15,000 a 20,000 por año, una tasa dos o tres veces mayor que la lograda durante el año más existoso en el pasado. Más aún, además de los 125,000 o posiblemente más, que habría, — existirían otros 200,000 ó 300,000 desempleados disfrazados. Por lo tanto, es evidente que aun con el escenario imaginable más existoso habría un número enorme de desempleados y de personas subempleadas, con todos los males privados y sociales que acompañan este fenómeno. Mientras tanto, en el tiempo en que la tasa de desempleo está en proceso de bajar del 20 por ciento actual a un 12 por ciento que se considera "normal", aún las cifras oficiales de desempleo estarán en unos niveles más altos de lo que hayan estado en Puerto Rico durante cualquier periodo. Resulta evidente, a base de esta aritmética, que el panorama de desempleo en Puerto Rico es de proporciones críticas y que se deben formular unas medidas extraordinarias para bregar con él, al menos con parte del mismo, más allá de lo que se pueda lograr con el crecimiento económico.

Una "Economía Paralela"

9. Más de una tercera parte de las cifras oficiales de desempleo lo componen hombres y mujeres jóvenes entre los 15 y los 25 años de edad y, a ese grupo particularmente, le costará mucho trabajo encontrar empleo en el periodo próximo cuando existirá un desempleo mayor que el normal. A menos que no se haga algo extraordinario para proveer oportunidades útiles para esta gente joven, es seguro que se retroaumentará la tasa de deserción escolar ya que a muchos les resultaría algo inútil continuar los estudios si no existen oportunidades realistas de empleo en el futuro. Crecerá el desaliento y el desencanto y otras formas extremas de males sociales. Por lo tanto, se recomienda como una parte integral de la estrategia para el desarrollo, que se le asigne gran prioridad al establecimiento de programas especiales para los jóvenes desempleados de 15 a 25 años de edad — fuera de, y en adición, al mercado regular de la fuerza laboral.
10. Existen varios tipos de programas especiales fuera del mercado regular que pueden desarrollarse en beneficio de la gente joven. Uno que parece ser particularmente atractivo y el cual el Comité Interagencial examinó con considerable profundidad sería un sistema de ayuda propia con cooperativas ubicadas en las áreas rurales donde los participantes estarían involucrados en una serie de programas de entrenamiento y actividades económicas productivas que giren alrededor de la silvicultura, la agricultura y la manufactura liviana. Para reducir los costos, a fin de implantar un programa en gran escala, en una época en que existen estrecheces presupuestarias, se esperaría que los participantes construyan su propia vivienda, cosechen parte de sus alimentos y se dediquen a otras actividades provechosas. Por medio de la asignación de parte del presupuesto de educación actual y de la combinación de una variedad de subsidios especiales de programas federales es posible crear un número sustancial de puestos en programas de este tipo a un costo muy moderado. Se podrían proveer talleres y laboratorios con el doble propósito de entrenamiento y producción de productos útiles para el consumo de las cooperativas y para su mercadeo fuera de éstas.
11. Tal y como se describe en el capítulo sobre agricultura, hay en el presente una cantidad considerable de tierra agrícola fuera de uso en Puerto Rico debido al abandono de antiguas fincas, las que podrían ser usadas para cooperativas de este tipo. Sin embargo, un esfuerzo paralelo será llevado a cabo simultáneamente por el Departamento de Agricultura para repoblar muchas de estas tierras con unidades agrícolas de tamaño familiar organizadas bajo el enfoque de "complejos de producción". Parece haber, por lo pronto, suficiente tierra para que ambos programas se puedan llevar a cabo simultáneamente. Aun mas, cualquier

competencia que pudiera surgir por la tierra disponible podría ser reducida por medio de cooperativas de ayuda propia particularmente orientadas hacia la silvicultura y la producción de madera y productos derivados de éstas. Hay una cantidad sustancial de tierras en Puerto Rico de calidad relativamente pobre como para cultivarse, o completamente inadecuadas para la agricultura en la que hay bosques o son aptas para reforestación. Es un hecho sorprendente el alto volumen de importaciones de madera y manufacturas de madera. El programa cooperativo de ayuda propia en gran escala, si se organizara alrededor de la silvicultura, podría comportar beneficios para la economía a través de la sustitución de importaciones y de la conservación y embellecimiento de las áreas con mayores bellezas naturales.

12. Se ha hecho mucha investigación sobre la viabilidad técnica y financiera de un programa de este tipo, incluyendo el examen de diferentes clases de entrenamiento y actividades económicas que parecen ser viables, y sobre las posibles formas de organización institucional y administrativa. Esta investigación preliminar indica que, aun cuando el programa tendría que comenzar en pequeña escala y se desarrollaría más tarde gradualmente según se va ganando experiencia, podría expandirse rápidamente una vez se comprueben los experimentos iniciales y se verifique que es viable dirigir un programa de 20,000 a 30,000 participantes dentro de unos pocos años.
13. Un programa de cooperativa de ayuda propia de este tipo — una especie de “cuerpos de paz” doméstico — coincidiría con muchas de las tradiciones cooperativas de Puerto Rico. Se ha estimado que cerca de uno por cada tres personas en Puerto Rico pertenecen a algún tipo de cooperativa, y Luis Muñoz Marín recomendó una vez el objetivo de que el 25 por ciento de la economía puertorriqueña debía ser reservada para el sector cooperativo. Hay además precedentes en forma de una serie de programas públicos orientados hacia el área rural de Puerto Rico algo parecidos a lo que recomendamos aquí, por lo menos en espíritu, que se remontan desde los años del 1940.
El programa, tal y como se recomienda tiene ciertos parecidos obvios con los programas del CCC que se desarrollaron durante el Nuevo Trato en respuesta al nivel crítico de desempleo imperante durante la gran depresión de los años 1930. La posible existencia en Puerto Rico de una crisis similar en cuanto al desempleo, requiere reacciones igualmente firmes y no convencionales.
14. Un programa de este tipo atraería mucho más respaldo público y más participación de parte de la juventud si se le diera gran prioridad y publicidad que implicaría el respaldo para el desarrollo de un programa a gran escala en el menor tiempo posible. Un programa a pequeña escala podría ser considerado como otro “programa de desarrollo” experimental del tipo que

se trata tantas veces sin éxito alguno, y al que la juventud catalogaría como irrelevante durante un periodo de extrema escasez y de falta de oportunidades de empleo. Así pues, el Comité Interagencial recomienda que tan pronto se pueda determinar qué fondos podrían estar disponibles para un programa de este tipo, y dónde y cómo debe iniciarse, el Gobierno anuncie sus intenciones de crear una "economía paralela" —que consista de fincas de familia organizadas en complejos de producción, como se describe en el capítulo sobre agricultura, y un programa a gran escala de cooperativas rurales de ayuda propia relacionadas con la silvicultura, agricultura y manufactura liviana para jóvenes, aunándose simultáneamente el entrenamiento y la producción cooperativa. Un programa exitoso de este tipo en Puerto Rico podría servir de modelo a los Estados Unidos, ya que este país tiene también mucha gente joven desempleada, y allá se reconoce más y más al igual que en otros lugares, que las medidas macroeconómicas de estímulo a la demanda son de poca ayuda para la juventud desempleada.

CAPITULO XI

FINANCIANDO EL CRECIMIENTO Y EL DESARROLLO

CAPITULO XI: FINANCIANDO EL CRECIMIENTO Y EL DESARROLLO ¹

1. El financiamiento y la actuación de las instituciones financieras locales revisten fundamental importancia para el desarrollo económico. El crecimiento requiere financiarse y la tasa de crecimiento económico es función directa del volumen de financiamiento. La fuente de financiamiento—si es externa o local—y la forma de actuación de las instituciones públicas y privadas también tienen implicaciones importantes en la estructura de la posesión de la industria y los negocios puertorriqueños; e influye en la dirección del crecimiento, y, a largo plazo, en la calidad del mismo.
2. En forma muy simplista, existen esencialmente seis amplias fuentes potenciales de fondos para financiar el crecimiento y desarrollo de Puerto Rico:

En primer lugar, y posiblemente la más importante, en el sentido de tener las mayores potencialidades cuantitativas, es el flujo de capital privado de fuentes externas que se invierte en nuevas plantas y equipo, principalmente en la industria manufacturera;

Segundo, las reinversiones directas en plantas y equipo procedente de las reservas de depreciación y ganancias acumuladas por las empresas localizadas en Puerto Rico, tanto de propiedad externa como local;

Tercero, existen ahorros privados de firmas e individuos de Puerto Rico, que aunque no se inviertan directamente, pueden canalizarse a través de varias instituciones financieras intermediarias—bancos, instituciones de ahorro y préstamos, compañías de inversiones, mercado de valores, etc.—en las inversiones reales a realizarse por otras entidades en Puerto Rico;

Cuarto, existen los fondos que el gobierno del Estado Libre Asociado y las entidades públicas logran recaudar por medio de contribuciones o cobro de servicios rendidos que, en la medida que excedan de los fondos requeridos para sufragar los gastos ordinarios de operación del gobierno, podrían estar disponibles en varias formas para invertirlos pública o privadamente;

Quinto, existen fondos que el gobierno del Estado Libre Asociado y sus agencias pueden tomar prestado de los mercados de capital de Estados Unidos o, si fuera posible, de cualquier otra parte del exterior.

