

TESIS DE LA UNIVERSIDAD
DE ZARAGOZA

2025 201

Dahil Colón Arbelo

Crisis estructural en Puerto Rico. Una mirada desde el Institucionalismo Económico

Director/es
Pérez Calle, Begoña
Trincado Aznar, Estrella

<http://zaguan.unizar.es/collection/Tesis>

ISSN 2254-7606



Prensas de la Universidad
Universidad Zaragoza



Universidad de Zaragoza
Servicio de Publicaciones

ISSN 2254-7606

Tesis Doctoral

CRISIS ESTRUCTURAL EN PUERTO RICO. UNA MIRADA DESDE EL INSTITUCIONALISMO ECONÓMICO

Autor

Dahil Colón Arbelo

Director/es

Pérez Calle, Begoña
Trincado Aznar, Estrella

UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA
Escuela de Doctorado

Programa de Doctorado en Economía

2025



Tesis Doctoral

Crisis estructural en Puerto Rico. Una mirada desde el
Institucionalismo Económico

Autora

Dahil Rebeca Colón Arbelo

Directoras

Begoña Pérez Calle
Estrella Trincado Aznar

Facultad de Economía y Empresa
2025

Resumen

Esta tesis doctoral examina el impacto de un marco institucional dependiente que, históricamente, ha fomentado una economía de enclave en Puerto Rico y sus consecuencias para el desarrollo económico de la isla. Se argumenta que las instituciones gubernamentales locales, de carácter extractivista y formadas por la realidad colonial, han operado bajo una dependencia estructural de fondos externos provenientes de Estados Unidos. Este esquema ha inmortalizado unas prácticas económicas que se basan en privilegios fiscales y exenciones contributivas, diseñado para atraer inversión ausentista, principalmente estadounidense, que explota los incentivos fiscales mientras contribuye a la creación y expansión de enclaves económicos.

En el análisis, se emplearon las teorías del institucionalismo económico y el modelo del economista Alberto Abadie (2010), específicamente el método de control sintético, para evaluar el impacto de las políticas económicas en el desarrollo de Puerto Rico. Esta técnica permite construir un contrafactual sintético a partir de una unidad de control que simula un escenario hipotético en el cual la unidad tratada no recibe una intervención específica, proporcionando así una estimación precisa del efecto causal. En este contexto, el modelo se aplica para evaluar las consecuencias económicas de la Sección 936 del Código de Rentas Internas de los Estados Unidos, una política que incentivó la inversión norteamericana en la Isla mediante exenciones contributivas. A través de este enfoque econométrico, se estiman los efectos de esta intervención en comparación con un escenario alternativo sin dicha política.

La tesis demuestra que, si bien la estrategia económica basada en enclaves generó períodos de crecimiento económico aparente, no logró garantizar un desarrollo económico sostenible. Por el contrario, esta táctica profundizó un círculo vicioso en el cual la dependencia institucional y económica alimentó la creación de nuevas formas de enclaves, debilitando el andamiaje institucional puertorriqueño y limitando las capacidades estructurales necesarias para un desarrollo autónomo. Este fenómeno se traduce en un sistema económico vulnerable, incapaz de generar beneficios duraderos para la población local que, a su vez, perpetúan dinámicas de dependencia y desigualdad.

Asimismo, se examina el impacto de las instituciones extractivas en el contexto histórico y político de Puerto Rico, explorando cómo la subordinación a los intereses de los Estados Unidos ha restringido las posibilidades de implementar un modelo económico que promueva un verdadero desarrollo. Mediante el análisis de datos macroeconómicos y la construcción de un escenario contrafactual, se concluye que una implementación más efectiva de políticas como la Sección 936 podría haber favorecido un desarrollo económico más equilibrado, disminuyendo la dependencia de incentivos externos y fomentando un crecimiento sostenido basado en las capacidades internas de la isla.

Palabras clave: Puerto Rico, Instituciones extractivas, enclaves, incentivos fiscales y desarrollo económico.

Índice

Dedicatoria	15
Agradecimientos	17
Introducción.....	22
Objetivos.....	24
Hipótesis general	28
Hipótesis específica	30
Justificación	33
Estructura expositiva de la investigación	34
Capítulo 1: Marco Teórico	43
1.1 Desarrollo e Instituciones.....	43
1.2 Pensamiento Institucionalista.....	52
1.3 Instituciones e Historia Económica	58
1.4 Dependencia de senda y encapsulamiento ceremonial.....	60
1.4.1 Instituciones inclusivas e instituciones extractivas.....	69
1.4.2 Desarrollo, Innovación, Destrucción Creativa e Improductividad.....	70
1.4.3 Instituciones extractivas: el enclave.....	74
1.5 Modelo económico más instituciones	77

Capítulo 2: Un archipiélago histórico colonial entre dos metrópolis: Puerto Rico bajo España y Estados Unidos	83
2.1 Introducción al caso de Puerto Rico: un poco de gimnasia literaria para adiestrar la mirada	83
2.1.2 Fijando algunos rasgos de la economía de Puerto Rico desde su literatura.....	87
2.2 Pobreza, dependencia e instituciones bajo el colonialismo español: Una breve mirada	98
2.3 Hacia una nueva reconfiguración económico-institucional bajo el colonialismo estadounidense: de la Guerra Hispanoamericana al gobierno de Rexford G. Tugwell	111
2.4 Ley Foraker	117
2.5 Ley Jones.....	121
2.6 Planes Económicos Frustrados	125
2.7 El Gobierno de Rexford Guy Tugwell en Puerto Rico	130
Capítulo 3: La modernización socioeconómica y la insistencia de enclaves.....	135
3.1 Cambios políticos y demográficos	135
3.2 Manos a la Obra	148
3.3 La década de los 1970: entre incentivos y transferencias.....	157
3.4 El enclave producido por el código de Rentas Internas federal 936	172
Capítulo 4: El largo siglo XX puertorriqueño	197
3.2 Puerto Rico en el siglo XXI	198

4.3 Políticas Neoliberales: La Ley 7- 2008, La medicina a amarga	203
4.4 El éxodo puertorriqueño: cambios demográficos y su influencia	206
4.4.1 Evolución de las Pirámides Poblacionales en Puerto Rico.....	218
4.5 Desempleo.....	233
4.6 La dependencia de los fondos federales.....	238
Capítulo 5: Reformas y retrocesos.....	247
5.1 Estancamiento económico isleño.....	247
5.2 La manifestación del colonialismo: la Junta de Supervisión Fiscal	261
5.3 Educación, cierre de escuelas y pobreza en Puerto Rico.....	272
5.4 Reforma Laboral de 2017	288
5.5 El caso puertorriqueño	296
5.6: Un enfoque sintético de Puerto Rico.....	299
Capítulo 6: Del Refugio Fiscal a la Encrucijada del Estatus Político	323
6.1 Del enclave industrial al enclave de gente	323
6.2 El debate permanente en torno al estatus de Puerto Rico.....	341
6.3 Estudios posteriores al proyecto S.712.....	347
Conclusiones.....	355
Referencias bibliográficas	375

Índice de tablas

Tabla 1 Proporción de la tierra dedicada al azúcar, café y a todos los productos agrícolas de exportación, 1830, 1862 y 1899.....	104
Tabla 2 Población de Puerto Rico, años seleccionado del 1765-1899	105
Tabla 3 Población de negros esclavos XIX	110
Tabla 4 Valor de las exportaciones principales en años escogidos 1901 a 1930	116
Tabla 5 Exportaciones e importaciones de los Estados Unidos: años seleccionado 1905-1930	124
Tabla 6 Crecimiento anual promedio del PNB nominal y PNB real.....	151
Tabla 7 Estado de Situación de la economía de Puerto Rico al 30 de junio de 1960 .	156
Tabla 8 Estado de situación económica de Puerto Rico al 30 de junio 1970	160
Tabla 9 Transferencias federales a Puerto Rico	162
Tabla 10 Porcentaje de la población que recibió el PAN.....	164
Tabla 11 Tasa de Desempleo de Puerto Rico.....	171
Tabla 12 Tasa de Participación Laboral de Puerto Rico	172
Tabla 13 Depósitos en Bancos Comerciales Puertorriqueños (millones de dólares) ..	175
Tabla 14 Deuda Pública y Producto Nacional Bruto	187
Tabla 15 Ingreso per Cápita: Puerto Rico, Corea del Sur, Taiwán, México y Brasil, 1955- 1989	190
Tabla 16 Tasa de crecimiento promedio anual del Producto Interno Bruto Real per Cápita: Puerto Rico, Corea del Sur, Taiwán, México y Brasil, 1955-1989.....	190
Tabla 17 Etapas de Transferencia Económica.....	195
Tabla 18 Tasa de Ahorro Personal	196

Tabla 19 Resultados del Censo 2000, comparación entre Estados Unidos y Puerto Rico en %	198
Tabla 20 Población por grupos de edad y sexo de Puerto Rico en Censos Decenales: 1990	226
Tabla 21 Población por grupos de edad y sexo de Puerto Rico en Censos Decenales: 2000	226
Tabla 22 Población por grupos de edad y sexo de Puerto Rico en Censos Decenales: 2010	227
Tabla 23 Población por grupos de edad y sexo de Puerto Rico en Censos Decenales: 2020	227
Tabla 24 Población de 65 años o más desde 1950. Años seleccionados.....	228
Tabla 25 Transferencias entre Puerto Rico y el Gobierno Federal estadounidense, gobierno estatal y otros no residentes.....	240
Tabla 26 Estadísticas Económicas Seleccionadas de Puerto Rico.....	248
Tabla 27 Comparación de los Informes de la Reserva Federal del Banco de Nueva York 2012 y 2014.	258
Tabla 28 Merma en los puestos ocupados en el gobierno puertorriqueño. Años seleccionados.	265
Tabla 29 Tasa de cierres de escuelas más altas en áreas metropolitanas	277
Tabla 30 Encuesta de la Comunidad 2015-2019	284
Tabla 31 Nivel de pobreza por género y municipio para 2016 al 2020.	286
Tabla 32 Estadística descriptiva de las variables utilizadas en el control sintético	306

Tabla 33 Estadística descriptiva de Puerto Rico, Singapur e Irlanda en el conjunto de variables	308
Tabla 34 Balance de las covariables: Comparación entre la Unidad Tratada y la Unidad Sintética	312

Índice de figuras

Figura 1 Dialelo dependiente puertorriqueño	32
Figura 2 Metas de crecimiento en la evolución del enfoque del desarrollo	43
Figura 3 Modelo de Harord-Domar	45
Figura 4 Proceso de Acumulación de capital en la evolución del enfoque del desarrollo	46
Figura 5 Retrato de Juan Pantaleón Avilés	93
Figura 6 Mapa comparativo con las líneas ferroviarias de Puerto Rico en 1953 y 2024.	107
Figura 7 Exportaciones hacia los Estados Unidos desde Puerto Rico 1900-1910.....	112
Figura 8 Evolución demográfica de puertorriqueños en Puerto Rico y los Estados Unidos	146
Figura 9 Cambio porcentual poblacional de Puerto Rico años seleccionados 1910 – 2010	147
Figura 10 Tasa de crecimiento población en Puerto Rico 1910-2010.....	148
Figura 11Transferencias del Gobierno Federal como % de las transferencias unilaterales.....	167
Figura 12 Producción Directa Manufactura a precios constantes de 1982 y 1987 año fiscal	177
Figura 13 PNB y PIB de Puerto Rico 1970- 2000 en millones de dólares corrientes ..	180
Figura 14 Riquezas acumuladas y Patrimonio Nacional. Años seleccionados (millones de dólares a precios corrientes)	184
Figura 15 Tasa de Crecimiento de la Industria Manufacturera en Puerto Rico	193
Figura 16 Matrícula de estudiantes de la Universidad de Puerto Rico	205

Figura 17 Población puertorriqueña y su cambio porcentual años seleccionados	208
Figura 18 Total de Población en Puerto Rico años seleccionados 2010-2020	208
Figura 19 Puertorriqueños viviendo en Puerto Rico y Estados Unidos años seleccionados: 2010-2018	209
Figura 20 Promedio de salario anual en miles: Estados Unidos y Puerto Rico, 2010-2018	212
Figura 21Promedio de salario anual en miles: Estados Unidos y Puerto Rico, 2022..	213
Figura 22 Porciento de emigrantes por género desde 2005 a 2015.	213
Figura 23 Emigración neta de Puerto Rico hacia los Estados Unidos por grado de escolaridad (Población de 25 años o más)	215
Figura 24 Emigración neta de Puerto Rico hacia los Estados Unidos por grupo de edad	216
Figura 25 Tasa de nacimientos y mortalidad en Puerto Rico 1950-2020 (Años seleccionados por cada 1,000 habitantes)	217
Figura 26 Tasa de nacimiento, mortalidad y aumento natural en Puerto Rico: 2010-2021 (por cada 1,000 habitantes)	217
Figura 27Pirámide Poblacional de Puerto Rico en 1950.....	219
Figura 28 Pirámide Poblacional de Puerto Rico en 1960.....	220
Figura 29 Pirámide Poblacional de Puerto Rico en 1970.....	221
Figura 30 Pirámide Poblacional de Puerto Rico en 1980.....	221
Figura 31Pirámide Poblacional de Puerto Rico en 1990.....	222
Figura 32 Pirámide Poblacional de Puerto Rico en 2000.....	222
Figura 33 Pirámide Poblacional de Puerto Rico en 2010.....	223

Figura 34 Pirámide Poblacional de Puerto Rico en 2020	223
Figura 35 Población puertorriqueña viviendo en los Estados Unidos en 2020.....	230
Figura 36 Nacimiento de población puertorriqueña en los Estados Unidos en 2021..	230
Figura 37 Tasa de Desempleo en Puerto Rico años seleccionados	234
Figura 38 Tasa de Empleo de América Latina 2017, Total (% del total de la población mayor de 15 años)	236
Figura 39 Tasa de Participación laboral en Puerto Rico años seleccionados	237
Figura 40 Transferencias Federales Devengadas Netas Puerto Rico, años fiscales 2015 -2019	241
Figura 41 Transferencias Federales Netas, Total Puerto Rico, Años fiscales 2015- 2019	241
Figura 42 Transferencias y Aportaciones Federales Recibidas Puerto Rico, Años Fiscales 2010- 2019	242
Figura 43 Crecimiento porcentual del Producto Bruto a precios constantes en Puerto Rico desde 2005 2020	250
Figura 44 Puerto Rico: Contribuciones al cambio porcentual del PIB real, 2020	251
Figura 45 Puerto Rico: Contribuciones al cambio porcentual del PIB real, 2021	252
Figura 46 Deuda pública de Puerto Rico.....	255
Figura 47 Aumento de la deuda pública en las distintas administraciones años fiscales 1949-2013* (\$ miles de millones).....	256
Figura 48 Comparación de Salarios en dólares de 2017 (Anual): funcionarios Públicos de Puerto Rico y otros.....	266

Figura 49 Consultores por servicios prestados en el proceso de quiebra en Puerto Rico en millones	270
Figura 50 Presupuesto de la Universidad de Puerto Rico años seleccionados	270
Figura 51 Dialelo dependiente puertorriqueños a través de la Junta de Supervisión Fiscal.....	272
Figura 52 Número de escuelas públicas en Puerto Rico, años seleccionados 2006-2016	277
Figura 53 Tasa de pobreza en Puerto Rico 2005-2018.....	283
Figura 54 Comparación del crecimiento económico de Puerto Rico y Puerto Rico Sintético	313
Figura 55 Ganancias Adicionales en Puerto Rico si la isla emite legislación local bajo la regla del impuesto mínimo nacional calificado	336
Figura 56 Ganancias adicionales en otras jurisdicciones si Puerto Rico no emite legislación local bajo la regla del impuesto mínimo nacional calificado.....	337
Figura 57 Ingresos totales de corporaciones foráneas (millones)	337
Figura 58 Beneficios antes de impuestos de corporaciones foráneas (millones).....	338
Figura 59 Impuestos devengados por corporaciones foráneas (millones)	338
Figura 60 Comparación entre Puerto Rico y Estado Unidos	348
Figura 61Comparación de los ingresos familiares del año 2011	349
Figura 62 Impactos al Gobierno de los Estados Unidos de concederle la estadidad a Puerto Rico (en millones) en el Informe del GAO.	349
Figura 63 Tasas Porcentuales Promedio de Crecimiento Anual por Década del PIB per Cápita en dólares	351

Dedicatoria

Dedico este trabajo a mis padres, Luis y Rebeca, cuyo amor incondicional, compromiso firme, oraciones constantes y sacrificios diarios, me brindaron la oportunidad de llegar hasta donde estoy hoy. A mi hermana, Delanie R. Colón, cuya lucha incansable ha sido el motor que me impulsó a seguir adelante en los momentos más oscuros y difíciles.

A mi compañero de vida, Rafael Rodríguez, quien llegó en el momento más inesperado y se convirtió en una pieza fundamental en este rompecabezas tan complejo de una isla que se desmorona. Las palabras nunca serán suficientes para expresar lo que significas para mí.

Y a mi amigo, mentor y maestro, Francisco Catalá Oliveras. Tu pasión por la disciplina económica y por Puerto Rico es una fuente constante de inspiración. Sembraste en mí la semilla de la curiosidad y, sin saberlo, orientaste mi camino hacia la creatividad académica, alentándome a seguir esa lucha interminable por el conocimiento y el cambio.

Si el camino que, como yo he mostrado, conduce hacia arriba parece muy difícil, puede, no obstante, ser hallado. En verdad debe ser difícil, puesto que raras veces es descubierto; pues si la salvación se encontrara al alcance de la mano y pudiera ser descubierta sin gran esfuerzo ¿cómo sería posible que caso todos lo hayan desdeñado? Mas todas las cosas nobles son tan difíciles como raras.

- Baruch de Spinoza, *Ética demostrada según el orden geométrico*

Agradecimientos

Spinoza sugiere que los caminos hacia la verdad, el entendimiento profundo y el verdadero bienestar son arduos, y es esa dificultad, la que lleva a muchos a rechazarlos. El conocimiento, la sabiduría y la salvación exigen esfuerzo, disciplina y un espíritu inquebrantable quepersevere a pesar de las adversidades. Es precisamente en este contexto de búsqueda de la verdad, que culmina en esta tesis doctoral, donde las palabras se quedan cortas para expresar mi gratitud. A mi familia, amigos, profesores, colegas y estudiantes, gracias por su apoyo incondicional.

Quiero extender un agradecimiento especial a las directoras de este proyecto, Begoña Pérez Calle y Estrella Trincado Aznar. Mujeres imprescindibles, como diría Bertolt Brecht, gracias por su paciencia, perseverancia y por acompañarme en este camino sin abandonarme jamás. Como escribió Cortázar, "Las palabras nunca alcanzan cuando lo que hay que decir desborda el alma". Y ustedes, sin duda, desbordan la mía. Gracias infinitas.

A mis padres, cuya amorosa presencia trasciende cualquier límite o frontera. ¿Qué hubiera sido de mí sin ustedes? ¿En qué rincón habría quedado atrapada, sin su aliento y su fe inquebrantable? Gracias por permitirme crecer a mi propio ritmo, por ser la constante que me impulsó hacia la vida cuando las dudas amenazaban con desplazarme y las adversidades, tanto internas como externas, parecían diluir cualquier traza de propósito. Sus ideas, actos, plegarias, y esos abrazos que eran más que un refugio, fueron el sostén invisible que me permitió afrontar lo incierto con una fuerza renovada. Eran, en su esencia, como un elixir que revitalizaba mi alma cuando el miedo se cernía sobre mí y el caos parecía disolverme.

Gracias totales a Francisco A. Catalá Oliveras, mentor y maestro. Gracias por las enriquecedoras reuniones llenas de ideas, libros, referencias ¡y hasta alimentos!, todas acompañadas con agua de coco. Gracias por tu constante preocupación por mi bienestar y por creer en mí incondicionalmente. El impacto de tu trabajo en mi desarrollo es inmenso, aunque las palabras no alcancen para expresarlo. Gracias también a Dámaris Colón por que fue pieza clave en el Máster de Economía que fue la razón principal que me llevó al intenso proceso del doctorado. Las gracias se quedan corta con el sustento que me diste.

Me siento muy agradecida por contar con compañeros y mentores que sin lugar a duda siempre estuvieron presente, pero se hicieron incondicional en los últimos meses; Gabriel Alemán y José J. Rodríguez Vázquez alias Pito. Gabo, gracias por darme la oportunidad de regresar a la *tierra prometida* y por ser la mano amiga en el momento más crucial de este sendero. Estas gracias también son extendidas a Coral García, porque sin su apoyo tampoco hubiese sobrevivido. Pito, ¿cómo agradecerte?

Tu tiempo, generosamente dedicado, fue la brújula que me guió cuando las dudas oscurecían el horizonte. En cada corrección, en cada sugerencia, no sólo vi la mejora de un texto, sino la manifestación de tu mirada atenta y comprometida, una mirada que entendía no sólo lo que el papel decía, sino lo que el corazón intentaba ocultar. La mirada que siempre tuviste con los estudiantes de Iberoamérica. Gracias infinitas.

A los compañeros, Carlos Altagracia, Juan Mercado, Vanessa Mora, Elba García, Luis González y Rebeca Franqui, mis profesores, compañeros de trabajo y que hoy puedo llamar amigos. Sus abrazos, motivaciones, cuestionamientos y cafés nunca faltaron, estoy con ustedes eternamente agradecida. A Nelson E. Vera, contigo empecé este trabajo, gracias por esas ideas y por apostar a mí.

Mi familia, mis tíos, tíos, primas y Nancy Gutiérrez, muchas gracias por las intensas oraciones. Deseo agradecer también a mis estudiantes, Caleb, Xian, Carlos, Ángel, Dylsa y Alondra. Sus inquietudes fueron el faro en estas últimas semanas. Por esa misma línea a mis amistades más cercanas, Franklin Kline, Jaime Rivera, Roberto Avilés, Miguel Rosario, Alejandra Quiles, Vivian Hernández y Carla Gil. Gracias por estar y comprender mi ausencia. Los amo con todo mi corazón.

A Edwin Irizarry Mora y al Comité Personal de Economía de la Universidad de Puerto Rico en Mayagüez. Edwin, te agradezco profundamente, no solo por extenderme la mano en un momento decisivo, sino por transformar el curso de mi vida. Fue en ese diálogo, en ese desafío a mis propios límites, donde encontré la motivación que me impulsó a dar el paso hacia la consecución de un sueño que, hasta entonces, parecía inalcanzable. Todos los días doy gracias, especialmente cuando entro al Aula. Igualmente, quiero expresar mi sincero agradecimiento a Jeffry Valentín, José Alameda

y Eduardo Kicinski, quienes no solo me brindaron la oportunidad de formar parte del Departamento de Economía, sino que también depositaron en mí una confianza que me permitió crecer tanto intelectual como personalmente. Su apoyo, ha sido crucial para mantenerme en el camino, especialmente en los momentos en que la incertidumbre parecía eclipsar el horizonte.

A mi Rafael Rodríguez. Gracias por sostenerme, por ser la brújula que ha orientado mi norte y por ser mi cómplice en esta vida tan impredecible. La culminación de esta tesis ha sido gracias a este acompañamiento que se dio, sin buscármelo, lo mejor que me ha pasado. No sé si alguna vez lograré devolverte lo que has hecho por mí, si mis gestos, tan limitados, podrán reflejar siquiera una fracción del amor y la paciencia que me has entregado. Pero sé, con la certeza de lo vivido, que en tu presencia hallé un seguridad y paz, un espacio donde mi alma se reconoce, se acepta y se reinventa una y otra vez. También a nuestros peludos felinos, Berlioz y Keynes sobre todo el recuerdo de Bagheera. Sin ellos saberlo, aportaron y me avisaban cuando tenía que pararme del asiento o darle descanso a la lectura. Gracias Rafael por adoptarlos y ayudarlos en sus necesidades.

Y, por último, y no menos importante, a Elizabeth Martínez Vega. Gracias por tu espacio y por guiarme en el largo camino a conocerme. Tu paciencia y sabiduría me han permitido enfrentarme a mis sombras y monstruos, pero sobre todo a descubrir, con valentía, las profundidades de mi ser. Queda camino por recorrer. Finalizo este proyecto gracias a ello.

El propósito que le guiaba no era imposible, aunque sí sobrenatural. Quería soñar un hombre; quería soñarlo con integridad minuciosa e imponerlo a la realidad. Ese proyecto mágico habría agotado el espacio interno de su alma; si alguien le hubiera preguntado su propio nombre o cualquier rasgo de su vida anterior no había acertado a responder.

-Jorge Luis Borges, *Las ruinas circulares*.

Los hombres hacen su propia historia, pero no la hacen a su libre arbitrio, bajo circunstancias elegidas por ellos mismos, sino bajo aquellas circunstancias con que se encuentran directamente, que existen y les han sido legadas por el pasado. La tradición de todas las generaciones muestra opriñe como una pesadilla el cerebro de los vivos

-Karl Marx, *Dieciocho brumario*

Una constitución democrática que no se apoye sobre instituciones democráticas en sus detalles, sino que se limite al gobierno central, no sólo no es libertad política, sino que con frecuencia crea un espíritu que es precisamente el opuesto, llevando hasta las capas más bajas de la sociedad el deseo y la ambición de dominio político.

-John Stuart Mill, *Consideraciones sobre el gobierno representativo*

When the capital development of a country becomes a by-product if the activities of a casino, the job is likely to be ill-done

-John M. Keynes, *The general theory of employment, interest and money*

Estamos consagrados históricamente a la historia, a la construcción paciente de discursos sobre discursos, a la tarea de oír lo que ya ha sido dicho.

-Michel Foucault, *El nacimiento de la clínica*.

El mundo ha tardado en percatarse de que este año estamos viviendo en la sombra de una de las mayores catástrofes económicas de la historia moderna. Pero ahora que el hombre de la calle se ha dado cuenta de lo que está pasando, sin conocer ni el cómo ni el porqué, se siente abrumado por unos temores exagerados; en cambio, previamente, cuando comenzaban a aparecer los motivos de preocupación, no experimentó lo que hubiera sido una inquietud razonable.

-John M. Keynes, *Ensayos de persuasión*

Introducción

Puerto Rico es un archipiélago conformado por la isla principal, que posee ese nombre, y las islas menores de Vieques, Culebra, Mona, Monito, Desecheo y Caja de Muerto. Su extensión territorial es de 13.791 km² y está situado geográficamente entre el Océano Atlántico y el Mar Caribe, al este de la República Dominicana y al oeste de las Antillas Menores. Su población gira en torno a los 3.2 millones de habitantes y genera un Producto Interno Bruto (PIB) que alcanza los 113 mil millones de dólares (Banco Mundial, 2022). La isla, de ahora en adelante utilizaremos el singular para referirnos al archipiélago, era una antigua colonia española que, junto a Cuba y Filipinas, se perdió con la derrota de España en la Guerra Hispanoamericana de 1898.

A partir de entonces, pasó a ser posesión de Estados Unidos, país en cuyo ordenamiento jurídico es considerada hasta el día de hoy como un territorio no incorporado, es decir, un territorio adquirido en el Tratado de París de 1899 que se convirtió en una posesión del Estado norteamericano, pero no como territorio que habría de convertirse en un futuro en uno de los Estados de la unión estadounidense.

Luego de dos años de gobierno militar (1898-1900), Puerto Rico ha tenido tres cartas orgánicas de gobierno: el Acta Foraker (1900), el Acta Jones (1917) y el actual régimen jurídico-político que pasó a conocerse desde 1952 como el Estado Libre Asociado de Puerto Rico o *Commonwealth of Puerto Rico* (Trías Monge, 1981; Gould, 1969). Han transcurrido 124 años, pero ninguno de estos ordenamientos jurídicos ha alterado su condición de territorio no incorporado o posesión colonial de los Estados Unidos. Amparados en su Constitución, el Congreso norteamericano posee pleno poder soberano “para disponer de y formular todas las reglas y reglamentos necesarios relacionados con el territorio u otra propiedad que pertenezca a los Estados Unidos” (Constitución de Estados Unidos, Art. IV, Sec. 3, cl. 2). En 1917, puertorriqueños recibieron la ciudadanía estadounidense y con ello la capacidad de entrar libremente al territorio continental estatal y ya allí poder ejercer plenos derechos políticos. Hacemos la salvedad porque los ciudadanos estadounidenses que viven en Puerto Rico, lo que incluye a todos los puertorriqueños, no pueden votar por el presidente de los Estados Unidos y su representación en el Congreso de ese país se limita a un Comisionado Residente en la Cámara de Representantes que tiene voz, pero no tiene voto, en ese cuerpo legislativo. Esto significa que el estatus político de la isla limita los derechos ciudadanos de sus residentes. Sin embargo, no sucede lo mismo en términos

económicos. Puerto Rico, al igual que el resto de los cincuenta estados, es una región económicamente dolarizada que pertenece al mercado común de la Unión Americana. Pese a esto, o quizás por ello, la mayoría de los puertorriqueños se piensan como una comunidad nacional con una historia y una personalidad que los distingue de los estadounidenses, al mismo tiempo que, no pocos, defienden como futuro político conservar las relaciones políticas con los Estados Unidos y hasta incorporar a la isla como estado de la unión.

Objetivos

Esta tesis tiene como objetivo analizar y evaluar el impacto en un país colonial de un marco institucional dependiente que históricamente ha promovido la economía de enclave, esto es, qué consecuencias ha tenido su condición política en su dinámica económica. Se enfatiza cómo, por su naturaleza colonial, a lo largo del tiempo las instituciones gubernamentales puertorriqueñas han dependido de fondos externos provenientes de las metrópolis de turno para su mantenimiento. A su vez, dichas instituciones han implementado un modelo económico fundado en privilegios fiscales y exenciones contributivas que han extendido la dependencia de las empresas metropolitanas que buscan capturar esos incentivos, lo que favorece la formación de los enclaves. Al estudiar los datos macroeconómicos de la isla se corrobora que, si bien por momentos este modelo ha gozado de un aparente éxito, en términos generales ha sido incapaz de asegurar un desarrollo económico sostenido. Se instaura así un círculo vicioso donde la suma entre dependencia (pública y privada) y economía de enclave atrofian el andamiaje institucional puertorriqueño, socavando su base estructural y sus

posibilidades para el desarrollo económico, y estos a su vez refuerzan la dependencia institucional y la aparición de nuevas formas de enclaves.

Para alcanzar nuestros objetivos la investigación se articula alrededor de los siguientes ejes:

1. Se propone un acercamiento desde el marco teórico que promueve la escuela de pensamiento económico institucionalista y neoinstitucionalista. Para éstos, una comprensión completa de las prácticas económicas requiere tomar en cuenta elementos más amplios que el económico. Entre estos sobresalen el contexto histórico, político, social, cultural, e incluso psicológico, en el cual se formulan leyes, normas y reglamentos que rigen dichas prácticas económicas. Por ello, consideramos que tal enfoque permite hacer un análisis más exhaustivo, pues hace posible dirigir la investigación hacia las causas sistémicas del problema abordado y evita miradas parciales que afectan la comprensión de los procesos económicos. Como en otros casos, en esta ocasión el puertorriqueño, el estudio económico de una sociedad, con una historia y una cultura particular, no puede llevarse a cabo a profundidad si se descuida la complejidad de su evolución histórico-social.
2. Para los institucionalistas la historia es importante. Esto explica por qué en esta investigación se repasa la historia económica de Puerto Rico dividiéndola en dos grandes períodos: el dominio colonial español (1508-1898) y el dominio colonial estadounidense (1898-hasta el presente). Con esta división temporal se pone de manifiesto que la isla nunca ha constituido un Estado propio, independiente de un poder externo, y se considera que siglos de dominación colonial han

moldeado sus instituciones económicas y políticas, y sus formas de vida sociocultural.

3. Puerto Rico ha dependido de sus metrópolis para su mantenimiento institucional.

La colonia, primero gobernada por España y luego por los Estados Unidos, ha necesitado de algún tipo de asistencialismo económico en forma de transferencias monetarias directas y/o indirectas para sostenerse social y administrativamente. Esto ha degenerado en un sistema socioeconómico y gubernamental dependiente que ha tenido como resultado la evidente subordinación sociopolítica, pero también un pobre control y diversificación de la producción que conducen al aplazamiento del desarrollo económico.

4. En Puerto Rico, la falta de control y diversificación productiva históricamente ha adquirido la forma del enclave económico dominado por el capital y el mercado metropolitano, sobre todo a partir de los siglos XX y XXI bajo la dominación estadounidense. Su dinámica económica en estos dos últimos siglos ha transcurrido desde el monocultivo azucarero, pasando por la industria ligera del textil, luego la industria pesada basada en las refinerías de petróleo y, posteriormente, las industrias farmacéuticas y de alta tecnología; todas ellas atraídas por los incentivos fiscales gubernamentales, tanto locales como federales, el acceso privilegiado al mercado estadounidense y, durante mucho tiempo, por la disponibilidad de una abundante mano de obra barata. Si bien es posible ver en esta progresión un avance en términos técnico-productivos y transformaciones en el mundo laboral, hay que subrayar que, contrario a las expectativas que se tenían, su falta de conexión con el resto de la economía

insular y su limitada aportación tributaria terminaron produciendo resultados insatisfactorios, así como un ecosistema empresarial dependiente. Igualmente, el gobierno local, a parte de las transferencias monetarias provenientes de la metrópoli estadounidense, también se ha hecho dependiente de estas inversiones externas para articular su modelo económico.

5. Los incentivos fiscales son mecanismos institucionales de los gobiernos para atraer inversión y, por lo tanto, recursos económicos. En Puerto Rico, el caso paradigmático de este arreglo institucional fue la *Sección 936* del Código Federal de Rentas Internas de los Estados Unidos, vigente desde el 1976 hasta el 2006. Se trató de un sistema tributario especial trazado para promover la localización de industrias estadounidenses en sus posesiones, lo que significa que incluye a Puerto Rico, Islas Vírgenes Americanas, Samoa Americana, Islas Marianas del Norte y Guam. La sección otorgaba créditos o exenciones contributivas a las empresas estadounidenses que se establecieran en dichos territorios si depositaban sus ganancias en bancos locales antes de repatriarlas a los Estados Unidos. En el caso de Puerto Rico, esto propició la aparición de un importante sector manufacturero dominado especialmente por la industria farmacéutica. Aunque este período ha quedado históricamente superado, para esta investigación se trata de un momento clave ya que el análisis empírico demuestra que el mismo marca un punto de inflexión que condujo al estancamiento económico y, posteriormente, a la crisis estructural que atraviesa actualmente el país.

6. Finalmente, se propone un análisis econométrico basado en el método de control sintético desarrollado por Alberto Abadie, Alexis Diamond y Jens Hainmueller (2010). Este método brinda la capacidad de construir un contrafactual sintético a partir de una unidad de control. El contrafactual simula el escenario hipotético de la unidad tratada de no haber recibido X intervención. Se elige este método porque ofrece, entre otras ventajas analíticas, mayor precisión en la estimación del efecto causal, menor sensibilidad a las características pre-tratamiento, mayor flexibilidad en el diseño del estudio, mayor transparencia y facilidad de interpretación, y mayor eficiencia en el uso de datos.

Hipótesis general

Si bien el crecimiento económico y el desarrollo económico se relacionan estrechamente, no son conceptos equivalentes. El crecimiento económico es una expresión cuantitativa referida al aumento de la producción económica y de la renta de un país, y se sustenta principalmente en indicadores como el Producto Interno Bruto (PIB) y la Tasa de Paro, tendiendo usualmente al cortoplacismo.

PIB Enfoque de gasto

$$\text{PIB} = C + I + G + (X - M)$$

PIB Enfoque de ingreso

$$\text{PIB} = RA + EBE + Impuestos - Subvenciones$$

Tasa de Paro

$$\text{Tasa de Paro} = (\text{número de desempleados} / \text{población activa}) 100$$

Por su parte, el desarrollo económico posee un enfoque más amplio y abarca expresiones de tipo cualitativas relacionadas con el bienestar social y la calidad de vida de las personas. En el desarrollo económico se consideran factores que suelen producirse a más largo plazo —como el nivel de distribución de la riqueza, generalmente indexado por el coeficiente de *Gini*; la esperanza de vida; los ingresos per cápita; la reducción de la pobreza; el acceso a sanidad, educación y vivienda; la igualdad y equidad de género y el cuidado del medio ambiente, entre otros.

Ingreso per cápita

Ingreso per cápita = ingreso del hogar/número de integrantes

Coeficiente de Gini

$$1 - 2 \int_0^1 L(p) = dp$$

Esto quiere decir que, mientras el crecimiento económico se centra en el aumento de la producción y la renta, el desarrollo económico se preocupa por cómo ese crecimiento beneficia a toda la sociedad. En este último punto estriba la clave del asunto, pues el desarrollo económico implica la capacidad de convertir el crecimiento económico en beneficio social, que como se sabe no es un fenómeno espontáneo y se produce en función del diseño institucional. Las instituciones —dígase el gobierno, las empresas, las leyes, normas y reglas, y la cultura, entre otras— no son meros agregados estáticos, sino procesos dinámicos y colectivos que conforman y regulan las condiciones y posibilidades económicas. En otras palabras, para que haya desarrollo económico se necesita un marco institucional que lo haga posible. Empero, la

existencia de instituciones no garantiza su eficiencia social, ya que estas pueden ser diseñadas para beneficiar a un sector en particular o directamente a quienes detentan el poder. Es lo que sucede en algunos casos cuando se detecta un aumento en indicadores como el PIB a costa del deterioro de las condiciones para el bienestar social. Por ello, huelga decir que un crecimiento económico en un contexto institucional socialmente irresponsable no solo puede limitar el desarrollo económico, sino incluso revertirlo.

Hipótesis específica

Se requieren instituciones que definan un modelo económico que genere crecimiento y que, a su vez, tengan el compromiso y la capacidad de aprovecharlo y traducirlo en desarrollo económico. Esto es precisamente de lo que ha carecido Puerto Rico. Sus instituciones, históricamente atrofiadas por la dependencia económico-política y la promoción de los enclaves dominados por fuerzas externas y orientados hacia el mercado exterior, reproducen un sistema socioeconómico incapaz de superar la falta de desarrollo y la mejor prueba de ello —y en lo que se concentra esta investigación— es la manera en que desde las instituciones se dirigió el ciclo que va desde mediados de los 1970 hasta principios del siglo XXI. Durante este período, el crecimiento económico impulsado por la llegada de empresas industriales y de alta tecnología, atraídas por los incentivos fiscales gubernamentales como la sección 936, no pudo aprovecharse, pues al adquirir la forma del enclave fue débil su conexión con el resto de la economía del país y predominó la evasión contributiva de las grandes corporaciones, la concentración de la riqueza en pocas manos y la fuga de capital. Dicho de otro modo, la política económica basada en el enclave y los privilegios

tributarios resultó un obstáculo para el desarrollo económico. Esto se explica econométricamente al simular un escenario contrafactual donde se compara al Puerto Rico real con un *Puerto Rico Sintético*. Aplicando el método de control sintético de Abadie, Diamond y Hainmueller (2010), se verifica para el segundo caso un clima económicamente favorable al desarrollo gracias a la implementación de una política macroeconómica donde cohabitan la inversión con control de impuestos.

Aproximación contrafactual de la unidad tratada (Y_{jt}^N) del Método de control sintético:

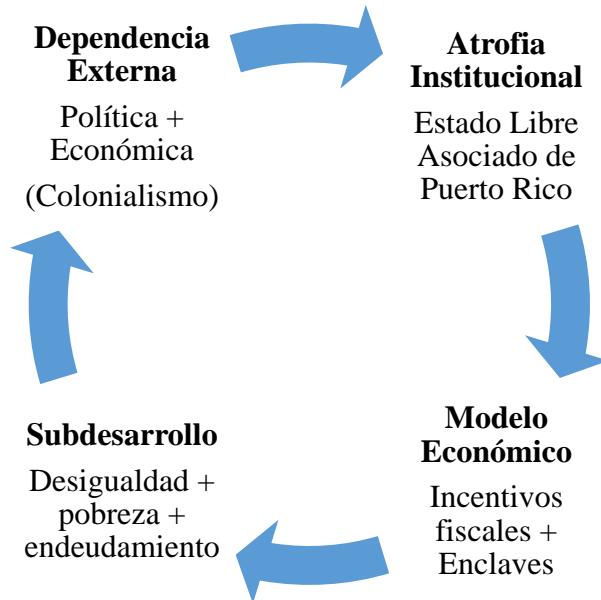
$$Y_{jt}^N = \sum_{j=2}^{J+1} w_j Y_{jt}$$

Puerto Rico Sintético

$$Y_t^{sintético} = \sum_{j=2}^{J+1} w_j Y_{jt}$$

Hay que subrayar que, contrario a lo que sucede en el modelo, Puerto Rico enfrenta hoy una crisis estructural caracterizada por el aumento abrumador de la deuda pública, el deterioro de infraestructuras claves, el desmantelamiento del Estado de bienestar y, con ello, el mayor empobrecimiento de las capas medias y desfavorecidas de sociedad, y la despoblación. Ante esta realidad, el anquilosado sistema institucional imperante entra en un dialelo en el que se repiten y refuerzan las fallidas fórmulas (ver Figura 1). Por lo tanto, para que el Puerto Rico real se pareciese más al *Puerto Rico Sintético* sería inevitable la reconfiguración de su estructura institucional.

Figura 1 *Dialelo dependiente puertorriqueño*



Fuente: Elaboración propia

La dependencia política y económica de un poder externo (Estados Unidos), que en el caso de Puerto Rico se expresa como condición colonial, atrofia el marco institucional puertorriqueño que se articula desde el Estado Libre Asociado; que a su vez promueve un modelo económico basado en la atracción de empresas por medio de incentivos fiscales que se establecen en el territorio como enclaves y cuyos efectos, en lugar de generar prosperidad, aumentan la dependencia; lo que nuevamente refuerza la subordinación del país a un poder externo para compensar sus limitaciones; esto en un círculo vicioso ininterrumpido.

Justificación

La necesidad de elaborar cualquier investigación pasa por justificar su utilidad y relevancia. A continuación, se esbozan una serie de argumentos que explican la importancia de esta tesis doctoral:

1. Más allá de la relevancia que han tenido las instituciones en la evolución económica de Puerto Rico, pocos trabajos han abordado el tema desde la perspectiva teórica que ofrece la escuela de pensamiento institucionalista-neoinstitucionalista. Con la excepción del Dr. Francisco A. Catalá Olivera (2013, 2019), la mayoría de los economistas que estudian el caso puertorriqueño prescinden de esta útil caja de herramientas de análisis. Esta tesis procura contribuir a la superación de dicha carencia.
2. En esa misma línea, hay que decir que, si bien otros autores han investigado el impacto económico de la dependencia y los enclaves en Puerto Rico, muy pocos se han centrado en explorar cómo estos factores moldean y redefinen el aparato institucional de la isla. Este trabajo busca subsanar tal limitación.
3. A pesar de todos los riesgos que ello supone, el modelo económico de Puerto Rico sigue fundado en la dependencia de un poder metropolitano (Estados Unidos) y un sector empresarial ávido de atrapar rentas (incentivos fiscales), que se constituye como enclaves. Esta investigación pretende participar en el debate sobre la necesidad de superar dicho modelo para colocar al país en la senda del desarrollo económico.

4. El modelo económico basado en la sección 936 se suele entender como el plan más exitoso implementado en la isla, por lo que muchos políticos y planificadores apelan a reformular una política económica que de alguna manera reproduzca ese viejo modelo. Esta es una interpretación que esta investigación intenta cuestionar. Consideramos el análisis de los efectos negativos de este modelo económico una tarea indispensable para poder explorar nuevas fórmulas de desarrollo económico y no repetir las ya fracasadas que se quedaron atascadas en la problemática del crecimiento.
5. Igualmente, esta investigación pretende ayudar a reconocer la importancia de las instituciones para el desarrollo económico y, por lo tanto, plantear la necesidad de considerar este elemento en la articulación de cualquier política económica futura.
6. Puerto Rico se encuentra sumido en una crisis estructural que requiere la urgente formulación de políticas económicas que ayuden a construir una sociedad desarrollada en todas las dimensiones de la vida social. Esta investigación, al aplicar el método de control sintético para dar sustento empírico a sus planteamientos, proporciona un modelo econométrico que puede ser útil para evaluar estadísticamente posibles escenarios económicos, tanto en Puerto Rico como en otros países menos adelantados.

Estructura expositiva de la investigación

En resumen, esta tesis doctoral explora las fuerzas que subyacen en la actual situación económica de Puerto Rico. Se analizan las causas histórico-institucionales del

problema para posteriormente aplicar el modelo econométrico y evaluar cómo hubiese sido el país en otras circunstancias económicas. Para exponer los argumentos, la tesis se divide en seis capítulos y una conclusión.

En el primer de ellos, partimos de uno de los principales referentes del institucionalismo estadounidense, Thorstein Veblen, para sostener que las instituciones surgen de la interacción entre el pasado y el presente, y están marcada por una continua lucha entre hábitos antiguos y nuevos. Esto quiere decir, como sostiene Geoffrey Hodgson (2002), que “la historia cuenta” (p.169). El estudio de estas agencias a través de la historia es esencial para comprender las dinámicas económicas actuales. Dentro de ellas, la historia económica nos brinda una apreciación valiosa sobre sus evoluciones, desde su creación hasta su impacto en el funcionamiento económico y social. Al analizar cómo han respondido a los desafíos y oportunidades a lo largo del tiempo, se pueden identificar patrones y tendencias que de otro modo podrían pasar desapercibidos. Esto permite comprender mejor el presente y formular políticas públicas más efectivas para el futuro. El enfoque institucionalista-neoinstitucionalista nos permitirá, pues, ver la dinámica económica puertorriqueña y su crisis estructural actual como parte de una combinación de factores económicos, políticos, sociales y culturales, y nos provee, además, de herramientas conceptuales fundamentales, como la *dependencia de senda* y el *encapsulamiento ceremonial*, para comprender que ciertas propuestas económicas que se limitan a los problemas del crecimiento económico pesan y pasan factura convirtiéndose en obstáculos para alcanzar un desarrollo económico.

En el segundo capítulo llevamos a cabo un análisis de la evolución histórica de la economía puertorriqueña, marcada por el colonialismo y la dependencia, centrándonos en dos períodos clave: la dominación española (1508-1898) y las primeras poco más de cuatro décadas de dominación estadounidense (1898-1940). Durante el régimen español, la economía de la isla, débilmente integrada al sistema mercantil atlántico, se caracterizó por la ineficiencia fiscal y la importancia de las actividades económicas ilícitas o del contrabando, dependiendo para su supervivencia del situado mexicano hasta la llegada en el siglo XVIII del primer Intendente, Alejandro Ramírez, quien sentó las bases para un andamiaje institucionalista que hiciese posible fortalecer la vida económica isleña.

Con la invasión estadounidense y el traspaso de la isla a manos norteamericanas se establecieron dos leyes claves: la Ley Foraker de 1900 y la ley Jones 1917. Estas moldearon el organigrama institucional de la isla favoreciendo, entre otras cosas, la inversión masiva en el sector azucarero como enclave agroexportador orientado hacia el mercado metropolitano. Más allá del crecimiento económico, la pobreza y el desempleo propios de una actividad agro-industrial como la industria azucarera, que se caracteriza por el trabajo temporal y el tiempo muerto, se impusieron como condiciones de amplios sectores de la población puertorriqueña. A la “danza de los millones” de la industria azucarera en la década de 1920 siguió el colapso económico de 1929 y, con él, la bancarrota económica del país y de su mercado estadounidense. Durante la Gran Depresión surgieron iniciativas como el Plan Chardón de 1934 (Report of the Puerto Rico Policy Commission) y los programas federales del Nuevo Trato (New Deal), la Administración de Ayuda de Emergencia de Puerto Rico

(Puerto Rico Emergency Relief Administration o PRERA, por sus siglas en inglés) en 1933 y la Administración de Reconstrucción de Puerto Rico (Puerto Rico Reconstruction Administration o PRRA por sus siglas en inglés) en 1935, promovidos durante el primer cuatrienio del gobierno de Franklin Delano Roosevelt en los Estados Unidos. Habían transcurrido cuatro décadas bajo la dominación estadounidense y el enclave azucarero, junto con un sector económico tabacalero y la industria de la aguja, no habían logrado integrar la economía a la estructura social local. Finalizamos esta sección con la llegada del último gobernador estadounidense en Puerto Rico, Rexford G. Tugwell. Este prestigioso economista institucionalista se encargará, durante el período de la II Guerra Mundial, de reestructurar las bases institucionales necesarias para integrar la dinámica económica con el mejoramiento de las condiciones de vida de la población del país.

En el capítulo tres se estudia el proceso de industrialización de Puerto Rico a través de dos iniciativas principales: el proyecto "Manos a la Obra" y la Sección 936 del Código de Rentas Internas de los Estados Unidos. Concluida la Segunda Guerra Mundial, la élite política puertorriqueña encabezada por el presidente del Partido Popular Democrático, Luis Muñoz Marín, asumió como proyecto para reconstruir la economía de la isla lo que se bautizó como "Manos a la Obra". Se trató de un programa para transformar al país agroexportador en uno industrializado y se concibió como un proyecto conjunto del gobierno y el capital estadounidense dispuesto a invertir en la isla atraído por los privilegios contributivos locales y federales, la mano de obra barata, la existencia de una infraestructura adecuada y el acceso al mercado estadounidense. Este modelo priorizó la "batalla de la producción" convirtiendo a Puerto Rico en un

centro manufacturero que, irónicamente, generó a su vez una emigración sin precedentes de puertorriqueños hacia los Estados Unidos.

A partir de la década de 1970, la Sección 936 del código de rentas internas de los Estados Unidos dio inicio a una nueva fase económica que estuvo caracterizada por incentivos tributarios y la posible repatriación de los beneficios obtenidos por las empresas, sin la obligación de pagar impuestos, a los Estados Unidos. Parecía la fórmula infalible para atraer capital estadounidense y fomentar la inversión. La metrópoli y la colonia aparecían integrándose económicamente, mientras que políticamente el nuevo estatus conocido como Estado Libre Asociado era interpretado como un “pacto” entre dos pueblos iguales que se respetaban y laboraban en equipo para su mutuo bienestar. Este cambio, si bien estimuló la economía, profundizó la dependencia del capital estadounidense y en este aspecto solo sirvió para sustituir el enclave azucarero por un nuevo tipo de enclave industrial, primero, de industrias ligeras, y más adelante, de alta tecnología, que no logró generar eslabonamientos con el campo económico interno. Además, cabe destacar que, desde la década de 1960, el desarrollo infraestructural que benefició a estas empresas se ha financiado mediante el endeudamiento público, evidenciando una creciente dependencia del financiamiento exterior ante la ausencia de ahorro interno. Este rasgo sentó las bases para la crisis económica que enfrenta la isla en el presente siglo.

El capítulo cuatro aborda lo que han sido en términos económicos las primeras décadas del siglo XXI y se destacan las consecuencias de las políticas neoliberales implementadas por la clase dirigente criolla. Estas políticas, caracterizadas por la desregulación, las privatizaciones, la reducción del gasto público —con el despido de

más de 30.000 trabajadores y trabajadoras del gobierno central— y el aumento de impuestos al consumo, han agudizado la crisis económica. La magnitud de la crisis se refleja en una tasa de desempleo que en 2017 solo era superada por países en guerra como Siria, Yemen y Jordania, o por economías muy pequeñas como Samoa o Timor Oriental. Esta situación ha provocado una nueva ola emigratoria hacia los Estados Unidos, superando en magnitud a la de la década de 1950 y debilitando la base demográfica de la isla. Cabe destacar que este nuevo éxodo se distingue por la pérdida de capital humano altamente cualificado, lo cual compromete las posibilidades de desarrollo futuro del país. En este contexto de crisis orgánica, los modelos de crecimiento económico que se proponen continúan enfatizando los incentivos contributivos y la dependencia de las transferencias federales, exacerbando un ciclo de vulnerabilidad y limitando las posibilidades de un desarrollo endógeno.

El capítulo cinco analiza el estancamiento económico puertorriqueño y examina la compleja situación socioeconómica de la isla en los últimos años, considerando las causas y consecuencias de la persistente crisis. Se profundiza en los factores estructurales y externos que han obstaculizado el desarrollo, haciendo énfasis en la dependencia económica, la deuda pública y la falta de diversificación productiva. Asimismo, se explora la imposición en el 2016 de una Junta de Supervisión Fiscal (JSF), bajo la ley PROMESA (*Puerto Rico Oversight, Management and Economic Stability Act/ Ley de Supervisión, Gestión y Estabilidad Económica de Puerto Rico*), por parte del Congreso de los Estados Unidos y el presidente Barak Obama, y cómo ésta es una clara manifestación contemporánea del colonialismo que amenaza con bloquear las posibilidades de un desarrollo económico. A su vez, se investigan las repercusiones

de las medidas de austeridad implementadas por dicha JSF en educación —cierre de escuelas y reducción drástica del presupuesto asignado por ley al proyecto universitario público que se conoce como Universidad de Puerto Rico—, la reforma laboral de 2017 y el aumento de la pobreza, para llegar al sistema econométrico de Abadie, Diamond y Hainmueller (2010), método de control sintético que simula el escenario hipotético de la unidad tratada de no haber recibido la intervención, en el caso de Puerto Rico, del incentivo contributivo otorgado por la Sección 936 de 1976, período que se identifica entre las causas del estancamiento económico.

El último capítulo presenta algunas conclusiones preliminares y examina el interminable debate sobre la condición colonial de Puerto Rico, con especial énfasis en la evolución de los enclaves económicos que han transformado a la isla en un paraíso fiscal. Si bien los enclaves pueden generar empleos a corto plazo, sus contribuciones al desarrollo económico resultan muy limitadas debido a su incapacidad para integrarse en la economía local. Esta distinción es crucial porque, más allá de sus beneficios inmediatos, queda claro que no equivalen a un desarrollo económico que promueva el bienestar social y la justicia distributiva. Nos interesa analizar la relación colonial entre Puerto Rico y Estados Unidos como contexto político que ha condicionado profundamente la estructura institucional y la orientación económica de la isla. Este vínculo permanece como un tema central en el debate político puertorriqueño, donde la discusión sobre los beneficios y desventajas de dicha relación continúa siendo un criterio importante en los deslindes político-ideológicos entre las tres opciones de cambio de estatus de la isla: los que plantean la solución de la crisis económica a través de la incorporación como Estado de la unión norteamericana; los que defienden

la conservación mejorada, o con más poderes políticos, del actual Estado Libre Asociado y una tercera corriente que aboga por la creación de una república independiente capaz de establecer una política económica que haga posible su desarrollo socioeconómico.

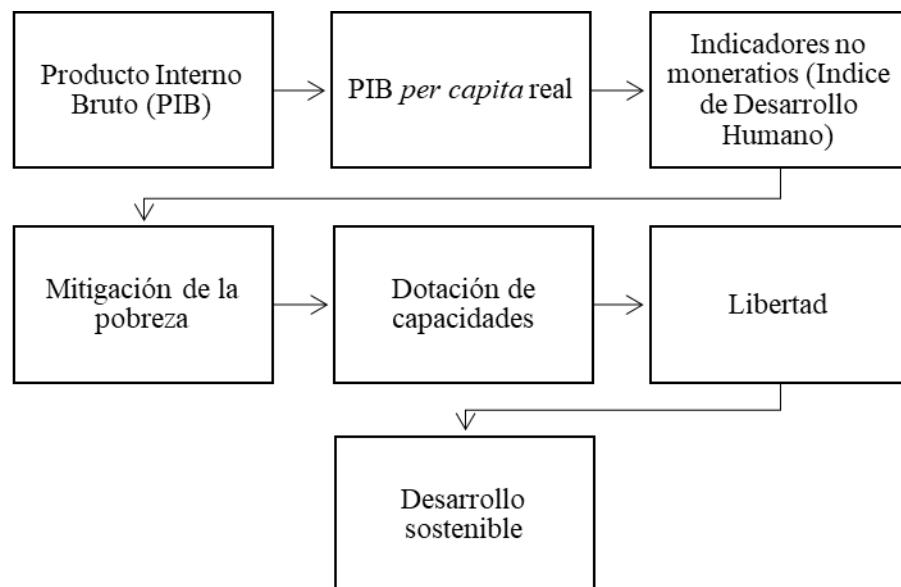
Finalizamos la tesis exponiendo las conclusiones a las que hemos llegado en esta investigación. En esta ocasión sintetizamos los principales hallazgos y, sobre todo, destacamos cómo el modelo de enclave y las políticas económicas no han estado orientados al desarrollo económico de Puerto Rico. Aunque en sus planteamientos teórico-abstractos algunas de estas políticas, como la Sección 936, parecían prometedoras, la realidad ha sido que sus incentivos principales, exenciones contributivas y posible repatriación de las ganancias, conducían a la economía de la isla a un callejón sin salida: el endeudamiento público y la bancarrota del país. Además, la falta de un proyecto para el desarrollo de la isla se ha combinado con la ineficiencia de la gestión administrativa gubernamental, ahogada en la corrupción que ha fomentado la privatización neoliberal, lo que ha fomentado una economía que es propia de países menos adelantados. Luego de recapitular estos resultados, se presentan algunas limitaciones que identificamos en el estudio y que pensamos como preguntas abiertas para futuros proyectos investigativos. Por ejemplo, se proponen nuevas líneas de investigación enfocadas en explorar cómo las instituciones han impactado otros sectores de la economía puertorriqueña y analizar el papel que estas podrían seguir jugando en un escenario de creciente globalización. Se sugiere también investigar alternativas para sustituir este tipo de instituciones con estructuras más inclusivas que promuevan un desarrollo económico equitativo.

Capítulo 1: Marco Teórico

1.1 Desarrollo e Instituciones

La historia del desarrollo a nivel global muestra éxitos, pero también muchos fracasos y expectativas frustradas, sobre todo si este se entiende como un proceso de crecimiento capaz de elevar permanentemente el nivel de vida de un número cada vez mayor de personas a lo largo del tiempo (Trincado & López, 2023, p. 49). En el caso puertorriqueño, el desarrollo sigue siendo una asignatura pendiente en la agenda socioeconómica porque, como suele suceder, es confundido con crecimiento económico, o sea el incremento en determinadas variables, generalmente producción, empleo e ingreso, que pueden ser comprobables estadística y econométricamente en diversos momentos en asociación a determinadas coyunturas y/o políticas.

Figura 2 Metas de crecimiento en la evolución del enfoque del desarrollo



Fuente: Meier, 2002, p. xv

Pero, como sostiene Francisco A. Catalá (2010):

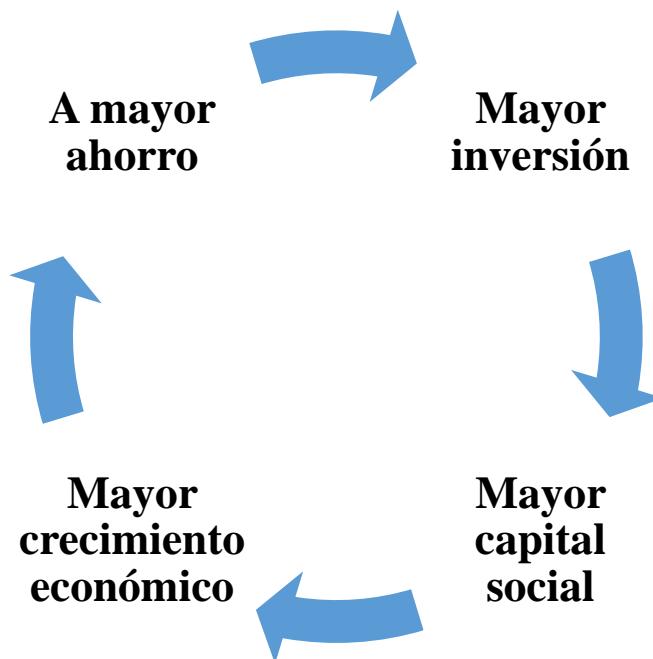
El desarrollo, contrario a lo ocurrido en Puerto Rico, es un proceso que mejora la calidad de vida. Por un lado, aumenta la disposición de bienes (artículos y servicios); por el otro lado reduce los males, como la desigualdad, la criminalidad, el desempleo, la degradación ambiental, la enfermedad y la ignorancia. (pp. 87-88)

Como añade en otro de sus libros, el “verdadero” desarrollo económico trata sobre “el proceso que aumenta la capacidad de la gente para la vida buena” (Catalá, 1996, p. 156), eso a lo que Platón y Aristóteles llamaron $\epsilon\acute{u}\ \zeta\eta\nu$ (buena vida) y que representa la suficiencia, a poseer y vivir con lo necesario para no estar sometido a la voluntad de otro como los esclavos (la libertad) y poder ser felices. Aunque Adam Smith matizaría apuntando a que la consecuencia positiva de la generación de riqueza no es que incremente la cantidad de “felicidades” a la que da acceso el dinero (el crecimiento económico), sino el mismo hecho de la posibilidad de “romper” el hábito disfrutando del sentimiento de curiosidad y creación. En otras palabras, un país rico (desarrollado) es alegre o feliz porque, al estar la subsistencia asegurada para todos sus habitantes, se libera la capacidad creativa que fomenta la invención y la innovación al no verse atemorizados por las crisis de subsistencias (Trincado, 2008, pp. 148-149).

Lamentablemente el desarrollo no es automático ni existen fórmulas mágicas para producirlo. La ayuda sola no es suficiente, como tampoco lo es el aumento exclusivo del ahorro, la inversión o el comercio exterior. Se han propuesto diversas alternativas, por ejemplo, en las décadas 1950 y 1960 del siglo pasado, en algunos países periféricos se le dio gran importancia a la acumulación de capital físico aplicándose críticamente el modelo Harrod-Domar (Pettinger, 2019). Dicho modelo

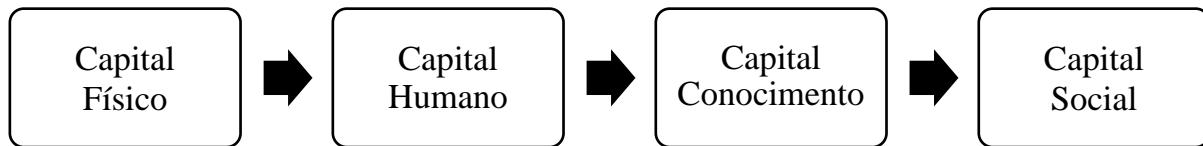
elaborado por Sir Roy Harrod y Evsey D. Domar (Pettinger, 2019), buscaba dinamizar la macroeconomía resaltando la importancia del ahorro y la inversión como canalizadores de un crecimiento sostenible de la economía. Si el equilibrio entre ambos no se producía, el Estado debía intervenir complementando la inversión privada para prevenir el desempleo (Núñez Testor, 2019).

Figura 3 Modelo de Harord-Domar



Fuente: Pettinger, 2019.

Figura 4 Proceso de Acumulación de capital en la evolución del enfoque del desarrollo



Fuente: Fuente: Meier, 2002, p. xv.

El problema es que ese modelo, evidentemente keynesiano, había sido diseñado pensando en los países industrializados y no en los que están en vías de desarrollo, donde falta el ahorro y el Estado es demasiado débil para compensar las carencias del sector privado. Es por eso que como argumenta Gerald M. Meier (2002), la acogida de ideas como la industrialización a través de la sustitución de importaciones (ISI) aunque trajo algunas ventajas también tuvo consecuencias adversas. En ciertos casos, la inversión extranjera directa puede ser demasiado intensiva en capital lo que agravaría el problema del desempleo cuando hay excedente de mano de obra. Por otro lado, las multinacionales pueden presentar costos al país que las acoge que aumentan en el tiempo y que alteran desfavorablemente la relación costo-beneficio (Meier, 2002, p. xvii). Se trataba de ideas que técnicamente parecían buenas, pero cuya implementación y resultados demostraron ser insuficientes porque, como sostiene Karla Hoff y Joseph E. Stiglitz (2002):

Los países industrializados difieren de los países en desarrollo por mucho más que su nivel de capital –o incluso su capital humano–. Más capital podría ser útil, pero, extraordinariamente, aún una transferencia de fondos podría no tener un

gran efecto sobre el crecimiento económico [...] La eliminación de las distorsiones impuestas por el gobierno obviamente también es deseable, pero no parece ni necesaria, ni suficiente para el crecimiento sostenido. Un punto de vista compartido por todas las perspectivas sobre el desarrollo [...] es que los países industrializados y en desarrollo están sobre diferentes funciones de producción y organizados de maneras diferentes. *No se ve más al desarrollo como un proceso de acumulación de capital, sino más bien como un proceso de cambio organizacional.* (pp. 389-390)

Se desprende de la cita anterior que para Stiglitz el desarrollo económico debe verse “como la educación en un sentido amplio y comprehensivo, que cobije el conocimiento, las instituciones y la cultura” (Stiglitz, 1999 en Meier, 2002, p. xiv). Dicho de forma más sintética y retomando las reflexiones de Catalá (1998, p.29): “el desarrollo económico no es un fenómeno espontáneo [...] se da en función del diseño institucional”. Por lo tanto, en un sentido metodológico, como plantean Estrella Trincado y Fernando López (2023), al abordarse el tema del desarrollo “se deben hacer explícitas las instituciones de gobierno corporativo que en diferentes épocas y territorios fomentaron el desarrollo económico” (p. 49).

Las instituciones son estructuras fundamentales que determinan el éxito o el fracaso de cualquier estrategia de desarrollo económico. Por eso, el análisis teórico de la economía debería ser capaz de modelar la realidad al reflejar la dinámica de las interacciones políticas en el diseño y en la implementación de políticas de desarrollo y en la creación o transformación de las instituciones (Grindle, 2002, pp. 341-379). No debe extrañarnos, pues, que para uno de los padres de la economía moderna como lo fue Adam Smith, las instituciones ocupasen un papel relevante en su *investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. Incluso, la frase más citada de Smith, *la mano invisible*, solo aparece en su escrito en una ocasión, mientras que la

palabra instituciones se encuentra presente en más de 40 lugares. Según el ilustrado escocés, el soberano tiene tres deberes fundamentales: Primero, “[...]el deber de proteger a la sociedad de la violencia e invasión de otras sociedades independientes [...]” (Smith, 1996, p. 665). Segundo, “[...]el deber de proteger, en cuanto sea posible, a cada miembro de la sociedad frente a la injusticia y opresión de cualquier otro miembro de la misma, o el deber de establecer una exacta administración de la justicia” (Smith, 1996, p. 674). Y, finalmente, el tercer y último deber del soberano o el estado es el de *construir y mantener* esas *instituciones* y obras públicas que, aunque sean enormemente ventajosas para una gran sociedad son sin embargo de tal naturaleza que el beneficio jamás reembolsaría el coste en el caso de ningún individuo o número pequeño de individuos y que, por lo tanto, no puede esperarse que ningún individuo o grupo reducido de individuos vayan a construir o mantener” (p. 685) —énfasis nuestro—.

Como señala Trincado (2008):

Poco, y mucho, es lo que hace falta según Smith para que un país produzca riqueza. Basta con que no exista opresión y que haya una cierta estabilidad para que se desarrolle por sí solo ese flujo creativo, que depende del trabajo, el capital físico y humano, y las instituciones que preservan a ambos. La riqueza no es stock, sino trabajo —esfuerzo *institucional*— y el trabajo que no realicen unos hombres no queda guardado para que lo realicen otros. (p. 150) —énfasis nuestro—.

En esa línea, Carlos Rodríguez Braun (1996, p.16) explica que Smith reconoce que los recursos naturales y, sobre todo, los recursos humanos (por «el deseo de cada persona de mejorar su propia condición») se potencian con las instituciones buenas porque éstas consiguen compensar los efectos retardatarios de las instituciones malas.

Paradójicamente, un siglo más tarde y en las antípodas del “liberal matizado” que era Smith, el Papa León XIII desde una perspectiva conservadora también destacaría el lugar de las instituciones en la “prosperidad” de la sociedad. En su encíclica *Rerum Novarum* (1891) el Obispo de Roma comenta:

Así, pues, los que gobiernan deber cooperar, primeramente y en términos generales, con toda la fuerza de las leyes e instituciones, esto es, haciendo que de la ordenación y administración misma del Estado brote espontáneamente la prosperidad tanto de la sociedad como de los individuos, ya que éste es el cometido de la política y el deber inexcusable de los gobernantes. Ahora bien: lo que más contribuye a la prosperidad de las naciones es la probidad de las costumbres, la recta y ordenada constitución de las familias, la observancia de la religión y de la justicia, las moderadas cargas públicas y su equitativa distribución, los progresos de la industria y del comercio, la floreciente agricultura y otros factores de esta índole, si quedan, los cuales, cuanto con mayor afán son impulsados, tanto mejor y más felizmente permitirán vivir a los ciudadanos (RN 1891, párrafo 23) —énfasis nuestro—.

Como bien ha estudiado Begoña Pérez Calle (2023), desde una visión aristotélica, neotomista, neoescolástica, positivista histórica y obviamente católica, *Rerum Novarum* condensaba una propuesta de “tercera vía”, distinta al liberalismo y el socialismo, basada en un *corporativismo cristiano* que buscaba una reorganización socioeconómica que tomase por modelo la economía y las instituciones de la Edad Media, la que se entendía como:

[...]la época de oro de la civilización europea bajo la guía de la Iglesia”, para inspirar una doctrina general de la sociedad y la civilización en la que el orden social presidiera el orden económico, el cual a su vez orientase el orden activo de las instituciones, esto es las leyes de la producción, del cambio y la distribución hacia el orden final del consumo. (p. 21)

En este sistema, como subraya Pérez Calle (2023 p. 22), “[...] la Ética es la ciencia que ayuda a la humanidad a entender que el fin de la civilización no es la riqueza sino la felicidad común, el bien común” y el propósito “[...] del Estado ha de ser el de la concepción tomista: el bien común, siendo la sociedad y la autoridad civil instrumentos para lograrlo, siendo su búsqueda lo que subyace en la tutela del orden jurídico (el fin más importante y esencial de la sociedad)” (Pérez Calle, 2015, p. 999). Esta renovada *Doctrina social de la Iglesia* o *Catolicismo Social* y más tarde *Democracia Cristiana* (Pérez Calle, 2023):

[...]aportaría un modelo cara a reformar los mecanismos de relaciones industriales y representación política, persiguiendo la armonía de clases, la mejora moral, la justicia e igualdad y por encima de todo, el bien y la felicidad comunes, en el plano material y especialmente en el espiritual, según los preceptos papales del momento, concibiendo para ello un funcionamiento institucional puramente corporativo de la economía y de la forma de gobernar en democracia. (p. 20)

Contrario a esta perspectiva que considera esencial un andamiaje institucional para lograr el desarrollo económico, la teoría neoclásica, hasta hoy dominante, les ha restado importancia a las instituciones amparándose en tres postulados (Hoff & Stiglitz, 2002, p. 391):

- A. Los resultados están determinados por las fuerzas fundamentales que reflejan los recursos, las preferencias y la tecnología.
- B. Tales fuerzas conducen a resultados eficientes en el sentido de Pareto.
- C. Las instituciones no influyen ni siquiera en la elección del equilibrio.

La economía neoclásica ha argumentado que ni las instituciones ni la distribución de la riqueza eran importantes para la eficiencia ya que a través del mercado los

recursos productivos siempre se dirigían a las manos de aquellos que más los valoran. La técnica estándar empleada por los neoclásicos se centró en resolver los resultados que emergían de una situación impersonal con un mercado para todos los bienes, todos los períodos y todos los riesgos, donde los individuos hacen intercambios “con el mercado”. Al interesarse exclusivamente en la eficiencia dejaron fuera las instituciones, la historia y las consideraciones sobre la distribución, prescindiendo así de lo que Hoff y Stiglitz (2002) llaman el “corazón de la economía del desarrollo”. Cuando los modelos no se correspondían con la realidad se resolvía la divergencia con el alegato de la “intervención exógena” como serían los “fallos gubernamentales”. Efectivamente, (Hoff & Stiglitz, 2002, p. 392) “[...]los fallos gubernamentales pueden ser críticamente importantes. Pero los análisis que trascienden la teoría neoclásica reconocen que estos necesitan ser explicados y a menudo pueden serlo atendiendo el diseño institucional apropiado”. Las teorías neoclásicas han demostrado tener aquí una debilidad, aunque, ciertamente, la evidente importancia de las instituciones para el análisis económico hizo que buscaran también aplicar su método y sus conceptos a las temáticas institucionales, siendo un ejemplo de ello las teorías del *public choice*, de los derechos de propiedad, del análisis económico del derecho, de la economía constitucional, de los contratos de la agencia, etcétera (Chavance, 2018 p. 19).

1.2 Pensamiento Institucionalista

Por fortuna, en la “caja de herramientas teóricas” de la disciplina económica se cuenta con una Escuela de pensamiento que siempre ha colocado a las instituciones en el centro de su análisis. Nos referimos a la gran familia del Institucionalismo o Economía Institucionalista. La corriente económica institucionalista está compuesta por un conjunto de teorías cuyo elemento común es el estudio de las instituciones como objeto esencial de la reflexión económica y, por lo tanto, incorpora los derechos de propiedad o las formas de gobernanzas alternativas como el mercado y la jerarquía en las empresas (Chavance, 2018, p. 18). A propósito de lo anterior, Geoffrey M. Hodgson (2006) ofrece una definición amplia de las instituciones cuando señala que “el idioma, el dinero, las leyes, los sistemas de pesas y medida, los modales en la mesa y las empresas son instituciones” (p.22). Para decirlo de otra manera, las teorías económicas institucionalista se enfocan en el contexto histórico, social y cultural que envuelve las prácticas económicas, pues para una comprensión completa de estas prácticas resulta esencial considerar una amplia gama de factores, muy particularmente los políticos, sociales, culturales y psicológicos.

Dicha Escuela económica destaca el papel protagónico de las normas, leyes y organizaciones en la modelación de las conductas económicas y en el funcionamiento global del sistema. De aquí que Malcolm Rutherford (2001) resalte cómo las instituciones moldean las preferencias y valores individuales, proporcionando así un marco teórico para comprender las complejidades de las dinámicas socioeconómicas. Rutherford (2001) recalca que es necesario percibir a las instituciones no solo como entidades económicas o políticas, sino como agentes formadores de cultura y

comportamiento social a lo largo del tiempo. Evidentemente, estas cualidades hacen que el desarrollo institucional sea dinámico y cambie considerablemente de un contexto a otro, lo que a menudo conlleva interacciones complejas entre diversas variables que pueden ser históricas, culturales o psicológicas, entre otras. Por lo tanto, el análisis interdisciplinario es crucial en este campo de estudio, con contribuciones significativas de disciplinas como la historia, la sociología, la geografía, la demografía, la psicología y la antropología, pues enriquece la comprensión de las causas y efectos del desarrollo institucional mediante perspectivas y métodos variados. Esta aproximación multidimensional no solo amplía el alcance del análisis, sino que también hace posible profundizar en la interpretación de los fenómenos observados.

En sus inicios, el “viejo institucionalismo” ligado a la Asociación Económica Estadounidense encontró en las ideas de Thorstein Veblen¹ el núcleo de lo que sería una importante escuela heterodoxa en Estados Unidos, con seguidores como John R. Commons, Wesley Mitchell, John M. Clark, Clarence Ayres y John Kenneth Galbraith (Trincado, 2014). Como apuntan Estrella Trincado y Fernando López (2023, p.42), “para Veblen las instituciones sellan al ser humano con ideas preconcebidas de tiempo y lugar, que dependen del sistema tecnológico en constante cambio. [...]”, lo que desmiente la tesis neoclásica del *homo oeconomicus* racional e igual en todo momento,

[...] Su teoría se basaba en el conductismo, en el instinto y en los hábitos que generan las instituciones (Veblen, 1899). Sin embargo, para Veblen (1904), se

¹ Interesantemente, y a la vez de forma pionera, Mahadev Govind Ranade (1842-1901), según Adams (1971, p. 80), desarrolló teorías basadas en las instituciones económicas mientras exploraba alternativas a la economía clásica en el contexto de la India. Aunque sus enfoques metodológicos y conclusiones se alineaban en muchos aspectos con el institucionalismo estadounidense, Ranade destacó la importancia del individuo en los contextos sociopolíticos y económicos. Contrario a la visión tradicional del “hombre económico”, subrayaba la complejidad de las motivaciones humanas, mostrando cómo estas se entrelazan con factores históricos y estructurales. En su análisis, recurrió a la historia para identificar las raíces de las condiciones actuales y proponía reformas inmediatas como medio para transformar el panorama económico y social.

puede hacer una gradación de dichas instituciones clasificándolas en dos tipos: (1) tecnológicas y dinámicas; (2) ceremonial y estática, siendo la segunda dependiente de la primera. (pp.42-43)

En este punto hay que decir que el economista estadounidense vio la industria y la tecnología como una característica progresista para la sociedad y la cultura, y a los negocios como institución ceremonial e inhibidora de la sociedad y la cultura. En otras palabras, para Veblen los primeros se caracterizaban por establecer preconceptos que, a su vez, impulsaban el progreso y la innovación, y su enfoque estaba estrechamente fundamentado en su accionar en la ciencia, en el trabajo de productores o ingenieros que crean tecnologías asequibles. Esta visión determina las relaciones económicas y sociales a partir del instinto de mano de obra, la curiosidad innata o la búsqueda del conocimiento por sí mismo.

En contraste, los tradicionalistas —los segundos— obstaculizaban el progreso al aferrarse a ideas rígidas que impedían el avance y la innovación. Su orientación no se basaba en la ciencia, sino en dogmas y paradigmas establecidos, lo que limitaba el desarrollo de nuevas tecnologías y la transformación de las relaciones sociales y económicas. Estos eran los empresarios movidos por el instinto de emulación y la mera autoconservación. Este sector, armados con sus derechos de propiedad, boicoteaban la introducción de inventos, creando monopolios y aumentando los costos de producción para mantener altas las ganancias. En este sentido, Veblen se anticipa a la teoría de la regulación y critica la relación entre los empresarios y el gobierno que acuerdan proteger sus intereses a costa del público (Trincado & López, 2023, pp. 42-43).

Valga lo anterior para completar esta sinopsis del institucionalismo agregando un comentario a propósito de la regulación. Desafiando la visión neoliberal de las regulaciones como obstáculos a la libertad individual, Geoffrey Hodgson (2006, p. 23) nos recuerda que “la regulación no es necesariamente la antítesis de la libertad, puede ser su aliada”. Esto nos permite aprovechar la afirmación de John Commons (1931) sobre la dinámica institucional:

Las reglas del funcionamiento están cambiando continuamente en la historia de una institución, y difieren entre las diferentes instituciones; pero, a pesar de sus diferencias, ellas tienen esta similitud que indica lo que los individuos pueden, precisan o deben hacer o no hacer, haciéndose cumplir por sanciones colectivas. (p. 3)

Para Commons (1931), las instituciones no son meros agregados estáticos, sino procesos dinámicos y colectivos que conforman y regulan la acción individual. Partiendo de esta premisa, hablar de conflictos y, por extensión, de política resulta inevitable. Wesley C. Mitchell (1969, p. 78) apunta que “los conflictos son una constante en todas las relaciones humanas y mientras que las partes son también de necesidad mutuamente dependientes, [...] la sociedad debe encontrar algún modo de controlar los conflictos, de sustituirlos por una armonía formal de intereses entre las partes”. Por lo tanto, no se trata de eliminar los conflictos sino de atenderlos políticamente y para eso también son indispensables las instituciones.

Dentro de la “familia” institucionalista hay que mencionar al Neoinstitucionalismo. A diferencia de su antecesor, que centraba su atención en las normas y valores sociales, el Nuevo Institucionalismo se articuló en torno a la idea de que las instituciones son un objeto importante de análisis y que pueden ser comprendidas a

través de las herramientas de la teoría económica estándar, bajo la reserva de realizar ajustes (Chavance, 2018, p. 79). Las instituciones, entendidas como reglas, estructuras y procedimientos formales e informales, moldean la interacción humana y la organización social en su conjunto. Dicho de otro modo, la economía no solo estudia decisiones individuales, sino también cómo estas disposiciones se relacionan con las estructuras sociales.

Por ejemplo, Douglass North (1993) se ha concentrado en el análisis de las instituciones económicas y políticas, mostrando cómo estas influyen en el desarrollo, el cambio y la creación. Destaca que la existencia de instituciones no garantiza su eficiencia social, ya que las reglas formales pueden ser diseñadas para beneficiar a quienes detentan el poder de negociación (North, 1993, p. 29). Por ello, es crucial prestar atención a las políticas públicas, pues estas tienen un impacto directo en la economía y el comportamiento social. El análisis de North (1993) ofrece una comprensión profunda de las instituciones como estructuras que configuran la interacción humana y el desempeño económico. Como se explicará más adelante, este es un tema clave que por lo pronto nos hace conscientes de lo crucial que pueden ser las políticas públicas para las relaciones de poder y el funcionamiento económico de una sociedad.

Aunque sea brevemente, también es importante prestar atención a la Economía Política Institucionalista (EPI). Como explican Trincado y López (2023), la EPI propone un análisis que va más allá de la visión convencional de las instituciones como “limitaciones” y elabora una explicación más sistemática y general del cambio institucional. A diferencia del llamado neoinstitucionalismo, la EPI está más cerca de la

Economía Política Clásica, la Escuela Histórica Alemana y de la Vieja Economía Institucional. De la Escuela Histórica Alemana extrae la crítica a la abstracción, al método deductivo y a la idea del interés individual como regulador de la acción económica promovida por la Escuela Neoclásica. Comparte también la idea de Schmoller de un Estado intervencionista en materia social, garante del principio de justicia redistributiva. Del viejo institucionalismo, amplia los trabajos de John K. Galbraith y Gunnar Myrdal, y los estudios recientes de Geoffrey Hodgson y William Kapp, para enfatizar en el estudio de la estructura y el funcionamiento de los sistemas y procesos económicos, el uso de datos históricos y materiales empíricos, la crítica de la idea de equilibrio y del comportamiento utilitario del individuo, y el individualismo metodológico de los neoclásicos. Para la EPI, las motivaciones individuales están formadas fundamentalmente por las instituciones que rodean a los individuos, pero las motivaciones humanas son variadas e interactúan entre sí de maneras complejas. No hay necesidad de que motivaciones egoístas dominen el comportamiento en la esfera pública del Estado e incluso la motivación es mucho menor de lo que cree la economía neoclásica. Por su parte, el cambio institucional implica un cambio en las reglas que constriñen o alientan el comportamiento social y una transformación de las visiones del mundo (Trincado & López, 2023, p. 49).

Dicho esto, vale esbozar aquí las siguientes preguntas de investigación: ¿Cuál es el andamiaje institucional en el que opera la economía puertorriqueña? ¿Cómo este ha configurado la dinámica económica? Como se planteó en la introducción, contestar tales interrogantes es uno de los objetivos principales de este trabajo. Pero ya desde ahora, consideramos conveniente ir adelantando algunas ideas y señalar que la

contracción económica, que ya casi alcanza dos décadas en el presente siglo, sugiere que el marco institucional de Puerto Rico es ineficiente o como poco insuficiente. Esto nos conduce a una tercera pregunta, ¿por qué? Esta investigación procura también contestar esa interrogante. Empero, aún es importante identificar algunas herramientas analíticas que puede ofrecer la teoría.

1.3 Instituciones e Historia Económica

Llegados a este punto entendemos pertinente mirar más detenidamente un aspecto al que se ha venido haciendo referencia reiteradamente en este escrito: la Historia. Siguiendo a Veblen, ya habíamos indicado que las *instituciones surgen de la interacción entre el pasado y el presente*, marcada por una continua lucha entre hábitos antiguos y nuevos. Ahora nos gustaría añadir que el “nuevo institucionalismo”, principalmente asociado con North y Greif, también considera el análisis histórico comparativo de los procesos de desarrollo, especialmente en Occidente (Pranab Bardhan, 2002, p. 263). Para decirlo con Hoff y Stiglitz (2002), la historia influye sobre la tecnología de una sociedad, la base de conocimientos y las instituciones, y es poco cierto que el efecto de eventos pasados se desvanezca con el tiempo. Como veremos, aquellos eventos pasados podrían establecer las precondiciones que llevan la economía a un particular estado futuro. Además, la historia también altera resultados y afecta las creencias. Por ello, el estudio de las instituciones a través de la historia es básico para comprender las dinámicas económicas actuales. Dentro del institucionalismo, la historia económica nos brinda una apreciación valiosa sobre la

evolución de las instituciones, desde su creación hasta su impacto en el desempeño económico y social.

Al analizar cómo las instituciones han respondido a los desafíos y oportunidades a lo largo del tiempo, se pueden identificar patrones y tendencias que de otro modo podrían pasar desapercibidas. Esto nos ayuda a apreciar mejor el presente y formular políticas públicas más efectivas para el futuro. Dice North (1993):

La historia es importante no sólo porque se puede aprender del pasado, sino también porque el presente y el futuro están conectados al pasado por obra de la continuidad de las instituciones de una sociedad. Las elecciones de hoy y del mañana están conformadas por el pasado, en tanto que éste se puede hacer inteligible sólo en la medida en que se la considere como historia de la evolución institucional. Integrar las instituciones en el seno de una teoría económica y de una historia igualmente económica es esencial en el esfuerzo por mejorar esa teoría y esa historia (p.7).

Esto quiere decir que “la historia cuenta” (Hodgson 2002 p.169) y como sostiene Nicholas Crafts (2002, p. 296) la siguiente generación de economistas del desarrollo deberían ser capaces de lograr un mayor entendimiento de la historia. Independientemente de la gama de posibilidades que se puedan tener como futuro, éstas inevitablemente estarán determinadas por las condiciones iniciales. Dicho de otro modo, la herencia institucional acumulada en el pasado influye sobre el desenvolvimiento social del presente y el futuro, y la pérdida de habilidad institucional conduce a una merma en la capacidad de desarrollo, manifestándose en la reducción de la *eficiencia adaptativa* y la *ventaja comparativa*. Esta falta de dinamismo en la ‘tecnología social’ se vincula con dos fenómenos que son frecuentemente examinados en el análisis que considera la perspectiva histórico-institucional, nos referimos a la *dependencia de senda* y el *encapsulamiento ceremonial*.

1.4 Dependencia de senda y encapsulamiento ceremonial

La *dependencia de senda* refiere a cómo el nivel de una variable en el futuro depende de su nivel en el pasado (Hoff & Stiglitz, 2002, p. 396). Describe cómo eventos y sistemas de creencias evolucionan de manera específica condicionados en parte por las características previas de su desarrollo. La historia afecta la exposición a los modelos culturales, que dan forma a las preferencias. Hoff y Stiglitz (2002) proporcionan el siguiente ejemplo: el descubrimiento de que cualquier miembro de determinado grupo fue deshonesto en el pasado incrementará el tiempo que toma para cualquier agente establecer una reputación de honestidad. Esto disminuirá los incentivos del individuo de ser honesto y podría crear un círculo vicioso de corrupción, donde “los nuevos miembros de una organización podrían sufrir del pecado original de sus mayores, mucho después de que estos últimos se hayan ido”. Por otro lado, los cambios en las formas en que los miembros de una generación se ganan la vida podrían influir sobre la siguiente generación a través de los cambios en la maternidad, la escolaridad, las reglas informales de aprendizaje tales como el conformismo, los modelos y las normas sociales (Hoff & Stiglitz, 2002, pp. 396-397). Dicho fenómeno ejerce una influencia marcada en todos los aspectos institucionales poniendo de relieve la importancia de un pasado que establece los límites de lo que es posible hacer en el futuro. Así mismo, la *dependencia de senda* propone que se debe contar con los inicios en los desarrollos sociales (Steinmo, S., Thelen, K. & Longstreth, F., 1992).

Destaca Catalá (2013):

Una vez se configura una condición inicial y por accidente o selección se articula determinado arreglo institucional se generará un patrón de conducta social que guiará a la sociedad por un cauce particular [...] la dependencia de senda ayuda al diagnóstico social y contribuye a la identificación de los cambios

institucionales necesarios para alterar la ruta si se juzga que la misma no es conveniente. (p.173)

En cualquier análisis, es esencial considerar la *dependencia de senda* ya que esta puede llevar al desarrollo, al inmovilismo o incluso al deterioro social. La comprensión de este concepto subraya la importancia crítica de las decisiones históricas y su capacidad para transformar el futuro socioeconómico. De hecho, este es uno de los factores que ha posibilitado la perpetuación de la existencia humana y la reconstrucción del orden social que se da mediante el uso práctico del conocimiento (Tool, 1987, pp. 225-243).

En cuanto al *encapsulamiento ceremonial*, Hayden (1993, p. 291), destaca que tiene que ver con las estructuras de poder que controlan la sociedad. En esa línea William Dugger (1995, p. 456) plantea que “las instituciones no son fieles a la eficiencia social sino a los intereses de aquellos lo suficientemente poderosos para establecerlas”. Dicho de otra manera, la sociedad está paralizada, presa de una reverencia ciega hacia el orden establecido y los valores que se consideran absolutos. Como resultado, no hay análisis crítico. Se dan por sentado la cultura social impuesta y los lazos que en ella emanan. Así, el proceso político se transforma en un tipo de ritual casi litúrgico, intentando abordar los desafíos actuales con herramientas y soluciones del pasado. Tal como lo plantea Louis Althusser (1988), los aparatos ideológicos del Estado (AIE) juegan un papel esencial en la reproducción y legitimación del orden social existente. Al inculcar en los individuos la aceptación de las ideologías dominantes estos mecanismos aseguran que las personas internalicen y acepten las relaciones sociales y económicas como naturales e inevitables. De esta manera, los

AIE contribuyen a mantener el statu quo y a minimizar la posibilidad de disidencia o resistencia. En palabras de Catalá (2018):

Se trata de una especie de congelamiento en el que toda gestión degenera en un ritual carente de contenido, en el que se pasa por alto que el futuro tiene que ser conquistado una y otra vez y en el que la sociedad se torna rígida porque le teme al cambio institucional. (p. 820)

En muchos países con economías en desarrollo, el *encapsulamiento ceremonial* como obstáculo al cambio institucional benéfico, entre otras cosas, tiene que ver con los conflictos distributivos y las asimetrías en el poder de negociación. Según Pranab Bardhan (2002), el “viejo” institucionalismo (en el que incluye a los marxistas), solía señalar cómo un arreglo institucional dado que sirve a los intereses de algún grupo poderoso o clase, actúa como una barrera de larga duración al progreso económico, un tema descuidado por la nueva escuela institucionalista. Bardhan (2002) añade que una institución que individualmente a nadie le gusta puede persistir porque ella es sostenida por una red mutuamente respaldada de sanciones sociales en la que cada individuo se somete a ella por temor a que las infracciones lleven a una pérdida de reputación. En tales situaciones, los potenciales miembros de una coalición de disidentes podrían tener bases para temer que la coalición está condenada al fracaso, y el fracaso de desafiar al sistema puede convertirse en una profecía autorrealizable. El problema puede agudizarse cuando, como ocurre en la mayoría de los casos, existen ganadores y perdedores de un cambio que mejora la productividad institucional. Los costos de la acción colectiva de llevar a cabo tal cambio pueden ser demasiado altos. Ello es particularmente así, cuando las pérdidas de los potenciales perdedores son concentradas y transparentes, en tanto que los beneficios de los potenciales ganadores

son difusos o son inciertos para un individuo dado, aunque no para el grupo. Los perdedores potenciales también podrían temer que al renunciar a una institución existente pierdan su posición para cabildear con un gobierno futuro en caso de que las promesas no se cumplan. En otras palabras, “salir” de un arreglo institucional presente podría perjudicar su “vocerío” en el nuevo régimen en el futuro. Los perdedores por lo tanto se resisten a un cambio que es potencialmente mejor en el sentido de Pareto, en la dirección que los ganadores podrían compensar a los perdedores (Pranab Bardhan, 2002, pp. 272-274).