¹ Este capítulo se basa grandemente en la investigación y recomendaciones del Comité para el Estudio de las Finanzas de Puerto Rico, presidido por el Profesor James Tobin de la Universidad de Yale.

Finalmente, existen fondos que las instituciones financieras no-gubernamentales de Puerto Rico—bancos, asociaciones de ahorro y préstamos, compañías de inversión—pueden tomar prestado privadamente en Estados Unidos o en otras partes del exterior, y canalizarlos a su inversión en Puerto Rico.

3. En resumen, el desarrollo industrial no está significativamente limitado al volumen de los ahorros que puedan generarse localmente. En tanto la economía ofrezca oportunidades de inversión altamente rentables, el flujo de capital privado de Estados Unidos y del exterior es prácticamente ilimitado. Por el contrario, en ausencia de oportunidades de inversiones lucrativas, el aumento de los ahorros locales o la disminución de los gastos de consumo serían de muy poco beneficio para el crecimiento económico de Puerto Rico. Tales ahorros se enviarían rápidamente al exterior por intermedio de las instituciones financieras especializadas con que cuenta Puerto Rico, si allí hubiere oportunidades de inversión más rentable. Sin embargo, el volumen de ahorros internos y la estructura y la forma de actuación de las instituciones financieras puertorriqueñas tienen una influencia directa en la capacidad de la empresa del país para competir con las firmas de Estados Unidos que operan en Puerto Rico y, por consiguiente, ejerce importante influencia en la calidad del crecimiento económico.
4. Hasta ahora, la fuente principal de financiamiento para el desarrollo industrial ha sido, por supuesto, el capital privado externo, y Puerto Rico continuará dependiendo grandemente de tales inversiones si ha de recobrar y mantener ritmos satisfactorios de crecimiento económico. Aun aumentando considerablemente el ahorro local y acelerando los esfuerzos de las instituciones financieras puertorriqueñas a fin de canalizarlos hacia las empresas puertorriqueñas, resultarían insuficientes para atender las necesidades financieras de Puerto Rico en un futuro previsible. No obstante, un país con el nivel de ingresos de Puerto Rico—que se acerca más a los niveles de vida europeo y japonés que a los de un país en desarrollo—puede y debe hacer más de lo que está haciendo actualmente en términos de ahorro e inversión local, y el dejar de hacerlo afectará adversamente la estructura y calidad del crecimiento de Puerto Rico.
5. En lo que concierne al ahorro doméstico, el sector público ofrece más oportunidades, cuantitativamente, que el sector privado. Sin embargo, el potencial de los ahorros privados no es de ningún modo insignificante y existen muchas medidas que el gobierno podría adoptar para acelerar el flujo de ahorros privados y canalizarlos a la inversión local. Aún más, hay otras medidas que podrían tomarse para maximizar la afluencia del capital externo hacia la empresa del país.

6. Existen interdependencias importantes entre los principales flujos financieros. Por ejemplo, un aumento en el flujo de inversión privada podrá, mediante el aumento en la tasa de crecimiento de la economía, conllevar directamente aumentos de los ingresos gubernamentales e indirectamente aumentos de las posibilidades de tomar dinero prestado por el gobierno y la capacidad para honrar la deuda. Por el contrario, el flujo de nueva inversión privada y la reinversión de las empresas existentes, está determinada primordialmente por las actividades promocionales de fomento y por los subsidios gubernamentales que, de una forma u otra, se ofrezcan los cuales a su vez requieren recursos de fondos públicos. Por consiguiente, en la medida que el gobierno pueda aumentar sus ingresos o reducir sus gastos menos esenciales y con ello allegar fondos adicionales para dedicarlos a la promoción industrial, tendrá un efecto multiplicador financiero, induciendo flujos financieros al atraer financiamiento adicional tanto público como privado.

Finanzas del Sector Público

7. No es un secreto que el Estado Libre Asociado y sus instrumentalidades públicas no podrán tomar prestado en los mercados de capital de Estados Unidos nada parecido al volumen tomado prestado en años recientes. De hecho, actualmente, los mercados de bonos están casi cerrados para Puerto Rico aunque esta situación extrema será felizmente temporera. La resistencia de los inversionistas hacia las obligaciones de Puerto Rico es esencialmente una reacción al volumen y frecuencia de las emisiones de bonos de años recientes, que la comunidad financiera considera excesiva en relación a la capacidad de Puerto Rico para servir la deuda. Naturalmente, los problemas de financiamiento de Puerto Rico se han exacerbado tanto por la recesión de Estados Unidos como por la publicidad en torno a los problemas financieros de la ciudad de Nueva York, que ha llevado a todo el mercado de bonos municipales a un estado de confusión. No obstante, como lo demuestran las investigaciones del Comité Tobin, los problemas financieros de Puerto Rico comenzaron antes de la recesión y habrán de continuar mucho después que se resuelvan los problemas de la ciudad de Nueva York. La implicación clara de esto, en simple aritmética, es que el déficit consolidado del sector público—considerando al Estado Libre Asociado y a las empresas públicas como una unidad—tiene que reducirse mediante alguna combinación de aumentos en ingresos y reducción de gastos.
8. Aun después de la normalización de los mercados de bonos es muy difícil estimar el volumen exacto de nueva deuda a largo plazo que el Estado Libre Asociado y sus entidades públicas

podrán colocar con éxito entre los inversionistas continentales durante los próximos años. Claramente la cantidad tiene que ser una fracción y probablemente menos de la mitad de la cifra récord que se vendiera en 1974. Una razón de la dificultad de precisar la cantidad que podría emitirse es que algunos de los problemas actuales—solo algunos—se deben a la recesión económica crítica de Puerto Rico y Estados Unidos, que han redundado, de una parte, en una merma de los ingresos del sector público, recaudados bajo el actual sistema contributivo del Estado Libre Asociado, en alrededor de \$100 a \$200 millones al año y, por otra parte, a la menor confianza de los inversionistas en los valores exentos en general. La depresión de la economía de los Estados Unidos—la peor desde la gran depresión del 1930—parece haber llegado a su fondo a mediados del 1975. Existe, sin embargo, gran incertidumbre sobre cuánto o cuán rápidamente permitirían las autoridades de los Estados Unidos que continúe esa recuperación. Otra razón por la cual es difícil precisar la deuda que puede venderse este año y en años subsiguientes es el papel importante que juega el elemento psicológico de los inversionistas en relación con los valores exentos de esta o aquella área. Una vez que las emisiones de un área en particular dejan de ser atractivas en el mercado, como obviamente ocurre ahora con las de Puerto Rico, puede tomar tiempo y requerir medidas heroicas para recobrar el grado de confianza de antaño.

9. Bajo las actuales circunstancias, Puerto Rico no tiene otra opción que regirse por un conservadurismo fiscal. El programa de emisiones de bonos ascendentes a \$300 millones es claramente un máximo y de esa emisión bruta, \$80 millones se tienen que separar para amortizar la reciente deuda global a corto plazo. La emisión total permisible del sector público tendrá que mantenerse en unos \$250 millones en 1976, y quizás, significativamente menos, a no ser que los mercados de bonos mejore rápida y drásticamente. Podría resultar que se pudiera expandir, pero es esencial actuar conservadoramente.
10. Tomando en cuenta las incertidumbres actuales, el curso a seguirse en la emisión de deuda tendría que guiarse por la magnitud de la prima a pagar en términos del interés mayor que haya que pagar a fin de vender los bonos de Puerto Rico. La prima reciente que se aproxima a 200 puntos percentiles sobre la tasa promedio de los valores exentos es una señal inequívoca de menor confianza de los inversionistas en los valores puertorriqueños. Sería aconsejable reducir las nuevas emisiones en la cantidad requerida para bajar la prima a 100 puntos percentiles o menos retornándolo a condiciones más normales. Independientemente de que la prima actual represente una evaluación racional o irracional del riesgo por parte de los inversionistas, la mayor o menor confianza adquiere el carácter de una predicción que se cumple por sí misma. La situación de la ciudad de Nueva York es aleccionadora en el sentido

de que no debe arriesgarse la posición de Puerto Rico en los mercados de capital en este momento.

A plazo más largo Puerto Rico debe aspirar a retornar a la situación prevaleciente antes de 1972, cuando el mercado pagaba una prima por los valores de Puerto Rico. Basada en esa experiencia pasada, tal situación probablemente implica una emisión global del sector público consolidado de no más de unos \$300 millones. Manteniendo este nivel en años normales de crecimiento económico relativamente alto, Puerto Rico podrá tomar prestado algo más temporariamente durante años de recesión.

Como anteriormente se indicó, se estima que la cantidad permisible que puede tomarse prestado gira alrededor de \$300 millones anualmente para 1977 y años subsiguientes, menor que eso probablemente para 1976. Esto claramente demanda que se tomen medidas para aumentar los ingresos y se restrinja la tasa de crecimiento de los gastos. Se han hecho algunas estimaciones aproximadas de los posibles ajustes requeridos, basadas en las tendencias probables de los ingresos y gastos de no mediar decisiones importantes que alteren dichas tendencias. Bajo estos cálculos, debe gestionarse durante el año fiscal nuevos ingresos ordinarios o de capital, o deben reducirse los gastos o inversiones en adición a las reducciones de gastos ya presupuestadas y en adición al aumento de ingresos que ha habido como resultado de las nuevas contribuciones de 1975. Los ajustes requeridos son más altos después de 1976, elevándose a una cifra de \$450 millones en el año fiscal 1977 y a \$900 millones en 1980. Esto se debe, en parte, a que se estima que no será posible repetir en 1977 los cortes drásticos hechos en 1976 sin deprimir severamente más el desempleo. Este es el orden de magnitudes de las necesidades adicionales, financieras y presupuestarias, si hubiera que volver a la línea de inversión pública del pasado y si se quiere que en los cuatro años que median entre 1977 y 1980 se puedan alcanzar ritmos de aumento del producto bruto interno del orden del 8 por ciento que a su vez es la condición para que el nivel de desempleo vuelva a los niveles prerrecesionarios. Por otra parte requiere una gama de políticas que induzcan el crecimiento incluyendo los aumentos en los esfuerzos de promoción.