Conscientes de la relevancia que posee la historia en el desarrollo institucional de una sociedad, en esta investigación se procura analizar la evolución temporal de las instituciones en Puerto Rico y dentro de ese devenir histórico a qué senda se ha hecho dependiente y en qué estructuras de poder se encapsula la dinámica socioeconómica isleña. Avanzando en las hipótesis, los quinientos años de subordinación colonial, como veremos, han producido una importante “atrofia” en el andamiaje institucional puertorriqueño, lo que, sin duda, ha influido en las posibilidades para el desarrollo económico.

A propósito de esto último, la relación entre desarrollo e instituciones, diversos planteamientos teóricos han examinado cómo el diseño institucional influye en la capacidad de los Estados para condicionar el rendimiento económico. Bardhan (2002) argumenta que históricamente las sociedades occidentales han creado instituciones legales y corporativas para inhibir a los participantes, reducir la incertidumbre de la interacción social y evitar excesivos costos de transacción permitiendo generar ganancias de productividad a una mayor escala, empleando, por ejemplo, tecnologías

mejoradas. Estas instituciones incluyen, entre otras, los derechos de propiedad, los contratos formales y las garantías, las marcas comerciales, la responsabilidad limitada, las leyes sobre quiebras y las grandes organizaciones corporativas con estructuras de gobernabilidad para limitar los problemas de agencia. En los países con economías en desarrollo, algunas de estas estructuras institucionales no existen, son débiles o están pobremente diseñadas y ejecutadas. En estos países el Estado es, o demasiado débil para actuar como garante de los derechos y las instituciones, o demasiado depredador en sus propias demandas, lo que lo convierte en un problema para el desarrollo económico y la formación de un andamiaje institucional adecuado (Pranab Bardhan, 2002, p. 264). Si se quiere asegurar el desarrollo económico es indispensable fomentar un entorno institucional que reduzca tanto la debilidad como el carácter depredador del Estado. Estas reformas, orientadas hacia la mejora de la gobernanza y la transparencia, son fundamentales para asegurar que las instituciones puedan cumplir su función de impulsar el desarrollo económico y social.

En esta dirección, la teoría de Paul Bush (1987, p. 1075) aporta una perspectiva aguda sobre la alteración institucional, enfatizando el encapsulamiento ceremonial y proporcionando una visión detallada de la evolución de las instituciones y del papel crucial que desempeñan las referencias morales en la configuración del comportamiento poblacional. Para él, las instituciones no deben considerarse simplemente como estructuras funcionales, sino como organismos profundamente entrelazados teniendo en cuenta las convicciones que guían la actuación dentro de una sociedad. Esta distinción entre sistemas instrumentales y ceremoniales resulta esencial para comprender la dinámica del cambio institucional. Bush (1987) argumenta que

dichos ajustes pueden ser progresivo o regresivo, dependiendo de las normas sobresalientes que conduzca las posturas de la sociedad. Los valores instrumentales, orientados hacia la obtención de objetivos concretos y resultados prácticos, contrastan con los ideales ceremoniales relacionados con la adhesión a normas tradicionales y convenciones sociales, muchas veces desvinculadas de la eficiencia económica. La coexistencia de estos sistemas de valores explica cómo las instituciones pueden quedar "encapsuladas ceremonialmente", bloqueando o retrasando los cambios necesarios, esto es, esta dicotomía es crucial para examinar los rechazos y la evolución de las instituciones.

Como se indicó anteriormente, el concepto de encapsulamiento ceremonial sugiere que las instituciones pueden volverse inflexibles y resistentes al cambio cuando los valores ceremoniales predominan sobre los instrumentales, lo que lleva al estancamiento de prácticas, incluso en contextos de transformación social o económica que demandarían reformas. Un ejemplo relevante es el trabajo de Sampo Varjonen (2020), quien explica cómo las instituciones a menudo exhiben mecanismos de auto refuerzo que dificultan la implementación de alteraciones, resaltando la estabilidad que genera la encapsulación ceremonial. Si bien esta persistencia puede ofrecer una sensación de continuidad, también puede inhibir la capacidad de las instituciones para adaptarse y progresar ante nuevas realidades. En este sentido, el encapsulamiento ceremonial puede manifestarse en diversos ámbitos, incluyendo los sistemas de gobernanza y bienestar social. Como sugiere Toby James (2016), la interacción entre la dinámica electoral y las instituciones existentes revela una tensión constante, mientras los procesos electorales pueden actuar como catalizadores que desafían las

estructuras institucionales que a menudo se resisten. Para poder formular políticas de cambio el reto radica en encontrar un equilibrio consciente entre los rituales políticos y la necesidad de reformas sustantivas.

El marco teórico de Paul Bush (1987), basado en un análisis riguroso de los procesos históricos —énfasis del institucionalismo y nuestro — y las estructuras sociales existentes, ayuda a comprender cómo las decisiones tomadas en la evolución social fomentan una mejor planificación y formulación de políticas. Al reconocer las limitaciones de las instituciones actuales y abogar por cambios progresivos, la sociedad puede mejorar su capacidad para resolver los problemas sociales de manera efectiva. Esta perspectiva subraya la importancia de la interacción entre el conocimiento histórico, la toma de decisiones informada y la adaptabilidad institucional en la construcción de comunidades, al mismo tiempo que acentúa el papel de los conflictos y las adaptaciones en respuesta a las necesidades sociales emergentes, siempre y cuando se lleve a cabo una pluralidad en las evaluaciones y métricas.

Bush (1987) afirma:

A conscious awareness of the nature of the choices made in the process of social evolution is a precondition to the planning of that process. By revealing the nature of these choices, the institutionalist theory of institutional change demonstrates that social evolution is subject to the discretionary control of mankind. It is this realization that informs the institutionalist approach to public policy formation. In the institutionalist view, social problems arise when the institutional structure is unable to accommodate the noninvidious application of instrumentally warranted knowledge to the support of the life processes of the community. The solutions to social problems take the form of "progressive" institutional changes that will alter those ceremonially warranted patterns of behavior that thwart the extension of instrumental valuing in the problem-solving processes. (p. 1108)

Las ideas de Bush (1987) son congruentes con las críticas al institucionalismo, que frecuentemente tiene dificultades para explicar los cambios institucionales rápidos. Para él, es necesario tener presente que la interacción entre distintos sistemas de valores puede generar tensiones que faciliten, o, por el contrario, obstaculicen, la transfiguración institucional. En este sentido, subraya la relevancia del conflicto político como motor de la transformación institucional, argumentando que los enfrentamientos sobre ideas y políticas tienen el potencial de romper el statu quo, generando modificaciones significativas.

Una de las propuestas que surgen como respuestas a las dinámicas evolutivas institucionales lo vemos en el análisis de F. Gregory Hayden (1993, p. 284). Las aportaciones de Hayden (1993) sobre las métricas del institucionalismo y la formulación de políticas insisten en la relevancia de entender cómo los parámetros afectan las conductas adaptativas de las instituciones y los procesos de toma de decisiones. En su enfoque, los indicadores no son meramente herramientas de medición, sino componentes esenciales en la consolidación de prácticas y políticas dentro de las organizaciones. Esta perspectiva coincide con un discurso más amplio sobre el papel que juegan este tipo de evaluaciones en la configuración de la gobernanza y la rendición de cuentas en diversos sectores, particularmente en el ámbito de la educación superior y las políticas públicas.

En el contexto de la educación superior, Andy Lockett, Mike Wright y Andrew Wild (2014) examinan cómo las métricas se emplean de manera estratégica en conjunto con el discurso para promover la institucionalización de las prácticas organizacionales. Argumentan que estas mediciones bien diseñadas pueden funcionar

como un mecanismo de legitimación para determinadas actividades, influyendo en la dirección del cambio institucional. Esto concuerda con la afirmación de Hayden (1993), quien arguye que las escalas encapsulan valores y prioridades dentro de las instituciones, moldeando así la manera en que se diseñan e implementan las políticas.

Las contribuciones de Hayden (1993) también se alinean con las críticas hacia el "juego de indicadores", donde las métricas pueden generar efectos no deseados en el proceso de formulación de políticas. Alan Irwin (2017) sostiene que estas evaluaciones no tienen efectos intrínsecos, sino que reflejan las preguntas y valores subyacentes del contexto de gobernanza. Esto subraya la necesidad de un análisis crítico de las métricas utilizadas en el diseño de políticas, ya que, en lugar de promover resultados equitativos, pueden perpetuar las estructuras de poder y los sesgos preexistentes.

Asimismo, el trabajo de Hayden (1993) se vincula con el concepto de dependencia de la trayectoria en entornos institucionales, como lo expone Paul Pierson (2000). La noción que las decisiones iniciales pueden establecer una trayectoria difícil de modificar enfatiza la relevancia de los parámetros en la configuración del comportamiento institucional a lo largo del tiempo. Los valores de referencia pueden consolidar prácticas específicas, dificultando la capacidad de las instituciones para adaptarse a nuevas circunstancias o innovar en respuesta a las cambiantes necesidades sociales.

Con igual importancia, más adelante Baehler (2005) destaca la naturaleza omnipresente de los elementos políticos en la configuración de las políticas públicas, sugiriendo que los indicadores deben entenderse dentro de este marco político más amplio (Robert Gregory, 2005). Esta perspectiva es crucial para reconocer cómo se

pueden manipular o aplicar selectivamente las métricas para servir intereses particulares dentro de los procesos de formulación de políticas.

1.4.1 Instituciones inclusivas e instituciones extractivas

Un trabajo notable en el estudio de las instituciones *inclusivas y extractivas* es el de Daron Acemoglu y James A. Robinson (2012). En su libro *Por qué fracasan los países*, los autores correlacionan las reglas de juego institucionales con las definiciones de Max Weber (2002) y Joseph Schumpeter (1942), estableciendo una clara distinción entre instituciones *inclusivas* y *extractivas*. Tal distinción representa una contribución importante al concepto de *encapsulamiento ceremonial* ya descrito, así como un sustrato teórico clave en el abordaje que se pretende hacer en esta investigación.

Las instituciones o economías *inclusivas* se caracterizan por promover y beneficiarse de políticas inclusivas, como la educación universal, la atención médica accesible y un sistema legal justo. Estas políticas se fundamentan en un poder político pluralista que favorece la implementación de un marco institucional robusto, como la independencia del poder judicial, la transparencia en la gestión pública y la protección de los derechos de propiedad. Se entiende que este entorno propicia la evolución armoniosa de empresas públicas y privadas, alineándolas con las demandas de la sociedad, entre las que se pueden destacar la creación de empleos estables, la producción de bienes y servicios de calidad y la protección del medio ambiente.

En contraposición, las *instituciones extractivas* se fundamentan en políticas que explotan los recursos de la región económica bajo su control, como la expropiación de

tierras, la imposición de impuestos excesivos y la corrupción generalizada. En este caso, el poder se concentra en manos de un pequeño grupo que desarrolla y mantiene políticas destinadas a extraer recursos de la población en su propio beneficio, perpetuando un control político que resulta en el subdesarrollo económico. Siguiendo el estudio de Acemoglu y Robinson (2012) podemos decir que las *instituciones inclusivas* están asociadas con un mayor crecimiento económico, reducción de la pobreza y mayor bienestar social, mientras que las *instituciones extractivas* tienden a generar estancamiento económico, desigualdad social y conflicto. Estos investigadores sostienen que solo un sistema político inclusivo, que distribuya el poder equitativamente dentro de la sociedad, permite alcanzar la prosperidad (Acemoglu & Robinson, 2012).

1.4.2 Desarrollo, Innovación, Destrucción Creativa e Improductividad

Del mismo modo, Acemoglu y Robinson (2012), echan mano de la noción de *destrucción creativa* elaborada por Joseph Schumpeter (1942) para enfatizar que esta opera como un motor crucial para el crecimiento y desarrollo económico, así como de la evolución institucional. El “padre del espíritu empresarial”, en su libro *Teoría del desarrollo económico* (1934), destacó que el capitalismo es un proceso dinámico de creación de riqueza y cambio, impulsado por la innovación, no por la rutina; estableciendo que la destructividad del capitalismo es inseparable de su creatividad (Trincado & López, 2023, p. 3). El economista austro-estadounidense distingue entre “invenciones”, esto es, ideas o conceptos, e “innovaciones”, dígase nuevas combinaciones de medios productivos (Gerald M. Meier p. xiv). Schumpeter (1942)

establece una conexión entre los períodos de crisis y la inminente llegada de épocas de bonanza, donde surge una dinámica caracterizada por la heterogeneidad en las tasas de beneficio y productividad. Esta dinámica genera procesos evolutivos, principalmente favorables, que reflejan un equilibrio entre dos polos: uno positivo o constructivo y otro negativo o destructivo. A través del emprendimiento creador se busca la innovación como vehículo para el fomento y aparición de nuevos emprendedores y empresarios, lo que permite remontar las crisis. El emprendedor, desarrollando nuevos bienes y métodos de producción, abre nuevos mercados y utiliza recursos previamente no considerados para crear nuevas formas de *organización y producción*. De ahí que en *Teoría del desarrollo económico*, Schumpeter destaque la importancia del entorno social en que el empresario desenvuelva su actividad, el “clima social” que incluye aspectos de carácter sociológico, institucional y económico (Trincado & López, 2023, p. 45).

Los cambios tecnológicos e institucionales (innovación e invención) son fundamentales para el desarrollo y la historia económica en el largo plazo. Es por eso por lo que, como bien demuestran Estrella Trincado y Fernando López (2023), desde la Ilustración escocesa hasta la más reciente versión de la Economía Política Institucionalista, la invención y el cambio institucional han formado parte del análisis sobre el desarrollo (pp. 31-58). Trincado y López (2023) argumentan que el surgimiento de nuevas ideas productivas no es algo externo a los modelos de crecimiento, sino que depende de incentivos económicos que, a su vez, están determinados por contextos institucionales. De ahí que un estudioso como North enfatice que la política pública institucional es un factor esencial para el crecimiento y que los cambios políticos

condicionan los incentivos de los agentes económicos para desarrollar nuevas ideas. Según North (1990), el “marco institucional” es determinante en el funcionamiento a largo plazo de la economía. Por eso, su crítica a la teoría neoclásica que destaca el desarrollo tecnológico y la inversión en capital humano e ignora las instituciones y el tiempo.

Para comprender el desempeño diferencial de las economías a lo largo del tiempo, North examina la naturaleza de las instituciones y sus consecuencias para el desempeño económico o social, esbozando una teoría del cambio institucional. En su opinión, el cambio institucional es el resultado de la interacción entre instituciones y organizaciones en un marco económico de escasez y competencia, siendo esta última la que obliga a las organizaciones a invertir constantemente en conocimiento para sobrevivir. El marco institucional proporciona los incentivos que alientan el tipo de habilidades y conocimientos percibidos como maximizadores de recompensa. Además, en los últimos años el nuevo institucionalismo ha reevaluado el concepto de instituciones, considerándolas integradas en el entorno institucional más amplio de una organización política, por ejemplo, como un “régimen social” constituido por un conjunto de normas que definen el comportamiento y que, junto a las ideas y el entorno, cambian en un proceso coevolutivo (Trincado-López, 2023, pp. 46, 47).

A pesar de la gran importancia que tiene la invención y la innovación para el desarrollo económico, Acemoglu y Robinson (2012) ilustran cómo algunos países institucionalmente extractivistas, como los de Europa del Este, África y América Latina, repelen las innovaciones mediante una burocracia excesiva. Esta estrategia, según postulan los economistas, responde a la amenaza que la *destrucción creativa*

representa para el estatus quo de las élites que controlan el poder político (el problema del *encapsulamiento ceremonial*). De esta forma, el aparato gubernamental se diseña para extraer riquezas de un sector de la sociedad y distribuirlas entre las élites, perpetuando un sistema que impide la manifestación productiva de las nuevas tecnologías. Esto, por supuesto, a diferencia de lo que ocurre en aquellos países donde la *destrucción creativa* florece. Es también de este esquema promovido por las instituciones extractivas del que se aprovechan las empresas para “cazar” o buscar rentas. Sobre el particular, señala Joseph E. Stiglitz (2019):

[...] hemos etiquetado como *búsqueda de rentas* muchas de las formas mediante las cuales nuestro actual proceso político ayuda a los ricos a expensas de los demás. La búsqueda de renta asume muchas formas: transferencias y subvenciones ocultas y públicas por parte de del gobierno, leyes que hacen menos competitivos los mercados, una aplicación laxa de las vigentes leyes sobre la competencia y unos estatutos que permiten a las grandes empresas aprovecharse de los demás, o trasladar sus costes al resto de la sociedad. (p. 86) —énfasis nuestro—

Por otro lado, también es cierto que la teoría de la *destrucción creativa* no considera plenamente las consecuencias negativas que pueden surgir en este proceso. William Baumol (1990) advierte que el emprendimiento no siempre se traduce en una economía saludable y puede conducir a actividades productivas, improductivas y/o destructivas. Su análisis demuestra que ciertas actividades emprendedoras, como la búsqueda de rentas y el clientelismo, son improductivas y pueden conducir al fracaso económico de un país. Como ya planteamos, Schumpeter (1942) destacó los roles positivos del emprendimiento. Ahora debemos sumar que Baumol (1990) observa que los incentivos a la innovación pueden tener efectos negativos, como la creación de artefactos de guerra, nuevas estrategias de captura de rentas, fraude, o prácticas

gubernamentales corruptas. Esto terminaría desembocando en un “emprendimiento” improductivo o destructivo. Las dinámicas de innovación, acompañadas por la obsolescencia, generan lo que David Harvey (2014) denomina “expresiones geográficas”, es decir, áreas o regiones, afectadas por una destrucción creativa, que se caracterizan por un mosaico de desarrollo geográficamente desigual, donde la prosperidad coexiste con la quiebra y la pobreza. Tanto Harvey (2014) como Catalá (2016) coinciden en que estas zonas con frecuencia no logran recuperarse, lo que provoca el desplazamiento de miles de personas que, si les es posible, deben reubicarse en otras regiones. En estas áreas persisten la pobreza y una multiplicidad de necesidades sociales, lo que desencadena no solo crisis socioeconómicas, sino también un patrón recurrente de carencias y austeridad.

1.4.3 Instituciones extractivas: el enclave

Como en el pasado lo fueron las economías de plantación en el Caribe, las economías de enclave hoy a nivel global, entre las cuales esta investigación incluye el caso de Puerto Rico, sirven de ejemplo para comprender el desarrollo de las *instituciones extractivas*. En estos casos, las élites políticas y económicas implementan estrategias para capturar beneficios, rentas y recursos, impidiendo la diversificación económica y el desarrollo institucional. Esto perpetúa un ciclo de falta de desarrollo y estancamiento, que no ayuda a que las innovaciones institucionales y/o tecnológicas se integren de manera efectiva en la economía en su conjunto. A esto se suma aquella burocracia excesiva que protege a las *instituciones extractivas* de la *destrucción creativa* positiva mediante la implementación de regulaciones y desregulaciones

ineficientes, o incluso desventajosas, con el propósito de favorecer a las empresas e intereses ya establecidos y que dominan el gobierno y el mercado.

El *Estudio Económico de América Latina* realizado 1949 por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) ofrece una nítida definición de los enclaves. Según el texto, las economías de enclave se refieren fundamentalmente a empresas de propiedad extranjera en países en desarrollo, cuya producción de bienes o servicios se destina exclusivamente a la exportación. A diferencia de otras empresas, estas tienen escasa o nula integración con la economía local, utilizan tecnologías distintas, no establecen relaciones comerciales significativas con empresas locales y no reinvierten sus ganancias en el país anfitrión. Este tipo de economía sobresale por su aislamiento y falta de contribución al desarrollo económico endógeno del territorio en el que operan (CEPAL, 1951). Por eso, no es de extrañar que Bourgois (1994, p. 177) entendiera el enclave como un modelo de opresión conjugada y se interesara por describir cómo la división cultural del trabajo combina la discriminación étnica con la explotación económica.

Acemoglu y Robinson (2012) retoman el tema del enclave, que ya previamente había sido abordado por los que en América Latina pueden ser considerados como “parientes de institucionalismo”, la escuela de la Teoría de la Dependencia (Roberto Lampa, 2020). Interesa resaltar que, dentro de dicha escuela, Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto (1969) explican tanto la conexión entre colonialismo y dependencia como la relación entre las colonias y los enclaves. Señalan cómo el enclave en tanto estructuras económicas logra que las economías periféricas dependan de las economías centrales. Comentan los autores: “la vinculación de las economías

periféricas al mercado mundial se verifica en términos ‘coloniales’, mientras que en otras los marcos de la economía periférica están involucrados en ‘sociedades nacionales’” (p.14). Cardoso y Faletto (1969, p. 54) definen el enclave como un fenómeno histórico en el cual el modo de producción es una extensión directa de una economía centralizada, sin vínculos estructurales con la economía local, y cuyas relaciones económicas están determinadas por los mercados centrales. Dicho esto, como se verá a lo largo de esta tesis, colonialismo, dependencia y enclave caracterizan la “estructura” sobre la cual se ha edificado la “superestructura” institucional puertorriqueña con las consecuencias adversas que eso supone.

Hay que señalar que si bien el análisis de Acemuglu y Robinson (2012) sobre las economías *inclusivas*, *extractivas* y de enclave resulta coherente, éste no tomó en cuenta lo que consideramos uno de sus arquetipos más interesantes (por su peculiaridad) en el siglo XXI, dígase Puerto Rico. Es por eso que en esta investigación se propone el caso puertorriqueño (una economía *extractiva*) en su relación con Estados Unidos (una economía *inclusiva*) como ejemplo de que en el interior de una economía institucionalmente *inclusiva* se puede albergar un “enclave” o economía institucionalmente *extractiva*, un fenómeno, insisto, desatendido por Acemuglu y Robinson (2012). Valga añadir que retomando los planteamientos elaborados por David Harvey (2014), otros casos similares, también dentro de Estados Unidos, podrían ser los territorios que incluyen las comunidades de los Apalaches, el Valle del Río Grande en Texas y la ciudad de Detroit.

1.5 Modelo económico más instituciones

Aprovechando las referencias a la CEPAL y la Teoría de la Dependencia parece oportuno abrir un apartado para esbozar una idea que entendemos clave en esta investigación y que extraemos a partir del texto de Roberto Lampa (2020) sobre el lugar de las instituciones en el desarrollo de América Latina. Del trabajo de Lampa (2020) se desprende que para que haya desarrollo solo la aplicación de un modelo económico dado no es suficiente y se necesita de un arreglo institucional que lo respalde. Se puede decir que esta fue una de las muchas críticas que los *dependentistas* hicieron al estructuralismo cepaliano inicial. Para Raúl Prebisch, el máximo representante de esta corriente estructuralista, el desarrollo era esencialmente una cuestión técnica —siendo la tarea del economista proporcionar las soluciones adecuadas en términos de política— resultante de la aplicación previa de las herramientas analíticas y teóricas adecuadas (Lampa, 2020, p. 275). El argentino entendía que era necesario llenar la brecha tecnocrática entre centro y periferia, y que éstos (los tecnócratas) tenían que estar integrados en el ejercicio del poder en las agendas políticas y programas de los países subdesarrollados (Lampa, 2020, p. 276). En opinión de Prebisch, la superioridad de los países desarrollados era, ante todo, una cuestión de habilidades técnicas y conocimientos estadísticos avanzados, y la CEPAL ciertamente representó una herramienta magnífica para superar tales distancias tecnocráticas (Lampa, 2020, p. 277). Por tanto, el desarrollo pasó a ser meramente una cuestión de técnica y práctica sustentada en los profesionales y en el modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI).

Sin embargo, a principios de la década de 1960, el modelo ISI había creado nuevos problemas. Entre ellos, desequilibrios exacerbados en la balanza de pagos, una creciente desigualdad en la distribución del ingreso y una mayor inflación, haciendo que, paradójicamente, la industrialización, en lugar de ayudar a suavizar el impacto interno de las fluctuaciones externas, trajera un tipo nuevo y desconocido de vulnerabilidad externa ((Lampa, 2020, p. 281). El problema fue que la propuesta de Prebisch omitió un análisis cuidadoso que explicara las limitaciones institucionales y políticas en relación con las condiciones necesarias para hacer posible el desarrollo en un mundo capitalista ((Lampa, 2020, p. 279). De este modo, la Escuela de la Dependencia señaló que el principal defecto de la CEPAL fueron sus supuestos histórico-prácticos excesivamente optimistas con respecto al papel progresista de las burguesías nacionales. Se les acusó de no considerar las precondiciones sociales y políticas al evaluar la viabilidad de ciertas recomendaciones de políticas económicas. Esta deficiencia probablemente estaba incorporada en la misma constitución del Organismo Latinoamericano de las Naciones Unidas dado que era una agencia internacional cuyos miembros eran países occidentales y potencias coloniales en retirada, y que, a nivel teórico, asumió siempre que el Estado era un factor exógeno al sistema económico y social. Es así como el enfoque de la dependencia, independientemente de su corriente interna (marxista, análisis subdesarrollista, neoestructuralista crítica), puso énfasis en la interacción entre factores sociales y económicos internos y externos ((Lampa, 2020, pp.281-283). Sin embargo, como demuestra en su libro *Capitalismo Periférico* (1981) Prebisch tomó nota de su error de acentuar la dimensión teórica y analítica del desarrollo, y subestimar una cuestión

crucial como lo era la transformación de las instituciones periféricas. El economista reconoció la naturaleza especial del capitalismo periférico y los obstáculos externos (es decir, institucionales) a su desarrollo (Lampa, 2020, p. 285).

Entonces, para ir cerrando, hablar de capitalismo periférico nos permite volver a Puerto Rico. El país enfrenta un proceso de desindustrialización y crisis que según los estudios empíricos va ligado al crecimiento de la deuda (Catalá, 2016 p. 758). Como es de suponerse, esto ha provocado una disminución transversal del empleo y el colapso de las finanzas públicas lo que refuerza a la emigración masiva. En consecuencia, se afronta a un doble problema, el empobrecimiento y la despoblación. La manera socialmente ineficiente en que se ha configurado la economía puertorriqueña ha generado una profunda desestabilización que golpea especialmente a la clase trabajadora y capas desfavorecidas de la sociedad. Esta situación ha desencadenado problemas tales como: fuga de capital humano, acentuación de la estratificación social, deterioro de la infraestructura, privatización de sectores públicos, declive del sistema educativo, corrupción política, desequilibrios demográficos, alta criminalidad y una alarmante dependencia de las ayudas provenientes del gobierno federal estadounidense. Esto último siguiendo a Justin Yufi Lin y Célestin Monga (2017) se ha tornado en un problema comparable al de los drogodependientes.

Al analizar economías en desarrollo, en su caso África, pero en nuestra opinión, en este particular homologable a Puerto Rico, Lin y Monga (2017) enfatizan la necesidad de superar el apego a las ayudas externas y sostienen que “al igual que el consumo de drogas genera comportamientos disfuncionales, la adición de ayuda afecta a casi todos los actores implicados (donantes, responsables políticos, gobierno e

instituciones sociales), lo que a menudo conduce a diversas formas de necesidad compulsiva y psicológica de flujos financieros" (Lin y Monga, 2017, p. 141). En ese sentido, la compleja relación de Puerto Rico con los Estados Unidos enturbia las fronteras político-jurídicas donde grupos de interés locales y estadounidenses se encuentran enfrascados en un "encapsulamiento ceremonial" que mantiene el *statu quo* a pesar de la crisis estructural que arrecia.

En esta investigación se propone, pues, que un análisis detallado de la evolución económica de Puerto Rico revela la complicada realidad socioeconómica del país: una dinámica económica en la que se perpetúa una *destrucción improductiva* resultante de la confluencia de factores históricos, políticos, económicos y sociales que han moldeado la estructura institucional extractivista y dependiente imperante. Dicha estructura favorece a una élite económico-política que incluye a una clase empresarial "ociosa" (para usar a Veblen), sin afán de innovación y emprendimiento (parasitaria), que por su *encapsulamiento ceremonial* no supera la *dependencia de senda*. Dominada por el enclave y los incentivos fiscales, la economía de la isla, desde el monocultivo inicial hasta las empresas de alta tecnología contemporáneas, no parece tener buena perspectiva de futuro, sobre todo en un contexto internacional tan competitivo. Por lo tanto, esta tesis doctoral explora las fuerzas que subyacen en este fenómeno, analizando desde el pensamiento y las teorías institucionalistas las causas histórico-institucionales de la falta de desarrollo económico en Puerto Rico para posteriormente aplicar el modelo econométrico de Alberto Abadie (2010) y estimar como hubiese sido la economía de la isla sin exenciones tributarias, factor que ha favorecido la búsqueda de renta y que coloca al territorio entre los llamados paraísos

fiscales. (Ludvig Wier y Gabriel Zucman, 2022, p. 14). La urgencia de explorar salidas adaptadas a este entorno socioeconómico se erige como imperativo, demandando una exhaustiva revisión de políticas y estrategias destinadas a fomentar un crecimiento autónomo y sostenible, que pueda ser traducido en desarrollo, con el propósito de disminuir la vulnerabilidad puertorriqueña frente a los desafíos del presente y del futuro. Como mostraremos en este estudio, las políticas actualmente implementadas para aliviar los síntomas del subdesarrollo pertenecen al pasado. Pero como aprendimos de la crítica dependentista a los estructuralistas en América Latina, un nuevo modelo económico, por muy bueno que parezca, si no viene acompañado de una renovación del sistema institucional que lo dirija y lo haga posible, no será suficiente para solucionar el problema.

Capítulo 2: Un archipiélago histórico colonial entre dos metrópolis: Puerto Rico bajo España y Estados Unidos

2.1 Introducción al caso de Puerto Rico: un poco de gimnasia literaria para adiestrar la mirada

La inmersión en la literatura clásica, como parte fundamental del currículo de secundaria, no invita únicamente al disfrute de algunas historias o al análisis de técnicas narrativas, sino que detrás de las páginas de estas obras maestras se despliega un universo de ideas, reflexiones y críticas sobre diversos aspectos de la vida humana, incluyendo aquellos de índole económica, política y sociológica. Es por ello por lo que el estudio de estos textos literarios no solo enriquece nuestra mente y amplía nuestro vocabulario, sino que también nos brinda herramientas valiosas para comprender las formas de vida sociales que vienen dándose a lo largo de la historia, reflejando los problemas socioeconómicos y políticos que se vivían en esos tiempos desde otros prismas.

Desde este planteamiento, se puede afirmar que las deliberaciones económicas no se circunscriben a conceptos como oferta y demanda, costes de oportunidad o tasa de ganancia marginal, sino que se extiende a ámbitos como el arte, la literatura e incluso el amor. Al realizar esta cotidianidad, también participamos activamente en la economía. Tal como afirma Luis Perdices de Blas y Manuel Santos Redondo (2007):

Las ideas económicas no están al margen del clima cultural en el que se forman y difunden, y en ese clima cultural la literatura desempeña un papel importantísimo. No solo la creación de las ideas económicas es importante, también lo es su difusión; y los medios no profesionales, como el periodismo y la

literatura, llegan al público al menos tanto como lo que se expresa en los textos de los profesionales de la economía. (p. 9)

Además, la literatura, a través de la creación de escenarios y personajes que atraviesan diversas circunstancias, ofrece una valiosa representación sobre cómo los individuos interactúan con su entorno y entre sí. Esta riqueza narrativa ha sido aprovechada por los economistas clásicos, quienes la han incorporado a la enseñanza de la historia del pensamiento económico como herramienta para el análisis crítico. De igual manera, novelistas, dramaturgos, ensayistas y poetas abordan temáticas de las ciencias sociales, brindando al lector un panorama de las condiciones de vida de las personas y las dinámicas del capital en el mundo, así como sobre sus valores culturales. Para continuar con las posiciones de Perdices de Blas y Santos Redondo (2007):

La economía es una parte importante de la vida y no cabe pensar que ni los grandes creadores literarios ni sus personajes de ficción estén al margen de las ideas económicas de su tiempo. Lo que dicen estos personajes difunden las ideas económicas, unas determinadas ideas económicas dependiendo de cada autor, al menos tanto como los textos rigurosos de los profesionales. (p. 9)

Se puede afirmar que la estrecha relación entre la literatura y la economía se ha evidenciado a lo largo de la historia. Esta conexión indudable se comprueba, por ejemplo, en *El Mercader de Venecia* de William Shakespeare (2016), donde se exploran temas como el valor del dinero y el comercio. Siglos más tarde, también es posible reconocer que *Fábula de las Abejas* (1982) de Bernard Mandeville, al plantear ideas que luego serían retomadas por Adam Smith (1996) en *La riqueza de las naciones* y continuadas por economistas como John M. Keynes (2003) y Friedrich von

Hayek (1978), marcó un punto de inflexión en el mundo académico de la Economía Política.

En este capítulo nos proponemos iniciar nuestro recorrido investigativo por la historia económica de Puerto Rico aprovechando algunas representaciones e interpretaciones producidas por el campo letrado puertorriqueño que están relacionadas con aspectos socioeconómicos y político-culturales propios de algunas fases en la historia del país. Después de todo, en Puerto Rico y en América Latina en general ese mundo letrado estuvo compuesto principalmente por médicos, abogados, periodistas y literatos, y la formación propia en el campo de la Historia y las Ciencias Sociales comenzará lentamente en la primera mitad del siglo XX para luego desarrollarse con el “boom” universitario de la segunda mitad. Por supuesto que no vamos aquí a discutir la literatura puertorriqueña y los asuntos relacionados con los géneros literarios y las corrientes de pensamiento que habitan en ella. Solo buscamos aprovechar la comprensión del Puerto Rico de su tiempo que los escritores isleños de dos épocas distintas —la colonia española y la colonia estadounidense— elaboraron, prestando atención especial a lo que percibían como la situación económica de su país. En sus obras, nuestros escritores identificaron y enjuiciaron los problemas socioeconómicos y políticos que aquejaban la isla, y habría que reconocer que mucho de los que consideraron como obstáculos para su progreso material y espiritual, de manera preocupante, aún persisten en la actualidad. En este punto, es conveniente tener presente, como subrayan Manuel Santos y José Luis Ramos (2007, p. 19), que “[...] las grandes obras de la literatura conforman las ideas económicas de la opinión pública tanto o más que los textos de los profesionales”.

Además del ejercicio de representación de un mundo, que, por supuesto, no es un espejo donde se refleja el mundo real, la literatura contiene posicionamientos en sus interpretaciones y cuando habita en ella un enfoque crítico del mundo puede decirse que actúa como un medio de resistencia y cuestionamiento de las estructuras de poder y puede llegar a proponer alternativas, convirtiéndose en agente transformador que contribuye a la construcción de una sociedad más inclusiva. En este punto, es fundamental reconocer la importancia de la literatura puertorriqueña y su contribución a la comprensión de la sociedad puertorriqueña y sus complejas dinámicas económicas e institucionales, muchas veces, como los economistas institucionalistas y neoinstitucionalistas, identificando las interacciones de lo económico con lo político-social.

En fin, la literatura puertorriqueña, con sus diferentes géneros literarios que van del cuento y la novela a la poesía, el teatro y el ensayo, ofrece una ventana única para explorar la intersección de lo económico, lo político y lo cultural en la historia de esa geografía a partir de la conquista de América. A través de sus distintos tipos de narrativas, se pueden examinar los impactos de las políticas económicas, las luchas sociales y las aspiraciones de un pueblo que ha enfrentado múltiples desafíos a lo largo de su historia y parece condenado a un círculo vicioso de dependencia de enclaves económicos y políticas de un poder metropolitano que administra un territorio para su beneficio económico y político. Sin duda, esta digresión que presentaremos a continuación por la literatura puertorriqueña no solo es un ejercicio de enriquecimiento cultural, sino que también ilumina algunos indicadores importantes de la evolución socioeconómica de Puerto Rico que se trabajan en esta tesis.

2.1.2 Fijando algunos rasgos de la economía de Puerto Rico desde su literatura

Si echamos una hojeada a unos pocos clásicos literarios puertorriqueños y los aprovechamos para ver en ellos aspectos del mundo socioeconómico isleño que nos sirvan de embocadura para, posteriormente, pasar a un análisis histórico más detallado y profundo, veremos, primero, un mundo vivo, pero económicamente frágil, que solo comienza a formar parte de un proyecto modernizador a partir del Reformismo Ilustrado español de finales del siglo XVIII, para luego, durante el siglo XIX, una vez España pierda su imperio colonial en América, permanecer junto con Cuba atado a su metrópoli. Atraso económico, falta de capital y de instituciones, y necesidad de mano de obra abundante y barata eran algunas de las prioridades en este intento de despegue, y seguirán estando presentes a lo largo de ese siglo, pero con el auge de la economía azucarera y después cafetalera, éstas estarán acompañadas por otras preocupaciones, como serán la pobreza, la mala vivienda, las enfermedades y la mortandad, y la falta de instituciones educativas.

El paso de ese primer momento en el siglo XVIII al del enclave azucarero esclavista y el cafetal jornalero a lo largo del XIX, que generó un crecimiento económico sin desarrollo, es lo que representó con juicio crítico, en 1876, Alejandro Tapia y Rivera en su relato *Puerto Rico visto sin espejuelos por un cegato*. Para Tapia y Rivera (1876), el crecimiento sin desarrollo producía en ciertas élites burocráticos-militares y propietarias la idealización de una sociedad que tenía muy poco que ver con la sociedad real. La historia narra las vivencias de un hombre ciego que, al encontrar un diccionario geográfico y buscar la entrada sobre su isla natal, se topa con una descripción idílica: un territorio próspero, educado, ordenado y con una sociedad

alfabetizada. Deslumbrado por esta visión, el protagonista se percata de que sus lentes carecen de cristales. Al probar con otros, la entrada sobre Puerto Rico desaparece, revelando la cruda realidad: la isla ni siquiera figura en el diccionario.

La sátira de Tapia y Rivera (1876), expone la brecha entre el Puerto Rico imaginado y su realidad socioeconómica, pues si bien hay que decir que en el siglo XIX la isla conoció un auge económico agroexportador —de azúcar producida con mano de obra esclava, en la primera mitad del siglo, y luego, en la segunda mitad, de café con mano de obra libre sujetas a la libreta de jornaleros—, no fue de ningún modo un país próspero y desarrollado. La ilusión inicial del protagonista contrasta con la invisibilidad de la isla en el diccionario, lo que simboliza su marginación y falta de reconocimiento. Ya en 1929, otro intelectual puertorriqueño, metido de lleno en la actividad política, Luis Muñoz Marín, describirá a Puerto Rico en su artículo, *El triste caso de Puerto Rico* (Muñoz Marín, 1929), en un tono muy cercano al de Tapia y Rivera, como el país de “las estadísticas halagüeñas y realidades alarmantes”. Como veremos a lo largo de esta investigación, todavía en el Puerto Rico de los 1920 se hablará de “danza de los millones” y para las décadas de 1950-1960 se considerará como el paradigma de la industrialización a ser reproducido en otros países en desarrollo, lo que pone de manifiesto la continua confusión de períodos de crecimiento económico con desarrollo.

En la última década del siglo XIX, que en el caso de Puerto Rico podría decirse que finalizó con la invasión estadounidense en julio de 1898, Manuel Zeno Gandía publicó dos novelas que se convertirían con el paso de los años en clásicos de la literatura puertorriqueña. Bajo los títulos *Crónicas de un mundo enfermo: La charca* (1894) y *Garduña* (1896), el médico arecibeño educado en Madrid realizó una

representación de la isla y su población como un mundo socioeconómico estancado agobiado por los males físicos y morales. El proyecto de modernidad, que como letrado había asumido como mundo posible, se le presentaba como prácticamente inviable en una isla que necesitaba urgentemente de una empresa de saneamiento económico y cultural. En *La charca* (1894), Zeno Gandía narra cómo se explotaba a los puertorriqueños pobres como jornaleros en el mundo económico del cafetal y las formas de vida precarias en las que estos vivían con sus familias, mientras que en *Garduña* (1896) destacaba las ambiciones y falta de solidaridad de la élite criolla, vinculada a la hacienda como sistema socioeconómico, con los sectores populares de trabajadores libres pobres. La élite era, económicamente, ambiciosa y, política y moralmente, corrupta y hasta inmoral. Zeno Gandía ofrece una imagen muy crítica de la clase hacendada, retratándola como una clase en decadencia que es aprovechada por una clase parasitaria, representada por los profesionales. A pesar de la complejidad de la trama, los personajes pueden describirse de manera sencilla. Toda gira en torno al deseo de obtener el testamento verdadero. La dinámica del conflicto se transforma radicalmente con la intervención de Garduña como mediador. Su astucia le permite usurpar el papel de árbitro y, en un giro inesperado, manipular la herencia para beneficiar a quien menos lo merece. A pesar de su historial cuestionable y su naturaleza calculadora, Garduña proyecta una imagen de respetabilidad que le permite ejercer control sobre la situación. Esta farsa ejemplifica cómo la imagen social puede ser utilizada como herramienta para la manipulación y el logro de objetivos personales, incluso en detrimento de la justicia y la equidad.

La década de 1930 inició con el crac mundial del 29 y el desplome de la economía azucarera agroexportadora puertorriqueña. En plena crisis el músico y compositor Rafael Hernández escribía una canción que pasará a convertirse en un clásico nacional, *Lamento Borincano* (Hernández, 1929). Allí narraba las vicisitudes que enfrentaba un pequeño productor campesino que buscaba vender algunos de sus productos en el mercado de la ciudad más cercana. La esperanza alegre de poder completar el ciclo, para decirlo en una fórmula económica, M-D-M, es decir, vender sus mercancías para poder adquirir dinero con que comprar algunas mercancías necesarias y un regalo para alguien especial, termina desechar por la realidad abrumadora que hace imposible que la fórmula se complete exitosamente. El primer paso, que es el de la venta, no llega a realizarse. La crisis económica que asola el país ha dejado a las personas sin sus trabajos y en la miseria.

Para mediados de la década de 1930, una novela del escritor Enrique Laguerre, *La llamarada* (Laguerre, 1935), pasaba juicio sobre la economía azucarera en crisis y la lucha de clases entre propietarios y trabajadores. La cañaveralización proletarizadora del país que había arropado el llano costero de la isla había creado un mundo socialmente desigual donde una masa humana empobrecida por el bajo salario y el desempleo temporal (tiempo muerto) de la economía azucarera sucumbía en el resentimiento y la desesperanza. Para Laguerre, la economía costera del azúcar era extranjera y, por lo tanto, extraña a los estilos de vida y los valores que habían forjado la puertorriqueñidad como identidad, que para él estaban localizados, económica y geográficamente, en la supuesta armonía de la hacienda cafetalera de las montañas.

La transformación del país predominantemente rural, caracterizado por una economía agroexportadora, en un país urbano e industrializado provocó una movilización física y social que impactó a la sociedad puertorriqueña y fue también una alteración del campo laboral. Dos obras, *La carreta*, del dramaturgo arecibeño Rene Marqués (Marqués, 1953) y el ensayo, *La guagua aérea*, del profesor universitario Luis Rafael Sánchez (Sánchez, 1994) dieron cuenta de los dos grandes desplazamientos poblacionales: el viaje del campo a la ciudad de San Juan, que estará asociado con el fenómeno del arrabal y será un tema socioeconómico visto por José Luis González en su cuento, *En el fondo del caño hay un negrito* (González, 1954), y la travesía desde la isla a los Estados Unidos, muy especialmente a la ciudad de Nueva York. Las obras de Marqués (1953) y Sánchez (1994) poseen acentos distintos sobre un proceso fundamental que estuvo relacionado con la dinámica industrializadora y es importante tenerlas presente cuando analicemos más adelante lo que algunos consideraron la “modernización de Puerto Rico”. *La Carreta* (1953) y *La guagua aérea* (1994) se centraron en la odisea de la emigración y demostraron el impacto negativo en el país que perdía población y en las personas que se veían obligadas, por razones económicas, a emigrar, demostrando, además, que el modelo económico industrializador puertorriqueño era inaplicable en países donde la población, al no poseer la ciudadanía estadounidense, no podrían utilizar la emigración como “válvula de escape” de la presión generada por las crisis económicas o las transformaciones generadas por la industrialización. Lo importante es que ya desde estos abordajes literarios y ensayísticos nos estamos refiriendo a un efecto de las transformaciones económicas, primero, en la fase de surgimiento de la industrialización económica, para

luego, ya en el presente siglo XXI, reflexionar sobre la emigración masiva que ha provocado el colapso del modelo industrializador basado en incentivos contributivos locales y federales a las empresas estadounidenses en la era del capital globalizado y la lógica neoliberal. La emigración puertorriqueña a los Estados Unidos no tiene causas políticas, como el exilio, sino que está provocada por la dinámica de la industrialización y desindustrialización capitalista, esto en una isla que es un territorio colonial donde la población posee ciudadanía estadounidense y puede trasladarse a ese país legalmente.

Si el institucionalismo y el neoinstitucionalismo muestran una preocupación por establecer los nexos de lo económico con lo político, la literatura puertorriqueña también ha mirado lo económico para pensar la condición política y la identidad nacional. Creo que nuestros intelectuales se han debatido entre dos puntos opuestos y algunas variaciones entre uno y otro. Por un lado, tenemos esa lectura de pueblo enfermo en permanente desencuentro con una modernidad siempre inconclusa o nunca plenamente realizada, propia de una época en la ciudad letrada decimonónica latinoamericana que llegó a tener sus seguidores al menos hasta entrados los años 1940. Para los que se colocan en esta perspectiva faltan condiciones objetivas: en un primer momento, territorio inhóspito y población determinada por sus taras genético-raciales; ya avanzado el siglo XX, capital y tipos de trabajadores y trabajadoras, pues muchos de los que existen se constituyen como una masa inmadura, poco disciplinada y hasta levantisca. En el caso de Puerto Rico y su ciudad letrada estimo que es posible utilizar para ilustrar esta posición el *Retrato de Juan Pantaleón Avilés* (1808) del primer artista puertorriqueño, José Campeche.

Figura 5 Retrato de Juan Pantaleón Avilés



Fuente: Fuente: José Campeche y Jordán (1808)

En esta obra, realizada a pedido de los padres del niño, se observan claramente sus anomalías congénitas. El niño puede funcionar como una alegoría del país atrapado en su naturaleza infantil y condenado por sus carencias. ¿Está la isla sentenciada a un diadelo de dependencia similar a la del niño en la pintura, que requiere cuidados constantes de los padres o adultos? ¿Acaso Puerto Rico padece de una enfermedad crónica, como las novelas de un mundo enfermo delineadas por Zeno Gandía? ¿Es este un país determinado por sus condiciones geográficas insulares, relacionadas con su carácter montañoso, su pequeñez y su estar colocado en zona de

huracanes, que además participa de una “confusión” racial producto de su mestizaje, como sostenía Antonio S. Pedreira en *Insularismo* (Pedreira, 1935)? ¿El problema es más sociopolítico y se trata de un estar sometido a la manipulación y la corrupción que describe *Garduña*, en nuestros días materializada por las élites políticas gobernantes de los dos partidos políticos principales y la imposición por parte del congreso estadounidense de una Junta de Supervisión Fiscal? ¿Será el futuro de Puerto Rico un vaivén constante entre dos territorios y un crecimiento económico sin desarrollo que opera como economía de enclave basado en privilegios a los empresarios? ¿No es indispensable para poder organizar un esfuerzo que haga posible el desarrollo económico, constituirse como un pueblo que se autogobierna o ese país solo puede tener opciones reales conservando relaciones de dependencia y hasta de fusión político-cultural con los Estados Unidos?

Por el otro lado, es posible reconocer un polo opuesto que ha visto forjarse en ese archipiélago en el Caribe, más allá de sus dos metrópolis, un pueblo con una identidad propia cuyo tesón e inteligencia asegura que es posible tanto el desarrollo económico como su constitución política como república democrática. Desde un discurso nacionalista anticolonial que ya contiene ciertos elementos propios de la interpretación marxista, el poeta y líder político, Juan Antonio Corretjer Montes (1930), hacia una historia de la “Tierra de sangre” y encontraba allí mismo, en la violencia política y socioeconómica de la explotación, la fuerza que había dado forma a la identidad y aseguraba las posibilidades de otro mundo mejor. El poema épico *Oubao Moin* (Tierra de sangre) de los años 1930 recoge esta historia incompleta pero esperanzadora. Dice así:

El río de Corozal, el de la leyenda dorada.

La corriente arrastra oro. La corriente está ensangrentada.

El Río Manatuabón tiene la leyenda dorada.

La corriente arrastra oro. La corriente está ensangrentada.

El río Cibuco escribe su nombre con letra dorada.

La corriente arrastra oro. La corriente está ensangrentada.

Allí se inventó un criadero. Allí el quinto se pagaba.

La tierra era de oro. La tierra está ensangrentada.

En donde hundió la arboleda su raíz en tierra dorada,

allí las ramas chorrean sangre. La arboleda está ensangrentada.

Donde dobló la frente india, bien sea tierra, bien sea agua,

bajo el peso de las cadenas, entre los hierros de la ergástula,

allí la tierra hiede a sangre y el agua está ensangrentada.

Donde el negro quebró sus hombros, bien sea tierra o sea agua,

y su cuerpo marcó el carimbo y abrió el látigo su espalda,

allí la tierra hiede a sangre y el agua está ensangrentada.

Donde el blanco pobre ha sufrido los horrores de la peonada,

bajo el machete del mayoral y la libreta de jornada

y el abuso del señorito, allí sea tierra o allí sea agua,

allí la tierra está maldita y corre el agua envenenada.

Gloria a esas manos aborígenes porque trabajaban.

Gloria a esas manos negras porque trabajaban.

Gloria a esas manos blancas porque trabajaban.

De entre esas manos indias, negras, blancas,

de entre esas manos nos salió la patria.

Gloria a las manos que la mina excavaran.

Gloria a las manos que el ganado cuidaran.

Gloria a las manos que el tabaco, que la caña y el café sembraran.

Gloria a las manos que los pastos talaran.

Gloria a las manos que los bosques clarearan.

Gloria a las manos que los ríos y los caños y los mares bogaran.

Gloria a las manos que los caminos trabajaran.

Gloria a las manos que las casas levantaran.

Gloria a las manos que las ruedas giraran.

Gloria a las manos que las carreteras y los coches llevaran.

Gloria a las manos que las mulas y caballos ensillaran y desensillaran.

Gloria a las manos que los hatos de cabras pastaran.

Gloria a las manos que cuidaron de las piaras.

Gloria a las manos que las gallinas, los pavos y los patos criaran.

Gloria a todas las manos de todos los hombres y mujeres

[que trabajaron.

Porque ellas la patria amasaron.

Y gloria a las manos, a todas las manos que hoy trabajan

porque ellas construyen y saldrá de ellas la nueva patria

[liberada.

¡La patria de todas las manos que trabajan!

Para ellas y para su patria, ¡Alabanza!, ¡Alabanza!

Sigámoslo en su despliegue. En primer lugar, la violencia de la conquista y la ambición de riqueza que la mentalidad mercantilista del siglo XVI adjudicaba a los metales preciosos. Estamos en los albores del capitalismo comercial o en ese periodo que Karl Marx (1990) llamó la “acumulación originaria”. En este punto, la búsqueda del oro y la apropiación de los otros como mano de obra, servil en la encomienda indígena y esclava traída de África como parte de un negocio lucrativo. Tres ríos del norte contienen oro y la ambición se organiza como conquista y explotación de la mano de obra indígena y africana. A esas dos fuentes étnicas de mano de obra se sumará una población de hombres blancos pobres condenados al peonaje. Las formas de vida

económica se han transformado. El oro se ha agotado y es necesario producir nuevas mercancías para integrarse a la economía atlántica: la producción agropecuaria comienza a cobrar fuerza y desde temprano en el siglo XVI el azúcar, sin ser el único producto, comienza a dominar el paisaje. Eso hasta que avanzado el siglo XIX, la montaña, que había sido refugio de los cimarrones, empieza a tornarse productora de riqueza dando paso a la existencia de una masa de campesinos sin tierra que pasan compulsoriamente, mediante la Libreta de Jornal, a laborar en las obras públicas y las haciendas de una élite propietaria (los señoritos), que ya vimos idealizada en *La llamarada* de Laguerre (1935). Corretjer (1930) se adelanta, pues, a la nueva historiografía puertorriqueña de los 1970 y a dos de los principales estudiosos del fenómeno de la hacienda y la servidumbre: Ángel G. Quintero Rivera y Fernando Picó Bauermainster. La metamorfosis de la violencia y la sangre en nación surge, no de “los señoritos”, sino de “las manos indias, negras, blancas” que trabajan. En ese pueblo trabajador y resistente, que ha domesticado a la naturaleza y la ha hecho producir riqueza, está la potencia constituyente de un país futuro desarrollado y democrático. La lucha entre estas dos perspectivas y los proyectos económico-políticos que se desprenden de cada una de ellas sigue vigente.

2.2 Pobreza, dependencia e instituciones bajo el colonialismo español: Una breve mirada

Para comprender la actualidad puertorriqueña es necesario realizar un estudio de la historia socioeconómica de Puerto Rico que comenzó cuando los españoles llegaron a sus costas a finales del siglo XV, en el segundo viaje de Cristóbal Colón. Su

colonización empezó en el 1508 bajo el liderazgo de Juan Ponce de León y desde entonces se despliega la entrada y salida de españoles que se prolongará hasta finales del siglo XIX. A su vez, a través de los años, se contó con la presencia de población africana esclavizada y de extranjeros provenientes de otros países de Europa, lo que sentó las bases que condicionaron la sociedad puertorriqueña.

Las primeras actividades económicas implementadas bajo el régimen español fueron la mercantil y la agrícola. Sin embargo, estas fueron declinando y la isla tuvo importantes sectores poblacionales que se orientaron más hacia la economía de subsistencia (González Vales, 2010, p. 116) y el comercio de contrabando (Irizarry Mora, 2011). Luego, hacia la década de 1530, al escasear el oro, la isla perdió importancia frente a los nuevos territorios continentales en México y Perú, y fue más su ubicación geográfica como espacio estratégico militar el que conservó el interés de la Corona español (Cardoso y Helwege, 1992).

Dentro de las colonias españolas, Puerto Rico era la más pobre y la menos desarrollada. Los administradores del territorio no lograban recolectar los impuestos suficientes y las actividades ilícitas superaban las legales (Irizarry Mora, 2011). Debido a esta pobreza, en 1582 la Corona asignó una ayuda proveniente de Nueva España (Méjico) conocida como el Situado Mexicano, la cual sería la primera expresión de una economía de dependencia (González Vales, 2010). Esta ayuda representó un recurso económico fundamental para las arcas de la Administración insular. Sin embargo, ni siquiera la asistencia pudo ayudar a crear mejoras socioeconómicas sustanciales, lo que provocó el aumento de la pobreza en la región. Según López de Haros (citado en Caro Costas, 1977) en 1644:

La ciudad es muy pobre. La moneda que en ella se gasta es de pobres, porque es de cobre, 34 cuartos más delgados. La mitad de los que allá dan por un real [...] En toda la isla no se hallarán 8.000 ducados de cuartos y 20.000 de plata. Porque a siete años que falta el situado de Su Majestad, y uno que traían, ahora dos años de 60.000 pesos, lo cogió el enemigo. (pp. 313-318)

El archipiélago continuó sumido en esa situación durante varios siglos. No fue hasta la llegada de los Borbones a España que la Corona comprendió la necesidad de llevar a cabo una “segunda conquista de América” (John Lynch, 1977) y convertir los territorios en fuentes de riqueza para el Estado. Como parte de este cambio de mentalidad, conocida como el Despotismo Ilustrado, llegó a Puerto Rico en 1765, con la encomienda de atender y buscar soluciones a los problemas que confrontan el territorio, el general Alejandro O'Reilly. El encargado realizó un informe en que describía la situación que atravesaba la zona insular haciendo hincapié en las actividades económicas principales que se destinaban al sustento poblacional y al comercio de contrabando. El historiador puertorriqueño González Vales (2010, pp. 116-117) expresa sobre esta cuestión:

El contrabando continuaba siendo la actividad económica más importante. Los datos que ofrece la Memoria de Alejandro O'Reilly revelan la existencia de una economía al margen del comercio autorizado que rebasa por mucho el volumen de este. Para O'Reilly, el contrabando “que en las demás partes de América es tan perjudicial a los intereses del Rey y del comercio de España, ha sido útil aquí. A él se debe el Rey el aumento de frutos que hay en la isla y los vasallos, aunque muy pobres y desidiosos están más dedicados al trabajo de lo estaría.

Sobre este escenario, Morales Carrión (1952) ha expresado que el cálculo aproximado fue diez veces más alto que el comercio legar y afirma que “con el tiempo, el contrabando se generalizó hasta que se convirtió en una especie de comercio libre, prohibido por ley, pero sancionado por las presiones de las necesidades diarias” (p. 70).

El informe de O'Reilly presentaba sugerencias a la Corona Española y advertía que se debía aumentar la población a través de la inmigración y darle prioridad a la expansión del cultivo de la caña de azúcar. Como resultado, la Corona implementó diferentes estrategias para mejorar las condiciones económicas tomando en consideración lo que ocurría mundialmente: la guerra de independencia de las trece colonias británicas en América y, en Europa, la transformación revolucionaria del absolutismo monárquico francés en república de la nación francesa. Como parte de las reformas institucionales, es nombrado como Primer Intendente de Puerto Rico en 1813, Alejandro Ramírez (González Vales, 2010, p.116).

A su llegada a la isla, el nuevo administrador se encontró con una difícil situación fiscal provocada por la falta de recaudos y la dependencia del Situado Mexicano. El control militar ejercido por los sucesivos capitanes generales y gobernadores había contribuido a esta situación de subordinación porque la ayuda que provenía de México iba dirigida mayormente a los gastos de la administración y guarnición, descuidando la recaudación de impuesto y quedando en un segundo plano el interés por establecer un sistema económico autónomo e independiente. Aunque la estancia de Alejandro Ramírez fue muy corta, su aportación fue significativa y marcó “el tránsito de la dependencia a la autosuficiencia” (González Vales, 2010, p. 116). Desde que entró en

vigor su designación, los cambios que implementó ayudaron a establecer los primeros cimientos para la reconstrucción económica de la isla. Todas sus aportaciones fueron a través de reformas que impactaron directamente las condiciones financieras. Por ejemplo, estableció un sistema de hacienda y redujo gastos de gobierno. Igualmente, instituyó un régimen de recaudaciones de impuesto y un procedimiento para mantener la contabilidad precisa del papel moneda en circulación. Además, instauró un método aduanero en cada puerto en la Isla, lo que aumentó las rentas reales de 70.000 pesos anuales a 242.842 (González Vales, 2010, p. 118).

Ramírez también incentivó la labor de la Sociedad Económica de Amigos del País, establecida por la Ley *Power* de 1811 con el propósito de introducir novedosas técnicas de cultivo y diversas variedades de semilla. La Sociedad promovió la educación en la isla por medio de cursos de matemáticas, comercio y geografía. Además, fundó y publicó el *Diario Económico de Puerto Rico*, que pasó a ser el segundo periódico en el país porque ya desde 1806 estaba en circulación *La Gaceta* (González Vales, 2010).

Luego del nombramiento de Ramírez, para cumplir con las estrategias de la Corona, se formalizó la Real Cédula de Gracia de 1815. La Cédula de Gracias marcó un punto de inflexión, junto con Alejandro Ramírez, en la historia de Puerto Rico, sentando las bases para su repoblación y crecimiento económico (Fernando Picó, 1998). Este decreto real tenía como objetivo principal atraer inmigrantes europeos a la isla, que en ese momento atravesaba una crisis demográfica. Para lograr este objetivo, la Cédula ofrecía una serie de incentivos a los nuevos pobladores. Entre los más destacados se encontraban: pasajes gratuitos o subsidiados para viajar a Puerto Rico,

concesión de tierras en propiedad, exención de impuestos durante los primeros años de residencia, permiso para importar y exportar productos sin restricciones arancelarias (Mejías, 1978, pp. 32-33). Aunque la Cédula significó una inyección económica, la misma se creó también con fines políticos, pues las furias de la Revolución Norteamericana, la Revolución Francesa y la Revolución Haitiana habían llegado a los virreinatos españoles y la victoria de los sublevados era inminente. En este contexto, la Cedula buscó crear las condiciones ideales para que los extranjeros en fuga desde territorios americanos-no-españoles se radicasen con sus capitales en Puerto Rico." (Mejías, 1978, p. 31).

Con la llegada de estos europeos, se obtuvieron avances en la agricultura y se explotaron las tierras (Irizarry Mora, 2011). De este modo, la caña de azúcar, el café y el tabaco se convirtieron en las siembras favoritas para la producción, reduciendo el cultivo de subsistencia y convirtiendo a Puerto Rico en un territorio importador neto de alimentos (Irizarry Mora, 2011). Al mismo tiempo, la población aumentó. En el informe de O'Reilly se estima que la población en 1765 era aproximadamente de 44.883 habitantes mientras que para la segunda década del siglo XIX las cifras identificaban la existencia de 230.622 habitantes en la isla (Dietz, 2018, p. 52).

De manera análoga y como resultado de las sugerencias del informe O'Reilly, el cultivo del sacárido se impuso como modelo económico, sobre todo durante el primer tercio del siglo XIX. En esas primeras décadas, las exportaciones de azúcar aumentaron y a mediados del siglo XIX, las del café. Este último se convirtió en el producto principal de exportación, lo cual favoreció, a su vez, el desarrollo de más haciendas cafetaleras en el territorio (Irizarry Mora, 2011). Ambos productos se

ampliaron para diferentes mercados. El azúcar, por ejemplo, tenía más acogida en los Estados Unidos, mientras que el café se orientaba hacia Europa y Cuba.

Puerto Rico se dirigía a configurarse como economía agroexportadora, lo que puede apreciarse a través de los datos expuestos en la Tabla 1. No obstante, Dietz (2018, p. 39) ha explicado que, a pesar de que 70% del cultivo de tierras se había trabajado para la agricultura de subsistencia, “menos de la mitad se usaba así en 1862 y sólo una tercera parte, aproximadamente en 1899”. Un ejemplo de ello, lo resalta el historiador puertorriqueño Fernando Picó (1981) cuando subrayar que en 1851 el pueblo de Utuado contó con 6.543 cuerdas donde se sembraban diferentes productos para el consumo local y 1.491 cuerdas para uno de los productos de exportación, el café. Luego, en 1897 unas 4.874 cuerdas estaban destinadas al cultivo local y 15.883 cuerdas al del café, lo cual significó un aumento del 965% en comparación con la década 1851 (Picó, 1981).

Tabla 1 Proporción de la tierra dedicada al azúcar, café y a todos los productos agrícolas de exportación, 1830, 1862 y 1899.

Período	Porcentaje de tierra cultivada a:		
	Azúcar	Café	Todos los productos agrícolas de exportación.
1830	12,4	14,0	28,9
1862	30,2	18,5	51,3
1899	17,8	48,9	68,4

Fuente: Dietz, 2018 p. 39

Mientras se ampliaba la exportación, Puerto Rico seguía creciendo demográficamente al punto que a mediados del siglo XIX la población en la Isla se duplicó (Dietz, 2018). Este aumento se debió a la entrada de inmigrantes de diferentes

partes de Europa. En la Tabla 2 se ofrece otra muestra del crecimiento exponencial a través del siglo XIX.

Tabla 2 Población de Puerto Rico, años seleccionado del 1765-1899

Año	Población	Δ % respecto al período anterior
1765	44.883	0
1800	155.426	246,29%
1812	183.014	17,75%
1820	230.622	26,01%
1830	323.838	40,42%
1846	447.914	38,31%
1854	492.452	9,94%
1860	583.308	18,45%
1872	617.328	5,83%
1887	798.565	29,36%
1899	953.243	19,37%

Fuente: Elaboración propia a partir de: *Labor Migration*, p. 82; Dietz, 2018; USDW, 1899 Census, p. 40.

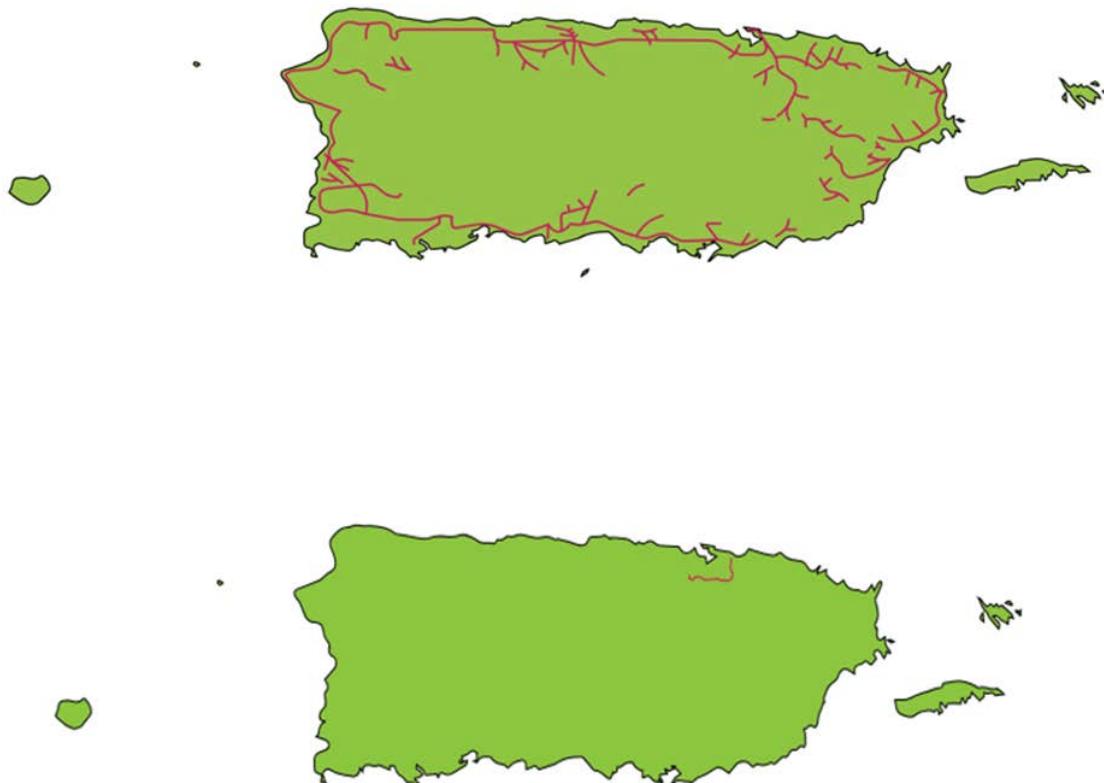
La apuesta productiva y el crecimiento poblacional trajo consigo otros resultados favorables. El desarrollo de la infraestructura requirió la construcción de centrales azucareras, lo que a su vez impulsó la expansión de los medios de transporte. Esto condujo a una mejora significativa de las condiciones viales, facilitando el movimiento de mercancías y personas, y promoviendo el crecimiento económico en la región.

También se construyó la carretera de la cordillera central y un ferrocarril, que al poco tiempo bordeó prácticamente toda la costa isleña.

Adelantándonos al apartado del siglo XX, hay que exponer algunos datos importantes del ferrocarril. Éste surgió en Puerto Rico por la necesidad de atender la demanda de producción exportable (Santamaría, 1994 p. 227). Tras el resultado de las Guerras Hispanoamericanas, en 1901, se alcanzó un nuevo acuerdo que reemplazó los convenios previamente establecidos en 1891 durante la época colonial española. Ese mismo año se otorgó una franquicia que marcó esta transición. Edward Lauterbach, influyente abogado y destacado miembro del Partido Republicano, quien estuvo implicado en escándalos de soborno y extorsión vinculados a las líneas ferroviarias en los Estados Unidos, fundó en Nueva York, en 1901, la American Railroad Co. of Porto Rico (Sanfeliú Cruz, 2023). Dándole expansión al ferrocarril, el principal objetivo de la línea de circunvalación era facilitar la exportación de los productos agrícolas de la Isla, que ya bajo el control estadounidense se centró en el monocultivo del azúcar. El período de mayor prosperidad para la vía férrea se dio entre 1914 y 1925, coincidiendo con el crecimiento en la producción de azúcar debido al aumento en su precio en el mercado internacional. Sin embargo, este mismo monocultivo, que resultó muy ventajoso para el tren, fue también un factor clave en el severo impacto que provocó la Gran Depresión en Puerto Rico durante la década de 1930 (Santamaría, 1994). Para 1953, se suspendieron las operaciones de transporte de carga y pasajeros, aunque algunas vías ferroviarias siguieron siendo aprovechadas por otras organizaciones. Al finalizar el contrato con la American Railroad Co. en 1957, la compañía optó por subastar sus bienes, tales como estructuras metálicas, entre ellas vías, puentes y

viaductos, con el fin de liquidar sus significativas deudas (Sanfeliú Cruz, 2023). En la Figura 6 se puede observar un mapa de Puerto Rico con las líneas por donde circulaba el tren antes de que cesaran sus funciones. A su vez, se puede apreciar el mapa del actual tren, que cuenta con una línea y moviliza solo pasajeros. El tren antiguo fue una herramienta vital para la economía agrícola, mientras que el Tren Urbano se enfrenta al desafío de maximizar su impacto en la economía actual.

Figura 6 Mapa comparativo con las líneas ferroviarias de Puerto Rico en 1953 y 2024.



Elaboración Propia a través de la fuente

Fuente: Departamento de Transporte y Obras Públicas de Puerto Rico

Retornemos al tema de la dinámica económica bajo la dominación española para identificar algunos nudos económicos que terminarían afectando el incipiente desarrollo económico de la isla. Sin duda, el siglo XIX fue un momento importante en el avance económico de Puerto Rico. Sánchez Tarniella (1973) enfatiza que el comercio exterior promedio entre los años 1828-1832 alrededor de 5,5 millones de pesos, mientras que entre 1874-1878 llegó a alcanzar la cifra de 22,5 millones de pesos al año (Sánchez Tarniella, 1973, p. 67). El problema es que ese auge productivo-comercial vino acompañado con un aumento en la dependencia de las importaciones, afectando la seguridad alimentaria del país (Clark, 1930; Díaz Hernández, 1981). Perloff (1950) indica que, si bien las importaciones se hicieron necesarias para el gobierno insular, porque cobraban un impuesto que suponía de un 60% a y 75% de sus ingresos, terminaron provocando un serio problema para la población, que era, en su gran mayoría, pequeños propietarios y trabajadores pobres.

Además, Puerto Rico no contaba con capital financiero. Sobre este particular, Sánchez Tarniella (1973) y Dietz (2018) coinciden en señalar que esta ausencia atrasaba a los productores y les dificultaba el acceso a nuevas tecnologías. Para el primero, la falta de capital financiero afectó negativamente la transportación, las infraestructuras y la banca, al punto de que eran completamente insuficientes; mientras que el segundo ha explicado que (Dietz, 2018):

Esta condición era herencia del pasado, el precio de haber sido la colonia más pobre de todas, donde no se había producido un grado significativo de acumulación de ahorros, ganancias o excedentes agrícolas. Por otra parte, la política colonial española había limitado de modo directo el proceso de acumulación de capital. (p. 46)

Puerto Rico confrontaba también un problema de escasez de mano de obra. Si bien en el siglo XIX la población de la isla se había duplicado —tal como se presenta en la Tabla 2—, no fue lo suficiente para constituir una masa de trabajadores y trabajadoras disponibles para laborar en la producción agroexportadora. Esto es, no llegó a conformarse una masa significativa de hombres libres pobres, despojados de los medios de producción, que estaban condenados a vender su fuerza de trabajo por un salario. Desde la llegada de los españoles, la mano de obra esclava había sido la primera alternativa para intentar poner a producir riqueza al territorio insular y todavía para mediados del siglo XIX era un factor de producción fundamental para la economía del país. No obstante, al igual que la insuficiencia estructural y de capital, no se cumplió con la cantidad idónea para la expansión de la economía agroexportadora. Como se puede observar en la Tabla 3, la población negra esclava a lo largo del siglo XIX no constituyó más de una cuarta parte de la población puertorriqueña (Dietz, 2018) y fue decreciendo a lo largo de la segunda mitad del siglo hasta que el 22 de marzo de 1873 se abolió la esclavitud. Esta reducción se debió a que poco a poco la producción azucarera mermaba. A pesar de que la mano de obra esclava era utilizada en esos tiempos, ya existía otras formas de trabajo más allá de la práctica esclavista como los agregados y/o el sistema de libreta, pero, aun así, la escasez persistía.

Tabla 3 Población de negros esclavos XIX

Año	Población Negra Esclava	Población Total	% de Negros Esclavos respecto a la Población
1812	17.536	183.014	10%
1820	21.730	230.622	12%
1830	34.240	323.838	19%
1846	51.265	447.914	28%
1854	46.918	492.452	26%
1860	41.736	583.308	23%
1867	47.000	656.328	26%

Fuente: Díaz Soler (1970), pp. 116-124

En cuanto a esta reciente mano de obra libre, muchos hacendados se quejaban porque, a su entender, los jornaleros y campesinos trabajan lo mínimo, eran vagos y muchos de ellos hasta renunciaban (Dietz, 2018). Sidney W. Mintz (1964) argumenta que “la historia de las áreas recién descubiertas y ocupadas ha demostrado una y otra vez que los hombres libres no trabajarán como jornaleros agrícolas si tienen acceso a tierra que puedan cultivar para sí” (p. XIV). Desde el punto de vista de la antropología económica, también citada en el análisis de Dietz (2018), los trabajadores como los jornaleros, que son colectividades precapitalistas, tenían una productividad baja porque solo trabajaban lo suficiente para satisfacer lo que consideran sus necesidades (Dalton, 1971).

Recapitulando, Puerto Rico conoció durante el siglo XIX un impulso económico agroexportador que estuvo orientado, principalmente, hacia el azúcar, el café y el

tabaco, y tuvo como sus mercados a España y la colonia de Cuba. En términos poblacionales, para finales del siglo la isla contaba aproximadamente con un millón de habitantes. Se puede decir que, durante este período, el desarrollo capitalista en Puerto Rico se encontraba en su primera fase de evolución y jugaban un papel importante en el proceso de producción formas laborales precapitalista. El archipiélago estaba sometido a una relación colonial y predominaba en sus relaciones económicas con su metrópoli una mentalidad mercantilista de regulación económica por parte del Estado.

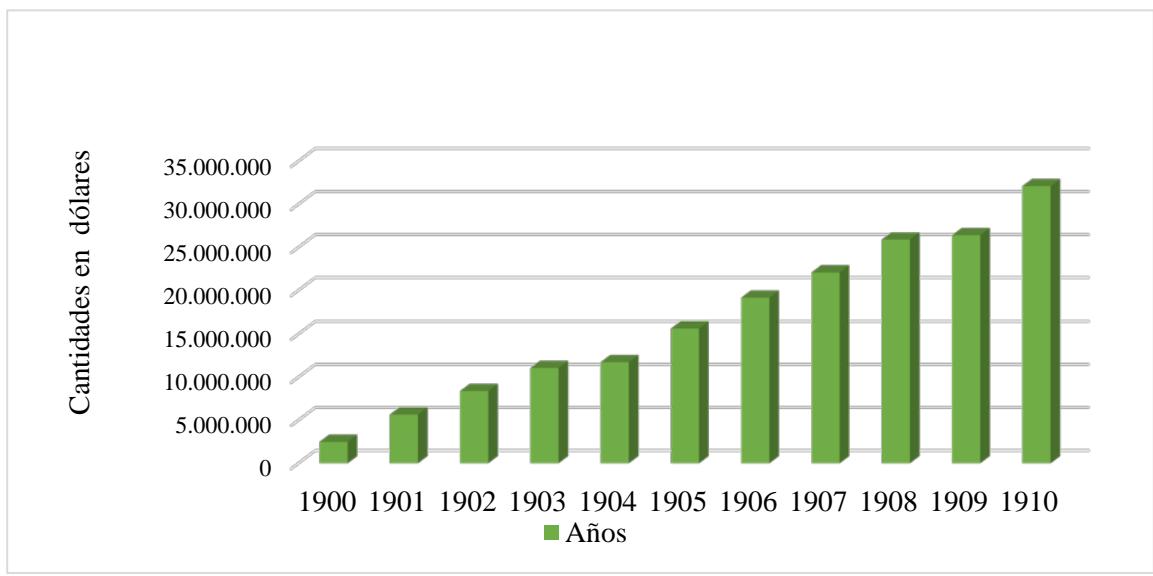
Después de más de cuatrocientos años como colonia española, el 25 de julio de 1898, una flota de los Estados Unidos invade la Isla y la somete a una nueva relación metrópoli-colonia. Los norteamericanos, ya prácticamente victoriosos en la Guerra Hispanoamericana, asaltaron las costas puertorriqueñas y luego reclamaron a Puerto Rico como indemnización por los gastos y daños de guerra en el Tratado de Paris de 1899. Los isleños borincanos, que habían adquirido recientemente su Carta Autonómica para un gobierno propio y ya lo habían constituido, se vieron sometidos a dos años de gobierno militar (Trías Monge, 1981, pp. 107-185).

2.3 Hacia una nueva reconfiguración económico-institucional bajo el colonialismo estadounidense: de la Guerra Hispanoamericana al gobierno de Rexford G. Tugwell

El advenimiento de los estadounidenses a Puerto Rico produjo una transformación radical en la dinámica precapitalista agroexportadora que existió en el siglo XIX. La invasión y el cambio de soberanía, por medio de un gobierno militar impuesto, permitió que los capitalistas estadounidenses empezaran un proceso de inversión económica en la agricultura que, como muestra la Figura 6, resultó en una apropiación voraz de las tierras cultivables de la isla. En apenas una década (1900-

1910) las poco significativas inversiones del capital privado metropolitano superaron los 30.000.000 millones de dólares. Este proceso de inversión, en especial en el azúcar, significó la transformación de muchos de los antiguos propietarios criollos en colonos que cultivaban caña para venderlas a las grandes centrales dominadas por el capital corporativo absentista estadounidense, lo que conllevó también el desplazamiento de la mayoría de los inversionistas europeos que estaban localizados en Puerto Rico.

Figura 7 Exportaciones hacia los Estados Unidos desde Puerto Rico 1900-1910



Fuente:
US
Ce

nsus Bureau Statistical Abstract US 1910 Section 05

La transformación estructural de la economía puertorriqueña tuvo como punta de lanza la industria azucarera, es decir, prevaleció el monocultivo cañero y declinó el sector cafetalero que había tenido su período de oro en la segunda mitad del siglo XIX. Existieron un sinnúmero de factores que favorecieron que el cultivo de caña encajara perfectamente en la economía norteamericana: la devastación que dejó a su paso el huracán San Ciriaco en el 1899; las pérdidas en las plantaciones de remolacha por la Primera Guerra Mundial, que trajo como consecuencia inflación en los precios de la

azúcar —estimulando la economía insular hasta 1940—(De Jesús Toro, 1982) y, por último, el paso del huracán San Felipe en 1928. Como resultado, se da una caída en la siembra del café y el azúcar vuelve a ser la actividad agro-industrial más cotizada.

Es importante subrayar que la fijación estadounidense con este producto comenzó desde el 1796 cuando se recibieron en la costa antillana buques para exportar a su territorio el producto (Cruz Monclova, 1970). Para el 1803 ya Puerto Rico exportaba unas 263.00 libras de azúcar a los Estados Unidos (Cabrera, 2007). También los estadounidenses expandieron su siembra azucarera en diferentes territorio y países como Hawái, las Islas Filipinas y Cuba (Irizarry Mora, 2011). Por consiguiente, además de tener el terreno fértil para su oro blanco, por su cercanía a sus costas y los accesos al istmo de Panamá, Puerto Rico era también punto estratégico clave para el dominio del Mar Caribe (Callcott, 1942).

La inversión de capital estadounidense aprovechó las circunstancias socioeconómicas de la población de la isla. Los propietarios venían atravesando por serios problemas económicos y muchos encontraron en la posibilidad de vender sus tierras una forma de superar los mismos. Por otro lado, la crisis afectaba también a la población trabajadora y sus salarios bajos fueron un incentivo para imponer, mediante las reglas del mercado, un proceso de proletarización acelerado (Castillo, 1981). En las primeras cuatro décadas como colonia estadounidense la expansión azucarera en Puerto Rico llegó hasta representar un 34,7% del total de las tierras agrícolas y para el 1935 la siembra llegaba a los 731.648 acres, mientras que en el 1940 operaban 41 centrales azucareras que producían el 97% del azúcar de la isla (Irizarry Mora, 2011; Dietz, 2018). Si nos enfocamos en las exportaciones es interesante que, durante el

primer cuarto del siglo, se produjo un incremento en las exportaciones del azúcar hasta un 39%. Por ejemplo, en 1920 el 83,1% de las exportaciones puertorriqueño era de productos agrícolas y, de estos cultivos alimentarios, el 66% correspondía al azúcar (Clark, 1930). Si insertamos a Puerto Rico en su geografía caribeña entonces habría que subrayar que, al finalizar la Primera Guerra Mundial, “el reino azucarero norteamericano en el Caribe”, como le llamaba Eric Williams, representaba el 40% del mercado mundial de azúcar (Ayala, 1999).

La expansión en la industria azucarera trajo consigo aumentos en el ingreso nacional de Puerto Rico. La isla pasó de un 13%, en el 1901, a un 20% en el 1940 (De Jesús Toro, 1982). El aumento de los precios del azúcar en los mercados internacionales, así como las inversiones de capital, resultaron positivas para el país, que se convirtió en uno de los principales productores de azúcar en el mundo. Dentro de los factores que favorecieron dicho acrecimiento se encuentran, por un lado, el bajo costo de producción, que para 1900 y 1901 era de \$10 por tonelada, y, por el otro, que los salarios eran inferiores a los de los obreros del Caribe. Por ejemplo, en Cuba el costo por tonelada era de \$22 y en las Antillas Británicas de \$29 (Castillo, 1981, p. 17). Anteriormente señalamos que el aumento de las exportaciones puertorriqueñas fue significativo. Se constituía en la isla un fenómeno económico que no había logrado concretarse durante el siglo XIX bajo la dominación española: el primer enclave de plantación basado en el monocultivo azucarero, una actividad agroindustrial de producción de sacarosa para vender en los mercados fuera de la isla, especialmente en la metrópoli estadounidense. El capital americano convertía la nueva posesión

colonial en un lugar rentable para sus inversiones y producía, para enviar hacia los Estados Unidos, el azúcar y las ganancias lucrativas que dejaba el negocio.

El azúcar no fue el único producto rentable de exportación para el capital estadounidense. La industria del tabaco, sobre todo de cigarros y cigarrillos ocuparía un lugar relevante en el desarrollo económico agroexportador. Como el azúcar, se trataba de una empresa agroindustrial. Irizarry Mora (2011) indica que:

Al igual que en el caso del azúcar, las corporaciones del capital estadounidense dominaron la producción, la distribución y la explotación. Juan José Baldrich relata que la Puerto Rico American Tabacco Company, La American Cigar Company, la New York Tampa Cigar Company, la General Cigar y la Consolidated Cigar, entre otras, establecieron un poderoso oligopolio tanto en la producción de la hoja de tabaco (aunque no de manera directa) como en su procesamiento (despalillado) y elaboración final de los cigarros. (p. 37)

A esto debemos añadir que, al igual que el azúcar, su auge comenzó en las primeras décadas del siglo XX, entre 1915 y 1935; período en el cual la industria disfrutó de un arancel protector en el mercado estadounidense (Dietz, 2018). Su extensión fue tan rápida que en 1927 su producción ya alcanzaba los 500 mil quintales (Cordero, 1952). Ese mismo año, las exportaciones llegaron a tener valores de \$25 millones de dólares e incluían cigarros, ramas y despalillado (Cordero, 1952). Este ambiente hizo también que las exportaciones de hoja de tabaco se triplicarán en esa primera década de siglo XX. En el caso de la industria tabacalera, la misma contaba con de 30.000 a 40.000 personas empleadas, la mayoría de las cuales eran mujeres (Irizarry Mora, 2011; Dietz 2018). El período dorado del tabaco promovió desplazamientos poblacionales desde el área montañosa hacia las costas de la isla, lo que fue un factor adicional en el declive del café. Irizarry Mora (2011) subraya:

Mientras la industria tabacalera desplazaba a la cafetera, la caída en la producción en esta última provocó migraciones internas que movilizaron a grandes masas de campesinos y sus familias desde la zona montañosa hacia los municipios de la costa. Los datos censales de las primeras décadas del siglo XX confirman un aumento en la población de los municipios en los que predominaba la actividad azucarera de frente a los municipios cafetaleros. (p. 37)

Pese a que el azúcar y el tabaco fueron los productos favoritos del estadounidense, no fueron los únicos productos explotados en las tierras puertorriqueñas. Como muestra la Tabla 4, ellos también cultivaron frutas, ampliando el mercado libre que se dirigía hacia los Estados Unidos. Se destacó el cultivo de cítricos y la producción de algodón para la confección de ropa, pañuelos, y otros artículos (Dietz, 2018). Dietz (2018) comenta que los trabajos en la producción de algodón eran de buena calidad y que en la Primera Guerra Mundial el bordado puertorriqueño era reconocido.

Tabla 4 Valor de las exportaciones principales en años escogidos 1901 a 1930

Año	Tabaco	Cigarros	Café	Azúcar	Frutas	Producción de Algodón
1901			1.678.76			
1905	375.000	306.000	5	4.715.611	109.811	8.000
1910			2.141.01	11.925.80		
1915	438.000	2.152.000	9	4	255.900	36.000
1919			5.669.60	23.545.92	1.635.81	
1920	1.258.317	4.480.000	2	2	7	37.000
1925			7.082.79	27.278.75	3.441.15	
1930	3.204.423	6.016.000	1	4	0	-
1920	13.416.38	11.614.00	9.034.02	98.923.75	3.900.93	
1925	8	0	8	0	0	807.000
1930			6.575.63	53.261.89	4.923.02	
1935	9.870.076	7.105.000	5	5	9	6.207.000
1939	11.916.05			53.670.03	7.890.40	
1940	1	3.848.000	151.500	8	4	15.337.000

Fuente: Dietz, 2018 p. 162

2.4 Ley Foraker

Si bien Puerto Rico ya se encontraba para finales del siglo XIX en transición hacia una economía agroexportadora, fue durante las primeras décadas del siglo XX que este modelo económico se consolidó definitivamente. Como venimos analizando, diversos factores contribuyeron a este auge. Ya planteamos que la inversión masiva de capital estadounidense en la industria azucarera de la isla permitió la modernización de los ingenios y la expansión de las plantaciones, y que esto se tradujo en un aumento significativo de la producción de azúcar, que se convirtió en el principal producto de exportación del país. Pasemos ahora a analizar el factor institucional gubernamental que estableció la metrópoli estadounidense en su nueva posesión en ultramar.

Durante las primeras dos décadas del siglo XX, el Congreso de Estados Unidos aprueba dos leyes orgánicas de gobierno que aún siguen vigentes. La primera, denominada *Ley Foraker*, establecida en el 1900, instaura un gobernó civil que definió las relaciones entre Puerto Rico y la metrópolis estadounidense. Los habitantes de la Isla que fuesen súbditos de España el día 11 de abril de 1899 y residieran entonces en ella y sus hijos nacidos con posterioridad a dicha fecha se entenderían como ciudadanos de puerto Rico y, como tales, tendrían derecho a la protección de los Estados Unidos. La ciudadanía estadounidense era deseada por prácticamente toda la élite política isleña, aun así, no sería concedida hasta el establecimiento de un nuevo estatuto 17 años después (Rosario Urrutia, 2016). A partir de ese momento, el ordenamiento gubernamental colonial quedó sometido, en última instancia, a las decisiones del Presidente de los Estados Unidos y del Congreso. La nueva ley orgánica instalaba un gobierno conformado por estadounidenses nombrados por el

Departamento de Guerra y el Presidente de los Estados Unidos, aprobados por el Congreso, y una Cámara de Delegados con miembros elegidos por los electores puertorriqueños. El gobernador sería designado presidencialmente y, además, existiría un Consejo Ejecutivo, compuesto por once miembros, seis estadounidenses y cinco puertorriqueños, nombrados todos por el presidente de los Estados Unidos. Este cuerpo tenía el poder de vetar cualquier legislación aprobada por la Cámara de Delegados. Comienza aquí una discusión que se extiende hasta nuestros días de que “somos y no somos” estadounidense. Como advirtiera *San Juan New* el 29 de mayo de 1901:

Somos y no somos parte integral de los Estados Unidos. Somos y no somos un país extranjero. Somos y no somos ciudadanos de los Estados Unidos [...] La constitución nos cubre y no nos cubre [...] aplica y no aplica. (Citado en Carr, 1984, p. 38)

En la Ley Foraker, el gobierno estadounidense buscó asegurar el control económico del territorio adquirido. Civilizar era para esta época poblar y hacer productivo un territorio y el poder estadounidense creía posible cumplir la misión histórica de exportar sus instituciones y formas de vida en esas zonas rezagadas económica y políticamente. En palabras de Dietz (2018):

La Ley Foraker estableció así en Puerto Rico como esfera de influencias norteamericanas, abiertas a la explotación por parte de su vecino más poderoso al negarse a los puertorriqueños el control del proceso de desarrollo político y económico. Sujeto a las mismas fuerzas económicas y monetarias, Puerto Rico sufrió los movimientos y fluctuaciones de la economía norteamericana, por lo general con mayor severidad [...] La ley Foraker también confirmó el estatus colonial de Puerto Rico y le negó la posibilidad de un desarrollo económico capitalista independiente. Impidió el crecimiento de una clase empresarial del patio, que hubiese podido seguir esa ruta. Ese, desde luego, fue uno de los objetivos implícitos de la ley. (p. 131)

En el aspecto económico hay que decir que con la implantación de la Ley Foraker en 1900, el Congreso metropolitano concedió un trato especial a Puerto Rico mediante la exención de aranceles para los productos puertorriqueños que ingresarían a los Estados Unidos, lo que brindó una ventaja competitiva considerable a la producción que sería exportada desde la colonia al territorio metropolitano continental, es decir, esta medida eliminó las barreras comerciales y facilitó el acceso de los productos puertorriqueños al mercado estadounidense, estimulando la orientación agroexportadora de la economía de enclave azucarero bajo el control del capital privado estadounidense. El gobierno buscó hacer atractiva la inversión del capital estadounidense en su posesión asegurándole a los productores el acceso al mercado metropolitano, al mismo tiempo que establecía intereses comunes con las élites propietarias y políticas puertorriqueñas entusiasmada, en un inicio, con las posibilidades de crecimiento económico y participación política.