Medidas para Aumentar los Ingresos

Debido al alto nivel de desempleo en Puerto Rico, las medidas para reducir el déficit del sector público probablemente tendrán que hacerse más a través de aumentos en ingresos tanto de fuentes tradicionales como de nuevas fuentes que mediante grandes reducciones en gastos. Esto no significa que no haya que economizar en los gastos públicos y en las inversiones. Por

el contrario, una parte significativa de las dificultades financieras actuales se debe sin lugar a dudas, a las políticas expansivas de gastos e inversiones que se siguieron durante el periodo del 1970-75, expresadas inicialmente mediante la creación de empleos en el sector público para reducir el alto índice de desempleo y más tarde por proyectos de las obras públicas para contrarrestar la recesión de 1974-75. Sin embargo, hoy día, tanto la construcción pública como la privada siguen una tendencia descendente y el desempleo continuará alto aun después que el empleo en la manufactura comience a recuperarse de la recesión. Bajo estas circunstancias y considerando la gran fracción que se destina en el presupuesto para compensación de empleados, no parece posible que el Estado Libre Asociado pueda reducir drásticamente sus gastos en un futuro inmediato. Posteriormente, cuando la recuperación sea un hecho será posible imponer más el peso de los ajustes a las partidas de gastos del presupuesto.

TABLA XI-1:
FINANCIAMIENTO DEL SECTOR PUBLICO DE PUERTO RICO

Año Fiscal	Deuda vigente a largo plazo al finalizar el año ¹ (millones)	Cambio respecto al año anterior ² (millones)	Vigente como porcentaje de la deuda total estatal y local de Estados Unidos
1966	\$778		0.77
1967	904	\$126	0.84
1968	1,035	131	0.92
1969	1,102	67	0.89
1970	1,296	194	0.98
1971	1,567	231	1.09
1972	2,023	456	1.27
1973	2,424	401	1.40
1974	3,146	722	n.a.
1975	3,629	483	n.a.

¹ Incluyendo corporaciones públicas y autoridades.
² Descontando el financiamiento a corto plazo y los cambios en los balances en caja, estas cifras pueden verse como una aproximación de la deuda consolidada del sector público para el año correspondiente.

Fuente: Forbes, Hopewell, Kaufman & Petersen: *The Outlook for Puerto Rico Municipal Bonds*, Informe preparado por el Comité para el Estudio de las Finanzas de Puerto Rico, 30 de julio de 1975, Tabla 1, página 4.

TABLA XI-2:
TASAS DE INTERESES SOBRE NUEVOS BONOS DEL
ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO

Fecha	Cantidad (millones)	Costo Neto del interés	Rendimiento de los bonos a 20 años ¹	Diferencial de rendimiento (en percentiles) ²
2-66	37.2	4.200	4.15	45
1-67	49.8	4.041	4.00	-10
9-67	32.5	4.365	4.30	-05
5-68	44.0	5.037	5.00	20
1-69	50.0	5.118	5.20	20
11-69	50.0	6.408	6.60	-10
9-70	50.0	6.322	6.55	25
2-71	36.8	5.051	5.30	-10
7-71	40.0	6.083	6.25	-05
10-71	40.0	4.817	5.00	-40
3-72	50.0	5.223	5.35	5
8-72	49.5	5.216	5.40	15
12-72	50.0	5.212	5.35	25
7-73	65.0	5.842	5.75	50
10-73	60.1	5.482	5.50	50
2-74	75.0	5.628	5.75	50
1-75	80.0	7.761	8.00	145
5-75	75.0	9.029	9.00	210

¹ Rendimiento de emisiones nuevas a 20 años o el próximo vencimiento más largo para emisiones que no tienen vencimiento a veinte (20) años.

² Rendimiento a 20 años de Puerto Rico menos rendimiento a 20 años (Salomon Brother) de bonos municipales intermedios.

Fuente: Forbes, Hopewell, Kaufman y Petersen: *The Outlook for Puerto Rico Municipal Bonds*, informe preparado por el Comité para el Estudio de las Finanzas de Puerto Rico, julio 30, 1975, Tabla 4, página 10.

TABLA XI-10: NECESIDADES FINANCIERAS Y PRESUPUESTARIAS
ALTERNATIVA PARA UN CRECIMIENTO RAPIDO

(Años fiscales, en \$ miles de millones, a base de las cuentas nacionales)

	1974 (Actual)	1975	1976	1977 (Proyectado)	1978	1979	1980
Sector Público consolidado							
Perspectivas de presupuesto							
en ausencia de cambios:							
Ingresos, ley existente*	2.0	2.2	2.3	2.6	2.9	3.3	3.7
Tendencia en los gastos							
Gastos corrientes	2.1	2.2	2.0	2.3	2.6	3.0	3.4
Inversión pública	0.7	0.9	0.7	0.9	1.0	1.1	1.2
Superávit o déficit—							
emisión de deudas							
requerida	-0.8	-0.9	-0.3	-0.6	-0.7	-0.8	-0.9
Financiamiento permisible			0.25	0.3	0.3	0.3	0.3
Requisitos para aumentar							
los ingresos de nuevas							
fuentes o tasas más altas							
en las fuentes existentes:							
1. Reducir las necesidades							
de financiamiento a un							
nivel manejable			0.05	0.3	0.4	0.5	0.6
2. Aumentos en gastos							
requeridos por la estra-							
tegia del desarrollo							
a. Promoción industrial			0.05	0.1	0.15	0.2	0.2
b. Economía paralela				0.05	0.1	0.1	0.1
Total requisitos para aumentar			0.1	0.45	0.65	0.8	0.9
ingresos							

*Se supone un rápido crecimiento a partir de 1976. No incluye las emisiones de bonos. Por eso el concepto de "déficit" equivale más bien a la financiación ajena exigida.

14. La solución de los problemas presupuestarios del Estado Libre Asociado requieren tanto del desarrollo de nuevas fuentes no-tradicionales de ingresos como de medidas para aumentar los ingresos de las fuentes existentes. Más adelante se discuten las posibles nuevas fuentes no-tradicionales. Sin embargo, todo parece indicar que un número de fuentes existentes podrían rendir ingresos más altos. No todas las medidas mencionadas más adelante tienen que tomarse simultáneamente. Eso sí, algunas pueden ser más apropiadas que otras para implementación inmediata.
15. Una forma de aumentar los ingresos en cantidades sustanciales, que tendría el beneficio marginal de mejorar, la equidad del sistema contributivo total y mejorar la eficiencia en la asignación de recursos escasos, sería mediante un aumento de los ingresos provenientes de la contribución sobre la propiedad a través de la retasación de la propiedad, aunque manteniéndose la exención de los \$15,000. Una residencia valorada en el mercado en alrededor de \$15,000, hoy en día no paga prácticamente contribución sobre la propiedad si se tiene en cuenta la exención de \$15,000 en el valor de la propiedad a precios de 1957 y si se considera la baja tasación. Las recaudaciones de la contribución sobre la propiedad en Puerto Rico son más bajas que las de cualquier otro estado de Estados Unidos y la contribución podría hacerse que rinda con el tiempo substancialmente más que en la actualidad. Esto debe hacerse en una serie de tres o cuatro pasos anuales comenzando lo más pronto posible. La Comisión para la Reforma Contributiva de 1973-74 también recomienda un aumento considerable en la contribución sobre la propiedad.
16. Un segundo aumento importante de ingresos, deseables por sus propios méritos, provendría de la elevación del arbitrio sobre la gasolina, por lo menos en 10 centavos por galón. Esta es otra medida contributiva que, en adición, a su efecto recaudativo, tendría efecto favorable sobre el uso de un recurso escaso y sobre el desarrollo de Puerto Rico a largo plazo. Habida cuenta el efecto en el consumo resultante de la elevación de su precio, un aumento de diez centavos en el arbitrio sobre la gasolina daría un rendimiento de por lo menos de \$50 millones.
17. Deben imponerse aumentos adicionales en los arbitrios sobre automóviles, bienes duraderos y artículos de lujo. Por otro lado, el arbitrio actual de 5 por ciento sobre artículos de consumo no-tributables, excluidos los alimentos y medicinas, aumentándose a 8 por ciento daría un rendimiento de cerca de \$60 millones. En adición, según se describe con más detalle en el Capítulo sobre Sustitución de Importaciones, se podrían imponer arbitrios sobre un amplio número de artículos importados que también se manufacturan o pueden manufacturarse aquí, incluyendo algunos que no son de lujo, y que se compensarían en parte por subsidios a los

- manufactureros locales actuales o potenciales de estas mercaderías importadas.
18. Se recomienda terminar con la exención contributiva de las corporaciones y autoridades públicas. Tales entidades deben pagar las mismas contribuciones sobre la propiedad, ingresos y arbitrios que las firmas privadas, y deben ajustarse sus tarifas de igual forma. Hay casos, sin embargo, que queriéndose mantener la demanda, el precio debe mantenerse bajo. Así la estructura de precios sería más consistente con la eficiencia a largo plazo en la asignación de recursos y asignaría los ingresos obtenidos dentro del presupuesto general a cubrir las necesidades financieras de más prioridad en cada momento.
 19. No se recomiendan aumentos en general de la contribución sobre ingresos individuales o de las corporaciones. En el caso de la contribución sobre ingresos individuales, las tasas en Puerto Rico han llegado a niveles donde resultan en una presión sustancial sobre el costo de hacer negocios, ya que las firmas en la Isla tienen que competir en términos de salarios con firmas del continente para proveerse de los servicios técnicos, profesionales y especializados. La Comisión para la Reforma Contributiva, de hecho, recomendó una reducción en la tasa de interés para la contribución sobre ingresos. En el caso de la contribución sobre ingresos de corporaciones, la exención de las firmas industriales promovidas ha creado un doble sistema que crea una gran disparidad entre las firmas manufactureras que pagan contribuciones y las exentas. Esto no tan sólo tiene implicaciones de equidad y eficiencia, sino que crea un problema de transición para las firmas exentas a medida que se acercan al final de su periodo de exención. Este problema ha llevado a algunos analistas a recomendar una reducción general, sin excepción, de las tasas de contribución sobre ingresos de las corporaciones manufactureras a fin de reducir la disparidad entre las firmas sujetas a contribución y las exentas. En la actualidad, Puerto Rico no puede hacer esa reducción. Sin embargo, puede que a la larga sea factible. Entretanto, las contribuciones sobre ingresos de las firmas manufactureras, por lo menos, no deben aumentarse.
 20. Aunque no se recomienda un aumento general en las tasas de la contribución sobre ingresos, los ingresos provenientes de la contribución sobre ingresos individuales pueden aumentarse en dos formas:
 - a. De las estadísticas sobre recaudaciones de la contribución sobre ingresos personales se desprende que el pago efectivo de la contribución sobre ingresos personales está en Puerto Rico muy por debajo de los niveles deseables. La evasión de impuestos parece ser más seria en el área de los profesionales independientes y negocios individuales. Sin embargo, se alegan abusos de exenciones y deducciones excesivas en casos de empleados a sueldo y asalariados sujetos a la retención en el origen. El Departamento

de Hacienda ha estado esforzándose en años recientes para mejorar la eficacia recaudativa. Una intensificación de estos esfuerzos para hacer cumplir las obligaciones contributivas merece una alta prioridad en el programa de ingresos del gobierno. No se han hecho estimaciones de las recaudaciones adicionales que podrían provenir del mejoramiento de la gestión recaudatoria, ya que la estimación del crecimiento de ingresos que se ha hecho para propósitos de este análisis presupone un continuo mejoramiento de la administración fiscal.

- b. Existe un problema en el tratamiento contributivo de las "fincas de pasatiempo". Una parte significativa de las escasas tierras de Puerto Rico parece que ha ido pasando de las manos de agricultores verdaderos a las de profesionales y otras personas de ingresos altos y de especuladores que consideran a la agricultura como pasatiempo. No sólo le está costando esto a Puerto Rico una cantidad sustancial de producción agrícola, sino que es una sangría seria para las finanzas públicas, ya que estos propietarios deducen las pérdidas en estas fincas de pasatiempos de sus ingresos ordinarios procedentes de otras fuentes. Hay, por lo menos dos remedios para este problema y deben aplicarse ambos simultáneamente. Primero, deben cambiarse las leyes y los reglamentos de Hacienda para limitar las deducciones de estas pérdidas de las ganancias de negocios y empresas comerciales bonafide.

Simultáneamente debe estudiarse la posibilidad de aplicar en Puerto Rico una medida utilizada con éxito en Colombia y Uruguay, en que a cada parcela de terreno se le asigna un rendimiento supuesto y el cual se incluye junto con el ingreso individual derivado de otras fuentes en el ingreso sujeto a contribución. Este medio generaría incentivos para utilizar productivamente los terrenos poseídos y generaría mayores ingresos para el gobierno.

21. Un número de medidas que se describen más adelante en este capítulo, cuyo objetivo primario es aumentar los ahorros privados y expandir el flujo de financiamiento a empresas locales, tendrían el efecto adicional de contribuir significativamente a aumentar las recaudaciones de la contribución sobre ingresos. Tales medidas incluyen la eliminación de las deducciones por intereses pagados sobre préstamos de consumo—e incluso a largo plazo sobre hipotecas—y la eliminación de la exención contributiva de obligaciones federales, estatales y de los gobiernos locales de Estados Unidos.

Política de Gastos

22. Como se ha explicado anteriormente, el peso mayor del ajuste a corto plazo descansa

probablemente en la fase de los ingresos en vez de en los gastos. Ello será así debido a la dificultad de reducir aun mas los gastos e inversiones sin ocasionar efectos extremadamente adversos sobre el empleo. Esto incluye a la industria de la construcción, la cual ya ha sido fuertemente afectada tanto por la recesión como por las reducciones recientes en los programas de construcciones públicas. A medida que mejore la economía y crezca el empleo en el sector privado, podría ser posible y deseable reducir el empleo público de algunas agencias. Tal medida podría reducir el costo de elevar los niveles promedios de retribución en muchos departamentos. Entretanto el gobierno debe, al menos, restringir el ritmo de aumentos del gasto público. El gobierno no puede, sencillamente, continuar con la tendencia pasada de ir aumentando sistemáticamente los gastos y la nómina pública, aunque tenga el efecto de aumentar el nivel de empleo.

23. Una acción en la esfera de los gastos que parece apropiada en este momento es tomar medidas para moderar la tasa de aumento de salarios y beneficios marginales de las corporaciones públicas. Como se argumenta en otra parte de este informe, el ritmo de aumento de las compensaciones de trabajo en las industrias sensitivas a los aumentos salariales debe ser más moderado que en años recientes, a fin de reducir las pérdidas de empleo de esas industrias. A este respecto el gobierno debe dar un buen ejemplo al sector privado en términos de salarios. En el caso del Servicio Civil regular, los niveles de salarios y sueldos son visiblemente más bajos que los que prevalecen tanto en las corporaciones públicas como en el sector privado, al punto en que resulta un serio impedimento para atraer profesionales altamente calificados.
24. Es muy deseable tomar medidas inmediatas para asegurarse que todas las corporaciones públicas y autoridades independientes ajusten sus ingresos y gastos de manera que puedan operar cuando menos, con un pequeño superávit de sus operaciones corrientes. Será bastante difícil para estas agencias cubrir sus gastos de capital tomando prestado. Sencillamente no habrá financiamiento disponible para cubrir los déficit de operaciones. En relación con las corporaciones públicas, se hace mención a continuación de los casos que ameritan atención inmediata. Primero, las operaciones de la Corporación Azucarera tienen que reorganizarse drásticamente para reducir y eliminar eventualmente las enormes pérdidas anuales que parecen inminentes bajo los costos actuales y las perspectivas de precios. Esto probablemente requiere una severa reducción de las tierras bajo cultivo; una reducción de empleo aún mayor; y una rápida mecanización. Considerando que no podría obtenerse financiamiento del sector público para la mecanización requerida, será necesario diseñar formas que resulten beneficiosas para los agricultores privados financiar las nuevas máquinas cortadoras. Segundo, se recomienda que se descontinúe el subsidio por el consumo de electricidad a familias de

bajos ingresos. La razón para esta recomendación es que el Programa de Cupones cubre ahora a todas las familias más necesitadas y los cupones para alimentos son un medio mucho más equitativo y eficiente para redistribuir ingresos a familias de bajos ingresos. Además, este subsidio afecta al Fondo General del cual se financia. Todo parece indicar que la forma en que se estructuró este subsidio resultó en una disminución del consumo y por consiguiente produjo conservación de energía. Sin embargo este subsidio está gravando el Fondo General y el precio pagado por el presupuesto público por esta conservación es evidentemente excesivo a base de las necesidades presentes. Se calcula que aproximadamente \$30 millones del Fondo General serán requeridos para cubrir el déficit de la Autoridad de las Fuentes Fluviales atribuido a este subsidio.

Fuentes de Ingresos No Tradicionales

25. Las medidas mencionadas anteriormente para aumentar los ingresos de fuentes existentes y para moderar el aumento de los gastos son por sí solas insuficientes para atender con toda probabilidad las necesidades de financiamiento del sector público para los próximos años, y es indispensable generar fuentes adicionales no-tradicionales de financiamiento. Puerto Rico probablemente necesite entre \$300-\$500 millones de fuentes no-tradicionales durante los próximos años si se quiere mantener el nivel de inversiones congruentes con la tasa de crecimiento de años pasados y que ayude a la construcción. Declarándose a Puerto Rico junto con Islas Vírgenes como región en estado de contracción económica, le haría elegible para donativos y préstamos federales especiales. La región Apalache de los Estados Unidos, por ejemplo, recibe ayuda financiera federal especial, por aproximadamente \$300 millones anualmente.
26. Otra fuente no-tradicional que merece cuidadosa consideración es la posibilidad de que Puerto Rico reciba préstamo de desarrollo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o del Banco Mundial (Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo). En opinión de algunos abogados si la solicitud de préstamo de Puerto Rico fuera apoyada por el Departamento de Estado y Tesorería de los Estados Unidos, Puerto Rico podría bajo los términos actuales de su asociación con los Estados Unidos y bajo las leyes de los Estados Unidos, ser elegible para préstamos del Banco Mundial y del Banco Interamericano. Actualmente, sin embargo, el nivel económico de Puerto Rico puede hacerle inelegible. Eso ayudaría no meramente desde el punto de vista financiero, sino también por la asistencia técnica que vendría con ella en la planificación y análisis de las inversiones de infraestructura

y de otros proyectos de desarrollo económico.