La segunda medida jurídica importante por su impacto económico para Puerto Rico fueron la aplicación de las Leyes de Cabotaje que obligaban, y aún exigen, a que se utilizaran en el transporte de las mercancías desde la isla hacia los Estados Unidos solo los buques y la tripulación estadounidense. Estas leyes que obligan a transportar las mercancías de la isla con la marina mercante más cara del mundo constituye un costo que eleva los productos que van y vienen de un territorio a otro, y que en el caso de las importaciones que realiza la isla terminan encareciendo los precios para el consumidor puertorriqueño. Por ejemplo, hoy, enviar contenedores de unos 20 pies de uso doméstico y comercial a Puerto Rico cuesta aproximadamente \$3.063, mientras que el mismo envío a la República Dominicana cuesta unos \$1.504. Esto quiere decir

que el nivel general de precios de los productos y servicios en Puerto Rico siempre será mayor que en los Estados Unidos. El economista y catedrático Jeffry Valentín Mari (2017) explica con notable claridad y subraya:

[...] el marco institucional que regula el transporte marítimo del comercio exterior de Puerto Rico representa un costo relativamente alto para la economía de Puerto Rico; ya que no sólo limita la capacidad de exportación, sino que aumenta el costo interno y los precios de los productos importados. Esta conclusión es cónsana con la recomendación que ofrece el *Federal Reserve Bank of New York* (2010):

[...] the high cost of shipping is a substantial burden non the Island's productivity. Puerto Rico is in a distinctive situation with respect to the Jones Act because of its status as an island economy. One option could be to seek a temporary exemption from the Jones Act, for instance for five years, in order both to evaluate whether or not these restrictions really are a substantial cause of elevated shipping cost and to allow for assessment of the cost and benefits of a permanent exemption. (pp. 253-254)

En 1917, y luego de un permanente forcejeo político entre los distintos partidos que se habían organizado en la Isla, el Congreso estadounidense concede una segunda ley orgánica de gobierno conocida como Ley Jones. Los dos cambios más importantes de esta nueva ley fueron la organización del poder legislativo bajo un sistema bicameral y la concesión de la ciudadanía estadounidense a los puertorriqueños. Toda persona nacida en Puerto Rico en o después del 11 de abril de 1898, y que no fuese ciudadano, súbito o nacional de alguna potencia extranjera, pasaba a ser considerado ciudadano de los Estados Unidos de América (Trías Monge, 1981). No obstante, esta nueva ley orgánica y la concesión de la ciudadanía a la población de la isla no alteró el lugar jurídico que se le dio a la isla, desde la Ley Foraker y a través de jurisprudencia federal, como un territorio no-incorporado. Esto quiere decir, una posesión territorial estadounidense adquirida mediante tratado que no pasa a ser considerada como un territorio que habrá de incorporarse en un futuro

próximo como uno más de los estados de los Estados Unidos. Los nuevos ciudadanos estadounidenses tenían limitados sus derechos políticos porque no podían participar en las elecciones presidenciales ni elegir representantes en la Cámara y el Senado metropolitano. Esta concesión de la ciudadanía fue, sin lugar a duda, un cambio cualitativo que ha tenido efectos importantísimos en el fenómeno migratorio de los puertorriqueños hacia los Estados Unidos, pues a partir de adquirir la ciudadanía éstos podían desplazarse sin ningún problema a la metrópoli y allí, una vez adquirida su residencia, convertirse en ciudadanos con plenos derechos constitucionales. La frontera físico-marítimo isleña permanecía como realidad natural, mientras que la frontera jurídica de ciudadano de Puerto Rico de que hablaba la Ley *Foraker* desaparecía.

2.5 Ley Jones

La ley *Jones* reiteraba la relación colonial de Puerto Rico con los Estados Unidos al mismo tiempo que abría un sendero hacia un gobierno propio delegando ciertas cuestiones administrativas, sin entrar en mucho detalle en los asuntos domésticos (Trías Monge, 1981). Como se describió anteriormente, creaba una nueva legislatura, bicameral y electiva (Dietz, 2018; *Puerto Rico Federal Relations Act of 1917 (Jones Act) Pub L. No 64-368, 39 Stat. 951, 1917*). Por otro lado, el Gobernador, el Procurador General, el Auditor y el Comisionado de Educación seguían siendo nombrados por el Presidente y éste, junto con el Congreso, tenían el poder de vetar cualquier ley.

Los impactos de la otorgación de la ciudadanía estadounidense a los puertorriqueños no se hicieron esperar y el primero no fue económico, sino político-militar. Una vez dada la ciudadanía, en mayo de 1917, los estadounidenses le

declararon la guerra a Alemania, enviándose el primer regimiento puertorriqueño integrado al ejército estadounidense a Panamá para la protección del Canal (Irizarry Mora, 2011). Un segundo efecto fue el inicio de una fase de flujo migratorio entre los años 1917-1930. Esta ola migratoria no fue significativa y optó por dirigirse principalmente a la ciudad de Nueva York, donde se prometían empleos y posibilidades de mejoramiento social para los recién llegados. Vale la pena recalcar, que ese movimiento migratorio no fue el primero (en el siguiente capítulo se abordará la misma). Precisamente, a partir de ese momento, los puertorriqueños se distinguirían por estos desplazamientos desde el territorio caribeño a la región continental y viceversa, iniciándose así una práctica reiterada: la marcha al continente para conseguir el sueño americano, obtener empleo remunerado y una aparente calidad de vida.

La Ley Jones de 1917 se le presentó a los puertorriqueños como un paso de avance político hacia el autogobierno. Los profesores Rafael Bernabe y César J. Ayala (Bernabe, 1996; Ayala y Bernabe, 2018) plantean que la élite política y propietaria local se adaptó con facilidad a la nueva realidad colonial a pesar de que su poder de gobernar estaba claramente limitado. Pesaba en ese entusiasmo, sin duda, el acceso al mercado estadounidense. Pero esto era solo la tendencia política dominante. Poco antes de esa fecha, en esa misma década, venía formándose en el país, particularmente en la élite político-intelectual puertorriqueña, una insatisfacción con los arreglos jurídicos impuestos por el gobierno estadounidense que tuvo su primera expresión abierta en la fundación en 1912 del Partido de la Independencia, mientras el auge económico producía un movimiento obrero que habría de crear en 1915 el Partido

Socialista Puertorriqueño (Trías Monge, 1981). Las relaciones de fuerzas económicas y políticas tomaban forma partidista.

Por otro lado, hay que reconocer que aunque la nueva ley no provocó grandes impactos en la economía insular, si abrió nuevos caminos que afectaron su dinámica. Por ejemplo, si se observa la Tabla 5 se percibe cómo en esas primeras tres décadas bajo el dominio estadounidense se instauró una doble dependencia, de las exportaciones y las importaciones, de la metrópoli. En las primeras tres décadas del siglo XX, las exportaciones de los productos puertorriqueños al mercado estadounidense fueron entre el 83.6% y el 95.5% del total de sus exportaciones, mientras que las importaciones de productos estadounidenses hacia la isla representaron entre el 84.5% y el 87.1%. En su Informe para la Institución de Brookings, Víctor S. Clark ya tomaba conocimiento de la situación y destacaba que “el crecimiento del comercio exterior en proporción a la población [era el] resultado de la transformación de una economía insular mayormente autosuficiente a una que está integralmente relacionada al comercio con el resto del mundo, en particular con los Estados Unidos” (Clark, 1930, p. 403).

Tabla 5 Exportaciones e importaciones de los Estados Unidos: años seleccionados 1905-1930

Año	Total en \$	Exportaciones		Total en \$	Importaciones	
		A los E.E.U.U (\$)	% del Total a los E.E.U.U.		A los E.E.U.U (\$)	% del Total a los E.E.U.U.
1905	18.709.565	15.633.145	83,6	16.536.256	13.974.070	84,5
1910	37.960.220	32.095.645	84,6	30.634.855	27.097.654	88,5
1915	49.356.907	42.311.920	85,7	33.884.296	30.929.831	91,3
1920	150.811.449	133.207.508	88,3	96.388.534	90.724.259	94,1
1925	94.818.944	84.411.792	89	90.504.601	79.349.618	87,7
1930	99.566.205	95.097.640	95,5	83.922.829	73.078.799	87,1

Fuente: Dietz (2018, p. 165)

Dietz considera (2018) que este patrón de exportaciones e importaciones se debió a la institución de esas dos primeras leyes orgánicas y los principios vigentes en ellas que todavía hoy siguen vigentes. De igual forma, pero, con otras palabras, lo expresaba, en 1935, el supervisor de las políticas implementadas en la isla, el Secretario de Interior Harold Ickes:

Puerto Rico [...] ha sido víctima de una economía de *laissez faire* que ha originado el crecimiento rápido de grandes corporaciones azucareras absentistas, las que han acaparado mucha tierra que antes pertenecía a pequeños agricultores independientes quienes, en consecuencia, se han visto reducidos prácticamente a la servidumbre económica. Si bien es cierto que la inclusión de Puerto Rico dentro de nuestras barreras arancelarias ha sido sumamente beneficiosa para los accionistas de esas corporaciones, los beneficios no han pasado a manos de la masa de puertorriqueños. Estos, por el

contrario, han visto que las tierras en las que antes sembraban cultivos de subsistencia se han dedicado a la producción de azúcar, mientras ellos han sido empujados gradualmente a importar todos sus alimentos básicos, pagados por éstos los altos precios producidos por el arancel. Hoy día hay más miseria e indigencia y mucho más desempleo en Puerto Rico que en cualquier época previa de su historia. (citado en Dietz, 2018 p. 181)

2.6 Planes Económicos Frustrados

Durante las primeras tres décadas de dominación estadounidense en Puerto Rico, la economía azucarera atravesó por un desarrollo que culminó en lo que se conoció como “la danza de los millones”. Todo ese progreso económico colapsó en la *Gran Depresión* de 1929. La metrópoli vio sacudirse sus fundamentos económicos capitalistas y las quiebras y el desempleo se dispararon verticalmente y arrastró a su apéndice colonial en el Caribe. A comienzos de la década de 1930 el panorama económico-social puertorriqueño no era para nada alentador. La pobreza y el desempleo, sumandos a los bajos salarios, el analfabetismo y serios problemas de salubridad, se expresaban políticamente en la crisis de los partidos y en el auge de los movimientos huelguista. La clase obrera del país, que se había estado organizando afiliado a las grandes uniones de Estados Unidos, no dejó de luchar para tratar de detener el deterioro socioeconómico. También se produce en esta década un movimiento migratorio que había comenzado manifestarse desde los inició de la Ley Jones y ahora asumían la forma de un patrón constante.

En 1933, la llegada de Franklin D. Roosevelt a la presidencia de los Estados Unidos conllevó un cambio en la política metropolitana hacia la isla y se incluyó a la misma en los proyectos que se conocen como el “Nuevo Trato” (*New Deal*). El newotratismo buscó contrarrestar los efectos de la crisis ofreciendo soluciones

temporeras a la población trabajadora del país, por lo que, en un principio, suscitó un sentimiento esperanzador. Sin embargo, no dejó de ser una contestación rápida a la depresión económica que estaba pensada desde las necesidades metropolitanas y no desde la necesidad insular. Era una respuesta a un espacio industrializado, donde se buscaba la reactivación económica a través del aumento en el gasto total para así acrecentar la producción que tendría efectos directos en las ganancias, especialmente en la demanda creada, pero en la isla el panorama era absolutamente distinto. Irizarry (2011) destaca que en 1930 Puerto Rico era conocida como la economía más pobre de toda América (p. 48). La deficiencia socioeconómica era significativa y la implementación del *New Deal* no iba a tener los efectos esperados. A pesar de ellos, su período llevó a cabo importantes modificaciones financieras que fomentaron la intervención del gobierno de Puerto Rico en la actividad económica.

El primer programa que se implementó en Puerto Rico en la era del *New Deal* fue establecido para llevar un alivio de emergencia en el territorio y no para efectuar planes de desarrollo económico. Se ayudó a familias desempleadas, se dieron donativos a las personas pobres y préstamos a agricultores (Irizarry Mora, 2011). Con la poca ayuda que se recibió se pudieron construir algunas carreteras, se instalaron centros de trabajo en la industria de la aguja, se adiestraron a jóvenes en diferentes destrezas y técnicas profesionales, entre otros beneficios (Dietz, 2018). No obstante, los esfuerzos fueron escasos y no se lograron aplacar las grandes penurias que el pueblo puertorriqueño trabajador ya venía sufriendo bajo el crecimiento económico encabezado por el enclave agroexportador azucarero y que se agravaron con la Gran Depresión. Irizarry (2011) señala que, durante la década de 1930, entre 1931 y 1937,

se dieron en la isla 80 huelgas, en las que participaron aproximadamente 60.000 personas. Hay que decir que en las medidas tomadas por el gobierno y los patronos para paliar este malestar social no predominaron el diálogo y los acuerdos, sino la represión (Ayala y Bernabe, 2018, pp. 143-155).

En este ambiente de crisis económica, pobreza, desempleo y lucha sociopolítica se dieron también iniciativas para la reconstrucción económica de la isla. La más importante durante la década de 1930 fue, sin duda, la que culminó en el conocido como Plan Chardón. Las fuerzas políticas puertorriqueñas unionistas que habían dominado la vida política del país desde 1904 se realinearon en los comienzos de la década de 1930 bajo el nuevo nombre de Partido Liberal y para las elecciones de 1932 lograron elegir como senador a un joven intelectual poseedor de un importante abolengo político: Luis Muñoz Marín, hijo del principal líder de ese unionismo político, Luis Muñoz Rivera. Formado intelectualmente en los Estados Unidos, el joven periodista logró brillar con luz propia en el ambiente intelectual neoyorquino, publicando en periódicos como *The New Republic* y el *Baltimore Sun* y las revistas *The American Mercury* y *The Nation*, y no era un desconocido en Puerto Rico, como demuestran su extensa lista de artículos publicados en *La Democracia* (Rodríguez Vázquez, 2004). De cara a las elecciones de 1932, regresó a la isla y comenzó una decidida vida política que lo llevaría, posteriormente, a la presidencia del Senado en 1940 y a convertirse en el primer gobernador electo en la historia de Puerto Rico en 1948. En 1934, ya como senador, Muñoz Marín influyó para que el presidente Roosevelt creara en 1934 la Puerto Rico *Policy Commission*. La misma estuvo compuesta por el rector de la Universidad de Puerto Rico, Carlos Chardón, junto con el comisionado de agricultura,

Rafael Menéndez Ramos y el agrónomo puertorriqueño Rafael Fernández García. Del trabajo en equipo surgió el *Report of the Puerto Rico Policy Commission*, que, como ya señalamos, terminaría conociéndose como el Plan Chardón. El documento proponía que el gobierno participara directamente, mediante sus propias centrales azucareras, en la producción y exportación de azúcar y, al mismo tiempo, adquiriese tierras para distribuirlas como parcelas entre la población pobre. El resultado del Plan fue la creación en 1935 de la *Puerto Rico Reconstruction Administration* (PRRA), que tuvo como su primer director a Carlos Chardón. El efecto laboral del proyecto fue importante, pues para 1936 sus distintas actividades en el azúcar y la construcción empleaban alrededor de 52.000 trabajadores.

Rexford Tugwell y Luis Muñoz Marín, quienes más adelante, en la década de 1940, ocuparán el cargo de gobernador, incidieron en el plan económico para Puerto Rico. Este proyecto, ambicioso en su alcance, contemplaba no solo una recuperación económica a corto plazo, sino también un desarrollo sostenible a largo plazo. Un elemento central era la reorganización de la industria azucarera, que en ese momento era el pilar de la economía puertorriqueña (Dietz, 2018). Esas primeras elaboraciones del Plan Chardón incluían la reconstrucción del sector de agricultores, industrias nuevas como, por ejemplo, la pesca y la selvicultura, establecer un balance entre la compra y producción, y, muy importante, la revitalización de la industria azucarera mediante la restricción de los 500 acres puesta en vigor con las primeras leyes orgánica —característica crítica del Plan— (Mathews, 1960). Esta intervención del Estado en los asuntos económicos no fue bien vista por la clase propietaria estadounidense y puertorriqueña, que interpretó los planteamientos del Plan y las

acciones de la PRRA como una amenaza a sus intereses económicos. Tal y como enfatiza Dietz (2018):

En parte la lucha giraba en torno a si la reorganización debía ser dirigida local o federalmente, pero fue el asunto de quién habría de beneficiarse y quién habría de pagar la reorganización el que dominó el acuerdo del debate. En otras palabras, lo que había de por medio eran conflictos fundamentales de intereses de clase. La lucha –entre fuerzas locales en Puerto Rico, entre agencias federales en Washington, entre la PRERA y Washington– a menudo era inescrupulosa y no tomaba en cuenta los hechos. (p. 208)

Los programas del *New Deal* ayudaron a amortiguar las condiciones de vida paupérrima que oprimía a muchos sectores poblacionales de la isla. Este fue el caso, por ejemplo, de una inyección de \$230 millones en préstamos y ayudas directas gratuitas que recibieron los puertorriqueños (González, 1967, p. 40). Sin embargo, muchas de las actividades terminaron considerándose como un fracaso porque no lograron reformular, como se había proyectado originalmente, la economía y la estructura social para que permitiera una verdadera participación popular en un verdadero desarrollo económico (Dietz, 2018 p. 240; Irizarry, 2011 pp. 47-48; Matthew, 2007, p. 2007; Perloff, 1950, pp. 32-33). No obstante, en esa década también se creó un ambiente favorable para llevar a cabo un cambio institucional que ayudara a Puerto Rico a tener un salto económico positivo, como aquel que se asomó bajo el liderazgo de Alejandro Ramírez. El proyecto de transición de un mundo agroexportador rural a un mundo industrial moderno comenzó plantearse en ciertos sectores de la élite política e intelectual (Catalá, 2013).

2.7 El Gobierno de Rexford Guy Tugwell en Puerto Rico

La década de 1940 marcó la vida económica y social de Puerto Rico. No se trató solo del ambiente mundial de guerra que convirtió al archipiélago puertorriqueño en un lugar central en la estrategia geopolítico-militar estadounidense de cara a asegurar su control sobre el Canal de Panamá. Para el poder metropolitano, encabezado por Roosevelt, y para las nuevas fuerzas políticas victoriosas en Puerto Rico, dirigidas por el senador y jefe indiscutible del nuevo Partido Popular Democrático que se había fundado en 1938 y resultado victorioso en la contienda electoral de noviembre de 1940, Luis Muñoz Marín, lo peligroso de la coyuntura internacional exigía un trabajo en equipo para reconstruir la convivencialidad política y social entre metrópoli y colonia, y muy especialmente en la posesión caribeña. Roosevelt envió a Puerto Rico al que terminaría siendo el último gobernador estadounidense nombrado por un presidente y el más brillante y progresista gobernador colonial en cuatro décadas, Rexford Guy Tugwell.

Antes de ejercer como gobernador, Tugwell había trabajado en el sector público administrando la Comisión de Planificación de la Ciudad de Nueva York y fungiendo como Secretario Auxiliar de Agricultura de los Estados Unidos (Catalá, 2013; Irizarry, 2011). Sobre Puerto Rico, contaba con la experiencia y los conocimientos que obtuvo de su participación como coautor del Plan Chardón. Su período como gobernador de la isla transcurrió entre 1941 y el verano de 1946 y su gestión como principal figura política del país fue fundamental en la construcción del andamiaje institucional que daría inicio a la “modernización económica” de Puerto Rico. Se puede decir, sin temor a

equivocarse, que sus acciones impulsaron una verdadera revolución económica e institucional que lo asocia con su precursor español, el Intendente Alejandro Ramírez.

Como economista asociado al “institucionalismo estadounidense”, el propósito principal de Tugwell en tierras caribeñas era delinear y ejecutar planes convenientes que encaminaran a Puerto Rico hacia el desarrollo económico a través de la expansión de industrias y el autosostenimiento (Catalá, 2013). Su visión institucionalista ayudó a forjar los cimientos para que los objetivos de desarrollo se llevarán a cabo a través de una “orientación hacia dentro” (Irizarry Mora, 2011). Se debe destacar que Tugwell fue influenciado por las ideas del economista Simon Nelson Pattens, quien introdujo en el institucionalismo americano la importancia de la colectividad planteada por el pensamiento histórico alemán (Catalá, 2013). Nuestro economista gobernador enfatizó en su administración la utilización de los recursos que ofrecía la isla y planteaba un enfoque abiertamente decidido en favor de la planificación (Tugwell, 1945):

Puedo ver que un pueblo homogéneo de dos millones de personas en 3.350 millas cuadradas, gran parte montañosa, necesita en la agricultura y en la industria a los mejores líderes, administradores y técnicos. No puede permitirse el lujo de especuladores y usureros. Ya pasó el tiempo en el que el capitalista absentista puedan esperar extraer porcentajes extravagantes de ganancia, usando la necesidad del pueblo y su propia fuerza monopolística para obligar la aceptación de sus condiciones de usureros. (p. 8)

De igual manera, es importante puntualizar que tenía un gran compromiso con la sociedad. A su entender, las personas:

Requieren seguridad, seguridad de acceso a los bienes de una vida sencilla, seguridad de empleo, seguridad en la enfermedad y en la vejez, seguridad para el sustento y educación de sus dependientes, seguridad en el ejercicio de las tareas técnicas que signifiquen progreso en la vieja lucha por superar la servidumbre del trabajo (Tugwell, 1933, pp. 198-199).

Para materializar sus ideas y su compromiso con la recuperación económica de Puerto Rico, Tugwell fundó la Compañía de Fomento de Puerto Rico, cuya función era diseñar políticas de desarrollo industrial (Irizarry Mora, 2011). Asimismo, fomentó el uso de materiales locales y buscó reducir las importaciones, práctica que estaba manos de las empresas privadas; además de construir edificios y facilidades para fábricas (Perloff, 1950, pp. 104-107). Algunos de los proyectos creados bajo la Compañía de Fomento fueron: la *Puerto Rico Cement Corporation*, *The Puerto Rico Glass Corporation*, y *The Puerto Rico Pulp and Paper Corporation* (Ross, 1966).

Otras de las agencias fundadas bajo la administración de Tugwell fueron: la Autoridad de las Fuentes Fluviales, la Junta de Salario Mínimo, la Autoridad de Tierras, la Comisión de Alimentos y Suministros, la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados, el Banco de Fomento, la Junta de Planificación, Urbanización y Zonificación, el Negociado del Presupuesto y la Oficina Central de Estadísticas (Irizarry Mora, 2011 p.55). También reorganizó el Departamento de Hacienda. De acuerdo con Catalá (2013), tanto la Oficina Central de Estadísticas como el Departamento de Hacienda fueron importantes para el desarrollo económico y social por la información que recogían (p. 85).

El andamiaje institucional creado por Tugwell en Puerto Rico vino acompañado por medidas que enlazaban lo económico con lo social en un país predominantemente agrario y, por lo tanto, rural. En este punto fue uno de sus grandes proyectos impulsar una reforma agraria a partir del embargo de las propiedades de tierras que violaban la Ley de los 500 acres que limitaba tanto la posesión de tierras de las corporaciones como de los individuos. Esta medida, enmarcada en su enfoque institucionalista,

buscaba proteger dos principios fundamentales: la eficiencia en la producción y la distribución equitativa de los beneficios (Tugwell, 1941, pp. 64-65). También consideraba que el sistema de colonos que existía en Puerto Rico no cumplía con ninguno de estos principios de eficiencia y distribución equitativa. Para él, la concentración de tierras en manos de unos pocos, junto con prácticas agrícolas ineficientes, limitaba la productividad y perpetuaba la desigualdad social (Tugwell, 1941). Con el propósito de llevar a cabo su reforma agraria, el Gobernador estimó necesario crear la Autoridad de Tierras e introducir el concepto de fincas de beneficio proporcional. Este modelo buscaba garantizar la eficiencia mediante la gestión pública y la operación a gran escala, al mismo tiempo que promovía una distribución más equitativa de las ganancias entre los trabajadores, buscando así crear un sistema agrícola más justo y eficiente que contribuyera al desarrollo económico y social de la isla (Catalá, 2013, p. 81).

Como buen institucionalista, Tugwell entendía que la industrialización de un país era clave para el desarrollo económico, pero que se tenía que dar en correspondencia con el desarrollo de la agricultura. Por ello, antes de finalizar sus gestiones como gobernador de Puerto Rico, estableció la Compañía Agrícola. Ésta buscó potenciar la producción local y explorar nuevas oportunidades de negocio diversificando las actividades agrícolas y ganaderas, por ejemplo, estableciendo fincas de ganado, cerdos, pollos, vegetales, piñas y otros productos. Con el objetivo de innovar, la Compañía también experimentó con la creación de una lechería modelo, plantas de dulces y jaleas, y una fábrica de cigarros. En el ámbito de la investigación, la Compañía construyó la barca "La Reina del Caribe" para estudiar el potencial pesquero en el

Caribe. Esta iniciativa demuestra el compromiso de la Compañía con el desarrollo sostenible y la búsqueda de nuevas fuentes de riqueza para la región (Goodsell, 1965, pp. 180- 181). Como proyecto de demostración social y económica, la Compañía estableció seis supermercados. Esta iniciativa, innovadora para la época, buscaba facilitar el acceso de la población a productos frescos y de calidad a precios justos, sentando un precedente que hoy en día es común en todo el mundo (Catalá, 2013, p. 98).

En su último año como gobernador, Tugwell trabajó para la legislación y aprobación de la Ley General de Sociedades Cooperativas y un indulto. Justo antes de irse de la Isla, Tugwell dejó clara la prioridad que el Gobierno puertorriqueño debía seguir. En palabras de Catalá (2013):

La prioridad que Tugwell le concedió al establecimiento de un sistema de mérito en el gobierno de Puerto Rico, la legislación que lo resumió —Ley Número 345 del 12 de mayo de 1947 — siendo gobernador Jesús T. Piñero y la sobriedad personal de Muñoz Marín fueron ingredientes positivos en el desenvolviendo del servicio público durante la etapa modernizadora del país. Como ingrediente contaminante no podía faltar la sempiterna confusión entre el espacio que le corresponde al gobierno y el que le pertenece al partido. (p. 135)

Como se ha podido observar, la gesta de Tugwell sentó las bases de un nuevo *andamiaje institucional* en Puerto Rico y su aportación habrá de ser fundamental para el proyecto de transición “del cañaveral a la fábrica” que comenzará a consolidarse en la segunda mitad de la década de 1940 (Ramírez, 1982). Vale por último destacar que, sin perder de vista los asuntos estrictamente económicos, el Gobernador supo también fortalecer el proyecto educativo como base social para el desarrollo económico (Goodsell, 1965, p.53).

Capítulo 3: La modernización socioeconómica y la insistencia de enclaves

3.1 Cambios políticos y demográficos

Los últimos años de la década de 1940 y comienzos de los años 1950 marcaron otro punto de inflexión en el territorio insular que estuvo estrechamente relacionado con cuatro diferentes cambios económicos-políticos que impactaron la isla. En primer lugar, los puertorriqueños se despidieron del último gobernador estadounidense en 1946 y le dieron la bienvenida al primer mandatario puertorriqueño, Jesús T. Piñero, nombrado por el presidente estadounidense Harry S. Truman, que estuvo en el puesto apenas tres años. Segundo, en 1947, el Congreso de los Estados Unidos aprobó la Ley del Gobernador Electivo, lo que transformó significativamente la figura que ocuparía la principal posición gubernamental en la región insular. Había transcurrido medio siglo para que la metrópoli aceptará que sus ciudadanos residentes en el territorio no incorporado pudiesen tomar esa decisión. Tercero, en las elecciones de 1948 se eligió al primer gobernador de Puerto Rico y resultó seleccionado el senador y líder del Partido Popular Democrático, Luis Muñoz Marín. Por último, comenzó a delinearse un cambio de ley orgánica gubernamental, al mismo tiempo que un proyecto de industrialización de Puerto Rico (Catalá, 2013 p. 112). La isla agroexportadora transformaría sus formas de vida y su paisaje, viendo crecer sus pueblos y ciudades, y a las fábricas y la urbanización sustituir el cañaveral, pero seguiría siendo un apéndice de las inversiones y del mercado metropolitano. Se legislaron, pues, en estos años diferentes medidas para atraer inversiones estadounidenses porque, si bien la población vivía mejores tiempos, los desajustes sociales y económicos aún seguían

siendo obstáculos significativos en la vida de la población del país. Al respecto, Dietz (2018) ha manifestado que:

Muy pronto los deseos de los inversionistas norteamericanos pasaron a ser de vital importancia. Una vez esta dirección de la política pública fue codificada programáticamente fue necesario convencer a las masas puertorriqueñas de que la mejor manera de servir a sus intereses era convirtiendo la isla en un paraíso para los inversionistas estadounidenses. El argumento utilizado, de la armonía de intereses entre las distintas clases sociales, es por lo menos tan viejo como *La riqueza de las naciones* de Adam Smith. (p. 276)

De esta forma, surgió la Ley de Incentivos Industriales de 1947, promovida por Teodoro Moscoso, que luego fue enmendada en 1948 y se llamó Ley de Exención Contributiva Industrial. Es importante indicar que esta ley se intentó implantar en 1944, sin embargo, fue vetada por el gobernador Tugwell (Catalá, 2013, p. 116). Con dichos estatutos aprobados, se estableció, como proyecto industrial puertorriqueño, que perdura hasta el día de hoy, la iniciativa gubernamental conocida como *Manos a la obra*. Se debe agregar que, irónicamente, también se ha definido *Manos que sobran* por el sociólogo Frank Bonilla (Duany, 2007), posición que analizaremos más adelante. En otras palabras, la transición del capitalismo agroexportador al industrialismo se llevó a cabo desde la estrategia de “la industrialización por invitación”. Esta se basó, entre otros factores, en mano de obra abundante y barata, acceso a un mercado estadounidense fortalecido como una de las dos grandes economías de la nueva Guerra Fría y políticas de exención contributiva local y federal para los inversionistas estadounidenses.

En un primer momento, el proyecto industrializador se planteaba como un desarrollo económico balanceado entre la agricultura y la producción industrial

manufacturera, pero dicho cálculo no se ejecutó (Dietz, 2018, p. 280). En poco tiempo, el azúcar y la agricultura comenzaron a languidecer, mientras que la industrialización, acompañada por el desarrollo urbano y la escolarización, sentaría las características del Puerto Rico moderno. Es importante recalcar que la discusión de esta etapa también ha girado en torno a si se trató de una verdadera industrialización o lo que se instaló en Puerto Rico fue una industrialización colonial-dependiente. Acorde con esta última posición, Héctor Meléndez (2011), periodista y profesor de Ciencias Sociales de la Universidad de Puerto Rico en Río Piedras, ha planteado que:

El capital industrial norteamericano sustituyó al azucarero como el capital hegemónico en la Isla —también en muchas áreas de EE. UU., México y otros países— y esto transformó la manera de vivir, si bien dejó intactos rasgos esenciales de la vida social en la Isla. Hay bastantes discusiones sobre la idea de que Puerto Rico se industrializó, frase que el gobierno ha difundido durante décadas para crear una imagen de que Puerto Rico es parte del mundo industrializado. La economía de la Isla recibió inversiones del capital industrial en forma de instalación de fábricas y de aquí sistemas de educación y una masa asalariada moderna, con consumo mucho más amplio que en la era de la caña y por tanto expansión dependiente, para evitar el mito de que Puerto Rico es moderno, primermundista o desarrollado, en tanto estas palabras se asocian con economías verdaderamente industrializadas como en Europa del oeste EE. UU., Japón, etc. (citado en L. Colón, 2011, p. 84)

El debate sobre estas cuestiones continúa. La etapa industrial *Manos a la obra* desembocó en la prolongación, ahora bajo la nueva forma de producción del capitalismo industrial, de una economía de enclave basada en privilegios contributivos al capital privado, muy especialmente al estadounidense. El enclave agrícola pasó a ser sustituido por un enclave industrial, mientras que el flujo migratorio, desde la isla hacia los Estados Unidos, volvió a intensificarse.

Para finales de la década de 1940, en ese período de posguerra donde se articuló la Guerra Fría, puede decirse que, forzados por el proceso de descolonización mundial que se estaba llevando a cabo tanto en la Organización de las Naciones Unidas como en las diversas luchas de liberación nacional, los estadounidenses tuvieron que revisar sus formas jurídico-coloniales de gobernar a Puerto Rico como posesión o territorio no incorporado. Fue en ese contexto, a lo que se sumaban los deseos de las fuerzas políticas puertorriqueñas organizadas en el Partido Popular Democrático y un nuevo Partido Independentista Puertorriqueño establecido en 1946, que los estadounidenses contemplaron el proyecto de reformar el gobierno de Puerto Rico y mediante la Ley 600 autorizaron a los insulares a crear una Constitución estatal igual a la de los demás estados de la unión americana. Luego de organizada en Puerto Rico una Convención Constituyente, ésta redactó un proyecto constitucional que fue discutido, modificado y aprobado en el Congreso de los Estados Unidos para pasar luego a ser aprobado en un plebiscito por el pueblo votante puertorriqueño. Finalmente, el 25 de julio de 1952 la Ley Jones cedió su lugar a lo que hoy se conoce como el Estado Libre Asociado (ELA) o *Commonwealth of Puerto Rico*.

El nuevo estatuto jurídico no alteró la soberanía de los Estados Unidos sobre el territorio insular, pero creó una ficción jurídica que daba la impresión de que el poder constituyente emanaba del “pueblo de Puerto Rico” como comunidad política libre que se autogobernaba. Un pacto entre dos pueblos libres que se reconocían mutuamente había superado la dominación colonial sustituyéndola con una legítima asociación. En consonancia con lo expuesto anteriormente, José Trías Monge (1997) señala la paradoja que representaba la situación política y económica de Puerto Rico en

comparación con su pasado colonial y reconocía que, en términos de derechos políticos, la isla se encontraba en 1952 en una posición desfavorable respecto a la autonomía que le había sido otorgada en la Carta Autonómica de 1897 durante el régimen español (p. 164).

Con *Manos a la Obra*, el gobierno muñocista definió las primeras estrategias para intentar un despegue económico. Una de las maniobras más importantes para la administración insular era reducir los niveles de desempleo, entendiendo que para lograrlo necesitaban algo más que la industrialización por invitación. Con el mundo de las economías devastadas por la Segunda Guerra Mundial reconstruyéndose, reapareció el modelo clásico ortodoxo de la economía que asociaba la pobreza con la existencia de familias numerosas o como llamó Thomas Malthus “presión demográfica”. Para mediados del siglo XX, la pobreza seguía siendo un problema socioeconómico y se agravaba con la crisis de los trabajadores agrícolas, lo que no dejó de ser fuente de preocupaciones compartidas por la élite política del muñocismo populista que administraba el país y el gobierno metropolitano. Ambos sectores administrativos coincidieron en explicar que la crisis social estaba vinculada principalmente con la sobre población de la isla y, por ende, para poder sostuvieron que para superar la pobreza se debían combinar diversas estrategias económico-demográficas. Las políticas de control de la natalidad, en la que estaba incluida la esterilización de muchas mujeres puertorriqueñas, impuesta por el gobierno muñocista encontraron dos opositores importantes en el independentismo, que las catalogó como partes de una conspiración genocida para destruir la nación puertorriqueña, y la Iglesia católica, que

para los comienzos de la década de 1960 ya había constituido un partido demócrata-cristiano, el Partido Acción Cristiana.

A mediados del siglo XX, el malthusianismo fue una ideología mundial. Comenzaron a postularlo las élites políticas e intelectuales de los viejos imperios coloniales convertidas ahora en teóricos de la modernización y el “*nation-building*”. Confrontados por los “sujetos coloniales” en condiciones socioeconómicas de indefensión, la pobreza dejó de ser un problema económico-social y pasó a presentarse como un fenómeno natural relacionado con la sobre población (Jiménez Domínguez, 2010). Basta mencionar la obra de Osborn (1953), *Los límites de la Tierra*, como texto emblemático que recoge las tesis de la “presión demográfica”:

Vivimos sometidos al imperio de un principio independiente del tiempo, que ejerce su influencia implacable y universalmente. Este principio está estrechamente relacionado con la ley de oferta y la demanda. Se expresa en una simple razón, en la que uno de los términos sería los recursos de la tierra y el otro sería el número de habitantes. Mientras que el primero es relativamente fijo y está sólo parcialmente sujeto al poder del hombre, el otro es cambiante y puede determinarlo el hombre en buena medida, si es que no del todo. Si somos ciegos para ver esta ley, o si nos engañamos subestimando su poder, podemos estar seguros de una cosa: el género humano pasará por un período de crecientes penalidades; de conflictos y de tiniebla”. (Osborne, 1953, pp. 180-181)

Ya en 1798, en su obra *An Essay on the Principle of Population*, Malthus explicaba que el inicio de los males sociales se localizaba en la desproporción numérica de las personas y entendía que la población excedente procedía de las clases más pobres. Desde la óptica crítica del anglicano, los males de un pueblo descendían de los paupérrimos, por lo que sostenía la urgente necesidad de limitar la demografía. Claro está, para ello entendía que había que alejar al menesteroso porque

esa condición de clase era una “ley natural”, lo cual hacía que la pobreza fuese insoslayable. Subraya T. Malthus (1984):

No hemos asignado límite alguno a la producción de la tierra. La hemos concebido como susceptible de un aumento indefinido y capaz de rebasar cualquier límite que se le fije, por muy grande que éste sea, sin embargo, la fuerza de la población es de un orden superior y, por consiguiente, el crecimiento de la especie humana únicamente podrá mantenerse nivelado al aumento de los medios de subsistencia, mediante la constante acción de la poderosa ley de la necesidad, refrenando el impulso de la mayor de estas fuerzas. (pp. 60-61)

Sin embargo, este pensamiento no era solo ortodoxo y también es posible encontrarlo presente en el pensamiento económico heterodoxo. Un ejemplo aparece en *El Capital* de Karl Marx (1867), cuando el pensador alemán describe cómo la producción capitalista no puede utilizar toda la mano de obra existente:

La acumulación capitalista produce de manera constante, antes bien, y precisamente en proporción a su energía y a su volumen, una población obrera relativamente excedentaria, esto es, excesiva para las necesidades medias de valoración del capital y por tanto superflua... La población obrera, pues, con la acumulación de la capital producida por ella misma, produce en volumen creciente los medios que permiten convertirla en relativamente supernumeraria. Es esta una ley de población que es peculiar al modo de producción capitalista. (p. 784)

En los inicios de la posguerra, cuando las viejas metrópolis imperialistas se vieron obligadas, no sin resistencias, a asumir el proyecto mundial descolonizador, las amplias masas de sujetos coloniales sumidos en la pobreza ponían de manifiesto el fracaso del proyecto civilizador del hombre blanco europeo. La cuestión era eximirse del pecado de la explotación de los recursos y la población de esas zonas sometidas, naturalizando el problema. El fracaso tenía un solo causante: la capacidad descontrolada de esas poblaciones coloniales para reproducirse. En Puerto Rico, la

élite político-administrativa local se sumó convencida al credo malthusiano e impulsó desde el gobierno políticas demográficas de control de natalidad que incluían métodos de planificación familiar a través de la píldora anticonceptiva, el uso del preservativo, la esterilización y la práctica del aborto. Con estas actividades se buscaba disminuir la pobreza y la tasa de desempleo y, a su vez, la presión social.

Claro está, no se trataba de algo nuevo propio de un momento histórico de optimismo que anunciaba el progreso de la humanidad. Ya desde la invasión estadounidense en 1898, las políticas demográficas aparecieron en la isla. El nuevo poder metropolitano identificó mediante un censo la problemática de la presión poblacional y puntualizó, en la edición de *The New York Times* del 4 de abril de 1901, que: “Puerto Rico estaría en mejores condiciones mientras más rápido disminuya su población” (p. 5). Acusaban que la causa principal de la pobreza era el excedente de personas y que, por consiguiente, se tenía que controlar la natalidad y a su vez utilizar la emigración para atenuar la problemática del empleo (Ramírez de Arrellano y Seipp, 1983). Fue en aquel entonces, cuando se materializó la primera ola migratoria por parte de los sectores trabajadores y trabajadoras que buscaban empleo (Rosario Natal, 1983).

El supuesto éxito de la primera ola migratoria se tornó en modelo a reproducir. Era la válvula de escape que haría posible la transición del “cañaveral a la fábrica” y del campo a la ciudad, lo único que ahora en los 1950 las ciudades reales estaban en el noreste del continente metropolitano (Duany, 2017). La emigración fue de dos tipos. La primera fue la cíclica y consistía de trasladar mano de obra puertorriqueña para que realizara labores agrícolas en fincas de los Estados Unidos. Normalmente, el trabajador

llevaba a cabo su labor durante unos meses y luego regresaba a la isla. La segunda se pensó como emigración permanente. Relacionada más con los empleos propios de las ciudades y el mundo industrial se esperaba que el trabajador hiciese los ajustes físicos y culturales para adaptarse a un nuevo espacio productivo en un territorio con otros climas anuales y, sobre todo, otro idioma.

La emigración a territorio estadounidense fue la herramienta más eficaz para contrarrestar la llamada sobre población. En un momento dado, las autoridades isleñas quisieron trasladar a puertorriqueños más allá de las fronteras imperiales, pero el proyecto no tuvo éxito. Se trató de desplazar agricultores a Brasil (Maldonado, 1977; Catalá, 2013). Comenta Catalá (2013):

Alex W. Maldonado relata con bastante detalle una experiencia de una promoción emigratoria que, aunque fallida, resulta reveladora. Teodoro Moscoso, inspirado por Harold Ickes, había pensado en el inmenso Brasil como posible destino de la población excedente de Puerto Rico. Esta idea cobró concreción cuando un economista brasileño de nombre Rómulo Almeida vino a Puerto Rico para participar en una conferencia económica auspiciada por la Organización de las Naciones Unidas. Estado aquí discutió con algunos oficiales del gobierno, entre estos, Rafael Fernández García, coautor del Plan Chardón y colaborador de Moscoso en la Administración de Fomento Económico, los planes de Brasil respecto a la inmigración de agricultores y trabajadores diestros. Poco después Almeida es nombrado ayudante sobre asuntos económicos del presidente Getulio Vargas. Fernández García recibe una carta de Almeida en la que le comunica las buenas nuevas. Moscoso y Fernández García vieron en tal nombramiento una excelente oportunidad para interesar al gobierno de Brasil en una propuesta de emigración que llegó a visualizarse como el establecimiento de una colonia puertorriqueña de unas 300.000 personas. (pp. 130-131)

En el Puerto Rico de mediados del siglo XX, la válvula de escape que se estaba discutiendo coincidió con el período de bonanza económica o “edad de oro” del capitalismo estadounidense después de la Segunda Guerra Mundial (Hobsbawm, 2001,

pp. 229-345). El capitalismo conocía una nueva fase caracterizada por la formación de una clase media obrera en una economía de consumo y nuevos medios de comunicación y publicidad. Esta situación, unida al bajo costo del transporte aéreo, sirvió como aliciente para que miles de puertorriqueños acudieran a Estados Unidos en busca de trabajo, lo que hizo más fácil conseguir la reducción poblacional en la Isla.

Si le echamos una mirada histórica a la emigración de puertorriqueños a los Estados Unidos habría que decir que la misma comenzó en 1901 y estuvo protagonizada por trabajadores agrícolas. En 1915, el gobernador Arthur Yager declaraba que “el único remedio realmente efectivo para la superpoblación es la transferencia de grandes números de puertorriqueños a alguna otra región” (Citado en Duany, 2011, p.18).

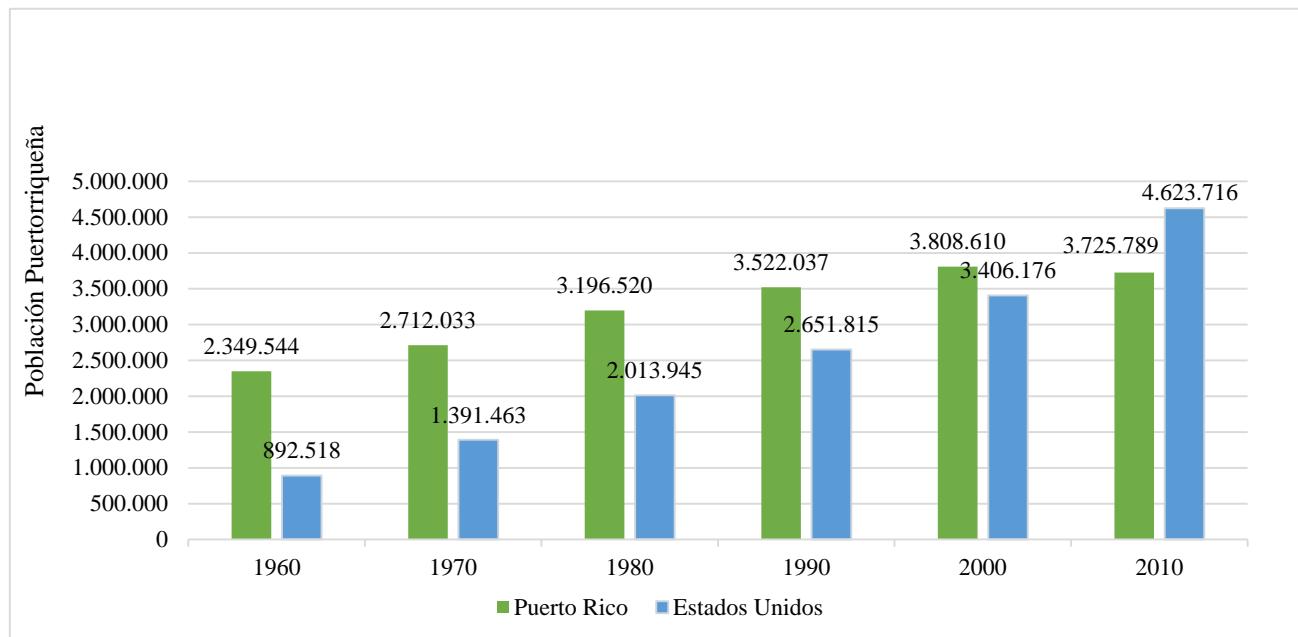
Ya en los 1940-1950, los movimientos migratorios se dieron con éxito no solo por las ventajas mencionadas anteriormente, sino porque, al ser parte de las estrategias del gobierno, se establecieron y aprobaron diferentes estatutos para normalizar las relaciones laborales en territorio estadounidense, creando oficinas en Estados Unidos para agilizar los trámites burocráticos (Bonilla, 1994; Duany, 2011). A su vez, el Departamento de Trabajo de Puerto Rico intervino directamente con los contratos de los trabajadores y trabajadoras emigrantes y se creó la posición del Negociador de Empleo y Migración en el Departamento de Trabajo (Duany, 2011). Todo ello ocasionó que entre las décadas de 1950-1960 se produjera una ola migratoria especialmente significativa. Según el Instituto de Estadísticas de Puerto Rico (2014), el demógrafo puertorriqueño José L. Vázquez Calzada (1998) estimó la renombrada “Gran Migración” o “Gran éxodo puertorriqueño” del período 1950-1954 en

unos 237.000 emigrantes (cifra superada hoy día que se explicará más adelante). Por su parte, Curet (2003) ha calculado que el total durante toda la década fue de 430.000 personas, lo que equivaldría a una quinta parte de la población de la isla en ese momento.

Esta situación puso de manifiesto una de las diásporas más impresionantes de la historia moderna. Durante este período, los emigrantes puertorriqueños fueron en su mayoría de clase obrera y procedían de áreas rurales o suburbanas. No obstante, cuando se trasladaron a los Estados Unidos muchos se instalaron en regiones y ciudades para convertirse en mano de obra barata que laboraba en los sectores de servicios y manufactura ligera. Es decir, mientras un importante sector se desplazaba contratado para trabajar en empresas agrícolas, otro buscaba oportunidades en las diversas actividades del mundo urbano. Ciudades como las que están dentro del Estado de Nueva York crecieron rápidamente con los nuevos migrantes, desarrollando así barrios puertorriqueños importantes en el Bronx, Brooklyn y en comunidades vecinas de Nueva Jersey. Chicago, Filadelfia, Cleveland, Connecticut, Búfalo e Indiana también fueron destinos importantes de los emigrantes puertorriqueños.

En las Figuras 8 y 9 se puede apreciar el decrecimiento demográfico del territorio insular y la ascensión de la población de puertorriqueños en Estados Unidos. Mientras que en la Figura 10 se observa claramente como mermó la tasa de crecimiento poblacional durante el pasado siglo y la primera década del siglo XXI.

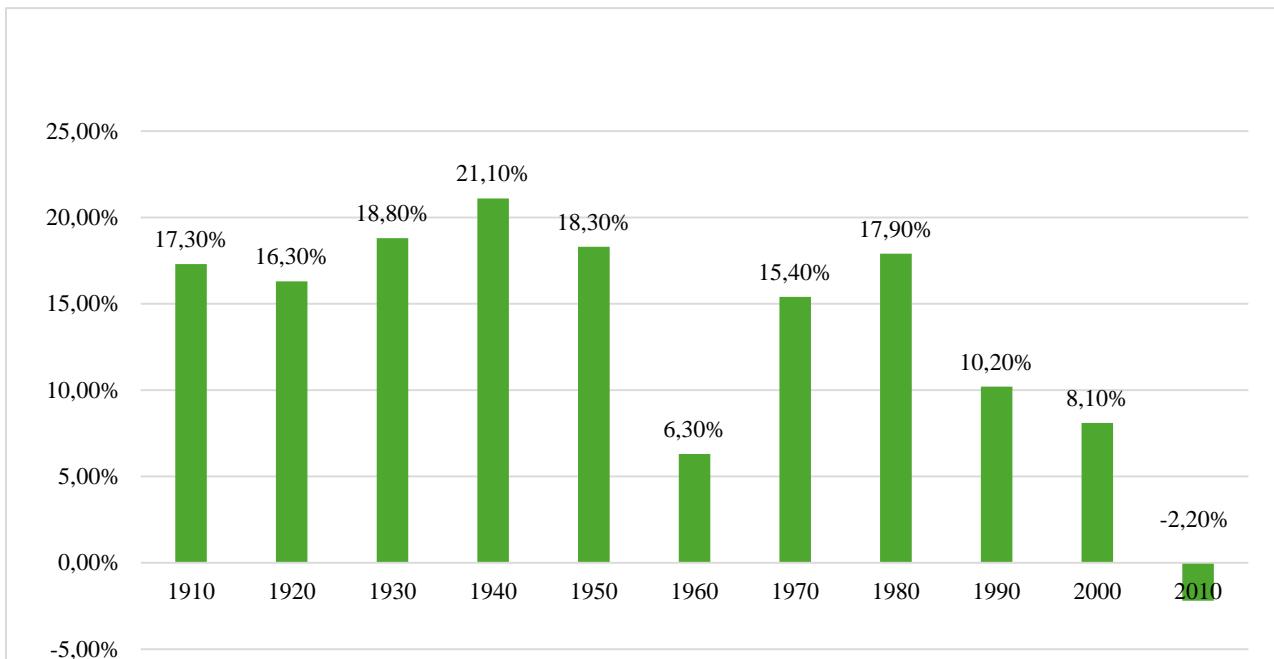
Figura 8 Evolución demográfica de puertorriqueños en Puerto Rico y los Estados Unidos



Elaboración Propia con los datos adquiridos de la fuente.

Fuente: Negociado del Censo de Puerto Rico, Instituto de Estadística de Puerto Rico y U.S. Census Bureau 2010.

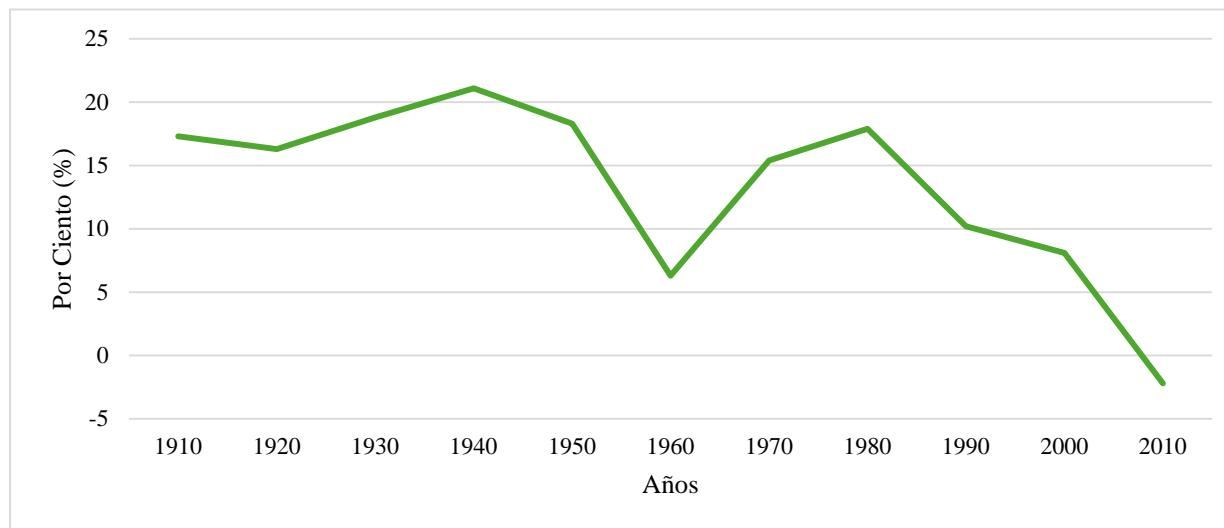
Figura 9 Cambio porcentual poblacional de Puerto Rico años seleccionados 1910 – 2010



Elaboración Propia con los datos adquiridos de la fuente

Fuente: Negociado del Censo de Puerto Rico, Instituto de Estadística de Puerto Rico y U.S. Census Bureau 2010

Figura 10 Tasa de crecimiento población en Puerto Rico 1910-2010



Elaboración Propia con los datos adquiridos de la fuente.

Fuente: Negociado del Censo de Puerto Rico y U.S. Census Bureau 2010

La insistencia en movilizar o trasladar a los puertorriqueños a los Estados Unidos se llevó a cabo sin considerar las posibles repercusiones a largo plazo. Por ejemplo, estas migraciones han dado lugar a un declive significativo que aún no ha sido resuelto, que para el siglo XXI, como analizaremos más adelante, incluirá a una población diestra educada en el país, pero que no aporta a su riqueza económica y su capital cultural.

3.2 Manos a la Obra

Mientras se daban con éxito los movimientos migratorios, la ejecución de *Manos a la Obra* empezó a verse con mejores ojos. Para continuar con el proyecto

industrializador y asegurar las funciones relacionadas con el desarrollo económico, en mayo de 1950 la Legislatura de Puerto Rico aprobó la Ley 423 como parte del Plan de Reorganización número 10 del gobierno y creó la Administración de Fomento Económico. Por consiguiente, la Compañía de Fomento Industrial se inscribió como agencia gubernamental (Dietz, 2018, p. 279). Dietz ha observado que el lema principal de *Manos a la obra* era “La batalla de la producción”, lo que significaba un desplazamiento desde las políticas de justicia social que habían formado parte de la retórica política del populismo muñocista hacia la promoción de Puerto Rico como un centro de localización industrial (Dietz, 2018 p. 278).

Los fundamentos del programa de desarrollo industrial eran la mano de obra barata proveniente de las zonas rurales, las políticas de exención contributiva, locales y federales, a las empresas foráneas (Estados Unidos), el mejoramiento de la infraestructura del país, el acceso al mercado estadounidense sin impuestos aduaneros y el establecimiento de programas de adiestramientos laboral y financiamiento para capital a las empresas que lo solicitasen (Irizarry Mora, 2011). Su ejecución fue dividida principalmente en dos etapas: la primera, ejecutada entre el 1947 al 1965, se concentró en la promoción de industrias livianas, con mano de obra barata y abundante, y orientadas a la producción para la exportación (Dietz, 2003, p. 53). En este período, por ejemplo, en 1948 se estableció la primera empresa textil de gran tamaño conocida como *Textron of Puerto Rico, Inc.* (Taylor, 1957, p. 13). La segunda fase, después de 1965, estuvo encaminada al capital intensivo, con una enorme vinculación a las empresas farmacéuticas.

Es importante subrayar que ambas etapas —la de industrias livianas y la llegada de las petroquímicas y, posteriormente, de las farmacéuticas— contribuyeron al esfuerzo de la educación de la mano de obra en Puerto Rico. Para cumplir con ello, se debían unir los esfuerzos e invertir en educación. En 1952, la Administración de Fomento Económico instauró incentivos específicos para las empresas (Castillo, 1981, p. 81). Uno de estos estímulos fiscales fue adiestrar a la clase obrera en destrezas especializadas. Por ejemplo, uno de los primeros que se creó fue *In plant*, que tenía como objetivo facultar a los administradores y supervisores de las empresas establecidas en la isla. El segundo, *Learners Program*, iba dirigido a las nuevas compañías que pagaban menos del mínimo establecido mientras se capacitaban los trabajadores y trabajadoras. El tercero, *Pre Employment Training*, establecía que, si la empresa empleaba a cien personas o más, el gobierno cubría todos los gastos para educarlos antes de ocupar el puesto (Castillo, 1981, p. 81). Estos incentivos para los años de 1961 al 1964 fueron de \$6.043.796 y para el período del 1965 al 1976 sumaron a \$23.049.398,22 (Castillo, 1981, pp. 81-82).

Para que el plan de industrialización por invitación siguiera su curso, el gobierno promovió la creación de espacios para las futuras empresas que desearan establecerse en Puerto Rico. Ya desde 1945, la Asamblea Legislativa había otorgado \$17.5 millones y, posteriormente, la Compañía de Fomento trabajó la cimentación de edificios y facilidades tipo fábricas (Ross, 1966, p. 84; Perloff, 1950, p. 106). A su vez, la Compañía de Fomento, que había vendido parte de sus empresas, dispuso de estos espacios para el capital estadounidense que deseara establecerse en la isla. Así, mientras *Operación Manos a la Obra* seguía transformando la dinámica económica de la

isla se comenzó a recoger beneficios económicos tangibles. Por ejemplo, el ingreso per cápita aumentó de \$122 en el 1940 a \$433 en el 1954 (Taylor, 1957, p.16) y también hubo cambios en el Producto Nacional Bruto (PNB), pues en la década de los 1950 progresó más del doble con un promedio anual de 8,3 por ciento y en la de los 1960 con una tasa promedio de 10,8 (Dietz 2018, p. 321). Este crecimiento industrial permitió que Puerto Rico se convirtiera en el mayor suplidor de ropa para los estadounidenses (Dietz, 2018). Igualmente, se dieron cambios en PNB per cápita. En 1940 este era de \$154 millones y en 1950 de \$342 millones, pero en el 1980 ya era de \$3.47 millones (Dietz, 2018 p. 32). El crecimiento anual promedio del PNB posterior a 1940 (nominal y real) se encuentran en la Tabla 6.

Tabla 6 Crecimiento anual promedio del PNB nominal y PNB real

Período	PNB Nominal (%)	PNB Real (%)
1940-1950	10,1	5,8
1951-1960	8,3	5,3
1961-1970	10,8	7
1971-1980	9	3,5
1981-1990	7,2	2
1991-2000	6,7	2,8
2001-2010	4,3	0,2

Fuente: Irizarry Mora (2011, p.84) y Catalá (2013, p. 207).

No obstante, no se puede perder de vista en ningún momento que este éxito económico estuvo estrechamente relacionado con el cambio poblacional que experimentó el país entre 1940 y 1960. Tal como dice Julio César Pol (2004) “durante el primer período de implantación del modelo económico *Manos a la Obra*, más de 600

mil personas partieron de la isla hacia los Estados Unidos. En este período, Puerto Rico registró el mayor crecimiento económico de su historia” (p. 1). Esto significa que el modelo industrializador puertorriqueño no es fácilmente exportable o aplicable en otros contextos estatales donde la cuestión de la ciudadanía como pasaporte de movilización y la condición colonial como posesión no existen. El puertorriqueño, jurídicamente hablando, emigró sin problema y fueron más las condiciones socioeconómicas y culturales de la metrópoli las que constituyeron un problema social para los emigrantes. Por su parte, el capital estadounidense no se veía invirtiendo en un país “extranjero” y supo sacar beneficios de trasladarse a la isla para invertir y luego trasladar sus productos y ganancias a los Estados Unidos.

Para las décadas del 1950-1960, la Compañía de Fomento Industrial continuó desarrollando estrategias para atraer nuevas empresas que conllevaran una menor inversión para ellos y que recurriera a una mano de obra tanto diestra como semidiestra (Dietz 2018, p. 327). Se entraba así en la segunda fase de industrialización y en ésta predominaban las empresas con una composición orgánica de capital que superaba por mucho los gastos en salarios a la fuerza de trabajo. También cabe destacar que ayudaron al éxito del proyecto industrializador los movimientos migratorios internos que transformaron la demografía de la isla, desplazándose la población de las zonas rurales hacia las áreas urbanas y conformarse la clase trabajadora con salarios bajos. La crisis de la economía rural cerraba opciones de vida en lo que comenzaba a ser un adiós a la agricultura. Es a partir de estas condiciones que llegan a Puerto Rico compañías como *General Electric, Caribe Nitrogean, Gulf Caribbean, Union Carbide Caribe, Phillips Petroleum, Sun Oli y Commonwealth Oil*

Refining Company (Maldonado, 1977; Freyre, 1969; Catalá, 2010, p. 70; Santamaría, 2010). Esta última también se conoció como la CORCO y, más adelante, como el *Monumento al Desastre*.² Destaca Freyre (1969) que entre 1952 y 1958 la inversión total en Puerto Rico de las nuevas industrias fue de 78,4 millones, el 27% del sector manufacturero. De hecho, ya en 1959 la Compañía de Fomento Industrial impulsaba cien empresas anuales y en 1975 más de doscientas (Maldonado, 1977 pp. 156-157).

De la distribución funcional del ingreso, trabajo y capital, el 75% del ingreso neto en las industrias de uso intensivo de capital propias de la segunda fase iba a los dueños del capital (mayoritariamente norteamericanos). El 25% restante del ingreso permanecía en las manos de los trabajadores y trabajadoras (Dietz, 2018 p. 333). Las empresas promocionadas por la Compañía de Fomento Industrial entre el 1947 al 1961 solo contaron con un promedio de 70 empleados por entidad y en el 1970 este disminuyó al 33,3. En relación con la problemática, enfatiza Dietz (2018):

Difícilmente puede esto considerarse como una ganancia significativa para la economía proveniente de la promoción de empresas de uno intensivo de capital. De hecho, en 1981 los obreros en empresas de uso intensivo de mano de obra recibieron en compensación total más de lo que recibieron los de la industria de uso intensivo de capital. (p.333)

Hacia finales de la década de los 60 la economía puertorriqueña parecía próspera y los salarios mejoraron. El crecimiento industrial reflejó un cambio en el PNB que pasó de \$754.500 millones a \$1.681.300 mil millones, y convirtió a la Isla en el mayor suplidor de ropa para el mercado estadounidense (Dietz, 2003, p. 13). Con la

² *Monumento al Desastre* es una frase del economista Francisco Catalá Oliveras para referirse a una etapa que trajo más inestabilidad económica que desarrollo. En la actualidad el plantel de la CORCO está abandonado y desde su cierre no se ha intentado recoger las ruinas dejando a su paso impactos ambientales no atendidos. Utiliza dicha frase para recordar y ejemplificar metafóricamente los problemas de Puerto Rico.

entrada de la industria petroquímica, productos químicos y, posteriormente, la de farmacia, se comenzaron a diversificar las exportaciones que se dirigieron a los Estados Unidos y se redujeron las de textiles y sus manufacturas. Por ejemplo, en 1976 disminuyó un 12% el total de las exportaciones de esta índole (Castillo, 1981, p.31), mientras que, en las nuevas tecnologías sus productos conservaban el 12% de exportaciones y los químicos 34% (Castillo, 1981, p. 262).

No obstante, las petroquímicas no duraron mucho. Sus operaciones coincidieron con la crisis mundial del petróleo, lo que llevó a que el escenario económico internacional se reestructurara y, por consiguiente, las políticas de hidrocarburo, aumentando el precio de estas. Este fenómeno no eximió a Puerto Rico y sus repercusiones se hicieron notar rápidamente. Fue de esta forma que volvieron a asomarse las condiciones de desventajas a nivel competitivo en todas las operaciones vinculadas con este sector, afectando nuevamente la renta insular.

El impacto más fuerte en la recesión de la década de 1970 lo recibió la industria petroquímica, en específico la CORCO. Esta corporación estadounidense, junto con *Union Carbide Caribe*, representaba el plantel más grande en la isla, con estructuras de 27 plantas, siendo esta primera una independiente sin matriz en territorio estadounidense. Un informe del Departamento de Comercio de los Estados Unidos sobre la economía de Puerto Rico de 1979 (United States Department of Commerce *Economic Study of Puerto Rico, Volume II*) resaltó que:

CORCO había crecido hasta convertirse en la empresa privada más grande de Puerto Rico, con más de \$600 millones en activos fijos, ventas de \$1,100 millones en 1976, y empleando a más de 2.000 trabajadores y afectando indirectamente a 7.800 puestos de trabajo. La CORCO suministró alrededor de dos tercios de la gasolina que se consume en Puerto Rico y la mayoría de los

demás productos derivados del petróleo, incluido el aceite residual que se utiliza para generar electricidad en la isla. CORCO se había convertido en *el centro del complejo petroquímico de refinación de petróleo de la Commonwealth* y la obra maestra de Operation Bootstrap. Ahora, la otrora próspera Commonwealth Oil Refining Company está luchando por sobrevivir...la CORCO se vio limitada en su capacidad para aumentar los precios debido a los compromisos de contratos a largo plazo y la competencia de otras refinerías de la Isla que promediaron sus aumentos de costos con sus matrices continentales: dos factores que contribuyeron a los problemas financieros de CORCO. En marzo de 1978 los ejecutivos de la CORCO anunciaron su acogida a la ley de quiebra. El cese de sus operaciones se dio oficialmente en el 1982. (p. 240)

Cabe observar las consecuencias del cierre de la CORCO:

Las ruinas de la compañía Commonwealth Oil Refining Co. (CORCO), que se asemejan a un pueblo fantasma, son a manera de un monumento al desastre que debería servir para apercibirnos de la debilidad que encierra toda estrategia que parte de un enclave carente de diversidad, como lo fue el primero el monocultivo azucarero y luego el fallido “mono-industrialismo petroquímicas. Dicho sea de paso, ambas estrategias significan costos ecológicos extraordinarios para Puerto Rico. (Catalá, 2010, p. 70)

En su investigación, el economista Edwin Irizarry evidencia que la iniciativa Operación Manos a la Obra impulsó un incremento en la propiedad de activos por parte de inversionistas estadounidenses, lo que se tradujo en una reducción de la participación de los residentes locales en la posesión de activos productivos. Desde esta perspectiva y comparando la Tabla 7 Irizarry Mora (2011) añade que:

Aproximadamente el 81 por ciento de las riquezas físicas reproducibles era controlada por los residentes de Puerto Rico. Es decir que, hasta mediados del siglo XX, los residentes del resto del mundo sólo podían reclamar participación directa o indirecta en el 19 por ciento... a pesar de que el valor absoluto del patrimonio nacional aumentó (de 1.419 millones en 1950 a 2.210 millones en 1960), la proporción del total de riquezas que pertenecía a los residentes de Puerto Rico —no condicionada por deudas directas o indirectas con el exterior— se redujo de 81 por ciento en 1950, al 59 por ciento en el 1960. (pp. 140-141)

Tabla 7 Estado de Situación de la economía de Puerto Rico al 30 de junio de 1960

Activos	
Vivienda	831
Edificios industriales y comerciales	649
Carreteras, escuelas y obras públicas	318
Maquinaria y equipo	594
Bienes de consumo duraderos	582
Inversiones de Puerto Rico en el exterior	358
Inventario	434
Total de Activos	3.765
Deudas, inversión externa y patrimonio nacional	
Deuda del sector público	516
A largo plazo	463
Gobierno central	105
Gobierno municipal	22
Corporaciones públicas	337
A corto plazo	53
Deuda del sector privado	244
Deuda del sector bancario	57
Hipotecas y préstamos sobre hogares	187
Inversión externa directa	672
Otras deudas	123
Total de deudas e inversión externa	1.555
Patrimonio nacional neto (excluyendo el valor de las tierras y del capital humano)	2.210
Total de deudas, inversión externa y patrimonio nacional	3.765

Fuente: Irizarry Mora 2013 p. 140

Por último, hay que destacar que ya para la década de 1960, se crean nuevos campus universitarios públicos con nuevos programas académicos en sintonía con las necesidades del mercado laboral. Después de todo, el *boom* universitario guardó estrecha relación con la industrialización. Como es de conocimiento común, las universidades en los países desarrollados y en vías de desarrollo se enfocan en cómo

las investigaciones pueden servir de aguijón a su economía a través de la esfera empresarial (Brundenius, Lundvall y Sutz, 2009). Aunque la fundación de la Universidad de Puerto Rico se dio bajo el estatuto de la Ley del 12 de marzo de 1903, a medida que pasaba el tiempo se fueron integrando a su currículo académico nuevas especializaciones que se ajustaron a la realidad del mercado laboral que se buscaba establecer, esto es, se pretendía que el desarrollo educativo superior estuviera relacionado con la dinámica económica que perseguía *Manos a la Obra* y, a su vez, aportara nuevas carreras que ayudaran a constituir un mercado laboral capacitado para las formas y necesidades del capital industrial y las tareas burocrático-administrativas del aparato gubernamental. Fue en esta iniciativa de articular lo educativo con lo económico que reapareció en Puerto Rico el exgobernador Tugwell, esta vez como ayudante especial del rector de la Universidad de Puerto Rico en el Recinto de Río Piedras, Jaime Benítez. Ambos impulsaron proyectos universitarios con programas tecnológicos en zonas industriales que requerían un nuevo tipo de capital humano. Estos fueron los casos, por ejemplo, de la creación de los Colegios Universitarios Tecnológicos en ciudades como Cayey, Humacao, Arecibo y Bayamón (Voz del Centro, 2021; Rodríguez Beruff, 2023)

3.3 La década de los 1970: entre incentivos y transferencias

A raíz de este cambio trascendental en la economía del territorio insular, algunos de los que habían participado en el éxodo masivo de la década de 1950 decidieron regresar a la Isla. La dinámica de entrada y salida entre Puerto Rico y Estados Unidos se consolidó como un fenómeno socioeconómico y cultural complejo, caracterizado por

un flujo migratorio constante. Esta dinámica, bautizada como "la nación del vaivén" por Jorge Duany (2009) y "una nación flotante entre dos puertos de contrabandear esperanzas" por Luis Rafael Sánchez (Rodeño Iturriaga, 2021), ha dejado una huella indeleble en la sociedad puertorriqueña, impactando significativamente sus esferas económico-políticas y sociocultural.

Sobre este retorno hay que decir que entre sus razones principales se destacan: el aumento en las cantidades de transferencias que el gobierno de Estados Unidos realiza a Puerto Rico, el ascenso de los salarios, la mejor calidad de vida, la quiebra de la Ciudad de Nueva York a mediados de la década de 1970 y el retiro laboral de las primeras oleadas migratorias. Si bien las condiciones económicas en Estados Unidos, incluyendo ayudas financieras y mayores salarios, eran un factor importante para permanecer en el país, la arrraigada tradición latinoamericana de priorizar la cercanía familiar también jugó un papel fundamental en la decisión de muchos migrantes de regresar a la isla (Portes, 2009).

Las conductas de ambas partes, los que se van y los que regresan, han tenido impactos económicos y políticos significativos, en especial en los ámbitos de política pública, composición demográfica y mercado laboral. Mientras el *vaivén* continuó su ritmo, la década del 1970 marcó un esquema económico de enclave con pocos eslabonamientos de desarrollo. En estas circunstancias, es relevante destacar la observación del premio Nobel de Economía, Douglas North (2005), con relación al crecimiento económico. Aunque las economías puedan experimentar décadas de crecimiento, no necesariamente implica un desarrollo que esté en consonancia con la estructura institucional de la sociedad (pp. 77-78).

En la Tabla 8, Irizarry Mora (2011) expone que, si bien el patrimonio nacional neto se duplicó, en términos relativos respecto a la riqueza acumulada, este experimentó una notable disminución, pasando del 59% en 1960 al 39%. Esta situación evidencia la pérdida del control directo sobre la riqueza nacional y marca una clara tendencia hacia el aumento del endeudamiento externo (p. 142).

De una lectura atenta a las transformaciones que se llevaron a cabo con la industrialización del país en la segunda mitad del siglo XX hay que concluir que el gobierno estatal se amparó en el capital estadounidense y solamente sustituyó enclaves. En este punto se puede decir que *Manos a la obra* no produjo eslabonamientos que hiciesen posibles desarrollos internos, lo que acentuó aún más la dependencia del capital y del mercado estadounidense. El paso del enclave agroexportador de la primera mitad del siglo reprodujo los nexos metrópoli/colonia bajo su modelo industrial: dependencia del capital estadounidense, falta de eslabonamiento con la economía interna, producción para la exportación, fuga de capital, una política de exenciones contributivas al capital privado que hundió al gobierno en un endeudamiento que habrá de terminar en la bancarrota del siglo XXI y una dependencia de las importaciones de productos provenientes de los Estados Unidos. (Dietz, 2018, p.330).

Tabla 8 Estado de situación económica de Puerto Rico al 30 de junio 1970

Activos	
Vivienda	2,622
Edificios industriales y comerciales	1,915
Carreteras, escuelas y obras públicas	983
Maquinaria y equipo	1,527
Bienes de consumo duraderos	1,619
Inversiones de Puerto Rico en el exterior	1,680
Inventario	1,212
Total de Activos	11,557
Deudas, inversión externa y patrimonio nacional	
Deuda del sector público	1,704
A largo plazo	1,573
Gobierno central	498
Gobierno municipal	59
Corporaciones públicas	1,016
A corto plazo	131
Deuda del sector privado	1,916
Deuda del sector bancario	608
Hipotecas y préstamos sobre hogares	1,308
Inversión externa directa	3,039
Otras deudas	451
Total de deudas e inversión externa	7,109
Patrimonio nacional neto (excluyendo el valor de las tierras y del capital humano)	4,448
Total de deudas inversión externa y patrimonio nacional	11,557

Fuente: Irizarry Mora 2013 p. 142

Explica Dietz (2018) que:

Como resultado de los problemas confrontados con las políticamente vulnerables corporaciones gubernamentales, con la fragilidad general de la agricultura, en particular con la incertidumbre de la industria azucarera y con el problema cada día más grave del desempleo; y en ausencia de un compromiso firme de planificación gubernamental, las energías de la política de desarrollo

pasaron a concentrarse más y más en atraer capital privado de los Estados Unidos. (p. 273)

A partir de 1970, el crecimiento que había experimentado Puerto Rico en los últimos 30 años comenzó a reducirse y su economía volvió a tornarse débil y a dar síntomas de agotamiento. No obstante, luego de mirar sus fundamentos estructurales no debe extrañarnos que esto haya ocurrido. El modelo económico implementado durante la ocupación estadounidense en Puerto Rico ha sido de tipo enclave. A medida que las economías basadas en enclaves de plantaciones comenzaron a mostrar signos de agotamiento, el gobierno insular optó por reemplazarlas. No obstante, en lugar de abandonar completamente un modelo que demostraba su debilidad, se optaba por cambiar el modelo de plantación al de economía manufacturera manteniendo el enfoque de enclave.

Desde el año 1974 al 2010, la tasa media anual de crecimiento real en Puerto Rico fue una tercera parte de la que advirtió el período del 1950 al 1974 y es desde entonces que aparecen tres respuestas de política económica que el gobierno insular abrazó por el resto del siglo XX. Las transferencias del gobierno federal de Estados Unidos, el endeudamiento del gobierno de Puerto Rico y la Sección 936 del Código Federal de Rentas Internas (Catalá, 2010, pp. 71- 72).

Las transferencias del gobierno federal de Estados Unidos en la Isla han estado presentes a lo largo del siglo XX. Sin embargo, ha sido en el último cuarto de siglo XX que las cantías económicas han sido particularmente altas (Irizarry Mora, 2011, p. 217). Catalá destaca (2010, p. 72) que desde el 1970 al 2009 crecieron de un 7 a un 20,5 % como proporción del PNB.

En la Tabla 9 se resumen las transferencias federales a Puerto Rico desde la década de 1950 al 2000. En dicha tabla, el año más alto en términos porcentuales fue 1980, reflejando un 26% del PNB. Según los datos recolectados, las transferencias totales siguieron en aumento, reflejando una crecida substancial desde el 1970.

Tabla 9 Transferencias federales a Puerto Rico

Transferencias federales a Puerto Rico. Años fiscales seleccionados, en millones de dólares

Años	1950	1960	1970	1980	1990	2000
Total de transferencias	72	97	329	2.873	4.310	7.447
Al gobierno del ELA	9	49	257	1.348	1.417	2.174
Individuos y otros	63	48	72	1.525	2.893	5.273
Como % del PNB	9,5	5,8	7	26	19,9	18

Fuente: Apéndice Estadístico del Gobernador, 1989,1990 y 2000 de la Junta de Planificación de Puerto Rico; Irizarry Mora 2011, p. 218.

Los fondos federales se dividen en dos categorías: primero, los fondos devengados que son aquellos que reciben los puertorriqueños en virtud de un derecho adquirido, ya sea por servicios prestados o por aportaciones directas como las del Seguro Social³; los fondos otorgados que consisten en aportaciones hechas por el gobierno federal directamente al gobierno, a entidades privadas o a los individuos, y dentro de estos últimos se encuentran los que van dirigidos a las instituciones

³ El Seguro Social es un programa del Gobierno federal que proporciona asistencia económica a las personas que cumplen con los requisitos establecidos para distintas circunstancias. Entre las situaciones más comunes por las que una persona o un familiar puede obtener la ayuda a través del Seguro Social se encuentran: jubilación, caso de discapacidad y asistencia económica en caso de viudez. Cada ciudadano estadounidense posee un número de seguro social y aporta a este programa tan pronto comienza a laborar. Para más detalle véase: www.usa.gov.

gubernamentales que, a su vez, están distribuidos entre el gobierno central, el gobierno municipal y las empresas públicas. El objetivo de estos montos va destinado al mejoramiento infraestructural, inversión y mejoras al servicio. Asimismo, también se autorizan fondos a través de *mandatory grants* o *formulas grant*, conocidos en español como subvenciones. Estas son asignaciones monetarias que el Congreso de los Estados Unidos confiere para aquellos estados o territorios que cumplan con algunos requisitos en particular.

Otro de los ejemplos, respecto a las cuantías otorgadas, que se puede mencionar es el Programa de Cupones para Alimentos, que comenzaron en Puerto Rico en la década de 1970 (Irizarry Mora, 2011, p. 217). Esta ayuda consiste en proporcionar a individuo o familias de bajos recursos económicos un beneficio nutricional. En la actualidad, este servicio se conoce como Programa de Asistencia Nutricional (PAN) y se estima que 1,5 millones de puertorriqueños se benefician del mismo. Se accede por medio de una tarjeta electrónica con la cual personas puede hacer su compra directamente en tiendas de alimentos, y comprar también comestibles categorizados no saludables. Un estudio exhaustivo titulado *Sobrevivencia, pobreza y mantengo. La política asistencialista estadounidense en Puerto Rico: el PAN y el TANF* de Linda Colón Reyes (2011) destaca las influencias que han tenido los programas federales y detalla lo peyorativo del empuje gubernamental para ofrecer estas alternativas económicas, especialmente las alimentarias. Colón Reyes muestra con datos estadísticos cómo a través del tiempo los beneficiarios del *PAN* llegaron al 58,03% de la población de Puerto Rico (ver Tabla 10). De acuerdo con Colón (2011):

En el contexto de la pobreza en Puerto Rico, existe un grupo que se encuentra en las peores condiciones y que abarca entre el 25% y el 35% de la población, constituido principalmente por quienes no reciben ingresos y están atrapados permanentemente en la pobreza y la dependencia. Existen programas y recursos económicos destinados a ese sector que, en cierta medida, logran mejorar la calidad de vida de este, pero lamentablemente uno de los grandes problemas de nuestro país es la ausencia de continuidad en los programas, en la medición de su eficacia y en la coordinación entre las agencias que destinan recursos al mismo sector poblacional. [...] Obviamente las personas y familias que reciben el PAN se caracterizan principalmente por pertenecer a los sectores pobres del país. La definición de su pobreza está estipulada por el Censo de Población de Estados Unidos y se establece a partir de los ingresos recibidos o de las carencias de estos. Este indicador tiene consecuencias que pueden ser negativas, pues estimula a las personas a esconder ingresos, aunque estos sean escasos con el fin de cualificar para las ayudas. Ello es también causante de frustraciones entre aquellos que, aun siendo pobres, no pueden obtener la asistencia porque se pasan del límite establecido. (p. 229)

Tabla 10 Porcentaje de la población que recibió el PAN

Años	Años seleccionados		
	Número anual de personas inscritas al PAN	Número total de Personas en PR	Porcentaje de personas que Recibieron el PAN
1973-			
74	88.374	2.872.300	3
1974-			
75	1.298.526	2.890.000	44,93
1975-			
76	1.561.966	2.938.800	53,15
1976-			
77	1.508.387	3.018.300	49,97
1977-			
78	1.624.277	3.074.100	52,83
1978-			
79	1.765.355	3.121.600	56,55
1979-			
80	1.834.241	3.160.700	58,03
1980-			
81	1.799.794	3.203.956	56,15
1981-			
82	1.799.317	3.251.847	55,33
1982-			
83	1.574.467	3.290.435	47,88

1983-			
84	1.525.028	3.321.848	45,9
1984-			
85	1.480.617	3.348.754	44,21
1985-			
86	1.468.087	3.378.126	43,45
1986-			
87	1.459.396	3.406.229	42,84
1987-			
88	1.431.446	3.433.345	41,69
1988-			
89	1.456.286	3.461.385	42,07
1989-			
90	1.479.650	3.497.287	42,3

Fuente: Linda Colón Reyes (2011, p. 94)

Al igual que el PAN, existen otros programas dirigidos a respaldar a los individuos de escasos recursos, tales como: *Special Supplemental Nutrition Program for Women, Infant and Children (WIC)*, *Temporary Assistance for Needy Families (TANF)* y *Project – Based Section 8 Program*. El primero, instaurado en el 1972, asistía directamente a las mujeres embarazadas, a las que ya habían tenido al bebé, y a las que estuviera lactando, siempre y cuando ellas tuvieran el riesgo de no obtener una nutrición apropiada. También incluía infantes hasta los cinco años. Asimismo, el *TANF*, creado en el 1996, proveía ayudas a las familias de diferentes maneras, como: cuidado de los niños en el hogar, promoción de trabajo y matrimonios, y reducción de embarazos fuera del casamiento. A su vez, el proyecto les otorgaba a sus beneficiarios ayuda en la transportación y asistían en la búsqueda de empleo. Según el estudio de Colón Reyes (2011, p. 206), la mayoría de las personas que se acogieron al *TANF* eran mujeres que, por lo general, tenían alguna preparación académica que les permitía

trabajar, pero debido a que se acogieron a los beneficios de dichos programas no se les garantizaba empleo, por lo que quedaban estancadas en una pobreza permanente.

A diferencia del WIC y el TANF, que proporcionan asistencia financiera directa a las familias y los niños, existe el programa Sección 8⁴, que brinda apoyo a los beneficiarios de manera distinta, enfocándose en la asistencia directa para la vivienda. La Sección 8 consiste en que el participante aporte a la renta del hogar el 30% de sus ingresos ajustados y el resto lo pone el gobierno. Para el 2005, se estimó que unas 19.000 viviendas alquiladas bajo la Sección 8.

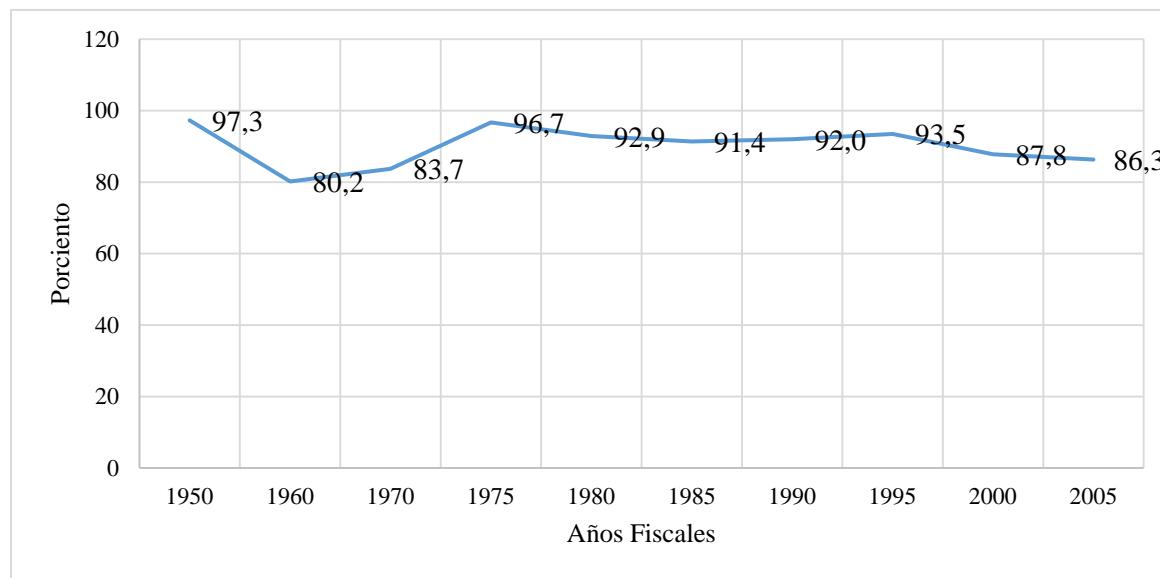
Lo que hemos expuesto anteriormente son las ayudas otorgadas, las devengadas se dividen mayormente por dos asistencias. La primera de estas ayudas es el *Old-Age, Survivors and Disability and Insurance (OASDI)*, coloquialmente conocido como el “seguro social”. En un principio, este programa fue diseñado para socorrer a los individuos que por alguna discapacidad no podían trabajar. De igual modo, brindaba y brinda apoyo a aquellos que han perdido a un familiar (tiene sus restricciones) y a los individuos que no están recibiendo un ingreso debido a que se acogieron a la jubilación. La Ley de Seguro Social fue enmendada para que también recibieran beneficios de servicios de salud, por medio de los programas *Medicare* y *Medicaid*. Los individuos que se acogen a *Medicare*, entiéndase los envejecientes, los discapacitados, o las personas con enfermedad renal terminal, reciben cobertura de seguro de salud. Por su parte, el *Medicaid*, también es una cobertura de seguro de

⁴ La Sección 8 es un programa de vales de elección de vivienda. Un tipo de asistencia gubernamental para alquilar un domicilio. Para más detalles véase: www.benefits.org

salud y esta accesible para aquellos individuos o familias con escasos recursos económicos.

Tanto la *OASDI*, como *Medicare* y *Medicaid* son distribuidos por el gobierno federal de los Estados Unidos y el dinero asignado a ellos se recauda por medio de los impuestos al *FICA Tax*. Cabe destacar, que los de *Medicaid* están a su vez financiados por el gobierno federal y por los estados, los cuales aportan un 50% de los recursos del programa. Aunque estas ayudas son devengadas, su impacto económico en Puerto Rico es abrumador. Por ejemplo, en el 2008 se reportó que 733.326 familias recibieron el apoyo del seguro social a través del retiro. Mientras que por incapacidad o muerte la suma llegó a \$6.133 millones. Bajo *Medicare* la representación fue de 2.305 millones y para *Medicaid* fue de sobre \$447 millones. En la Figura 11 se detalla el porcentaje de las transferencias unilaterales totales.

Figura 11 Transferencias del Gobierno Federal como % de las transferencias unilaterales.



Fuente: Irizarry Mora, 2011, p. 219

Tanto los programas otorgados como los devengados se identifican como uno de los talones de Aquiles de Puerto Rico porque se ha demostrado que la población depende de ellos en lugar de utilizarlos como recurso transitorio. A pesar de que las ayudas van dirigidas a aquellas personas con insuficientes recursos monetarios, a su vez sucede muchas veces que por uso y costumbre el que recibe la ayuda económica se queda estacionado en una situación desfavorable para poder continuar con la asistencia. Algunos de los receptores que logran encontrar empleos de bajos salarios optan por no aceptarlos o abandonarlos porque si trabajan las ayudas se reducen y en muchas ocasiones trabajar no significa ningún progreso en los ingresos. Bajo esta premisa, Burtless y Sotomayor (2008), en su trabajo *Oferta de trabajo y transferencias públicas* comentan que:

El efecto de cinco programas de transferencias: cupones de alimentos, seguro por desempleo, beneficios de retiro e incapacidad del Seguro Social, seguro de salud provisto por el gobierno y Ayuda Temporal para Familias necesitadas, cada uno de estos programas puede tener efectos considerables que desalienten el trabajo. Aun cuando el efecto por dólar gastado no sea mayor en Puerto Rico que en Estados Unidos, los efectos todavía serían relativamente más importantes en Puerto Rico porque el gasto es mayor en relación con la cantidad de ingreso que los residentes de la Isla esperan ganar en el mercado de trabajo. (p.42)

Añaden también que:

Muchos de estos programas condicionan los beneficios al nivel de recursos del beneficiario, lo que significa que la transferencia se reduce cuando el ingreso del individuo aumenta. El programa de asistencia nutricional (PAN) y los programas de vivienda de sección 8 y Ayuda Temporal para Familias Necesitadas (TANF, por sus siglas en inglés), basan los pagos en el ingreso del beneficiario. Como resultado, el aumento en el ingreso neto después de contribuciones como consecuencias de obtener un empleo puede ser sumamente pequeño para algunos individuos. Los autores toman como ejemplo la situación de una mujer con dos hijos dependientes que acepta un empleo de

salario mínimo. Si trabajara cuarenta horas a la semana, tendría ingresos mensuales de \$893. Sin embargo, después de pagar las contribuciones, perder el TANF y el PAN, y sufrir una reducción en la ayuda para vivienda, su ganancia neta en ingreso mensual ascendería a \$37. (p.47)

Por su parte, Colón Reyes (2011) ha sostenido que:

Las ayudas federales se integran a la vida de la gente desde la infancia y a través de sus años productivos. Así la asistencia reproduce el carácter estructural y permanente del alto desempleo de la Isla, pues los potenciales trabajadores se marginan del mercado laboral. La marginación de tanta gente respecto al mercado de trabajo ha implicado que colapse la institución escolar, que la educación superior se transforme en un simple medio de conseguir empleo y que se reduzca la fuerza de trabajo educada que accede a salarios relativamente altos correspondientes a tecnologías de punta. La emigración masiva de Puerto Rico a los Estados Unidos es el corolario de este modo de explotación de la fuerza de trabajo. (p. 26)

Hay que señalar también que los programas mencionados cumplieron con aliviar las precariedades de cierto sector de la población sin que esto conlleve un remedio para las condiciones de pobreza de la población de la isla. Al respecto, Santamaría García (2010) indica que:

Hay que recordar, sin embargo, los objetivos originales de *Operación Manos a la Obra*: superar el desempleo crónico, liberar al país de la dependencia de subsidios del gobierno estadounidense y cerrar la brecha de los niveles de vida con Estados Unidos. Desde esa perspectiva hay que constatar el fracaso de la estrategia adoptada en 1947. Al final del período de expansión, Puerto Rico sufría altísimas tasas de desempleo que durante la recesión de los principios de la década de 1980 sobrepasaría el 20%. (p. 183)

De igual manera, sobre este tema es importante añadir los planteamientos de Catalá (2010) quien ha resaltado que:

Es evidente que el crecimiento económico de un enclave, con pocos eslabonamientos con el resto de la economía y orientado a remitir los beneficios

que genere hacia el exterior, no se traduce en desarrollo sano para toda la sociedad. *Operación Manos a la Obra* sacó más manos del país de las que puso a trabajar. (p. 69)

Si por un lado la industrialización y el cambio económico que se generó en el medio siglo, en gran medida por la emigración en masa hacia los Estados Unidos para que a su vez bajara la tasa de desempleo, tuvieron un resultado exitoso; por el otro hay que decir que las estrategias diseñadas no cumplieron con las necesidades de la población puertorriqueña y el desempleo, además de la crisis socioeconómica, continuaron siendo un problema presente para una parte importante de la población del país. Como se observa en la Tabla 11, el desempleo nunca descendió de las dos cifras y su promedio, en el auge del desarrollo económico de 1950-1959, fue de 14,4. El demógrafo Vázquez Calzada (1990) sostiene que una de las variables que siempre ha estado presente en los informes gubernamentales es el paro y destaca que:

El desempleo es uno de los problemas más serios de Puerto Rico. Desde 1940, cuando se comenzó a obtener esta información, la tasa de desempleo jamás ha estado por debajo del 10 por ciento. Las cifras más bajas se registraron durante los años de 1969-1970 cuando poco más del 10 por ciento de la población económicamente activa estaba desempleada. Esto llevó a algunos economistas y líderes políticos de aquellos años a pronosticar que para el 1980 la tasa estaría en los alrededores de un cinco por ciento. Sin embargo, a partir del año 1971 se inició una tendencia ascendente que culminó en el 1983 con una cifra de más de 23 por ciento. (p. 2)

Tabla 11 Tasa de Desempleo de Puerto Rico

Años seleccionados 1948-2002			
Años	Tasa de desempleo	Años	Tasa de desempleo
1948	10,7	1976	19,5
1950	14,7	1978	18,1
1952	15,2	1980	17,1
1954	15,4	1982	22,8
1956	13,0	1984	20,7
1958	13,9	1986	18,9
1960	12,1	1988	15,0
1962	12,3	1990	14,2
1964	10,9	1992	16,7
1966	11,8	1994	14,6
1968	11,1	1996	13,4
1970	10,7	1998	13,3
1972	11,9	2000	10,0
1974	13,2	2002	12,2

Fuente: Instituto de Estadística de Puerto Rico, Serie Historia de Empleo y Desempleo, 1970 p.6 2010 p.8

Igualmente, la tasa de participación laboral en Puerto Rico es baja y en la época del crecimiento económico industrial oscila entre el 46% y el 48% (ver Tabla 12). De acuerdo con lo venimos exponiendo puede comprenderse el planteamiento de Dietz (2018) cuando apunta que:

En la década de 1970, y ciertamente en la del 1980, muy pocos hubieran discrepado de que el modelo de desarrollo comenzado a finales de la década de 1940 atravesaba por una crisis severa, no solo porque no logró cumplir sus promesas económicas, sino porque contribuyó al deterioro continuo del orden social. (p. 473)

Tabla 12 Tasa de Participación Laboral de Puerto Rico

Años seleccionados 1948-2002			
Años	Tasa de Participación laboral	Años	Tasa de Participación laboral
1948	51,4	1976	45,2
1950	54,6	1978	44,0
1952	52,0	1980	43,3
1954	49,5	1982	41,2
1956	48,0	1984	42,1
1958	46,0	1986	43,3
1960	45,5	1988	45,6
1962	44,7	1990	45,4
1964	44,4	1992	46,5
1966	45,5	1994	45,6
1968	44,9	1996	47,6
1970	48,0	1998	47,5
1972	48,0	2000	46,1
1974	46,7	2002	46,2

Fuente: Departamento del Trabajo y Recursos Humanos de Puerto Rico

3.4 El enclave producido por el código de Rentas Internas federal 936

La política económica dirigida en atraer capital externo mediante exención contributiva, junto con otras variables como la válvula de escape —emigración— configuró la dinámica económica de Puerto Rico como un crecimiento sin desarrollo. Las políticas fueron capaces de demostrar tasas de crecimientos económicas altas, pero ocasionaron otros problemas.

En 1972, el candidato a la gobernación por el Partido Popular Democrático, Rafael Hernández Colón, fue proclamado gobernador y su administración decidió replantear algunas estrategias para enfrentar la situación que estaba atravesando la

isla. Tomó forma a partir de aquí lo que puede considerarse como el inicio de la tercera fase de industrialización (César Ayala, 2008). Ante la recesión económica de 1974, el gobernador consiguió que el Congreso de los Estados Unidos realizará enmiendas al Código de Rentas Internas Federal. Las mismas favorecieron el papel de las corporaciones estadounidenses en la Isla (Santamaría García, 2010). Como respuesta rápida, el gobierno puertorriqueño promovió intensificar las transferencias del gobierno federal de Estados Unidos, aumentar el número de plazas en el sector público y cabildear lo que fue la Sección 936 (936 en adelante) del Código Federal de Rentas Internas.

En la década del 1960, las transferencias del gobierno federal, como se había mencionado antes, aumentaron de \$100 millones a \$329 millones, lo que representó entre un 6 % y un 7% del P.N.B (Curet, 1986). En 1980, estas cifras se incrementaron sustancialmente y ascendieron a \$2.873 millones, un 26% del P.N.B. (Curet, 1986, p. 243). Por otro lado, en el ámbito de la creación de empleo público, el segundo factor como respuesta al estancamiento económico, en el 1970 el número de empleados del sector público sumó 106.000, lo que significó un 15,5% del total de la fuerza laboral empleada en la isla. Ya para el 1980, esta cifra ascendió a 184.000 trabajadores y trabajadoras, lo que significaba el 24,4% del total de empleados. Luego, como tercer factor, se implementó la Sección 936. Este Código Federal de Rentas Internas fue un sistema de impuestos creado en 1976 para promover la localización de nuevas industrias estadounidenses en Puerto Rico. No obstante, hay que tener presente que a lo largo del siglo XX el territorio insular se ha regido por diferentes estatutos del Código de Rentas Internas del Tesoro de Estados Unidos. El primero fue la Sección 262 de

1921 y estuvo vigente hasta 1950. Luego, desde 1950 hasta 1976, las corporaciones estadounidenses estuvieron cobijadas por la Sección 931. Finalmente, en 1976 el gobierno federal estableció la Sección 936 y con esto dio inicio a lo que se conoció en Puerto Rico como la *Era de la Sección 936* (Irizarry Mora, 2011, p. 225). Como plantea Catalá (2019):

Como factor promocional central se recurrió al incentivo tributario provisto por la sección 936 del Código Federal de Rentas Internas de Estados Unidos. El precedente de la misma es la sección 262, que se remonta a 1921, diseñada pensando, sobre todo, en los intereses de las corporaciones estadounidenses radicadas en Filipinas, que entonces era también posesiones de Estados Unidos. Tanto bajo la sección 262 como bajo su sucesora, la 931, los dividendos que los accionistas corporativos recibieran de las corporaciones de posesiones eran tributables en Estados Unidos excepto cuando éstas se liquidaban. Por tanto, el efecto fue la acumulación de ganancias fuera de Estados Unidos hasta tanto la entidad corporativa se liquidaba. (p. 48)

Dicho de otro modo, estos estatutos favorecían a las corporaciones estadounidenses a través de beneficios contributivos federales relacionados con sus ganancias. No obstante, las empresas cobijadas bajo las secciones 262 y 931 tenían que liquidar sus operaciones en el territorio insular para poder trasladar sus ganancias libres de impuesto federales a los Estados Unidos (Santamaría García, 2010). Según Industrial Newsletter (PRAFE), citado igualmente en Dietz, (2018):

Casi todas las firmas prefirieron acumular sus ganancias hasta el final del período de exención y entonces absorber la compañía subsidiaria dentro de la corporación matriz y enviar a casa todas las ganancias libres de impuestos de Puerto Rico y de los Estados Unidos. (p. 392)

En otras palabras, la Sección 931 del Código de Rentas Internas de Estados Unidos permitía a las empresas estadounidenses, designadas como "corporaciones posesionarias", operar en Puerto Rico y otros territorios estadounidenses, y disfrutar de exención del impuesto federal sobre la renta corporativa, siempre que repatriaran sus

ganancias al cesar sus operaciones. Esta disposición incentivaba las llamadas "liquidaciones fantasma", donde las empresas cerraban, repatriaban las ganancias y reabrían operaciones con un nuevo nombre para volver a aprovecharse de la exención.

Sin embargo, la posterior implementación de la Sección 936 modificó este escenario (Dietz, 2003, p. 60). Esta sección autorizaba la repatriación de ganancias en cualquier momento durante el período de exención, eliminando así la necesidad de recurrir a las "liquidaciones fantasma". La diferencia entre la Sección 936 y sus predecesoras estribó, pues, en que toda corporación inscrita en ella podía transferir sus dividendos sin liquidar sus operaciones en Puerto Rico. De esta forma, la isla se transformó nuevamente en una alfombra roja para las empresas estadounidense ya que la sección otorgaba créditos o exenciones contributivas a las empresas estadounidenses que se establecieran en Puerto Rico si depositaban sus ganancias en bancos locales (ver Tabla 13).

Tabla 13 Depósitos en Bancos Comerciales Puertorriqueños (millones de dólares)

	Fondos 936	Depósitos Totales	Porcientos de Depósitos Totales
1980	\$2.840,80	\$8.608,50	33,0%
1985	\$6.403,70	\$15.159,90	42,2%
1995	\$5.000,60	\$24.928,80	21,8%
2000	\$2.304,80	\$44.845,00	5,1%

Fuente: Dietz, (2003, p. 61)

La importancia de la Sección 936 del Código de Rentas Internas Federal en el desarrollo económico de Puerto Rico es innegable, pero en cierto sentido, representó

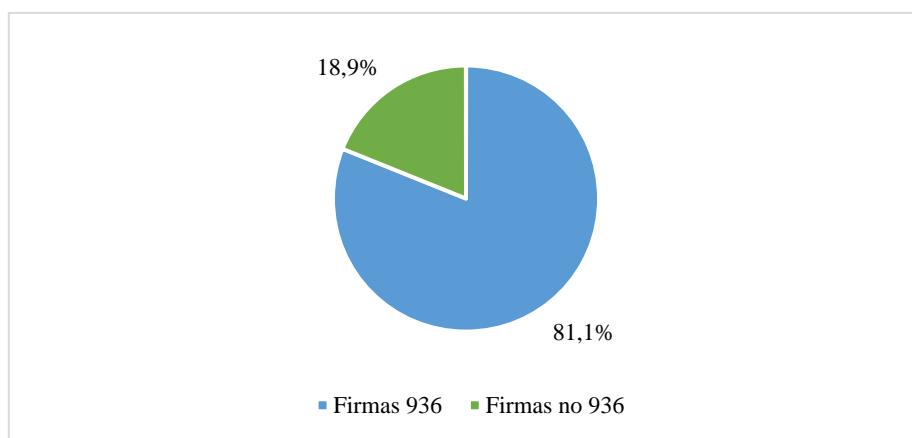
un hito en la historia económica del país. Esta exención contributiva atrajo a numerosas empresas estadounidenses que optaron por establecer operaciones en la Isla, impulsando un crecimiento económico. Se trató, muy especialmente, del surgimiento de la industria farmacéutica, que sin lugar a duda ayudó a generar un número significativo de empleos bien remunerados al mismo tiempo que fraguó altas tasas de ganancias para las corporaciones estadounidenses que se acogieron a los beneficios de dicha sección.

El estudio de la Junta de Planificación de 1993, titulado *Impacto de las firmas manufactureras 936 sobre la economía de Puerto Rico*, ofrece un análisis profundo y riguroso del impacto socioeconómico de la Sección 936 entre 1982 y 1987. Empleando la técnica de insumo-producto, el informe examina en detalle el desempeño de las empresas amparadas por la Sección 936 en diversas áreas clave. Un hallazgo significativo fue el crecimiento en el número de empresas 936. Entre 1982 y 1987, el número de estas empresas acogidas al Código de Rentas Internas aumentó de 495 a 521, lo que representó un incremento del 5.3%. Además, este crecimiento se tradujo en una importante contribución al empleo manufacturero, llegando a implicar el 64.8% del empleo total en este sector en 1987 (p. 5). También las empresas bajo este estatuto tuvieron un impacto significativo en los ingresos y la producción de la economía puertorriqueña. En 1987, estas compañías generaron alrededor de \$9.665,4 millones en ingresos por sueldos y jornales, lo que constituyó una contribución importante al bienestar de los trabajadores y trabajadoras de la población puertorriqueña. La producción bruta total generada por las empresas 936 ascendió a \$48.125,2 millones,

lo que significa que, por cada millón de dólares en producción, se generaban \$200.839 en sueldos y jornales (Junta de Planificación, 1993, p. 25).

A su vez, estas corporaciones fueron fundamentales para impulsar las exportaciones de Puerto Rico —es importante subrayar que estas exportaciones se concentraron en un sector y no se diversificaron. Las industrias de alta tecnología, particularmente aquellas amparadas por la Sección 936, exportaron alrededor del 70.5% (p. 12). En 1987, la producción manufacturera total alcanzó los \$19.981 millones, representando un aumento del 9,3% en comparación con los \$18.289 millones registrados en 1982. La industria 936 fue la principal contribuyente a este crecimiento, aportando el 81,1% del total, con una producción de \$16.211 millones. Estos datos demuestran la contribución de las firmas 936, tanto en términos de precios actuales como ajustados por inflación, a la producción manufacturera total de 1987 (Ver Figura 12).

Figura 12 Producción Directa Manufactura a precios constantes de 1982 y 1987 año fiscal



Fuente: Informe de la Junta de Planificación (mayo 1993, p.7) Impacto de las Firmas Manufactureras 936 sobre la Economía de Puerto Rico

Si bien la Sección 936 tuvo un impacto positivo en el empleo, los ingresos y las exportaciones, el estudio presentado por la Junta de Planificación también reveló que las corporaciones 936 no estaban completamente integradas a la economía local. Por ejemplo, en términos de producción y demanda final, las empresas 936 obtuvieron resultados inferiores a las empresas que no estaban amparadas por la Sección (Junta de Planificación, 1993, p. 25), lo que sugiere que las compañías 936 no estaban comprando suficientes insumos locales ni vendiendo sus productos en el mercado puertorriqueño.

La Sección 936 siempre tuvo sus críticos. Estos enfocaban sus planteamientos en los efectos del modelo de exención contributiva. Así, por ejemplo, en 1983, el Departamento del Tesoro Federal indicó que los rendimientos activos operacionales en Puerto Rico eran 5 veces mayores que el de los Estados Unidos, pero estas ganancias eran corporativas y no eran distribuidas (Department. of Treasury, 1989), mientras que un estudioso de la economía puertorriqueña como Dietz (2018) sostenía que el cambio económico del modelo agroexportador al manufacturero no transformó la mentalidad dependiente y, al mismo tiempo que aumentaban unas variables socioeconómicas, crecían las exportaciones e importaciones, creando una economía de consumo del comercio exterior.

Siguiendo datos del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, Dietz (2018) ha resaltado que:

En el 1950 un poco menos de la mitad del ingreso total se gastó en importaciones; para el 1980 esa cifra había aumentado hasta que casi 74 centavos de cada dólar de ingreso bruto se estaban usando para comprar bienes importados. Durante el mismo período, el valor del PBN exportado aumentó de 32 por ciento a 64, y la cifra aumentó todavía hasta 72 por ciento

en 1982. La dependencia de las importaciones significa que el multiplicador de ingreso doméstico es sumamente pequeño. El Departamento de Comercio de los Estados Unidos lo calculó en 1.4, lo que indica que, en las vueltas subsiguientes luego del gasto inicial, este tiene su efecto mayor en los Estados Unidos y no en la economía local. (p. 378)

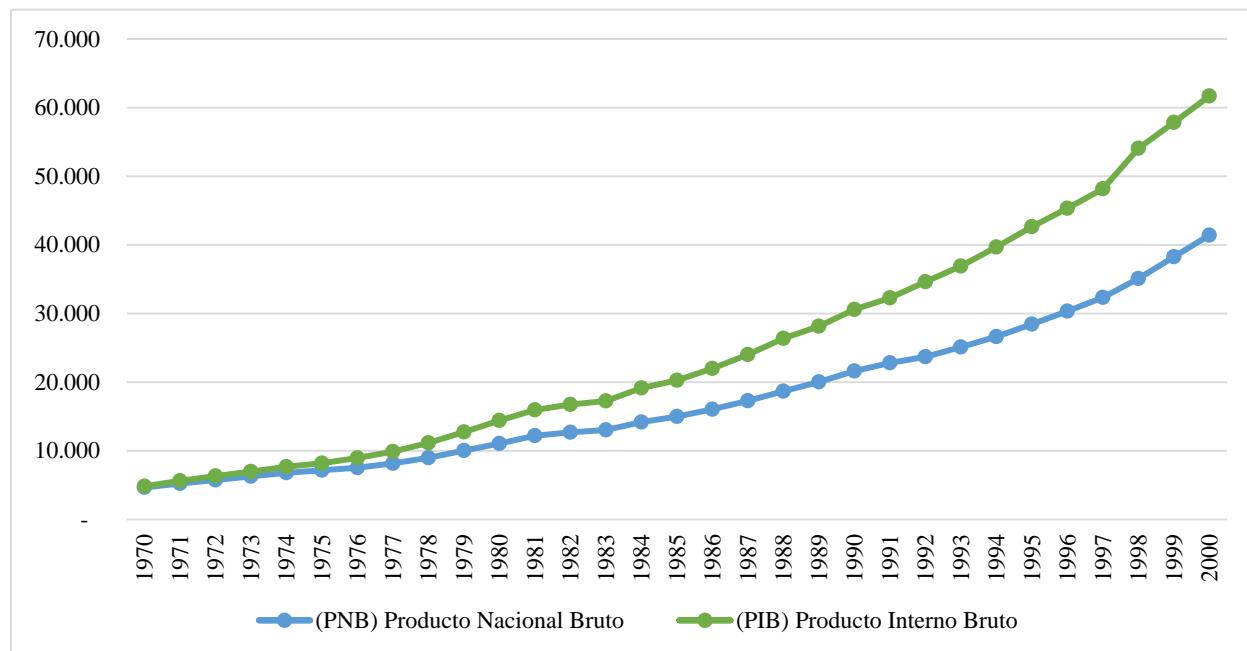
Cuando se habla sobre la debacle económica y fiscal en Puerto Rico, se dice innumerables veces que parte del peso recae en la derogación de la Sección 936. De acuerdo con Scarano (2008, p.739), la intención del modelo era que las empresas que operaran en Puerto Rico pudiesen beneficiarse de incentivos contributivos y eso contribuyera a mejorar las condiciones de vida de puertorriqueños y estadounidenses. No obstante, su mala gestión desestabilizó económicamente la isla. Algunos informes ya advertían sobre sus efectos nocivos. Ese fue el caso de uno de los más renombrados; el realizado por el Premio Nobel de Economía, James Tobin (1976), llamado *Informe Tobin*. En su análisis, el prestigioso economista subrayaba que:

Es difícil, si no imposible, perseguir metas con cualquier grado de autonomía, mientras se dependa tanto de los flujos de capital externo...Las asignaciones federales pareadas y las que se asignan para un bien o servicio específico distorsiona el proceso de formulación de decisiones presupuestarias [...] La diferencia entre el Producto Interno Bruto (PIB) y el Producto Nacional Bruto y entre sus tasas de crecimiento es una reflexión adicional de la dependencia creciente de Puerto Rico en recursos del exterior para su crecimiento. Desde el punto de vista del bienestar de los residentes de Puerto Rico, alto niveles y crecimiento rápido del Producto Interno Bruto son de poco mérito si no se acompaña de un alto y creciente PNB. (pp. 15-16 y 26)

La discrepancia entre el Producto Interno Bruto (PIB) y el Producto Nacional Bruto (PNB) que señalaba Tobin se debía a que una parte significativa del capital procedía de inversiones y pagos realizados a factores externos. Como ha planteado un estudio sobre la economía de Puerto Rico realizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en 2005, Puerto Rico actúa como un gran

exportador, aunque la propiedad y el control de estos recursos no recaen mayoritariamente en manos de los puertorriqueños. En la Figura 13 se pueden observar las diferencias del PNB y del PIB. Como se puede notar, los datos reales del PNB demuestran que, en la década del 1951 al 1960, el aumento promedio anual fue de 4.6% y del 1961 al 1970 de 5.4% (Curet, 2003). Es importante puntualizar que desde 1970 en adelante la tasa de crecimiento del PNB se desacelera mientras que PIB sigue su trayectoria, separándose del Producto Nacional.

Figura 13 PNB y PIB de Puerto Rico 1970- 2000 en millones de dólares corrientes



Fuente: Cesar Ayala, 2008, p. 199; Edwin Irizarry Mora, 2011, p.83

Retomando los planteamientos de Tobin (1976):

Aun cuando la inversión directa si representa una inversión física real, no implica necesariamente un incremento en el bienestar puertorriqueño. Aunque la inversión de la subsidiaria de las firmas estadounidense provea nueva producción y empleo, ello también implica nuevos subsidios e inversiones en infraestructura real del gobierno puertorriqueño y una mayor remisión de ganancias a los Estados Unidos. (p.60)

Para Tobin (1976) era importante que se examinaran las políticas de incentivos contributivos. De ahí que arguyera que:

Hemos argumentado, y lo continuaremos haciendo a lo largo del informe, que el ahorro puertorriqueño tiene que aumentar porque los recursos externos tradicionales probablemente no continuaran su crecimiento con la suficiente rapidez, y porque Puerto Rico no puede aumentar de ninguna manera la propiedad y control de los activos de la Isla. (p.42)

Sobre el Informe de Tobin y las diferencias destacadas, Cesar Ayala (2008, p. 120) explica que prácticamente el Premio Nobel realizó una predicción sobre la dependencia progresiva de recursos externos y el cambio a las inversiones de capital intensivo. Ayala (2008) considera que los capitalistas tenían muy poca o ninguna preocupación por que sus inversiones económicas contribuyeran a la calidad de vida en la sociedad local. Desde su punto de vista:

Puerto Rico se encontró ante la disyuntiva de comenzar cada etapa nueva de desarrollo desde el principio, sin una acumulación de conocimiento contenida y formas de capital local. Esto ocurre a pesar de que la Isla tiene una abundancia de personal diestro, y en las últimas décadas, una abundancia de profesionales graduados de las mejores universidades en los Estados Unidos. Los individuos con las destrezas existen, las firmas para albergar el conocimiento no existen. (p. 117)

El *Informe Tobin* no fue el único estudio sobre las contradicciones de la Sección 936 y lo que había ocasionado. Otro de los análisis que el Departamento del Tesoro de

los Estados Unidos publicó manifestó el abuso de los precios de transferencia y la falta de eslabonamiento económico con Puerto Rico (Informe de Kreps, 1979). Con posterioridad, el último informe del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos sobre la Sección 936, titulado *The Operation and Effects of the Possessions Corporation System of Taxation* (1985), especificó que la economía insular no representaba las prerrogativas que se suponía que otorgaran las exenciones contributivas, añadiendo el problema de la increíble evasión de ingreso. Asimismo, sugería reducir la gran dependencia de las industrias que ya estaban en contracción, esto es, que se controlaran las farmacéuticas que estaban guarecidas bajo incentivos fiscales para entonces aumentar el mercado laboral y así desarrollar capital humano y producir la movilización de financiamiento para el progreso.

Sin embargo, los planteamientos de todos estos análisis encontraron oídos sordos en el gobierno local. El economista, Francisco Catalá ha retomado estos informes para señalar que “se acusó una y otra vez el abuso con los precios de transferencias y se destacó la carencia de eslabonamientos con el resto de la economía, es decir, la naturaleza de enclave del conjunto de empresas de la 936” y, no obstante, la terquedad gubernamental hizo caso omiso de las advertencias y no tomó medidas paliativas para contrarrestar las múltiples dependencias desbalanceadoras de la industrialización de enclave (Catalá, 2016, p. 76).

Resumiendo, los planteamientos de dichos informes federales revelaron que:

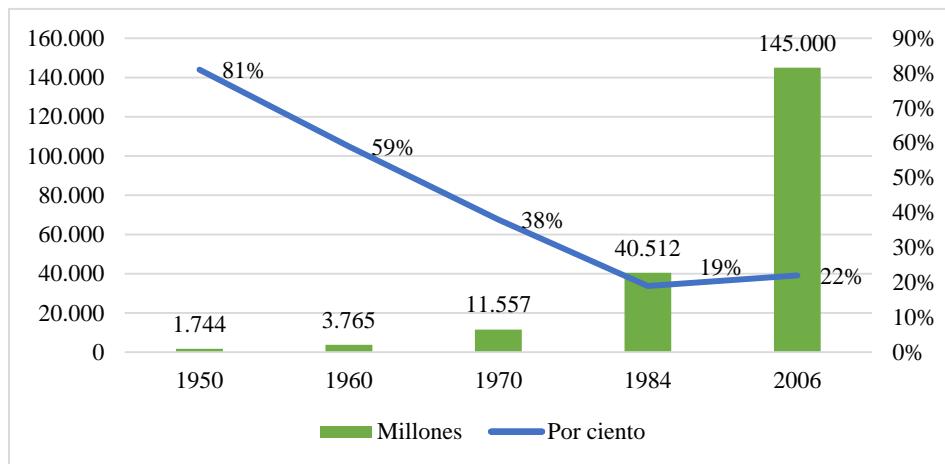
1. Un aumento en el uso de las transferencias federales.
2. El impacto de las inversiones directas de capital sobre capacidad productiva y producción no era el esperado.

3. Excesivo uso de crédito y costos de interés sobre la deuda pública.
4. Incremento vertiginoso en los préstamos privados en el exterior.
5. Dependencia del capital externo.
6. Políticas económicas que operaban bajo visiones de agentes externos sin relaciones locales.

En fin, que el diseño del estatuto presentaba una clara incongruencia con las ventajas fiscales que generaba y que esa situación no pasó desapercibida para el gobierno estadounidense. Las advertencias emitidas desde Washington D.C. señalaban que la manera en que se dirigía el estatuto no se correspondía con los beneficios fiscales que producía, tanto a nivel local como federal.

De acuerdo con las estimaciones de Irizarry Mora (2011) presentadas anteriormente, desde el 1960 la riqueza física acumulada en la economía isleña estuvo vinculada al endeudamiento externo. Por la ausencia del ahorro privado (activo importante en la formación de capital interno), esto demostraba una tendencia a las fuentes extranjeras que, a su vez, marca la pérdida del patrimonio nacional. (Ver Figura 14)

Figura 14 Riquezas acumuladas y Patrimonio Nacional. Años seleccionados (millones de dólares a precios corrientes)



Fuente: Irizarry Mora (2011, pp. 139, 140, 142, 143 y 144)

A lo planteado por Irizarry cabe añadir que ya en 1995, Hexner y Jenkins habían llevado a cabo un estudio, titulado *Puerto Rico and Section 936: A Costly Dependence*, en el que analizaban el costo que supuso la Sección 936 para el gobierno federal y la manera en que ésta incentivó la dependencia del gobierno insular. En su escrito indicaban (Hexner y Jenkins, 1995):

Por ejemplo, en Puerto Rico durante la década de 1980, la industria farmacéutica recibió alrededor del 50 por ciento de los beneficios fiscales totales de la Sección 936 mientras proporcionaba solo entre el 15 y el 18 por ciento de los empleos de la Sección 936. En 1989, el último año para el que hay datos agregados disponibles, esto se tradujo en que la industria farmacéutica recibió \$ 1.2 mil millones de todos los créditos de la Sección 936, mientras empleaba solo alrededor de 18,000 de los 106,000 trabajadores en las empresas de la Sección 936. El costo promedio para el Tesoro de los Estados Unidos por cada trabajo puertorriqueño en la industria farmacéutica ese año fue de \$66,081, mientras que la compensación promedio fue de \$30,447. Así, por cada dólar de remuneración de los empleados, la industria farmacéutica recibió 2,17 dólares en beneficios fiscales del Tesoro de los Estados Unidos. El costo total de los créditos fiscales de la sección 936 para el Tesoro de los EE. UU. en 1989 fue de aproximadamente \$ 2.5 mil millones. (p. 236)

Para ellos, la Sección 936 fue responsable de que la economía se estancase y más que nada creara la utopía de “auge histórico”, mientras “la tasa anual de inversión física se redujo en casi un 30 por ciento entre 1973 y 1978, de \$1.500 millones a \$1.000 millones” (Hexner y Jenkins ,1995, p. 237).

Además de los informes del Departamento del Tesoro Federal, había críticas fuera de la esfera institucional estadounidense como, por ejemplo, los reveladores señalamientos del economista William Lockwood Benet (1997) sobre Teodoro Moscoso, que tras bastidores sabía lo que se estaba solidificando con la Sección 936. Catalá (2013) sostiene que a Teodoro Moscoso “le preocupaban el grado de influencia de las multinacionales en Fomento, el uso poco creativo de los fondos 936 en el sistema financiero local, la falta de sentido de urgencia y la complacencia por el éxito logrado mediante la Sección 936” (p. 153). Sin embargo, no se corrigieron ni se desarrollaron estrategias para combatir la falta de eslabonamientos con la sociedad puertorriqueña.⁵

Vale la pena tomar en cuenta que ya en 1953, tres décadas antes de algunos de los informes que hemos visitado, ya el exgobernador Tugwell advertía el desmantelamiento que provocaría la política de exenciones contributivas locales y federales:

Creo que el esfuerzo promocional tiene que ser objeto de crítica. La irremediable naturaleza miscelánea de los primeros cientos de industria es obvia. El esfuerzo

⁵ También se debe subrayar que hubo respaldo por parte de uno de los partidos más influyentes del gobierno insular. Recalca el economista Dietz (2003) que el apoyo para anular el incentivo contributivo a su vez fue consecuencia del cabildeo dirigido por los seguidores políticos que favorecen la incorporación de Puerto Rico como estado de la unión americana (p. 139).

promocional no solo no configura a uno complejo, sino que tampoco muestra ninguna predilección por los que es posible y permanente en contraste con lo que es improbable y por lo tanto posiblemente pasajero. (citado en Catalá, 1998, p. 17)

Las críticas que se venían desarrollando, tanto en los Estados Unidos como en Puerto Rico, formaron la avanzada contra la Sección 936 y no fue sorpresa que, en 1993, cuando el capitalismo global neoliberal cogía vuelo con sus tratados de libre comercio, el Gobierno de los Estados Unidos pusiera fin a la Sección. Desde entonces se comienza a observar una clara distinción de las estrategias económicas que desplegaban los principales administradores del territorio insular y que no se correspondían con el bienestar del pueblo puertorriqueño. Así lo interpretaba la CEPAL (2005):

Si bien se ha logrado establecer una base industrial importante y competitiva en muchas ramas, se ha visto que no es conveniente ni deseable que la competitividad descance casi exclusivamente en un número reducido de industrias manufactureras de alta tecnología, máxime si estas tienen una red limitada de conexión con el resto de la economía y su capacidad de generar empleo también es limitada [...] Se desprende también de esta experiencia que el desarrollo de los eslabonamientos industriales y la transferencia de tecnología, que son los beneficios potenciales más importantes de la atracción de capacidad industrial del exterior no son necesariamente procesos automáticos, sino que requieren la implantación de políticas públicas que las hagan posibles. (p. 287)

¿Qué medidas económicas tomaron las élites políticas de los dos partidos principales (Partido Popular Democrático y Partido Nuevo Progresista) que han gobernaron la isla desde la década de 1970 hasta el presente? Ejemplo de lo antes expuesto es que los administradores insulares, como respuesta al desmantelamiento de la sección 936 y el vacío de un modelo económico propio, crearon un déficit fiscal

que intentaron subsanar con préstamos emitidos en el mercado de bonos municipales de los Estados Unidos (ICADH, 2016). En la Tabla 14 se puede observar el recorrido del aumento de la deuda pública estatal.

Tabla 14 Deuda Pública y Producto Nacional Bruto

(\$ millones) Años seleccionados

	Deuda Pública Bruta	Producto Nacional Bruto	DPB DNB
1950	119	750	15,90%
1960	556	1.674	33,20%
1970	1.658	4.688	35,40%
1980	6.998	11.065	63,20%
1990	12.565	21.619	58,10%
2000	23.822	41.366	57,60%
2010	56.823	63.058	90,10%

Fuente: Curet, 2003 pp. 35 y 38; Junta de Planificación Informe del Gobernador 2012; Francisco Catalá, 2013, p. 216.

El economista Joaquín Villamil (1979, citado en Catalá 1998, p. 20) ha insistido en la necesidad de reconocer las lecciones vividas cuando se pregunta, “¿Cuál es entonces la lección de la experiencia puertorriqueña?” Al parecer, la lección es que, una vez adoptada la estrategia de maximización del crecimiento mediante la inversión de capital absentista, se desata una doble tendencia: por un lado, hacia una dependencia mayor y, por el otro, hacia un margen de maniobra menor.

En un estudio hecho por Dietz (2003), titulado *Puerto Rico Negotiating Development and Change*, el economista especializado en la historia económica de Puerto Rico hace un análisis de la evolución socioeconómica del país y va

desentrañando la influencia de las políticas estadounidenses, y, entre ellas, el papel de los incentivos fiscales como la Sección 936. Dietz traza un recorrido histórico que abarca desde la época colonial hasta la actualidad, con especial atención en la negociación de decisiones políticas y estrategias económicas entre los líderes puertorriqueños y las autoridades estadounidenses. El autor argumenta que estas interacciones han moldeado la trayectoria económica de Puerto Rico, dando lugar a ciclos de expansión y estancamiento. El libro también aborda cuestiones fundamentales de la dinámica económica de la isla. Entre éstas podemos resaltar la dependencia, la industrialización, el atraso y los esfuerzos constantes de las élites políticas puertorriqueñas para equilibrar su relación con Estados Unidos con sus aspiraciones de un crecimiento económico sostenible e independiente. A través de una perspectiva histórica de lo económico, Dietz hace hincapié en los desafíos propios de un desarrollo en un contexto caracterizado por el control externo y la soberanía local limitada.

Asimismo, hace un análisis comparativo enfatizando en la importancia del contexto-mundo y reconociendo que el desarrollo local, exitoso y sostenible, depende en gran medida de la promoción y construcción de una capacidad tecnológica autóctona. Para Dietz (2003, p. 16.), las economías del este asiático, al restringir y moldear el papel de la inversión extranjera directa (IED) en sus mercados, permitieron que sus propios empresarios, trabajadores y técnicos desarrollaran competencias tecnológicas. Este enfoque facilitó que muchas de estas economías alcanzaran, e incluso superaran, niveles de conocimientos y destrezas tecnológicas de clase mundial (Harvey, 2023). Sin embargo, la mayor penetración de la IED en las economías

latinoamericanas y, particularmente, en Puerto Rico, no generó una transferencia de tecnología significativa ni un desarrollo tecnológico local sustancial (Dietz, 2003, p.17).

Si bien existe la creencia generalizada de que la IED facilitará automáticamente el progreso tecnológico, en Puerto Rico esta expectativa no se plasmó. El conocimiento tecnológico necesario para un crecimiento económico sostenido a largo plazo no fue aplicado ni asimilado. Esto fue, en gran medida, una consecuencia de que la Operación Manos a la Obra no articuló una estrategia efectiva para transferir dicho conocimiento a los actores locales, en particular a los empresarios y trabajadores puertorriqueños (Dietz, 2003; Ayala 2008). Esta falta de éxito se puede atribuir, en parte, a una estrategia de desarrollo desequilibrada que, según lo señalado en informes federales, privilegió la inversión de empresas estadounidenses en detrimento del fomento de capacidades endógenas. Las Tablas 15 y 16 demuestran parte del análisis del economista Dietz (2003).

Como se puede observar, el crecimiento del ingreso en Puerto Rico, en comparación con dos economías del este de Asia, fue notablemente acelerado hasta 1970, reflejando el dinamismo en el crecimiento de ingresos de los Estados Unidos durante ese mismo período. Este avance fue impulsado por la reubicación de la fuerza laboral desde empleos agrícolas de bajos ingresos hacia sectores industriales y de servicios mejor remunerados, en un contexto de expansión industrial. Empero, a partir de 1970, el ingreso per cápita en Corea del Sur y Taiwán, derivado de su crecimiento económico superior, comenzó a crecer más rápidamente que en Puerto Rico, lo que se refleja en el incremento de los porcentajes relativos de ingreso en dichas economías.

Tabla 15 Ingreso per Cápita: Puerto Rico, Corea del Sur, Taiwán, México y Brasil, 1955- 1989

	Puerto Rico	Corea del Sur	Taiwan	México	Brasil
1955	\$538	\$217	\$276	\$637	\$389
		40,3%	51,3%	118,4%	72,3%
1960	\$816	\$246	\$349	\$798	\$521
		30,1%	42,80%	97,80%	63,80%
1970	\$2.145	\$629	\$829	\$1.481	\$915
		29,3%	38,60%	69,00%	42,70%
1980	\$5.026	\$2.358	\$3.416	\$4.757	\$3.332
		46,9%	68,00%	94,60%	66,30%
1989	\$9.833	\$7.239	\$8.154	\$6.281	\$4.870
		73,6%	82,90%	63,90%	49,50%

Fuente: Dietz, 2003, p.18

Tabla 16 Tasa de crecimiento promedio anual del Producto Interno Bruto Real per Cápita: Puerto Rico, Corea del Sur, Taiwán, México y Brasil, 1955-1989

	Puerto Rico	Corea del Sur	Taiwan	México	Brasil
1955-		8,7%	2,5%	4,8%	4,6%
1960					6,0%

1960-		10,1%	9,8%	9,0%	6,4%	5,8%
1970						
1970-		8,9%	14,1%	15,2%	12,4%	13,8%
1980						
1980-		7,7%	13,3%	10,1%	3,1%	4,0%
1989						

Fuente: Dietz, 2003, p.20

Los datos también indican que los ingresos en México y Brasil han mostrado un rezago respecto a otras economías, especialmente después de 1980, debido a las diferentes estrategias de desarrollo adoptadas por los países latinoamericanos. Hasta 1970, Puerto Rico mantuvo un crecimiento superior al de estos países, pero entre 1970 y 1980, tanto Brasil como México experimentaron un aumento de ingresos más acelerado que Puerto Rico, como lo evidencian los porcentajes comparativos. Este crecimiento en Brasil y México se debió en parte a la disponibilidad de préstamos internacionales, durante la crisis del precio del petróleo, que impulsaron temporalmente sus economías. Sin embargo, para 1989, parte de estas ganancias se vieron revertidas debido a las crisis de la deuda de la década de 1980 que impusieron ajustes económicos necesarios, lo que ocasionó una caída de los niveles de ingreso de México y Brasil en relación con los de Puerto Rico.

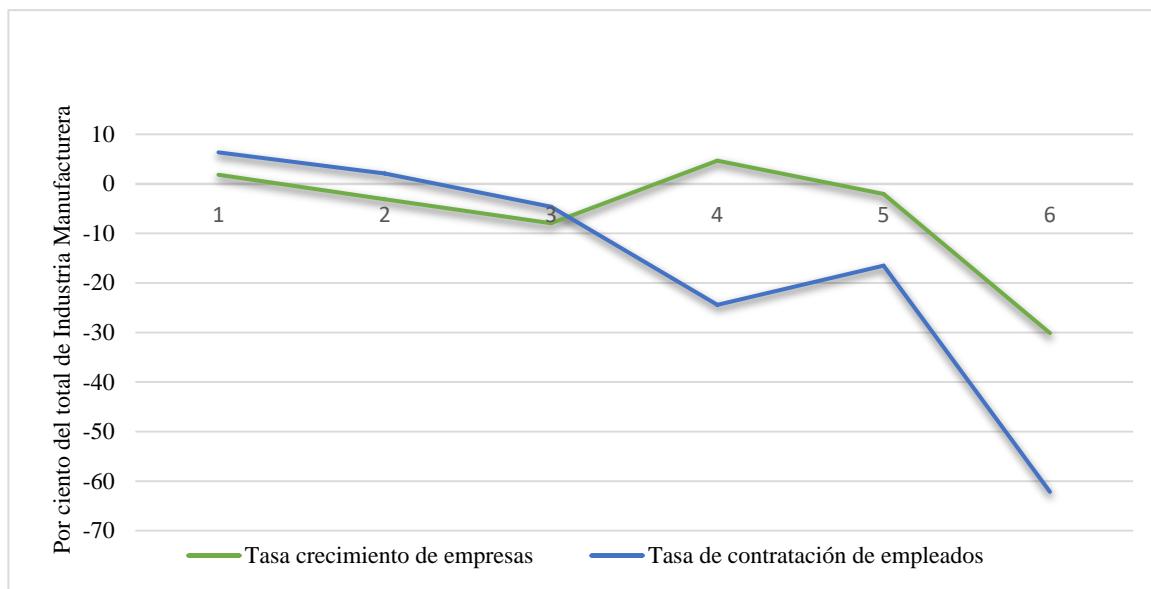
Según Dietz (2003, p. 19) numerosos analistas suelen atribuir las dificultades económicas que ha enfrentado Puerto Rico desde la década de 1970 a su ambigua

relación política con Estados Unidos. Pese a ello, pocos disputan que dicha relación constituye un vínculo colonial, uno que no ha cambiado casi nada desde que Puerto Rico fue agregado como territorio no incorporado de los Estados Unidos en 1900. Aunque es innegable que esta relación conlleva significativas implicaciones económicas y sociales, y que impone restricciones a los responsables de la toma de decisiones en la isla, no es la única ni la explicación principal del estancamiento económico que ha experimentado Puerto Rico desde los años setenta. El argumento colonial tiende a asignar una responsabilidad excesiva, descuidando en gran medida el papel que los propios puertorriqueños deben asumir en la búsqueda de soluciones a sus retos económicos.

Con la derogación en marcha, y para que no fuese tan aguda, se propuso que las empresas establecidas bajo esta sección se protegieran y se acogieran a otros servicios fiscales (Catalá 2016, p. 760). Cuando se eliminó la sección, el Congreso estadounidense permitió una transición de diez años, pero al igual que la del monocultivo a la industrialización, esos cambios fiscales no se dieron de la mejor manera y resultó en un atropello a la industria manufacturera. Sin embargo, no tuvo que ver con la ausencia de estudios o análisis. Los economistas Ángel Ruiz y Fernando Zalacaín (1996) escribieron “Algunas sugerencias encaminadas a la reestructuración de nuestra economía en la era post 936”. En su publicación destacaban que era vital adoptar nuevos incentivos industriales, sin sesgo político alguno. Estos abarcarían medidas para impulsar la participación local, el ahorro como fuente de financiación fundamental, el fomento de industrias tanto locales como extranjeras, y el estímulo a los fondos de jubilación para invertir en empresas locales. También proponían ampliar

las opciones de inversión de las cuentas IRA, financiar la investigación universitaria con fondos públicos, revisar el sistema tributario en conjunto con los incentivos industriales, otorgar créditos salariales a las empresas y convertir las políticas de sustitución de importaciones en un elemento central de los nuevos incentivos, tanto fiscales como no fiscales. No obstante, la administración gubernamental de ese momento desestimó las advertencias. A continuación, la Figura 15 muestra la evolución del sector empresarial en Puerto Rico para los años 1982, 1987, 1992, 1997, 2002, 2007 y 2012.

Figura 15 Tasa de Crecimiento de la Industria Manufacturera en Puerto Rico



Fuente: Negociados del Censo de Puerto Rico y U.S. Census Bureau

Dietz (2003) a su vez, nos ilustra las etapas de la transformación económica descrita en la Tabla 17. Tomando en cuenta el análisis comparativo de las trayectorias de industrialización de los países del este asiático, América Latina y Puerto Rico, junto con la evidencia sobre la evolución del ingreso per cápita presentada anteriormente,

sugiere que el modelo de industrialización del primero ha sido notablemente más exitoso que el de los restantes dos. Tanto América Latina como Puerto Rico exhiben resultados subóptimos en relación con su potencial, una divergencia que se evidencia al comparar los niveles de Productividad Total de los Factores (PTF) (Dietz, 2003, p. 64). La PTF, como indicador del crecimiento económico no explicado por el aumento en la cantidad de insumos físicos, captura la eficiencia con la que una economía transforma sus recursos en producto. Este crecimiento intensivo puede originarse en diversas fuentes. Entre estas pueden destacarse mejoras en la educación, la tecnología, el marco institucional o la gestión empresarial.

Hay que decir también que, si bien la industrialización en América Latina y Puerto Rico ha sido menos exitosa que en el este asiático, existen diferencias importantes entre ambos casos. Algunos países latinoamericanos, al haber fomentado el surgimiento de una clase empresarial durante la fase de sustitución de importaciones, cuentan con una base más sólida para el desarrollo industrial futuro (Dietz, 2003). No cabe duda de que en países como Chile, Brasil y México (ver Tabla 17) la diversificación productiva hacia sectores como las telecomunicaciones y la exportación de productos no tradicionales evidencia una mayor capacidad de adaptación a la competencia internacional (Dietz, 2003, p. 61).

En contraste, el desarrollo empresarial en Puerto Rico ha sido más limitado, lo que implica la necesidad de fortalecer el ecosistema emprendedor e impulsar la formación de capital humano avanzado. Este proceso es crucial para reducir la dependencia económica de Estados Unidos, que se manifiesta no solo en la financiación de inversiones, sino también en la estructura económica a través de las

transferencias federales. La construcción de un modelo de desarrollo más independiente requiere un esfuerzo concertado para impulsar la innovación, la productividad y la diversificación económica.

Tabla 17 Etapas de Transferencia Económica

	Asia del Este	Latinoamérica	Puerto Rico
I	Industrialización por sustitución de importaciones fácil	Industrialización por sustitución de importaciones fácil	Industrialización por sustitución de importaciones intermedia
II	Sustitución de exportación fácil	Industrialización por sustitución de importaciones compleja	Fácil y difícil sustitución de exportación (con 2 subfases)
III	Industrialización por sustitución de importaciones complejas con sustituciones difíciles	Promoción de exportación y liberalismo de la economía abierta	Finanzas de alto nivel, alta tecnología post-transición de la 936
IV	Finanza de alto nivel, alta tecnología	?	Nuevas estrategias de desarrollo

Fuente: Dietz, 2003, p. 64.

El diacrónico puertorriqueño del período colonial estadounidense del siglo pasado estuvo acompañado de enclaves como elementos medulares de riquezas para el capital absentista y no el estatal. Como ya señalamos, con el monocultivo azucarero y, luego, con el programa de industrialización de *Manos a la Obra* la promoción de inversión estadounidense por medio de incentivos industriales y exenciones contributivas se utilizó en exceso. Más allá del crecimiento económico alcanzado, este

siempre tuvo un carácter distorsionado y no se tradujo en un aumento de la tasa de ahorro, variable crucial, como demuestran Domar (1946) y Harrod (1939) y se ilustra en la Tabla 18, para el desarrollo en países económicamente rezagados Cabe recordar, como se estableció en el marco teórico, que el modelo Harrod-Domar otorga un papel central al ahorro en la acumulación de capital y el crecimiento económico. Hay que decir que la cultura del ahorro no arraigó en Puerto Rico, y ningún estímulo económico ha logrado inculcarla de manera efectiva hasta el presente. Esta persistente debilidad en la tasa de ahorro representa un desafío significativo para el desarrollo económico de la isla.

Tabla 18 Tasa de Ahorro Personal

Años	Tasa de Ahorro
1940	-8,0%
1950	-3,9%
1960	-4,8%
1970	-5,1%
1975	0,3%
1980	-6,2%
1985	-10,3%
1990	0,4%
1995	-1,3%
2000	-3,2%

Fuente: Junta de Planificación, varios años: A-1

Capítulo 4: El largo siglo XX puertorriqueño

4.1 El siglo XXI, hijo del siglo XX

El mundo se preparó de diversas maneras para dar la bienvenida al Nuevo Milenio. Siguiendo estrategias similares a las del siglo pasado, se adoptaron tanto cambios tecnológicos como reformas institucionales. A nivel internacional, la revolución digital transformó muchas áreas de la vida cotidiana y dio pasos fundamentales hacia el desarrollo de los teléfonos inteligentes y las redes sociales ciberneticas, y estas, a su vez, configuraron la innovación de las aplicaciones móviles, trasmutando las formas de interacción y conexión en la esfera global. De esta forma, una vez las personas cambiaron su manera de comunicarse y consumir, la economía comenzó a caminar por horizontes desconocidos y se establecieron nuevas industrias y maneras de practicar el quehacer laboral. Estas permutaciones se tradujeron en economías más integradas con mercados que borraron fronteras o, dicho de otra manera, intensificaron las fronteras porosas (Bauman, 2004; Altagracia 2010). Fue de esta manera que se empezaron a extender acuerdos comerciales y bilaterales. Países que estaban en vías de desarrollo, como China e India (Lin & Monga, 2017), experimentaron un rápido crecimiento económico en las últimas décadas y se convirtieron en importantes actores en la esfera mundial.

En el transcurso de los acontecimientos, mientras se asimilaban estos hechos y evoluciones, las instituciones principales de Puerto Rico abordaron los períodos de los siglos con una perspectiva de continuidad, considerando el milenio como un producto intrínseco del pasado y dándole un tratamiento de parentesco. Así, los años siguientes

se esbozaron emulando el patrón de desarrollo económico que caracterizó la centuria anterior.

3.2 Puerto Rico en el siglo XXI

El estancamiento económico de la isla y la parálisis del gobierno estatal agravó su crisis y terminó revelando un sinnúmero de problemas políticos y sociales que se llevaban arrastrando y que en la actualidad se siguen manifestando. El crecimiento económico que se logró durante la segunda mitad del siglo XX en el país, ya en el nuevo milenio no volvió a proporcionar los mismos rendimientos. La política de incentivar las inversiones ofreciendo incentivos fiscales, como se dispuso en el Estatuto original en 1947, se agotó y la economía perdió su impulso. Como se puede observar en la Tabla 19, los indicadores estadísticos estaban muy alejados de los Estados Unidos.

Tabla 19 Resultados del Censo 2000, comparación entre Estados Unidos y Puerto Rico en %

Estadísticas seleccionadas del Censo 2000	E.E.U.U.	P.R.
Todas las familias por debajo del nivel de pobreza (DNP)	9,2	44,6
Familias que tienen bajo su custodia niños que el jefe de familia es menor de 18 años DNP	13,6	52,6
Jefas de familias, sin marido presente DNP	26,5	60,7
Jefas de familia menor de 18 años, sin marido DNP	34,3	70,8
Todas las personas DNP	12,4	48,2
Tasa de fuerza laboral	63,4	40,5
Tasa de desempleo	5,8	19,2
Población de 25 años y más con menos Tercero de la ESO	7,5	25,4
Población de 25 años y más Tercero de la ESO a Segundo de Bachillerato, sin diploma	12,1	14,6
Hogares con ingresos hasta \$10.000	9,5	37,1
Hogares con ingresos entre \$10.000 a \$14.999	6,3	14,3
Ingreso medio por hogar	\$41.99	\$14.41

Familias con ingreso de \$10.000	5,8	31,4
Familias con ingreso de \$10. 000 a \$14.999	4,3	14,9
Ingreso medio por familia	\$50.04	\$16.54
Índice de Gini	0,45	0,56

Fuente: US census bureau 2000 y Linda Colón Reyes (2023, p. 205)

El reformismo capitalista, como bien apunta Maurizio Lazzarato (2013), abarcó un período muy corto, del final de la Segunda Guerra Mundial a los años 1970, y estuvo relacionado con una coyuntura política muy especial, dominada por las guerras civiles e internacionales, el surgimiento de movimientos revolucionarios, el miedo al comunismo y el recuerdo de la crisis económica y financiera de 1929 (pp. 39-41). De ahí que el sociólogo italiano plantee que una vez perdida la heterogeneidad potencialmente contradictoria que caracterizaba al mundo de la posguerra la viabilidad de un retorno al reformismo es prácticamente imposible. Si a ello se agrega el hecho de que el crecimiento económico que se produjo en la isla en la segunda mitad del siglo pasado fue mediante el establecimiento de enclaves, el panorama se agrava, pues, como venimos planteando, lo que allí se estableció como punta de lanza económica fue un campo empresarial motivado especialmente por los privilegios contributivos y orientado hacia el mercado exterior que se comportaría como “empresas golondrinas”.

Ya señalamos en el capítulo anterior que tras la derogación de la Sección 936 en 1996 el Congreso de los Estados Unidos otorgó un período de transición de 10 años que llegó a su fin en 2006. Durante esta fase, algunas empresas estadounidenses que operaban en Puerto Rico estuvieron reguladas por la Sección 30-A, que también concluyó en ese mismo período, marcando así el cierre definitivo de la Sección 936 (Irizarry Mora, 2011, p. 225). Esto inclinó a los gobiernos locales a optar por las

políticas neoliberales que se estaban difundiendo mundialmente como soluciones a los problemas de economías inflacionarias y Estados hundiéndose en el endeudamiento porque sus gastos superaban sus ingresos (Santamaría, 2010):

Durante la década de 1990, la administración del gobernador Pedro Roselló incorporó la isla a la ola de medidas neoliberales que pretenden reducir el rol del Estado en la economía y someter la segunda a una más rigurosa disciplina de la competencia y el mercado. A partir de 1992, se pone en práctica políticas de subcontratación en las agencias y corporaciones públicas (energía eléctrica, entre otras), de venta de instalaciones y empresas públicas (hospitales, teléfono), y de administración privada de agencias del estado (acueductos). (p.188)

No obstante, estas políticas no lograron los resultados deseados y en el año fiscal 2006- 2007 se decretó en Puerto Rico una recesión económica (Catalá, 2007, p. 60), adelantándose a la mundial que estalló en 2007- 2008 (Akerlof y Shiller, 2020). Esta notificación fue acompañada de un cierre gubernamental de la administración del entonces gobernador de la isla, Aníbal Acevedo Vilá, que implicó el cese de más de 100.000 funcionarios públicos.

Como respuesta rápida a la depresión económica insular, y sin tener un modelo de desarrollo económico que remplazara el enclave previo, la administración estatal introdujo por primera vez en Puerto Rico la Ley Número 117 del 4 de julio de 2006 (la “Ley 117”). En ésta se estableció el impuesto sobre ventas y uso (IVU) del 7 %. La exposición de motivos de la llamada Ley de la Justicia Contributiva de 2006 esboza que:

En este contexto de una Reforma Contributiva, es evidente que el sistema tributario actual requiere un cambio fundamental. El sistema se ha dirigido hacia un aumento paulatino de dependencia en los recaudos del sector de contribución sobre ingresos, relegando a un segundo plano de importancia la aportación a los recaudos por concepto de otros ingresos, tales como el de

arbitrios. Por otro lado, en términos de equidad, las tasas contributivas sobre los ingresos son excesivas y penalizan la creación de capital lo que ha resultado en fomentar significativamente la incidencia de evasión. La evasión no ha podido ser controlada, ya que los mecanismos de revisión y fiscalización han sido altamente inefficientes. Este fenómeno ha limitado el potencial de recaudos pues el sistema depende mayormente de los individuos y las corporaciones que generan ingresos reportados. (Ley Núm. 117, 2006, p.1)

Si bien la intención de la Ley 117 era desarrollar los recaudos de ingresos para el fisco público, diferentes estudios estimaron que su implantación no fue la esperada (Colegio de Contadores Públicos Autorizados de Puerto Rico, 2009; KPMG, Inc., 2015; Freyre, 2010). Los estudios indican una tasa de recaudación inferior a la esperada y una carga tributaria potencialmente más alta para los ciudadanos de lo que se había previsto inicialmente. Esto suscita dudas sobre la eficacia del IVU como medida de generación de ingresos. Por ejemplo, el Colegio de Contadores Públicos Autorizados, en el 2009, publicó que durante los primeros tres años de implementación del IVU el promedio de captación fue de 52%. Mientras que, en uno de sus artículos *Occasional Papers* (2018, p. 8), la consultoría Estudios Técnicos puntualizó que la tasa de evasión del IVU alcanzó hasta un 27,4%, traducido en una tasa de captación del 72.6%, considerando las diferentes escalas de ingresos y tasas marginales. Para fortalecer el reto de captación que el Departamento de Hacienda estaba enfrentado con el IVU, se intensificó los procedimientos de auditoría en los últimos años y en 2014 se tomó la decisión de extender la aplicación del IVU a las operaciones en los muelles, mediante la Ley 40-2013 y la Ley 117-2013.

En otro estudio realizado para el Departamento de Hacienda de Puerto Rico por Freyre (2010) se indica que la reducción en las tasas contributivas se tradujo en un impacto fiscal de \$342 millones. Sin embargo, el autor sostiene que la huella financiera

que dejó ascendió a \$670 millones, aunque cuando se incorpora la implementación del IVU a nivel estatal y municipal, en sus cálculos, el impuesto al consumo figuró una carga adicional total de \$838.3 millones para el contribuyente promedio.

La evaluación del IVU en la isla plantea varias consideraciones críticas sobre su eficacia y el impacto sobre la economía local. A partir de los datos y análisis proporcionados, parece claro que el IVU no cumplió con las expectativas de recaudación inicialmente proyectadas y promovió la evasión de impuesto. Una opinión sobre estos resultados podría inclinarse hacia la necesidad de revisar y posiblemente ajustar el marco del IVU para mejorar su efectividad o considerar el impuesto al valor agregado como una alternativa para Puerto Rico. Más aún, en el 2006, los académicos Barry P. Bosworth, Susan M. Collins y Soto-Class (2008) sostuvieron que Puerto Rico se hallaba en un punto de inflexión:

Puerto Rico se encuentra en una importante encrucijada en la búsqueda del desarrollo e implementación de una estrategia de crecimiento futuro. La evolución de la economía global y los acontecimientos dentro de su propia región dictan que las políticas que sigue en el pasado no funcionaran en el futuro. Puerto Rico no puede seguir dependiendo de las ventajas impositivas como atractivo principal para las firmas multinacionales. En su lugar, Puerto Rico tiene que diversificar y fortalecer su economía desarrollando empresas privadas dinámicas que creen empleo. (p. 148)

La realidad de Puerto Rico en lo que va del siglo XXI demuestra claramente el fracaso de sus medidas para la recuperación económica. En el cruce de la primera a la segunda década de ese nuevo siglo, entre el estancamiento económico y las acusaciones de corrupción por parte de la fiscalía federal, el gobernador Acevedo Vilá (Linda Colón, 2023, p. 209) fue derrotado abrumadoramente en la contienda electoral de 2008 y sustituido por el candidato del Partido Nuevo Progresista, Luis Fortuño.

Echémosle una mirada a la que sin duda ha sido una de las gestiones gubernamentales más catastróficas para la economía y la sociedad puertorriqueña, lo que desembocaría más adelante en la quiebra gubernamental.

4.3 Políticas Neoliberales: La Ley 7- 2008, La medicina a amarga

Como respuesta a la crisis socioeconómica que a travesaba el país, apenas transcurridos tres meses, el gobernador Fortuño, junto con la legislatura dominada por su partido, estableció la Ley Núm. 7 de marzo 2009. Este estatuto se definió como una ley especial que declaraba un estado de emergencia fiscal y establecía un plan integral que pretendía salvaguardar el crédito de Puerto Rico asumiendo el recetario de la visión neoliberal (Irizarry Mora, 2011). La disposición tocó directamente las operaciones gubernamentales, dado que redujo su plantilla hasta un 58%. Del mismo modo, hurgó ciertos servicios estatales, como la salud pública y la educación superior. Aunque ya se habían implementado algunas medidas neoliberales en la década de los 90 (Santamaría, 2010), las medidas fiscales de estos años fueron más restrictivas.

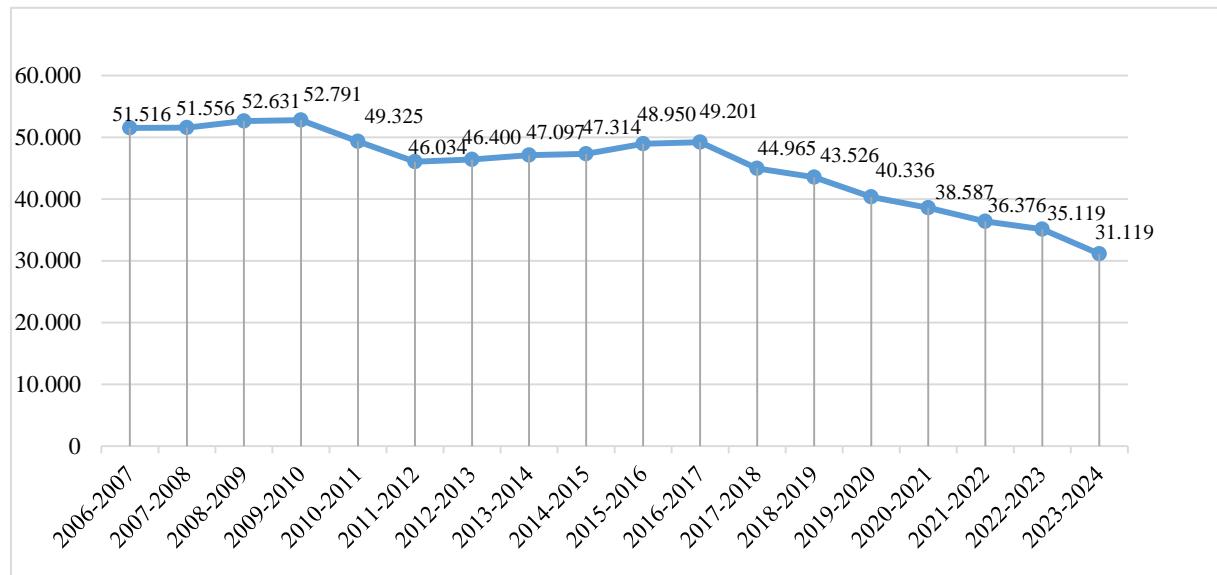
La implementación de la Ley 7 se llevó a cabo en tres fases. Según el Director de Política Pública para Centro para la Nueva Economía (2009), Sergio M. Marxuach, primero se propició un programa de renuncia incentivada y de reducción de jornada voluntaria. Alrededor de 2.600 empleados se ampararon en esta primera etapa a estos ofrecimientos estatales. Luego se instituyó un programa de cesantías involuntarias que alcanzó un total de 7.816 trabajadores públicos. Al final, la cifra de despido llegó hasta los 30.000. El economista profesor José Alameda (*Primera Hora*, 2011) estableció que

realmente se perdieron unos 120.000 empleos, cifra que superó los 45.000 proyectados en el inicio. De acuerdo con Alameda, el total de ocupaciones se redujo de 1.241.000 en 2007 a 1.089.000 al 2010, lo cual representó una merma de 152.000 plazas. Por último, para completar las directrices de la Ley se paralizaron temporalmente algunas leyes y algunos convenios colectivos. Asimismo, la Ley autorizaba echar a un lado las clasificaciones de puestos de trabajo, normas internas de tareas, pago de excesos de licencias, normas de traslados, ascensos, prohibiciones de subcontratación, diferenciales de sueldo, licencias de sueldo, registros de elegibilidad y otros beneficios adquiridos. Por si esto fuera poco, no se debe olvidar que ya la isla estaba sumida en un estancamiento económico y que su mundo laboral se caracterizaba por estar predominantemente empleado en el gobierno, sus agencias y corporaciones.

Además de las cesantías, en el 2010 la Ley 7-2009 impuso a la matrícula de los estudiantes de la Universidad de Puerto Rico (UPR) una cuota especial de \$800.00 para estabilizar el sistema público del país. Esta carga financiera coincidió con una disminución en la matrícula del principal centro educativo de la isla. Al examinar la Figura 16, se constata un declive continuo desde el año 2010. Aunque se observa un leve aumento entre los años 2013 y 2017, el cual coincide con la abolición de la tarifa especial, la Universidad de Puerto Rico no logró recuperar su situación inicial. El presupuesto de la institución ha experimentado una reducción desde entonces, que ha afectado áreas cruciales como la infraestructura, la enseñanza y las actividades no académicas. Exclusivamente considerando la suspensión de los fondos asignados por fórmula, el presupuesto de la UPR sufrió una disminución que superó los \$550 millones

durante el período comprendido entre los años fiscales 2015 y 2018 (UPR Certificación Núm. 21, 2017-2018).

Figura 16 Matrícula de estudiantes de la Universidad de Puerto Rico



Fuente: Oficina de Planificación de la Universidad de Puerto Rico en Arecibo.

El Dr. Efrén Rivera Nieves (2018), docente en la Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico, ha argumentado que el azote más contundente sobre la riqueza cultural de Puerto Rico se manifiesta en los recortes perpetrados en el ámbito educativo:

En cuanto a las crisis recientes, uno de los impactos más brutales lo ha recibido la Universidad de Puerto Rico. El recorte de cientos de millones de dólares a su presupuesto, los aumentos a los costos de matrícula y las medidas tomadas para absorber la austeridad impuesta, con sus efectos sobre la docencia, la investigación y el servicio a la comunidad, empieza a debilitar el proyecto cultural de mayor envergadura emprendido por el pueblo de Puerto Rico en el pasado siglo. Están por verse, además, los efectos en la educación pre-universitaria de los cierres masivos de escuelas y las reformas propuestas al sistema por el presente gobierno. (p. 19)

4.4 El éxodo puertorriqueño: cambios demográficos y su influencia

La imposición de la Ley 7-2009 impactó diversas áreas laborales y educativas, lo que contribuyó al agravamiento de la crisis económica y social de Puerto Rico. Otro de sus efectos más dramático ha sido sus repercusiones demográficas. Con la nueva medida jurídica, se intensificó la emigración, una expresión social puertorriqueña que como hemos venido viendo ha tenido distintos picos de ascenso a lo largo de sus relaciones coloniales con los Estados Unidos. Pero lo verdaderamente perturbador ha sido que la nueva ola emigratoria ha superado todas las que habían venido sucediéndose en el siglo pasado. Los movimientos migratorios, según los datos recopilados en el Censo de 2010 de los Estados Unidos, revelan un incremento poblacional de 1.2 millones de individuos autoidentificados como puertorriqueños en territorio estadounidense. De acuerdo con el Censo 2010, la población puertorriqueña en ese país asciende a 4.623.716 de personas, esto en contraste con los 3.406.178 registrados en el censo de 2000. En el mismo período, y reforzando esta lectura sobre el éxodo puertorriqueño durante el siglo XXI, el censo de Puerto Rico reportó una población de 3.725.789 para el año 2010, cuando en el 2000 era 3.808.610.

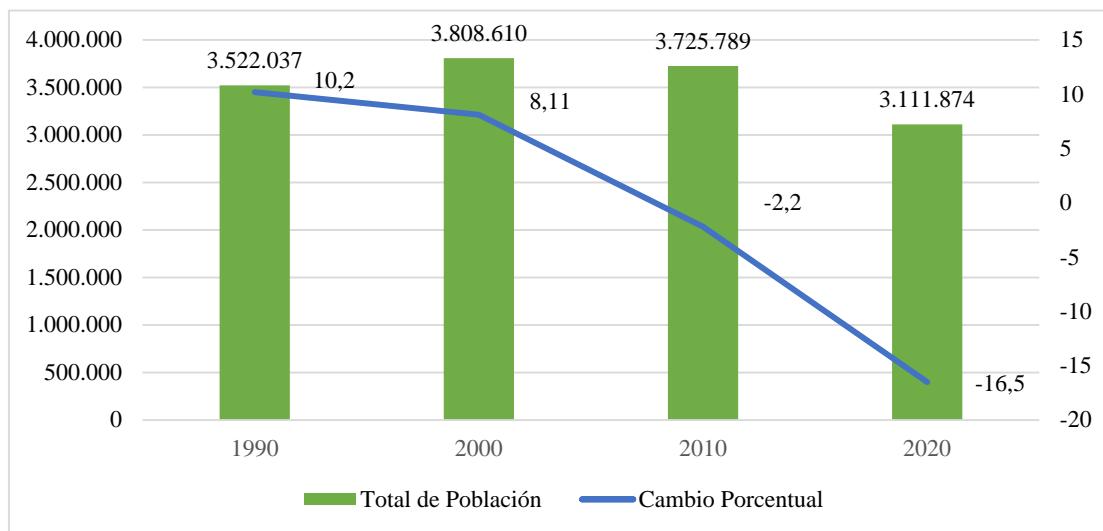
Este fenómeno poblacional posiciona a Puerto Rico como uno de los territorios del mundo con una proporción extremadamente elevada de su gente residiendo fuera del archipiélago antillano. Si bien fue un caso palpable desde el 2010, el sociólogo Jorge Duany lo advertía desde el (2007):

En el año 2005, el Negociado del Censo de Estados Unidos estimó que casi la mitad de todas las personas de ascendencia puertorriqueña vivía fuera de la Isla. Ningún otro país caribeño —y posiblemente del mundo— tiene una

proporción tan alta de su población residiendo en el exterior[...] Aun así, la magnitud y persistencia de la diáspora boricua tienen pocos paralelos contemporáneos y precedentes históricos, a excepción de Irlanda durante la segunda mitad del siglo XIX [...] Puerto Rico se ha convertido en una nación trasnacional, es decir, una comunidad escindida entre dos territorios, dos lenguas y dos culturas, más allá de los límites físicos y simbólicos de la soberanía política. (pp.118-121)

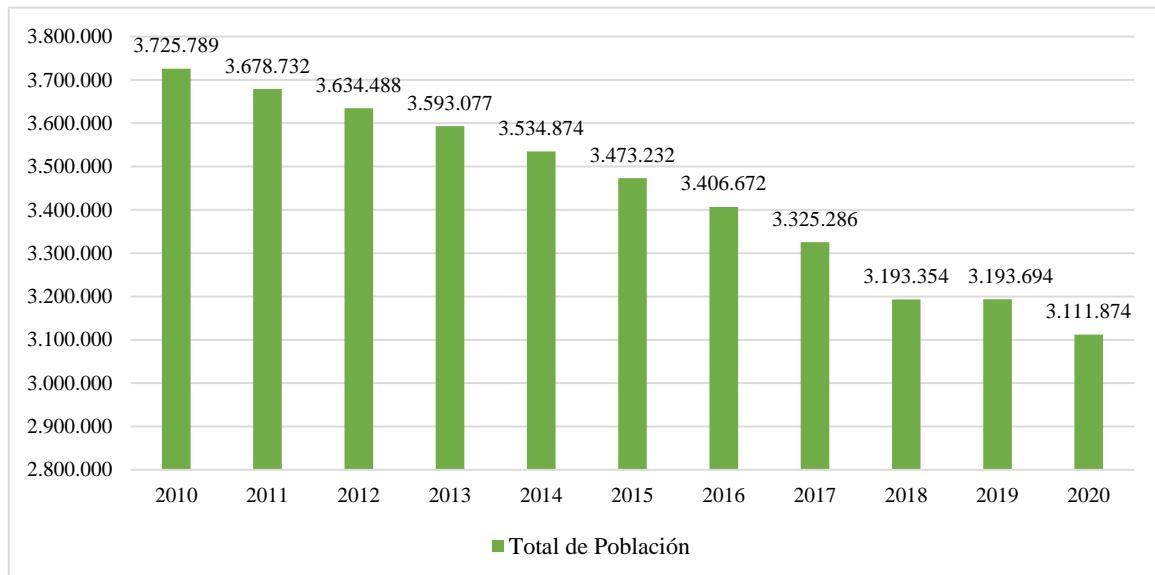
Si se presta atención a las Figuras 17, 18 y 19, los resultados del Censo del 2020 revelan una propensión decreciente en la población de la Isla, y se puede observar cómo los resultados del último censo son aún más drásticos. Según el Instituto de Estadísticas de Puerto Rico en la Encuesta sobre la Comunidad 2016-2020, de 2010 a 2020 la disminución neta de la población alcanzó los 613.915 habitantes, es decir, una reducción del 16,5%. Si agregamos esta cifra a la reducción de 82.821 personas registrada entre 2000 y 2010, el descenso poblacional total ascendió a 696.736 durante las dos primeras décadas del siglo XXI, lo cual significa una disminución del 18,3%. Mientras que, en cuestiones de emigración, el Centro de Información Censal de la Universidad de Puerto Rico en Cayey ha subrayado que, entre 2011 y 2020, unas 550.421 personas salieron de la isla hacia territorio Continental, cifra que supera las del 1950-1960. Además, los datos de la Oficina U.S. *Census Bureau* revelan que alrededor de 5.771.813 puertorriqueños residen en los Estados Unidos; un aumento de 1.148.097 millones, que equivalen a un incremento porcentual de 24,8%.

Figura 17 Población puertorriqueña y su cambio porcentual años seleccionados



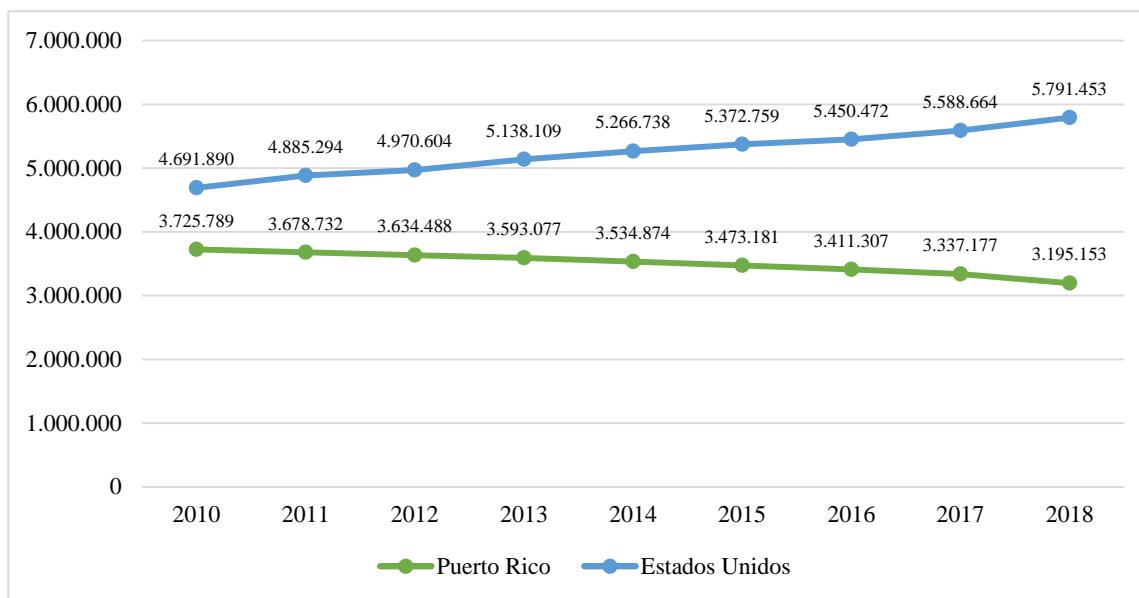
Fuente: Informe del Gobernador; 1991; 2001; 2011; 2021 en la Oficina de la Junta de Planificación

Figura 18 Total de Población en Puerto Rico años seleccionados 2010-2020



Fuente: Informe del Gobernador y Comité Retos Demográficos en la Oficina de la Junta de Planificación (2019)

Figura 19 Puertorriqueños viviendo en Puerto Rico y Estados Unidos años seleccionados: 2010-2018



Fuente: Junta de Planificación de Puerto Rico; Informe del Gobernador; Informe del Gobernador 2021; Irizarry Mora, 2023 p. 14.

Dentro de esta misma diáspora hacia el territorio continental, la salida de profesionales se profundizó. En contraste con las migraciones del siglo anterior, en las cuales predominaba la salida de individuos con niveles educativos más bajos, en la actualidad el éxodo está marcado predominantemente por la emigración de un contingente poblacional dotado de un capital humano altamente productivo. La disminución de un 36% en el número de profesionales médicos, observada entre los años 2006 y 2016, supera la tasa de decrecimiento poblacional en ese mismo período, que fue del 9%. A pesar de que el Colegio Médico cuenta con 10.500 médicos inscritos, únicamente 9.000 se encuentran ejerciendo la medicina. En un contexto de una

población de 3.5 millones de personas, existen cinco médicos por cada 2.000 habitantes.

Los datos proporcionados por el Instituto de Estadísticas de Puerto Rico indican que esta disminución se remonta al año 2005, cuando 345 médicos emigraron del país. Aunque la partida de médicos experimentó fluctuaciones desde el 2013, la baja de estos profesionales se ha acelerado en los últimos años. Las estadísticas del Colegio Médico sostienen que, mientras que en 2014 aproximadamente 365 médicos abandonaron la isla, la cifra se incrementó a 500 en 2015.

Igual situación ocurre con los médicos dentistas. En una entrevista para el periódico *Primera Hora* (27/3/2023) realizada por Nydia Bauzá, la expresidenta del Colegio de Dentistas Arminda Rivera advirtió que “en los últimos años unos quinientos dentistas se han ido del país. Y para sorpresa de muchos, de los recién graduados, no son muchos los que se quedan. Por ejemplo, el año pasado en la clase de 2022 se graduaron 40 dentistas y ni cinco se quedaron en Puerto Rico ejerciendo”. A esta ola migratoria de profesionales se suman, ingenieros/as, enfermeros/as y maestros/as, entre otros (Enchaitegui, 2008; Caquías Cruz 2014). Esto, claro está, no significa que también se sigan movilizando personas con baja escolaridad que encuentran mejores oportunidades salariales.

Si comparamos los salarios promedio anuales entre Estados Unidos y Puerto Rico se nos revela una notable disparidad económica. En general, los salarios estadounidenses superan significativamente los de la Isla en todas las categorías evaluadas en las Figuras 20 y 21. Por ejemplo, al examinar los sueldos entre ambos territorios en el 2010, se observa que la anualidad continental es el doble.

Concretamente, en el caso de los servicios profesionales, se registra un aumento de 2,415 veces el salario base, tal como se muestra en la Figura 20. Similarmente, en el sector financiero, el salario promedio en Estados Unidos es de \$73.996, mientras que en Puerto Rico es de \$35.868.

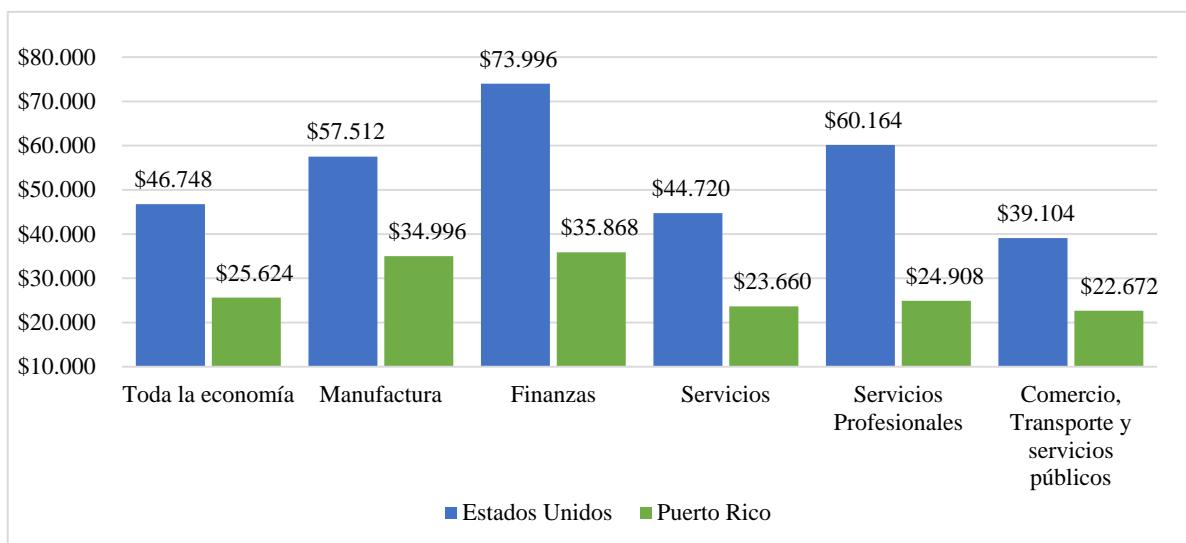
Esta brecha salarial refleja diferencias económicas fundamentales entre ambas regiones, incluyendo niveles de desarrollo, demanda laboral y estructuras económicas. En consecuencia, se puede afirmar que, en términos generales, los salarios promedios anuales en Estados Unidos son sustancialmente más elevados que los de Puerto Rico, lo que sugiere condiciones económicas más favorables en el primero en comparación con el segundo. Para el año 2022 se muestra una disparidad económica continua (Figura 21).

A lo anterior se añade que, entre 2010 y 2020, la población nacida en Puerto Rico, ahora residente en los Estados Unidos, experimentó un crecimiento del 12.3%, lo que significa un incremento de 2.4 millones de persona. En este mismo período, si se observa la distribución por sexo se estima que las mujeres representan el 51.2% de esta población migrante, mientras que los hombres constituyen el 48.8%. Si bien existe una leve mayoría femenina, esta diferencia no refleja una tendencia inequívoca hacia la migración tanto masculina como femenina durante este tiempo.

Un análisis más a fondo de la distribución por sexo revela que la migración puertorriqueña hacia los Estados Unidos exhibe una tendencia cambiante a lo largo del tiempo. Si se observa la Figura 22 puede reflejarse la evolución de esta distribución por sexo para los años de 2005 a 2015. Es importante destacar que el Instituto de Estadísticas de Puerto Rico no comenzó a registrar el sexo de los emigrantes hasta el

año 2005. A partir de entonces, se observa una dinámica interesante en la distribución por sexo de la migración puertorriqueña. Durante algunos años, las mujeres lideraron la migración (2005, 2006, 2009, 2011 y 2013), mientras que en otros años fueron los hombres quienes predominaron (2007, 2008, 2010, 2012 y 2014).

Figura 20 Promedio de salario anual en miles: Estados Unidos y Puerto Rico, 2010-2018



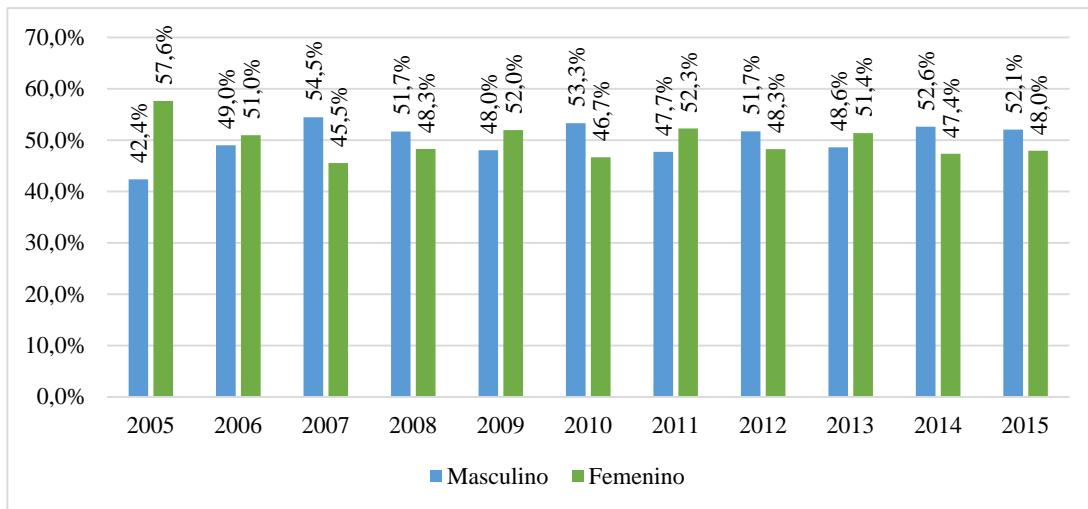
Fuente: Bureau of Labor Statistics; Quarterly Census of Employment and Wages; Irizarry Mora (2023, p. 18).

Figura 21 Promedio de salario anual en miles: Estados Unidos y Puerto Rico, 2022



Fuente: Bureau of Labor Statistics; Quarterly Census of Employment and Wages; Irizarry Mora (2023, p. 18)

Figura 22 Porciento de emigrantes por género desde 2005 a 2015.



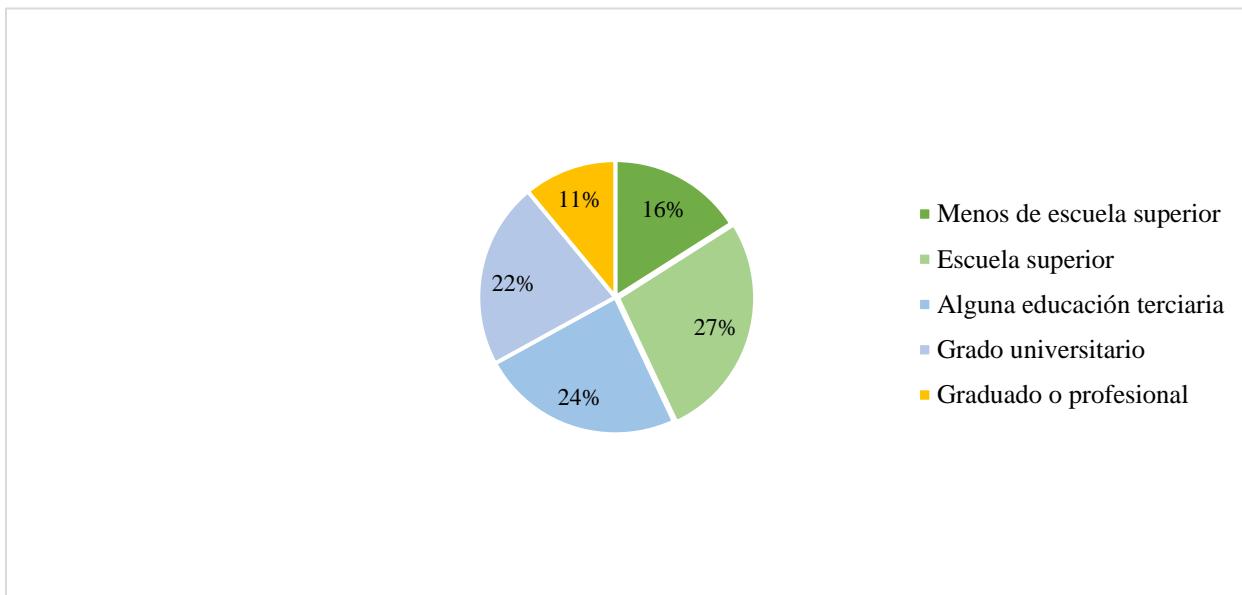
Fuente: Instituto de Estadísticas de Puerto Rico (2010); Rodríguez (2011); Rodríguez, Geerman, Marazi (2012); Velázquez, Rodríguez & Geerman (2014), Velázquez (2014) y el U.S. Census Bureau (2016)

Sobre el tema de los salarios, Brunymarie Velázquez (2013) llevó a cabo un análisis en el cual traza las principales aspiraciones de los emigrantes de este siglo y concluye que mayormente buscan un aumento salarial. También no descartan las oportunidades de desarrollo profesional y un entorno con menor índice de criminalidad. Velázquez (2013) condujo una encuesta de opinión en la que participaron 7.000 puertorriqueños, y concluyó que el 80% de la población considera la posibilidad de abandonar Puerto Rico. En cuanto al perfil de los participantes, el 9% tenía hasta un cuarto año de escuela superior, el 17% había completado cursos técnicos o grados asociados, el 13% contaba con créditos universitarios, el 38% poseía un título universitario de bachillerato, mientras que el 18% tenía una maestría y el 6% un doctorado. En los siguientes gráficos se puede notar cómo, en las pasadas dos décadas, la emigración y los grupos de educación terciaria y universitaria han ido incrementando, específicamente desde el 2000 al 2017. Si se compara en porcentaje con los niveles de escolaridad de la emigración del siglo pasado, se puede identificar una transformación en el perfil del emigrante. Académicos como los profesores Santiago y Rivera- Batiz (1996) ya advirtieron hace casi treinta años el cambio paulatino que se estaba manifestando:

Una percepción común, ampliamente difundida en Puerto Rico y los Estados Unidos, es que las características educativas de los migrantes cambiaron drásticamente a finales del decenio de 1970 y en el decenio de 1980. Durante los años 50 y los 60, la emigración de trabajadores desde Puerto Rico a los Estados Unidos fue predominante de jóvenes obreros con niveles educativos relativamente bajos. Desde principios del decenio de 1980, sin embargo, la mayoría de los nuevos emigrantes poseían algún título universitario; muchos eran trabajadores profesionales y técnicos. Este proceso, se teme, constituye una pérdida irreparable de capital humano que expulsa de la Isla a los profesionales más capaces y mejor adiestrados (Santiago y Rivera-Batiz, 1996, p. 187).

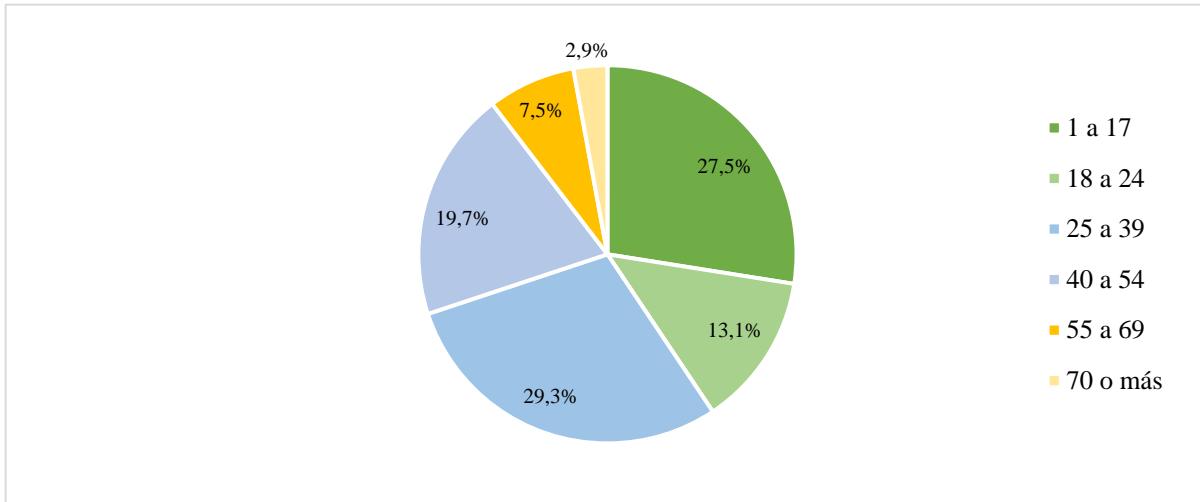
Como se evidencia en las Figuras 23 y 24, existe una tendencia al aumento de la población en edad productiva que opta por marcharse de la isla, al igual que una población con mayor nivel educativo cuando se compara con el éxodo del siglo pasado.