27. Otro aspecto que debería explorarse es la posibilidad de que el Gobierno Federal invierta en obligaciones del Estado Libre Asociado una parte proporcional del balance de \$40,000 millones del Fondo de Fideicomiso del Seguro Social. El Tesoro Federal no estaría ansioso de hacer esto por temor de sentar un precedente vis-a-vis con obligaciones de los gobiernos estatales, y de hecho no podría sin cambiar la ley federal. Sin embargo, Puerto Rico puede argumentar que su status especial de Estado Libre Asociado y el hecho de que su participación en un esquema común de seguro social es puramente una conveniencia voluntaria lo cualifica para ello, ya que su participación contenida en el Fondo de Fideicomiso del Seguro Social, actualmente está invertida exclusivamente en obligaciones del Gobierno Federal. Tal cambio podría representar, de una vez, de \$300 a \$500 millones para Puerto Rico. El hecho de que sería solamente un solo beneficio, no es un argumento en contra, ya que una porción de los problemas financieros actuales de Puerto Rico es temporera y cíclica, y está relacionada con la recesión de los Estados Unidos.
28. Sin embargo, otra medida que amerita cuidadosa consideración sería la creación de un plan de retiro privado complementario al Seguro Social y compulsorio para suplementar el Seguro Social de las personas de ingresos intermedios y altos. Hay razón para creer que tal esquema, aunque compulsorio, sería muy popular y aceptable siempre y cuando la fórmula de beneficio representara un quid pro quo razonable en relación a los costos. Esto sería fácil de gestionar, ya que un retiro compulsorio es más barato que un seguro privado. Ahora sería un buen momento para comenzar tal esquema, ya que los planes de pensiones privados no son todavía muy numerosos en Puerto Rico en comparación con el continente y sería conveniente adelantarse. Hace algunos años atrás, un examen preliminar de lo que implicaría el establecimiento de tal esquema de retiro concluyó que si se establece sobre una base actuarial con fondos suficientes, podría generar recursos de inversión al sector público de aproximadamente \$170 millones anualmente en la primera década de operación, asumiendo una aportación inicial de 4 por ciento de la nómina compartido por igual entre patronos y empleados.
29. Finalmente, debe considerar cuidadosamente la emisión de un tipo de bonos de ahorros en denominaciones pequeñas e intermedias que se pongan a disposición de los puertorriqueños. La limitación constitucional respecto al financiamiento del Estado Libre Asociado podría obviarse haciendo que estos bonos fueran obligaciones del Banco Gubernamental de Fomento. Una forma de hacer estas obligaciones atractivas, sobre una base competitiva y asegurar un volumen sustancial de ventas, sería ofrecer una tasa de interés en relación con el

costo de vida. La experiencia reciente de Colombia con un bono de esta naturaleza, ofrece fuerte evidencia del potencial que tiene para obtener recursos un bono cuyo rendimiento esté atado al índice del costo de vida, es decir cuando solo exista un bono con indización de intereses. El temor de que un valor de este tipo con un interés tan atractivo pudiera extraer fondos de instituciones financieras existentes tales como las asociaciones de ahorro y préstamos puede disiparse mediante algunos cambios institucionales como los que se describen en otra sección de este capítulo, especialmente la revisión de la contribución retenida sobre intereses pagados al exterior, que le facilitaría a las instituciones financieras del Estado Libre Asociado atraer fondos privados del Continente.

Necesidad para un Presupuesto Consolidado del Sector Público

30. Es obvio que los préstamos gestionados en los mercados de capital de la ciudad de Nueva York para la Corporación Azucarera, la Autoridad de Carreteras y la Autoridad de las Fuentes Fluviales reducen por una cantidad más o menos equivalente el monto que otras agencias del Estado Libre Asociado puede tomar prestado. Los mercados de valores hacen cada vez menos distinción entre los bonos del Gobierno del Estado Libre Asociado y los de las varias agencias independientes que tradicionalmente han venido tomando prestado por su propia cuenta. Es necesario, por lo tanto, visualizar el Estado Libre Asociado y sus diversas agencias autónomas como una sola entidad financiera y preparar el presupuesto de los ingresos, gastos y préstamos sobre una base consolidada. El método de organizar los préstamos gubernamentales de forma consolidada canalizando todas las emisiones a través del Banco de Fomento, como se está haciendo ahora, es un paso importante en la dirección correcta. Sin embargo, sería deseable que este proceso diera otro paso adelante y se preparara el presupuesto anual de ingresos y gastos en forma consolidada para todo el sector público.

Políticas para Mejorar el Flujo de Ahorros e Inversiones Privadas

31. Según se describe en el Informe del Comité Tobin y en otros trabajos recientes, hay una serie de medidas que se pueden tomar para mejorar el flujo de ahorros e inversiones privadas. La razón para tratar de incrementar el ahorro privado en la Isla no es porque el ahorro privado sea la única forma o la manera más fácil de financiar el desarrollo. Es más bien que un incremento significativo del ahorro tendería a aumentar los medios con los cuales las empresas locales pueden generar capital y obtener préstamos lo que tiene implicaciones a largo alcance sobre la estructura de la propiedad de la industria en Puerto Rico, lo que tiene a

su vez gran trascendencia sobre las metas y calidad del desarrollo.

32. En relación con las medidas para fomentar el ahorro privado, entre las cuales hay varias alternativas posibles, se recomienda firmemente que el Estado Libre Asociado evite tomar iniciativas que puedan discriminar injustamente contra los consumidores de bajos ingresos. Por ejemplo, el control del crédito al consumidor que suele requerir depósitos iniciales mayores o pagos más acelerados en comparación con los términos que las instituciones financieras estarían dispuestas a otorgar, aún arriesgando su propio capital, sería injusto para los prestatarios de bajos ingresos. La posibilidad de los consumidores de sustituir sus ingresos por el uso del crédito a través del tiempo, es uno de los servicios que proveen los sistemas vigentes de financiamiento, y no hay razón para que sean solamente los individuos de ingresos altos los que tengan acceso a este servicio.
33. Hay varias medidas alternativas que se podrían implementar para fomentar el ahorro privado, que no tendrían efecto adverso sobre los individuos de bajos ingresos. Algunas de estas han sido mencionadas previamente y gran número de ellas tendrían el efecto adicional de ayudar al presupuesto público.
 - a. La emisión de bonos de ahorro de pequeñas denominaciones lo suficientemente atractivos en términos de interés—quizás atando la tasa de interés al costo de la vida—para atraer a personas con ahorros pequeños. Algunas de las ventas se harían por supuestos a expensas de los depósitos existentes, en instituciones de ahorros, pero al mismo tiempo se tomarían medidas para proveer a esas instituciones de flujo de fondos sustitutivos procedentes del exterior.
 - b. El Estado Libre Asociado tiene autoridad para fijar intereses máximos en depósitos de ahorro tanto en los bancos comerciales como en las asociaciones de ahorros y préstamos. Estos tipos de intereses podrían elevarse y si se elevan sustancialmente probablemente inducirían flujos sustanciales de fondos de los Estados Unidos.
 - c. La eliminación de deducciones contributivas en el caso de intereses sobre préstamos de consumo—incluso a largo plazo sobre hipotecas—tendría efectos significativos en los ingresos públicos, tornaría el sistema de impuestos mucho más equitativo; y tendría un efecto considerable sobre el ahorro en el primer caso. Debido al estado depresivo de la industria de la construcción, probablemente no sea conveniente intervenir en estos momentos con las deducciones de intereses sobre hipotecas. No obstante, podría ser una partida significativa para el futuro.
 - d. Aumento de arbitrios sobre automóviles y artículos duraderos de consumo, que además de ser deseable como medida para incrementar los ingresos fiscales, tendría un efecto

positivo en términos de ahorro.

34. Existe una copiosa evidencia en estudio tras estudio de que existe en Puerto Rico una definitiva escasez de financiamiento para la empresa privada local.¹ Hay una escasez significativa tanto de capital de riesgo como de préstamos a término fijo para negocios pequeños o de tamaño intermedio. Los bancos en Puerto Rico aunque por lo general tienen depósitos a más largo término que sus equivalentes en los Estados Unidos; en general la proporción de los préstamos de consumo es alta y en el caso de los préstamos comerciales, se prestan con un promedio de vencimiento mucho más corto que los bancos similares en otras partes. Para alcanzar el objetivo de poder incrementar la oferta de capital y préstamos para la empresa local (particularmente para pequeños negocios) debe considerarse una serie de pasos.
- a. La ley que regula las Compañías de Inversiones podría revisarse para reducir el número de accionistas requeridos para establecer una Compañía registrada de inversiones, y extender la exención contributiva a los dividendos recibidos de las compañías de inversión registrada. Aunque Puerto Rico ha tenido una experiencia mas bien limitada hasta la fecha con las compañías de inversiones privadas, esta ha sido negativa, aparentemente a causa de administraciones deficientes. Hay razones para creer que Puerto Rico a la larga puede tener compañías de inversiones privadas que ofrezcan algunos de los valiosos servicios que se ofrecen en los Estados Unidos y en otros países.
 - b. Se le debe dar especial consideración a la concesión de garantías de préstamos por Fomento o por el Banco Gubernamental de Fomento, como medio para incrementar la afluencia de crédito a la empresa local. A la larga, el Banco Gubernamental de Fomento deberá asumir algunas de las funciones de financiamiento de la inversión que originalmente le fueron asignadas. Actualmente, por supuesto, los propios problemas financieros del gobierno imposibilitan la concesión directa de créditos significativos a las empresas.
 - c. Se actuó acertadamente eliminándose la exención contributiva de las obligaciones garantizadas por el Gobierno Federal, tales como las hipotecas de la Administración Federal Sobre Hogares (FHA). Estas obligaciones estando garantizadas, aún sin exención, gozarían de ventaja competitiva sobre otros valores en varias carteras; pero la exención contributiva de estos valores distorsiona malamente la deseabilidad de otros valores y tiene un impacto negativo en la oferta de capital para obligaciones no garantizadas incluyendo los préstamos bancarios directos que se conceden a los

¹ Eg., De Beers (1960); Maldonado (1968); Platt (1975) y mucho más.

- negocios. La exención contributiva de estos instrumentos probablemente le costaría al Departamento de Hacienda del Estado Libre Asociado mucho más en pérdidas de ingresos que beneficios que puedan reportar a Puerto Rico.
- d. La Ley de Relaciones Federales requiere que Puerto Rico exima de la contribución sobre ingresos los intereses sobre valores federales y estatales—locales de los Estados Unidos. Se debe considerar la posibilidad de solicitar del Gobierno Federal que se enmiende este requisito. No es común el que los estados de Estados Unidos eximan de su propia contribución sobre ingresos los intereses devengados de obligaciones de otros estados, y esa exención en el caso de la contribución sobre ingresos en Puerto Rico concede un beneficio mucho mayor que la exención contributiva sobre ingresos de cualquier estado. La eliminación de estas exenciones tendría dos resultados favorables. Primeramente, al reducir la atracción relativa de los valores de Estados Unidos, aumentaría significativamente el atractivo de los valores del Gobierno de Puerto Rico y de otros préstamos e inversiones privadas en Puerto Rico. En segundo lugar, acrecentaría los ingresos del Estado Libre Asociado, ya que los bancos comerciales, además de otros bancos, tendrían todavía la necesidad de conservar valores federales en volumen significativo con fines de liquidez. Hay que considerar que este efecto se obtiene en parte con la franquicia.
- e. El Gobierno de Puerto Rico podría aplicar una política selectiva en sus reglamentaciones bancarias a favor de los préstamos, o eximiendo los préstamos industriales de la base contributiva para propósitos de la franquicia, o en su defecto, eximiendo los intereses devengados de los préstamos industriales de cualquier contribución.
- f. El Gobierno puede utilizar como instrumentos los requisitos de reserva de los bancos comerciales influyendo así en la política prestataria de éstos. Por ejemplo, permitiéndose que los bancos comerciales incluyan los préstamos industriales a las empresas locales como parte de las reservas requeridas. Podría tener impacto significativo en la utilización de los recursos bancarios.
- g. Debe reducirse a un tipo más razonable el 29 por ciento del impuesto retenido a los intereses pagados fuera del país con el fin de ayudar a las instituciones financieras locales a atraer de los Estados Unidos capital privado en forma de préstamos en participación o de otra forma.

Política Financiera Contracíclica

35. El Comité Tobin concluyó que mientras Puerto Rico y los Estados Unidos compartan un sistema monetario común hay pocas esperanzas de que se pueda dotar al Banco Gubernamental de Fomento con las prerrogativas de un banco central en el sentido de permitirle a Puerto Rico adoptar una política monetaria contracíclica diferente a la establecida por el sistema de Reserva Federal de los Estados Unidos. Puerto Rico sí tiene el potencial—dentro de ciertos límites y con ciertos costos—para adoptar hasta cierto grado una política fiscal contracíclica, incrementando los gastos sobre los ingresos para asegurar el aumento del empleo durante una recesión, siempre y cuando mantenga capacidad para tomar prestado.
36. No sería totalmente exacto decir que Puerto Rico bajo ninguna circunstancia podría tener una política monetaria contracíclica independiente. Por un lado, ya se mencionó antes el tipo de medidas que podrá aplicar para influir en la estructura crediticia. Sin embargo, estrictamente hablando, una política monetaria independiente afectaría adversamente la capacidad de allegar recursos financieros de Estados Unidos. Las tasas de intereses no pueden ser significativamente inferiores en Puerto Rico, de manera que el potencial de Puerto Rico para persistir en una política monetaria contracíclica independiente es casi nulo por ese lado. Esto no quiere decir que sería imposible para la Reserva Federal—en caso de que así lo decidiera—financiar una política fiscal contracíclica especial para Puerto Rico absorbiendo temporariamente bonos del Estado Libre Asociado. Sin embargo, aunque Puerto Rico podría reclamar una concesión especial en estos términos, la Reserva Federal ha mostrado firme oposición al respecto, principalmente por temor a que surjan demandas similares de los gobiernos estatales y locales de los Estados Unidos. Más o menos los mismos resultados se obtendrían si el Tesoro Federal decidiera otorgar a Puerto Rico una concesión o préstamo contracíclico especial, algo que Puerto Rico muy justamente podría solicitar dado el extraordinario impacto negativo que ha sufrido la recesión, pero sería difícil que lo lograra a menos que el Gobierno Federal se dispusiera a hacer lo mismo con los estados y las ciudades norteamericanas. Lo más próximo a la concesión contracíclica especial del gobierno federal sería si se lograra éxito en cualesquiera gestiones señaladas en una sección anterior de este capítulo sobre una posible inversión en bonos del Estado Libre Asociado por el Fondo de Fideicomiso del Seguro Social, una proposición un tanto difícil de vender, sin duda, pero quizás no del todo imposible. Es evidente, sin embargo, que no puede nablarse en forma categórica sobre la impotencia de Puerto Rico de actuar contracíclicamente porque, aun en

escala relativamente pequeña, figura a capacidad de planear dentro de ciertos márgenes, sus bonos y lo mismo ocurre con la política de influir en la selectividad crediticia y otras medidas análogas.

37. Puerto Rico parece tener una serie de ventajas naturales para tener un centro financiero internacional y probablemente ya lo tendría si no fuera por la política del Estado Libre Asociado de no extenderle licencia a bancos foráneos adicionales. Hay que admitir que el empleo directo que se podría generar a través de un centro bancario internacional es aparentemente modesto, y existe la preocupación natural de que los bancos grandes del exterior generarían una competencia muy fuerte a los bancos puertorriqueños—si se le autorizase proveer servicios bancarios al detal. Sin embargo, sería posible abrir a la participación internacional la creación de bancos mayoristas mientras se conserva la posición semi-monopolística de los bancos locales. El centro bancario internacional iría mano a mano con el posible desarrollo de San Juan de un centro internacional de comercio, para lo cual parece que Puerto Rico tiene también ventajas competitivas naturales.

Estrategia Crediticia

38. En adición a las limitaciones sobre la cantidad de bonos a gestionarse y que se señalaron anteriormente, Puerto Rico debe ser muy cauteloso al acudir al mercado de valores exentos en este periodo de tantas tensiones financieras. Específicamente Puerto Rico debe hacer el mayor esfuerzo posible por evitar tácticas financieras de retrasos de pagos como las de no cumplir con ciertos compromisos con los fondos fiduciarios de retiro, y el Estado Libre Asociado y sus diversas agencias autónomas deben esmerarse en cumplir con todos los requisitos legales y con los requisitos de divulgación financiera. Puerto Rico debe dar ejemplo al suministrar a los inversionistas pronósticos claros de los ingresos y gastos, presentando abiertamente sus planes y las dificultades financieras que se anticipan y cualquier otra información semejante. No es ahora el momento de cambiar conceptos o definiciones presupuestarias, excepto si se adoptan como parte de cambios amplios que persigan metas presupuestarias de más largo alcance. A la larga, después que el mercado de valores exentos se haya normalizado algo y el crédito de Puerto Rico haya recuperado su solidez, la experimentación con bonos con indización de intereses podría muy bien ser un medio para expandir el mercado. Sin embargo, actualmente, algo de esto, exceptuando la emisión de bonos de ahorro de pequeñas denominaciones para venderse localmente, podría ser interpretado por el mercado como una táctica indeseable.