Figura 23 Emigración neta de Puerto Rico hacia los Estados Unidos por grado de escolaridad (Población de 25 años o más)



Fuente: Negociado del Censo de los E.E.U.U y Estudios Técnicos 2020

Figura 24 Emigración neta de Puerto Rico hacia los Estados Unidos por grupo de edad

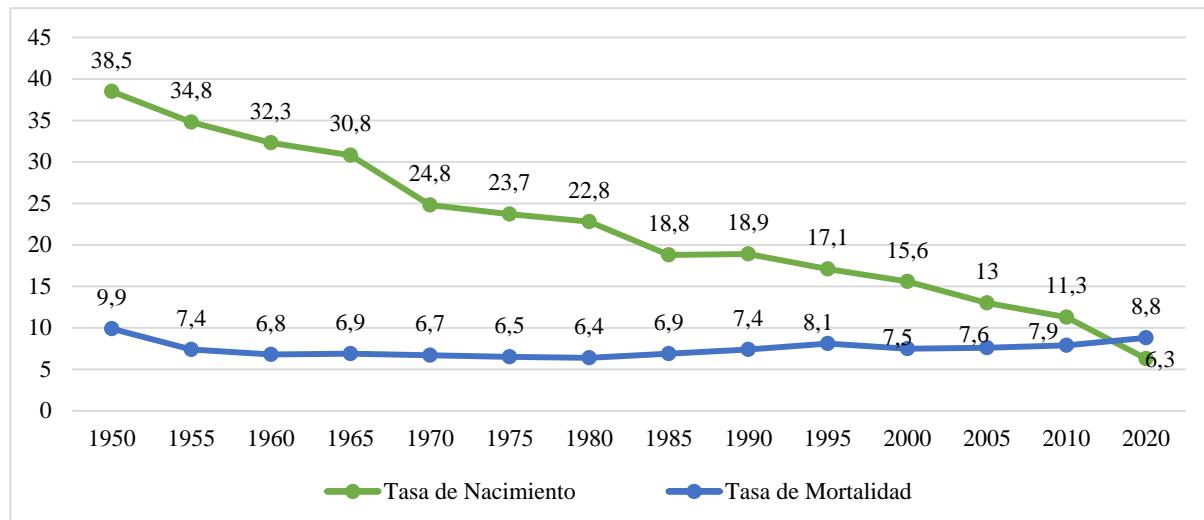


Fuente: Negociado del Censo de los E.E.U.U y Estudios Técnicos Inc. 2020

Cabe destacar que académicos dedicados al análisis de este asunto, como Vázquez Calzada (1968), Rosario Natal (2001), Jorge Duany (2007) e Irizarry Mora (2023), sostienen que las razones subyacentes que propician los fenómenos migratorios están intrínsecamente relacionadas con factores como el desempleo y las crisis económicas, y se resumen en la percepción de una mejor calidad de vida. La situación se agrava aún más al considerar que aquellos individuos que optan por emigrar debido a los factores previamente mencionados pertenecen a las franjas de edades más reproductivas, lo que ha tenido como consecuencia uno de los peores declives demográfico a nivel mundial. La inestabilidad poblacional que surge del movimiento de puertorriqueños entre dos territorios ha dado forma a una sociedad que está atravesando un proceso de envejecimiento (Duany, 2009). Los datos de las

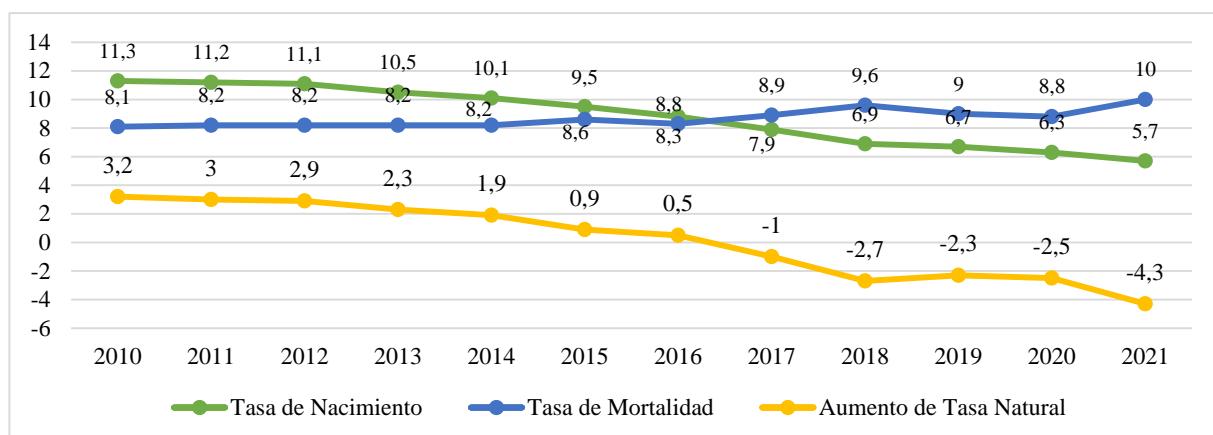
Figuras 24 y 25 evidencian que la Tasa de Mortalidad supera tanto la Tasa de Nacimiento como el incremento de la Tasa Natural.

Figura 25 Tasa de nacimientos y mortalidad en Puerto Rico 1950-2020 (Años seleccionados por cada 1,000 habitantes)



Fuente: Informe del Gobernador (2020, p. 81-116); Irizarry Mora (2023, p. 9)

Figura 26 Tasa de nacimiento, mortalidad y aumento natural en Puerto Rico: 2010-2021 (por cada 1,000 habitantes)



Fuente: Informe del Gobernador (2020, p. 81-116); Irizarry Mora (2023, p. 9).

De acuerdo con el análisis del sociólogo Cesar Ayala (2020), estas dificultades se originan en que, a diferencia del éxodo de 1950, el fenómeno actual no está acompañado por un aumento en la población y argumenta que:

El aumento de la población puertorriqueña continental se produce simultáneamente con la diminución absoluta de la población de la Isla como se mencionó anteriormente. Puerto Rico tenía más gente en el año 2000 que hoy. El gran éxodo de las últimas dos décadas difiere de la gran emigración puertorriqueña de la década de 1950 en que aquella ola migratoria no resultó en la diminución absoluta de la población de la isla, la cual siguió creciendo a pesar del gran número de puertorriqueños que partía para los Estados Unidos. Pero en la ola actual, el éxodo y las tasas de natalidad muy reducidas han resultado en la merma de la población de la Isla de 3.810.605 habitantes en el 2000 a 3.193.354 en el 2018, una disminución de 16%.

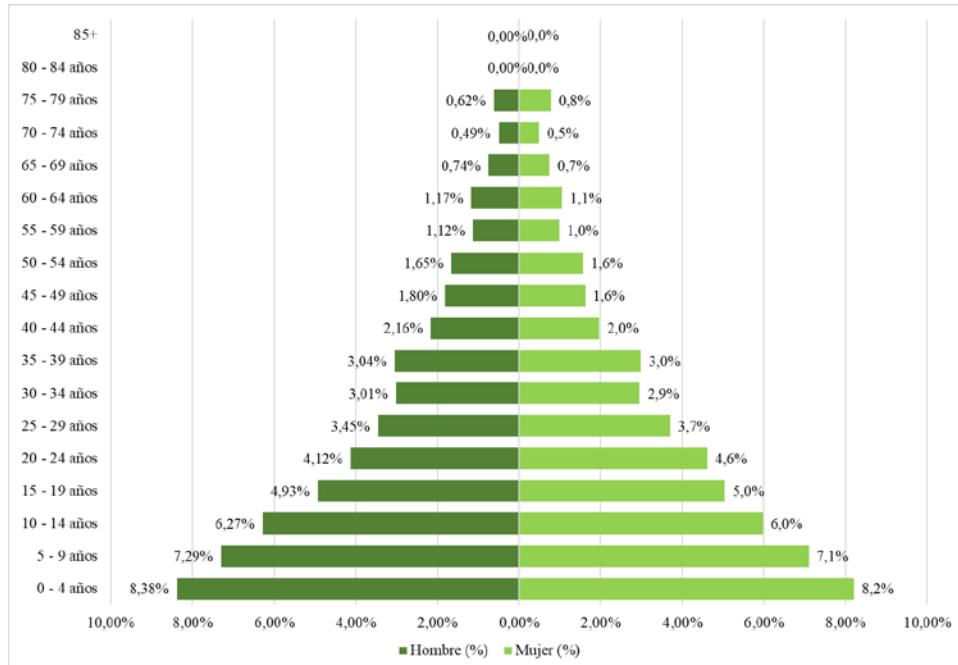
Como bien han subrayado Ayala (2020) e Irizarry Mora (2023), el decrecimiento poblacional experimentado en los últimos años, que viene acompañado de las emigraciones, ha provocado modificaciones significativas en la demografía del territorio insular. La disminución de puertorriqueños en la isla conllevó una reconfiguración en la estructura por edades y género, aspecto que genera una creciente preocupación en la comunidad puertorriqueña (Figueroa Rodríguez, 2021).

4.4.1 Evolución de las Pirámides Poblacionales en Puerto Rico

Al comparar las pirámides poblacionales de Puerto Rico a lo largo de las décadas, se puede observar cómo estas han evolucionado, pasando de un crecimiento acelerado a un envejecimiento notable en las últimas décadas. Estos cambios en la estructura demográfica puertorriqueña se deben a todos los factores que venimos analizando a lo largo de la historia económica de la isla, muy especialmente en la segunda mitad del siglo XX y lo que va de transcurrido en el nuevo milenio. A continuación, se muestran las pirámides poblacionales de Puerto Rico a partir de 1950.

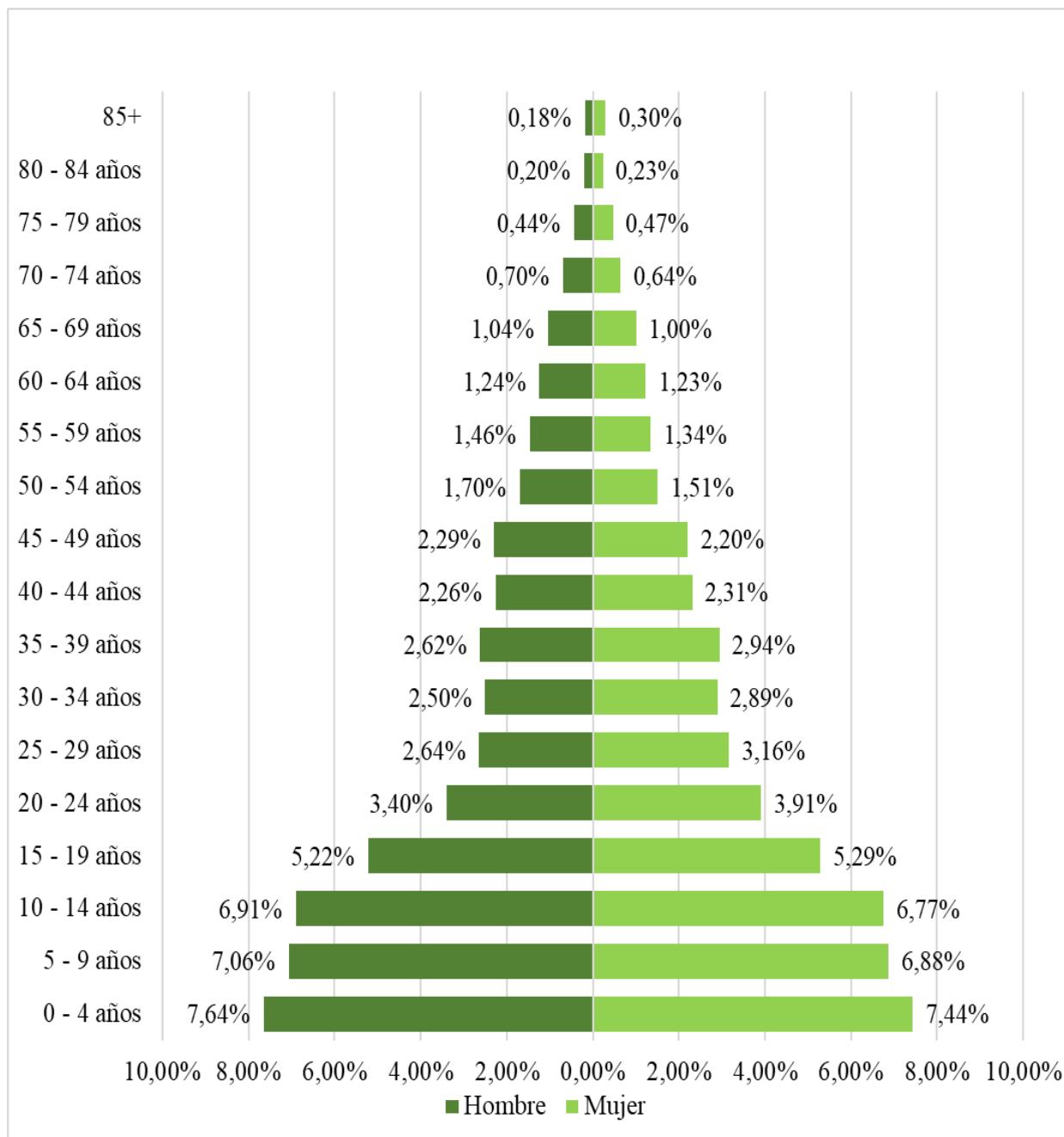
Comparándolas, nos interesa subrayar en ellas el impacto que ha tenido la inestabilidad económica insular en la transformación demográfica de la isla.

Figura 27 Pirámide Poblacional de Puerto Rico en 1950



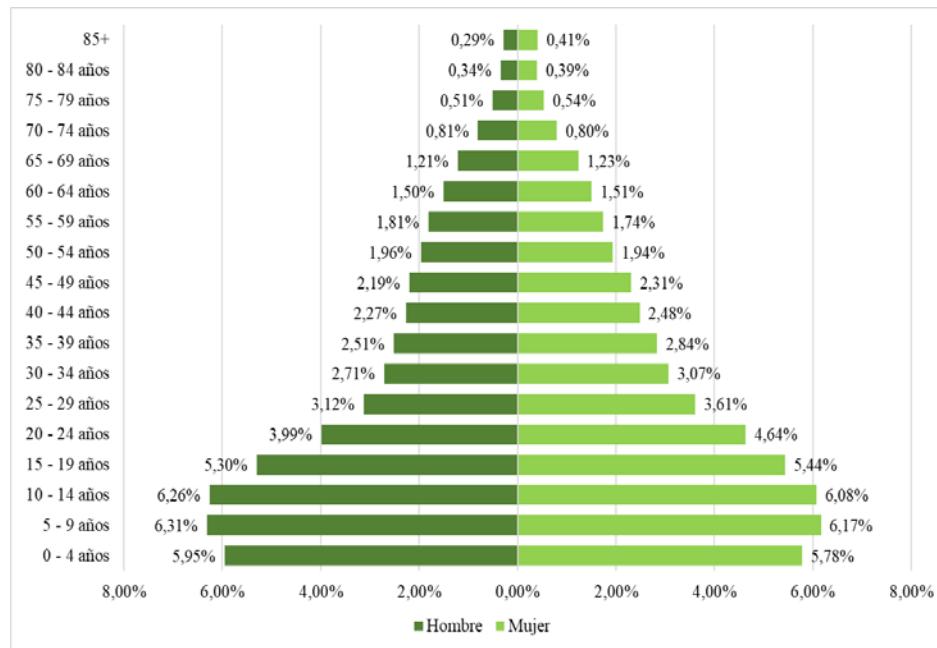
Fuente: Instituto de Estadísticas de Puerto Rico

Figura 28 Pirámide Poblacional de Puerto Rico en 1960



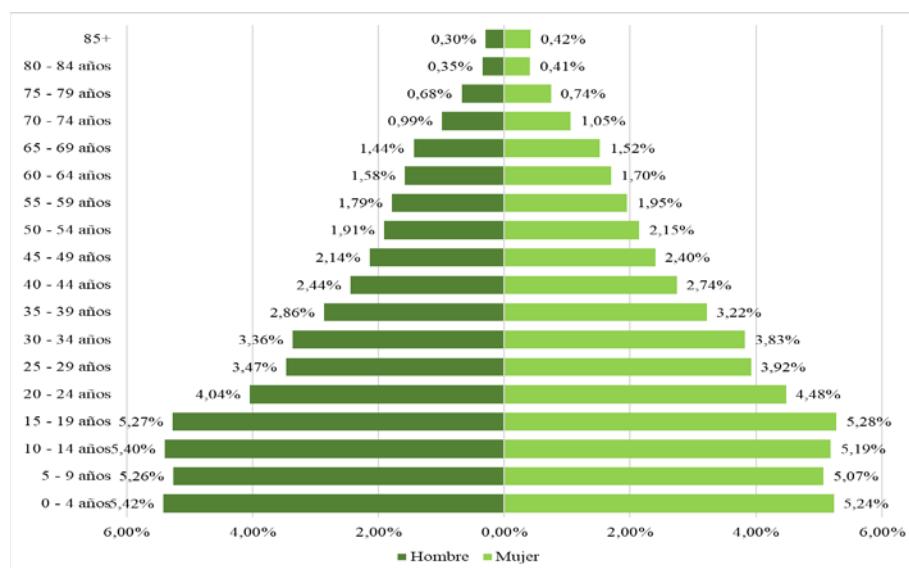
Fuente: Instituto de Estadísticas de Puerto Rico

Figura 29 Pirámide Poblacional de Puerto Rico en 1970



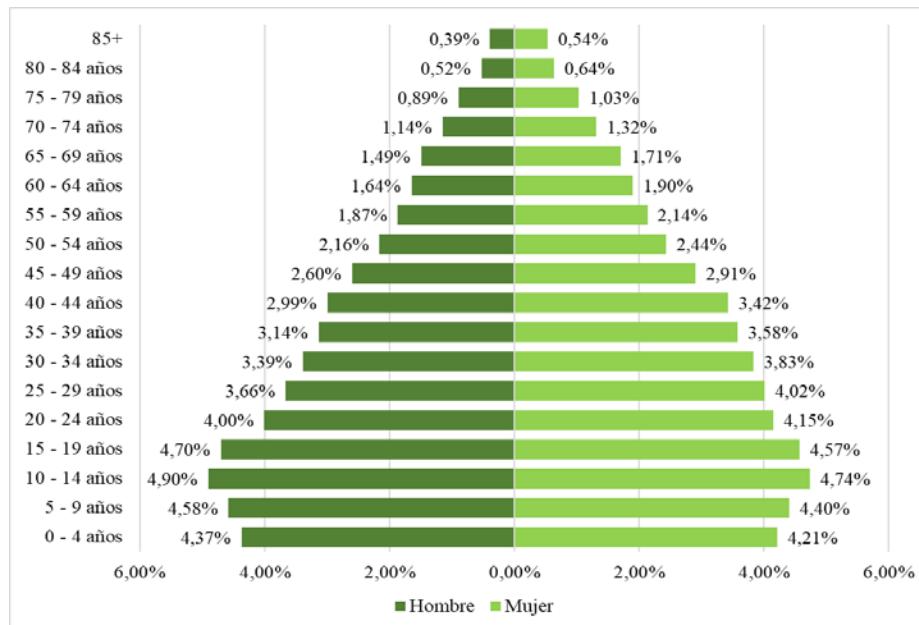
Fuente: Instituto de Estadísticas de Puerto Rico

Figura 30 Pirámide Poblacional de Puerto Rico en 1980



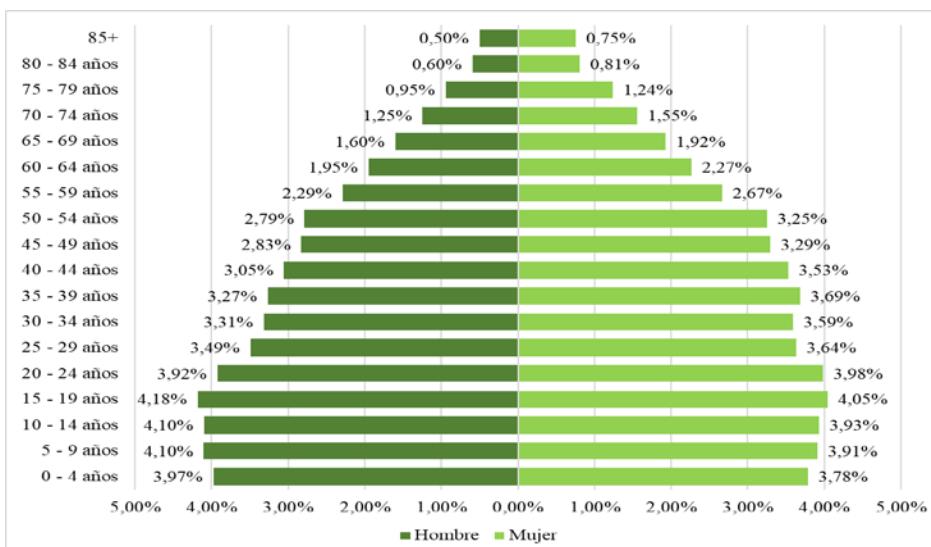
Fuente: Instituto de Estadísticas de Puerto Rico

Figura 31 Pirámide Poblacional de Puerto Rico en 1990



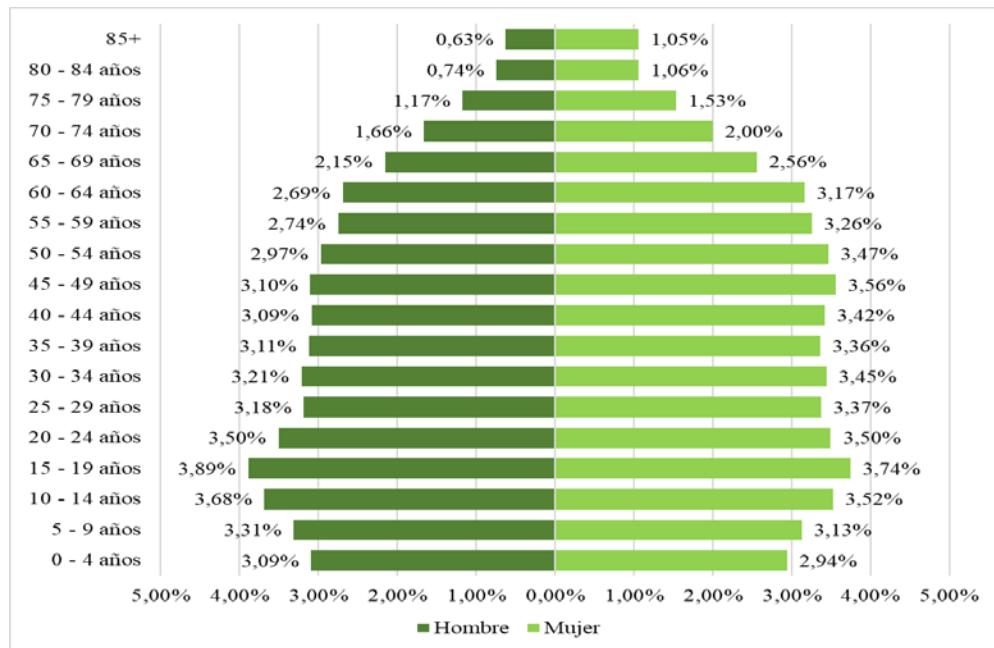
Fuente: Instituto de Estadísticas de Puerto Rico

Figura 32 Pirámide Poblacional de Puerto Rico en 2000



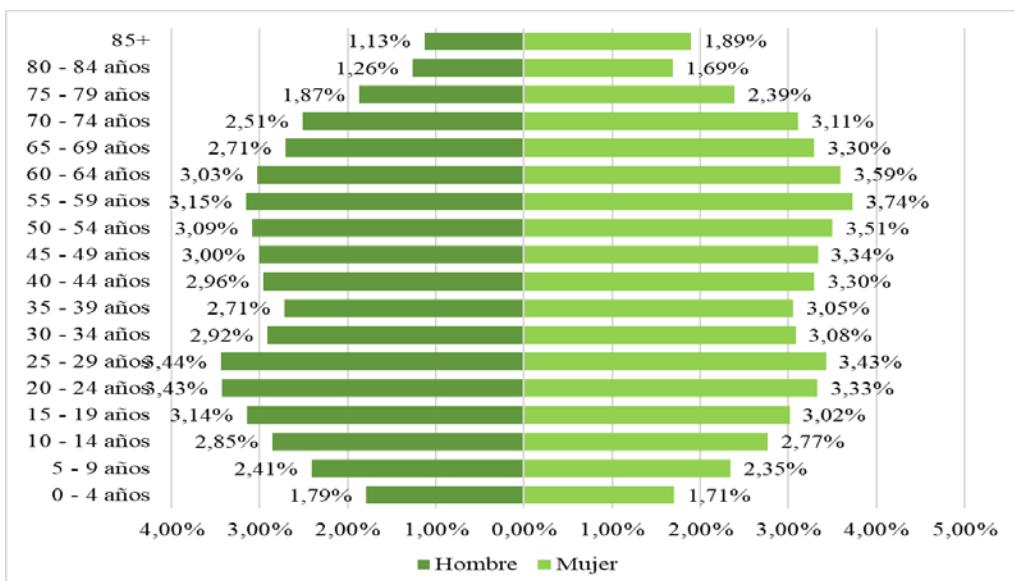
Fuente: Instituto de Estadísticas de Puerto Rico

Figura 33 Pirámide Poblacional de Puerto Rico en 2010



Fuente: Instituto de Estadísticas de Puerto Rico

Figura 34 Pirámide Poblacional de Puerto Rico en 2020



Fuente: Instituto de Estadísticas de Puerto Rico

Las pirámides demográficas expuestas ilustran la evolución temporal de la estructura poblacional, evidenciando una progresiva reducción en la proporción de individuos jóvenes y un incremento en las personas de edad avanzada, tal como se ha mencionado anteriormente. Es importante recordar que, a mediados del siglo XX, en pleno proceso de industrialización, Puerto Rico experimentó un rápido crecimiento económico y, por consiguiente, un aumento poblacional (Vázquez Calzada, 1978). Por ejemplo, las primeras pirámides reflejan una estructura expansiva, caracterizada por altas tasas de natalidad y una baja mortalidad infantil debido a las mejoras en las condiciones sanitarias (Vázquez Calzada, 1978).

Los cambios socioeconómicos que experimentó el archipiélago isleño, como la transformación de las dinámicas familiares, la migración hacia los centros urbanos con sus nuevos estilos de vida y oportunidades laborales, y la creciente emigración hacia Estados Unidos, especialmente durante las décadas de 1950 y 1960, marcaron el comienzo de una transición demográfica hacia el envejecimiento (Vázquez Calzada, 1978; Duany, 2011; Irizarry Mora, 2013; Figueroa Rodríguez, 2021). Este proceso se acentuó en la década de 1990. La pirámide poblacional refleja estrechez en su base, producto de las bajas tasas de natalidad, y ensanche en su cúspide, por aumento de la esperanza de vida, al mismo tiempo que la emigración, especialmente de jóvenes en edad laboral, hacia los Estados Unidos en busca de mejores oportunidades económicas (Estudios Técnicos Inc., 2020).

Todos estos factores han provocado lo que llaman los demógrafos la formación de una pirámide invertida, regresiva o de bulbo (Florez, 2000, p. 2). Aunque no es un

fenómeno aislado y se debe tener presente que la tendencia hacia el predominio de la gente mayor ha mostrado un aumento acelerado en las dos primeras décadas del presente siglo, muchos de los países que enfrentan este problema tienen indicadores macroeconómicos relativamente estables (Ranganathan, S., Swain, R., & Sumpter, D. (2015). Los autores sostienen que, a medida que las economías se desarrollan, los retornos de la inversión en educación aumentan, lo que resulta en una disminución de las tasas de fertilidad y facilita la transición demográfica. Esta postura coincide con la perspectiva más general de que el desarrollo económico actúa como un catalizador de los cambios demográficos. Sin embargo, en el caso de Puerto Rico la situación es atípica porque la isla está económicamente estancada.

Conforme a las proyecciones de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL, 2022), se anticipa que para el año 2035, en un período de doce años, Puerto Rico se situará como el primer país en la región donde la demografía de individuos de 60 años o más superará el 35% de su población total. Asimismo, la Organización de las Naciones Unidas (ONU, 2023) emitió otro informe que resalta que, en el año 2021, Puerto Rico ocupó el séptimo lugar a nivel mundial en cuanto a la mayor proporción de residentes de 65 años o más.

Tabla 20 Población por grupos de edad y sexo de Puerto Rico en Censos Decenales: 1990

Grupo de edad	Total	Hombre	Mujer	Porciento de Hombres	Porciento de Mujeres
60 - 64 años	124.852	57.878	66.974	12,43%	14,38%
65 - 69 años	112.718	52.353	60.365	11,24%	12,96%
70 - 74 años	86.679	40.323	46.356	8,66%	9,95%
75 - 79 años	67.822	31.519	36.303	6,77%	7,79%
80 - 84 años	41.000	18.376	22.624	3,95%	4,86%
85+	32.665	13.655	19.010	2,93%	4,08%
Total	465.736	214.104	251.632	45,97%	54,03%
Total Puerto Rico	3.522.037	1.705.642	1.816.395	6,08%	7,14%
Total Porcentual				13,22%	

Fuente: Instituto de Estadísticas de Puerto Rico

Tabla 21 Población por grupos de edad y sexo de Puerto Rico en Censos Decenales: 2000

Grupo de edad	Total	Hombre	Mujer	Porciento de Hombres	Porciento de Mujeres
60 - 64 años	160.564	74.276	86.288	12,68%	14,73%
65 - 69 años	134.281	60.982	73.299	10,41%	12,51%
70 - 74 años	106.670	47.461	59.209	8,10%	10,11%
75 - 79 años	83.078	35.996	47.082	6,15%	8,04%
80 - 84 años	53.402	22.697	30.705	3,88%	5,24%
85+	47.706	19.067	28.639	3,26%	4,89%
Total	585.701	260.479	325.222	44,47%	55,53%
Total Puerto Rico	3.808.610	1.833.577	1.975.033	6,84%	8,54%
Total Porcentual				15,38%	

Fuente: Instituto de Estadísticas de Puerto Rico

Tabla 22 Población por grupos de edad y sexo de Puerto Rico en Censos Decenales: 2010

Grupo de edad	Total	Hombre	Mujer	Por ciento de Hombres	Por ciento de Mujeres
60 - 64 años	218.077	100.090	117.987	13,17%	15,52%
65 - 69 años	175.411	80.178	95.233	10,55%	12,53%
70 - 74 años	136.251	61.731	74.520	8,12%	9,80%
75 - 79 años	100.740	43.625	57.115	5,74%	7,51%
80 - 84 años	67.000	27.582	39.418	3,63%	5,19%
85+	62.596	23.305	39.291	3,07%	5,17%
Total	760.075	336.511	423.564	44,27%	55,73%
Total Puerto Rico	3.725.789	1.785.171	1.940.618	9,03%	11,37%
Total Porcentual				20,40%	

Fuente: Instituto de Estadísticas de Puerto Rico

Tabla 23 Población por grupos de edad y sexo de Puerto Rico en Censos Decenales: 2020

Grupo de edad	Total	Hombre	Mujer	Por ciento de Hombres	Por ciento de Mujeres
60 - 64 años	217.683	99.567	118.116	10,64%	12,62%
65 - 69 años	197.520	89.109	108.411	9,52%	11,58%
70 - 74 años	184.724	82.627	102.097	8,83%	10,91%
75 - 79 años	140.033	61.494	78.539	6,57%	8,39%
80 - 84 años	96.859	41.466	55.393	4,43%	5,92%
85+	99.161	36.981	62.180	3,95%	6,64%
Total	935.980	411.244	524.736	43,94%	56,06%
Total Puerto Rico	3.285.874	1.557.723	1.728.151	12,52%	15,97%
Total Porcentual				28,48%	

Fuente: Instituto de Estadísticas de Puerto Rico

Tabla 24 Población de 65 años o más desde 1950. Años seleccionados.

Año	Población Total de P.R.	Total de población de 65 años o más	% de la población de 65 años o más
1950	2.210.703	85.578	3,87%
1960	2.349.544	122.207	5,20%
1970	2.712.033	177.077	6,52%
1980	3.196.520	252.569	7,90%
1990	3.522.037	340.884	9,67%
2000	3.808.610	425.137	11,16%
2006	3.927.776	503.886	12,80%
2014-2018	3.195.152	661.216	20,70%

Fuente: Negociado del Censo Federal; Censo de Población de Puerto Rico-Años 1950-2000; Junta de Planificación de Puerto Rico; Linda Colón (2023, p. 309).

Al observar las Tablas 20, 21, 22, 23 y 24 junto con las pirámides poblacionales, se revela como a través de las décadas hay una tendencia notable al envejecimiento poblacional. La población de 65 años o más en el 2014-2018 alcanzo hasta un 20,7%. Linda Colón (2023) plantea:

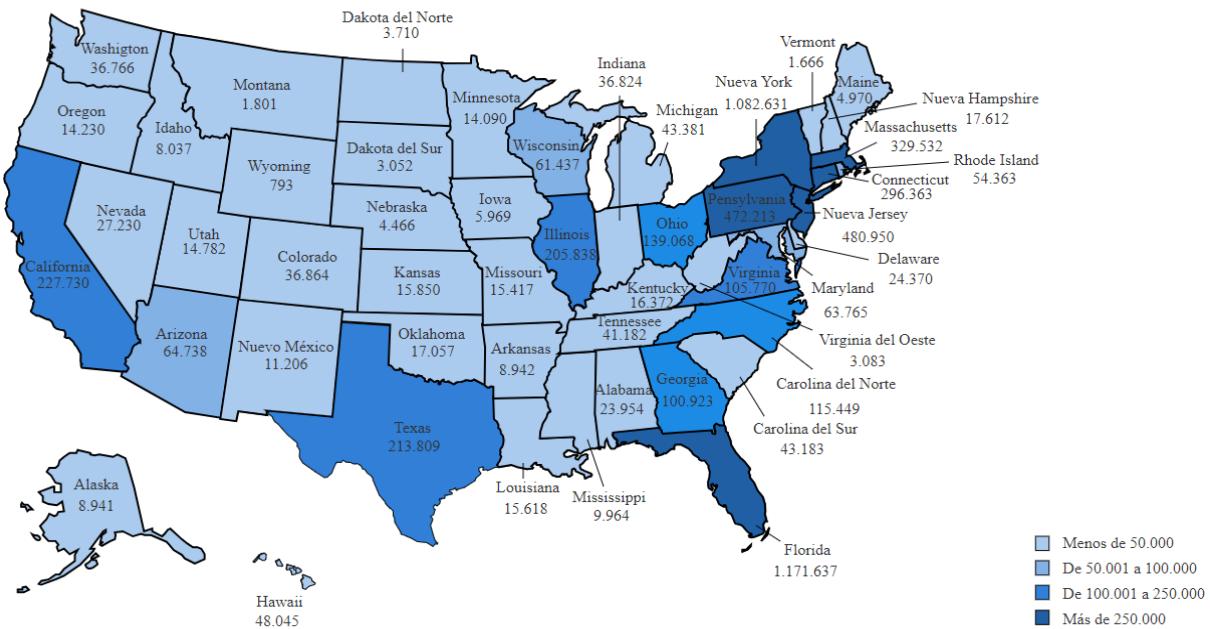
El análisis de la población de edad avanzada [...] nos permite observar, desde la perspectiva de su trayectoria histórica, como ha cambiado Puerto Rico desde 1950. En ese año, apenas 95.578 personas tenían 65 años o más, equivalente al 3, 87% de la población total, y en el 1990, se había elevado al 9,67% de la población. En el siglo XXI, los efectos de las políticas poblacionales seguidas en Puerto Rico en los pasados setenta años son evidentes. (p. 308)

En una entrevista para el periódico *El Nuevo Día*, la demógrafa Rodríguez Figueroa (2023) señala que:

De todos los países en Norteamérica, América Latina y el Caribe, Puerto Rico es el que tiene la proporción más alta de personas de edad avanzada. Ni Cuba, que tiene niveles de natalidad bajos, tiene tanto. El factor que lo hace diferente es la movilidad nuestra a Estados Unidos, donde mucha gente se ha ido. Somos un caso único. Sabíamos que esto venía, la cuestión es que tú lo sabes. Esto no es un huracán, esto era algo que se sabe demográficamente que iba a pasar, que iba a venir. (*El Nuevo Día*, 19/3/23)

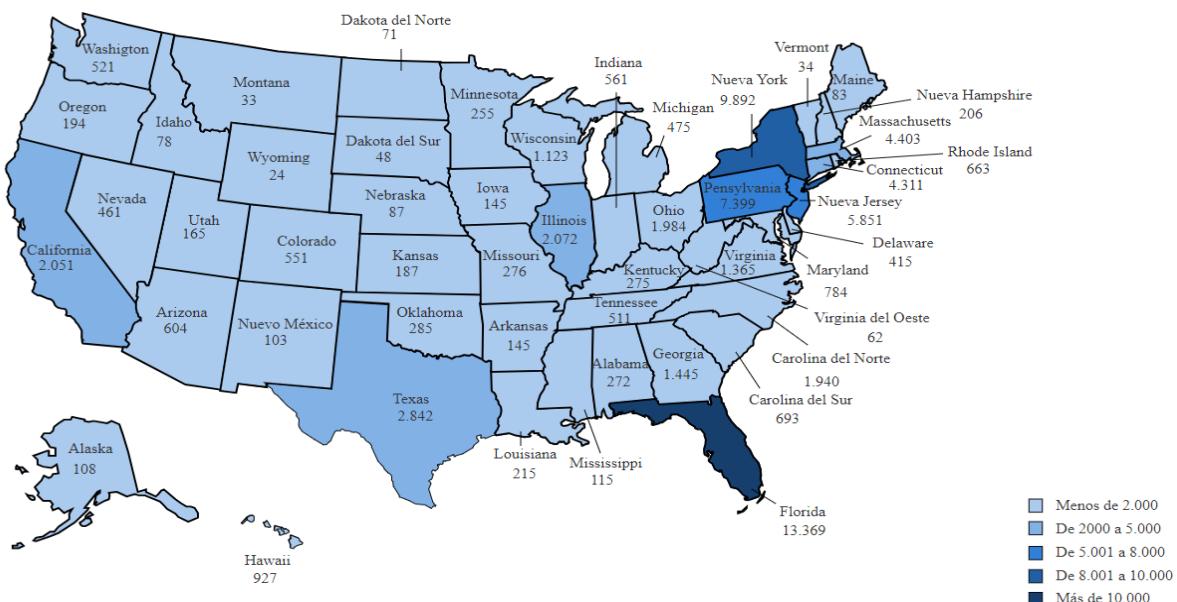
Mientras en Puerto Rico hay un declive, en Estados Unidos se experimenta un crecimiento de la población puertorriqueña (ver Figura 35). Según la oficina del Centro Nacional de Estadísticas de Salud de los Centros para el Control y Prevención de Enfermedades, en 2021 se registraron 13.369 nacimientos de madres puertorriqueñas en el estado de la Florida. Mientras que, en el mismo año, se reportaron 19.367 nacimientos en Puerto Rico. Como se puede observar en la Figura 36 (*El Nuevo Día*, 12/4/2024).

Figura 35 Población puertorriqueña viviendo en los Estados Unidos en 2020.



Fuente: United States Census Bureau American Community Survey Resources for Puerto Rico

Figura 36 Nacimiento de población puertorriqueña en los Estados Unidos en 2021.



Fuente: Raúl Figueroa Rodríguez, 2024.

En contextos donde la tasa de natalidad disminuye sin un reemplazo generacional adecuado, como es el caso de Puerto Rico, los efectos sobre la estructura económica son profundos. Este cambio demográfico puede llevar a una reducción en la productividad económica, un aumento en las cargas del bienestar social y una posible inestabilidad política debido al creciente nivel de dependencia de la población de edad avanzada. La reducción de la fuerza laboral activa y el aumento de la demanda de servicios de salud y seguridad social —en Puerto Rico Seguro Social— ejercen una presión significativa sobre los recursos del Estado. Esta combinación de factores no solo reduce la capacidad productiva del país, sino que también genera un desbalance en el sistema de pensiones, ralentiza el crecimiento económico y compromete la sostenibilidad fiscal a largo plazo. Respecto al descenso poblacional y como este tiene un impacto directo en el mercado laboral, según Catalá e Irizarry Mora (2023):

Valga destacar que gran parte de la población hábil se encuentra fuera del mercado laboral. Puerto Rico tiene una de las tasas de participación laboral —total de empleados y desempleados oficiales como proporción de la población de 16 años o más— más bajas del mundo, oscilando generalmente alrededor del 40 por ciento. En países como Costa Rica, Uruguay y Singapur, para citar tres de escala modesta en distintas ubicaciones geográficas, excede el 60 por ciento. Claro está, agazapada bajo la economía formal se esconde la economía informal o subterránea, desde el socialmente aceptable “chiripeo” hasta la operación criminal encabezada por el trasiego de drogas. (p.161)

Los cambios en la composición demográfica son también modificaciones en la estructura del mercado laboral. Algunos apuntan que esta dinámica es un producto del declive de la industria local que había otorgado cierta ventaja económica a la región, como fue el caso de la sección 936. No obstante, la falta de interés institucional en sustituir el modelo económico de enclave por uno de desarrollo ha precipitado las

repercusiones que actualmente se experimentan. El mismo sociólogo César Ayala (2008) sostiene que:

La perspectiva ya de por si débil de la economía de la Isla se empeora por el hecho de que la mayor parte de la inversión en la manufactura proviene de corporaciones ausentistas, y por el hecho de que, en el sector manufacturero, que tiene gran peso en el PIB, el capital local es extremadamente débil. Estas dificultades resultan especialmente evidentes ahora que el principal mecanismo para atraer inversiones directas a la Isla, la Sección 936 del Código de Rentas Internas, se ha eliminado. Hoy pocos indicios de que el clima de inversiones en la manufactura sea alentador, y se espera una desaceleración de la inversión. Esto plantea el problema de cómo germinar y hacer crecer un sector manufacturero local en un momento poco propicio, porque a la Isla le faltan en estos momentos los recursos fiscales para promover industrias nacientes de propiedad local. (p.108)

De esta forma, el desempleo aumenta y los individuos capacitados para laborar desplazarse en busca de nuevas oportunidades. Sobre este punto, Catalá (2007, p. 65) ha comentado que “desafortunadamente, en Puerto Rico se acompañó la promoción de un sector con el desmantelamiento del otro. Esto ocurre cuando en lugar de articularse un sistema económico con sectores eslabonados se forjan estancos sectoriales sin mayor relación entre sí”. Años más tarde, el economista puertorriqueño apunta que:

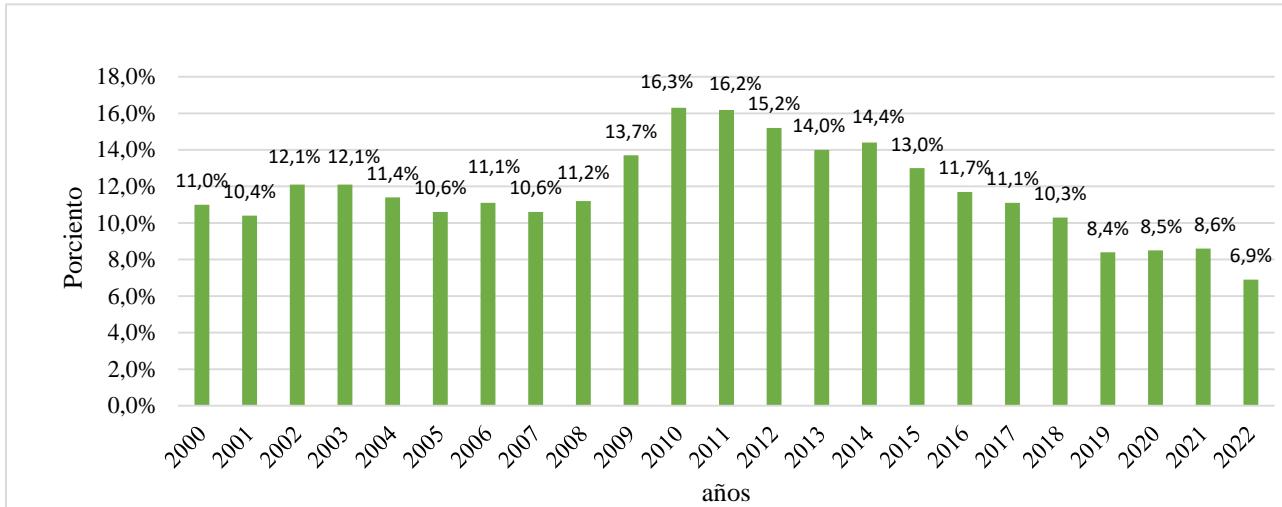
La emigración no solo acelera la inversión de la pirámide poblacional –aumentan los estratos que corresponden a los “adultos mayores” y se reducen los de los “adultos jóvenes” y los de los niños y niñas–; también crea vacíos en el mercado laboral. Por ejemplo, continuamente se cita la reducción de los trabajadores de la salud, empezando por profesionales de la medicina y la enfermería, a la misma vez que se hace patente la necesidad de sus servicios para una población crecientemente envejecida. ¿Qué se hace? Justo lo que no se debe hacer: pasar por alto las innumerables quejas de proveedores y pacientes relacionadas con los explotadores planes médicos, cuya propaganda manipuladora llega a extremos grotescos, e ignorar el imperativo de instituir un seguro nacional de salud. (*Claridad*, 3/21/2023)

4.5 Desempleo

En el complejo panorama demográfico de Puerto Rico, el análisis del mercado laboral emerge como un componente esencial para comprender las dinámicas socioeconómicas por las que ha atravesado la isla. En particular, la problemática del desempleo se erige como un fenómeno crucial que demanda una exploración más allá de la tasa de porcentajes del desempleo. Después de todo, hoy en día la complejidad del desafío laboral que enfrentan los habitantes del país está estrechamente interconectado con factores como la emigración, las políticas gubernamentales y las tendencias económicas que se han implementado en la isla a partir de la segunda mitad del siglo XX.

El tema del desempleo en Puerto Rico, aunque es una realidad compartida en numerosas economías a nivel global, es un asunto crucial para su población. Este indicador económico ha sido un problema permanente en la historia socioeconómica de la isla, muy especialmente en ese largo siglo XX bajo la dominación estadounidense. Incluso antes de la catástrofe de 2006, de manera constante el país ha registrado tasas de desempleo en el rango de dos dígitos porcentuales, como se puede ver en la Figura 37. Para captar la complejidad de este problema socioeconómico es indispensable entrelazarlo con la tasa de participación laboral y la emigración. Solo así es posible comprender su aparente descenso en los datos estadísticos a partir de 2018.

Figura 37 Tasa de Desempleo en Puerto Rico años seleccionados



Fuente: Oficina del Departamento de Trabajo y Recursos Humanos de Puerto Rico

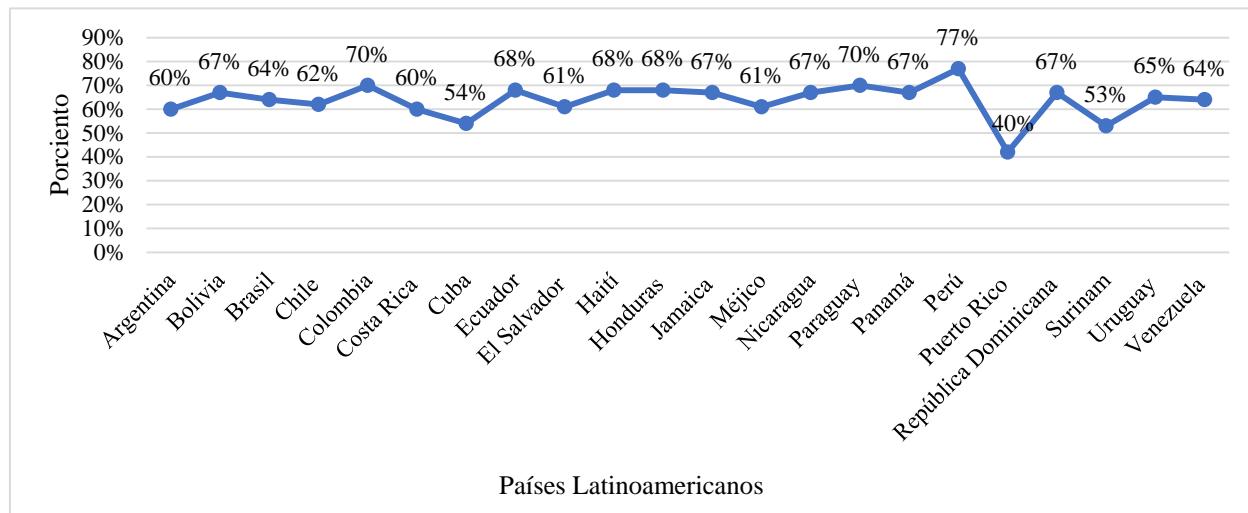
¿Qué es lo que viene sucediendo en estos últimos años en Puerto Rico para que sea posible presentar esta aparente disminución del desempleo? En primer lugar, la emigración ha disminuido el número de personas que pierden sus empleos o que buscan donde trabajar. En segundo lugar, la baja tasa de participación produce una población que sale del análisis estadístico, pues dejan de buscar trabajo. Lo mismo sucede con la población envejeciente que viene aumentando en las pasadas décadas. Por último, habría que tomar en consideración los “empleos chatarras” (*junk works*) y los trabajos a tiempo parcial que han obligado a la fuerza trabajadora a buscar más de un empleo para poder sobrevivir, que hacen posible no contabilizarlos como desempleos. Como se puede apreciar, conforme a la información extraída de la Encuesta de la Comunidad del Negociado del Censo, hubo una pérdida de 9.395 empleos destinados a la ocupación de individuos jóvenes en Puerto Rico desde el año

2010. La cifra de trabajadores y trabajadoras comprendidos entre las edades de 16 a 24 años ha experimentado un descenso de 11.132 personas, lo que es equivalente a un 6%. Las mismas oficinas del Censo sugieren una estadística que devela que la tasa de desempleo ronda hasta un 41% para este grupo demográfico, número que representa uno de los porcentajes más elevados registrados en los últimos años.

Un comunicado emitido por la oficina de Puerto Rico del Departamento de Trabajo y Recursos Humanos en diciembre 2023 reveló datos positivos sobre el empleo femenino en 2022. El número de mujeres desempleadas en la isla se redujo a 31.000, la cifra más baja registrada desde al menos 1980. De igual manera, la tasa de desempleo femenino alcanzó un mínimo histórico del 5.8%. A pesar de este panorama favorable, el informe también evidenció desafíos persistentes. Las jóvenes de 20 a 24 años enfrentaron la mayor dificultad para encontrar trabajo, con una tasa de desempleo del 10.3%. Además, un número significativo de mujeres permaneció fuera del mercado laboral debido a responsabilidades domésticas u otras razones. Si bien se ha observado una disminución en el número de mujeres inactivas desde 2015, históricamente, la participación femenina en la fuerza laboral de Puerto Rico ha sido inferior al 50%, cifra que se puede observar con los resultados de marzo 2024 donde se estimaron que la tasa de empleo para los hombres fue de 51.8% frente a 37,9% para las mujeres (Dept. Del Trabajo y Recursos Humanos: Empleo y Desempleo en P.R., p.3). Es importante recordar que, tal como se evidencia en las Figuras 23 y 24, las emigraciones de los últimos años han estado predominantemente compuestas por individuos en edades productivas y, por consiguiente, reproductivas.

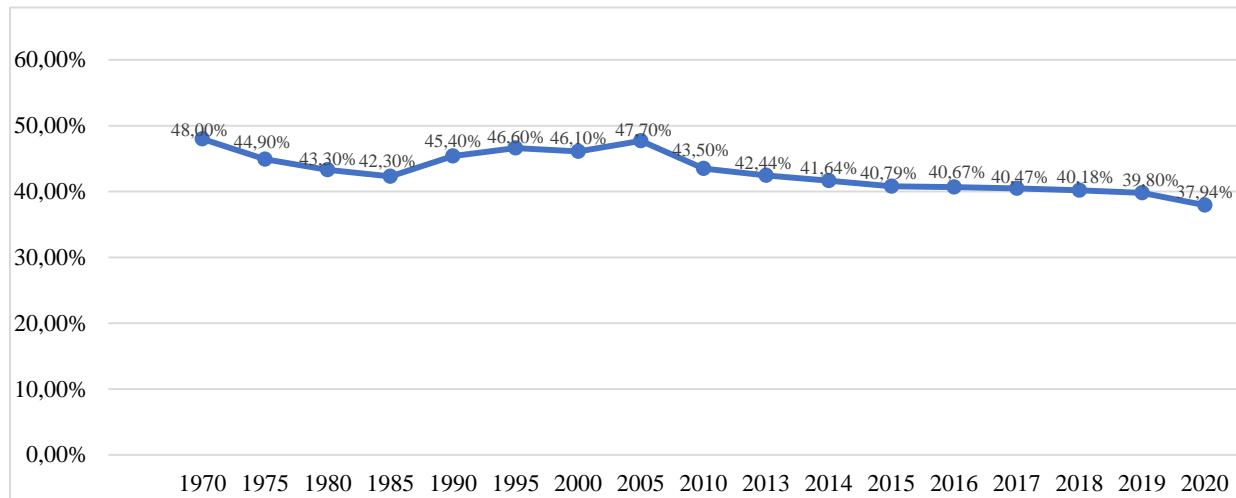
Otro punto que es importante reconocer es que la isla exhibe una de las tasas de empleo más bajas a nivel global. Por ejemplo, en el año 2017 esta tasa sobrepasó a toda Latinoamérica, al alcanzar un 40% (Banco Mundial, 2018). Como se ilustra en la Figura 38, para el mismo año, Puerto Rico ocupó la séptima posición y fue superada por Siria (41%), Argelia (41%), Timor-Leste (39%), Jordania (39%), Yemen (38%) y Samoa (32%). Es relevante señalar que Samoa, un país que al igual que Puerto Rico tiene el mismo estatus de territorio no incorporado (*Commonwealth*), también registró una tasa inferior. En la actualidad, esta tasa de participación continúa experimentando un declive. Históricamente, Puerto Rico ha mantenido un promedio del 40%, con su nivel más alto en los 70 (ver Figura 39).

Figura 38 Tasa de Empleo de América Latina 2017, Total (% del total de la población mayor de 15 años)



Fuente: Banco Mundial (2018) y Departamento de Trabajo y Recursos Humanos de P.R.

Figura 39 Tasa de Participación laboral en Puerto Rico años seleccionados



Fuente: Junta de Planificación de PR, Informe del Gobernador y Departamento del Trabajo y Recursos Humanos de PR

La baja tasa de empleo y baja tasa de participación laboral han sido variables que han acompañado la historia económica y social de la isla caribeña. Como hemos venido demostrando en los capítulos 3 y 4, la solución era desplazar la población puertorriqueña al espacio continental. Sin embargo, las dos décadas del siglo presente han demostrado que estas emigraciones van también motivadas por oportunidades de trabajo, mejora salarial y calidad de vida, y no son simplemente una expulsión institucionalmente programada. Al mismo tiempo, las instituciones insulares no han hallado las fórmulas apropiadas para lidiar con estos asuntos e implementar modelos de desarrollo económico porque los problemas recurrentes, como el desempleo y la calidad de vida de amplios sectores de la fuerza laboral, continúan siendo amortiguados por los fondos federales provenientes de los Estados Unidos. Desde el punto de vista de Irizarry Mora (2011) apunta:

La dinámica socioeconómica que generan los fondos federales que reciben desempleados y miembros de la población civil que no pertenecen a la fuerza laboral, así como el fenómeno creciente y poco comprendido de la economía subterránea, entre otras variables, explican el porqué de las altas tasas de desocupación y las bajas tasas de participación laboral. Esa misma interrelación garantiza que, por un lado, entre el 10 y 15 por ciento de la mano de obra se haya mantenido desempleada en el período más reciente, y que caso el 50 por ciento de las familias se clasifiquen como pobres, mientras, por otro lado, se evidencia niveles de consumo característico de la sociedad posindustrial. (Irizarry Mora, 2011, p. 214)

4.6 La dependencia de los fondos federales

Ya señalamos que desde el siglo XX Puerto Rico comenzó a recibir fondos federales para programas de salud, asistencia nutricional, educación, vivienda, el sector privado y otros servicios públicos. En la actualidad, estas ayudas continúan mitigando los efectos negativos del estancamiento económico en la vida de cientos de familias puertorriqueñas y también en el funcionamiento del gobierno local. Las ayudas han sido, pues, uno de los ejes principales para contrarrestar el estancamiento económico, la pobreza y la precarización de la vida social. Los efectos adversos de la dependencia de estos recursos financieros eran predecibles desde períodos previos y han dejado una impronta duradera en el panorama económico isleño. Por ejemplo, ya en 1980, Janice Petrovich subrayó los obstáculos asociados con la presunta mejora ligada a las ayudas federales, particularmente en el ámbito educativo, y enfatizó las posibles repercusiones de depender de estos respaldos. Cuando se analiza su estudio, se pueden establecer conexiones con los actuales desafíos que confronta el territorio insular (Petrovich, 1980):

Es probable que las transferencias federales ayudan a prevenir una crisis social a causa de la inestabilidad económica de Puerto Rico. Los fondos federales

ayudan a sostener el sistema educativo y proveen para su crecimiento continuado [...] Sin embargo, si la economía no logra generar suficientes empleos o si disminuye el número de puertorriqueños educativo solo estará posponiendo un problema para el futuro. También existe la posibilidad de agravar la situación al aumentar el nivel de escolaridad de la fuerza trabajadora desempleada en ausencia de nuevas oportunidades de empleo. Una falta de empleo puede crear un grupo de trabajadores descontentos cuya aspiraciones y entrenamientos sobrepasan los requerimientos de su ocupación. Por lo tanto, la política educativa federal puede estar amortiguando solo temporalmente el efecto de la recesión económica y la crisis social. (p. 420)

Este razonamiento fue consignado en un ciclo temporal considerablemente anterior al incremento gradual de los recursos federales. Desde los comienzos de los desembolsos, las cuantías federales han sido respuestas directas para atenuar el deterioro económico. En conformidad con esta tesis y con la de Petrovich (1980), Irizarry Mora (2011) postula que:

La política neoliberal, que ha tenido gran influencia en Puerto Rico y en otros países, insiste en la reducción del tamaño del Gobierno y del gasto público bajo el supuesto de que el espacio será ocupado por el sector privado. Aunque en Puerto Rico esta orientación está matizada por los programas de estímulo del Gobierno Federal de Estados Unidos, se torna particularmente crítica en momentos de recesión económica cuando el problema más notable es el desempleo. (pp. 330-331)

Como se muestra en la Tabla 16, durante el quinquenio más reciente, las asignaciones federales han alcanzado una cifra que excede los 18.000 millones de dólares anuales, en contraste con desembolsos anteriores que no rebasan los 4.000 millones de dólares anuales. El diferencial que se observa conlleva una contribución al entramado económico de Puerto Rico, cuantificada en 14.000 millones de dólares anuales.

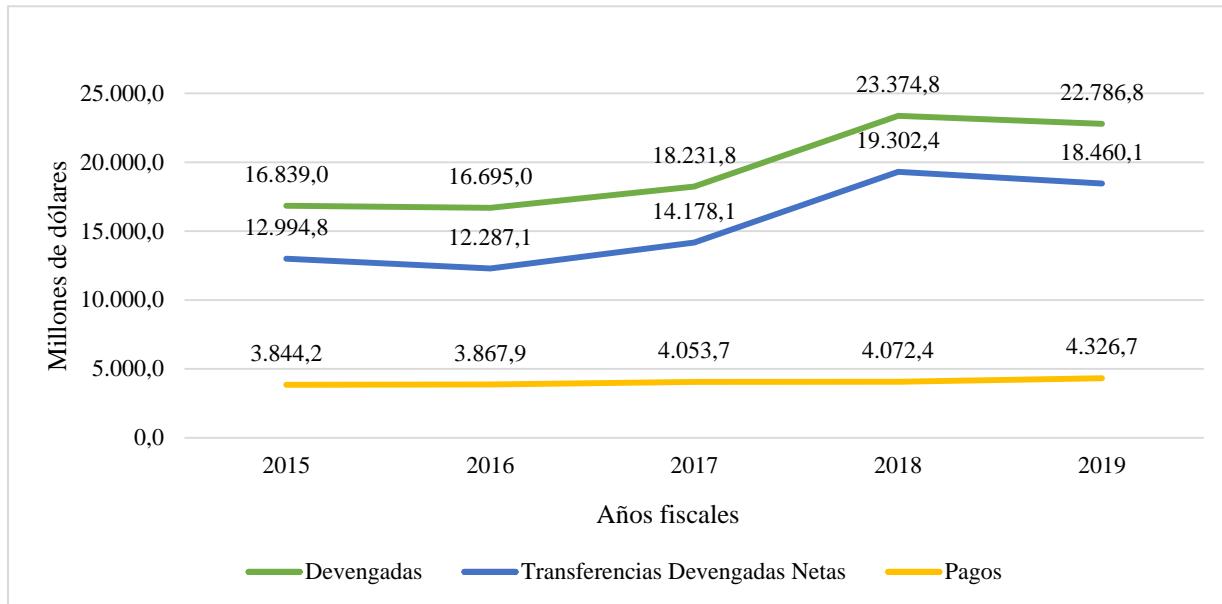
Tabla 25 Transferencias entre Puerto Rico y el Gobierno Federal estadounidense, gobierno estatal y otros no residentes.

Años	2013	2014	2015	2016
Ingresos				
Gobierno federal, total	18.106	17.981	17.943	18.152
Transferencias a individuos	16.967	16.953	17.017	17.222
Beneficios a veteranos	16.751	16.739	16.863	16.983
Beneficios de MediCare	807	869	1.416	1.230
Beneficios de seguro social	4.148	4.481	4.467	4.511
Becas	7.929	7.354	7.718	7.820
Pensiones del sistema federal de retiro	895	909	789	780
Ayuda para la vivienda	134	138	141	143
Asistencia nutricional	630	791	216	208
Otros	1.868	1.869	1.846	1.908
Subsidios a industrias	1.868	214	228	239
Gobiernos estatales de los E.E.U.U.	30	30	34	34
Otros no residentes	1.109	998	892	896
Pagos	3.745	3.870	3.988	3.967
Gobierno federal, total	3.653	3.762	3.848	3.837
Transferencias a individuos	1.924	1.936	1.982	1.946
Transferencias a industrias	104	127	133	137
Aportaciones al seguro por desempleo	214	217	248	283
Aportaciones de los patronos a sistemas de Seguro Social	1.411	1.482	1.485	1.471
Gobierno estatal de E.E.U.U.	3	3	2	3
Otros no residentes	89	105	139	128
Balance neto	14.361	14.111	13.955	14.185

Fuente: Junta de Planificación de Puerto Rico, Apéndice Estadístico

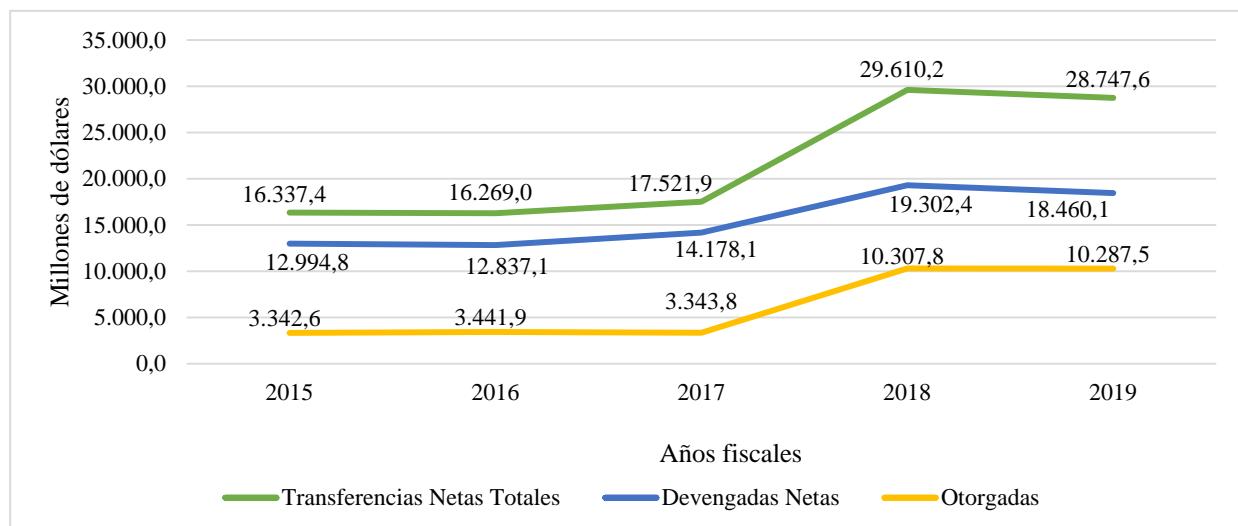
En la década 2010, se registraron aumentos significativos en las transferencias federales, específicamente durante los períodos fiscales 2010-2011 y 2017-2018, como se demuestran en las Figuras 40, 41 y 42.

Figura 40 Transferencias Federales Devengadas Netas Puerto Rico, años fiscales 2015 -2019



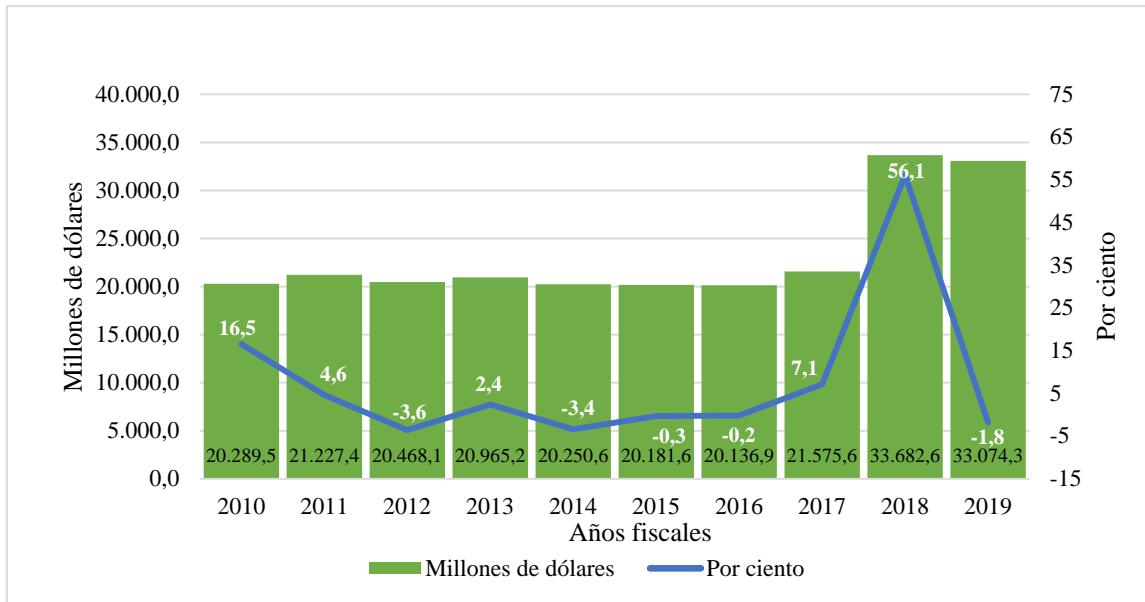
Fuente: Junta de Planificación de Puerto Rico, Apéndice Estadístico

Figura 41 Transferencias Federales Netas, Total Puerto Rico, Años fiscales 2015- 2019



Fuente: Junta de Planificación de Puerto Rico, Apéndice Estadístico.

Figura 42 Transferencias y Aportaciones Federales Recibidas Puerto Rico, Años Fiscales 2010- 2019



Fuente: Junta de Planificación de Puerto Rico, Apéndice Estadístico.

Durante los años fiscales 2010-2011, se observaron incrementos del 16.5% y 4.6%, respectivamente. Estos notables aumentos en las aportaciones fueron canalizados principalmente a través de la implementación de la Ley de Reinversión y Estímulo Económico Federal (ARRA, por sus siglas en inglés), promulgada por el presidente Barack Obama en febrero de 2009. Los mismos se estuvieron recibiendo hasta el año fiscal 2017. No obstante, aunque las ayudas terminaron en 2017, se volvió a percibir una suma significativa durante los años fiscales 2017 y 2018. Esa ampliación fue impulsada por expansiones en los beneficios destinados a veteranos y en el programa de salud de Medicare. Por otro lado, durante el año fiscal 2018, en respuesta a los estragos ocasionados por los huracanes Irma y María, los fondos destinados a

desastres de la Agencia Federal para el Manejo de Emergencias (FEMA, por sus siglas en inglés) experimentaron un crecimiento sustancial.

Los elementos explicativos del decrecimiento registrado en el año fiscal 2019 son atribuibles, en primera instancia, a la disminución de las misiones de emergencia posterior a los huracanes y a los consiguientes retrasos en la asignación de fondos de recuperación, en particular, los fondos de *Community Development Block Grant for Disaster Recovery* (CBDGDR). Estos últimos no lograron compensar de manera adecuada la inyección asignada a las misiones de emergencia en el año fiscal 2018. En el transcurso del año fiscal 2019, los fondos federales destinados a la recuperación englobaron unos \$11.007.0 mil millones, en comparación con los \$11.625.6 mil millones registrados en el año fiscal 2018. De este monto, el 56.3% fue asignado al programa de asistencia individual, mientras que el remanente correspondió a la asistencia pública.

Hay que añadir que las asignaciones federales destinadas a individuos alcanzaron la suma de \$23.376.4 millones durante el año fiscal 2019; una cantidad que abarca tanto los desembolsos directos a personas como a instituciones privadas sin fines de lucro. De este monto, los individuos recibieron \$23.186.1 millones, lo cual evidencia una disminución del 75 % en comparación con el ejercicio fiscal precedente. En contraste, las instituciones sin fines de lucro obtuvieron un aumento sustancial al recibir \$190,3 millones, una cifra aproximadamente cuatro veces mayor que la registrada en el año anterior.

Por otra parte, en el período fiscal 2018, las retribuciones a individuos ascendieron a \$25.060.8 millones, mientras que las instituciones sin fines de lucro

recibieron un total de \$46.4 millones, las cuales en conjunto suman \$25.107.2 millones. Ambos años estuvieron marcados por la significativa asistencia federal recibida después de los impactos de los dos huracanes.

A dichas ayudas también se les añaden las recibidas luego de la isla vivir dos sucesos inesperados: los terremotos en el sur durante el 2020 y la Pandemia del Covid-19. Ambos eventos fueron económicamente contrarrestados con ayudas federales que responden a desastres de esta índole. Por ejemplo, en el ejercicio fiscal correspondiente al año 2021, la Junta de Planificación informó que diversos sectores de la sociedad —individuos, entidades gubernamentales y el sector privado— se beneficiaron de fondos federales por un monto total de \$42.800 millones. Este importe representó el 58.5% (PNB) nominal, excluyendo la consideración de la inflación, en contraste con el 30.2% registrado en el ejercicio fiscal 2013 y el 38.0% en el año 2019.

Cabe resaltar que el incremento absoluto de los fondos recibidos en el ejercicio fiscal 2021, con respecto al año 2019, ascendió a \$15.900 millones, mientras que el PNB nominal experimentó un aumento de \$2.200 millones. Esta disparidad subraya una marcada dependencia en dichos fondos como fuente significativa de ingresos. En el siguiente año, 2022, se observó una disminución en los ingresos totales, es decir, una reducción de \$3.100 millones, de los cuales \$2.000 millones estaban destinados a beneficiar directamente a la población. Este fenómeno sugiere la necesidad de una evaluación exhaustiva de la sostenibilidad y diversificación de las fuentes de financiamiento en el contexto económico actual.

La disminución de los fondos federales en el año fiscal 2022, particularmente aquellos destinados directamente a la población, resalta la fragilidad inherente a este

modelo de financiamiento. La necesidad apremiante de diversificar las fuentes de ingresos y promover la autosuficiencia económica se vislumbra como imperativa si se quieren mitigar los riesgos asociados con la excesiva dependencia de los fondos federales, lo cual permitiría que Puerto Rico se forjase un camino más sólido hacia un desarrollo económico sustentable y resiliente. Al respecto, Sergio Marxuach (2021) ha concluido que la dependencia de los fondos federales no ayuda al desarrollo de la economía local debido a que:

El desempeño económico a corto plazo de Puerto Rico se ve ensombrecido por una gran nube de incertidumbre, ya que el gobierno de la isla aborda simultáneamente el impacto de tres shocks sistémicos: la pandemia de COVID-19, el huracán María y la quiebra del gobierno central. Cada uno de estos procesos genera su propio conjunto de riesgos, que a menudo pueden interactuar entre ellos de manera compleja. Por ejemplo, la implementación de medidas fiscales para balancear el presupuesto podría afectar la capacidad del estado para administrar proyectos complejos, mientras que problemas en la cadena de suministro y la inflación debido a la pandemia COVID-19 pueden retrasar los esfuerzos de reconstrucción del huracán María. Sin embargo, a un nivel más profundo, es preocupante que el crecimiento económico a corto plazo dependa principalmente de recibir transferencias federales que no controlamos. Nos preocupa que estos gastos tengan un impacto positivo temporero en la economía que pueda retrasar los esfuerzos para desarrollar una estrategia o plan económico de mediano/largo plazo para Puerto Rico. Evitemos esa trampa y mantengámonos enfocados en abordar los factores estructurales que son la causa fundamental del estancamiento económico a largo plazo de Puerto Rico. (Marxuach, 2021, p. 8)

Asimismo, Joaquín Villamil, en una entrevista con Montalván (6/7/2023), expresó al periódico *El Vocero* que “lo que esos fondos no hacen es ayudar a las personas a la movilidad social”. La continua dependencia de Puerto Rico de las transferencias federales ha planteado desafíos considerables para el desarrollo económico local. Esta situación se ilustra claramente por el hecho de que, en 2021, dichas transferencias representaron el 58.5% del producto nacional bruto (PNB) nominal de la isla. Esta

elevada dependencia genera una vulnerabilidad palpable ante las fluctuaciones en la asignación y la disponibilidad de estos recursos, como quedó patente en dicho año.

En nuestra opinión, es plausible inferir que está marcada dependencia de las transferencias federales se traduce en una limitada autonomía económica para Puerto Rico. A lo que habría que añadir que la falta de libertad política impide que el aparato gubernamental institucional de la isla pueda ejecutar políticas económicas que impulsen un desarrollo económico sostenible a largo plazo.

Capítulo 5: Reformas y retrocesos

5.1 Estancamiento económico isleño

Desde la segunda mitad del siglo XX, la economía puertorriqueña experimentó una serie de transformaciones discernibles en sus dinámicas de producción que se caracterizaron por la promoción industrial a través de enclaves motivados a invertir, muy especialmente, por los ofrecimientos estatales locales y federales de exenciones contributivas (Catalá, 2013; Irizarry Mora, 2011; Dietz ,2018). Esto, como ya señalamos anteriormente, impulsado también por la existencia de una infraestructura adecuada y una mano de obra diestra y la posibilidad de repatriar mercancías y ganancias hacia los Estados Unidos. La relevancia de dicho sector en el ámbito macroeconómico ha revelado los efectos tangibles de la implementación de políticas económicas predefinidas para alcanzar objetivos específicos.

En la actualidad (ver Tabla 26) la realidad económica de Puerto Rico se presenta como un entorno complejo en el que la posibilidad de revitalización a través de una aceleración y expansión económica significativa se plantea como un desafío. Por ejemplo, el PNB en el año fiscal 2019 fue de 20% menos que en el 2006 (Junta de Planificación, 2019). Asimismo, los líderes políticos enfrentan la complicación adicional derivada de la carencia de una visión estratégica claramente delineada en el actual sistema económico. Este último adolece de una dirección precisa en cuanto a sus objetivos futuros y la senda óptima para alcanzarlos, una situación que ha sido observada por Rodríguez (2008). Esta escenario de imprecisión es, sin duda, el resultado de permanecer atascados, entre confundidos y nostálgicos, en un modelo de

crecimiento económico de enclave basado en privilegios contributivos y orientado hacia el mercado externo en una era global.

Tabla 26 Estadísticas Económicas Seleccionadas de Puerto Rico

Años	1990	2017
Producto Nacional Bruto (\$millones)	\$21.619,1	
0	\$70.565,40	
\$30.603,9	\$104.218,6	
Producto Interno Bruto (\$millones)	0	0
Transferencias Unilaterales Netas Federales (\$millones)	\$4.310,30	\$17.523,50
%PNB	19,90%	24,80%
	\$10.796,5	
Rendimiento de Capital (\$millones)	0	\$35.349,50
%PIB	35,20%	34%
Ingresos Tributarios Neto (\$millones)	\$3.268,70	\$9.096,30
%PIB	10,70%	8,70%
Tasa de Empleo (%)	38,90%	35%
Tasa de Participación (%)	45,50%	40,30%
	\$12.564,7	
Deuda Pública Neta (\$millones)	0	\$64.180,30
%PNB	58,10%	91%

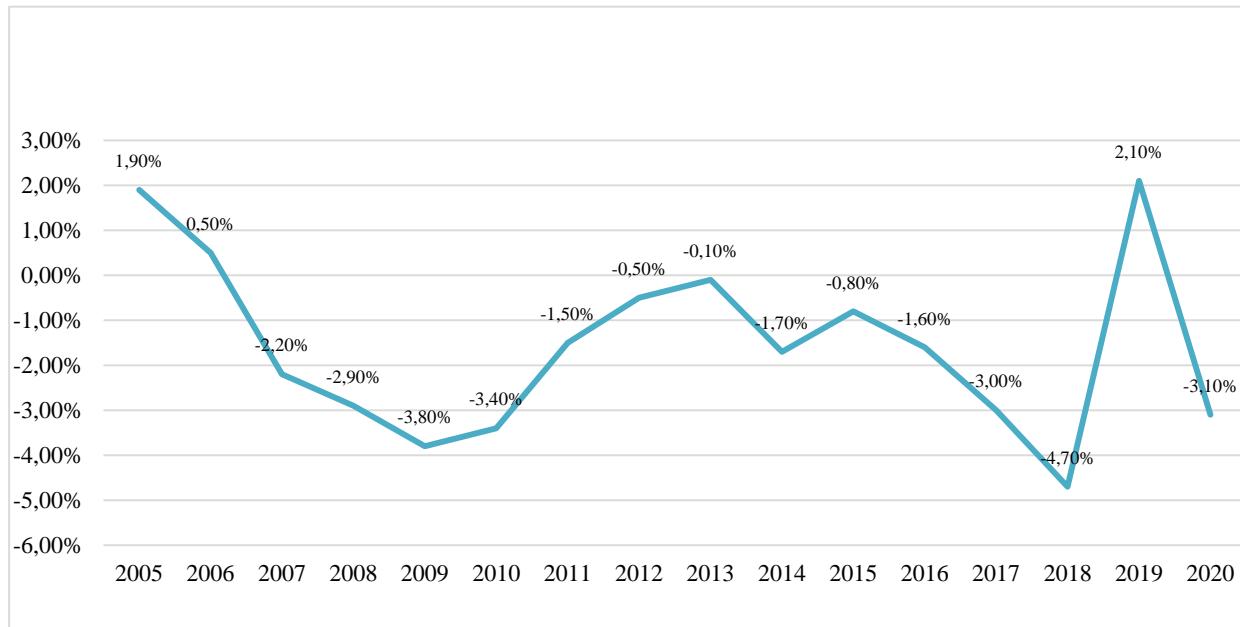
Fuente: Junta de Planificación, Informe del Gobernador, Informe del Gobernador 1991; 2018.

La crisis económica de Puerto Rico ha estado paradójicamente relacionada con las reglas del juego que hizo posible la Sección 936 del Código de Rentas Internas Federal y con su desaparición. Para decirlo de otra manera, el crecimiento de una economía industrial de enclave basado fundamentalmente en privilegios contributivos provocó falta de integración con la sociedad local, fuga de capital y aumento en el endeudamiento público, al mismo tiempo que su eliminación hizo que el gobierno local asumiera como opciones aumentar el peso de las exenciones locales como atractivo y

aumentar el endeudamiento. El resultado de la ineptitud gubernamental, muy especialmente del gobierno de Luis Fortuño y su Partido Nuevo Progresista (2009-2012) que en apenas cuatro años aumentó la deuda de la isla en más de 17.000 millones de dólares, fue la bancarrota legal del país y el establecimiento en el 2016 por parte del Congreso de los Estados Unidos de una Junta de Control Fiscal de la que ni siquiera pasaron a formar parte el Gobernador y el Comisionado Residente en Washington, las dos figuras principales elegidas por los puertorriqueños. Para las autoridades de Washington, obviamente, la élite política era parte del problema y no inspiraba ninguna confianza.

Hacia el segundo lustro de la segunda década (2015-2020), la crisis económica de la isla se vio agravada por dos desastres naturales: los huracanes Irma y María. Las pérdidas económicas provocadas por estos dos fenómenos climatológicos fueron estimadas entre los 43 mil millones y los 57 mil millones de dólares. Caraballo y Lara (2016) comentan que Puerto Rico está en una gran depresión y que esta ha sido la más severa en los últimos 100 años. Como referencia a este dato, en la Figura 43 se aprecia que desde el 2006 el territorio insular reporta tasas de crecimiento negativo, entre -0,2% a -4,7%.

Figura 43 Crecimiento porcentual del Producto Bruto a precios constantes en Puerto Rico desde 2005 2020

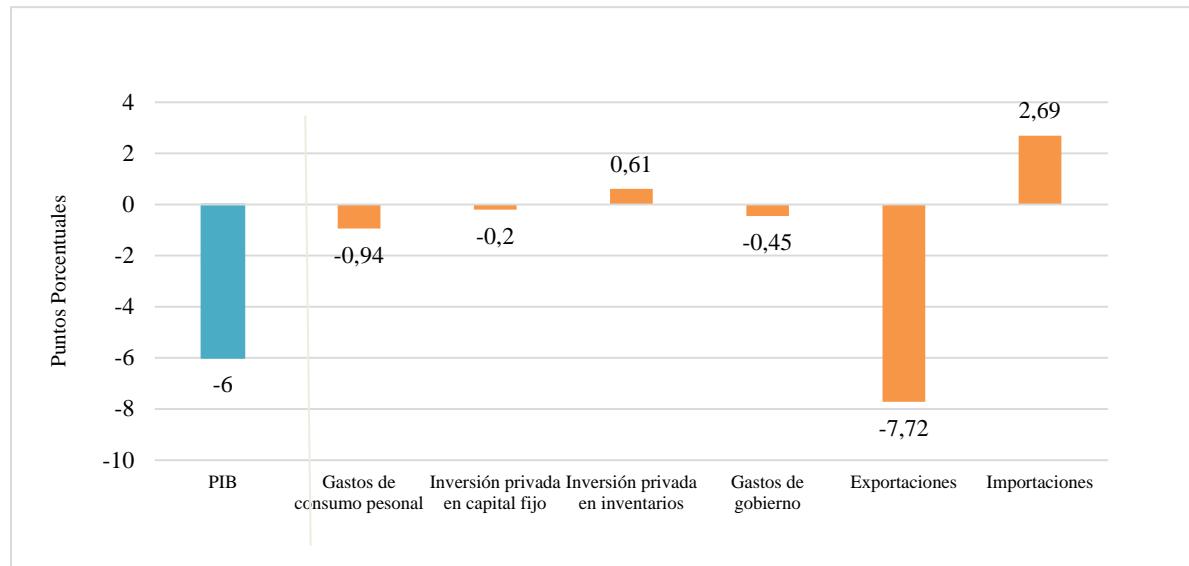


Fuente: Junta de Planificación de Puerto Rico

En cuestiones del PIB (Figuras 44 y 45), según las estadísticas proporcionadas por el Negociado de Análisis Económico de EE. UU. (BEA), hay que subrayar que, tras haber registrado un modesto crecimiento del 0,2% en 2019, en 2020 Puerto Rico experimentó una contracción del 6,0%. Esta disminución se atribuyó principalmente a una reducción en las exportaciones de bienes y servicios. En 2021, el PIB experimentó un crecimiento del 4,0%, el cual revirtió la tendencia negativa del año anterior, cuando se registró una contracción. Dado el impacto económico de la pandemia, no es sorprendente ver un aumento en los gastos de consumo personal como parte de la recuperación económica. La incertidumbre y las restricciones durante la pandemia pueden haber llevado a un ahorro acumulado en muchos hogares, y a medida que las restricciones se relajan y la confianza del consumidor aumenta es natural que veamos

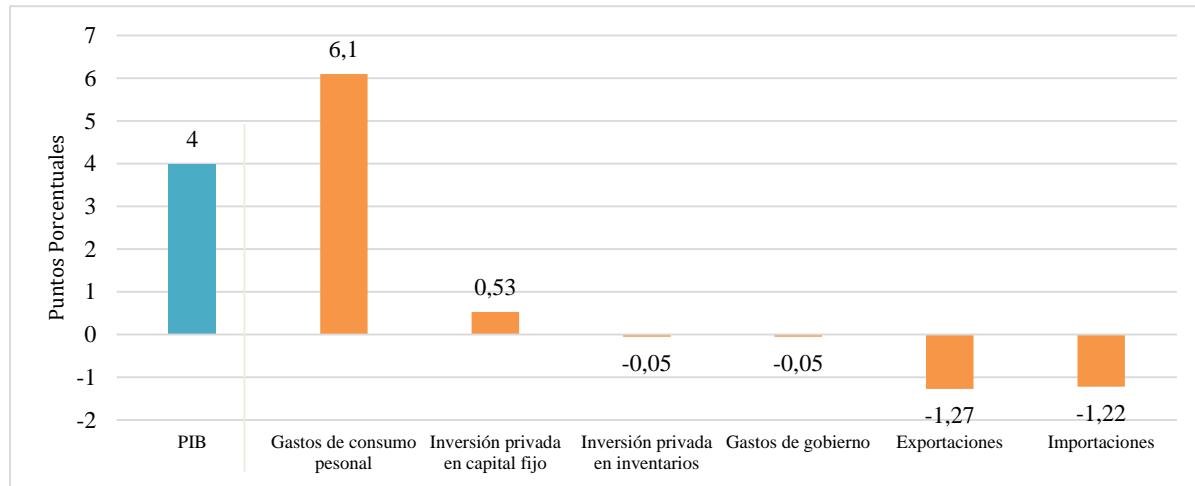
un incremento en el gasto. Además, la mejora en la inversión bruta en capital fijo podría interpretarse como una señal de confianza renovada por parte de las empresas en la recuperación económica a largo plazo. No obstante, es importante recordar que la recuperación económica después de una catástrofe como la pandemia puede ser desigual y que las políticas de apoyo continuo serán fundamentales para garantizar una recuperación equitativa. Huelga señalar que estos crecimientos, a su vez, fueron mitigados en parte por descensos en las exportaciones, la inversión privada en inventarios y el gasto gubernamental.

Figura 44 Puerto Rico: Contribuciones al cambio porcentual del PIB real, 2020



Fuente: Bureau of Economic Analysis, BEA 22-35

Figura 45 Puerto Rico: Contribuciones al cambio porcentual del PIB real, 2021



Fuente: Bureau of Economic Analysis

Hay que decir que no han sido pocos los economistas de Puerto Rico que han advertido el fin del ciclo ascendente del proyecto industrializador de la segunda mitad del siglo XX, los peligros de la fuga de capital y el error garrafal de buscar soluciones a corto plazo mediante un endeudamiento que lo único que hace es trasladar los problemas medulares al futuro. Pero los gobiernos hacen caso omiso de sus advertencias y prefieren constituirse a través de una burocracia clientelista de funcionarios que se identifican como miembros del partido vencedor en la contienda electoral y de una tecnocracia sin capacidad crítica y autocítica embelesada con el recetario neoliberal e incapaz de entender que la dinámica económica es siempre dinámica social y tiene efectos en el territorio y la población. Hagamos un corto recorrido por algunos de esos economistas puertorriqueños y leamos sus advertencias.

En los primeros años del nuevo milenio, economistas como Catalá (2007) e Irizarry Mora (2011), habían señalado que la inestabilidad económica de la isla se

derivaba en gran medida de las respuestas inadecuadas al estancamiento económico de la década de 1970 y de la continuidad de estas estrategias por parte de las administraciones posteriores. En 2007, Catalá resaltaba que:

Desde el año 1950 hasta 1973 la economía de Puerto Rico experimentó su fase más expansiva: la tasa media anual de crecimiento real del Producto Nacional Bruto durante dicho periodo extendió el 6.0 por ciento. Al crecimiento económico le acompañaron cambios favorables en el perfil de consumo, en la educación y en la salubridad. Del año 1974 en adelante el crecimiento se agotó: la tasa media anual de crecimiento para el período de 1974 a 2005 fue como más de una tercera parte de la experimentada durante el período anterior. (2007, p. 24)

Por su parte, Irizarry Mora enfatiza que:

Las décadas de los cincuenta y los sesenta representaron el periodo de mayor expansión de la capacidad productiva en el siglo XX. No obstante, luego de casi veinticinco años de crecimiento ininterrumpido, Puerto Rico enfrentó dos recesiones — la primera a mediados de la década de los 1970, y la segunda a principios de la década de 1980 —; una tercera recesión, no tan profunda como las dos primeras, ocurrió a principio de la década de 1990, específicamente 1991. (Irizarry Mora, 2011, p. 67)

Curet Cuevas (2003) coincide con estas apreciaciones cuando enfatizaba que:

Hasta mediados de la década del 70, la posición de crédito del gobierno de Puerto Rico y sus instrumentalidades era excelente y sus emisores de deuda tenía gran aceptación general [...] Desde el 1975 comienza un proceso de deterioro gradual de su posición de crédito que se manifestó en: Uno, cierre del acceso al Mercado para algunas de las corporaciones públicas. Dos, limitaciones del acceso del crédito de Puerto Rico, y tres, reducción en clasificación de crédito para algunas emisiones de deuda con el efecto de encarecer el costo de financiamiento. (p.367)

Por esta misma línea de análisis, Juan Agosto Alicea, que había fungido como Secretario del Departamento de Hacienda, afirmó también en 2011 que, aunque desde el año 2000 el fondo general registró déficits estructurales, se observaron déficits desde mediados de la década de 1970, aunque en una escala menos significativa. Por su

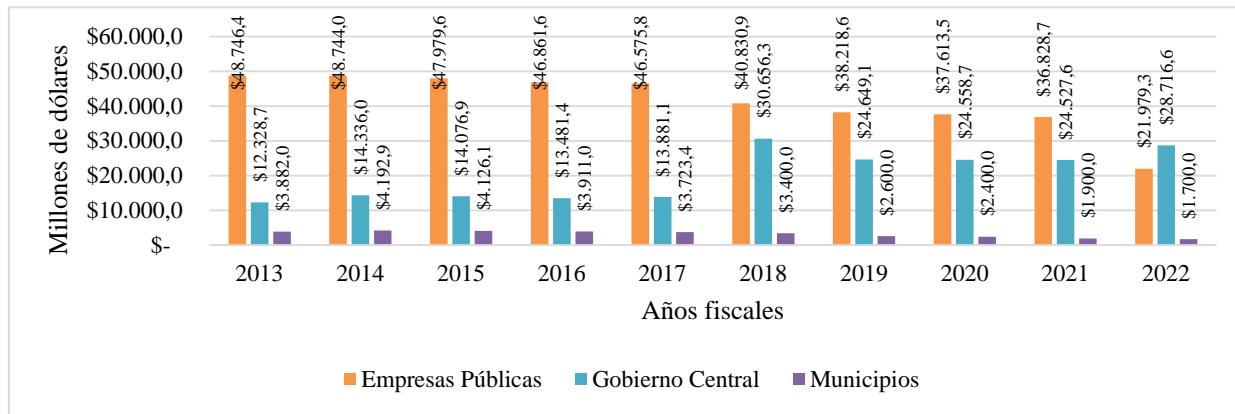
parte, en 2016, Caraballo y Lara destacaron que la generación de un déficit fiscal, resuelto mediante préstamos emitidos en el mercado de bonos municipales de los Estados Unidos, ha triplicado sus cifras en el siglo XXI, exacerbando así los problemas económicos actuales.

La dinámica económica del Puerto Rico de los últimos poco más de cincuenta años se podría catalogar, apropiándonos del título de la novela del Premio Nobel colombiano Gabriel García Márquez, como *Crónicas de una muerte anunciada*. Si bien las admoniciones, las recomendaciones y los previsibles acontecimientos se hallaban presentes, el aparato gubernamental institucional, más allá de los gobernantes y partidos de turno en el poder, optó recurrentemente por hacer caso omiso de las mismas (Catalá, 2016, p. 753). Por ejemplo, para el año 2017, la deuda pública de Puerto Rico alcanzó una cifra de aproximadamente 74.000 millones de dólares, una representación respecto al Producto Interior Bruto del 99% (Colón, 2019, p. 26). Si se hablase en términos demográficos, esto representaría aproximadamente 20.000 dólares por cada habitante. Desde el Centro de la Nueva Economía, Marxuach (2015) comenta que entre el 2000 y el 2014 la deuda pública se expandió de \$24.200 millones a \$71.435 millones, es decir, aumentó un 195%: “Durante este periodo el endeudamiento público de la isla creció a una tasa anual compuesta de 8.04%”.

Tal como se evidencia en las Figuras 46 y 47, la deuda experimentó incrementos notables en varias administraciones políticas. Sobresalen entre ellas, la de Pedro Roselló (1993-2000), Acevedo Vilá (2005-2008) y Luis Fortuño (2009-2012). En marzo de 2022, Puerto Rico completó una reestructuración significativa de su deuda, reduciendo —en teoría— su carga de más de \$70 mil millones a \$37 mil millones

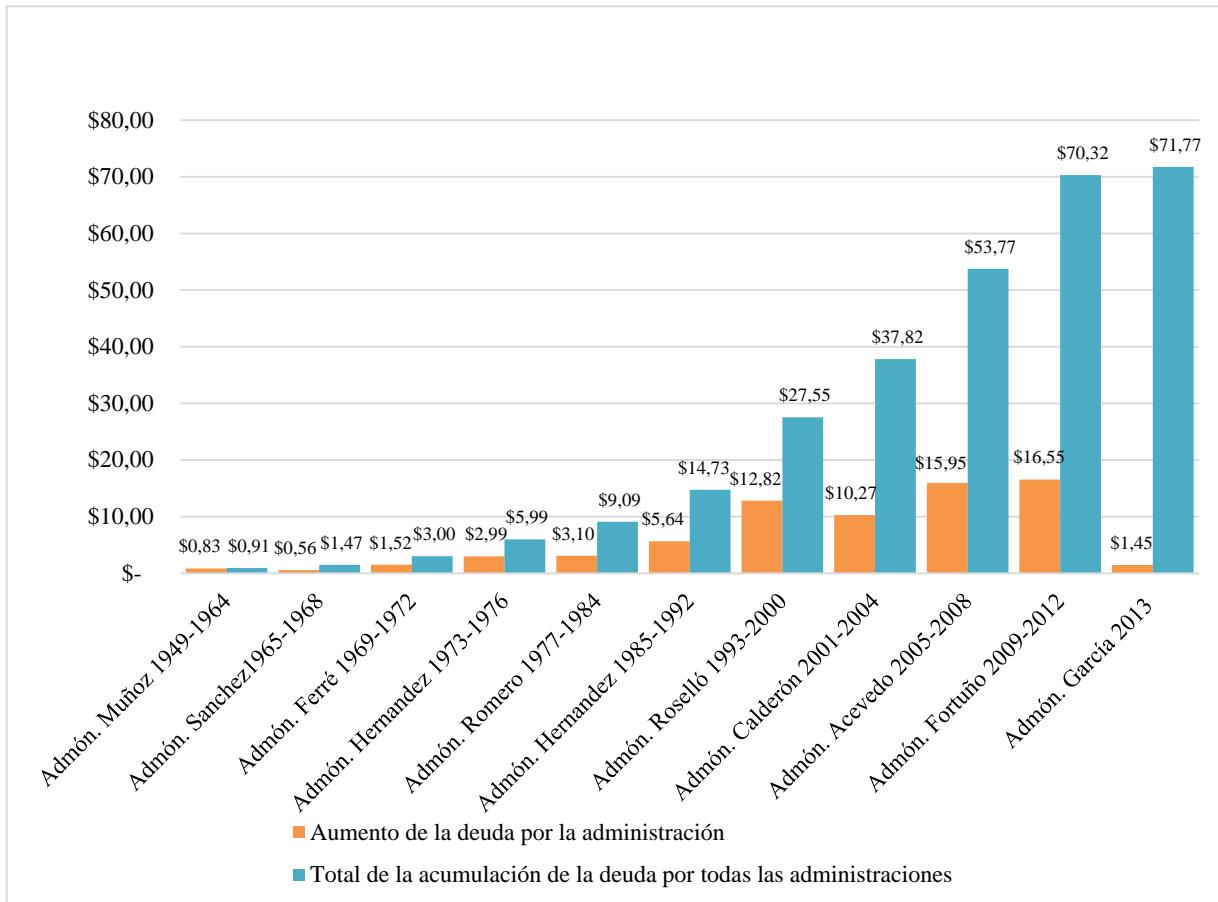
(J.S.F, 2022) Esta medida pone de relieve la urgencia de revisar críticamente las políticas fiscales y financieras que llevaron a la acumulación de deuda y evaluar los efectos que ésta tendrá en los pagos que afectan a la población puertorriqueña.

Figura 46 Deuda pública de Puerto Rico



Fuente: Junta de Planificación de Puerto Rico, Informe del Gobernador 2018 y 2022.

Figura 47 Aumento de la deuda pública en las distintas administraciones años fiscales 1949-2013 (\$ miles de millones)*



Fuente: Manuel Morales Jr. 2021, p. 68. *Datos de solo un año de término.

La comprensión detallada de los desafíos económicos que enfrenta Puerto Rico ha sido objeto de minuciosos análisis por parte del Banco de la Reserva Federal de Nueva York. Esta institución gubernamental federal ha realizado dos informes cruciales. El primero, de 2012, examinó los elementos que obstaculizaban el crecimiento a corto plazo y la "competitividad" en la economía local. Dos años después, en 2014, se publicó un segundo informe que, además de actualizar la situación, abordó

de manera más integral la crisis fiscal que afectaba la región, y propuso soluciones a los desafíos identificados. En este contexto, resulta esencial explorar las conclusiones de estos reportes. En el 2012 se identificaron problemas como el alto costo de hacer negocios, las limitaciones financieras para las empresas, la baja participación laboral (especialmente entre los jóvenes) y el declive de industrias anteriores impulsoras del crecimiento. Mientras que, por otro lado, el segundo informe señaló el elevado endeudamiento público, el dinamismo financiero en el mercado de crédito y especulación, así como la disminuida capacidad de recaudación del gobierno y los niveles de gastos asociados. En la Tabla 27 se resumen los hallazgos y recomendaciones de los estudios.

Tabla 27 Comparación de los Informes de la Reserve Federal del Banco de Nuevo York 2012 y 2014.

Primer Informe 2012	Segundo Informe 2014
Competitividad Económica en P.R.	Actualización de la Competitividad Económica en P.R.
Mejorar las oportunidades del mercado labora	Crecientes niveles de deuda y preocupaciones sobre el acceso a los mercados
Desarrollar el capital humano	Efectos del estrés en los mercados financieros de Puerto Rico
Movilizar financiación para el desarrollo y crecimiento empresarial.	Esfuerzos del gobierno para fortalecer las finanzas públicas
Reducir la dependencia de una industria en contracción.	Crecientes niveles de deuda y preocupaciones sobre el acceso a los mercados.
Recomendaciones	
Reducir las barreras a la creación de empleo y Fortalecer participación en la fuerza laboral.	Pasos hacia la sostenibilidad fiscal: revitalizar los esfuerzos para aumentar el crecimiento económico.
Reformar la industria energética.	Reformar el sistema tributario
Fomentar asociaciones entre la industria y la educación superior	Mejorar los informes financieros
Promover la evaluación independiente de políticas	Fortalecer el desempeño y endurecer las restricciones presupuestarias para las corporaciones del sector público.
Reducir las barreras a la creación de empleo y la participación en la fuerza laboral.	

Fuente: Federal Reserve Bank of New York, Informe sobre la Competitividad de la economía de Puerto Rico (2012); Federal Reserve Bank of New York, An update of the Competitiveness of Puerto Rico's Economy (2014).

Para Francisco Catalá, recomendaciones similares a las que presentan estos informes, pese a estar fundamentados en planteamientos neoliberales, fueron implementadas, hace ya más de ocho décadas atrás, por el último gobernador estadounidense que tuvo la isla. En palabras suyas:

Se añaden unas recomendaciones que, salvando la distancia temporal, se asemejan a las reformas que instituyera el gobernador Tugwell hace setenta años orientadas a garantizar una base fiscal amplia, la autonomía de las corporaciones públicas, la ausencia de “subsidios cruzados” entre las entidades

gubernamentales y la articulación de un proceso presupuestario anual inscrito en un plan fiscal de seis años. Todo esto, y más, quedaron a la vera del camino hace décadas. Ahora, probablemente sin apercibirse de ello, el Banco de la Reserva Federal de Nueva York invita al rescate de la institucionalidad extraviada. El informe, justo en la introducción, contiene una afirmación que no se debe pasar por alto. Señala que Puerto Rico se enfrenta a dos alternativas. La primera es hacerse cargo o “manejar sus propios ajustes económicos”, y colocar al Gobierno sobre bases fiscales seguras. La segunda es esperar que la emigración y la “disciplina” del mercado provoquen ajustes más dolorosos. De tal encrucijada no parece haber escapatoria. También es evidente la alternativa que, en función de los intereses del país, se debería escoger. (Catalá, 2016 p. 761)

Entre los Informes 2012 y 2014 del Banco de la Reserva Federal de Nueva York, en los comienzos del año 2013, tres agencias de calificación crediticia, *Moody's*, *Standard & Poor's* y *Fitch Ratings*, informaron sobre diversas medidas financieras. Las regulaciones que establecieron incluyeron las leyes Núm. 3-2013 y 160-2013, que reestructuraban los sistemas de retiro, la finalización de la transacción público-privada del aeropuerto con *Aerostar Airports Holdings, LLC* y el aumento de la tarifa a la crudita — crudita es la forma coloquial de referirse a la Ley 1 de 2015 que autorizó el aumento al arbitrio de sobre el barril de petróleo de \$9.25 a \$15.50—. A pesar de ello, estas iniciativas no lograron sus objetivos, y la economía financiera isleña siguió en decadencia.

Luego de una serie de reuniones y solicitudes frustradas, y de que el Tribunal Federal del Distrito de Puerto Rico declarara inconstitucional (2015) la ley que había aprobado el Gobierno insular para hacer viable la declaración de quiebra porque la isla no podía acogerse a los beneficios del Capítulo 9 del Código de Quiebras de los Estados Unidos (1984), el Banco Gubernamental de Fomento, con el propósito de analizar la situación económico-financiera de Puerto Rico, seleccionó a la economista

estadounidense Ann Krueger para que elaborara un estudio que ofreciera un diagnóstico y soluciones posibles para superar el atolladero catastrófico. Cabe destacar que la Sra. Krueger había ostentado durante la década de los 1980 la posición de economista jefe en el Banco Mundial y desempeñado como Directora Gerente Adjunta del Fondo Monetario Internacional, es decir, había sido una funcionaria destacada de las dos principales instituciones financieras mundiales encargadas de promover el recetario neoliberal como forma de solucionar los problemas económicos de los países endeudados o en bancarrota. El análisis contó también con la colaboración de Andrew Wolfe y Ranjit Teja. El informe resultante delineó la necesidad imperante de llevar a cabo ajustes estructurales como ciertas reducciones gasto. No obstante, simultáneamente, se destacó que no era sostenible la deuda bajo los términos originales de contratación, y postuló la inevitabilidad de una condonación de la deuda. En esta sugerencia, planteó la posibilidad de llevar a cabo intercambios voluntarios de bonos, proponiendo la emisión de instrumentos financieros con perfiles de servicio de deuda más favorables, tanto en términos de menor carga como plazos más extendidos, pero sobre todo recalando que la deuda es insostenible especialmente si no hay crecimiento económico.

Sobre este Informe, Catalá ha argumentado que (2016):

De arranque, en el informe se insiste, una y otra vez, que la contracción económica de Puerto Rico no es un fenómeno de carácter cíclico, sino estructural. Más aún, se señala que la derogación de la Sección 936, aunque adversa a la promoción manufacturera, no ha sido el único factor negativo y que, quizás, otros factores tomados colectivamente han pesado más en la debacle económica que la eliminación de tal dispositivo fiscal. En una alusión de pasada al problema fiscal de Irlanda se aclara que este se originó en la crisis bancaria - en efecto, el gobierno de Irlanda transformó obligaciones privadas en deuda pública- y carece del historial de décadas que laстра al de Puerto Rico. (p.762)

En 2019, Catalá también señaló que la denominada "gran recesión" de Puerto Rico, en marzo del 2006, fue precedida por un prolongado período de estancamiento que inició en la década de 1970 y no pudo ser superado a pesar de la implementación de medidas como la Sección 936, las transferencias federales y el endeudamiento público. Añade que el lapso de paralización sucedió después de una fase de notable crecimiento industrial en las décadas de 1950 y 1960, y se caracterizó por incentivos fiscales, que, empero, no lograron mitigar los elevados índices de desempleo y dieron lugar a un flujo migratorio y a la remisión significativa de ganancias al extranjero.

Como ya sabemos, las medidas recomendadas o quedaron en el papel o fueron inefectivas y el colapso económico se tornó intervención directa del gobierno federal. Ante la imposibilidad de que la isla pudiese acogerse a la ley de quiebras y las recomendaciones de diversos informes, incluido el Informe de Krueger, Teja y Wolfe (2015), el presidente de Estados Unidos, Barack Obama, junto con el Congreso, tomaron la decisión en 2016 de crear una Junta de Supervisión Fiscal con amplios poderes para reorganizar y supervisar la economía de Puerto Rico (Trigo, 2018, pp. 4-5).

5.2 La manifestación del colonialismo: la Junta de Supervisión Fiscal

Las convulsiones económicas pueden propiciar medidas que socaven los logros democráticos y legales en las sociedades afectadas. Las respuestas a dichas crisis pueden manifestarse de diversas maneras, desde la implementación de políticas públicas y leyes que menoscaben los derechos previamente establecidos por diferentes sectores de la población, especialmente los más frágiles socialmente, hasta la delegación de decisiones colectivas cruciales a líderes no elegidos que suprimen la

voluntad democrática de los ciudadanos que eligen sus representantes para que dirijan las riendas del país.

El 28 de junio de 2015, *The New York Times*, publicó que Alejandro J. García Padilla, quien para ese tiempo fungía como gobernador de Puerto Rico, anunció la incapacidad del Gobierno para hacer frente a una deuda que ascendía aproximadamente a \$72.000 millones. En virtud de las declaraciones del entonces gobernador García Padilla y de la inexistencia de una vía para que la isla pudiese acogerse a la legislación de quiebra estadounidense, el 30 de junio de 2016 el Congreso de los Estados Unidos aprobó y el presidente Barack Obama firmó la *Puerto Rico Oversight, Management and Economic Stability Act*, comúnmente conocida como PROMESA por su acrónimo en inglés. Este marco legislativo, erigido como respuesta a la precaria situación financiera de Puerto Rico, fue responsable de la creación de la Junta de Supervisión y Administración Financiera (JSF), comúnmente conocida como la Junta de Control Fiscal (Sanzillo, 2022).

Desde su implementación, la mencionada legislación y la entidad inspectora subsiguiente han sido objeto de escrutinio y objeciones. Se han interpretado como instancias de un control colonial y han suscitado críticas en diversos sectores político-sociales. Es necesario recordar que el establecimiento de la Junta lo permite la Cláusula Territorial de la Constitución de los Estados Unidos que lee como sigue: “El Congreso tendrá Poder para disponer de y formular todas las Reglas y Reglamentos necesarios relacionados con el Territorio u otra propiedad que pertenezca a los Estados Unidos” (Const. De EE. UU., Art. IV, Sec 3, cl. 2). Dicho de otra manera, el Congreso puede ejercer sobre Puerto Rico facultades que no posee frente a estados

miembros de la unión. De acuerdo con María de los Ángeles Trigo (2018), “la Junta asume el poder, para todos los propósitos, sobre el gobierno de Puerto Rico, en lo que equivale a la suspensión de la Constitución de Puerto Rico [...] debido a que debe aprobar todas y cada una de las leyes que apruebe la Asamblea Legislativa antes de que entren en vigor” (Trigo, 2018, p. 33- 34). Un grupúsculo nombrado por un gobierno elegido sin ninguna participación del pueblo puertorriqueño constituido por ciudadanos estadounidenses ha pasado a ser quienes gobiernan el país.

La encomienda de la Junta es lograr reestablecer las finanzas de la isla para que ésta pueda volver a tener accesos a los mercados de capital, pagándole el dinero correspondiente a los bonistas acreedores. En palabras de Linda Colón (2023, p. 225): “mediante la misma se estableció una Junta de Control compuesta por siente oficiales no electos por el pueblo de Puerto Rico para que gestionaran el repago de la deuda y que Puerto Rico se reintegrara a los mercados financiero”. Y añade (Colón, 2023):

Entre sus poderes, se encuentra el control financiero del fondo general, de las agencias y de las leyes formuladas en el País. La Junta anunció su potestad para revisar y derogar legislación, convenios colectivos y otras políticas públicas que no fueran cónsonas con los planes fiscales aprobados por ella. En los pasados años, ha intervenido en todas las áreas de la vida de los puertorriqueños. Tanto el gobernador como los legisladores entablaron algunos casos en el tribunal federal intentando detener su injerencia, pero ello no tuvo éxito. (p. 225)

Es importante tener presente que al momento de constitución de la Junta el Congreso no había delineado ningún plan ni bosquejados modelos para el desarrollo económico del país quebrado. Catalá (2019) advierte que no hay nada de esto en la ley PROMESA (Catalá, 2019):

El norte de la Junta ha estado guiado por la orientación de austeridad y privatización del neoliberalismo, sin que por ello falten matizaciones provocadas por los huracanes y la pandemia, y las consecuentes transferencias de fondos federales de emergencias. El desarrollo como concepto no aparece ni si quiera en la ley PROMESA. Se dispuso, sin embargo, para la creación de un grupo de trabajo del Congreso sobre crecimiento económico. En efecto, tal grupo se creó y rindió su informe con fecha del 20 de diciembre de 2016 (*Congressional Task Force in Economic Growth in Puerto Rico, Report to the House and Senate*). Se circunscribe a una serie de recomendaciones sobre inclusión o tratamiento más equitativo en diversos programas federales. No luce como un plan de crecimiento y, definitivamente, no es un plan de desarrollo. Tal parece que, al menos tácticamente, se acepta el hecho de que sin las capacidades jurisdiccionales críticas o las herramientas políticas que presume el ejercicio de la soberanía no es pertinente referirse al desarrollo. (pp. 58-59)

Asimismo, es pertinente indicar que, en 2017, el Premio Nobel de Economía, Joseph E. Stiglitz, comentó en una conferencia auspiciada por el Centro para la Nueva Economía de Puerto Rico que PROMESA no se ocupaba del desarrollo y que a la larga esto podría desembocar en graves deficiencias estructurales en la economía insular.

La Junta de Control Fiscal está compuesta por siete personas: seis las elige el Congreso de EE. UU. y la séptima, el Presidente. Una vez nombrada, la JSF elaboró un plan fiscal en el que se implementaron de manera inmediata métricas centradas en medidas fiscales de austeridad y encarecimiento de los servicios vitales para la población. La Junta comenzó decretando incrementos en las tarifas de la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados y de la Autoridad de Energía Eléctrica. Asimismo, llevaron a cabo privatizaciones, como la de las Autoridades de Carreteras y Transportación, y eliminaron algunas agencias gubernamentales, entre las que se incluye el Banco Gubernamental de Fomento. La Tabla 28 nos deja ver los efectos de sus políticas sobre los empleos públicos en la isla.

Tabla 28 Merma en los puestos ocupados en el gobierno puertorriqueño. Años seleccionados.

Años	2017	2018	2021	2022
Puestos ocupados	146.631	136.310	117.243	114.725

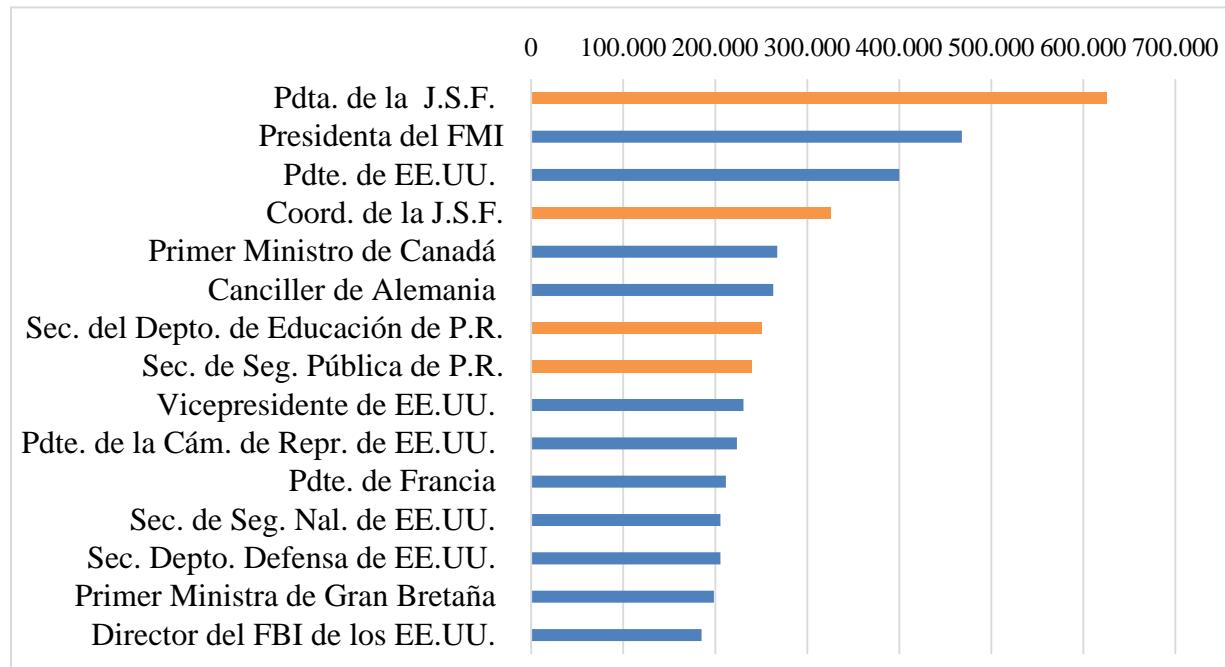
Fuente: Linda Colón (2023, p. 231)

Por otro lado, se trata de un organismo que pone en práctica restricciones al gasto público, pero se costea con los recursos económicos de la isla, esto es, los costos asociados con las operaciones de la Junta recaen directamente sobre la ciudadanía puertorriqueña e incluso superan el presupuesto legislativo del país. Además de constituirse en una carga para Puerto Rico hay que estar muy atentos a las repercusiones a largo plazo de las decisiones fiscales adoptadas por el organismo federal.

A modo de ilustración, como se evidencia en la Figura 37, resulta relevante subrayar que, durante la consolidación de la Junta de Supervisión Fiscal, dos de sus miembros, Natalia Jaresko y Noel Zamot, recibieron compensaciones por asesoramientos que superaban los emolumentos de destacadas personalidades a nivel internacional. Simultáneamente, en ese mismo período, la administración de Ricardo Roselló otorgó salarios a altos funcionarios, como la Secretaria de Educación, destituida posteriormente por corrupción, y el Secretario de Seguridad Pública, que excedían los \$200.000 anuales. Este fenómeno resulta discordante, especialmente en el contexto de un país inmerso en una situación de quiebra. No existe congruencia alguna cuando un organismo público implementa una política de austeridad para la

población, pero algunos de sus miembros no quedan sujetos a estas medidas (ver Figura 48).

Figura 48 Comparación de Salarios en dólares de 2017 (Anual): funcionarios Públicos de Puerto Rico y otros



Fuente: United States Office of Personnel Management; Oficina de la Junta de Supervisión Fiscal & Nuevo Día 4 de septiembre de 2017.

Es importante mencionar también que en la actualidad la información sobre los gastos que acarrea la existencia de la Junta no se encuentra accesible al público y que tanto periodistas como investigadores han tenido que recurrir a instancias judiciales para obtener dicha información. La Junta plenipotenciaria gasta fondos públicos de un país quebrado, pero no rinde cuenta de sus procesos financieros.

En 2018, a dos años de la creación de la Junta, los economistas y académicos Pablo Gluzmann, Martín Guzmán y Joseph E. Stiglitz llevaron a cabo un análisis sobre la deuda de Puerto Rico. A través de su investigación, estos expertos evidenciaron que el imperativo principal para la isla radicaba en implementar una reestructuración de la deuda que ofreciera un alivio sustancial. Resaltaron también que este procedimiento demandaba un detallado examen de la sostenibilidad de la deuda, basado en una robusta teoría económica respaldada por supuestos congruentes con la evidencia empírica. Para ellos, era esencial que el análisis se distinguiera por su transparencia metodológica.

Gluzmann, Guzmán y Stiglitz (2018) han argumentado que, según la literatura teórica, la reestructuración de la deuda es recomendada debido a que los canales a través de los cuales se realiza un incumplimiento están vinculados con pérdidas económicas, como el daño a la reputación y el costo de quedar excluido del comercio internacional. Sin embargo, también señalan que la literatura empírica indica que los costos asociados con estos mecanismos tradicionales no han sido significativos en décadas recientes. En cambio, los costos más considerables han estado relacionados con el impacto del incumplimiento en los bonistas locales. Por lo tanto, argumentan que negociar un cambio en la forma de pago de la deuda utilizando un conjunto de reglas insuficientes para abordar los problemas comunes suele resultar en demoras que a su vez afectan negativamente la producción (Gluzmann, Guzmán y Stiglitz, 2018, p. 1061).

La presencia de la Junta ha provocado inevitablemente un pulso entre ésta y el gobierno de la isla. Después de todo, la Junta opera como un gobierno por encima del gobierno local y aprueba cualquier medida que conlleve un gasto económico

presupuestario. A los miembros de la Junta, sumidos en el espíritu tecnocrático neoliberal, les importa cuadrar la caja sin importar sus efectos sociales inmediatos y a mediano y largo plazo. Hay que decir que en varias ocasiones las autoridades gubernamentales locales hicieron caso omiso a las sugerencias de la Junta, pero está inmediatamente Apela al brazo judicial y somete al contrincante. Así, después de un largo trayecto, forcejeos y una inversión de \$1.000 millones, la jueza federal Laura Taylor Swain (JSF, 2022) accedió a la restructuración de la deuda pública y se oficializó, como se mencionó anteriormente, en marzo 2022.

El gasto de los mil millones no pasó desapercibido y una organización sin fines de lucro e independiente, Espacios Abiertos, investigó el mismo. Esta institución buscaba crear y fortalecer mecanismos de participación cívica para que las personas en Puerto Rico tuvieran acceso a información pública como también a estudios y análisis económicos como, por ejemplo, la publicación en la que participó Joseph Stiglitz (2018). Espacios Abiertos publicó un Informe en el que se detallaban los gastos de la Junta y revelaron que, en un transcurso de siete años, ésta había gastado sobre los \$1.500 millones en servicios de asesoría y consultoría vinculados a la reestructuración de la deuda de Puerto Rico. La analista de Política Pública en Espacios Abiertos, Wilmarí de Jesús (2023), detalló en el informe que el monto representaba una significativa disparidad respecto a la estimación de \$370 millones realizada por el Congreso de Estados Unidos en 2016 para una década de gastos. El análisis integró datos provenientes de los informes anuales y mensuales de la Junta, las publicaciones del tribunal federal y los desembolsos registrados por el Oficial Examinador.

La Directora Ejecutiva de Espacios Abiertos, Cecille Blondet (2023) planteó en un comunicado difundido en su página oficial, durante el análisis que hicieron sobre la JSF:

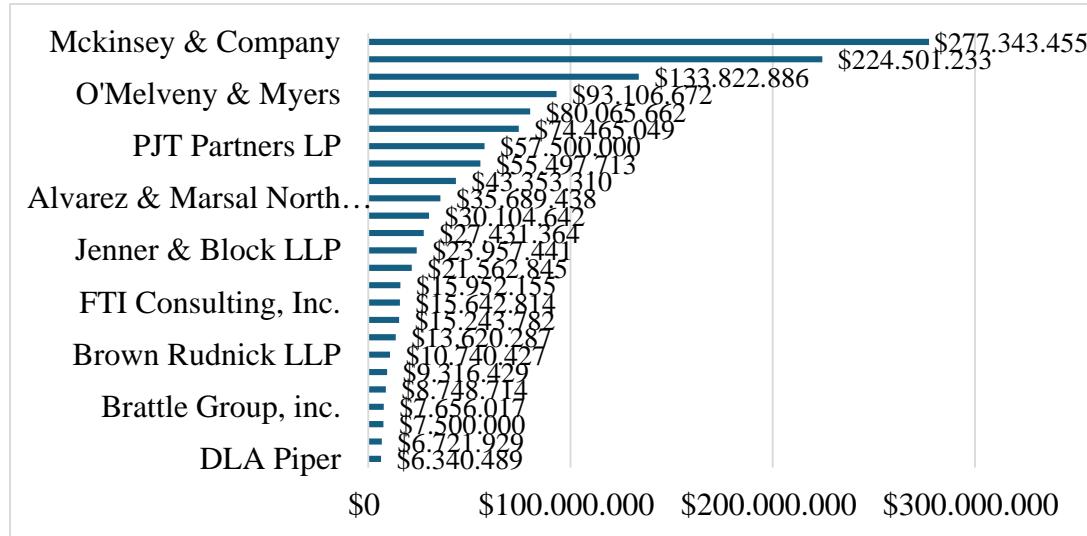
En momentos en los que la Junta se rehúsa a publicar los datos crudos que dieron base a los planes fiscales certificados por ésta, así como a los diversos acuerdos de ajustes de deuda aprobados, Espacios Abiertos hace acopio del gasto incurrido con cargo al bolsillo de los puertorriqueños. Unos 54 documentos y cientos de páginas de referencia a reportes, facturas de servicios prestados, contratos, facturas del Oficial Examinador y otros documentos develan lo que ha pagado el pueblo de Puerto Rico a los consultores y asesores de la Junta. (Espacios Abiertos, 23/8/2023)

En los pocos años que lleva la Junta, la socióloga Linda Colón (2023) señala que:

La JCF determinó los recortes que se llevaron a cabo al presupuesto a las diversas agencias, comenzando por la Universidad de Puerto Rico a la que le recortó el 45% de su presupuesto (500 millones). A los empleados públicos, se les eliminó su sistema de retiro y se le redujeron las pensiones, en muchos casos por debajo del nivel de pobreza. De igual modo, muchas agencias del gobierno han quedado inoperantes por la falta de recursos humanos y presupuesto. (p. 227)

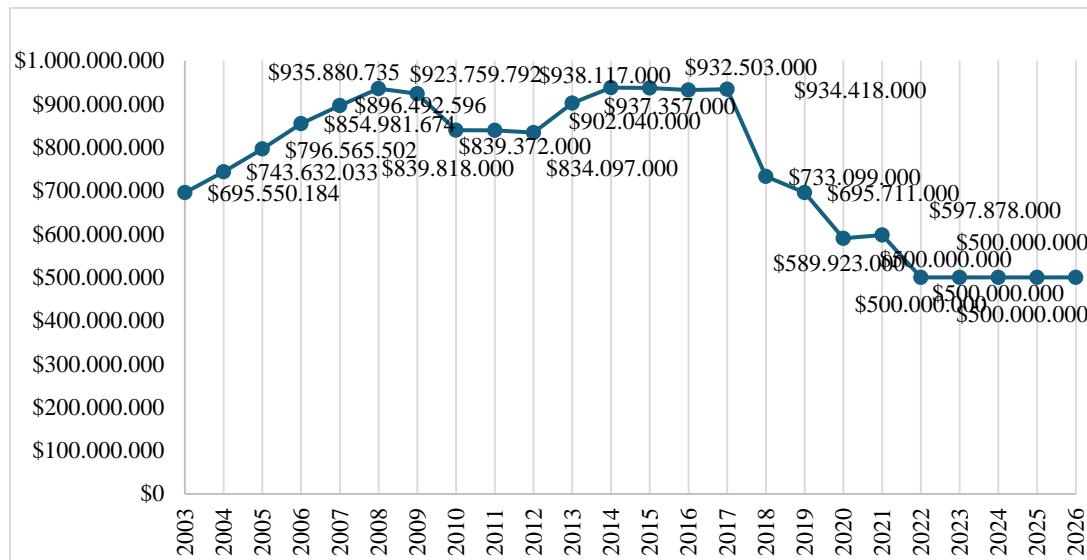
En un contexto de recortes presupuestarios a la Universidad de Puerto Rico, resulta desconcertado el marcado aumento en la contratación de servicios externos por parte de la Junta de Supervisión Fiscal. Esta contradictoria estrategia financiera pone de manifiesto una total desconexión entre las preferencias establecidas por la JSF y las necesidades apremiantes del sistema educativo puertorriqueño y de la ciudadanía puertorriqueña, lo que demuestra su incapacidad para gestionar los recursos de manera eficiente y responsable (ver Figuras 49 y 50).

Figura 49 Consultores por servicios prestados en el proceso de quiebra en Puerto Rico en millones



Fuente: Financial Oversight and Management Board, Annual Report, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022 y 2023; <https://oversightboard.pr.gov/documents/>, In re Fin. Oversight & Mgmt. Bd. for P.R., Case No. 17-3283; Espacios Abiertos, 2023, p. 11.

Figura 50 Presupuesto de la Universidad de Puerto Rico años seleccionados



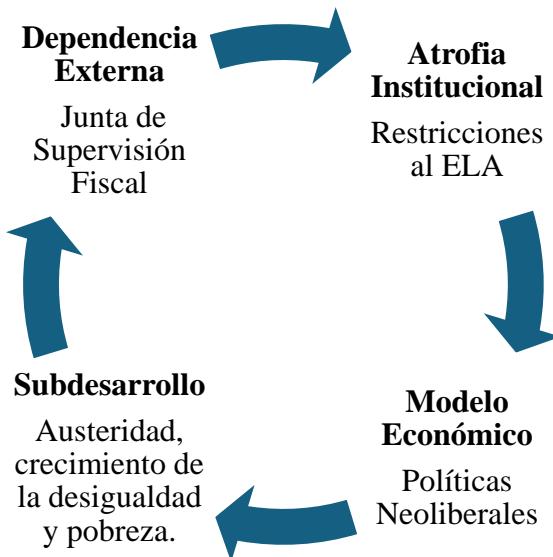
Fuente: Junta de Gobierno de la UPR, Certificación 141 2019-2020, Certificación 41 2022-2023 y Certificación 35 2023-2024.

A la situación de la Universidad de Puerto Rico debe sumársele, como veremos en el próximo apartado, el desmantelamiento del sistema de educación a través del cierre de escuelas justificado como ahorro de recursos y una medida frente al desplome demográfico. A pesar de la abundante evidencia que vincula la educación con el desarrollo económico, persiste una tendencia a desmantelar sistemas que contribuyen al crecimiento económico y mejoran los indicadores macroeconómicos. Esto es ejemplificado por la Teoría del Capital Humano, que subraya la importancia de la educación en la capacidad productiva y el progreso económico de las naciones. Economistas como Schultz (1959) y Becker (1964) destacaron que el crecimiento económico observado en Estados Unidos y Japón durante la primera mitad del siglo XX no se debía únicamente a los tradicionales factores de producción: tierra, trabajo y capital, y jugó un papel importante un cuarto factor, denominado capital humano, que incluye la capacidad productiva de los individuos, potenciada por diversos aspectos, especialmente la educación.

Podemos concluir retomando el dialelo puertorriqueño presentado en la introducción (ver Figura 51). El entramado de entidades gubernamentales en Puerto Rico se caracteriza por un círculo vicioso que, si bien presenta variaciones en cuanto al sujeto que implementa las acciones, no logra reconfigurar una estructura institucional capaz de sentar las bases para un desarrollo económico. A la Junta le interesan el capital financiero y los bonistas, y está fuera de su radar la creación de una red de instituciones que puedan articular el desarrollo económico de la isla. La dependencia externa que actualmente experimentan los puertorriqueños tiene hoy su fuente en una

Junta de Supervisión Fiscal desarticulada de las necesidades y realidades de la isla. Esta forma, a su vez, impone restricciones al gobierno del Estado Libre Asociado, limitando su capacidad de gobernanza. Esta situación exacerba las políticas neoliberales existentes, que a su vez eliminan cualquier posibilidad de desarrollo económico.

Figura 51 Dialelo dependiente puertorriqueños a través de la Junta de Supervisión Fiscal



Elaboración Propia

5.3 Educación, cierre de escuelas y pobreza en Puerto Rico

El sistema educativo es un contrafuerte fundamental para el desarrollo socioeconómico, tanto a nivel global como en Puerto Rico. La célebre frase de Víctor Hugo, "el que abre la puerta de una escuela, cierra una prisión", ilustra el poder transformador de la educación y su capacidad para prevenir problemas sociales (Rey

Hernández, 2024). Sin embargo, en Puerto Rico esta visión no parece haberse materializado plenamente, lo cual resulta aún más desconcertante si consideramos la historia del sistema educativo público. A pesar de sus altibajos y fluctuaciones políticas, dicho sistema ha sido un pilar fundamental de la inclusión social en la modernización del país, con un legado centenario de logros y transformaciones que marcaron el siglo XX. No obstante, el presente parece estar desconectado de esos cimientos, lo que genera preguntas sobre la coherencia entre el pasado histórico y la realidad actual. Aunque las administraciones insulares han destinado considerables recursos al sistema educativo, hoy parece que la educación es, más que una inversión, un gasto y, por lo tanto, no constituye una prioridad en la rearticulación económica de la isla. El pago de la deuda a los bonistas y los presupuestos balanceados amenazan con producir un futuro sin condiciones laborales y educativas adecuadas donde la población del país seguirá sobreviviendo gracias a las transferencias federales y la emigración.

En Puerto Rico, el Departamento de Educación es la agencia gubernamental con el mayor presupuesto asignado: aproximadamente 5 mil millones de dólares anuales, entre fondos del gobierno central y federales. A pesar de esta asignación, los resultados en términos de calidad educativa y desarrollo estudiantil no solo generan una profunda preocupación, sino que también suscitan serios cuestionamientos. Se estima que el costo anual por estudiante es aproximadamente de 7 a 9 mil dólares, mientras que el costo de mantener a un confinado en prisión es de unos 90 mil dólares (Rey Hernández, 2024). En comparación con las demás jurisdicciones estadounidenses, la isla es la que menos presupuesto destina por alumno, aunque si la comparamos con América Latina resulta la primera (CEPAL, 2023). En la isla, los

recursos destinados a educación no se traducen necesariamente en una mejora sustancial del rendimiento académico ni fomentan el desarrollo integral de los estudiantes. Aunque el gasto por escolar parece elevado, la falta de eficiencia en la gestión de los recursos plantea serias interrogantes sobre la efectividad del sistema educativo.

En la actualidad, el Departamento de Educación de Puerto Rico se encuentra en una situación crítica que está enmarcada en una drástica reducción en la cantidad de alumnos. Este fenómeno —impulsado por la emigración, la baja natalidad y el creciente abandono escolar— ha provocado el cierre de escuelas y la disminución del personal docente. Un ejemplo contundente de esta problemática es la caída en la matrícula. En 2004, el sistema contaba con 713.000 estudiantes, cifra que para 2024 se ha reducido a 276.413 (Departamento de Educación, 2024). Este descenso, aunado a las deficiencias estructurales que persisten, evidencia la necesidad urgente de reformular las políticas públicas y redistribuir los recursos. Si bien se han realizado inversiones, los resultados no reflejan el impacto positivo que se espera de una educación de calidad. Por lo tanto, es crucial replantear las estrategias y prioridades del sistema para garantizar un futuro más prometedor para los estudiantes y para el país.

El panorama se agrava con la deserción escolar, cuyas tasas fluctúan entre un 10% y un 23% en la escuela intermedia, y llegan a un 17% en los últimos años de secundaria, lo que configura un escenario preocupante para la juventud puertorriqueña (Rey Hernández, 2024). Esta situación no solo manifiesta las dificultades estructurales y sociales que enfrenta la educación, sino que también se ve intensificada por una campaña proveniente de diferentes sectores sociales y grupos privados que buscan

desacreditar y fragmentar el sistema educativo básico y universitario. Esta estrategia ha tenido ya buenos rendimiento en la aprobación pública del desmantelamiento de muchas agencias gubernamentales y la expulsión de sus empleados. En una cultura del resentimiento estrechamente relacionada con la crisis, sectores sociales altos, medio y bajos despliegan acusaciones contra la propia clase trabajadora puertorriqueña acusándola de inepta, indolente y, en el espacio educativo público, de ser una masa de disidentes antiestadounidenses. En Puerto Rico no son pocos los que parecen estar convencidos de que para asegurar la anexión de la isla a los Estados Unidos hay que destruir su educación pública. Esta tendencia, impulsada por grupos que han influido en las políticas públicas recientes, pone en riesgo la estabilidad y la calidad de la enseñanza, perpetuando un ciclo de desigualdad que amenaza el porvenir de las nuevas generaciones.

En su conferencia ofrecida en el Departamento de Economía de la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Mayagüez, el sociólogo Cesar Rey Hernández (2024) advertía que uno de los problemas que agobia al Departamento de Educación, además de trabajar en función de las exigencias de la administración política de turno, es que está subordinado a los parámetros y necesidades establecidos por el Congreso de los Estados Unidos, los cuales no necesariamente abordan las demandas del sistema educativo puertorriqueño. El sociólogo advierte que (Rey Hernández, 2020):

La historia de los fondos federales en Puerto Rico tiene múltiples dimensiones y ciertamente es uno de los aspectos medulares a la hora de repasar el futuro de los cambios en la gobernabilidad del sistema educativo. Esto inevitablemente tiene repercusiones a la hora de la formulación de políticas públicas [...] Una consecuencia fundamental de este componente del presupuesto es que el uso de estos fondos está condicionado a metas y objetivos establecidos por el Congreso de los Estados Unidos de Norteamérica, significando que pueden

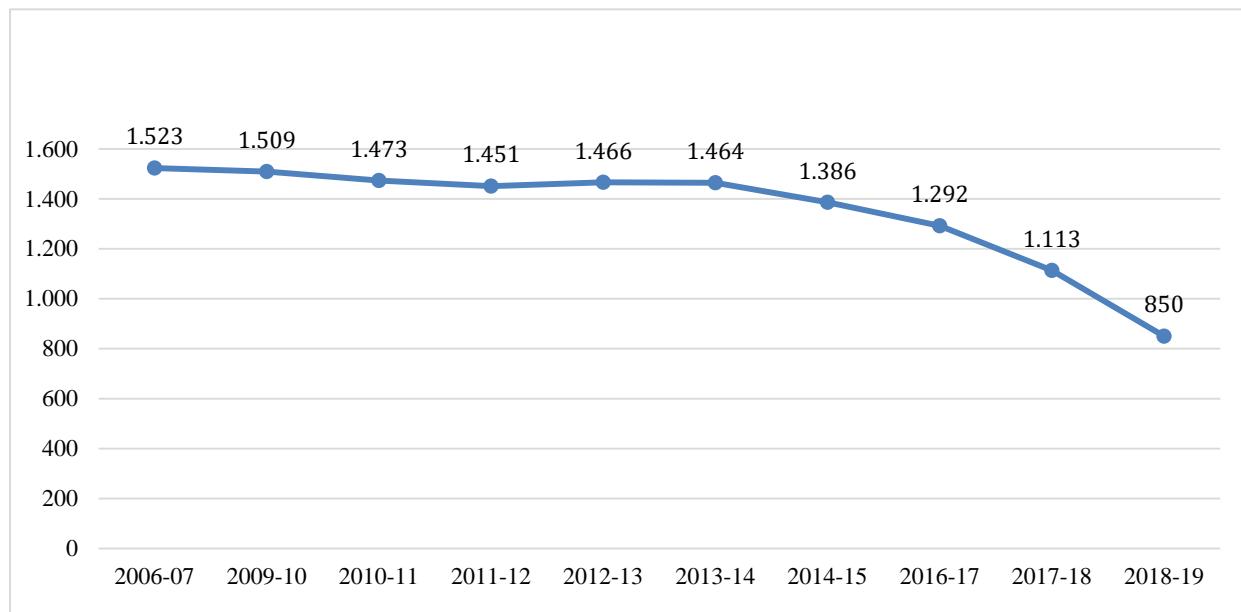
coincidir o no con los retos educativos a nivel nacional puertorriqueño. Las estrategias y retos incluyen, por lo tanto, el diseño imaginativo de objetivos que armonicen las guías de uso de fondos federales con las necesidades concretas del sistema educativo puertorriqueño. Más allá de los procesos de carácter constitucional y los poderes que se le otorgan a una agencia en determinado momento, existen unas consideraciones de base que podrían ser indicadores de por dónde andan las posibilidades de enmendar una estructura de la Rama Ejecutiva como el Departamento de Educación. (p.40)

En otras palabras, para Rey es fundamental alinear la utilización de los fondos federales con las realidades locales, pues esa relación resulta indispensable para optimizar el sistema educativo en Puerto Rico. Otro de los problemas señalados en la conferencia (Rey Hernández, 2024) es la falta de gobernanza. Por ejemplo, en un periodo de 6 años hubo 6 secretarios/as (ministros) de Educación⁶.

Si examinamos la evolución del Departamento de Educación a lo largo del presente siglo, un hecho contundente que se observa es la clausura de aproximadamente la mitad de las escuelas públicas en la isla desde 2007 (ver Figura 52). Más concretamente, en un período de 11 años, de 2009 a 2020, se procedió al cierre de 673 planteles, lo que representa el 44% del total de escuelas. Si bien esta tendencia también se manifiesta en los Estados Unidos, la situación en Puerto Rico, como se evidencia en la Tabla 29, se presenta con mayor dureza.

⁶ En el entramado político puertorriqueño, cada administración gubernamental entrante ejerce su prerrogativa de designar a individuos de su confianza en puestos clave dentro de las agencias públicas. Estos nombramientos, que usualmente recaen en figuras afines a la ideología partidista o que han contribuido a la campaña electoral, deben someterse a un proceso de escrutinio y confirmación por parte de la Cámara de Representantes y el Senado. Esta práctica, si bien responde a la lógica de consolidar una visión política particular, puede resultar en una falta de continuidad en las políticas públicas y en la implementación de modelos de gestión disímiles. En el ámbito educativo, esta dinámica se traduce en la adopción de nuevos estándares de evaluación y enfoques pedagógicos con cada cambio de gobierno, lo que puede generar incertidumbre y dificultar la construcción de un sistema educativo sólido y coherente a largo plazo. La introducción de pruebas estandarizadas como instrumento para medir el aprendizaje se convierte, en este contexto, en un reflejo de la filosofía educativa de cada administración y en un indicador de sus prioridades en materia de formación estudiantil.

Figura 52 Número de escuelas públicas en Puerto Rico, años seleccionados 2006-2016



Fuente: Directorio Comprensivo de Escuelas Públicas, Puerto Rico 2007 - 2019”, Portal de Interconexión de Datos Abiertos de Puerto Rico, 2018, 20 de enero de 2020, <https://data.pr.gov/en/widgets/gb92-58gc>

Tabla 29 Tasa de cierres de escuelas más altas en áreas metropolitanas

Ciudades estadounidense y territorios	Población en millones 2018	Estudiantes matriculados en miles 2018-2019	Números de cierres	Porcentaje de cierres en los distritos
Filadelfia	1.584	202.767	20 en 1 año (2013)	10%
Washington, DC	0.702	49.056	38 en 6 años (2008-2014)	25%
Chicago	2.705	361.314	200 en 16 años (2002-2018)	33%
Puerto Rico	3.195	300.000	673 en 11 años (2007-2018)	44%

Fuente: Informe Investigativo: Cierre de escuelas públicas en Puerto Rico, agosto 2020, p. 2.

Según Caraballo Cueto (2020), en un breve lapso de tres años Puerto Rico atravesó uno de los procesos más intensos de cierre de escuelas a nivel mundial. Esto

se debe a que, durante la administración de Ricardo Roselló y ya operando la Junta de Supervisión Fiscal, se implementó un plan de cierre que entre 2017 y 2019 impactó al 34% del total de las escuelas públicas de la isla. La premisa detrás de esta medida fue la creencia de que la consolidación no solo generaría ahorros económicos, sino que también elevaría el rendimiento académico. Sin embargo, la justificación inicial se basó en un análisis superficial, y no fue sino hasta 2020 que se examinaron a fondo las consecuencias positivas o negativas de estas decisiones. El cierre masivo de escuelas en un período tan corto, sin un análisis profundo previo de las consecuencias, sugiere una falta de planificación estratégica y una priorización de ahorros económicos a corto plazo por encima del bienestar a largo plazo del sistema educativo y del país. Esto indica una desconexión entre las políticas de gestión de fondos federales y las necesidades reales del sistema educativo como se mencionó previamente.

Además, la participación de la Junta de Supervisión Fiscal en el plan de cierre de escuelas apunta a la influencia de factores externos en las decisiones educativas, lo que levanta dudas sobre la autonomía del Departamento de Educación de Puerto Rico en la gestión de los fondos federales y la capacidad de respuesta a las necesidades locales.

Para examinar la relación entre la consolidación de escuelas y el rendimiento académico, Caraballo Cueto (2020) analizó los datos a nivel estudiantil recopilados entre 2017 y 2019. Sus resultados revelaron de manera concluyente que el cierre de estos planteles tuvo un impacto negativo en el desempeño académico de los alumnos que fueron desplazados. Este hallazgo se mantuvo firme, incluso después de emparejarlos en función de diversas características observables, como género, edad,

nivel de pobreza y logros académicos comparados en la escuela receptora. Desde que se hizo el estudio transcurrieron dos años de cierre bajo los efectos de la pandemia y los afectados aún exhibían efectos significativamente más bajos en comparación con sus contrapartes no afectadas por dichas medidas de clausura (Caraballo Cueto, 2020). El economista Caraballo Cueto, (2020) comenta:

Del año fiscal 2017 al año fiscal 2020 el gasto estatal en el funcionamiento de las escuelas disminuyó \$34.5 millones [...] Esto representa una disminución del 2.1%. Sin embargo, partidas como la del mantenimiento de las escuelas aumentó por \$311.7 millones en el mismo periodo [...] Hay un aspecto de proporcionalidad que merece atención. El cierre de escuelas aparenta ser desproporcionado de acuerdo con Hinojosa et al. (2019): de 2006 a 2017 se redujo la población de 5-19 años en un 31% mientras que se cerraron el 43% de las escuelas entre 2006 y 2018. Ambos autores señalan que el 65% de los cierres de escuela ocurrió en las zonas rurales. En esas áreas es donde la transportación pública está menos disponible. (p.1)

El análisis de Caraballo Cueto (2020) también revela que durante el proceso de cierre de escuelas no se realizaron consultas previas a los estudiantes y padres de las comunidades afectadas. Además, la selección del personal docente se basó en los arcaicos procedimientos del Departamento de Educación, en lugar de criterios basados en méritos profesionales. A pesar de que el 78% de los estudiantes del sistema público se encuentra por debajo del umbral de pobreza, los alumnos desplazados presentaban, en general, una mayor incidencia de *carencia material severa*. La pobreza no solo afecta el rendimiento académico, sino que también limita las opciones de los estudiantes para acceder a la educación, especialmente cuando las escuelas de sus comunidades son cerradas de manera arbitraria. La eliminación de escuela, sin precisar su importancia en el contexto social donde opera, además de afectar el acceso a la educación, profundiza las brechas de desigualdad social ya que en el caso de

Puerto Rico los estudiantes más vulnerables porque viven en situación de pobreza son los que se han visto más afectados con los cierres. Lejos de ser una medida neutral, la clausura de estos planteles exacerba las condiciones de pobreza de aquellas comunidades afectadas, limitando las oportunidades de desarrollo y movilidad social de sus habitantes.

En el contexto puertorriqueño es posible observar los peligros que advertía Martha C. Nussbaum (2011) cuando indicaba un problema de decadencia de valores debido al abandono de las humanidades y el énfasis en la acumulación de capital. El sistema educativo en la isla ha estado bajo presión, con menos enfoque en las artes, las ciencias sociales y las humanidades, mientras se priorizan áreas más comerciales o técnicas. Esto refleja un modelo que privilegia el crecimiento económico por encima de la formación integral del individuo y su constitución como ciudadano. Nussbaum nos advierte que el desarrollo económico sin una educación que promueva el pensamiento crítico, la ética y el compromiso ciudadano no garantiza un verdadero progreso democrático ni un fortalecimiento del tejido social.

Durante la segunda mitad del siglo XX y entrado ya el siglo XXI los puertorriqueños se han visto a sí mismo, como parte de un país desarrollado que ha superado la pobreza. El mito del “milagro económico puertorriqueño” articulado por la cultura política modernizadora del período muñocista había concluido que Puerto Rico era “lo mejor de dos mundos”, un híbrido socioeconómico y cultural donde las privaciones que asediaban a los otros pueblos caribeños y latinoamericanos habían quedado superadas. Calidad de vida, democracia y paz social distinguían a la isla de las repúblicas vecinas consumidas por la pobreza, las dictaduras y la violencia política

y social. Y no es que no existieran los críticos del “milagro económico” y de “la farsa del Estado Libre Asociado”, como lo definió uno de los principales letrados políticos del populismo muñocista, Vicente Geigel Polanco, pero se trataba más de intelectuales que pululaban en el espacio académico y no de una visión hegemónica en el espacio político-cultural del país. Ya el siglo XXI ha visto al mito derruirse y la dura realidad impuesta por el estancamiento económico, la emigración de familiares y amigos, la bancarrota y la Junta de Supervisión Fiscal son suficientes para obligarnos a pensar sin cortapisas ideológicas ingenuas la realidad presente y el futuro posible. La pobreza siempre ha estado aquí y ahora, ya hasta en los medios de comunicación se escuchan voces nombrándola abiertamente.

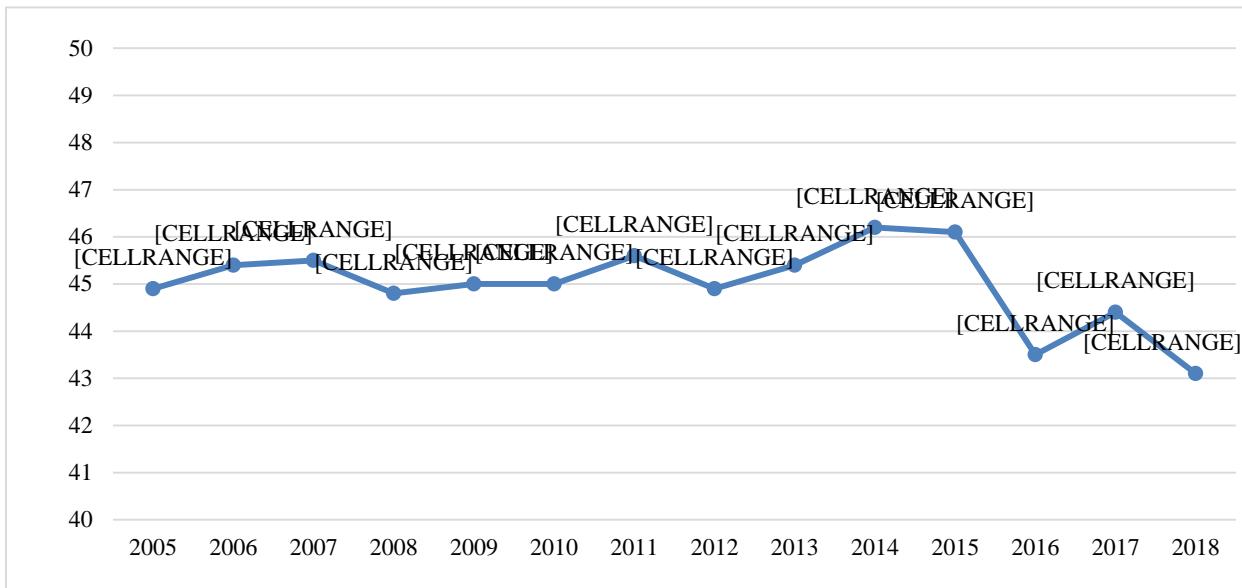
Hay que comenzar señalando que la pobreza en Puerto Rico es un problema complejo, que en la isla existen mecanismos que amortiguan su impacto, muchos de ellos provenientes de la metrópoli estadounidense, y que definirla exige contextualizar sus características en una determinada sociedad en una determinada época o coyuntura histórica. Pérez Calle (2019) nos recuerda:

Ciertamente, y sobre todo en los países que persiguen el modelo de Estado de Bienestar, la palabra «pobreza» está siendo paulatinamente alejada de la literatura de las ciencias sociales y también de las disposiciones legales de las distintas instituciones, para ser sustituida por otro tipo de expresiones asociadas a nuevos parámetros de estudio cuyo objeto principal siguen siendo las personas o grupos sociales en situación socioeconómica desfavorecida [...] los focos de preocupación actuales, a resultas de los indicadores económicos adecuados, muestran que verdaderamente los distintos organismos planificadores destinan sus esfuerzos a combatir la lacra. Sin embargo, no podemos dejar de apuntar que el amplio concepto de pobreza viene siendo relevado por otros, y desplegando a la vez un abanico de distintas expresiones para explicar lo que en realidad son ese tipo de situación: «vulnerabilidad», «riesgo de exclusión», «personas sin hogar», incluso nuevas expresiones como «sintechismo», «pobreza energética» ...; sin que apenas puedan encontrarse en la literatura expresiones como «pobreza», «miseria o «pauperismo». (p. 2)

Si bien con la incorporación de nuevos conceptos como "vulnerabilidad" y "exclusión social" en el discurso sobre la pobreza se ha diversificado y complejizado para atender el problema desde otros focos más allá de la economía, en Puerto Rico los parámetros para definir y medir la pobreza continúan siendo establecidos por el gobierno federal estadounidense. Esta realidad limita la capacidad de la isla para abordar el reto de la pobreza desde una perspectiva propia que tome en consideración las particularidades y necesidades específicas del contexto local. Esto quiere decir que, sin negar los esfuerzos y las nuevas perspectivas, el análisis de la pobreza exige una reflexión crítica sobre la pertinencia de los indicadores utilizados y la necesidad de desarrollar estrategias que atiendan las raíces estructurales de la desigualdad en la isla.

La Oficina del Censo de los Estados Unidos adopta una metodología específica que considera variables como el tamaño del hogar y el costo de vida para establecer los umbrales de pobreza. Estos umbrales son ajustados anualmente y son cruciales para determinar quiénes califican como pobres según estándares federales. Para 2023, el umbral para un hogar unipersonal fue de \$13.820 anuales, mientras que para un hogar de cuatro personas fue de \$26.250. Las personas que viven bajo estos umbrales se consideran en situación de pobreza. Cuando se observa la Figura 54, se evidencia que durante las últimas dos décadas la pobreza en la isla se ha mantenido fluctuando entre el 43% y el 46%. Un contraste alarmante se presenta al comparar estos datos con la Tabla 30, donde los indicadores de Puerto Rico superan significativamente a los de Estados Unidos.

Figura 53 Tasa de pobreza en Puerto Rico 2005-2018



Fuente: US Census Bureau, Puerto Rico Community Surveys 2005-2018

Tabla 30 Encuesta de la Comunidad 2015-2019

	Estados Unidos	Puerto Rico
Toda familia bajo el nivel de pobreza	9,5%	40,3%
Familias cuyo cabeza de hogar tiene hijos menores de 18 años y se encuentran por debajo del nivel de pobreza	15,1%	52,5%
Familias encabezadas por mujeres sin esposo presente y que se encuentran bajo el nivel de pobreza	26,5%	58,2%
Mujer como cabeza del hogar, sin esposo presente con hijos menores de 18 años bajo el nivel de pobreza	36,1%	70,4%
Toda persona bajo el nivel de pobreza	13,4%	44,1%
Fuerza laboral civil	63,0%	44,4%
Tasa de desempleo	5,3%	16,1%
Población de 25 años en adelante con menos de noveno grado de escolaridad	5,1%	15,3%
Población de 25 años en adelante con noveno a duodécimo grado de escolaridad, sin diploma	6,9%	8,2%
Población de 25 años en adelante con diploma de Bachillerato	32,1%	25,9%
Hogares con ingresos menores a \$10.000	6,0%	27,1%
Hogares con ingresos de \$10.000 a \$14.999	4,3%	11,8%
Hogares con ingresos de \$15.000 a \$24.000	8,9%	18,3%
Hogares con ingresos de \$25.000 a \$34.000	8,9%	12,2%
Hogares con ingresos de \$35.000 a \$49.000	12,3%	11,9%
Hogares con ingresos de \$100.000 a \$149.000	15,1%	2,8%
Hogares con ingresos de \$150.000 a \$199.000	6,8%	0,9%
Hogares con ingresos \$200.000 en adelante	7,7%	0,9%
Ingreso familiar medio (dólares)	\$77.263	\$24.979
Ingreso mediano del hogar (dólares)	\$62.843	\$20.539
Índice de Gini	0,4823	0,5486

Fuente: US Census Bureau, Puerto Rico Community Surveys; Colón Reyes, 2023, p. 264

Tomando como referencia la renta en Puerto Rico, la mediana de ingresos en los hogares en el territorio insular experimentó un crecimiento de \$19.370 en 2010 a \$24.112 en 2022 (IEPR, 2022), diferenciándose considerablemente de la mediana nacional de los Estados Unidos, la cual era de \$62.842 en 2022. A pesar de este modesto aumento, la pobreza en la Isla permanece arraigada, pues según los datos del Censo 2020 más de 1,4 millones de personas viven bajo el umbral de pobreza, lo que representa un 43,4% de la población del país.

Colón Reyes (2023) señala que "en términos porcentuales, más de la mitad de la población en 37 municipios de Puerto Rico vive en pobreza" (Colón, 2023, p. 277). Esta tasa de pobreza es significativamente más alta que la tasa nacional de Estados Unidos, la cual es del 11.8%. De hecho, Puerto Rico registra la tasa más elevada de todas las jurisdicciones estadounidenses. Al examinar la Tabla 31, también se observa como las mujeres son más propensas a estar en los niveles de pobreza. Esta disparidad de género se ve exacerbada por factores como la discriminación salarial, las oportunidades laborales limitadas y las responsabilidades de cuidado no remuneradas. El informe *Situación y Aspiraciones de las Mujeres en Puerto Rico* de United Way (2019) destaca que, aunque las mujeres constituyen casi la mitad de la fuerza laboral, la mayoría enfrenta condiciones económicas adversas, con un 44.4% viviendo por debajo del umbral de pobreza en 2021. Este panorama subraya la importancia de implementar políticas que no solo aborden la pobreza de manera general, sino que también consideren las necesidades específicas de los grupos más vulnerables.

Tabla 31 Nivel de pobreza por género y municipio para 2016 al 2020.

Municipios con los porcentajes más altos de la población por debajo del nivel de pobreza						
	Puerto Rico	Guánica	Adjuntas	Lajas	Arroyo	Maricao
Población total	Puerto Rico 43,4%	Guánica 66,2%	Adjuntas 64,8%	Lajas 61,4%	Arroyo 60,1%	Maricao 58,1%
Hombres	Puerto Rico 41,4%	Guánica 66,6%	Adjuntas 61,1%	Arroyo 58,8%	Lajas 58,3%	Jayuya 56,6%
Mujeres	Puerto Rico 45,2%	Adjuntas 68,4%	Guánica 65,8%	Lajas 64,3%	Maricao 61,7%	Arroyo 61,2%
Municipios con los porcentajes más bajos de la población por debajo del nivel de pobreza						
	Puerto Rico	Guaynabo	Trujillo Alto	Gurabo	Carolina	Culebra
Población total	Puerto Rico 43,4%	Guaynabo 25,3%	Trujillo Alto 29,3%	Gurabo 29,8%	Carolina 30,5%	Culebra 31,0%
Hombre	Puerto Rico 41,4%	Guaynabo 24,2	Culebra 24,5%	Trujillo Alto 26,3%	Carolina 27,0%	Gurabo 27,9%
Mujeres	Puerto Rico 45,2%	Guaynabo 26,3%	Gurabo 31,6%	Trujillo Alto 31,9%	Toa Alta 32,9%	Carolina 33,4%

Fuente: Censo federal, Encuesta sobre la Comunidad de Puerto Rico 2016-2020;

Instituto de Estadística de Puerto Rico, Resumen Económico de Puerto Rico 2022.

También es importante tener presente los efectos de la pobreza sobre la niñez y la juventud. Por ejemplo, para el período comprendido entre los años 2016 y 2020, el Informe de United Way (2019) indica que el 56,5% de la población menor de 18 años reside por debajo del umbral de pobreza, destacando que municipio de Vieques, todos los niños menores de 5 años se encuentran en situación de pobreza, alcanzando el 100% de esta población. Según el Instituto de Desarrollo de la Juventud, en julio de

2023, aproximadamente el 55% de la población infantil y juvenil de Puerto Rico estaban dentro de los umbrales de pobreza. En 2018, se publicó por primera vez un análisis completo sobre el Índice de Desarrollo Humano y el mismo no se ha vuelto a llevar a cabo. El exdirector ejecutivo del Instituto de Estadísticas de Puerto Rico, Mario Marazzi (2018), tomando datos hasta el 2016, pone de relieve, que no solamente la isla es de los territorios más empobrecidos de los Estados Unidos, sino también como uno de los más desiguales a nivel mundial. Puerto Rico se sitúa en una posición relativamente alta a nivel global, sin embargo, su distribución de ingresos es una de las más desiguales. El problema de la pobreza en Puerto Rico evidencia que cualquier intento de abordarlo requiere una visión integral que coordine las condiciones económicas de la población infantil a nivel municipal y regional.

En Puerto Rico, la pobreza presenta retos singulares y complicados. Para el 2023, el 56% de los niños y niñas vivían bajo el umbral de pobreza, lo que indica que una significativa proporción de la juventud enfrenta severas limitaciones económicas. Además, la distribución de la riqueza revela una desigualdad pronunciada: el 1% más acaudalado posee más del 30% de la riqueza total, mientras que la mitad más pobre apenas maneja el 2.5% de esta (Colón Reyes, 2023, p. 283). Tal disparidad crea obstáculos considerables para quienes viven en pobreza, dificultando el acceso a empleos dignos, educación de calidad y servicios de salud accesibles. Los frecuentes y devastadores huracanes agravan aún más estas condiciones, erosionando la infraestructura y limitando las oportunidades de progreso económico.

5.4 Reforma Laboral de 2017

Aparte de la restructuración en 2022, después de 5 años de existencia de la Junta, para los bonistas la economía de la Isla seguía detenida. Las metas a largo plazo de PROMESA, aún para el 2021 estaban estancadas y todavía el acceso al mercado de capitales y los supuestos presupuesto balanceado estaban fuera de la lupa. Poco a poco, la Junta iba revelándose en sus acciones y puso en su mira impactar el ambiente laboral. La Ley 4-2017, también titulada “Ley de Transformación y Flexibilidad Laboral”, fue ratificada y rubricada por Ricardo Roselló el 26 de enero de 2017, cuando apenas llevaba semanas de asumir la gobernación. Aunque la Ley decía establecer una cierta elasticidad que favorecía a las personas empleadas, en realidad la medida conllevaba ventajas unilaterales para el empleador (Márquez Lebrón, 2023).

Algunos puntos medulares de la Ley fueron:

1. Periodo probatorio: para nuevos empleados se extendió de 3 a 9 meses, y para puestos ejecutivos 12 meses.
2. Según la Ley 180 del 27 de julio de 1998, para tener derecho a vacaciones, los empleados deben trabajar 130 horas o más al mes, con un promedio de 32.5 horas a la semana. Durante el primer año, acumulan medio día de vacaciones en 30 días, para un total de seis días al año.
3. Licencia por enfermedad: Se demanda trabajar 130 horas o más al mes (32.5 horas promedio semanal) para tener derecho a licencia por enfermedad. Se acumulan hasta 12 días de enfermedad al año.
4. Bono de Navidad: Según la Ley 148 (1969) enmendada, anteriormente se necesitaban acumular 700 horas de trabajo entre octubre del año actual y

septiembre del próximo año para recibir el bono de Navidad (equivalente al 6% del salario hasta \$600). En la actualidad se requiere trabajar 1,350 horas para obtener un bono equivalente al 2% del salario hasta \$600.

5. Despido Injustificado: La Ley 80 del 30 de mayo de 1976, enmendada, mantiene la disposición sobre el despido injustificado. El empleador debe indemnizar al empleado despedido sin justa causa, pero se limita la indemnización al equivalente de nueve meses de salario. Además, la persona debe demostrar la injusticia del despido, ya que anteriormente se consideraba injustificado por defecto.
6. Ley de Cierre: De acuerdo con la legislación, el comercio estará abierto 363 días al año, exceptuando el Viernes Santo y el Domingo de Pascua.
7. Contrato de empleo: Antes de la Ley 4-2017, no existía una regulación específica para los contratos de empleo. Sin embargo, con las modificaciones, el contrato de empleo ahora seguía formalidades estándar, y requería el consentimiento mutuo entre las partes.

En una conferencia llevada a cabo en la Universidad de Puerto Rico en Arecibo el 28 de septiembre de 2023, titulada *Legislando en tiempos de la Junta: Reforma Laboral*, el legislador por el Partido Independentista Puertorriqueño, Denis Márquez Lebrón, comentó que la evaluación del impacto de la Reforma Laboral suscitaba diversas perspectivas y que estas fluctuaban a partir de los intereses particulares. De manera general, se advertía una corriente de opinión que sostenía que dicha Reforma comprometía la seguridad laboral, la calidad del empleo, la motivación y la satisfacción laboral. Estos efectos adversos afectaban especialmente a un sector trabajador que, a

tenor de la naturaleza de sus servicios, no recibía una compensación equitativa. En este sentido, se constataba que la clase media trabajadora había experimentado los impactos negativos de dicha reforma.

En contraposición, la administración gubernamental del Partido Nuevo Progresista intentó en el 2020 revocar la legislación y volver a establecer los antiguos beneficios (Oficina de Servicios Legislativos, 2022). La enmienda era el Proyecto de la Cámara 1651 (P de la C 1651) y fue aprobada por la Asamblea Legislativa y firmada por Pedro Pierluisi, gobernador de la isla por el mismo Partido Nuevo Progresista de Ricardo Rosello, que fue quien había aprobado la ley. La enmienda abordó diversos aspectos de las leyes laborales e intento restituir y ampliar los derechos aplicables al sector privado. Entre las modificaciones propuestas se incluían la reducción del periodo probatorio, la reinstauración de protecciones contra el despido injustificado, la revisión de la fórmula para calcular la acumulación de licencias por vacaciones y enfermedad, y extender estos beneficios a los empleados a tiempo parcial. Asimismo, buscaba reponer el periodo prescriptivo para la reclamación de beneficios derivados de un contrato de empleo y abarcaba otros objetivos concomitantes.

No obstante, en septiembre de 2022, la Junta de Supervisión Fiscal presentó una demanda para anular la nueva Reforma Laboral que había entrado en vigor el 20 de julio del 2022. A raíz de esta situación, la jueza Laura Taylor Swain, del Tribunal de Distrito de los Estados Unidos para Puerto Rico, invalidó en marzo 2023 la Ley de Reforma Laboral (Ley 41-2022). En la decisión judicial, la magistrada censura al Gobierno por no presentar una evaluación formal del impacto financiero de la nueva legislación, abordando comprehensivamente su incidencia en los ingresos y gastos a lo

largo de la totalidad del período contemplado por el plan fiscal. Esta inadvertencia se destacó en virtud de su contraposición con los resultados emanados del análisis económico efectuado por la Junta (Triest, 2022, pp. 2-3), el cual detallaba las consecuencias adversas derivadas de la ley para el mercado laboral y la economía de Puerto Rico. Entre los planteamientos y proyecciones se destacaban una disminución de oportunidades laborales, un incremento en la emigración, una contracción del crecimiento económico y una merma en los ingresos fiscales (Triest, 2022, p. 4). La Junta ponderaba que la promulgación de normativas sin un adecuado cotejo de sus repercusiones económicas había sido una de las causas de la crisis fiscal de Puerto Rico que había desembocado en su eventual insolvencia.

Sin embargo, un estudio reciente impugna la tesis presentada por la Junta. Se trata de la investigación de la economista estadounidense Teresa Ghilarducci que fue incorporada de manera integral en el Informe 2024-028, publicado por la Oficina de Presupuesto de la Asamblea Legislativa (OPAL) en 2023. Ghilarducci es conocida por ser profesora de Economía en *The New School for Social Research* y trabajar con la reestructuración de los planes de jubilación privados en Estados Unidos, que tuvieron lugar durante la crisis financiera de 2008, y por ser integrante honorario de la Comisión Bipartita sobre Seguridad Social y Ahorro Personal del Centro de Política Bipartidista.

Dentro de las fuentes principales del Informe (OPAL, 2023), la economista utilizó los organismos gubernamentales de Puerto Rico y Estados Unidos y sostuvo que, a pesar de la idea de que las regulaciones laborales tienen un impacto negativo en el mercado laboral, especialmente durante la década de 1980, existe escasa evidencia empírica que respalte esa teoría. En principio, las leyes laborales podrían aumentar los

costos laborales y generar una disminución en la demanda. No obstante, también podrían tener efectos positivos al contrarrestar los impactos negativos sobre salarios y empleo derivados del poder de mercado unilateral del empleador. Esto se lograría al presentar a las empresas una oferta laboral elástica, similar a la que enfrentan las empresas competitivas, en contraposición a una oferta inelástica, como podría ser el caso de la mano de obra femenina en Puerto Rico, afectada por responsabilidades de cuidado familiar.

Ghilarducci sugiere que la regulación de la legislación laboral, especialmente cuando fomenta la cooperación y la participación en el sector laboral formal, puede contribuir a la creación de un entorno que recompense a las empresas comprometidas a largo plazo con sus empleados, lo que facilitaría la retención y capacitación de los trabajadores. En la página 14 del Informe, destaca que la literatura científica ha demostrado que un incremento en los costos de despido por parte de los empleadores puede inducir a prácticas empresariales más cautelosas, caracterizadas por menor endeudamiento y una mitigación de las fluctuaciones del empleo a lo largo del ciclo económico. Este enfoque también conlleva una mayor inversión en el desarrollo de habilidades y productividad de los trabajadores. Además, explica que las regulaciones que estabilizan las condiciones laborales mediante la consolidación de días festivos, junto con políticas de licencia por enfermedad y vacaciones, no solo promueven la productividad, sino que no están directamente asociadas al desempleo, lo cual facilita una mayor participación en la fuerza laboral.

El informe enfatiza que:

La economista Ghilarducci expone, en una larga tradición investigativa que incluye recientes publicaciones, que las instituciones, las leyes y las

regulaciones dan forma a los resultados económicos y sociales de una forma más compleja que la sugerida por los modelos viejos (Buchanan, J., Chai, D, & Deakin, S. 2014). Agrega que, al mejorar modestamente la seguridad del empleo Puerto Rico puede mejorar y estabilizar el empleo formal. (OPAL, 2023, p. 15)

La Dra. Guilarducci no concuerda con el Dr. Triest. Toda vez que el Dr. Triest fundamenta sus planteamientos en artículos académico-anacrónicos o no relevantes que incluso en instancias conducen a conclusiones opuestas a las vertidas en el informe del mismo. (OPAL, 2023, p. 16)

Cabe subrayar que hasta la fecha del 14 de noviembre de 2023 lo único que había expresado la Junta sobre el estudio y el proyecto para enmendar la Ley de la Asamblea Legislativa es:

[...]que frene la aprobación del Proyecto de la Cámara 1651 que devolvería a la clase trabajadora del sector privado una serie de derechos que perdió con la aprobación de la Ley de Transformación y Flexibilidad Laboral, y advirtió que, de no ser así, tomará nuevamente las acciones necesarias para evitar su implementación. (*Nuevo Día*, 14/11/2023)

Mientras la disputa sobre enmendar la Reforma Laboral de 2017 se resuelve, se debe recordar que en los últimos años se ha evidenciado un incremento notable en la cantidad de publicaciones e investigaciones que han resaltado las repercusiones adversas de la inseguridad laboral en el bienestar y la salud de los empleados. Los resultados de estos análisis se han enfocado de manera minuciosa en examinar cómo un entorno laboral favorable, combinado con la disminución de la incertidumbre laboral, ejerce una influencia positiva y sustancial en la motivación y rendimiento de los empleados. Algunos ejemplos de estos artículos académicos son: Bakker, Hakanen, Demerouti y Xanthopoulou (2007), Alex Edmans (2012); Abeykoon, A. M. R. K., & Perera, A. H. U. (2019) y Stankeviciute, Staniskiene y Ramanaoskaite (2021).

No obstante, en la Junta y el Gobierno de Puerto Rico sigue incólume las prácticas neoliberales que consideran que el mercado laboral resolverá por si mismo la precariedad laboral y la baja calidad de vida para los trabajadores creadas por ellos mediante legislación. Esta situación ha llevado a muchos puertorriqueños a emigrar hacia los Estados Unidos en busca de mejores oportunidades. Las fluctuaciones en el mercado laboral puertorriqueño que están relacionadas con la baja tasa de participación, el desempleo, la emigración y, más recientemente, los “*junk Works*” y empleos a tiempo parcial sin derecho a permanencia y beneficios marginales siempre han operado como expresiones propias de economías enclaves incapaces de funcionar como motores para el desarrollo económico del país.

Tal como hemos venido analizando, Puerto Rico enfrenta una realidad socioeconómica compleja caracterizada por la dependencia de fondos federales, emigración masiva en búsqueda de oportunidades laborales, fragilidad institucional y la replicación de modelos de desarrollo inefficientes, fundamentado en el paradigma de enclave. La urgencia de explorar soluciones adaptadas a esa realidad socioeconómica exige una exhaustiva revisión de políticas y estrategias destinadas a fomentar un crecimiento autónomo y sostenible. Solo así será posible disminuir la vulnerabilidad puertorriqueña frente a los desafíos del presente y el futuro. Como muestra la evidencia, las soluciones implementadas para aliviar de forma inmediata los síntomas socioeconómicos son recogidas en el panteón del siglo pasado donde nació, brilló y murió como desarrollo económico el modelo de enclave por inversión directa externa.

En 2010, el historiador Ángel Collado Schwarz compiló en un volumen diversos programas radiales que abordaban el análisis de las actividades económicas de seis

naciones análogas a Puerto Rico en términos de población o de magnitud. Estos programas, que consisten en diálogos con expertos economistas, exploran cómo estas naciones han gestionado exitosamente sus independencias aplicando políticas fiscales eficientes que han culminado en éxitos importantes en el ámbito económico. Uno de los casos paradigmáticos mencionados es el de Singapur. Según relata Collado Schwarz (2010, p. 49), durante su visita a ese país tuvo la oportunidad de interactuar con académicos de su Universidad del país y se sorprendió al recibir explicaciones detalladas por parte del sector académico sobre cómo Singapur había utilizado a Puerto Rico "como modelo económico en los momentos en que establecieron y lanzaron su nueva economía" (p. 49). Aunque a primera vista podría parecer un suceso fortuito, es relevante destacar que la revista: *The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences* en el 1953 le dedica un número monográfico titulado "*Puerto Rico: A Study in Democratic Development*" (Hansen y Wells, 1953) —donde participaron figuras como John Kenneth Galbraith y Rubert Emerson— porque el caso de la isla se estaba observando como un modelo de desarrollo a estudiar. A pesar de ello, huelga señalar que, mientras Singapur en el siglo XXI se encuentra entre las mejores economías a nivel mundial (Banco Mundial, 2020), Puerto Rico ha caído entre las peores (*The Economist*, 11/29/2018).

El Estado asiático adoptó, como componente fundamental de su estrategia de desarrollo económico y crecimiento, el modelo de industrialización por invitación, una aproximación análoga a la implementada por Puerto Rico. No obstante, cabe destacar que, a diferencia de la mera replicación del paradigma, Singapur procedió a diversificarlo. A pesar de sus limitados recursos naturales, el país oriental experimentó

una notoria transformación económica, la cual fue posible gracias a la inversión sostenida en el desarrollo del capital humano (Gopinathan, 2011, p. 66-67; Bautista, Gopinathan, Wong, 2015, p. 312). Esta evolución le permitió destacarse a nivel mundial, no solo por sus logros económicos, sino también por su encomiable compromiso con la educación, como lo demuestran diversos indicadores, tales como las destacadas puntuaciones alcanzadas por sus estudiantes en evaluaciones internacionales, las tasas de graduación y el significativo porcentaje de alumnos que optan por cursar estudios de educación superior (Schwab, K., & Sala-i-Martín, 2014, pp. 12 y 21).

De la comparación de estas dos dinámicas surgen las siguientes preguntas de investigación sobre la deriva de Puerto Rico. En lo que va del siglo XXI, ¿cuáles son las causas de que la isla este entre los países con mayores niveles de desigualdad? ¿Qué le sucedió al territorio insular que se distanció del proyecto desarrollo económico que tuvo en la década del 1940? ¿Por qué Singapur sobresale a nivel mundial, mientras Puerto Rico se enlista entre las peores? En la próxima sección desarrollaremos un modelo que nos permita estimar cuál habría sido el efecto económico del proceso de industrializador puertorriqueño si no se hubiese sostenido en una absurda exoneración tributaria, de la inversión de capital estadounidense como modelo de enclave, respaldada bajo la Sección 936.

5.5 El caso puertorriqueño

Puerto Rico se erige como un enigma *sui géneris*. Su estatus político, caracterizado por una relación colonial con los Estados Unidos, lo catapultó como un caso único en el panorama internacional bajo el nombre de Estado Libre Asociado.

Esta singularidad nace de la cláusula territorial que establece que la isla "*pertenece a, pero no es parte de los Estados Unidos*", (Sección 9 (3) de la Ley Jones-Shafroth, 1917), generando las consecuencias tangibles que hemos venido analizando en los capítulos anteriores. Categorizar a Puerto Rico en las clasificaciones internacionales es problemático y hay que anadir que su condición particular limitando la disponibilidad de estadísticas completas, lo que dificulta las comparaciones detalladas con otros países.

La complejidad de la realidad colonial puertorriqueña que dificulta ciertas observaciones teóricas y prácticas también plantea desafíos, en lo que tiene que ver con la implementación de políticas públicas efectivas y el diseño de estrategias de progreso, que crean una barrera para el desarrollo socioeconómico y limitan la capacidad de acción del gobierno. Muchas de estas restricciones reales han exacerbado la dependencia económica y contribuido a la consolidación de la *dependencia de senda*. Parte de este sometimiento se ha manifestado en la creación de modelos de enclave con exenciones tributarias, así como en el aumento de políticas de dependencia y endeudamiento.

En la historia económica puertorriqueña, algunos de los más importantes especialistas en la materia han coincidido en señalar que el agotamiento económico del proyecto industrializador se manifestó justo en la década que es implementada la Sección 936. Empero, esta apreciación tropieza con los juicios provenientes de algunos investigadores y los promotores políticos principales de Manos a la Obra organizados dentro del Partido Popular Democrático, organización que entre 1940 y 1976 solo había perdido una elección para el período 1969-1972. Para estos obstinados en los elogios a la dependencia, la Sección 936 era el fundamento jurídico federal que había hecho

posible los años de gloria de la economía puertorriqueña. Claro está, como venimos analizando, la crisis y la bancarrota han dejado a la modernización en harapos y convertido a sus apologetas nostálgicos en portavoces de un recetario obsoleto, ajeno a los intereses del capital estadounidense y de Washington (César Ayala, 2008; Irizarry Mora, 2011; Catalá, 2016; Dietz, 2018).

Miremos en la punta de lanza de la Sección 936, que son los privilegios contributivos como incentivo para los inversionistas estadounidenses, y hagámonos una pregunta trascendental para nuestra investigación porque no cuestionan la posible incorporación de capital estadounidense a la economía de la isla, sino el modelo de enclave y las políticas de privilegios contributivos que provocaron una fuga de capital que debilitó la acumulación y la reinversión económica provocando un crecimiento sin desarrollo. ¿Cómo habría sido afectada la implementación de la Sección 936 si no se hubiera producido mediante la exoneración tributaria de la inversión de capital estadounidense? ¿Qué potencialidades hubiese tenido el proyecto industrializador bajo la Sección 936 si esta se hubiese fundamentado en otros parámetros contributivos a la ganancia del capital?

Una cosa es seguro. No existe una respuesta única a la pregunta de la efectividad de las medidas de política pública en la generación de demanda porque dependerá del contexto específico de cada país o región. Considerando este punto, dentro de la literatura, se encuentra la alternativa metodológica de los Modelos de Diferencias en Diferencias (*diff in diff*). No obstante, aunque esta herramienta emplea un diseño cuasi-experimental con dos grupos: uno de tratamiento que recibe la intervención, política o tratamiento, y otro de control que no la recibe, comparando los

cambios en la variable de interés entre ambos grupos antes y después de la implementación de la intervención la evolución es muy diferente entre las otras unidades, tanto antes como después (Callaway, & Sant'Anna, 2021; Goodman-Bacon, 2021) Por esta razón, la metodología de análisis económico seleccionada incorpora una variante trasformadora del método de diferencias en diferencias, reconocido por su eficacia en la evaluación de impactos. Este enfoque, denominado método de control sintético, fue propuesto y desarrollado por el economista Alberto Abadie y presentado en diversos estudios como Abadie y Gardeazabal (2003), Abadie, Diamond y Hainmueller (2010) y Abadie, Diamond y Hainmueller (2013).

El método de control sintético se destaca por su capacidad para construir un contrafactual sintético a partir de unidades de control. Este contrafactual simula el escenario hipotético de la unidad tratada de no haber recibido la intervención, permitiendo una estimación más precisa del efecto causal que se utiliza para evaluar el efecto de una intervención en estudios de casos comparativos (Abadie, A., Diamond, A., and Hainmueller, J., 2010). Algunas de las ventajas son: mayor precisión en la estimación del efecto causal, menor sensibilidad a las características pre-tratamiento, mayor flexibilidad en el diseño del estudio, mayor transparencia y facilidad de interpretación, y mayor eficiencia en el uso de datos (Abadie, Diamond y Haimueller, 2013).

5.6: Un enfoque sintético de Puerto Rico

Para el caso de Puerto Rico, la estrategia analítica se basa en construir una combinación ponderada de unidades de control existentes para que este pueda asemejarse lo más posible a la unidad tratada antes de la intervención. La utilización de

este método es crear un Puerto Rico Sintético que permita ver una réplica de cómo habría evolucionado la isla, que es la unidad tratada, en ausencia de la intervención, representada por la Sección 936 del Código de Rentas Internas Federal.

Recapitulando, el estatuto promulgado en 1976, la Ley de Reforma Contributiva, Sección 936 reemplazó la Sección 931 del Código de Rentas Internas Federal. Su objetivo principal era ofrecer incentivos fiscales federales para atraer inversiones a Puerto Rico y otras posesiones estadounidenses. Bajo esta ley, las empresas estadounidenses podían operar en la isla y repatriar sus ganancias a la empresa matriz sin pagar el impuesto federal sobre la renta corporativa. Lo único que debían hacer era pagar un impuesto al gobierno de Puerto Rico sobre la repatriación de dividendos a la empresa matriz, con un límite máximo del 10% de las ganancias remitidas (Junta de Planificación, 1993).

Tal como se ha observado en el capítulo 4, la Sección 936 jugó un papel importante en la localización de múltiples industrias en Puerto Rico que adoptaron el modelo de economías de enclave. A largo plazo, los enclaves en Puerto Rico, sean agroexportadores o industrial-exportadores, han sido evidentemente negativos. Sin embargo, aún en el presente, se sigue insistiendo en estructuras coloniales con incentivos fiscales como la guía principal de crecimiento y desarrollo económico. Los economistas Catalá Oliveras e Irizarry Mora (2023), sostienen al referirse a los enclaves que:

Aunque pueden generar algún “auge” pasajero y no inclusivo, el resultado neto siempre es el mismo: perdida de la propiedad y del control de los activos productivos de parte de los nacionales, coexistencia con la pobreza, desigualdad distribución de ingresos y riquezas, remisión de ganancias hacia el exterior,

insuficiencia en la generación de empleos, degradación ambiental, oneroso costo fiscal e insostenible endeudamiento público (p. 146).

A continuación, para examinar el impacto de la Sección 936 en el crecimiento económico de Puerto Rico se utiliza el método del control sintético. Este método permite comparar el crecimiento económico del territorio insular en tres etapas: cinco años previos a la Sección 936, durante su vigencia y cuatro años después de su eliminación. La comparación se realizará con un Puerto Rico Sintético construido a partir de una combinación ponderada de países que han experimentado un crecimiento económico exitoso para el mismo período de tiempo. En este aspecto, se integrarán Singapur e Irlanda como unidades de comparación en el desarrollo del método para la evolución de la aproximación. Tanto Irlanda como Singapur obtuvieron su independencia a mediados del siglo pasado. Aunque en el 1921, Irlanda firmó un tratado anglo-ingles, no fue hasta 1949 que se convierte en Estado independiente y Singapur en 1965. Es esencial tener en cuenta que la autonomía alcanzada por dichos países, pues este factor les confiere la capacidad de implementar estrategias distintas a las de Puerto Rico y también influye en la recolección de las estadísticas. Sin embargo, ambos países tienen características similares a Puerto Rico, razón principal para seleccionarlos. Los dos países también cuentan con una población que ronda los 4 millones. Asimismo, al igual que muchos países en el mundo, se enfrentaron a dificultades económicas significativas provocadas por la crisis financiera de 2008. No obstante, por su independencia, disponen de los recursos necesarios para superar tales adversidades y avanzar con sus proyectos económicos nacionales, que,

análogamente, pueden ser examinados como posibles paradigmas a estudiar (Collado Schwarz, 2010).

Para comenzar el proceso del modelo econométrico seleccionado fue crucial compilar los datos que se analizaran. En este aspecto, se realizó una búsqueda de indicadores macroeconómicos claves como: el crecimiento económico, la tasa de cambios del producto interno bruto y el capital de inversión como porciento del producto interno bruto de los países seleccionados. Se establecieron así las variables centrales de la investigación. Además, para asegurar la uniformidad de los datos, se utilizó como fuente principal *The Global Economy*.

La perspectiva metodológica asume que existen $J+1$ unidades, donde $j=1$ representa la unidad bajo tratamiento, que en este caso es Puerto Rico. Las unidades no tratadas, representadas por un grupo de donantes, $j= 2, \dots, J+1$ correspondientes a Singapur e Irlanda, funcionan como controles para establecer una aproximación contrafactual. Esto permite modelar cómo se habría desarrollado Puerto Rico en ausencia de la intervención estudiada.

En la metodología, se consideran dos conjuntos de periodos: $t= 1, 2\dots, T_0$, donde $T_0 = 1970-1975$, que abarca el periodo previo a la intervención y $t= T_0 + 1\dots, T$, donde $= 1976-2000$ que comprende las etapas posteriores a la intervención. Para cada unidad i y cada instante de tiempo t , observamos el resultado de interés Y_{it} , que en este estudio es el Crecimiento Económico: Tasa de Cambio del PIB. En las observaciones previas a la intervención, se muestran k variables predictoras de Y_{it} . Estas variables predictoras se describen como X_{1i}, \dots, X_{ki} , que no son afectadas por la intervención. Los vectores $k \times 1$, X_1, \dots, X_{j+1} contienen los valores por unidades $j=1, \dots, J+1$. Dentro

de los límites de esta investigación, estas variables son el PIB per cápita y el capital de inversión como porcentaje del PIB. Para cada unidad j , y tiempo t , definimos Y_{jt}^N en ser la respuesta potencial sin intervención. Para las unidades afectadas por la intervención, $j=1$, y el periodo posterior a la intervención, $t > T_0$, la definimos como Y_{1t}^I como la respuesta potencial bajo la intervención. Por lo tanto, el efecto de la intervención de interés para la unidad afectada en el periodo t ($t > T_0$) se calcula como $\tau_{1t} = Y_{1t}^I - Y_{jt}^N$, donde Y_{1t}^I es el resultado contrafactual estimado.

Para estimar Y_{1t}^N se calcula el promedio ponderado de los resultados observados en la unidad de control. Este promedio se expresa como:

- $Y_{1t}^N = \sum_{j=2}^{J+1} w_j Y_{jt}$ donde w_j son los pesos asignados a las unidades de control ($j = 2, \dots, J + 1$).