BIBLIOGRAFIA SELECCIONADA

(Capítulo XI—Finanzas)

- Comité para el Estudio de las Finanzas de Puerto Rico (Comité Tobin): *Informe Final*, diciembre 1975.
- Ronald Forbes, Michael Hopewell, George Kaufman, y John Petersen: *The Outlook for Puerto Rico Municipal Bonds*, Informe preparado para el Comité de Estudio de las Finanzas de Puerto Rico, 30 de julio de 1975 (revisado 8 de septiembre de 1975) 92 pp. duplicado.
- Robert Holbrook, *Some Observations on the Local Capital Market in Puerto Rico*, Informe preparado para el Comité de Estudio de las Finanzas de Puerto Rico, 22 de junio de 1975, duplicado.
- Jenaro Baquero y Elias Asón, *Recomendaciones para la Creación de un Banco Gubernamental de Desarrollo* con el objetivo de implementar una política financiera y crediticia para Puerto Rico, preparado para el Taller de Política Fiscal y Económica del Gobernador, sin fecha cerca 1974, 37 pp., duplicado.
- S. V. O. Clarke y Z. Cernohous, *The Proposal for a Puerto Rico Government Bank*, Banco de la Reserva Federal de Nueva York, julio de 1974, duplicado.
- The Structure of Financial Institutions in Puerto Rico*, Banco de la Reserva Federal de Nueva York, agosto 1974, duplicado.
- Leon Korobow y Michael Jessee, *Suggestions for Financial Changes That May Contribute to Puerto Rico's Economic Development*, Comentarios al Comité de Estudio de las Finanzas de Puerto Rico, Banco de la Reserva Federal de Nueva York, 20 de septiembre de 1974, duplicado.
- Investment and Saving Trends in Puerto Rico: Background to the Current Financial Problems*, Trabajo técnico preparado para el Comité de Estudio de las Finanzas de Puerto Rico, sin fecha (1974) duplicado.
- Banco Gubernamental de Fomento para Puerto Rico*, trabajo preparado para el Comité de Estudio de las Finanzas de Puerto Rico, septiembre 1974, duplicado.
- Banco de la Reserva Federal de Nueva York, *Posibilidades para mejorar las Finanzas de Puerto Rico*, 20 de diciembre de 1974, duplicado.
- Growth Performance of Commonwealth Taxes*, trabajo técnico preparado para el Comité de Estudio de las Finanzas de Puerto Rico, sin fecha (1974), duplicado.
- Fuat Andic y Arthur Mann, *La Reforma Contributiva en Puerto Rico*, trabajo presentado al Comité de Estudio de las Finanzas de Puerto Rico, enero de 1975. (Resumen de Recomendaciones de la Comisión Puertorriqueña para la Reforma Contributiva 1973-74).
- Elliott Platt, *San Juan as International Financial Center*, 26 de septiembre de 1975, 8 pp., duplicado.
- Elliott Platt, *The Availability of Short—and Intermediate—Term Industrial Loans at Commercial Banks in Puerto Rico*, 3 de octubre de 1975, 22 pp. + tablas, duplicado.
- Elliott Platt, *The Availability of Equity Capital in Puerto Rico and the Potential Increment in its Supply that could be Generated by Investment Companies*, 1 de octubre de 1975, 12 pp., duplicado.
- Miguel Echenique, "Aspectos relacionados sobre un Plan de Retiro Complementario del Seguro Social", Banco Gubernamental de Fomento, Memorando fechado 27 de mayo de 1975 (con anexos).

Rita Maldonado, *The Role of the Financial Sector in the Economic Development of Puerto Rico*, Tesis doctoral, Brooklyn, 1968.

John S. De Beers, "A Study of Puerto Rico's Banking System", preparado para el Consejo Financiero de Puerto Rico, febrero 1960.

Puerto Rico Development Group, *Crédito de Consumo en Puerto Rico*, preparado para la Cámara de Comercio de Puerto Rico, enero 1975.

Elliott Platt, *Tax Exemption of Financial Instruments in Puerto Rico*, preparado para el Comité de Estrategia de Desarrollo, octubre 1975.

CAPITULO XII
PROBLEMAS Y OPORTUNIDADES EN
UNA ECONOMIA MUNDIAL CAMBIANTE

CAPITULO XII: PROBLEMAS Y OPORTUNIDADES EN UNA ECONOMIA MUNDIAL CAMBIANTE

1. El patrón del comercio afecta la estructura actual potencial de la industria de muchas formas, y los patrones de comercio a su vez se ven afectados por las relaciones externas, tales como los términos de las relaciones de Estados Unidos y Puerto Rico. Por ejemplo, la política comercial liberal de los Estados Unidos hacia las importaciones de los países en vías de desarrollo que pagan salarios bajos ha sido un factor principal que ha retardado la producción y exportación de las importantes firmas de textiles y de ropa de Puerto Rico. Simultáneamente, los países en desarrollo se benefician de muchas formas al ser miembros de distintas organizaciones internacionales tanto económicas como financieras. Estos hechos subrayan la necesidad de examinar las relaciones económicas y comerciales actuales y potenciales de Puerto Rico con otros países como parte de la estrategia de desarrollo.

Cambios en el Comercio de Estados Unidos y el Comercio Mundial que afectan a Puerto Rico

2. La política y legislación estadounidense, tiende hacia la reducción de las barreras arancelarias y del comercio internacional, y tiende a reemplazar la ayuda exterior proveyendo preferencias de importación y reducción de aranceles a los productos manufacturados y semi-elaborados de países en desarrollo. Los Estados Unidos han de reemplazar las industrias puertorriqueñas amenazadas y enfocar la nueva promoción industrial a otras industrias que no sean de salarios bajos. Sin embargo, Puerto Rico debe librar una batalla intensa en Washington para evitar o limitar las reducciones de las tarifas y cuotas, y de hecho debe procurar que se aumenten temporeramente las barreras comerciales estadounidenses que ofrecen protección a los productos puertorriqueños a fin de ganar tiempo para reestructurar, reemplazar y añadir nuevas industrias.

Participación de Puerto Rico en Organizaciones y Bloques Comerciales Internacionales

3. Habría beneficios tangibles e intangibles de la participación de Puerto Rico en una variedad de organizaciones internacionales. Se concibe que algunas de ellas ayuden a financiar proyectos de desarrollo en Puerto Rico, y otras proveerán oportunidades para realizar

contactos e intercambios de información que tendrán beneficios tanto comerciales como culturales. De acuerdo con análisis preparados para la Comisión de Status, los obstáculos para la participación de Puerto Rico en organizaciones internacionales parecen ser fundamentalmente políticos más bien que legales o constitucionales.

4. La participación en el Banco Mundial (IBRD) sólo está disponible para aquellos estados que también son miembros del Fondo Monetario Internacional (IMF), y la participación en el IMF a su vez, sólo está disponible a miembros de las Naciones Unidas. Similarmente, la participación en el Banco Interamericano (IDB) requiere pertenecer a la Organización de Estados Americanos (OAS). Parecería que Puerto Rico puede unirse a todas estas organizaciones como "estado en desarrollo asociado" si los Estados Unidos ayudan a Puerto Rico a obtener dicha participación. En el caso del Banco Mundial y en el Banco Interamericano podría ser útil para Puerto Rico como fuente de financiamiento para proyectos de desarrollo de infraestructura de gran escala de tipos que podrían ser difíciles de financiar en el mercado de bonos municipales. Más aun, ambas instituciones podrían ser una fuente de experiencia y financiamiento para la preparación de análisis de viabilidad de proyectos de desarrollo. Puerto Rico debe considerar cuidadosamente la participación en las NU y en la OEA y sus organizaciones asociadas con su solicitud de membresía al Banco de Desarrollo del Caribe.
5. La membresía en las NU permitiría a Puerto Rico participar en otras agencias internacionales tales como la Organización de Alimentos y Agricultura (FAO) y la Organización Laboral Internacional (ILO). Aun sin la membresía en las NU, Puerto Rico podría participar en el Programa Mundial de Alimentos de FAO, en el Programa de Desarrollo de la ONU (UNDP), el Comité para el Comercio y Desarrollo de la ONU (UNCTAD) y "UNIDO". Debía haber un análisis sistemático de los posibles costos y beneficios de unirse a estas organizaciones, que el Comité de Estrategia no ha tenido tiempo para hacer.
6. Bajo los términos contenidos en el propuesto Nuevo Pacto de Unión Permanente, la negociación de un acuerdo de comercio por parte de Puerto Rico con cualquier otro país o grupo comercial requeriría legislación congresional. La posibilidad más interesante en este sentido es el Mercado Común del Caribe (CARICOM). Aunque el CARICOM representa un área de mercado relativamente pequeña, los siete estados miembros tienen derecho automático a participar y a vender mercancías libre de impuesto al Mercado Común Europeo (MCE), mientras que los cuatro estados independientes del CARICOM también tienen derecho a solicitar participación en el MCE. Con aprobación del Congreso, Puerto Rico podría establecer un área de comercio libre, con el CARICOM al mismo tiempo que continúa

TABLA XII-1: REGION COMERCIAL DEL CARIBE

(1970, millones de dólares)

Grupo de Mercancías	Exportaciones	Importaciones
Alimentos y animales vivos	1,984.9	1,044.0
Bebidas y tabaco	215.8	166.7
Materias no refinadas, excepto combustibles	690.7	271.4
Combustibles, lubricantes minerales	4,197.5	1,283.6
Aceite vegetal y grasa animal	5.8	69.3
Químicos	384.7	392.3
Manufacturas básicas	366.9	1,944.1
Maquinaria, equipo de transportación	257.2	2,717.9
Bienes manufacturados misceláneos	665.5	845.6
Bienes sin clasificar	11.2	87.5
TOTALES	8,780.4	9,362.4

Países incluidos: Trinidad y Tobago, Jamaica, Guyana, Indias Occidentales Francesas, Barbados, Panamá, Honduras, Guatemala, El Salvador, Venezuela, Nicaragua, Costa Rica, Colombia, República Dominicana, Bahamas, Haití, Antillas Holandesas y Puerto Rico.

Fuente: Naciones Unidas, "Yearbook of International Trade Statistics".

en el área aduanera de Estados Unidos. Esto sería un vehículo para el acceso de Puerto Rico al MCE y simultáneamente un vehículo para el acceso del CARICOM al mercado de Estados Unidos. Esta interesante combinación realzaría a su vez la posibilidad de que San Juan se desarrolle como un centro para el comercio y las finanzas internacionales que se discute más adelante. La posible membresía de Puerto Rico en otros bloques comerciales por ejemplo, el Mercado Común Centroamericano, el Area de Comercio Libre Latinoamericano (LAFTA), el Grupo Andino, parece menos viable ya que en todos estos casos, se requeriría cambios en sus cartas constitucionales. No obstante, deberían llevarse a cabo conversaciones exploratorias, y si se creyese viable, un análisis de los beneficios comerciales potenciales.

San Juan Como Centro Internacional de Comercio y Finanzas

7. Entre 1960 y 1974, el Comercio externo de Puerto Rico (las importaciones y exportaciones combinadas) ha aumentado casi 5 1/2 veces. San Juan está dotada de facilidades de transportación de carga relativamente modernas y eficientes, y la reciente creación de las NAVIERAS presenta oportunidades para una mayor racionalización y modernización del movimiento de bienes. La creación de un Centro Internacional de Comercio en San Juan, que ya ha sido estudiado en forma preliminar, proveería facilidades para agrupar pequeños embarques, para exportar en grupos de furgones y facilidades más eficientes de las que existen ahora, y permitiría dividir de forma similar los lotes de importación. La existencia de tal facilidad, si se prueba viable, sería beneficiosa para los pequeños exportadores puertorriqueños que están ahora restringidos si embarcan en cantidades menores a un lote de "vanes" a destinos múltiples en el Continente. No obstante, la viabilidad económica de una facilidad como ésta depende del volumen, y ahora no parece que sea suficientemente grande, si se limita exclusivamente a embarques a Puerto Rico y de Puerto Rico. De esta forma, las relaciones comerciales con otros países del Caribe, y la participación potencial en el CARICOM están íntimamente relacionadas con la viabilidad de crear el Centro Internacional de Comercio y viceversa. Si el CIC se desarrolla, sería naturalmente, una fuente primaria de crecimiento de empleos en el campo de los servicios.
8. Se recomendó en el Capítulo de Finanzas que Puerto Rico trate de desarrollar en San Juan un centro internacional de finanzas abriendo el negocio de la banca al por mayor a la participación amplia de bancos internacionales, preferiblemente en sociedad con bancos puertorriqueños. Puerto Rico tiene un número de ventajas naturales para un centro internacional financiero. Al estar cerca de Latinoamérica y a la misma vez dentro del área

aduanera de Estados Unidos, Puerto Rico parecería ser un centro potencial natural para las relaciones comerciales entre América Latina y los Estados Unidos, y el bilingüismo sería una ventaja. El desarrollo de la banca internacional iría de mano con la creación del Centro Internacional de Comercio que a su vez está relacionado con la expansión comercial con el CARICOM. El desarrollo del Centro de Comercio y la banca internacional a su vez sería el fundamento de otras industrias de servicios, tales como los seguros. Toda esta área parece muy prometedora, aunque los análisis detallados de viabilidad y las evaluaciones serias que se requieren todavía no se han realizado. Estas se deben completar antes de que comience la preparación de estudios detallados de ingeniería para el establecimiento del CIC. Además, la interrelación descrita arriba sugiere la necesidad de que todo el complejo comercial y financiero se analice sobre una base integrada.

9. Se deben reconsiderar los planes para añadir una zona de comercio libre al CIC en una etapa posterior. Alrededor de 17 de estas zonas se han establecido en varios países, incluyendo una en Mayagüez, con la esperanza de atraer manufactura liviana basada en la importación de componentes libre de impuestos. Con la sola excepción de Colón, Panamá, todas estas zonas han fracasado estando lejos de lograr su propósito original. Mas aun, debido a una variedad de razones descritas más adelante, todo Puerto Rico tiene el potencial de convertirse en una zona de comercio libre en el sentido arriba expuesto, es decir, la manufactura para exportación basada en la importación libre de impuestos de los componentes, y de hecho, ya está sucediendo en alguna medida. Sin duda, esto explica parcialmente el crecimiento industrial decepcionante de la zona de comercio libre de Mayagüez.

Patrones de Comercio y la Estructura de la Industria

10. La sección 9 del propuesto nuevo Pacto de Unión Permanente autorizaría a Puerto Rico, sujeto a la aprobación del Congreso, a establecer, incrementar, reducir o eliminar derechos y cuotas sobre importaciones no estadounidenses con la sola condición de que los procedimientos se estableciesen para evitar embarque de Puerto Rico al Continente y viceversa. No obstante, la transferencia de Estados Unidos a Puerto Rico de la autoridad sobre los derechos y cuotas externas no modificará las obligaciones internacionales de Puerto Rico bajo el Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio (GATT) y bajo más de 100 tratados bilaterales de Amistad, Comercio y Navegación (FCN) que requieren tratamiento de nación más favorecida, aunque se hacen excepciones para signatarios que entran en los Grupos Comerciales. Así, Puerto Rico podría reducir las barreras comerciales a todos los países o

podrá reducir las barreras discriminadamente a socios del Grupo Comercial, pero no podrá reducir discriminadamente las barreras comerciales bilateralmente. Puerto Rico podrá implementar aumentos en las barreras comerciales externas sólo si los Estados Unidos solicitasen y obtuviesen una renuncia del GATT, que requiere el voto de dos terceras partes de los miembros. Además, las reglas del GATT requerirían que Puerto Rico o Estados Unidos o ambos compensasen a los miembros que fuesen perjudicados por la imposición o aumento de las tarifas, o por la imposición o reducción de cuotas. A pesar de las limitaciones, Puerto Rico tendrá algunas posibilidades interesantes bajo los cambios propuestos. Por ejemplo, las reducciones en tarifas se podrían usar para reducir los costos de materias primas y productos intermedios cuando los abastecedores extranjeros sean más baratos que los estadounidenses. Los aumentos en tarifas para proteger a los productos locales de la competencia de fuentes no norteamericanas parecería ser mucho más difícil, e irán contra el interés de Puerto Rico en desarrollar el comercio con CARICOM.

11. Puerto Rico ha solicitado a través del Comité Ad Hoc la autoridad para importar y re-exportar libre de impuestos a los Estados Unidos a condiciones de que 35 por ciento del valor se añada en Puerto Rico. Los territorios de Estados Unidos ya tienen esta autoridad, y no parece haber mayor dificultad en obtenerla para Puerto Rico. Bajo este arreglo, Puerto Rico sería un lugar atractivo para el ensamblaje de productos manufacturados de componentes importados dirigidos al mercado de Estados Unidos. Hasta la autorización oficial, Puerto Rico podría lograr más o menos lo mismo reembolsando los derechos sobre componentes importados que revierten al Departamento de Hacienda de Puerto Rico.
12. Según se sugirió en otro lugar de este informe, Puerto Rico también debe explorar las oportunidades existentes para el desarrollo de proyectos industriales que elaboren productos multinacionales basados en el ensamblaje en el exterior de componentes puertorriqueños (por ejemplo, vestidos basados en textiles puertorriqueños, enseres basados en componentes puertorriqueños) para la reimportación a los Estados Unidos con derechos pagados sólo sobre el valor añadido en el exterior. Bajo este arreglo, las etapas intensivas en mano de obra que son cada vez más caras en Puerto Rico se podrían realizar en el exterior, en países de mano de obra barata, mientras que la manufactura de componentes menos sensitivos a los salarios se podrían quedar en Puerto Rico. Este es el arreglo bajo el cual numerosas fábricas de salarios bajos han surgido en la frontera de México con los Estados Unidos, que han permitido que se retengan en los Estados Unidos muchos empleos manufactureros que se hubiesen perdido si todas las etapas de la manufactura se hubiesen transferido al extranjero.

CAPITULO XII: PROBLEMAS Y OPORTUNIDADES EN UNA ECONOMIA MUNDIAL CAMBIANTE

(Bibliografía Escogida)

- Donald Allan, "*International Relations, Trade, and Related Factors Affecting Development Strategy*", preparado para el Comité de Estrategia para el Desarrollo, octubre de 1975.
- W. Michael Reisman, "*Puerto Rico and the International Process*", preparado para la Comisión de Status, enero de 1975.
- Abraham Chayes, Ralph L. Dessen y Daniel R. Thompson: "*A Separate Regime of Tariffs and Trade for Puerto Rico*", preparado para la Comisión de Status, enero de 1975.
- Phillip A. Lacovara, "*Memorandum of Law on the Authority of the Commonwealth of Puerto Rico under the United States Constitution to Join International Organizations and to Enter into International Agreements*", preparado para la Comisión de Status, junio de 1975.
- S.M. Padilla and Associates, "*International Trade Center*", Informe preliminar preparado para el Departamento de Comercio del Estado Libre Asociado y la Compañía de Fomento Comercial, abril de 1975.
- H. B. Thorelli, "*International Marketing Strategy*", Penguin Books, 1973.
- Elliott Platt, "*San Juan as International Financial Center*", preparado para el Comité de Estrategia para el Desarrollo, septiembre de 1975.
- Olben Delgado Méndez, "*El Comercio Exterior de Puerto Rico: Sus potencialidades y limitaciones*", preparado para el Comité de Estrategia para el Desarrollo, noviembre 1975.
- Elliott Platt, "*International Trade Center*", memorando de octubre de 1975.