Los pesos w_j se calculan resolviendo el siguiente problema de optimización:

- $\min_w \| X_1 - \sum_{j=2}^{J+1} w_j X_j \|^2$

Esta fórmula está sujeta a las siguientes restricciones:

- $w_j \geq 0$ y $\sum_{j=2}^{J+1} w_j = 1$

Para lograr el control, se necesita estimar pesos y promedios ponderados que representarán la diferencia entre datos reales y contrafactuales con la notación de τ_{1t} . Esta variable traza la discrepancia entre los datos observados en Y_{1t} y los datos contrafactuales Y_{1t}^N . En contraste, el promedio ponderado del grupo de control, denotado por w , corresponde al promedio ponderado de las unidades de control, que en este análisis incluyen a Singapur e Irlanda. Los pesos asignados a las unidades se

calculan estratégicamente para asegurar que el grupo de control sea comparable al país tratado (Puerto Rico) en el periodo previo a la intervención T0.

Después que se reúnen todas las variables pertinentes, se procede a utilizar diversas fórmulas que facilitan la aplicación del método de control sintético:

1. Promedio ponderado del grupo de control en el periodo previo utilizando variables de control (Y_0):

- $$Y_0 = \sum_{j=2}^{J+1} w_j Y_{jt}$$
 donde Y_{jt} es el resultado observado de la unidad de control j en el periodo previo.

2. Estimación contrafactual Y_{1t}^N , donde Y_{jt} es el resultado observado de la unidad de control j en el período t .

3. Promedio ponderado del grupo sintético utilizando variables de control (Y *sintético*):

- $$Y_t^{sintético} = \sum_{j=2}^{J+1} w_j Y_{jt}$$
 donde $Y_t^{sintético}$ es la variable de resultado sintética para la

unidad de control j en el periodo de tratamiento.

4. El siguiente paso es el efecto de intervención en la unidad tratada $\tau_{1t} = Y_{1t} - Y_{1t}^N$ donde Y_{1t} es el resultado para la unidad tratada y Y_{1t}^N es el resultado contrafactual estimado.

5. Promedio del efecto del tratamiento (ATE) incorporando variables de control:

- $ATE_t = Y_{1t} - Y_t^{sintético}$, donde $Y_t^{sintético}$ es el promedio ponderado del grupo sintético.
6. Promedio ponderado del grupo de control total (W)
- $w = \sum_{j=2}^{J+1} w_j = 1$ asegura la normalización de los pesos.
7. Asegurar comparabilidad en el periodo previo al tratamiento:
- Los pesos se calculan estratégicamente con el propósito de hacer que el grupo de control sea homogéneo con respecto al país tratado, Puerto Rico, durante el periodo anterior a la intervención (T_0)

La realización de estos pasos facilita la implementación del método del control sintético. En una primera instancia, entre los datos objeto de análisis, se incluyen indicadores clave del crecimiento económico, tales como la tasa de cambio del Producto Interno Bruto (PIB), que se emplea como variable dependiente, así como el Producto Interno Bruto per cápita y el porcentaje de inversión en relación con el PIB, que actúan como covariables o variables de control. En la Tabla 32 se presenta la estadística descriptiva de las variables utilizadas para el análisis del método del control sintético de los países en cuestión.

Tabla 32 Estadística descriptiva de las variables utilizadas en el control sintético

Variable	Observaciones	Media	Desviación Estándar	Mínimo	Máximo
Crecimiento económico: Tasa de cambio del PIB	93	5,73118 3	3,635991	-3	14
PIB per cápita	93	9235,61 3	7208,751	926	26376
Capital de inversión como porcentaje del PIB	93	26,3763 4	9,975965	9	47

Fuente: Elaboración propia utilizando Stata

Esta información expone el conjunto de análisis que se examina en las diversas variables. La Tasa de Cambio del PIB, actuando como variable dependiente, cuenta con 93 observaciones, al igual que las variables de control. Para la Tasa de Cambio del PIB, la media se sitúa en 5,73, indicando un crecimiento económico promedio al unir los datos entre las tres unidades. La variabilidad de estos datos refleja una desviación estándar de aproximadamente 3,64. En cuanto al PIB per cápita, la media es de 9235,61, y muestra la magnitud promedio del producto interno por habitante entre las unidades, mientras que la desviación estándar alrededor de 7208,75 sugiere una amplia dispersión de los datos. Por último, el Capital de Inversión, representado como porcentaje del PIB, exhibe una media del 26,38, indicando la proporción promedio de inversión, con una desviación estándar de aproximadamente 9,98. En relación con la amplitud de valores, la Tasa de Cambio del PIB muestra cifras que van desde -3% hasta 14%, delineando la extensión de los niveles de crecimiento económico. Bajo la óptica del PIB per cápita, la diversidad refleja en una franja que va desde 926 hasta 26376. En cuanto al Capital de Inversión como porcentaje del PIB, la gama de valores

abarca desde 9% hasta 47%, indicando la variación en la proporción de inversión respecto al producto interno. Estos intervalos de valores proporcionan una visión detallada de la extensión de los datos en cada variable, básico para comprender su distribución en el contexto del control sintético.

Con respecto a este asunto, Puerto Rico representa la unidad tratada, mientras que Singapur e Irlanda, actúan como unidades de control para obtener una comprensión de las variables a considerar.

Los resultados de la Tabla 33 revelan distintos patrones entre cada región. En Puerto Rico, la Tasa de Cambio del PIB tiene una media de 4,06 y una desviación estándar de 2,91, indicando una variabilidad moderada. El PIB per cápita evidencia una media de 7064, mientras que el Capital de Inversión tiene un promedio del 18%. A diferencia de Puerto Rico, en Singapur se observa un crecimiento económico más acentuado, con una media de 8,10 en la Tasa de Cambio del PIB y una desviación estándar de 3,70, sugiriendo una mayor estabilidad. El PIB per cápita tiene una media de 10352,81 que refleja una amplia gama de ingresos, a la vez que el Capital de Inversión de 38,39%. En el caso de Irlanda, la tasa de cambio del PIB presenta una media de 5,03, mostrando un crecimiento económico moderado. El PIB per cápita, que tiene una media de 10290,03, expone cierta diversidad en los niveles de ingresos individuales. Por último, el Capital de Inversión, con un promedio de 22,74%, sugiere una proporción moderada de inversión en relación con el Producto Interno Bruto. Estas cifras proporcionan una visión detallada de las características económicas de cada entidad y establecen una base sólida para el análisis comparativo en el estudio.

Tabla 33 Estadística descriptiva de Puerto Rico, Singapur e Irlanda en el conjunto de variables

Variables	<u>Puerto Rico (Unidad Tratada)</u>				
	Observaciones	Media	Desviación Estándar	Mínimo	Máximo
Crecimiento económico: Tasa de cambio del PIB	31	4,064516	2,909015	-3	8
PIB per cápita	31	7064	4208,086	1852	16192
Capital de inversión como porcentaje del PIB	31	18	5,633235	9	30

Variables	<u>Singapur</u>				
	Observaciones	Media	Desviación Estándar	Mínimo	Máximo
Crecimiento económico: Tasa de cambio del PIB	31	8,096774	3,700044	-2	14
PIB per cápita	31	10352,81	8564,797	926	26376
Capital de inversión como porcentaje del PIB	31	38,3871	4,492048	31	47

Variables	<u>Irlanda</u>				
	Observaciones	Media	Desviación Estándar	Mínimo	Máximo
Crecimiento económico: Tasa de cambio del PIB	31	5,032258	3,038463	0	11
PIB per cápita	31	10290,03	7809,432	1487	26338
Capital de inversión como porcentaje del PIB	31	22,74194	4,250237	15	32

Fuente: Elaboración propia utilizando Stata.

Con base en los datos recopilados, se procede a avanzar en los pasos del control sintético. En la fase inicial, se lleva a cabo la configuración de las observaciones. Esto implica la identificación precisa de la unidad tratada, así como de las unidades de control, la variable dependiente y las covariables pertinentes. Asimismo, se realizó una estimación dirigida a minimizar el Error Cuadrático Medio de Predicción (MSPE), enfocada específicamente en los períodos comprendidos entre 1970 y 1975, que representa el período pretratamiento, y se extiende hasta el año 2000, que representan el período anterior al tratamiento.

$$MSPE = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n (Y_i - \hat{Y}_i)^2$$

Como resultado para este modelo, se obtuvo una estimación de 12,53293786, que representa la media de los cuadrados de las diferencias entre las predicciones y las observaciones reales. La evaluación de este Error Cuadrático Medio de Predicción proporciona una medida de la precisión del modelo en el pronóstico del crecimiento económico a lo largo del período analizado. Se debe tener en cuenta que cualquier interpretación debe considerar las limitaciones y supuestos inherentes al modelo utilizado, así como posibles fuentes de variabilidad.

Los predictores utilizados, representados por las covariables o variables de control, se promedian a lo largo del período previo al tratamiento, en este caso de 1970 a 1975. Esta elección permite una consideración más general de las tendencias y patrones económicos durante dicho tiempo, contribuyendo así a la robustez y generalización del modelo.

La segunda fase del proceso consiste en la optimización del modelo. En este espacio, con el objetivo de lograr una configuración ideal, se realizan ajustes y cálculos para maximizar sus parámetros. Tras la finalización de las conciliaciones, se verifica el éxito del proceso, que representa un hito importante en la implementación del control sintético. Esta etapa es importante para obtener resultados precisos y confiables en la evaluación de la unidad tratada y las unidades de control.

Después de completar la optimización con éxito, se procede al tercer paso del control. En este se obtiene la Raíz Cuadrada del Error Cuadrático Medio de Predicción, que se expresa como:

$$RMSPE = \sqrt{\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n (Y_i - \hat{Y}_i)^2}$$

El resultado obtenido del análisis muestra una Raíz Cuadrada del Error Cuadrático de Predicción de 3,543456. Este valor indica que, en promedio, las predicciones del modelo difieren en alrededor de 3,54 unidades en la misma escala que la variable de interés. Es importante interpretar este resultado en el contexto específico del análisis y considerar los objetivos del modelo.

Por otro lado, los pesos unitarios asignados a las unidades en el análisis son notablemente diferentes. Irlanda tiene un peso de 0,946, indicando una contribución sustancial a la combinación sintética. En contraste, Singapur tiene un peso de 0,054, apuntando a una influencia significativamente menor en la formación de la unidad sintética. Estos pesos reflejan cómo se ponderan y combinan las unidades de control para crear una simulación que se ajusta a la unidad tratada en el marco del método.

Interpretar estos pesos ayuda a comprender la contribución relativa de cada unidad en la formación del control y en la modelación de la variable de interés.

Luego de la asignación de pesos, se analiza el Balance de Predicción. Este permite evaluar la eficacia del control sintético en la igualación de las covariables entre la unidad tratada (Puerto Rico) y la unidad sintética (denominada Puerto Rico Sintético), como se observa en la Tabla 34. Se aprecia en los datos una concordancia notable entre las covariables examinadas. La mínima diferencia entre ambas unidades en estas variables indica un ajuste exitoso y respalda la validez de la comparación. Estos resultados sugieren que el control sintético ha logrado un equilibrio efectivo, proporcionando una base sólida para la estimación subsiguiente.

Tabla 34 Balance de las covariables: Comparación entre la Unidad Tratada y la Unidad Sintética

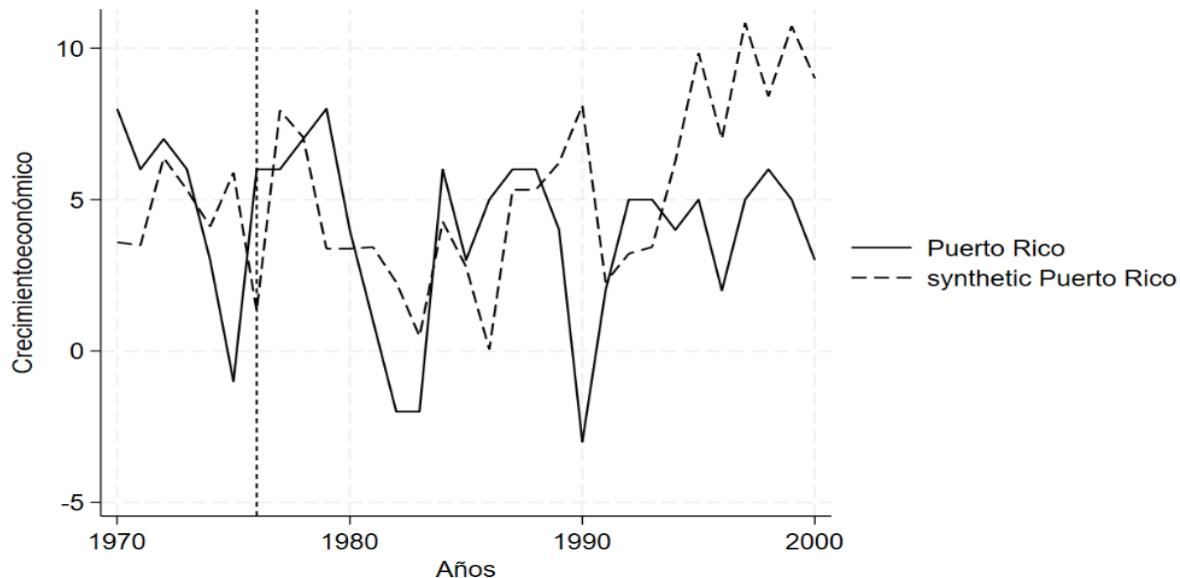
	Tratamiento	Sintético
PIB per cápita	2321,167	2166,837
Capital de inversión	27,5	25,828

Fuente: Elaboración propia utilizando Stata.

Como resultados de los datos obtenidos, la Figura 54 proporciona una representación visual esclarecedora de la evolución temporal del crecimiento económico, comparando la trayectoria de la unidad tratada, Puerto Rico, con la unidad sintética, Puerto Rico Sintético, generada por la aplicación del método. Esta figura desempeña un papel fundamental en la comprensión de cómo las covariables y los pesos asignados influyen en la capacidad del modelo para simular el comportamiento de Puerto Rico a lo largo del tiempo.

La Figura 54 ilustra de manera clara la comparación entre el crecimiento económico observado en Puerto Rico y la estimación del Puerto Rico Sintético generada mediante el método. Se puede contemplar que, durante el periodo del tratamiento, que abarca desde el 1976 hasta 1996, la unidad sintética logra capturar de manera bastante precisa las tendencias de crecimiento de la unidad tratada. La línea punteada representa la unidad sintética, mientras que la línea sólida refleja el crecimiento económico real en la isla durante esos años. La proximidad entre ambas líneas sugiere que el modelo ha sido exitoso en replicar el comportamiento económico del país en ausencia de la intervención específica en 1976, que fue la Sección 936.

Figura 54 Comparación del crecimiento económico de Puerto Rico y Puerto Rico Sintético



Fuente: Elaboración propia utilizando Stata.

Este resultado respalda la validez del estudio para simular el escenario contrafactual y proporciona indicios sólidos sobre el impacto del tratamiento en el crecimiento económico de Puerto Rico durante el periodo analizado. Además, se examinó el balance de predictores, destacando la efectividad del Puerto Rico Sintético en replicar las condiciones de la unidad tratada y estableciendo una base para la interpretación de los resultados observados. Esto evidencia que, en un contexto donde exista inversión con criterio de impuestos, se habría podido alcanzar un crecimiento económico positivo.

A largo plazo, en Puerto Rico las exenciones contributivas no han resultado beneficiosas a la población, sino más bien lo contrario. En lugar de fomentar el desarrollo económico sostenible, estos privilegios han dado lugar a prácticas nocivas

cacería de rentas (Krueger, 1974; Buchanan, Tollison, Tullock, 1980; Baumol, 1990; Catalá, 2019). A lo largo del tiempo, en lugar de generar un crecimiento económico sólido y equitativo, estas políticas han exacerbado las desigualdades y han contribuido a una distribución desigual de la riqueza, además de iniciar una inversión política para mantener un estatus quo. En lugar de promover la inversión productiva y el desarrollo de sectores enclave, han fomentado prácticas de evasión fiscal y la concentración de la riqueza en manos de unos pocos.

En esa misma idea, Catalá e Irizarry Mora (2023) señalan que:

Luce inverosímil. Se explica en función de una estrategia económica colonial: establecimiento de enclaves extranjeros a base de permitir cacería de rentas que cobran la forma de ganancias excesivas vinculadas a privilegios fiscales, laxitud regulativa, precios de transferencias y facilidad de repatriación. Todo esto es muy beneficioso para el enclave, pero no para el desarrollo del país. (p. 162)

A propósito de las cacerías de rentas, Stiglitz (2019) decía:

[...] hemos etiquetado como búsqueda de rentas muchas de las formas mediante las cuales nuestro actual proceso político ayuda a los ricos a expensas de los demás. La búsqueda de renta asume muchas formas: transferencias y subvenciones ocultas y públicas por parte de del gobierno, leyes que hacen menos competitivos los mercados, una aplicación laxa de las vigentes leyes sobre la competencia y unos estatutos que permiten a las grandes empresas aprovecharse de los demás, o trasladar sus costes al resto de la sociedad. (p. 86)

En otras palabras, que estos procesos políticos a los que alude Stiglitz (2019) consisten en manipular el sistema para obtener beneficios que enriquecen a pocos, mientras se perjudica a la mayoría. En Puerto Rico, no hay un proyecto de desarrollo

económico integrado de la sociedad, sino la búsqueda de rentas (Krueger, 1974; Buchanan, Tollison, Tullock, 1980; Baumol, 1990; Catalá, 2019).

En el presente siglo, las contrataciones gubernamentales han sido clave para la búsqueda de rentas en Puerto Rico, especialmente en el proceso de recuperación tras los huracanes Irma y María. Uno de los ejemplos más notorios fue la contratación de la empresa *Whitefish Energy* en 2017, por un valor de 300 millones de dólares, para reconstruir la red eléctrica de la isla después del paso de estos fenómenos. En el momento de la adjudicación, *Whitefish* contaba con solo dos empleados, lo que generó dudas sobre su capacidad para asumir un proyecto de tal magnitud. El contrato estipulaba una tarifa de \$319.04 por celador, una cifra desproporcionada frente a los 21 dólares que un celador de la Autoridad de Energía Eléctrica (AEE) cobraba por el mismo servicio. Este acuerdo llamó la atención del Buró Federal de Investigaciones (FBI) y, poco después, el gobierno de Puerto Rico en manos del Partido Nuevo Progresista decidió cancelarlo.

Otro ejemplo de búsqueda de rentas fue la llegada de *Luma Energy* en 2021 para gestionar la transmisión y distribución de energía que hasta ese entonces estaba a cargo de la Autoridad de Energía Eléctrica. Con esta decisión se privatizaba un sector clave en un contexto de crisis: una infraestructura devastada por huracanes, ineficiencia administrativa y una deuda millonaria. Este ambiente de vulnerabilidad se convirtió en terreno fértil para que empresas externas vieran en Puerto Rico una oportunidad para obtener beneficios económicos a expensas de fondos públicos y federales. El proceso de contratación de *Luma* estuvo marcado por la falta de transparencia: las negociaciones se llevaron a cabo a puerta cerrada, con escasa

participación ciudadana y acceso limitado a la información, generando desconfianza y alimentando sospechas sobre la influencia de intereses privados en la toma de decisiones. Además, el contrato incluía cláusulas que protegían a la empresa de posibles demandas y le garantizaban ganancias, incluso en caso de incumplimiento. Este caso ejemplifica las características de la cacería de rentas: explotación de situaciones vulnerables, falta de rendición de cuentas y prioridad de intereses privados sobre el bienestar público. Este fenómeno, profundamente arraigado en la estructura económica y política de la isla, se basa en la búsqueda de beneficios económicos mediante la manipulación del sistema, la explotación de debilidades institucionales y la obtención de privilegios en detrimento del bien común (Krueger, 1974; Buchanan, Tollison, y Tullock, 1980; Baumol, 1990; Catalá, 2019).

A estas contrataciones, favorecidas no solo por el gobierno sino también mediante exenciones contributivas, se suman las licitaciones y adjudicaciones directas, especialmente en sectores clave como la educación y la energía, que se han convertido en terreno propicio para la corrupción. Empresas con vínculos políticos frecuentemente se organizan para obtener beneficios ilícitos a través de sobornos, tráfico de influencias y prácticas fraudulentas. Un ejemplo de esta corrupción en el Departamento de Educación son los casos de Víctor Fajardo en 2002 y Julia Keleher en 2019, ambos involucrados en escándalos mientras ocupaban el cargo de Secretario de Educación.

Un estudio de los economistas Ricardo Fuentes Ramírez y Julio Quintana Díaz (2023) estima que la corrupción gubernamental le cuesta a Puerto Rico más de 527 millones de dólares anuales. Los datos sugieren que, con una gestión pública más

íntegra en las últimas décadas, la crisis económica que comenzó en 2006 no habría sido tan severa y la recuperación habría sido más rápida. En sus conclusiones subrayan (Fuentes Ramírez y Quintana Díaz, 2023):

Los hallazgos de esta investigación sugieren que se debe prestar atención particularmente a la corrupción y a la voz y rendición de las cuentas. Resaltamos que la definición de corrupción de los indicadores de gobernanza incluye la captura del estado por élites e intereses privados. Esto implica que estas dos dimensiones de gobernanza están profundamente entrelazadas, ya que la participación ciudadana no solo permite transparencia y minimiza las posibilidades de actos de corrupción, sino que además opera como contrapeso a la captura del estado por élites e intereses privados.

En Puerto Rico, fortalecer el marco institucional para promover participación ciudadana, prevenir actor de corrupción, y asegurar eficiencia, efectividad y transparencia, se vuelve aún más urgente al considerar que la Isla espera una asignación histórica de miles de millones de dólares relacionados con el impacto de huracán María que se demoraron por diversas razones. Como ha señalado el CNE (2020), embarcar en el proceso de reconstrucción con el marco institucional actual es un semillero para la corrupción. (pp. 56-57)

Otro análisis donde se demuestra cómo se desvían los fondos públicos hacia grupos privados y figuras políticas fue el llevado a cabo por la corporación sin fines de lucro, Sembrando Sentido (2024). La organización investigó el presupuesto gubernamental de la última década y descubrió una tendencia ascendente en la asignación de recursos públicos a la contratación externa, que superó el 50% del presupuesto consolidado y alcanzó un máximo del 61% en el año fiscal 2022-2023. Esta proporción excede los límites recomendados por organismos internacionales como el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, que sugieren un rango de entre 30% y 50%. La externalización de funciones gubernamentales a través de la contratación privada, aunque puede aportar eficiencia en ciertos ámbitos, conlleva el riesgo de priorizar la rentabilidad económica

sobre el bienestar colectivo y la calidad de los servicios públicos, evidenciando una cacería de rentas en la que el beneficiado económico se antepone al bien común.

La falta de transparencia, los deficientes mecanismos de control y la escasez de recursos de fiscalización aumentan la vulnerabilidad del sistema ante la corrupción, como demuestran los recientes casos de contrataciones. Estos reflejan la escasa rendición de cuentas y la supervisión limitada, características de un institucionalismo débil que facilita prácticas extractivistas en detrimento del interés público. A continuación, se presentan algunos funcionarios y contratistas acusados por corrupción en los últimos 30 años (Colón Reyes, 2023 pp. 544-548; *El Nuevo Día*, 11/4/2024).

- Fernando Tono, acusado en 1994 por apropiación ilegal de fondos públicos y esquema de soborno.
- Ángel Buzo Rodríguez, acusado en 1999 por esquema de soborno y malversación de fondos públicos.
- Yamil Kourí, acusado en 1999 por malversación de fondos públicos.
- Jeannette Sotomayor, acusada en 1999 por malversación de fondos públicos.
- Armando Borel, acusado en 1999 por malversación de fondos públicos.
- Víctor Marrero, acusado en 2000 por apropiado ilegalmente de fondos públicos.
- Víctor Fajardo, acusado en 2002 por Corrupción y malversación de fondos públicos.
- Edison Misla Aldarondo, acusado en 2004 por corrupción y actos lascivos.

- Freddy Valentín, acusado en 2004 por fraude, extorsión y lavado de dinero.
- José Granados Navedo, acusado en 2007 por extorsión y lavado de dinero.
- Jorge de Castro Font, acusado en 2008 por fraude y conspiración.
- Iván Rodríguez Traverso, acusado en 2013 por aprovechamiento ilícito de fondos o servicios públicos.
- Antonio Sagardía, acusado en 2013 por malversación de fondos públicos.
- Sol Luis Fontanes, acusado en 2013 por corrupción y esquema de soborno.
- Antonio Chuchi Soto, acusado en 2015 por evasión contributiva y enriquecimiento ilícito.
- Anaudi Hernández, acusado en 2015 por corrupción.
- Sally López Martínez, acusada en 2017 por corrupción.
- Ramon Orta, acusado en 2017 por enriquecimiento ilícito con propuestas federales.
- Abel Nazario, acusado en 2018 por corrupción.
- Miguel Ortiz, acusado en 2018 por malversación de fondos federales.
- Isoel Sánchez y Crystal Robles, acusadas en 2019 por esquema de facturación por servicios falsos.
- Ángel Figueroa, acusado en 2019 por fraude electrónico y malversación de fondos públicos.
- Julia Keleher, acusada en 2019 por corrupción y conspiración.

- Néstor A. Alonso Vega, acusado en 2020 por corrupción y conspiración.
- María Milagros Charbonier, acusada en 2020 por malversación de fondos públicos, esquema de soborno y obstrucción a la justicia.
- Nelson Del Valle Colón, acusado en 2020 por esquema de soborno.
- Oscar Santamaría, acusado en 2021 por corrupción y esquemas de soborno.
- Félix Delgado, acusado en 2021 por conspiración, esquema de soborno y corrupción.
- Ángel Pérez, acusado en 2021 por corrupción y esquemas de soborno.
- Radamés Benítez, acusado en 2021 por corrupción y esquemas de soborno.
- Luis Arroyo Chiques, acusado en 2021 por esquema de soborno.
- Wanda Vázquez, acusada en 2022 por corrupción.
- Eduardo Cintrón Suárez, acusado en 2022 por corrupción.
- Jorge Droz Yapur, acusado en 2022 por ocultar activos y hacer declaraciones falsas.
- Pedro Marrero Miranda, acusado en 2022 por esquema de sobornos.
- Reinaldo Vargas Rodríguez, acusado en 2022 por corrupción.
- Enrique Questell, acusado en 2022 por Aprovechamiento ilícito e influencia indebida.
- José Luis Cruz, acusado en 2022 por corrupción.
- José Guillermo Rodríguez, acusado en 2023 por desvío de Fondos Públicos.

- Luis Irizarry Pabón, acusado en 2024 por enriquecimiento injustificado.

Es importante señalar que la cacería de rentas no se limita a individuos y que este fenómeno incluye sofisticadas entidades corporativas, hoy día incluso extranjeras, bajo el estatuto 22, que operan a través de complejas estructuras legales. Estas empresas, atraídas por el "dinero fácil" que surge de la debilidad institucional y las crisis, actúan como "fondos buitre" en busca de nuevas oportunidades para aprovecharse de las penurias y los desastres (Catalá & Irizarry Mora, 2023). La especulación y el oportunismo impulsan sus actividades, logrando beneficios económicos a costa de las tragedias y la crisis de la isla.

Después de examinar detalladamente la dinámica económica de Puerto Rico a partir de la segunda mitad del siglo XX, resulta evidente que los estadounidenses constituyen solo una arista del problema. Las dispensas fiscales aludidas en los párrafos anteriores también juegan un rol protagónico en esta dinámica. Por lo tanto, en virtud de lo expuesto, emerge el siguiente cuestionamiento: ¿qué acciones restan por acometer ante esta compleja realidad económica? ¿Cómo puede lograrse un desarrollo económico que impacte positivamente a toda la población? Catalá (2019) nos recuerda que:

El desarrollo provoca cambios en el andamiaje de las relaciones de poder político y económico. Puede resultar peligroso, subversivo, y, por tanto, no es extraño que con frecuencia sus políticas degeneren en meros incentivos para generar crecimiento que, al cabo de cierto tiempo, puede terminar agotándose. Es bastante obvio que la confusión del proceso de desarrollo con crecimiento económico resulta útil para que los que apoyan o se benefician del "statu quo". (p. 24)

En este sentido, adquiere relevancia la gran interrogante que se ha convertido en el debate permanente sobre el estatus político de Puerto Rico. Creemos que, al evaluar y redefinir su estatus, la isla no solo tendrá la capacidad de enfrentar muchos de sus problemas económicos, sino también de establecer un marco jurídico y fiscal que ayude a construir un sistema económico más equitativo y sostenible. Queda como tarea ineludible explorar las opciones disponibles sobre el estatus del territorio insular y considerar si una redefinición o cambio podría conducir a mejoras significativas en su economía. Es crucial en la búsqueda, no solo las respuestas, sino la construcción de nuevos caminos que hagan posible materializar ese viejo objetivo tan elusivo del desarrollo económico.

Capítulo 6: Del Refugio Fiscal a la Encrucijada del Estatus Político

6.1 Del enclave industrial al enclave de gente

La relación de dominación entre Puerto Rico y los Estados Unidos ha moldeado las estructuras y perspectivas económicas de la isla desde 1898, por lo que el modelo de enclave ha sido un elemento central en la discusión sobre el crecimiento y el desarrollo económico. La estrategia de crecimiento orientado hacia el exterior, caracterizada por el modelo de industrialización por invitación, que se implementó desde finales de la década de 1940 hasta finales del siglo pasado ha experimentado una transformación significativa al pasar de estar centrada en las industrias a ser liderada por personas. Este cambio se evidencia concretamente en las disposiciones legislativas contenidas en las Leyes 20 y 22 de 2012, las cuales actualmente se encuentran incorporadas en la Ley 60 de 2019. Esta última legislación, al consolidar de manera integral todos los incentivos otorgados por el gobierno estatal, refleja un enfoque contemporáneo que destaca la relevancia de las iniciativas individuales en el progreso económico.

Por definición, el estatuto número 22 del año 2012, también conocido como la "Ley para Estimular la Relocalización de Inversionistas Individuales a Puerto Rico", fomenta que aquellas personas que no hayan vivido en el país en los últimos quince años antes de la aprobación de la ley y que posean inversiones dentro o fuera de los Estados Unidos puedan establecer su residencia en Puerto Rico si así lo desearon. Esta ley brinda una exención fiscal completa para las ganancias de capital de aquellos individuos que decidan trasladar su residencia a cualquier ubicación de la Isla. Por su parte, la Ley 20 representa un programa diseñado para estimular a empresas o

personas que estén establecidas en Puerto Rico a exportar servicios a otras jurisdicciones.

El contexto de esta legislación se remonta a la promulgación de la Ley de Incentivos Industriales en 1947. Desde entonces, la orientación tradicional de los estímulos fiscales en el territorio insular, ahora denominados incentivos económicos, se ha centrado en facilitar el establecimiento de capitales estadounidenses en la isla. Las modificaciones realizadas a lo largo de la segunda mitad del siglo XX y las que han entrado en vigor en el presente siglo, como la Ley 73 de 2008, continúan siendo implementaciones destinadas a fomentar la inversión mediante exenciones contributivas.

En 2010, por ejemplo, se firmó la Ley 154, la cual se aprobó con el propósito de subsanar la caída de los ingresos del fisco y estableció un arbitrio de 4% sobre las ventas a empresas foráneas con operaciones en Puerto Rico. De acuerdo con Irizarry Mora (2022):

A partir de la aprobación de la Ley 154 del 2010, comenzando en el año fiscal 2011, el Departamento de Hacienda ha cobrado arbitrios a las corporaciones foráneas, equivalentes a cerca del 20% de los recaudos totales recibidos durante los años fiscales más recientes. Los arbitrios pagados en Puerto Rico han sido reclamados por dichas corporaciones como “créditos por impuestos pagados en el exterior”, en inglés, “foreign tax credits”, cuando radican la planilla federal.

En una columna del periódico *El Nuevo día*, del 7 de julio de 2019, el economista René Marqués Velasco advierte que:

La estrategia de desarrollo económico de los últimos 70 años se ha basado en incentivos, particularmente contributivos, para generar empleos. El nuevo

Código de Incentivos no cambia en nada la estrategia, meramente pretende hacerlos más efectivos. Atraer inversión mediante la utilización extensiva de incentivos es una estrategia completamente pasiva.

Además, en el contexto de cada legislación orientada hacia la inversión extranjera, las industrias amparadas por dichas normativas exhiben una dinámica efímera, comparable a la migración de aves temporales, aves de pasos, según señala Catalá (2023, p. 147). Dicho con palabras de Cesar Ayala (2008, p. 110) refiriéndose a los enclaves: “Esta situación expone a Puerto Rico a vulnerabilidades causadas por las decisiones de inversionistas externos cuyo compromiso con el desarrollo de la economía local es, en el mejor de los casos, transitorio”. Igualmente, Dietz (2018, p. 484) comenta: “Como consecuencia [...] el capital extranjero ha aumentado casi tres veces más rápidamente, adquiriendo así una posición de primacía relativa y absoluta”. En este sentido, las disposiciones contempladas en las Leyes 20 y 22 siguen la misma lógica y trayectoria.

La trayectoria económica de Puerto Rico refleja que las estrategias de desarrollo basadas en modelos de enclave han fallado en estimular el desarrollo económico. A pesar de esto, dichos enfoques se mantienen y levantan una preocupación, especialmente en el contexto de las legislaciones citadas, debido a que benefician más al capital financiero que al productivo y crean un entorno especulativo. Aunque comúnmente se argumenta que los enclaves fomentan la creación de empleos, rara vez se evalúa si estos son adecuados en términos de cantidad y calidad. Los enclaves podrán ofrecer oportunidades laborales a corto plazo, pero su impacto en el desarrollo

económico es limitado y no se integra de manera efectiva con la economía local. Los enclaves no son sinónimos de desarrollo económico.

En este sentido, en 1998, años antes de que las Leyes 20 y 22 fueran aprobadas, Catalá había advertido que (1998):

Hay que evitar los errores del pasado. En la actualidad se insiste en que el futuro pertenece a los servicios y no a la manufactura, como en el pasado se insistió en dejar morir a la agricultura ya que el desarrollo descansaría en la manufactura. Presumir que el dinamismo de un sector tiene que ir acompañado del languidecimiento de otros constituye una falacia que inspira políticas muy desacertadas. En países desarrollados, como en los Estados Unidos, así como en países en vías de desarrollo, como en Taiwán, ese no ha sido el caso. El desarrollo manufacturero no desplazó a la agricultura, ni la dinámica del sector servicios se tradujo en la anticipada “desindustrialización”. Esto no significa, naturalmente, la inexistencia de profundos cambios estructurales que alteran significativamente el peso relativo de los distintos sectores y su composición. Este es un proceso que se ha dado, se está dando y continuará dándose. Lo que esto no implica es que como política pública se desmonte a un sector económico en aras del crecimiento de otro. Todo lo contrario, la dinámica debe ser intersectorial. (p.28)

A pesar de esta advertencia, las instituciones en Puerto Rico sostienen una perspectiva contraria. A modo de ilustración, el Departamento de Desarrollo Económico y Comercio de Puerto Rico (DDEC) contrató a la consultora Estudios Técnicos, Inc. (2019) con el propósito de llevar a cabo un informe sobre las Leyes 20 y 22. El estudio revela que, entre 2012 y mediados de 2019, en el caso de la Ley 20 se crearon 36.222 empleos y la inversión alcanzó los 500 millones de dólares en 2015 y, posteriormente, se incrementó a \$1.200 millones. Enfatiza también que esta ley genera nueva actividad económica procedente de mercados externos, ampliando el mercado de exportación para Puerto Rico y proporcionando oportunidades a las empresas locales. No obstante, en el caso de la Ley 22, la creación de empleo fue apenas de 4.400.

Por su parte, en otra publicación contratada por el DDEC y elaborada esta vez por el economista José Caraballo Cueto (2021), se concluyó que, tras 9 años de la aprobación de medidas destinadas a atraer inversores residentes (anteriormente bajo la Ley 22), promover negocios de exportación de servicios (Ley 20) y fortalecer la posición de Puerto Rico como centro financiero internacional (Ley 273), el impacto generado había sido positivo, pero moderado. Caraballo Cueto también resalta que la creación de empleo actual sería un 3% menor, equivalente a una disminución de entre 33.000 y 39.000 empleos, si no se hubieran aprobado estas leyes. Además, señala que las leyes son responsables de un incremento del 2% en la actividad económica, aproximadamente \$1.245 millones.

Otros estudios, esta vez fuera de la mira gubernamental, como son, por ejemplo, los de Espacios Abiertos (2021) y el Centro de Periodismo Investigativo (2021), y las aportaciones de Irizarry Mora (2022) y el Lcdo. González Acosta (2023) no concluyen que estas leyes hayan tenido un impacto cualitativo en la economía del país. En su análisis, Espacios Abiertos recalca que desde el 2017 han solicitado al gobierno las publicaciones de un registro oficial o presupuesto que detalle los “gastos fiscales” sin obtener respuesta. Plantea Irizarry Mora sobre este aspecto que:

Este reclamo se refiere a cuánto le cuesta al fisco el dejar de recibir impuestos de distintos tipos como consecuencia de las leyes de incentivos [...] En resumen, los “gastos fiscales” (incentivos, exenciones, créditos, decretos y otros beneficios contributivos) son gastos no visibles (es decir, dinero no recaudado), o como bien apunta *Espacios Abiertos*, constituyen un “presupuesto oculto”, un hoyo negro. Para el año fiscal más reciente (2022) “[estos] ‘gastos’ [...] se elevan a más de 23 mil millones

de dólares, lo que constituye un 21% de nuestro Producto Interno Bruto o 31% del Producto Nacional Bruto. (Irizarry Mora, 2022)

Por su parte, el Centro de Periodismo Investigativo (CPI), en el primero de sus dos publicaciones, describe punto por punto la dinámica de presentaciones y actividades "oficiales" destinadas a promover los dos estatutos. Estas acciones son llevadas a cabo por inversionistas que no solo se benefician fiscalmente de estas leyes, sino que también actúan como cabilderos favoreciendo su continuidad. Las presentaciones cuentan con la participación de diversos actores, como bufetes de abogados, empresas de mudanza, asesorías de contabilidad, gestorías y, en particular, exfuncionarios gubernamentales. Algunos de estos mediadores han sido objeto de investigaciones por parte del Servicio de Rentas Internas de Estados Unidos (IRS) debido a posibles delitos fiscales. En su segunda divulgación, en junio de 2021, el CPI indica que los empleos y el impacto económico esperado a través de la Ley 22 no se materializó. Originalmente la misma fue diseñada para atraer millonarios e inversión extranjera pero la ley está siendo utilizada por entusiastas de criptomonedas, personalidades de You Tube, redes sociales y consultores. Esta última publicación, cuyos hallazgos están respaldados por investigaciones del Congreso y el Departamento de Justicia de Estados Unidos, sostienen que:

El fracaso de la Ley 22 no se debe solo a manzanas podridas. Una muestra al azar de 304 beneficiarios de este incentivo, un 10% de los 3.040 decretos otorgados desde que empezó en el 2012 hasta junio de 2020, refleja que la mayoría apenas crean empleos y representan un impacto mínimo en la economía local. Entre los negocios que sí han creado se repiten las pequeñas compañías de asesoría financiera, manejo de inversiones o bienes raíces, domiciliadas en casas y apartamentos. (CPI, junio/24/2021)

También Joseph Stiglitz ha abordado la temática relacionada con los estatutos mencionados. La discusión tuvo lugar el 3 de diciembre de 2021 en una conferencia magistral durante el *Growth Policy Summit*, un foro auspiciado por el *think tank* puertorriqueño, Centro para una Nueva Economía. En calidad de conferencista principal, el economista expuso los resultados y conclusiones de su más reciente estudio centrado en Puerto Rico. Además, al igual que en 2017, Stiglitz se mostró crítico con la Ley PROMESA, acentuando que la Junta no ha provisto una reestructuración sostenible que posibilite un verdadero desarrollo económico; subrayó que “permitir que Puerto Rico caiga preso de las garras de los acreedores buitre es injusto e inaceptable” y denunció la exención contributiva, especialmente la Ley 22, porque la misma no era una buena estrategia de desarrollo: “No creo que atrayendo personas que huyen de las contribuciones es una buena cosa [...] Las personas que llegan a través de la Ley 22 no añaden a la economía puertorriqueña, gastan poco y, a su vez, están alzando precios de bienes raíces, como el costo de la vivienda para otros.” Cabe anotar que bajo el tema del valor de las residencias en el verano de 2023 se informó que el precio promedio de las viviendas nuevas en Puerto Rico experimentó un aumento significativo en mayo, alcanzando la cifra de \$333.577. Según datos proporcionados por la Oficina del Comisionado de Instituciones Financieras (OCIF), este incremento representó un 56,7% con respecto al año anterior.

En la conferencia titulada "Leyes 20 y 22: Apartheid Contributivo", que se llevó a cabo en la Universidad de Puerto Rico en Arecibo el 28 de febrero de 2023, el Licenciado González Acosta destacó que las Leyes 20 y 22 han sido aprovechadas por el capital financiero y subrayó que únicamente el 35% de los inversionistas que se

trasladan a la isla se dedican a la operación de algún tipo de negocio. De este porcentaje, el 80% encuentra amparo bajo la Ley 20. En contraste, el restante 65% obtiene ingresos a través de actividades especulativas, asumiendo riesgos y participando en inversiones. Este segmento más extenso es el que obtiene mayores beneficios de las exenciones fiscales, ya que sus ingresos derivan de fuentes completamente exentas.

Haciendo una llamada a los fundamentos de la disciplina económica, se debe recordar que las transformaciones de los capitales de productivos a financieros ya vienen siendo criticadas desde el nacimiento de la Economía como ciencia o desde el de la macroeconomía moderna. Catalá (2016) hace la siguiente referencia:

El eco de la voz de Adam Smith, que publicó su famosa e influyente obra en 1776, debería estar resonando en los oídos de muchos: “El oro y la plata que circulan en un país se pueden muy bien comparar con un camino real, que aun cuando lleva al mercado todo el trigo y toda la yerba del campo, él, por su parte no produce una sola brizna ni un solo grano”. En efecto, tal y como dice Smith, por el camino real o por la carretera circulan muchos bienes, pero no se produce ninguno [...] Lo que Adam Smith advirtiera en el siglo 18, lo advirtió John M. Keynes, padre de la macroeconomía moderna, en el siglo 20: “Los especuladores pueden no hacer daño cuando solo son burbujas en una corriente firme de espíritu de empresa; pero la situación es seria cuando la empresa se convierte en burbuja dentro de una vorágine de especulación. Cuando el desarrollo del capital en un país se convierte en subproducto de las actividades propias de un casino, es probable que aquél se realice mal.” Para Keynes estaba clara la contradicción entre la propiedad nominal de corto plazo del especulador y la propiedad real y fija de la comunidad. El vínculo de esta con su base productiva no se disuelve en el corto plazo. (pp.755-756)

Estudiosos de la economía puertorriqueña como Ayala (2008), Irizarry Mora (2011), Catalá (2016) y Dietz (2018) coinciden en señalar que el control del capital en Puerto Rico está en manos de inversionistas ausentes, atraídos principalmente por la

cacería de rentas que promueven los incentivos fiscales. Como se ha demostrado reiteradamente en esta investigación, tales estímulos han tenido consecuencias socioeconómicas adversas para el desarrollo local y, no obstante, continúan siendo el componente esencial de la política económica gubernamental. Sobre esta falta de imaginación económica de los distintos gobiernos que ha tenido Puerto Rico en las pasadas ocho décadas, sirva de ejemplo la última propuesta de reforma contributiva que ha promovido el gobernador Pedro Pierluisi (2021-2024) durante el segundo semestre de 2023 y que fue bloqueada, a finales de ese mismo año, por la Junta de Supervisión Fiscal. El organismo supervisor evaluó negativamente la reforma porque “representa uno de los mayores recortes contributivos de la historia de Puerto Rico”, a lo cual añadió que “todo debemos trabajar juntos para recuperarnos y evitar que Puerto Rico vuelva a caer en el gasto deficitario que condujo a su quiebra y a la creación de la Junta de Supervisión” (*Microjuris*, 16/11/2023). Como expresan Catalá e Irizarry (2023, p. 147): “Parece una perogrullada afirmar que el siglo XXI, ya en su tercera década, es heredero del legado del siglo XX”.

Tal como se ha indicado a lo largo de esta tesis, debido a su estatus jurídico-político y a su régimen fiscal particular, Puerto Rico ha sido históricamente una jurisdicción atractiva para multinacionales, las cuales en el siglo XXI han aprovechado incentivos locales como la Ley 154 de 2010, Ley 22 de 2012 o la Ley 52 de 2022. En el largo siglo XX (1900-2024), los gobiernos de la isla, y poco importa si se ha tratado de gobernantes estadounidenses (con la excepción de Tugwell) o puertorriqueños o de figuras del Partido Popular Democrático o el Partido Nuevo Progresista, han operado como promotores de un capitalismo de enclave, primero, agroexportador y,

posteriormente, de industria liviana, industria pesada, farmacéuticas y, más recientemente, individualista-financiero especulativo. Nuestras élites políticas, burocráticas y tecnocráticas han funcionado como agentes del capital y han reducido sus proyectos económicos a un crecimiento sin desarrollo que les ha permitido entusiasmos y hasta euforias a corto plazo, pero sin futuro. La atracción de capital se ha realizado mediante incentivos contributivos, infraestructura adecuada, mano de obra barata y cualificada, acceso al mercado estadounidense y posibilidad de repatriación de las ganancias a los Estados Unidos, perdiendo de vista los contrapesos institucionales indispensables para construir una economía saludable basada en la reproducción ampliada del capital. A partir de estos incentivos, los invitados aprovechan para hacer viajar sus capitales, mercancías y ganancias y poco les importa la territorialización de sus inversiones.

Enfrentados con el dilema de, por un lado, estimular la inversión del capital estadounidense y, por el otro, asegurar ingresos fiscales para que el gobierno pueda llevar a cabo sus proyectos de infraestructura y servicios sociales indispensables, que van desde la vivienda y la salud hasta la educación que hace posible forjar una clase trabajadora propietaria de un adecuado capital cultural, los promotores e intérpretes del modelo económico de enclave puertorriqueño se han dividido entre dos polos. Los defensores de los incentivos contributivos alegan que imponer impuestos al capital estadounidense pone en riesgo la capacidad de seguir atrayendo y reteniendo estas empresas (Vélez, 2017). Los críticos, por el contrario, insisten en que un por ciento adecuado puede permitir que se cumplan ambos propósitos: que el incentivo funcione y

atraiga capital, y que el gobierno y el país se beneficien de esas inversiones mediante un desarrollo económico real.

Hay que reconocer que el dilema no solo aplica y se discute en Puerto Rico. La integración económica global ha permitido a las multinacionales eludir impuestos, afectando la financiación de servicios públicos esenciales a nivel mundial. En respuesta a este desafío, organismos como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el G-20 han impulsado la implementación de un Impuesto Mínimo Global (IMG). El objetivo de éste es frenar la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios a paraísos fiscales. En este contexto, Puerto Rico se enfrenta a una combinación de riesgos y oportunidades que deben ser abordados de manera estratégica.

La introducción del Pilar II del IMG, establece un impuesto mínimo global del 15% para las grandes multinacionales. En el caso de Puerto Rico, los que defienden los incentivos contributivos temen que esta propuesta ponga en riesgo la capacidad del país para seguir atrayendo y reteniendo capital externo, y advierten que si debido a las nuevas reglas del IMG las multinacionales no ven en la isla un refugio fiscal viable podrían reubicar sus operaciones a otras jurisdicciones, lo que se traduciría en pérdida de empleo y de ingresos fiscales. A su vez, el gobierno local se enfrentaría a las exigencias de ajustar sus políticas fiscales para cumplir con los estándares internacionales y, al mismo tiempo, seguir siendo competitivo. Por otro lado, Espacios Abiertos (2024), bajo la dirección de Daniel Santamaría Ots, ha realizado un estudio donde analizó el impacto del IMG en Puerto Rico, centrándose en la pérdida de recaudos, las oportunidades y riesgos que eso plantea, y las recomendaciones

legislativas para maximizar los beneficios económicos de la isla, cosa que actualmente estamos teniendo bajo los incentivos contributivos mencionados previamente. En su informe (2024, p. 4), *El impuesto mínimo global y sus efectos en Puerto Rico: una ventana de oportunidad*, Daniel Santamaría Ots señala que permitir que las multinacionales remitan sus beneficios a sus países de origen sin enfrentar cargas tributarias adicionales, eliminaría gran parte del atractivo fiscal que Puerto Rico ha estado ofreciendo en las últimas décadas. Como se ha recalcado en el capítulo anterior, bajo la Sección 936 del Código Fiscal Federal de los Estados Unidos las corporaciones estadounidenses en Puerto Rico podían repatriar ganancias sin obligaciones fiscales federales, siempre y cuando cumplieran con ciertos requisitos locales. El gobierno puertorriqueño, por su parte, impuso un impuesto de peaje que oscilaba entre el 4% y el 10%, dependiendo de la retención de ganancias dentro del sistema bancario local.

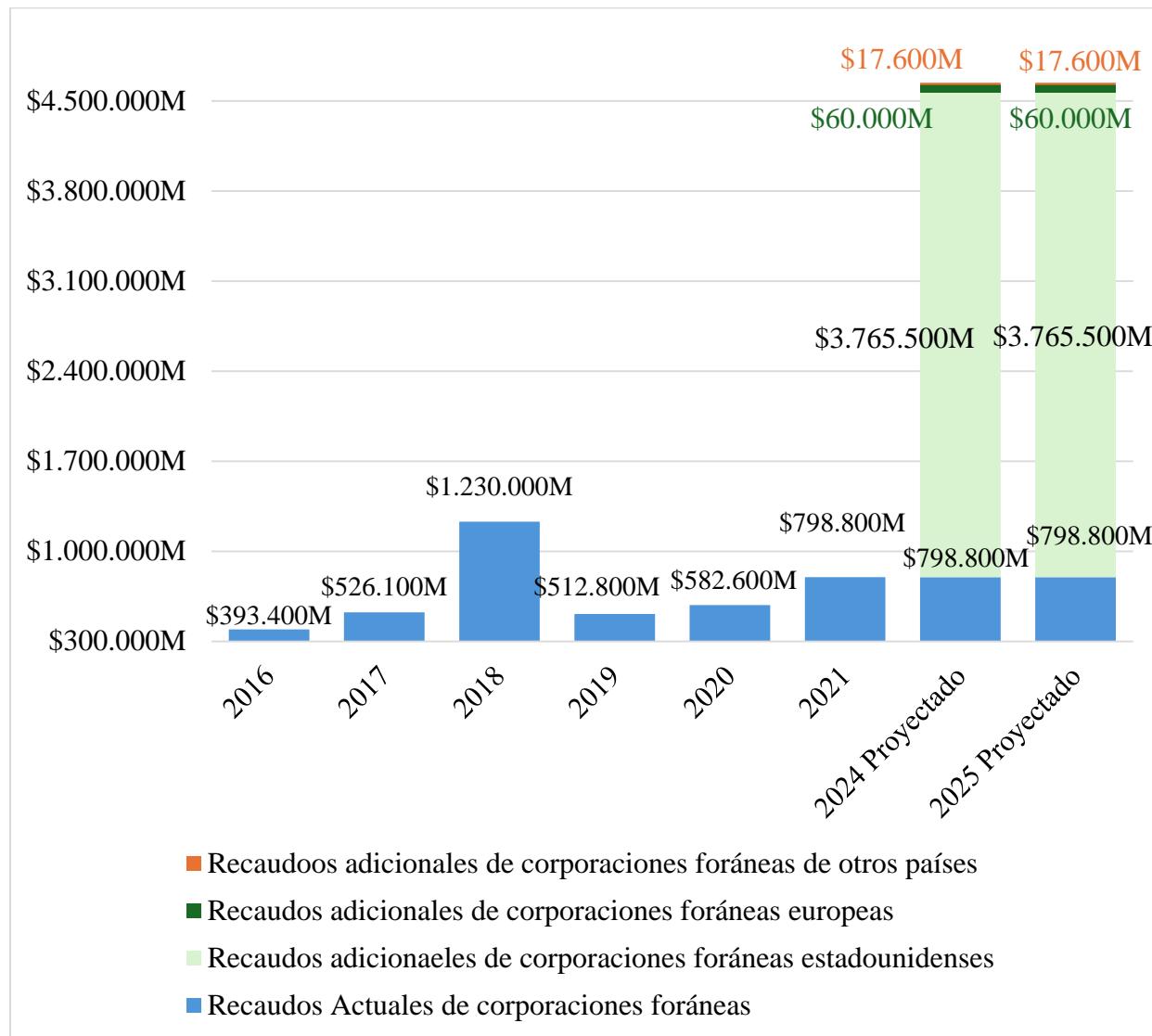
A pesar de los retos que el IMG plantea para Puerto Rico —por ejemplo, el que las multinacionales pueden optar por mover sus operaciones a países que ofrezcan incentivos más competitivos o que simplemente garanticen que el impuesto global sea igual al de su país de origen—, tal y como esboza Espacios Abiertos (2024) también se presenta una ventana de oportunidad. La isla puede aprovechar su infraestructura existente, su fuerza laboral capacitada y su proximidad a los Estados Unidos para posicionarse como un centro de operaciones estratégico para empresas internacionales. Claro está, para capitalizar estas ventajas, es necesario que el gobierno puertorriqueño adopte una estrategia legislativa robusta que debería incluir la creación de incentivos no contributivos que fomenten la inversión extranjera sin

depender exclusivamente de exenciones fiscales directas. Por ejemplo, Espacios Abiertos (2024) describe que Puerto Rico podría enfocarse en la innovación tecnológica, la investigación y el desarrollo, y en crear un entorno favorable para la creación de clústeres industriales. Al mismo tiempo, es fundamental asegurar que cualquier legislación propuesta esté alineada con los criterios establecidos por la OCDE y el G-20, evitando así sanciones o exclusiones de los beneficios fiscales internacionales.

El Impuesto Mínimo Global, en el marco de la creciente globalización y las reformas fiscales internacionales presentan un escenario dual para Puerto Rico: un cuestionamiento de su modelo económico tradicional y una oportunidad estratégica para redefinir su posición en el panorama mundial. Si bien, desde una perspectiva teórica y empírica, la implementación del IMG podría comprometer la competitividad fiscal de la isla al erosionar los incentivos que históricamente han atraído a las corporaciones multinacionales, este nuevo paradigma impositivo también ofrece la posibilidad de impulsar un desarrollo económico más inclusivo. La clave radica en la capacidad de la isla para articular una respuesta que trascienda la mera mitigación de los efectos adversos del IMG. Esta respuesta debe integrar políticas que fomenten la atracción de nuevas inversiones, aseguren el cumplimiento de las normativas fiscales internacionales y promuevan la creación de un ecosistema propicio para la innovación y el desarrollo tecnológico como lo han hecho otros países ya mencionados en este trabajo. En este contexto, Puerto Rico tiene el potencial no solo de adaptarse a las nuevas realidades fiscales globales y participar proactivamente al cambio que constantemente tenemos en nuestra vida cotidiana, sino también de erigirse como un

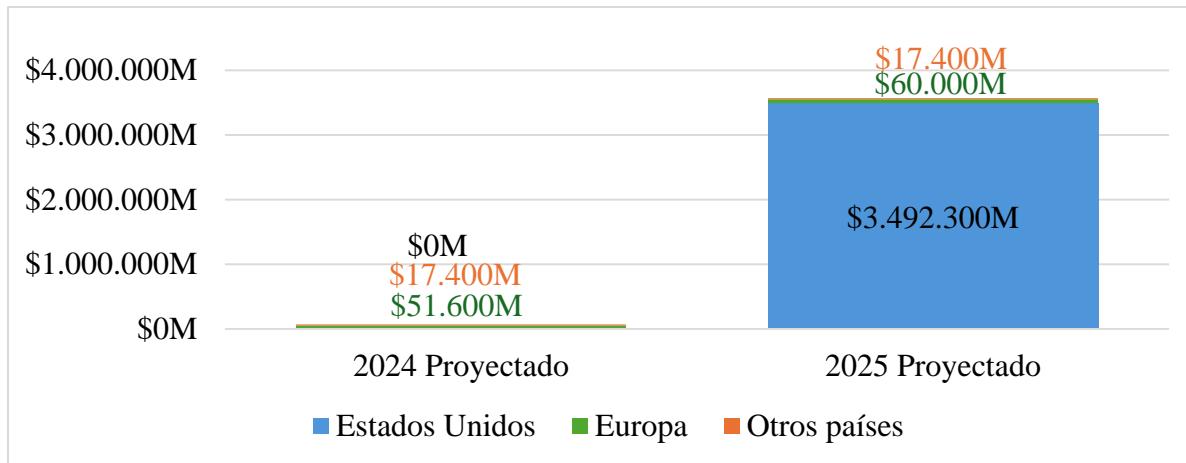
modelo de crecimiento económico dinámico y equitativo. A continuación, se exponen los resultados del estudio publicado por Espacios Abiertos (2024) respecto a la implementación del Impuesto Mínimo Global.

Figura 55 Ganancias Adicionales en Puerto Rico si la isla emite legislación local bajo la regla del impuesto mínimo nacional calificado



Fuente: Espacios Abiertos, 2024, p. 18

Figura 56 Ganancias adicionales en otras jurisdicciones si Puerto Rico no emite legislación local bajo la regla del impuesto mínimo nacional calificado.



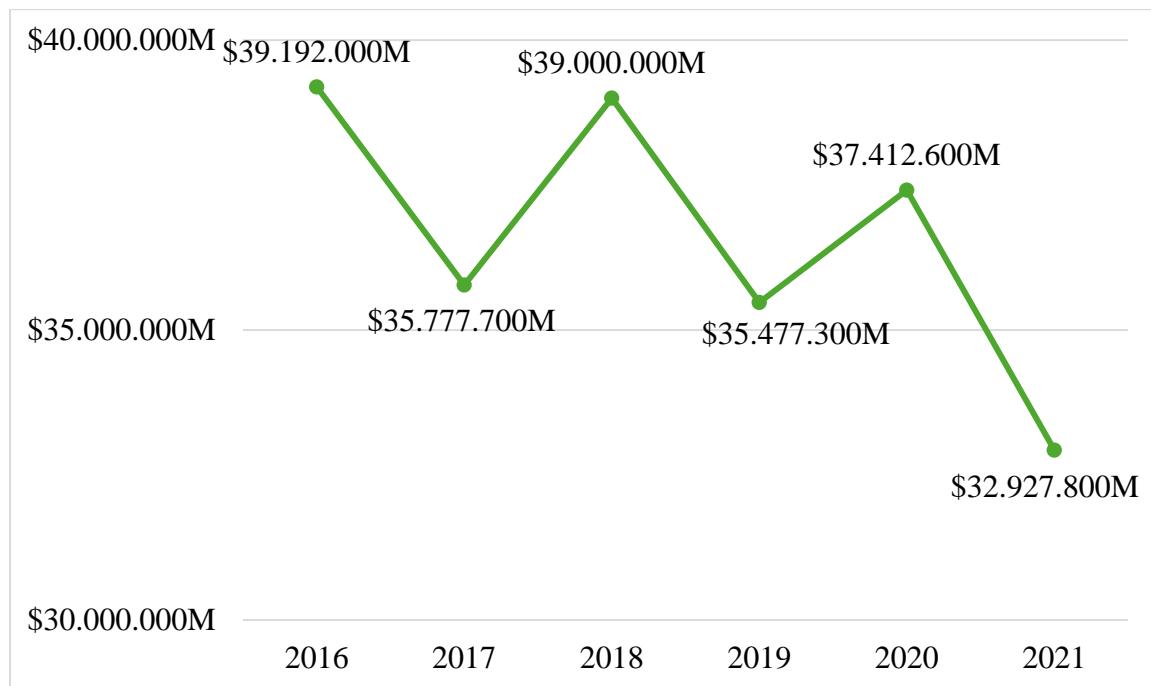
Fuente: Espacios Abiertos, 2024, p. 20.

Figura 57 Ingresos totales de corporaciones foráneas (millones)



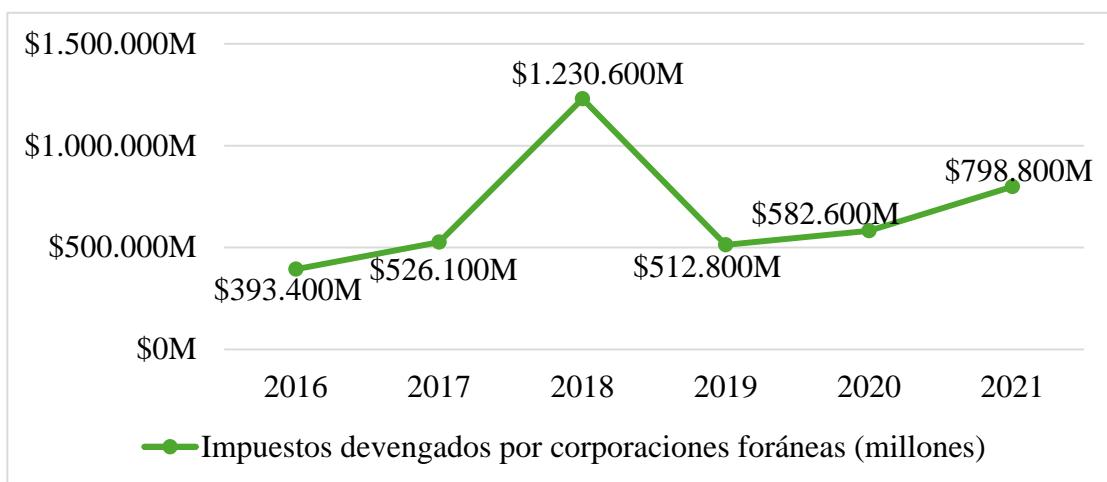
Fuente: Espacios Abiertos, 2024, p. 1 del apéndice.

Figura 58 Beneficios antes de impuestos de corporaciones foráneas (millones).



Espacios Abiertos, 2024, p. 1 del apéndice.

Figura 59 Impuestos devengados por corporaciones foráneas (millones)



Fuente: Espacios Abiertos, 2024, p. 2 del apéndice.

Si Puerto Rico hubiese implementado una legislación local basada en la regla del impuesto mínimo nacional calificado, podría haber recaudado hasta \$3.843,1 millones anuales en 2024 y 2025. Un análisis desagregado de la procedencia de estos ingresos revela que la mayor parte, \$3.765,5 millones, provendría de corporaciones estadounidenses, seguido de \$60 millones de empresas europeas y \$17,6 millones de corporaciones con sede en otras regiones. Es crucial destacar que esta recaudación potencial no se traduce en un aumento automático equivalente en el presupuesto del Fondo General de Puerto Rico. La asignación final de estos recursos estará sujeta a las decisiones de política pública local, que deberán determinar la proporción destinada a incentivos para las subsidiarias de multinacionales y la porción que se redirigirá a otros fines presupuestarios. En definitiva, la implementación de un impuesto mínimo nacional calificado en Puerto Rico plantea un escenario complejo en el que la recaudación potencial debe ser considerada en el marco de las decisiones estratégicas sobre la distribución de los ingresos y su impacto en la competitividad fiscal de la isla.

A partir de 2007, la economía de Puerto Rico ha entrado en una fase de estancamiento acentuado por la bancarrota que la ha hecho intensificar la dependencia de los fondos federales y la emigración. A esto habría que sumar que su clase empresarial está fijada al capital financiero (Ayala, 2008; Dietz, 2018). Desde el punto de vista de Dietz (2018, p. 485) esto se debe a la dependencia absoluta de la inversión, capital, conocimiento y tecnología extranjera, y puntualiza que se cometió un error mayúsculo. El empresario y docente Manuel Morales, Jr. (2021, p. 111) sostiene que, adicionalmente, el gobierno ha mostrado una falta de disposición para colaborar con los empresarios locales, lo que ha dificultado significativamente el proceso de

establecimiento de nuevos negocios. Explica que, por ejemplo, que los negocios de familia en Puerto Rico generan alrededor de 98.000 empleos y que las pequeñas y medianas empresas unas 300.000, mucho más de lo que crean los estatutos mencionados.

En 2020, en una entrevista que le hizo Vázquez Colón para el periódico *El Vocero de Puerto Rico* (4/2/2020), Morales, había expresado su preocupación por la falta de reconocimiento a los negocios familiares. Enfatizó que, según datos de la Small Business Administration (SBA), existen en la Isla 43.478 pequeñas y medianas empresas, de las cuales el 95% son de carácter familiar. Morales hizo un llamado al gobierno para que reconozca la importancia de estos negocios como "la espina dorsal de la economía", y solicitó una atención diferenciada a la que reciben las empresas extranjeras que llegan al país con incentivos. "El capital de estos negocios familiares es importantísimo", y expresó la necesidad de un mayor respaldo por parte de las autoridades.

Puerto Rico está atrapado en el dilema de la dependencia y los incentivos contributivos, y no logra asumir una nueva perspectiva que haga posible el surgimiento de un desarrollo sostenible basado en el capital externo y la economía local. Por el contrario, las exenciones contributivas han favorecido a un grupo selecto que no contribuye al desarrollo económico de la isla y favorecen las prácticas relacionadas a paraísos fiscales. Wier y Zucman (2022) publicaron para *United Nations University* un análisis sobre las ganancias multinacionales y las ganancias globales, y descubrieron que las ganancias de empresas que operan en varios países crecieron más rápido que las ganancias totales a nivel mundial puntualizando que del 37% de estas ganancias

multinacionales se registraron en paraísos fiscales. Dentro de estos paraísos se encontraba Puerto Rico. Bajo este tipo de enfoque, Catalá e Irizarry (2023), advierten que:

Las exenciones contributivas, en lugar de instrumentos para el fomento de la inversión y el desarrollo, han degenerado en privilegios tributarios al servicio de las actividades relacionadas con la especulación y el lavado de dinero. Han arrastrado a Puerto Rico hacia la notoria categoría de lavandería de dinero y de paraíso fiscal. Ya se ha convertido en lugar común, tanto en Estados Unidos como en foros internacionales, destacar a Puerto Rico en el desempeño de tan triste y vergonzoso papel. (p. 155)

Hasta la redacción de esta tesis, Puerto Rico se encuentra hundido en una crisis socioeconómica difícil de superar. Los nexos de su élite política con el capital privado subyacen en las decisiones legislativas que el gobierno implementa cuando habla de incentivos industriales y crecimiento económico. Basta mencionar la entrada y salida de funcionarios públicos a la esfera privada y nuevamente al sector público. Un paradigma de esta habilidad para metamorfosearse es el actual gobernante por el Partido Nuevo Progresista, Pedro Pierluisi, quien fue, antes de llegar en el 2020 a esa posición, Comisionado Residente de Puerto Rico en el Congreso de los Estados Unidos entre 2009-2012 y 2013-2016, para luego pasar a convertirse en asesor privado de la Junta de Supervisión Fiscal y actualmente ocupar la gobernación hasta ente 2024. Está por verse donde reaparecerá este “servidor público”.

6.2 El debate permanente en torno al estatus de Puerto Rico

Durante más de un siglo, Puerto Rico ha navegado en un mar de incertidumbre en lo que respecta a su estatus político con los Estados Unidos. Desde el histórico caso, *Balzac v. Puerto Rico* (258 U.S. 298, 1922), el Tribunal Supremo de los Estados

Unidos dejó claro que la ciudadanía estadounidense de los puertorriqueños no era equivalente a la de los ciudadanos residentes en los estados de la Unión, introduciendo un elemento de ambigüedad que construyó un camino lleno de discusiones constantes en la isla.

Esta desigualdad legal en cuanto a los derechos y protecciones ha limitado el acceso de las personas en Puerto Rico a ciertos beneficios esenciales que están disponibles para los ciudadanos estadounidenses que residen en los 50 estados de la unión americana. Tal situación ha intensificado la percepción de discriminación entre la ciudadanía estadounidense puertorriqueña que reside en el país, es decir, que los ciudadanos estadounidenses puertorriqueños no gozan de las mismas prerrogativas y garantías de sus conciudadanos que viven en el continente, poniendo de relieve el impacto del estatus colonial en las estrategias políticas y económicas dirigidas a su posible desarrollo. En este sentido, *Balzac v. Puerto Rico* no solo representa un hito legal, sino que también simboliza y refleja la compleja y aún no resuelta cuestión del estatus político de la isla.

Como se puntualizó en la introducción, en el orden jurídico estadounidense, ya desde 1900, Puerto Rico es considerado un territorio no incorporado y han transcurrido 124 años y continúa conservando esa categoría jurídica (Trías Monge, 1981; Gould, 1969). En buena medida, el debate político e intelectual puertorriqueño quedó atrapado en este tópico que tiene como uno de sus temas centrales establecer si las modificaciones jurídicas de gobierno —la Ley *Foraker* de 1990, la Ley *Jones* de 1917 y la constitución del Estado Libre Asociado de 1952— han alterado la condición colonial y han permitido que el país posea lo que podría entenderse como un ordenamiento

autonómico. El poder pleno del Congreso bajo la Cláusula Territorio de la Constitución de los Estados Unidos expone: “El Congreso tendrá Poder para disponer de y formular todas las reglas y reglamento necesarios relacionados con el territorio u otra propiedad que pertenezca a los Estados Unidos” (Constitución de Estados Unidos, Art. IV, Sec. 3, cl. 2).

Recientemente una secuela de decisiones de la Corte Suprema de los Estados Unidos reafirmó la doctrina del Poder Congresional sobre los territorios no incorporados que posee los Estados Unidos. En noviembre de 2021 el Supremo federal resolvió en US v. Vaeollo 596US-(2021) que el Congreso tenía amplia libertad para manejar los territorios, en este caso Puerto Rico, con relación a programas de beneficios y de tributación. En esa misma dirección, ya en el 2016, ese mismo Tribunal dictaminó en Commonwealth v. Sánchez Valle, 136 S.Ct.1863 (2016) que la isla no era una entidad soberana distingible de los Estados Unidos para propósitos de percepción de ciertos crímenes y en ese mismo año, en Puerto Rico v. Franklin Cal. Tax Free Tr., S.Ct.1938(2016), decidió que no contaba con los poderes para crear estatutos capaces de reestructurar su deuda por lo que tenía que someterse a las leyes federales creadas para el manejo de quiebras. En esencia, el Supremo legitimó judicialmente el poder pleno del Congreso a la vez que puntualizó la ausencia de una soberanía puertorriqueña surgida de un supuesto “pacto político” que había dado forma en 1952 al llamado Estado Libre Asociado (ELA).

Si bien desde la creación del ELA, la élite política del Partido Popular Democrático y algunos de sus intelectuales orgánicos, como los exgobernadores Luis Muñoz Marín (1949-1964) y Rafael Hernández Colón (1973-1976, 1985-1992), han

sostenido la tesis del pacto descolonizador, la mayoría de los estudiosos de la realidad puertorriqueña sustentan la tesis de la realidad colonial y subrayan, entre otros factores, que la isla continúa siendo un territorio no-incorporado y que, si bien en 1917 les fue concedida la ciudadanía estadounidense a los puertorriqueños, éstos no pueden votar en las elecciones presidenciales de los Estados Unidos ni tampoco elegir senadores ni representantes a la legislatura federal (Rivera Ramos, 2001; Trías Monge, 1997; Berrios Martínez, 2010). Desde 1900 la representación de Puerto Rico en Washington se reduce a la figura de un Comisionado Residente, con voz, pero sin voto, en la Cámara de Representantes. Además, el gobierno federal conserva el control sobre la entrada y salida de personas a la isla y obligada a realizar toda su actividad comercial dentro del sistema aduanero y las leyes de cabotaje de los Estados Unidos, negándole reconocimiento internacional como un país soberano (Trías Monge, 1997).

En la búsqueda de una solución que promueva un auténtico desarrollo económico, surge el estatus como una cuestión fundamental, esto es, los vínculos de lo económico con lo político son condicionantes mutuos de ambas dimensiones de una sociedad. En Puerto Rico, las élites políticas buscan mantenerse en el poder manipulando la situación a su favor y el bipartidismo (sólo dos partidos políticos han elegido gobernantes puertorriqueños desde 1948 hasta el presente) se organiza como defensores o proponentes de una de dos alternativas: la defensa del Estado Libre Asociado como pacto descolonizador y la crítica al ELA por su condición colonial y la propuesta de la estadidad o la incorporación de Puerto Rico como un estado de la Unión Americana. Existe una tercera propuesta, la descolonización a través de la fundación de una república soberana, pero este movimiento no ha logrado gobernar el

país porque no ha resultado victorioso en ninguna de las contiendas electorales. Esta posición política es la que, por ejemplo, apoya la socióloga Linda Colón Reyes (2011, p. 2023), cuando plantea que la pobreza y la desigualdad están estrechamente vinculadas al sistema colonial que obstaculiza la creación de políticas económicas orientadas a un desarrollo económico autónomo.

Luego de *Balzac v. Puerto Rico* (258 U.S. 298, 1922), el silencio del Congreso se sostuvo hasta 1989. La iniciativa legislativa conocida como Proyecto de Ley del Senado federal 712, o Ley de Referéndum sobre el Estatus de Puerto Rico (S. 712), surgió en el seno del Senado por iniciativa del senador J. Bennett Johnston (Rodríguez, 2015; Catalá 2019). Esta propuesta se convirtió en un punto focal del debate político entre 1989 y 1991, iniciando un proceso de análisis y discusión que hasta entonces no había sido contemplado por actores relevantes del Congreso. Fue en este ambiente donde tomó forma el primer estudio de transición que exploró cómo sería la transformación de la isla en caso de definirse como un estado de la Unión o como un Estado independiente.

En términos generales, el Proyecto S. 712 contó con la participación de los tres partidos políticos principales de Puerto Rico —el Partido Popular Democrático (1938 hasta el presente), el Partido Independentista Puertorriqueño (1946 hasta el presente) y el Partido Nuevo Progresista (1967 hasta el presente)— en él se definieron tres fórmulas de estatus —Estado Libre Asociado, Independencia y Estadidad—. Aunque el proyecto no llegó a presentarse al pleno del Senado estadounidense, el mismo fue el primer estudio que dio visibilidad al problema colonial. Luego el Proyecto S.712 fue reemplazado por el S.244, también presentado por el senador Bennett Johnston, pero

esta vez con notables enmiendas en el área de las finanzas. Este último tampoco logró avanzar y se estancó hasta desaparecer en el Comité de Energía y Recursos Naturales.

A la iniciativa del Proyecto de Ley del Senado federal 712 le han seguido otras propuestas legislativas relacionadas con el estatus político de Puerto Rico. Entre estas destacan el Proyecto de Ley del Senado federal 2271 (S.2271), conocido como: *The Puerto Rico Self-Determination Act of 2007*, presentado en 2007 por Kenneth D. McClintock, y el Proyecto de Ley del Senado federal 2020 (S.2020), llamado *The Puerto Rico Statehood Admission Process Act*, presentado en 2011 por el senador Ron Wyden (D-OR). Cabe resaltar que de todas estas iniciativas solo el S.712 contó con la participación de los tres partidos políticos de Puerto Rico y estableció un marco de dialogo y análisis para la transición de la isla hacia la estadidad o la independencia.

Por otro lado, reveló tres aspectos fundamentales que ayudan a entender la relación colonial. En primer lugar, los anexionistas se enfrentaron a "una pared impenetrable", según Catalá (2019, p. 69), ignorando el precedente establecido por el caso *Balzac v. Puerto Rico*. En segundo lugar, los partidarios del Estado Libre Asociado tropezaron con los límites jurídico-constitucionales de su propia visión. Por último, Catalá (2019, p. 69) sostiene que la independencia, con una transición adecuada, logró presentarse como una ruta política capaz de producir un desarrollo económico. Estas conclusiones, resaltan lo que una vez dijo el abogado y político Gilberto Concepción de Gracia hace más de 6 décadas en el Capitolio "Cuando el mundo camina hacia la interdependencia —realidad que nosotros afirmamos — no lo hace para retroceder, lo hace para avanzar" (Concepción de Gracia, 2007, p. 494).

6.3 Estudios posteriores al proyecto S.712

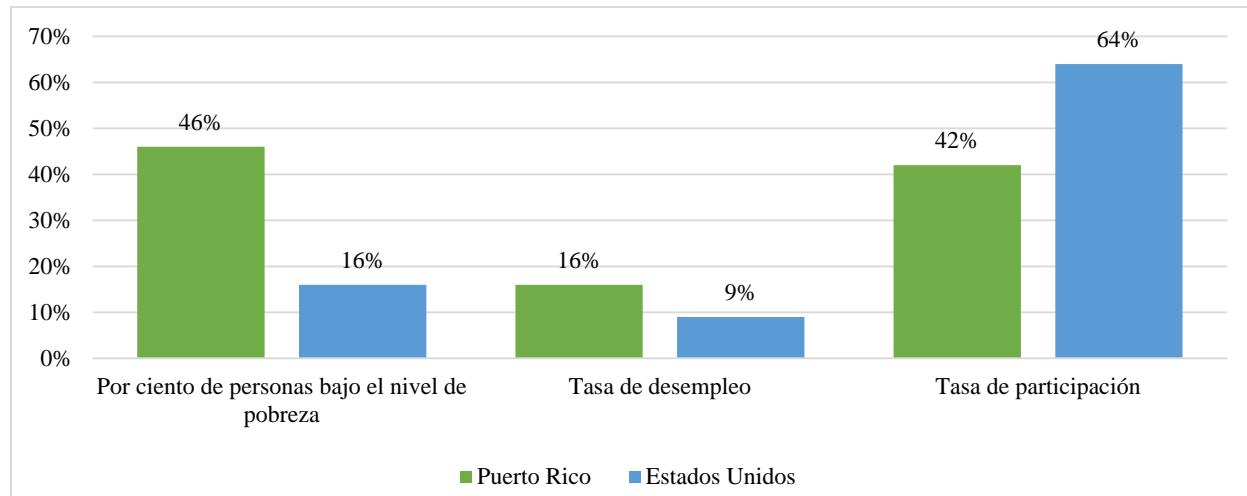
Tras la presentación del Proyecto del Senado federal 712 (S.712), se generó un interés creciente en la realización de estudios que analicen el impacto económico del estatus político de Puerto Rico. Como muestra de ello, el 4 de marzo de 2014, el *Government Accountability Office* (GAO), Oficina encargada de las investigaciones del Congreso de Estados Unidos, presentó un informe en el que se detallaban los impactos fiscales que tendría la admisión de Puerto Rico como estado de la Unión para el año fiscal federal 2010. Dicho estudio fue solicitado por el congresista Doc Hasting, presidente del Comité de Recursos Naturales de la Cámara de Representantes. El análisis comprendía un total de 29 programas federales, de los cuales 11 se varían transformados. Entre ellos, cuatro experimentaron un impacto significativo: Medicare, Medicaid, Asistencia Nutricional y Seguro Social Suplementario.

En el 2010, el costo para Medicare supone un cambio de \$4.500 millones a \$6.000 millones (GAO, 2014. p. 65), mientras que para Medicaid ronda de \$1.100 a 2.100 millones, en vez de los \$685 millones que fueron recibido durante el 2011 en Puerto Rico (GAO, 2014, p. 73). Otro de los casos fue el del gasto federal para el programa de Asistencia Nutricional. En el año fiscal 2011 Puerto Rico recibió \$1.9 millones, pero con la estadidad el costo económico se elevaba entre \$1.100 millones a \$2.100 millones (GAO, 2014 p. 78). También habría un costo en el Seguro Social Suplementario, que en la actualidad no configura como programa en la isla. Este supondría un total de entre \$1.500 millones a \$1.800 millones (GAO, 2014, p. 82).

A manera de ilustración, resumiendo algunos aspectos importantes del Informe del GAO 2014, en las Figuras 44 y 46 se pueden observar la comparación de algunos

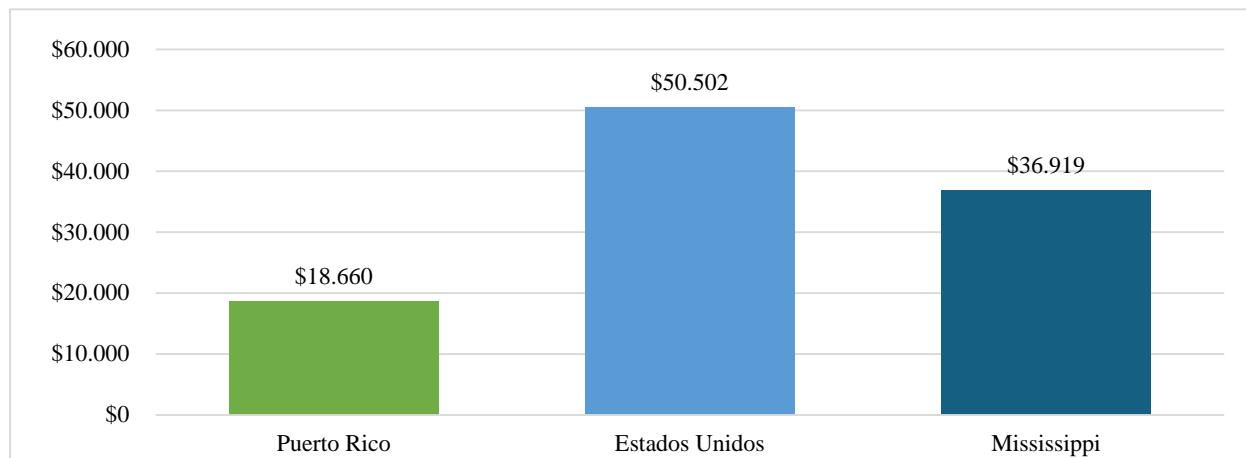
indicadores macroeconómicos que distinguen a los Estados Unidos de Puerto Rico para el mismo año fiscal. Mientras que en la Figura 45, se hace una comparación de los ingresos familiares en Puerto Rico con los del estado de Mississippi.

Figura 60 Comparación entre Puerto Rico y Estado Unidos



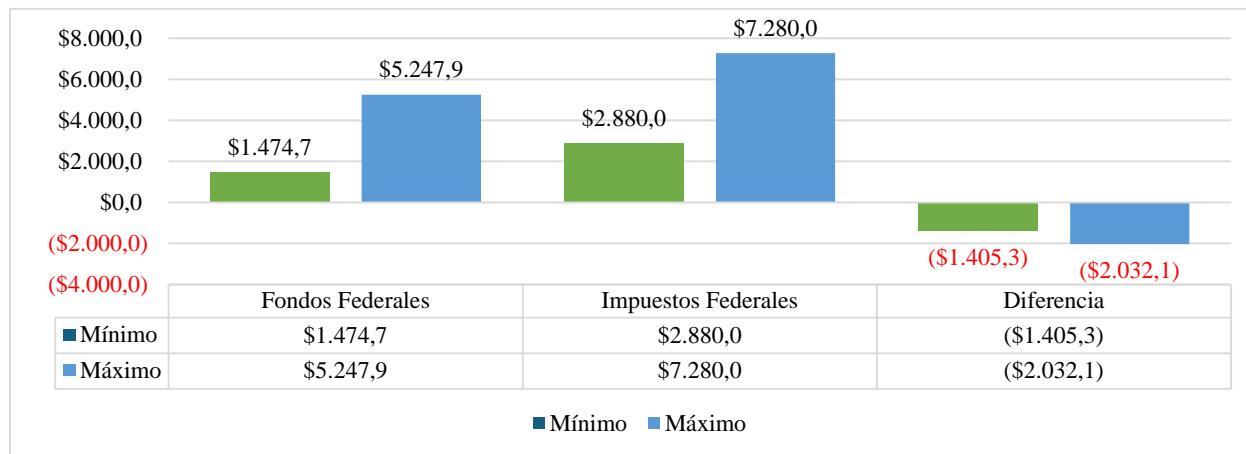
Fuente: United States Government Accountability Office, “Puerto Rico” Information on How Statehood Would Potentially Affect Selected Federal Programs and Revenues Sources”, GAO-14-31, March 2014, p 10.

Figura 61 Comparación de los ingresos familiares del año 2011



Fuente: United States Government Accountability Office, “Puerto Rico: Information on How Statehood Would Potentially Affect Selected Federal Programs and Revenues Sources”, GAO-14-31, March 2014, p. 9.

Figura 62 Impactos al Gobierno de los Estados Unidos de concederle la estadidad a Puerto Rico (en millones) en el Informe del GAO.



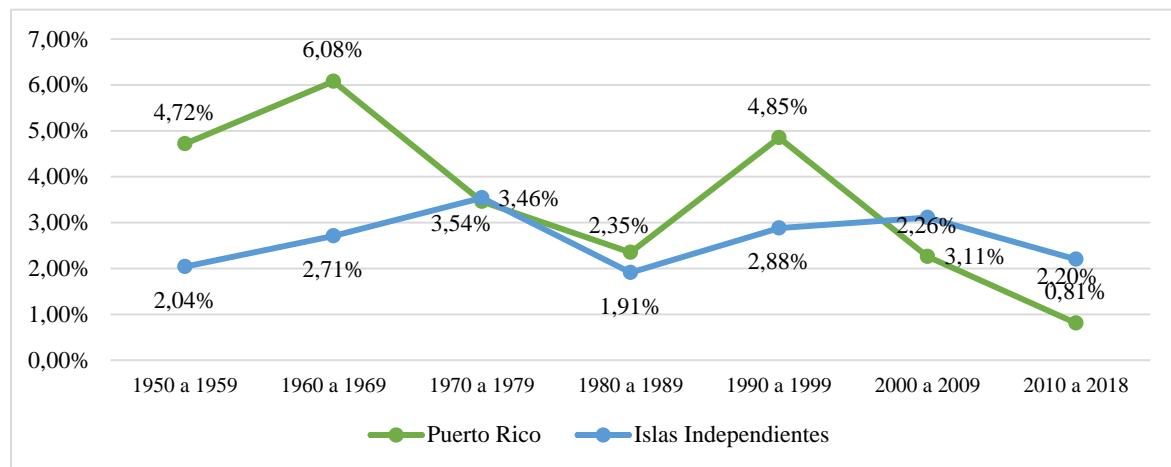
Fuente: United States Goverment Accountability Office, “Puerto Rico: Information on How StateHood Would Potentially Affect Selected Federal Programs and Revenues Sources”, GAO-14-31, March 2014.

Un estudio suplementario que también toca el tema del estatus y su impacto económico es el del economista y profesor Luis Gautier (2017). Su análisis demuestra que, incluso con un aumento en la financiación federal, la estadidad no sería suficiente para compensar los efectos adversos de los impuestos federales en la economía de la isla. De hecho, argumenta que el territorio insular se encontraría en una posición más favorable bajo la soberanía. Bajo este escenario, Puerto Rico podría incrementar sus beneficios comerciales al eliminar las restricciones institucionales impuestas por Estados Unidos, reducir los costos de acceso a los mercados internacionales y mejorar la competitividad de las empresas locales.

Otro examen que aborda la comparación sobre el estatus de Puerto Rico es el de Heriberto Marín Centeno (2022), economista y catedrático de la Universidad de Puerto Rico del Recinto de Ciencias Médicas. Esta investigación se basa en datos del proyecto Madison de Historia Económica de la Universidad de Groningen en los Países Bajos, el cual recopila y analiza el Producto Interno Bruto per cápita en paridad de poder adquisitivo a precios de 2011. Específicamente, entre 2000 y 2009, la tasa de crecimiento anual promedio de Puerto Rico fue un 27% inferior a la de las islas independientes. De hecho, 15 islas experimentaron un crecimiento económico más rápido que Puerto Rico durante este período. En contraste, entre 2010 y 2018, el ritmo de crecimiento anual promedio de Puerto Rico fue un 63% más bajo que el de las islas independientes, con 17 islas independientes superando el crecimiento de Puerto Rico (Marín Centeno, 2022). En consecuencia, el economista concluye que la noción de que el Estado Libre Asociado de Puerto Rico representa una opción superior a la independencia en términos de desarrollo económico no encuentra sustento en la

evidencia científica y que los datos recopilados desde el año 2000 apuntan en dirección contraria (Marín Centeno, 2022).

Figura 63 Tasas Porcentuales Promedio de Crecimiento Anual por Década del PIB per Cápita en dólares



Fuente: Heriberto Marín Centeno (2022)

En 2023, el catedrático José Caraballo llevó a cabo un estudio incluyente sobre cómo el estatus político afecta económica y fiscalmente. En su análisis desarrolló un modelo matemático considerando diferentes variables que se afectarían si el estatus cambia, valorando la consecuencia neta tanto para la estadidad como para la independencia. Algunas de estas variables fueron: financiación federal, impuesto federales a las empresas foráneas y locales, y la eliminación de la ley de cabotaje. Para la soberanía, añadió la devaluación de la moneda. El economista (2023) comenta que alcanzar una estadidad económicamente exitosa requerirá que las empresas locales y multinacionales existentes no sucumban ante la carga de los impuestos

federales, que podrían llegar a ser del 21%. Esto implicaría subsidiar ampliamente al sector privado local, lo que a su vez obligaría a aumentar los impuestos locales por otros medios o a despedir a un número significativo de empleados públicos, o ambas medidas. Por otro lado, el posible éxito económico de la independencia dependerá de que el sector privado aproveche la eliminación de las barreras al comercio exterior y aumente considerablemente sus exportaciones, tal como lo han hecho otros países de escala modesta. El autor destaca que el mercado interno de Puerto Rico es insuficiente para generar los empleos y los ingresos necesarios para alcanzar una soberanía próspera. Afirma que ambas opciones, la estadidad y la soberanía, presentan desafíos considerables y se distancia de las perspectivas de Badillo (2005) y Kicinski (2017), quienes sostienen que la estadidad fortalecería la estructura institucional de la isla, lo que a su vez impulsaría la actividad económica.

próspera.

En el contexto de la compleja situación política de Puerto Rico y sus implicaciones para el desarrollo económico resulta fundamental reconocer que el camino hacia un futuro próspero no reside únicamente en la búsqueda de la estadidad o la independencia y exigirá el fortalecimiento del marco institucional del país. Inspirándose en las experiencias de otras naciones que han navegado exitosamente desafíos similares a los de Puerto Rico, es evidente que centrarse en el fortalecimiento institucional es un imperativo estratégico. Al adoptar esta orientación, la isla podrá empoderar a su población, atraer inversiones y liberar todo su potencial económico. Así lo señalaba Catalá (2013) en su libro Promesa Rota: “Por fortuna, la mesa de diseño no

está vacía, hay experiencias históricas, puntos de referencias, propuestas y, con sus fortalezas y debilidades, base institucional de la que partir" (p. 207).

La dinámica económica de Puerto Rico siguiendo el modelo de enclave, acompañado del respaldo de incentivos fiscales federales y locales, han puesto de manifiesto sus limitaciones y su impacto negativo en la economía del país. La imponente dependencia externa produce una mayor vulnerabilidad a los choques externos y una menor capacidad para lograr un desarrollo sostenible. Tal como advirtió Baumol y Woff (1996):

Puerto Rico sirve como ejemplo de una forma extrema de lo que Prebisch y sus colegas llamaron dependencia, tanto en términos de apertura a las importaciones como de su dependencia a la inversión extranjera directa, ambas casi exclusivamente del territorio continental estadounidense. (p. 883)

El quehacer económico actual de Puerto Rico está moldeado por instituciones débiles y atrofiadas (Catalá, 2019). Al adoptar el fortalecimiento institucional como un pilar central de su estrategia de desarrollo, la isla podrá trazarse un rumbo hacia un futuro más próspero y equitativo. Un paradigma institucionalista para el desarrollo económico y social de Puerto Rico exige un desmantelamiento integral de las instituciones extractivas que detentan el poder actual. Estas instituciones, arraigadas en estructuras coloniales, han perpetuado una organización social que fomenta la dependencia de los fondos federales, obstaculizando el progreso económico local y social. La legitimación de estas instituciones por parte de la élite gobernante, que prioriza la búsqueda de cacería de rentas a expensas del bienestar general, ha exacerbado aún más este círculo vicioso y ha mantenido como tres rasgos permanentes de la sociedad puertorriqueña el desempleo, la pobreza y la emigración.

Los puertorriqueños se juegan su futuro y para lograr un cambio cualitativo es fundamental desarticular los mecanismos extractivos y establecer un nuevo marco institucional que promueva el desarrollo endógeno, la equidad y la sostenibilidad.

Conclusiones

En el marco de esta investigación se ha revelado que las instituciones no solo impactan y restringen a los individuos, sino que, en sinergia con su entorno natural y su herencia, ayudan a configurar su vida material e identidad social. Por nuestra condición humana, estamos moldeados por estas estructuras institucionales forjadas a lo largo de la historia y que son parte de nuestra base socioeconómica y manera de responder a las exigencias de la vida colectiva y personal. Esta afirmación debe coexistir con la concepción ampliamente aceptada e igualmente legítima de que los individuos, de manera consciente o inconsciente, también contribuyen a la formación y transformación de las instituciones. Tal como lo expresó Hodgson (2001):

Las instituciones no solamente limitan e influyen a los individuos. Conjuntamente con nuestro entorno natural y nuestra herencia biótica, como seres sociales estamos constituidos por instituciones. Éstas son dadas por la historia y forman nuestra carne y sangre socioeconómica. Esta proposición debe cohabitar con la noción, más generalmente aceptada e igualmente válida, de que los individuos, a sabiendas o inconscientemente, forman y transforman a las instituciones. (p. 35)

Los datos recopilados en esta investigación confirman que para estimular un crecimiento económico y asegurar que este se convierta en desarrollo es importante contar con un sólido sistema institucional que no solo conceptualice y proclame un modelo sostenible, sino que posea el compromiso y el potencial necesario para aplicarlo rigurosamente. Como se ha discutido a lo largo de este escrito, la escuela económica de pensamiento institucionalista y su versión neoinstitucionalista ofrecen una mirada útil para analizar las limitaciones que históricamente ha supuesto el enclave y la dependencia en el desenvolvimiento económico, político y social de Puerto Rico.

Por su énfasis en las instituciones gubernamentales y el papel de la historia, el enfoque teórico-metodológico institucionalista y neoinstitucionalista nos ha permitido demostrar en esta tesis que la industrialización basada en enclaves y privilegios fiscales contribuyó significativamente a la actual crisis estructural del país. La hipótesis de que un crecimiento económico pobremente dirigido para beneficiar a la sociedad en su conjunto puede obstaculizar el desarrollo económico y generar graves problemas socioeconómicos y políticos ha sido corroborada. Para el caso de Puerto Rico, el estudio reveló que, aunque la Sección 936 impulsó un crecimiento económico, este modelo no promovió un desarrollo económico inclusivo. Los beneficios del crecimiento no se reflejaron en mejoras en el bienestar social ni en la calidad de vida de la población puertorriqueña. Por el contrario, la economía de enclave fomentada por privilegios contributivos fortaleció, sobre todo, a un capital estadounidense que supo aprovechar los privilegios que les concedía el gobierno local y el federal para producir y repatriar sus ganancias hacia los Estados Unidos.

El enclave económico, particularmente el modelo de industrialización por invitación impulsado por la Sección 936, marcó una época de crecimiento económico en la isla. No obstante, queda demostrado que la inversión directa externa estuvo desvinculada de las necesidades isleñas y supo beneficiarse de las condiciones de infraestructura, la mano de obra barata calificada, el acceso al mercado estadounidense y los mecanismos de repatriación de ganancias regulados por la Sección 936 y las reglas del gobierno local. Les faltó, muy especialmente a los inversionistas, un deseo de enraizarse en la sociedad que los recibía y promover el bienestar social y la calidad de vida de la población. El crecimiento, que tanto

entusiasmo produjo en las élites políticas y burocráticas de la isla, pronto demostró contener una inclinación natural a no asumir el papel de motor de desarrollo.

La historia económica de Puerto Rico presenta varias características socioeconómicas que han perdurado a lo largo de su trayectoria colonial. El territorio caribeño heredó de la época española una tríada de peculiaridades que se recogen en adjetivos como pobreza, dependencia e ilegalidad. Entre los siglos XVI y XVIII, la isla, la más pobre de las colonias españolas, languidecía en la miseria a pesar del Situado Mexicano, la más temprana muestra de su dependencia y de la incapacidad para subsistir por sí misma. Ciertamente hubo momentos durante la fase colonial española donde se aplicaron políticas económicas que permitieron no solo el crecimiento económico y alcanzaron rasgos de desarrollo económico. Se trata de la visita del primer intendente en Puerto Rico, Alejandro Ramírez. Su aportación fue importante y puede decirse que se intentó transitar “de la dependencia a la autosuficiencia” (González Vales, 2010, p. 116). Aunque efímera, la estadía de Alejandro Ramírez remodeló el marco institucional local, en el sentido de colocar en la *caja de herramientas* el servicio poblacional y poner la estructura de una institución inclusiva, haciendo más favorable la dinámica económica y aplicando reformas tributarias, como estrategias de recaudación (Real Lotería), y la creación de un equivalente al Departamento de Hacienda.

No obstante, las furias revolucionarias se agitaban contra el Antiguo Régimen y daban inicio a una nueva época. Las colonias británicas pasaron a convertirse en los Estados Unidos, la monarquía francesa cedió ante el empuje republicano moderno y en la zona oriental de una isla caribeña los esclavos sublevados derrotaron a potencias

imperiales y erradicaron la esclavitud fundando en 1804 a Haití. No pasó mucho tiempo para que las furias avanzaran por el virreinato del Río de la Plata y de la Nueva Granada para que la propuesta borbónica de la reconquista de América terminara en el fracaso total. Solo quedaron en manos españolas las islas de Cuba y Puerto Rico. Lo paradójico en esta historia es que las pérdidas territoriales aumentaron el interés de tornar lucrativas ambas islas y el azúcar y la esclavitud convertirían a la primera en la perla de las Antillas de la corona y la segunda también gozaría, aunque en menor magnitud, de su enclave azucarero esclavista agroexportador.

Durante ese siglo XIX, Puerto Rico parecía marchar lentamente hacia la autonomía económica e institucional, pero en 1898, luego de que Estados Unidos transformara la guerra cubano-española de 1895 en guerra hispanoamericana, es invadida por las tropas estadounidense y termina siendo reclamada por el vencedor como indemnización por los daños causados por la guerra. Bajo el orden colonial estadounidense, vuelven a presentarse las características de la pobreza, la dependencia y corrupción acompañando un crecimiento económico de enclave azucarero agroexportador sustentado en el trabajo libre que alcanzó para los 1920 a llamarse como “la danza de los millones” y se desplomó estrepitosamente con la llegada del crac de 1929.

En el nuevo orden colonial impuesto por los estadounidenses a partir de 1898, dos leyes marcaron una transición gubernamental en su nueva posesión insular. Para 1900, con la Ley Foraker se estableció el primer gobierno civil de la isla bajo la dominación de los Estados Unidos. Puerto Rico pasaba a ser gobernado por el Congreso y enviado al Departamento de Guerra como posesión o territorio no

incorporado donde no aplicaba la constitución del país. La isla y sus habitantes, “perteneían a, pero no formaban parte de” la república imperial convencida de su “destino manifiesto” y su carácter excepcional. Con la Ley Foraker, el gobierno se caracterizó por un ejecutivo o gobernador nombrado por el Presidente de los Estados Unidos y ratificado por el Congreso; un Consejo Ejecutivo compuesto por once miembros, 6 estadounidenses y 5 puertorriqueños, todos nombrados por el presidente, y una Cámara de Delegados de 35 miembros elegidos por la población masculina con derecho al voto de la isla. Para esta primera década del siglo XX, en el plano económico-comercial lo más relevante fue la imposición del dólar como moneda oficial y el establecimiento de un sistema arancelario que favorecía las inversiones de capital estadounidense y regulaba el comercio entre la isla y su nuevo propietario dentro de las leyes de cabotaje que obligaban a que todo intercambio se transportara en buques de matrícula del país metropolitano. Diecisiete años después, una nueva ley orgánica conocida como Ley Jones mantuvo el mismo formato para el ejecutivo, pero eliminó el Consejo Ejecutivo y constituyó el legislativo como un sistema bicameral de Senado y Cámara. Lo más importante en esta ocasión fue la extensión de la ciudadanía estadounidense a los nacidos en la isla. Por su parte, las reglas de monetarización e intercambio ya aprobadas se conservaron intactas, mientras la plantación azucarera avanzaba voraz sobre los llanos costeros del país.

El crecimiento económico que experimentó Puerto Rico durante el siglo XX estuvo marcado por una serie de enclaves económicos, cada uno con sus propias características y consecuencias. La etapa inicial de los enclaves se caracterizó por el monocultivo industrial, principalmente de caña de azúcar, que llegó a ser el pilar de la

economía puertorriqueña. Sin embargo, este modelo fue vulnerable a factores externos como la Gran Depresión y los huracanes, lo que provocó el colapso de las plantaciones y una crisis económica. Durante esta fase, el café, que había sido el principal producto de exportación en las últimas décadas del siglo XIX, prácticamente desapareció, pero el tabaco, la industria del cigarro y la industria de la aguja no dejaron de tener importancia y particularmente alrededor el tabaco se forjó una militante clase obrera educada de donde salió mucho del liderato sindical y político que organizó en 1915 el Partido Socialista Puertorriqueño, organización que poseía estrechos lazos con el movimiento obrero estadounidense y planteaba la incorporación de la isla como estado de la Unión.

Los años treinta y cuarenta fueron duros para la isla. El mercado de capitales y consumidores estadounidenses entró en crisis. Puerto Rico se benefició de las políticas del Nuevo Trato implantadas por el presidente Franklin Delano Roosevelt para paliar su crisis y de las cuotas de privilegio que conservaba el azúcar producida en Puerto Rico, predominante propiedad de estadounidenses, para venderse en los Estados Unidos. Los treinta finalizaron con el retorno de los olores a pólvora en Europa, mientras Estados Unidos no lograban superar la crisis económica. Ya para finales de 1941, los estadounidenses entraron en la guerra contra Japón y Alemania y la isla se tornó un lugar fundamental en la geopolítica militar estadounidense de cara a la defensa del Canal de Panamá. Preocupados por mantener la “paz social y política” en su colonia y luego de descabezar un movimiento nacionalista radical que había logrado incluso liquidar una figura militar del régimen estadounidense, Roosevelt optó por enviar un economista prestigioso, tildado en los Estados Unidos de bolchevique, para que

pusiese a funcionar la economía del país. Su nombre, como ya señalamos, era Rexford G. Tugwell y sería el último gobernador estadounidense de la isla nombrado por un presidente de los Estados Unidos. Brillante y decidido, el Gobernador supo encontrar aliados políticos en la reciente fuerza organizada por Luis Muñoz Marín en el Partido Popular Democrático, organización que apenas se había fundado en 1938 y había logrado obtener en las elecciones de 1940 el control del Senado y empatar en la Cámara. Con Tugwell a la cabeza del gobierno la colonia insular conoció una verdadera revolución institucional que cuatro años después sabría utilizar Muñoz y los suyos para emprender la segunda fase de desarrollo económico de Puerto Rico.

Esta segunda fase económica emprendió una transición, primero tímida, pero después decidida, del cañaveral a la fábrica. El mundo socioeconómico puertorriqueño se trastocó: la agricultura fue cediendo ante la industrialización, los pobladores del campo se fueron desplazando hacia las ciudades de la isla y, luego, hacia la metrópoli estadounidense, y el analfabetismo quedó paulatinamente remplazado por la escolarización. Con el fin de la Segunda Guerra, en plena hegemonía económica y militar estadounidense durante lo que se conocerá como el período de la Guerra Fría entre el capitalismo democrático encabezado por los Estados Unidos y el comunismo totalitario dirigido por la Unión de Repúblicas Soviéticas, comenzó a tomar forma el enclave manufacturero a través del desarrollo industrial, especialmente en la industria textil y del zapato, y una industria con raíces en la agricultura azucarera que fue la industria del ron. El turismo también comenzó a ocupar una posición en la vida económica de la isla. Este modelo se basó en mano de obra intensiva, salarios bajos y exenciones contributivas para atraer empresas estadounidenses y hay que subrayar

que si bien generó empleo y crecimiento económico también se caracterizó por el éxodo de más de medio millón de puertorriqueños hacia los Estados Unidos.

La tercera etapa del desarrollo industrial de Puerto Rico estuvo marcada por la llegada de las petroquímicas. Su corta duración, de apenas dos décadas, se vio ensombrecida por el impacto ambiental que generaron estas empresas. Sus operaciones desataron controversias y cuestionamientos sobre la sostenibilidad del modelo, dejando como legado un "monumento al desastre" ecológico en el sur de la isla. Pero lo que llevó al derrumbe de las refinerías de petróleo fue la revolución en el precio del crudo que provocó una verdadera crisis del modelo de industrialización de la posguerra que había tenido su edad de oro en el acceso a materias primas a precios bajos. A esto hay que añadir que Puerto Rico no es un país productor de petróleo, por lo que el proyecto de establecer una red de refinerías exigía condiciones portuarias que hiciesen posible la entrada a las bahías de gigantescos buques de transporte y su depósito del crudo y recogido de los productos procesados.

La Sección 936 del Código de Rentas Internas de los Estados Unidos marcó el inicio de una cuarta etapa que estuvo caracterizada por el auge de la industria farmacéutica. Este modelo atrajo a numerosas empresas de ese sector entusiasmadas con los beneficios contributivos federales y locales, la mano de obra capacitada y las oportunidades de poder repatriar mercancías y ganancias. Si bien esto generó un crecimiento económico notable y la creación de empleos especializados, también fomentó una excesiva dependencia de un solo sector de enclave, además de incrementar la dependencia de fondos federales para contrarrestar bajas tasas de participación laboral y tasas de desempleo de más del diez por ciento.

En el Puerto Rico del largo siglo XX (1898-2024) los modelos de economía de enclave de tipo agroexportador e industrial-exportador han compartido un problema: se han enfocado en un crecimiento económico sectorial sin producir institucionalmente los fundamentos para generar unos enlaces interactivos que hagan posible un desarrollo económico integral. Por eso, el país ha sido, en sus momentos de auge económico, una economía marcada por sus propias limitaciones estructurales y donde los gobiernos de turno carecen de la comprensión de los factores indispensables que necesitan ser activados para que el progreso económico sea progreso político-social y cultural.

El prestigio del enclave económico constituido a partir de condiciones excepcionales, como mano de obra abundante, bajos salarios, políticas de exención contributiva y acceso al mercado de consumo estadounidense, es una ilusión ideológica, es decir, una falsa representación del mundo real que impide tomar en consideración el contexto socio-histórico en el que actúan las fuerzas empresariales productivas. Se trata de crecimientos aparentes, estadísticamente halagüeños, que benefician a una minoría de propietarios y burócratas, y descuidan a la población que habita en la geografía que ocupan y explotan. Para éstos últimos existen las estadísticas alarmantes o perturbadoras que presagian problemas serios para el futuro de la economía y del país. Un gobierno democrático que actúa como representante de la voluntad de un pueblo no puede funcionar como una agencia estatal para el enriquecimiento de empresarios privados. Su función es precisamente combinar intereses y fomentar la inversión al mismo tiempo que el empleo y la calidad de vida de

sus representados. De eso es de lo que se trata cuando hablamos de desarrollo económico.

La pregunta principal en la que nos hemos concentrado para revelar las limitaciones del crecimiento es hacia dónde conduce un modelo de enclave económico basado en políticas de privilegios contributivos que privan, por un lado, al Estado de recursos indispensables para cumplir con sus funciones sociales principales, como son la vivienda, la salud y la educación, y, por el otro, a la población de empleos bien remunerados y estables que aseguren el consumo necesario y la calidad de vida de los trabajadores. Sencillo, conduce inevitablemente al endeudamiento público que es la ruta hacia la bancarrota estatal. Esto es así porque los recursos económicos que se pierden con la concesión de privilegios contributivos especiales solo pueden compensarse o trasladándole a la población, mediante tasas contributivas altas o generalizadas, como el impuesto al valor agregado (IVA) en el consumo, los costos del funcionamiento estatal, o asumiendo una espiral de empréstitos que se tornan impagables por la falta de recursos que, paradójicamente, ha producido las políticas de privilegios contributivos como incentivos al capital. Lo que el crecimiento produce es, pues, desigualdad: riqueza de unos pocos, extraños y fugaces, y pobreza de unos muchos condenados a la precariedad y la emigración.

Para comprobar nuestras posiciones decidimos construir como parte de nuestra investigación un modelo de control sintético (Abadie, Diamond y Hainmueller, 2010). Los resultados obtenidos simulando un escenario contrafactual en el que se modificaban las políticas de beneficios contributivos al capital respaldan nuestra lectura sobre los límites del crecimiento económico en economías de enclaves incentivadas

mediante políticas de beneficios contributivos. La evaluación del balance de predictores evidenció la efectividad del "Puerto Rico Sintético" en replicar las condiciones de la unidad tratada, sentando las bases para interpretar los resultados observados. Esto sugiere, y me gustaría subrayarlo, que en un contexto de inversión con criterios fiscales adecuados se podría haber logrado un desarrollo económico positivo.

En Puerto Rico, las exenciones contributivas han demostrado a largo plazo no ser beneficiosas para el país y su población. En lugar de fomentar un desarrollo económico, estos privilegios han incentivado prácticas nocivas como la "cacería de rentas" (Krueger, 1974; Buchanan, Tollison, Tullock, 1980; Catalá, 2019). Se trata de actividades que buscan obtener ganancias sin crear valor real. En otras palabras, implica la obtención de beneficios a través de la influencia política, la manipulación del mercado o la explotación de regulaciones, en lugar de la producción de bienes y servicios que satisfagan las necesidades de los consumidores. Los cazadores de rentas han encontrado un paraíso fiscal en las Secciones 20 y 22 de la Ley 60 aprobada en Puerto Rico en 2019. Estos estatutos se comportan como los modelos de enclave, pero exacerbando las ganancias porque se trata de leyes que no crean los empleos que en algunos momentos establecieron los enclaves industriales del siglo pasado.

La cacería de rentas genera desigualdad porque favorece a los que tienen el poder o los recursos para influir en el entorno político o económico. Desde la perspectiva económica, la desigualdad tiene un alto costo para la sociedad porque obstaculiza el crecimiento a largo plazo y hace imposible el desarrollo. Cuando un segmento de la población tiene acceso limitado a recursos y oportunidades, se reduce

su capacidad para contribuir al desarrollo económico. La desigualdad es un síntoma de inefficiencia porque hace que se desperdicien los posibles talentos y habilidades de los individuos que viven en circunstancias desfavorables. Esto afecta negativamente el funcionamiento del capitalismo, pues no le permite maximizar el uso de los recursos disponibles. Dicho de otra manera, la falta de igualdad de oportunidades conlleva a la inefficiencia, ya que no se optimizan los medios a disposición y conduce al subdesarrollo contribuyendo a la inestabilidad social.

Además, la cacería de rentas tiende a producir una concentración de la riqueza y una mayor brecha entre ricos y pobres. No es casualidad que los indicadores en Puerto Rico revelen que el 43,4% de la población vive en condiciones de pobreza, y el 56,5% menor de 18 años reside por debajo del umbral de pobreza. De acuerdo con el apéndice estadístico del Informe Económico del Gobernador de la Junta de Planificación en Puerto Rico solo el 40% de la población en edad productiva tuvo un empleo en el 2022. Esto sugiere que más de la mitad de las personas aptas para trabajar están entre el desempleo y la informalidad. Por si esto fuera poco hay que añadir que, si siempre el empleo se ha visto como uno de los elementos para salir de la pobreza, los resultados del censo revelan que el 23% de las personas que trabajan no podían satisfacer sus necesidades básicas, es decir, que trabajando seguían siendo pobres.

Llama la atención que el país ha contado con un nutrido grupo de especialistas que han venido identificando una y otra vez las debilidades de una economía de enclave, que es capaz de producir crecimiento sin desarrollo, sin que las élites políticas escuchen sus advertencias y se muestren dispuestas a asumir medidas correctivas. El

resultado final ha sido fatal. Puerto Rico se ha venido hundiendo en un largo período de estancamiento que ha acentuado la desigualdad, la pobreza, la falta de empleos y de empleos estables y una emigración alarmante, para, finalmente, desembocar en una bancarrota oficial que ha provocado la designación de un nuevo gobierno de facto por el Congreso de los Estados Unidos que se conoce como Junta de Supervisión Fiscal o PROMESA. Los propietarios del archipiélago han decidido tomar el control del mismo y colocar en un segundo plano a los que lo usufructúan y lo han malogrado. Mientras tanto, la élite política local se obstina en mantener un sistema tributario generalizado para una población abrumada por la precariedad, y legisla, asesorada por tecnócratas neoliberales, nuevas exenciones para inversionistas piratas que se aprovechan de la condición de indefensión del país. La escuela institucionalista tiene una explicación para este comportamiento: dependencia de senda y encapsulamiento ceremonial.

El término dependencia de senda apunta a un fenómeno: que una vez establecida una condición primaria, ya sea por azar o por selección, se pronuncia un determinado arreglo institucional que forja un patrón de comportamiento social que conducirá a la sociedad por un camino específico. El concepto resulta útil para el diagnóstico social y ayuda a la identificación de las permutaciones institucionales necesarias para modificar dicha ruta en caso de que se considere inconveniente.

Por su parte, el encapsulamiento ceremonial apunta a las estructuras de poder que ejercen control en un conjunto social. Puerto Rico está ceremonialmente encapsulado y su dinámica económica ha estado relacionada con una mentalidad que condiciona la manera de actuar y pensar las élites gobernantes. Se trata de una cultura del elogio a la dependencia que define el tipo de inversionista que se considera ideal y

el mercado añorado y único, y piensa la asistencia social proveniente de fondos federales como la solución socioeconómica a las contradicciones del sistema económico de enclave que se ha elegido y están dispuestos a transformar siempre y cuando nunca cambie. En Puerto Rico esa ha sido siempre la estrategia recurrente del capital, particularmente estadounidense y las élites políticas del patio. Ya tras el desplome, a este dúo se ha sumado el poder tecnocrático que se denomina Junta de Supervisión Fiscal. Se trata de un organismo del poder soberano metropolitano que opera como una administración técnica despolitizada que se dedica a coordinar los diversos intereses, esto particularmente desde que la idea de la “crisis” transformó la vida cotidiana en un estado de emergencia permanente que precisa de toda clase de medidas de austeridad (Zižek, *El País*, 23/10/2010).

La dependencia de senda y el encapsulamiento ceremonial que aquejan al pueblo puertorriqueño han constituido el eje central del rechazo a cualquier visión que proponga el cambio o la evolución. Podría decirse, siguiendo a Karl Marx, que son partes de esas condiciones heredadas que oprimen a las nuevas generaciones y truncan sus posibilidades de una existencia digna. Puerto Rico ha estado históricamente limitado por estructuras y condiciones impuestas externamente, lo que ha restringido la capacidad de los puertorriqueños para forjar su propio camino y proponerse un destino. La situación actual de la isla refleja cómo las instituciones coloniales y las élites extractivas han moldeado un sistema económico y social que perpetúa la dependencia y limita las oportunidades de desarrollo autónomo. Desde la perspectiva de la escuela económica institucionalista y neoinstitucionalista, que subraya la importancia de las instituciones en el desarrollo económico, queda en

evidencia que las estructuras institucionales legadas por el colonialismo han condicionado la historia económica del país. Estas instituciones no solo han determinado las reglas del juego, sino que han restringido la capacidad de la sociedad puertorriqueña para transformar esas reglas en función de sus propias necesidades y aspiraciones. En lugar de un desarrollo que responda a los intereses y prioridades locales, Puerto Rico se encuentra atrapado en un modelo que favorece los intereses externos y reproduce las desigualdades históricas.

El institucionalismo y el neoinstitucionalismo reconocen los nexos de lo económico con lo político y la importancia de una política económica institucionalizada para conducir la dinámica capitalista hacia un desarrollo social. En Puerto Rico no deja de ser un asunto central su condición política colonial como territorio no incorporado de los Estados Unidos. Transcurridos 126 años reproduciendo ciclos de economía de enclave, de cara al futuro el país tiene que plantearse una transformación profunda de las instituciones heredadas y la creación de nuevas instituciones que reflejen los valores, aspiraciones y necesidades de la sociedad. Parece ineludible decir que es indispensable una dosis de soberanía política sin adulterar. Solo entonces podrá comenzar a edificar su propia historia y plantearse como objetivo central el desarrollo económico del archipiélago.

El Premio Nobel de Economía, Amartya Sen (1999) ha explicado que el desarrollo es un proceso de liberación; liberación del hambre, liberación del desempleo, pero sobre todo liberación de la subordinación, de esa inseguridad e ignorancia que hace que toda propuesta racionalmente construida se estanke. La cultura del elogio a la dependencia y el miedo al cambio mantiene al pueblo puertorriqueño en una

incertidumbre que lo sumerge en un deterioro gradual que parece no detenerse. Es ese “desdibujamiento” del que hablaba Francisco Catalá para referirse a su proceso de despojamiento y despoblación. Contra esa cultura colonial que es cultura de la dependencia y el miedo es que hay que trabajar política e intelectualmente si se quiere tener una oportunidad sobre la tierra

El vacío demográfico que se viene produciendo en Puerto Rico ha experimentado una aceleración significativa en los últimos años. La constante emigración de puertorriqueños hacia los Estados Unidos, impulsada por el desempleo y la crisis económica, desempeña un doble rol en la historia del país: por un lado, actúa como una válvula de escape, pero, por otro, se ha convertido en una trampa demográfica, social y económica. Actualmente, la isla se encuentra entre las diez poblaciones más envejecidas del mundo, una tendencia que, aunque global, está particularmente vinculada en el caso puertorriqueño a la emigración de su clase productiva y reproductiva. Este fenómeno no fue abordado con la urgencia necesaria, y sus consecuencias ahora son evidentes. Este desequilibrio no solo afecta la economía local, sino que también incide en las necesidades poblacionales y en la disponibilidad de mano de obra en el mercado laboral.

Deseamos terminar esta conclusión con una nota pragmática. La recuperación de los recursos malgastados, la dinamización de los actores locales, la promoción de una inversión estratégica tanto nacional como extranjera, el aprovechamiento responsable de la asistencia externa, la diversificación de la producción y la expansión de las fuentes de financiamiento y mercados internacionales, exigen afrontar las deficiencias institucionales aquí descritas. Este proceso demandará una voluntad

política firme y un esfuerzo concertado, lo cual no será una tarea sencilla, además de requerir la participación de la población puertorriqueña. Mientras tanto, hay que fortalecer las instituciones en Puerto Rico y reestablecer las prioridades según su demografía y no se debe gobernar para construir legalmente las condiciones que benefician a una élite extractivista pirata.

Limitaciones y futuras líneas de investigación:

Una de las principales limitaciones de esta tesis doctoral radica en la falta de transparencia por parte de las agencias gubernamentales de Puerto Rico, lo cual dificultó el acceso a datos relevantes y actualizados sobre varios indicadores clave. Más aún, la condición colonial de Puerto Rico impone restricciones al acceso de estadísticas completas y confiables a largo plazo. A diferencia de países soberanos con sistemas estadísticos autónomos y robustos, la isla carece de la capacidad para recopilar datos de manera continua y detallada, como lo hacen entidades como el Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Naciones Unidas, entre otras. Esta situación, junto con los frecuentes desastres naturales que interrumpieron las operaciones de las instituciones públicas y privadas, ha limitado tanto la disponibilidad de información como la posibilidad de realizar análisis longitudinales comparativos con otras naciones, lo que subraya la necesidad de tratar en el futuro cuestiones aún no exploradas.

Además, el presente estudio, como todo proyecto de tesis, revela diversas temáticas que exigirían un tratamiento más cuidadoso y profundo. Se trata de esas líneas de investigación que quedan planteadas como asignaturas pendientes para el futuro a corto, mediano y largo plazo. En mi caso particular he identificado múltiples aspectos relacionados con el tema de la cacería de rentas, fenómeno que encuentra terreno fértil en los paraísos fiscales y tiene múltiples efectos en la dinámica socioeconómica de Puerto Rico. Por ejemplo:

- Se puede analizar el impacto de la cacería de rentas en la estructura económica, esto es, examinar cómo la búsqueda de beneficios por parte de las élites extractivas ha moldeado la economía de la isla, identificando los sectores más afectados y evaluando las consecuencias en la competitividad y el desarrollo sostenible.
- Se puede también escudriñar más a fondo la relación entre élites extractivas y la educación, es decir, investigar si la cacería de rentas ha generado desigualdades en el acceso a una educación de calidad y cómo esto impacta la formación del capital humano.
- Un tercer tema importante es el de la identificación de actores y mecanismos de influencia: investigar quiénes son los principales actores involucrados en la cacería de rentas y cómo influyen en la formulación de políticas económicas, la transparencia y la rendición de cuentas. Además, examinar cómo estas élites actúan para mantener el *statu quo* y evitar reformas.
- Para reconstruir el ordenamiento institucional puertorriqueño es indispensable la producción de una generación de cuadros intelectuales que exigen formación universitaria superior y profesionalización. Esto nos permite acercarnos al tema del rol de la educación en la transformación institucional. La tarea sería, además, explorar cómo las reformas educativas pueden contribuir a contrarrestar las instituciones extractivas promoviendo la inclusión, la equidad y la participación ciudadana.
- Un tema específico fundamental que está relacionado con la calidad de vida de la población es el del sistema de salud de la isla. Aquí se debería profundizar en

el análisis del impacto del sistema de salud privatizado: investigar cómo la privatización y la concentración de poder en el sector de la salud perpetúan la desigualdad y limitan el acceso a servicios esenciales. Analizar el papel de la élite extractiva en la configuración de políticas de salud y su influencia en la asignación de recursos para comprender cómo este sistema prioriza el lucro sobre el bienestar colectivo.

- En un país agobiado por la corrupción gubernamental sería importante auscultar la relación entre la cacería de rentas y dicha corrupción. Investigar si existe una correlación entre las prácticas extractivas y la corrupción en el ámbito público y privado, y cómo esto afecta la confianza en las instituciones y el desarrollo económico.
- Luego de avanzar en los temas relacionados con Puerto Rico, un trabajo investigativo para mediano plazo sería un análisis comparativo que permita contrastar el caso puertorriqueño con otros países y regiones que han experimentado dinámicas similares de "cacería de rentas". Aquí se trataría de identificar similitudes y diferencias, y extraer lecciones aprendidas en otros contextos que pueden ser aplicadas al caso de Puerto Rico.
- Sin duda, el tema ecológico-ambiental será uno de los asuntos principales en la agenda investigativa del mundo. En el caso de Puerto Rico ya fuimos testigo de una economía de enclave industrial que legó al país un verdadero desastre ecológico. Para el futuro también será importante estudiar el impacto de la cacería de rentas en el medio ambiente: analizar cómo ésta afecta la

sostenibilidad ambiental y los recursos naturales de Puerto Rico, y cómo esto impacta la calidad de vida y el desarrollo a largo plazo.

Estoy convencida de que estas líneas de investigación, que parten de Puerto Rico y se expanden para colocarlo junto a otros países y regiones, y relacionarlo con problemas mundiales actuales, no solo contribuirán a una comprensión más profunda de las dinámicas socioeconómicas actuales, sino que también ofrecerán perspectivas valiosas que ayudarán en la construcción de un desarrollo más equitativo y sostenible en la isla.

Referencias bibliográficas

- Abadie, A., & Gardeazabal, J. (2003). The economic costs of conflict: A case study of the Basque Country. *American Economic Review*, 93(1), 113-132.
<https://doi.org/10.1257/000282803321455188>
- Abadie, A., Diamond, A., & Hainmueller, J. (2010). Synthetic control methods for comparative case studies: Estimating the effect of California's tobacco control program. *Journal of the American Statistical Association*, 105(490), 493-505.
<https://doi.org/10.1198/jasa.2009.ap08746>
- Abadie, A., Diamond, A., & Hainmueller, J. (2013). Comparative politics and the synthetic control method. *American Journal of Political Science*, 59(2), 495-510.
<https://doi.org/10.1111/ajps.12116>
- Abeykoon, A. M. R. K., & Perera, A. H. U. (2019). Impact of work life balance on employee job satisfaction of executive level employees. *Management Issues*, 4(I), 55. Faculty of Management Studies, Open University of Sri Lanka, Nawala.
[https://www.ou.ac.lk/home/images/Faculty and institute/MS/Mgt%20Issues/IMPACT%20OF%20WORK%20LIFE%20BALANCE%20ON%20EMPLOYEE%20JOB%20SATISFACTION%20OF%20EXECUTIVE%20LEVEL%20EMPLOYEES.pdf](https://www.ou.ac.lk/home/images/Faculty_and_institute/MS/Mgt%20Issues/IMPACT%20OF%20WORK%20LIFE%20BALANCE%20ON%20EMPLOYEE%20JOB%20SATISFACTION%20OF%20EXECUTIVE%20LEVEL%20EMPLOYEES.pdf)
- Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2012). *Why nations fail: The origins of power, prosperity, and poverty*. New York, NY: Crown Publishers.
- Adams, J. (1971). The Institutional Economics of Mahadev Govind Ranade. *Journal of Economic Issues*, 5(2), 80-92.
- Advantage Business Consulting. (2009). *Análisis del desempeño del IVU y metodología para evaluación de los incentivos contributivos*. Estudio realizado para el Colegio de Contadores Públicos Autorizados de Puerto Rico.
- Agosto Alicea, J. (2011). *Crisis: Al borde de la quiebra*. Panamericana Formas.
- Akerlof, G. A., & Shiller, R. J. (2020). *Animal spirits*. Princeton University Press
- Alameda, J. (2011, abril 19). Ley 7 fue adversa para la economía. *Primera Hora*. Recuperado de <https://www.primerahora.com/noticias/gobierno-politica/notas/ley-7-fue-adversa-para-la-economia/>
- Alm, James. (2006). Assessing Puerto Rico's Fiscal Policies, en Collins, Bosworth y Soto Class, *The Economy of Puerto Rico, Restoring Growth*, Center for the New Economy y Brookings Institutions Press.

- Altagracia Espada, C. D. (2010). *El cuerpo de la patria*. Edición UPR Arecibo.
- Althusser, L. (1988). Ideología y aparatos ideológicos del Estado. En L. Althusser, *La filosofía como arma de la revolución* (pp. 97-141). Ediciones Pasado y Presente.
- Arteta, M. del C., & Lockwood-Benet, W. (1997). *The Puerto Rico Community Foundation: A case study*. Scribd. <https://es.scribd.com/document/36011746/Puerto-Rico-Community-Foundation-A-Case-Study>
- Ayala, C. J. (1999). *American sugar kingdom: The plantation economy of the Spanish Caribbean, 1898–1934*. Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press.
- Ayala, C. J. (2008). La formación de capital local en Puerto Rico 1947 al presente. *Revista de Ciencias Sociales*, 10.
- Ayala, C. J., & Bernabe, R. (2018). *Puerto Rico en el siglo americano: Su historia desde 1898*. Ediciones Callejón.
- Ayala, C. (2020). Puerto Rico: Un pueblo diáspórico. Recuperado de <https://www.sscnet.ucla.edu/soc/faculty/ayala/prdiaspora/>
- Ayres, C. E. (1944). *The theory of economic progress*. University of North Carolina Press.
- Badillo, V. (2005). *The economic implications of Puerto Rican statehood*. <https://scholarship.tricolib.brynmawr.edu/bitstream/handle/10066/597/2005BadilloV.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Baehler, K. (2005). What are the limits to public service advising? The “public argument” test. *Policy Quarterly*, 1(3), 3-8.
- Bakker, A. B., Hakanen, J. J., Demerouti, E., & Xanthopoulou, D. (2007). Job resources boost work engagement, particularly when job demands are high. *Journal of Educational Psychology*, 99(2), 274–284. <https://doi.org/10.1037/0022-0663.99.2.274>
- Balzac v. Porto Rico, 258 U.S. 298 (1922) Recuperado de <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/258/298/>
- Banco Mundial. (2020). *Doing Business*. Recuperado en <https://archive.doingbusiness.org/en/doingbusiness>

- Bardhan, P. (2002). Conflictos distributivos, acción colectiva y economía institucional. En G. M. Meier & J. E. Stiglitz (Eds.), *Fronteras de la economía del desarrollo: El futuro en perspectiva* (p. 263). Banco Mundial.
- Bauman, Z. (2003). *Modernidad líquida*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Baumol, W. J. (1990). Entrepreneurship: Productive, unproductive, and destructive. *Journal of Political Economy*, 98(5), 893-921. Chicago, IL: The University of Chicago Press.
- Baumol, W. J., & Wolff, E. N. (1996). Catching up in the postwar period: Puerto Rico as the fifth "Tiger"? *World Development*, 24(5), 869–885.
- Bautista, A., Wong, J., & Gopinathan, S. (2015). Teacher professional development in Singapore: Depicting the landscape. *Psychology, Society, & Education*, 7(3). <https://doi.org/10.25115/psye.v7i3.523>
- Bauzá, N. (2023, marzo 27). *Se agrava el éxodo de odontólogos, dice expresidenta del Colegio de Cirujanos Dentistas*. Primera Hora. Recuperado de <https://www.primerahora.com/noticias/gobierno-politica/notas/se-agrava-el-exodo-de-odontologos-dice-expresidenta-del-colegio-de-cirujanos-dentistas/>
- Bayley, W., & Diffie, J. (1931). *Porto Rico: A broken pledge*. New York, NY: The Vanguard Press.
- Becker, G. S. (1964). *Human capital* (1st ed.). Columbia University Press for the National Bureau of Economic Research.
- Bernabe, R. (1996). *Respuestas al colonialismo en la política puertorriqueña: 1899-1929*. Río Piedras, PR: Ediciones Huracán.
- Bértola, L., & Ocampo, J. A. (2013). *El desarrollo económico de América Latina desde la independencia*. Fondo de Cultura Económica.
- Blondet, C. (2023). Comunicado – Espacios Abiertos: revela falta de transparencia y gastos millonarios en consultoría por parte de la Junta de Supervisión Fiscal. Recuperado de <https://espaciosabiertos.org/informe-de-ea-revela-falta-de-transparencia-y-gastos-millonarios-en-consultoria-por-parte-de-la-junta-de-supervision-fiscal/>
- Bloom, D. E. (Ed.). (2019). *Live long and prosper? The economics of ageing populations*. CEPR Press.
- Bonilla, F. (1994). Manos que sobran: Work, migration, and the Puerto Rican in the 1990s. En C. A. Torre, H. Rodríguez Vecchini, & W. Burgos (Eds.), *The commuter nation*:

- Perspectives on Puerto Rican migration* (pp. 49-115). Río Piedras, PR: Editorial de la Universidad de Puerto Rico.
- Bourgois, P. (1994). *Banano, étnica y lucha social en Centro América*. San José, Costa Rica: Departamento Ecuménico de Investigación.
- Braun, C. (1996). *La riqueza de las naciones* (C. Rodríguez Braun, Trad., p. 7). Alianza Editorial. (Trabajo original publicado en 1776).
- Brundrenius, C., Lundvall, B.-Å., & Sutz, J. (2009). The role of universities in innovation systems in developing countries: Developmental university systems – Empirical, analytical and normative perspectives. In B.-Å. Lundvall, K. J. Joseph, C. Chaminade, & J. Vang (Eds.), *Handbook of Innovation Systems and Developing Countries* (pp. 311-333). Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781849803427.00019>
- Bosworth, B. P., Collins, S., & Soto-Class, M. A. (Eds.). (2008). Las alternativas de política pública para restablecer el crecimiento. En En S. Collins, B. P. Bosworth, & M. A. Soto-Class (Eds.), *Reestablecer el crecimiento en Puerto Rico* (p. 125). Centro para la Nueva Economía.
- Bush, P. D. (1987). The theory of institutional change. *Journal of Economic Issues*, 21(3), 1075-1116. <https://www.jstor.org/stable/4225919>
- Buchanan, J. M., Tollison, R. D., & Tullock, G. (Eds.). (1980). *Toward a theory of the rent-seeking society*. College Station: Texas A&M University Press.
- Burtless, G., & Sotomayor, O. (2008). Oferta de trabajo y transferencias públicas. En S. Collins, B. P. Bosworth, & M. A. Soto-Class (Eds.), *Reestablecer el crecimiento en Puerto Rico* (p. 39). Centro para la Nueva Economía.
- Cabrera Salcedo, L. (2007). *Inventos para el azúcar: Historia tecnológica puertorriqueña, siglo XIX*. Cuaderno de Cultura, 15. San Juan, PR: Instituto de Cultura Puertorriqueña.
- Callcott, H. (1942). *The Albert Shaw Lectures on Diplomatic History, 1942*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins Press.
- Callaway, B., & Sant'Anna, P. H. C. (2021). Difference-in-differences with multiple time periods. *Journal of Econometrics*, 225(2), 200-230. <https://doi.org/10.1016/j.jeconom.2020.12.001>
- Campeche, J. (1808). *Retrato de Juan Pantaleón Avilés* [Pintura]. Museo de Arte de Puerto Rico, San Juan, Puerto Rico.

- Caquías Cruz, S. (2014, noviembre 10). Migran a Florida los profesionales y trabajadores (encuesta firma Gaither). *El Nuevo Día*, 24-25. Recuperado de <http://www.elnuevodia.com/migranafloridalosprofesionalesytrabajadores-1889305.html>
- Cardoso, E., & Helwege, A. (1992). *Latin America's economy: Diversity, trends, and conflicts*. Cambridge, MA: The MIT Press. *Journal of Latin American Studies*, 25(1), 209–211. <https://doi.org/10.1017/S0022216X00000560>
- Cardoso, F., & Faletto, E. (1969). *Dependencia y desarrollo en América Latina*. México: Siglo XXI.
- Caraballo, J., & Lara, J. (2016). *From deindustrialization to indebtedness: The case of Puerto Rico*. Recuperado de http://homes.chass.utoronto.ca/~bobonis/CaraballoLara_PR_debt_16.pdf
- Caraballo Cueto, J. (2020, agosto). *Estudio #5: Aprovechamiento académico y el cierre de escuelas en Puerto Rico*.
- Caraballo-Cueto, J. (2021). *The employment and output impact of the 2012 Acts 20, 22 and 273*. Econometrica, Corp.
- Caraballo Cueto, J. (2023). *El impacto económico del cambio en el estatus político de Puerto Rico*. Universidad de Puerto Rico en Río Piedras. <https://camarapr.org/wp-content/uploads/Estudio-Caraballo-Cueto-compressed.pdf>
- Caro Costas, A. R. (1977). *Antología de lecturas de historia de Puerto Rico, siglo XV-XVIII*. San Juan, P.R.: Editorial Universitaria.
- Carr, R. (1984). *Puerto Rico: A colonial experiment*. New York, NY: New York University Press y Vintage Books.
- Castillo, V. L. (1981). *La acumulación de capital en Puerto Rico: 1960-1975*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Catalá Oliveras, F. A. (1996). *Democracia obrera: ¿Autogestión o privatización?* Ediciones Huracán.
- Catalá Oliveras, F. A. (1998). *La economía de Puerto Rico, 1989-1998. Ensayos y monografías* (Número 93). Unidad de Investigaciones Económicas, Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras.

- Catalá Oliveras, F. A. (2007). Desenvolvimiento económico de Puerto Rico: Dependencia de senda y encapsulamiento ceremonial. *Revista de Ciencias Sociales*, 17, 58–77. Recuperado de <https://revistas.upr.edu/index.php/rcc/article/view/7445>
- Catalá Olivera, F. A., Berrios Martínez, R., & Martin García, F. (2010). *Puerto Rico nación independiente: Imperativo del siglo XXI*. San Juan, Puerto Rico: Editorial Corripio.
- Catalá Olivera, F.A. (2013). *Promesa rota: Una mirada institucionalista a partir de Tugwell*. San Juan, Puerto Rico: Ediciones Huracán.
- Catalá Oliveras, F.A. (2016). Advertencias desoídas: Entre el espacio financiero y la economía real. *Revista Jurídica UPR*, 85(3), 753.
- Catalá Oliveras, F. A. (2018). Ante la crisis y el sueño del desarrollo. Ponencia presentada en el Simposio de la Revista Jurídica de la Universidad de Puerto Rico titulado Derecho y desastre: Puerto Rico ante la crisis fiscal y humanitaria, 3 y 4 de mayo de 2018. *Revista Jurídica UPR*, 87, 820. Recuperado de https://heinonline.org/hol-cgi-bin/get_pdf.cgi?handle=hein.journals/rjupurco87§ion=42
- Catalá Oliveras, F.A. (2019). *Puertas abiertas: Economía política de atrofias, transiciones y temores*. Ediciones Laberinto.
- Catalá Oliveras, F. (2023, marzo 21). Mirada al País: Somos viejos. *Claridad*. Recuperado de <https://claridadpuertorico.com/mirada-al-pais-somos-viejos/>
- Catalá Oliveras, F., & Irrizary Mora, E. (2023). Independencia: Interdependencia equilibrada y nuevo modelo de desarrollo económico. En Berrios Martínez R. (2023), *Hora de la libertad*. Editorial Patria, Inc.
- Centro de Información Censal de la Universidad de Puerto Rico en Cayey. (s.f.). *Centro de Información Censal*. Recuperado de <https://www.upr.edu/iii-cayey/centro-informacion-censal/>
- Centro para la Nueva Economía. (2021, diciembre 3). *Growth Policy Summit*. Recuperado de <https://grupocne.org/2021-growth-policy-summit/>
- Chang, H.-J. (2002). *Kicking away the ladder*. Anthem Press.
- Chavance, C. (2018). *La economía institucionalista*. Fondo de Cultura Económica.
- Cintrón Arbasetti, O. (2021, abril 8). Las leyes 20 y 22 crearon una casta de intermediarios que gestiona exenciones contributivas. *Centro de Periodismo Investigativo*.

Recuperado en: <https://periodismoinvestigativo.com/2021/04/las-leyes-20-y-22-crearon-una-casta-de-intermediarios-que-gestiona-exenciones-contributivas/>

Clark, V. S. (Ed.). (1930). *Porto Rico and its problems*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.

Coase, R. H. (1937). The nature of the firm. *Economica, New Series*, 4(16), 386-405.

Colegio de Contadores Autorizados de Puerto Rico. (2009, abril). *Análisis de desempeño del IVA y metodología para la evaluación de los incentivos contributivos*. Recuperado de <https://www.colegiocpa.com/?wpdmld=732&ind=1559572355936>

Collado Schwarz, A. (2010). *Soberanías exitosas: Seis modelos para el desarrollo económico de Puerto Rico*. La Voz del Centro.

Collins, S. M., Bosworth, B. P., & Soto-Class, M. A. (2006). *The economy of Puerto Rico: Restoring growth*. Center for the New Economy & Brooking Institution Press.

Colón Reyes, L. (2011). *Sobrevivencia, pobreza y mantengo: Las políticas del welfare en Puerto Rico: Los programas del PAN y el TANF*. Editorial Callejón.

Colón Reyes, L. (2023). *La herencia de la exclusión: Desigualdad y pobreza en Puerto Rico, siglo XXI*. Publicaciones Gaviota.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (1951). *Estudio económico de América Latina, 1949*. Nueva York: Naciones Unidas. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1003/1949_es.pdf

Comisión Económica para América Latina (CEPAL). (2004). *Globalización y desarrollo: Desafíos de Puerto Rico frente al siglo XXI*. México: CEPAL.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2022). *Envejecimiento en América Latina y el Caribe: Inclusión y derechos de las personas mayores*. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/48567-envejecimiento-america-latina-caribe-inclusion-derechos-personas-mayores>

Comité de Reto Demográfico. (2019). *Informe de progreso del Comité de Reto Demográfico 2019*. Recuperado de <https://jp.pr.gov/wp-content/uploads/2021/09/Informe-de-Progreso-del-Comite-de-Reto-Demografico-2019.pdf>

Commons, J. (1931). Institutional Economics. *American Economic Review*, 21, 648-657.

Commonwealth of Puerto Rico v. Sánchez Valle, 136 S. Ct. 1863 (2016).

Concepción de Gracia, G. (2007). *En nombre de la verdad* (P. M. Ortiz Ramos, Ed.). Fundación para la Libertad

Constitución de los Estados Unidos de América: CONST. DE EE. UU., Art. IV, Sec. 3, cl. 2.

Cordero, R. de J. (1952). *El progreso económico de Puerto Rico en los últimos 50 años*. Editorial del Departamento de Instrucción.

Corretjer Montes, J. A. (1930). *Oubao Moin (tierra de sangre)* [Poema].

Crafts, N. (2002). Perspectivas históricas sobre el desarrollo. En G. M. Meier & J. E. Stiglitz (Eds.), *Fronteras de la economía del desarrollo: El futuro en perspectiva* (p. 295). Banco Mundial.

Cruz Monclova, L. (1970). *Historia de Puerto Rico, siglo XIX*. San Juan, Puerto Rico: Editorial Universitaria, Universidad de Puerto Rico.

Curet Cuevas, E. (1976). *El desarrollo económico de Puerto Rico: 1940-1972*. Management Aid Center.

Curet, E. (1986). *Puerto Rico: Development by integration to the US*. Río Piedras, Puerto Rico: Editorial Cultural.

Curet Cuevas, E. (2003). *Economía política de Puerto Rico: 1950-2000*. San Juan, Puerto Rico: Ediciones M.A.C.

Dalton, G. (Ed.). (1970). *Primitive, archaic, and modern economies: Essays of Karl Polanyi*. Beacon Press.

De Jesús Toro, R. (1982). *Historia económica de Puerto Rico*. Ohio: South-Western Publishing Co.

Department of Treasury. (1989). *The operation and effect of the possessions corporation system of taxation (Sixth Report)*. Washington, DC. Recuperado en: <https://home.treasury.gov/system/files/131/Report-Possessions-1985.pdf>

Diamond, J. W., & Zodrow, G. R. (2008). *Fundamental tax reform: Issues, choices, and implications*. The MIT Press.

Díaz Hernández, L. E. (1981). *Castañar: Una hacienda cafetalera en Puerto Rico 1868-1930*. Academia de Artes, Historia y Arqueología de Puerto Rico.

Díaz Soler, L. (1970). *Historia de la esclavitud negra en Puerto Rico*. Río Piedras, PR: Editorial Universitaria.

- Dietz, J. L. (2018). *Historia económica de Puerto Rico*. Ediciones Huracán.
- Dietz, J. L. (2003). *Puerto Rico: Negotiating development and change*. Lynne Rienner Publishers.
- Duany, J. (2002). *The Puerto Rican nation on the move: Identities in the island and in the United States*. Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press.
- Duany, J. (2007). La nación en la diáspora: Las múltiples repercusiones de la emigración puertorriqueña a Estados Unidos. *Revista de Ciencias Sociales, Universidad de Puerto Rico*, 17, 120. Recuperado en: <https://revistas.upr.edu/index.php/rcs/article/view/7447>
- Duany, J. (2009). *La nación en vaivén: identidad, migración y cultura popular en Puerto Rico*. San Juan, Puerto Rico: Ediciones Callejón.
- Duany, J. (2011). *Blurred borders: Transnational migration between the Hispanic Caribbean and the United States*. Chapel Hill, NC: The University of North Carolina Press.
- Duany, J. (2017). *Puerto Rico: What everyone needs to know*. Oxford University Press.
- Dugger, W. M. (1995). Douglas C. North's new institutionalism. *Journal of Economic Issues*, 29(2), 453-458.
- Edmans, A. (2012). The link between job satisfaction and firm value, with implications for corporate social responsibility. *Academy of Management Perspectives*, 26(4), 1-19. Retrieved from <http://faculty.london.edu/aedmans/RoweAMP.pdf>
- Ekelund Jr., R., & Hebert, R. F. (2005). *Historia de la teoría económica y su método* (3ra ed.). México D.F.: McGraw-Hill.
- El Nuevo Día. (2013, enero 20). *Pierde el país \$3 mil millones con el éxodo*. Recuperado de <https://www.elnuevodia.com/noticias/locales/notas/pierde-el-pais-3-mil-millones-con-el-exodo/>
- El Nuevo Día. (2017, septiembre 4). Puerto Rico en datos: Los salarios más altos en el gobierno. *El Nuevo Día*. Recuperado de <https://www.elnuevodia.com/noticias/locales/videos/puerto-rico-en-datos-los-salarios-mas-altos-en-el-gobierno-240438/>
- El Nuevo Día. (2023, marzo 19). *Un país que envejece aceleradamente*. Recuperado de <https://www.pressreader.com/puerto-rico/el-nuevo-dia1/20230319/281496460522223?srsltid=AfmBOorapbmExYi0s-JX9wtwYSSyiXxIU1Bsramc41YY-7Ytq0jsusr>

El Nuevo Día. (2024, abril 11). *Encuentran causa para juicio contra el suspendido alcalde de Ponce, Luis Irizarry Pabón.* Recuperado de <https://www.elnuevodia.com/noticias/tribunales/notas/encuentran-causa-para-juicio-contra-el-suspendido-alcalde-de-ponce-luis-irizarry-pabon/>

El Nuevo Día. (2024, octubre 2). *Estudio confirma tendencia en aumento: Gobierno destina más del 60% de su presupuesto en contratos.* Recuperado de <https://www.elnuevodia.com/noticias/gobierno/notas/estudio-confirma-tendencia-en-aumento-gobierno-destina-mas-del-60-de-su-presupuesto-en-contratos/>

Enchautegui, M. E. (2008). *La fuga de cerebros en Puerto Rico: Su magnitud y sus causas.* Consejo de Educación Superior de Puerto Rico. Recuperado de <https://issuu.com/coleccionpuertorriquena/docs/estudiofugacerebrospuertoricomariaenchautegui>

Estudios Técnicos, Inc. (2018). Las reformas contributivas en Puerto Rico durante el periodo 1975-2015: Un análisis comparativo. *Occasional Papers*, OP No. 9.

Estudios Técnicos. (2019). *Performance of incentive programs [Act 20-2012] [Act 22-2012].* Retrieved from <http://www.estudiostecnicos.com/projects/act2022update2019/2019-Performance-of-Incentives-Programs.pdf>

Estudios Técnicos Inc. (2020, julio 13). *La ejecución de la política pública: Las medidas para estabilizar la población.* Fundación del Colegio CPA

Federal Reserve Bank of New York. (2012). *Informe sobre la competitividad de la economía de Puerto Rico.* New York, NY.

Federal Reserve Bank of New York. (2014). *An update on the competitiveness of Puerto Rico's economy.* New York, NY.

Figueroa Rodríguez, R. (2021, abril 28). Urge atender la crisis demográfica en Puerto Rico. *El Nuevo Día.* Recuperado de <https://www.elnuevodia.com/opinion/punto-de-vista/urge-atender-la-crisis-demografica-en-puerto-rico/>

Figueroa Rodríguez, R. (2024). *Datos demográficos.* Recuperado de <https://www.demografiapuertorico.com/datos>

Flórez, C. E. (2000). *Las transformaciones sociodemográficas en Colombia durante el siglo XX.* Banco de la República y Tercer Mundo Editores.

Freyre, J. F. (1969). *External and domestic financing in the economic development of Puerto Rico.* San Juan: Editorial de la Universidad de Puerto Rico.

- Freyre, J. (2010). *Análisis de la evolución y estructura y la incidencia de la carga contributiva en Puerto Rico: Años fiscales 2000-10*. Estudio preparado para el Departamento de Hacienda de Puerto Rico.
- Fuentes Ramírez, R., & Quintana Díaz, J. (2023). *El costo económico de la pobre gobernanza y la corrupción en Puerto Rico*. Pontificia Universidad Católica de Puerto Rico. Recuperado de https://publicaciones.pucpr.edu/version_digital/corrupcion_en_PR/6/
- Gautier, L. (2017). *Puerto Rico: Independence, Industrial Policy, and Growth*. Lexington Books.
- Gluzmann, P. A., Guzman, M. M., & Stiglitz, J. E. (2018). *An analysis of Puerto Rico's debt relief needs to restore debt sustainability* (Working Paper No. 25256). National Bureau of Economic Research. Recuperado de <http://www.nber.org/papers/w25256>
- González Díaz, E. (1991). *La política de los empresarios puertorriqueños*. San Juan, P.R.: Ediciones Huracán.
- González, A. (1967). *La economía política de Puerto Rico*. Editorial Cordillera.
- González, J. L. (1954). En el fondo del caño hay un negrito. En *Cuentos puertorriqueños* (pp. 10-20). Editorial Cultural.
- González Acosta, A. (2023, febrero 28). *Leyes 20 y 22: Apartheid Contributivo*. Conferencia presentada en la Universidad de Puerto Rico, Arecibo, Puerto Rico.
- González Vales, L., & Luque, M. D. (2010). La economía 1800-1816: Tres lustros cruciales. En A. Crespo Solana & M. D. González Ripoll (Eds.), *Historia de Puerto Rico* (p. 116). Ediciones Doce Calles.
- Goodman-Bacon, A. (2021). Difference-in-differences with variation in treatment timing. *Journal of Econometrics*, 225(2), 254-277. <https://doi.org/10.1016/j.jeconom.2021.03.014>
- Goodsell, C. T. (1965). *Administration of a revolution: Executive reform in Puerto Rico under Governor Tugwell, 1941-46*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Gopinathan, S. (2011). Fourth way in action? The evolution of Singapore's education system. *Educational Research for Policy and Practice*, 11(1), 65-70. <https://doi.org/10.1007/s10671-011-9117-6>
- Government Accountability Office. (2014). *Puerto Rico: Information on How Statehood Would Potentially Affect Selected Federal Programs and Revenue Sources* (GAO-14-31). Recuperado de <https://www.gao.gov/assets/gao-14-31.pdf>

- Gregory, R. (2005). Politics, power and public policy-making: A response to Karen Baehler. *Policy Quarterly*, 1(4). <https://doi.org/10.26686/pq.v1i4.4262>
- Grindle, M. S. (2002). En busca de lo político: la economía política de la formulación de políticas de desarrollo. En G. M. Meier & J. E. Stiglitz (Eds.), *Fronteras de la economía del desarrollo, el futuro en perspectiva* (pp. 341-379). Banco Mundial. Recuperado de [https://documents1.worldbank.org/curated/es/765591468762299144/pdf/217470Spanis h-ver0fronteras.pdf](https://documents1.worldbank.org/curated/es/765591468762299144/pdf/217470Spanish-ver0fronteras.pdf)
- Guzmán, J. M. (1960). *Apuntes sobre la novelística puertorriqueña, 1. Manuel Zeno Gandía: Del romanticismo al naturalismo*. Hauser y Menet.
- Hamilton, W. H. (1919). Papers and Proceedings of the Thirty-First Annual Meeting of the American Economic Association. *The American Economic Review*, 9(1, Supplement), 309-318.
- Hansen, E. R., & Wells, A. S. (Eds.). (1953). Puerto Rico: A study in democratic development. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 285(1).
- Harvey, D. (2014). *Seventeen contradictions and the end of capitalism* (p. 149). Oxford University Press.
- Hayden, F. G. (1993). Institutionalist policymaking. En M. Tool (Ed.), *Institutional Economics: Theory, method, policy*. Kluwer Academic Publishers.
- Hayek, F. A. (1978). Dr. Bernard Mandeville. En F. A. Hayek, *New Studies in Philosophy, Politics, Economics and the History of Ideas* (pp. 249-266). Londres: Routledge & Kegan Paul.
- Hernández Colón, R. (2016, enero 30). Conferencia sobre liderazgo – Segundo curso enero 2016. Recuperado de <https://rafaelhernandezcolon.org/mensajes-de-rafael-hernandez-colon-2016/>
- Hernández Marín, R. (1929). *Lamento Borincano* [Canción].
- Hexner, T., & Jenkins, G. (1995). *Puerto Rico and Section 936: A costly dependence* (No. 1995-04). Development Discussion Papers, JDI Executive Programs.
- Hodgson, G. M. (1999). *Evolution and institutions: On evolutionary economics and the evolution of economics*. Edward Elgar Publishing.

- Hodgson, G. M. (2001). El enfoque de la economía institucional. *Análisis Económico*, XVI(33), 3-41. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=4130330>
- Hodgson, G. M. (2002). *A modern reader in institutional and evolutionary economics*. Edward Elgar Publishing.
- Hodgson, G. M. (2006). What are institutions? *Journal of Economic Issues*, March 1-25.
- Hoff, K., & Stiglitz, J. E. (2002). La teoría económica moderna y el desarrollo. En G. M. Meier & J. E. Stiglitz (Eds.), *Fronteras de la economía del desarrollo: El futuro en perspectiva* (p. 389). Banco Mundial.
- Hoxie, R. F. (1914). Trade Unionism in the United States: The Essence of Unionism and the Interpretation of Union Types. *Journal of Political Economy*, 22(5), 464. University of Chicago Press.
- ICADH. (2016). *Deuda pública, política fiscal y pobreza en Puerto Rico*. Recuperado de <https://noticiasmicrojuris.files.wordpress.com/2016/04/final-informe-audiencia-pucc81blica-pr-4-de-abril-2016-2.pdf>
- Informe Tobin. (1976). *Informe al gobernador del Comité para el Estudio de las Finanzas de Puerto Rico*. San Juan, Puerto Rico: Editorial Universitaria.
- Instituto de Estadísticas de Puerto Rico. (n.d.). *Estadísticas económicas*. Recuperado de <https://estadisticas.pr/en/2-estadisticas-economicas>
- Irizarry Mora, E. (2011). *Economía de Puerto Rico*. McGraw-Hill.
- Irizarry Mora, E. (2022, julio 14). Las leyes 20 y 22: Una breve reflexión sobre sus consecuencias económicas y fiscales para Puerto Rico. Recuperado de <https://sigloxx22.org/2022/07/14/las-leyes-20-y-22/>
- Irizarry Mora, E. (2023, noviembre). *Contemporary socioeconomic and political determinants of Puerto Rican emigration to the United States*. COMPAS Centre on Migration Policy and Society, Oxford University.
- Irwin, A. (2017). If the indicator game is the answer, then what is the question? *Engaging STS*, 3, Thematic Collections. <https://doi.org/10.17351/estss2017.110>
- Instituto de Estadísticas de Puerto Rico. (2018). *Informe sobre el desarrollo humano de Puerto Rico 2016*. Recuperado de

https://estadisticas.pr/files/Publicaciones/INFORME_DESARROLLO_HUMANO_PUERTO_RICO_1.pdf

James, T. (2014). Neo-statecraft theory, historical institutionalism and institutional change. *Government and Opposition*, 51(1), 84-110. <https://doi.org/10.1017/gov.2014.22>

Jiménez Domínguez, R. V. (2010). Crisis global: Neomalthusianos versus poblacionistas (Artículos y miscelánea). *Mundo Siglo XXI. Revista del Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales del Instituto Politécnico Nacional*, 20, 69-81.

Junta de Planificación. (1977). *Informe económico al gobernador 1976*. Recuperado de <https://jp.pr.gov/informe-economico-al-gobernador/>

Junta de Planificación. (1981). *Informe económico al gobernador 1980*. Recuperado de <https://jp.pr.gov/informe-economico-al-gobernador/>

Junta de Planificación. (1988). *Informe económico al gobernador 1987*. Recuperado de <https://jp.pr.gov/informe-economico-al-gobernador/>

Junta de Planificación. (1990). *Informe económico al gobernador 1989*. Recuperado de <https://jp.pr.gov/informe-economico-al-gobernador/>

Junta de Planificación. (1993, mayo). *Impacto de las firmas manufactureras 936 sobre la economía de Puerto Rico*. Recuperado de http://jp.pr.gov/wp-content/uploads/2021/06/Impacto_936_May-1993.pdf

Junta de Planificación. (1999). *Informe económico al gobernador 1998*. Recuperado de <https://jp.pr.gov/informe-economico-al-gobernador/>

Junta de Planificación. (2001). *Informe económico al gobernador 2000*. Recuperado de <https://jp.pr.gov/informe-economico-al-gobernador/>

Junta de Planificación. (2002). *Informe económico al gobernador 2001*. Recuperado de <https://jp.pr.gov/informe-economico-al-gobernador/>

Junta de Planificación. (2006). *Informe económico al gobernador 2005*. Recuperado de <https://jp.pr.gov/informe-economico-al-gobernador/>

Junta de Planificación. (2010). *Informe económico al gobernador 2009*. Recuperado de <https://jp.pr.gov/informe-economico-al-gobernador/>

Junta de Planificación. (2011). *Informe económico al gobernador 2010*. Recuperado de <https://jp.pr.gov/informe-economico-al-gobernador/>

- Junta de Planificación. (2014). *Informe económico al gobernador 2013*. Recuperado de <https://jp.pr.gov/informe-economico-al-gobernador/>
- Junta de Planificación. (2018). *Informe económico al gobernador 2017*. Recuperado de <https://jp.pr.gov/informe-economico-al-gobernador/>
- Junta de Planificación. (2020). *Informe económico al gobernador 2019*. Recuperado de <https://jp.pr.gov/informe-economico-al-gobernador/>
- Junta de Planificación. (2021). *Informe económico al gobernador 2019*. Recuperado de <https://jp.pr.gov/informe-economico-al-gobernador/>
- Junta de Planificación. (2023). *Informe económico al gobernador 2022*. Recuperado de <https://jp.pr.gov/informe-economico-al-gobernador/>
- Keynes, J. M. (2003). *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. Fondo de Cultura Económica.
- Kicinski, E. (2017). Aspectos económicos de la selección del estatus político de Puerto Rico. En R. Fuentes (Ed.), *Ensayos para una nueva economía* (pp. 289-282). Ediciones Callejón.
- KPMG, Inc. (2015). *Unified Tax Code of Puerto Rico: Tax policy implementation options*. Estudio preparado para el Departamento de Hacienda de Puerto Rico.
- Krueger, A. O. (1974). The political economy of the rent-seeking society. *American Economic Review*, 64(3), 291-303.
- Krueger, A. O., Teja, R., & Wolfe, A. (2015). *Puerto Rico - A way forward*. Recuperado de <https://bvirtualogp.pr.gov/ogp/Bvirtual/reogGubernamental/PDF/Informes%20y%20Estudios/KR-2015-7.pdf>
- Laguerre, E. (1992). *La llamarada*. Río Piedras, Puerto Rico: Instituto de Cultura.
- Lampa, R. (2020). The place of institutions in Latin American development: From Prebisch to dependency theory and beyond. In E. Trincado, A. Lazzarini, & D. Melnik (Eds.), *Ideas in the history of economic development: The case of peripheral countries* (pp. 273-288).
- Lazzarato, M. (2013). *La fábrica del hombre endeudado: Ensayo sobre la condición neoliberal*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Ley Núm. 117 del año 2008. (2008). *Ley 117 (P. de la C. 3877)*. Recuperado de <https://www.lexjuris.com/lexlex/leyes2008/lexl2008117.htm>

Ley Núm. 4-2017. Ley de Transformación y Flexibilidad Laboral de Puerto Rico. Recuperado de https://www.trabajo.pr.gov/docs/Libreria_Laboral/Leyes/Ley%204-2017,%20Ley%20de%20Transformaci%C3%B3n%20y%20Flexibilidad%20Laboral.pdf

Lin, J. Y., & Monga, C. (2017). *Beating the odds: Jump-starting developing countries*. Princeton University Press.

Lockett, A., Wright, M., & Wild, A. (2014). The institutionalization of third stream activities in UK higher education: The role of discourse and metrics. *British Journal of Management*, 25(2), 226-246. <https://doi.org/10.1111/1467-8551.12069>

Lynch, J. (1977). La segunda conquista de América, 1765-1808. *Historia* 16, 9, 60-70.

Maldonado, A. W. (1977). *Theodore Moscoso and Puerto Rico's Operation Bootstrap*. University Press of Florida.

Malthus, T. R. (1984). *Primer ensayo sobre la población* (6^a ed.). Madrid, España: Editorial Alianza, S. A.

Mandeville, B. (1982). *Fábula de las abejas*. Fondo de Cultura Económica.

Marazzi, M. (2028). *Informe de desarrollo humano de Puerto Rico 2016*. Recuperado de https://estadisticas.pr/files/Publicaciones/INFORME_DESARROLLO_HUMANO_PUERTO_RICO_1.pdf

Marín Centeno, H. [Heriberto Marín Centeno]. (2022, mayo). *Crecimiento económico de Puerto Rico versus islas independientes alrededor del mundo: análisis comparativo desde el 1950 al 2018* [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=sCLIdU1nzBw>

Marqués, R. (1983). *La carreta*. (16^a ed.). Editorial Cultural.

Márquez Lebrón. (2023, septiembre 28). *Legislando en tiempos de la junta: La reforma laboral* [Conferencia]. Universidad de Puerto Rico en Arecibo.

Marqués Velasco, R. (2019, julio 7). Los incentivos no son suficientes. *El Nuevo Día*. Recuperado en: <https://www.elnuevodia.com/opinion/punto-de-vista/los-incentivos-no-son-suficientes/>

Marx, K. (1867). *Capital: A critique of political economy. Volume 1, Part 1: The process of capitalist production*. New York, NY: Cosimo.

- Marxuach, S. M. (2009, septiembre 15). La matemática difícil de la Ley 7. *Centro para la Nueva Economía*. Recuperado de <https://grupocne.org/2009/09/15/la-matematica-dificil-de-la-ley-7/>
- Marxuach, S. M. (2015, febrero 3). Crónica del endeudamiento en el siglo 21. *Centro para la Nueva Economía* Recuperado de <https://grupocne.org/2015/02/03/cronica-del-endeudamiento-en-el-siglo-21/>
- Marxuach, S. (2021, abril 29). Los fondos federales anclan un nuevo plan fiscal. *Centro para la Nueva Economía*. Recuperado de <https://grupocne.org/2021/04/29/los-fondos-federales-anclan-un-nuevo-plan-fiscal/>
- Mathews, T. (1960). *Puerto Rican politics and the New Deal*. Gainesville, FL: University of Florida Press.
- McClintock, K. D. (2007). *The Puerto Rico Self-Determination Act of 2007* (S. 2271). Senado Federal.
- Meier, G. M. (2002). Introducción: Ideas para el desarrollo. En G. M. Meier & J. E. Stiglitz (Eds.), *Fronteras de la economía del desarrollo, el futuro en perspectiva* (p. xiii). Recuperado de <https://documents1.worldbank.org/curated/es/765591468762299144/pdf/217470Spanish-ver0fronteras.pdf>
- Mejías, F. (1978). *Más apuntes para la historia económica de Puerto Rico: La tiranía de su pasado*. Ediciones Edil.
- Microjuris. (2023, noviembre 16). Junta de Supervisión se opone a la propuesta Reforma Contributiva. Recuperado de <https://pr.microjuris.com/noticias/noticia/junta-de-supervision-se-opone-a-la-propuesta-reforma-contributiva>
- Mintz, S. W. (1964). Foreword. En *Sugar and society in the Caribbean* (pp. xi-xlix). New Haven, CT: Yale University Press.
- Mitchell, W. C. (1969). *Types of economic theory from mercantilism to institutionalism* (Vol. II). Augustus M. Kelley Publishers.
- Montalbán Ríos, E. (2023, julio 6). Estudios Técnicos insiste en dejar de depender de los fondos federales en Puerto Rico. *El Vocero*. Recuperado de https://www.elvocero.com/economia/otros/estudios-t-cnicos-insiste-en-dejar-de-dependеть-los-fondos-federales-en-puerto-rico/article_bfecd4ca-1b67-11ee-ae7e-5f0140f26ef5.html

- Morales Carrión, A. (1952). *Puerto Rico and the non-Hispanic Caribbean: A study in the decline of Spanish exclusivism*. University of Puerto Rico Press.
- Morales, M. Jr. (2021). *Puerto Rico economic future: Utopia or dystopia? A monograph commentary of Puerto Rico's economy*. Parkview Realty Inc.
- Mourão, P. R. (2007). Institucionalismo americano: orígenes y presente. *Revista de Economía Institucional*, 9(16), 315-325.
- Muñoz Marín, L. (1929). The sad case of Porto Rico. *The American Mercury*, 16, 137-138.
- Nussbaum, M. C. (2011). *Education for profit, education for freedom* [Conferencia magistral]. Universidad Interamericana de Puerto Rico, Recinto Metropolitano. En *Lecciones Magistrales* (pp. 312-314).
- Nieve, R. L. (2009). *El ELA que queremos: Preguntas y respuestas sobre el desarrollo del ELA*. Ediciones Puerto.
- Núñez Testor, I. (2019). *Teorías del crecimiento económico: Análisis crítico de las consecuencias derivadas de su aplicación*. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Comillas Universidad Pontificia.
- North, D. C. (1981). *Structure and change in economic history*. W. W. Norton & Co.
- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press. https://www.academia.edu/download/31015839/Robert_Donnelly.pdf
- North, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Cambridge University Press.
- North, D. C. (2005). *Understanding the process of economic change*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Núñez Testor, I. (2019). *Teorías del crecimiento económico. Análisis crítico de las consecuencias derivadas de su aplicación* (Trabajo de fin de grado, Universidad Pontificia Comillas, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales). Recuperado de <https://repositorio.comillas.edu/jspui/bitstream/11531/31720/1/TFG%2C%20Nunez%20Testor%2C%20Ignacio.pdf>
- Oficina del Comisionado de Instituciones Financieras de Puerto Rico. (2023). *Reportes y proveedores*. Recuperado de <https://www.ocif.pr.gov/reportes-proveedores>
- Oficina del Departamento de Trabajo y Recursos Humanos de Puerto Rico. (2024). Recuperado de <https://www.trabajo.pr.gov/descargas.asp>

Oficina de la Junta de Supervisión Fiscal de Puerto Rico. (n.d.). *Columnas*. Recuperado de <https://juntasupervision.pr.gov/columnas/>

Oficina de Planificación de la Universidad de Puerto Rico en Arecibo. (2023). *Informe anual 2022-2023*. Recuperado de http://docs.upra.edu/opei/pdf/planificacion/INFORME_ANUAL_2022_2023.pdf

Oficina de Presupuesto de la Asamblea Legislativa de Puerto Rico. (2023, octubre). Proyecto de la Camara 1651. *Informe 2024-028*. Retrieved from <https://www.opal.pr.gov/informes/informe-2024-28-pc-1651>

Ordine, N. (2013). *La utilidad de lo inútil*. Acantilado.

Organización de las Naciones Unidas. (2023). *World social report 2023: Leaving no one behind in an ageing world*. Recuperado de <https://desapublications.un.org/publications/world-social-report-2023-leaving-no-one-behind-ageing-world>

Osborn, A. (1953). *Applied imagination: Principles and procedures of creative problem solving*. New York, NY: Charles Scribner's Sons.

Othering & Belonging Institute. (2020). *Cierre de escuelas públicas en Puerto Rico: Impactos comunitarios y recomendaciones*. Recuperado de: <https://filantropiapr.org/social-ecosystems-ca/cierre-de-escuelas-publicas-en-puerto-rico-impactos-comunitarios-y-recomendaciones/>

Papa León XIII. (1891). *Rerum Novarum*: Sobre la situación de los obreros. Recuperado de https://www.vatican.va/content/leo-xiii/es/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_15051891_rerum-novarum.html

Pedreira, A. S. (2001). *Insularismo: Ensayos de interpretación puertorriqueña* (Ed. 2001). (Edición original publicada en 1935). Editorial Plaza Mayor.

Perdices de Blas, L., & Santos Redondo, M. (Eds.). (2007). *Economía y literatura* (p. 9). Ecobook Editorial del Economista.

Pérez Calle, B. (2015). Catolicismo social: su influencia en la ciencia y el pensamiento económicos españoles. *Opción*, 31(3), 984-1007. Universidad del Zulia, Maracaibo, Venezuela. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=31045567052>

Pérez Calle, B. (2019). *Nuevas perspectivas para comunicar la pobreza en el discurso económico y social de las instituciones*. Recuperado de: <https://zenodo.org/records/10854951>

- Pérez Calle, B. (2023). Los orígenes de la democracia cristiana y la “tercera vía”: la búsqueda de bien y felicidad común en una época de corporativismos. *Iberian Journal of the History of Economic Thought*. Advance online publication. <https://dx.doi.org/10.5209/ijhe.87815>
- Perloff, H. S. (1950). *Puerto Rico Economic Future: A study in planned development*. Chicago, IL: The University of Chicago Press.
- Petrovich, J. (1980). Dependencia, estratificación social y la expansión de la educación postsecundaria en Puerto Rico. *La Revista de Ciencias Sociales*, 12, 413-437.
- Pettinger, T. (2019, August 7). *Harrod-Domar model of growth and its limitations*. Economics Help. <https://www.economicshelp.org/blog/498/economics/harod-domar-model-of-growth-and-its-limitations/>
- Picó, F. (1981). *Deshumanización del trabajo, cosificación de la naturaleza: Los comienzos del café en el Utuado del siglo XIX*. Río Piedras, PR: Huracán.
- Picó, F. (1998). *Historia general de Puerto Rico*. Ediciones Huracán.
- Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American Political Science Review*, 94(2), 251-267. <https://doi.org/10.1017/S0003055400002313>
- Pol, J. C. (2004). *Determinantes económicos de la migración entre Puerto Rico y Estados Unidos*. Serie de ensayos y monografías, Issue 119.
- Portes, A., Escobar, C., & Arana, R. (2009). ¿Lealtades divididas o convergentes? Informe sobre la incorporación política de inmigrantes latinoamericanos en los Estados Unidos. En C. Solé, S. Parella, & L. Cavalcanti (Eds.), *Nuevos retos del transnacionalismo en el estudio de las migraciones* (pp. 49-89). Observatorio Permanente de la Migración, Gobierno de España.
- Puerto Rico Federal Relations Act of 1917 (Jones Act), Pub. L. No. 64-368, 39 Stat. 951 (1917).
- Constitución de los Estados Unidos, Art. IV, Sec. 3, cl. 2.
- Puerto Rico v. Franklin California Tax-Free Trust, 579 U.S., 136 S. Ct. 1938 (2016).
- Ramírez de Arellano, A. B., & Seipp, C. (1983). *Colonialism, Catholicism, and contraception: A history of birth control in Puerto Rico*. University of North Carolina Press.

Ranganathan, S., Swain, R., & Sumpter, D. (2015). The demographic transition and economic growth: Implications for development policy. *Palgrave Communications*, 1, 15033. <https://doi.org/10.1057/palcomms.2015.33>

Rey Hernández, C. A. (2020). La reforma educativa: El paradigma de las escuelas charter (alianzas) ante la pobreza y la violencia en Puerto Rico. *Revista de Administración Pública*, 51, 1-22. Recuperado de <https://revistas.upr.edu/index.php/ap/article/view/21129/18660>

Rey Hernández, C. (2024). *Rets y oportunidades del desafío educativo en Puerto Rico* [Conferencia]. Departamento de Economía, Universidad de Puerto Rico en Mayagüez.

Rivera Ramos, E. (2001). *The legal construction of identity: The judicial and social legacy of American colonialism in Puerto Rico*. American Psychological Association.

Rivera Ramos, E. (2017-2018). *Los derechos culturales, crisis, retos y resistencia*. Cátedra UNESCO de Educación para la Paz, Conferencia Magistral.

Rodeño Iturriaga, I. F. (2021). Luis Rafael Sánchez y Ernesto Quiñonez: Lo pícaro viaja en “La guagua aérea”. *Cuadrigium*, 14(21). Recuperado de https://issuu.com/uprhumacao/docs/cuadrigium14_f3/s/13611028

Rodríguez Ayuso, I. R. (2011). *Perfil del migrante, 2010*. Instituto de Estadísticas de Puerto Rico.

Rodríguez Ayuso, I. R., Geerman, K., & Marazi Santiago, M. (2012). *Perfil del migrante, 2011*. Instituto de Estadísticas de Puerto Rico.

Rodríguez Beruff, J. (2023). *Jaime Benítez y la internacionalización de la Universidad de Puerto Rico: Las redes intelectuales de la reforma universitaria*. Ediciones Luscinia C.E.

Rodríguez Orellana, M. (2015). Puerto Rico and the US Congress: The Road Ahead. *Texas Hispanic Journal of Law and Policy*, 21, 31-61.

Rodríguez Vázquez, J. J. (2004). *El sueño que no cesa: La nación deseada en el debate intelectual y político puertorriqueño 1920-1940*. Ediciones Callejón.

Rosario Natal, C. (1983). *Éxodo puertorriqueño: Las emigraciones al Caribe y Hawaii, 1900-1915*. San Juan, Puerto Rico.

Ross, D. F. (1966). *The long uphill path: A historical study of Puerto Rico's program of economic development*. San Juan, PR: Talleres Gráficos Interamericanos, Inc.

Rutherford, M. (2001). Institutional Economics: Then and Now. *Journal of Economic Perspectives*, 15(3), 173-194.

Rosario Urrutia, M. (2019). Desde la Isla: el interrogatorio de 1909 y la consulta sobre la ciudadanía estadounidense. *Op. Cit. Revista del Centro de Investigaciones Históricas*, (24), 100–155. Recuperado de <https://revistas.upr.edu/index.php/ocpit/article/view/16253>

Ruiz, A., & Zalacaín, F. (1996). Algunas sugerencias encaminadas a la reestructuración de nuestra economía en la era post-936. Unidad de Investigaciones Económicas, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras.

S.712, 1989, *Puerto Rico Status Referendum Act*, 101st Congress, 1st Session, Washington, D.C.

S.244, 1991, *Puerto Rico Status Referendum Act*, 102nd Congress 1st Session, Washington D.C.

Sahlins, M. (1972). *Stone age economics*. Chicago, IL: Aldine.

Sánchez Ayala, L. (2011-2012). Espacios de identidad(es): Construyendo puertorriqueñidad en Orlando, Florida, EUA. *Op. Cit.*, (20), 70-103.

Sánchez, L. R. (1994). *La guagua aérea*. Editorial Cultural.

Sánchez Tarniella, A. (1973). *La economía de Puerto Rico*. Río Piedras, PR: Bayoán.

Sanfeliú Cruz, J. (2023, diciembre 11). *El tren de PR*. El Cayito. <https://www.elcayito.com/post/el-tren-de-pr>

Santamaría García, A. (1994). Los ferrocarriles de servicio público de Puerto Rico (1870-1990). *Revista Complutense de Historia de América*, 20, 207-228. Universidad Complutense de Madrid.

Santamaría García, A. (2010). Economía, 1817-siglo XXI. En L. E. González Vales & M. D. Luque de Sánchez (Coord.), *Historia de Puerto Rico* (pp. 135-191) Ediciones Doce Calles.

Santamaría Ots, D. (2024). *En Espacios Abiertos: El impuesto mínimo global y sus efectos en Puerto Rico: Una ventana de oportunidad*. Recuperado de <https://drive.google.com/file/d/1MkUafrG5Bd1m6Kpcw53dzViaIDGFlejF/view>

- Santiago, C. E., & Rivera-Batiz, F. (1996). La migración de los puertorriqueños durante la década de 1980. *Revista de Ciencias Sociales*, 1, 178–207. Recuperado de <https://revistas.upr.edu/index.php/rcc/article/view/8378>
- Santos Redondo, M., & Ramos Gorostiza, J. (2007). Introducción metodológica: Sobre economistas. En L. Perdices de Blas & M. Santos Redondo (Eds.), *Economía y literatura* (p. 19). Ecobook Editorial del Economista.
- Sanzillo, T. (2022, julio 20). El rechazo de la junta de control fiscal al proyecto de ley de deuda de Puerto Rico tergiversa el propósito. Recuperado de <https://ieefa.org/resources/el-rechazo-de-la-junta-de-control-fiscal-al-proyecto-de-ley-de-deuda-de-puerto-rico>
- Scarano, F. A. (2008). *Puerto Rico: Cinco siglos de historia* (3ra ed.). México D. F.: McGraw-Hill Interamericana.
- Schultz, T. (1959). Investment in man: An economist's view. *The University of Chicago Press*, 109-117. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/30016430>
- Schumpeter, J. A. (1942). *Capitalism, socialism and democracy*. Harper & Brothers.
- Schwab, K., & Sala-i-Martín, X. (2014). *The Global Competitiveness Report 2014–2015*. World Economic Forum. Recuperado de: https://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2014-15.pdf
- Sembrando Sentido, Inc. (2024). *Contratos en ley*. Recuperado de <https://www.sembrandosentido.org/es/contratos-en-ley>
- Sen, A. (1999). *Development as freedom*. Oxford University Press.
- Shakespeare, W. (2016). *El Mercader de Venecia* (Texto núm. 1950). Edu Robsy (Ed.). Recuperado de <http://www.textos.info/>
- Smith, A. (1996). *La riqueza de las naciones* (C. Rodríguez Braun, Trad.). Alianza Editorial.
- Stankevičiute, Z., Staniškienė, E., & Ramanauskaitė, J. (2021). The impact of job insecurity on organisational citizenship behaviour and task performance: Evidence. *International Journal of Environmental Research and Public Health (IJERPH)*. Retrieved from https://www.researchgate.net/publication/348980149_The_Impact_of_Job_Insecurity_on_Employee_Happiness_at_Work_A_Case_of_Robotised_Production_Line_Operators_in_Furniture_Industry_in_Lithuania
- Steinmo, S., Thelen, K., & Longstreth, F. (1992). *Structuring politics: Historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge University Press. Disponible en

https://www.researchgate.net/publication/247656538_Structuring_Politics_Historical_Institutionalism_in_Comparative_Analysis

Stiglitz, J. E. (1999). Knowledge for development: Economic science, economic policy, and economic advice. In B. Pleskovic & J. E. Stiglitz (Eds.), Annual World Bank Conference on Development Economics 1998 (pp. xx-xx). Washington, DC: World Bank.

Stiglitz, J. E. (2017, abril 6-7). *Debt, austerity, and growth*. CNE Conference Proceedings. En Restoring growth: Forging the road ahead. Recuperado de <https://grupocne.org/events/2017-cne-conference-proceedings/>

Stiglitz, J. E. (2019). *El precio de la desigualdad*. Penguin Random House Grupo Editorial.

Stiglitz, J. E. (2021, diciembre 3). Growth Policy Summit 2021. Grupo CNE. <https://grupocne.org/2021-growth-policy-summit-espanol/>

Tapia y Rivera, A. (2013). *Puerto Rico visto sin espejuelos por un cegato*. En *La Azucena: Revista Decenal: Literatura, Ciencias, Artes, Viajes y Costumbres, Dedicada al Bello Sexo Pto-Riqueo* (pp. 392-395). EP, Ediciones Puerto.

Taylor, M. C. (1957). *Industrial tax exemption in Puerto Rico: A case study of the use of tax subsidies for industrializing underdeveloped areas*. Madison, WI: Wisconsin University Press.

The Economist. (2018, noviembre 29). Puerto Rico is slowly recovering. Recuperado el 2 de agosto de 2023, de <https://www.economist.com/united-states/2018/11/29/puerto-rico-is-slowly-recovering>

The New York Times. (1901, abril 4). The Porto Rican exodus. p. 5. Recuperado en: <https://www.nytimes.com/1901/04/04/archives/wall-street-topics.html>

The New York Times. Corkery, M., & Walsh, M. W. (2015, junio 28). Puerto Rico's governor says island's debts are 'not payable'. Recuperado de <https://www.nytimes.com/2015/06/29/business/dealbook/puerto-ricos-governor-says-islands-debts-are-not-payable.html>

Tool, M. (1987). Value and its corollaries. En R. Albelda, C. Gunn, & W. Waller (Eds.), *Alternatives to Economic Orthodoxy* (pp. 225-243). M.E. Sharpe.

Trías Monge, J. (1981). *Historia constitucional de Puerto Rico* (Vols. I, II, IV). Río Piedras, Puerto Rico: Universidad de Puerto Rico.

Trías Monge, J. (1997). *Puerto Rico: The trials of the oldest colony in the world*. New Haven, CT: Yale University Press.

Triest, R. (2022). *The Economic Impacts of Act 41*. Recuperado de: https://drive.google.com/file/d/1T4B_yvFb3FroJN9YyqSUEDZIG1o8BEuJ/view

Trigo, M. de los Á. (2017). *Los Estados Unidos y la promesa para Puerto Rico: Un análisis de la ley para la supervisión, administración, y estabilidad económica de Puerto Rico*. Ediciones América en Libros.

Trincado Aznar, E., (2008). Economía del desarrollo vs Economía del bienestar: distintas filosofías de la vida. *Revista de Economía Mundial*, (18), 141-154.

Trincado, E. (2014). Socialistas utópicos, Karl Marx y los historicistas. historia del pensamiento económico, UCAV, Ávila, 131–178.

Trincado Aznar, E., & López Castellano, F. (2023). Invention, Institutional Change, and Economic Development: From Scottish Enlightenment to the IPE (p. 31). En E. Trincado Aznar & F. López Castellano (Eds.), *Science, Technology and Innovation in the History of Economic Thought*. Palgrave Macmillan. Recuperado en: <https://doi.org/10.1007/978-3-031-40139-8>

Tugwell, R. G. (1933). *The industrial discipline and the government arts*. Columbia University Press.

Tugwell, R. G. (1941). Investigation into administrative responsibilities under the five-hundred-acre limitation on land holding in the Organic Act for Puerto Rico. En *Changing the colonial climate* (1975). Arno Press.

Tugwell, R. G. (1945). *Puerto Rican public papers*. Service Office of the Government of Puerto Rico. San Juan, PR.

Universidad de Puerto Rico. (2017-2018). *UPR Certificación Núm. 21, 2017-2018*.

Recuperado de <https://juntauniversitaria.upr.edu/mdocs-posts/certificacion-21-2017-2018/>

Universidad de Puerto Rico. (2019-2020). *UPR Certificación 141, 2019-2020*. Recuperado de https://docs.upra.edu/rectoria/pdf/Certificacion_141_2019-2020_JG_Presupuesto_2020-21.pdf

Universidad de Puerto Rico. (2022-2023). *Certificación 41, 2022-2023*. Recuperado de <http://normateca.upra.edu/index.php/category/115-2022-2023?download=4913:2022-2023-41-deroga-2015-2016-48-incentivo-upra>

Universidad de Puerto Rico. (2023-2024). *Certificación 35, 2023-2024*. Recuperado de <https://juntauniversitaria.upr.edu/mdocs-posts/certificacion-35-2023-2024/>

United States Census Bureau. (n.d.). *Áreas insulares: Puerto Rico*. Recuperado de <https://www.census.gov/geographies/island-areas/puerto-rico-spanish.html>

United States Department of Commerce. (1979). *Economic study of Puerto Rico* (Vol. I).

United States Department of Commerce. (1979). *Economic study of Puerto Rico* (Vol. II).

United Way de Puerto Rico. (2022). *Estudio sobre el perfil, situación actual y aspiraciones de las mujeres en Puerto Rico*. Recuperado de: <https://unitedwaypr.org/wp-content/uploads/2023/03/ESTUDIO-MUJER-Y-EQUIDAD-UWPR-2022.pdf>

U.S. v. Vaello Madero 596 U.S, (2021). Constitución de los Estados Unidos, Art. IV, Sec. 3, cl. 2.

Valentín, L., Cintrón, J., & Olmo, D. (2021, junio 24). Fracasa la exención contributiva de la Ley 22. *Centro de Periodismo Investigativo*. Recuperado de <https://periodismoinvestigativo.com/2021/06/fracasa-la-ley-22/>

Valentín Mari, J. (2017). Aplicación del Jones Act en Puerto Rico y la organización industrial del sector marítimo internacional. En R. Fuentes Ramírez (Ed.), *Ensayos para una nueva economía* (pp. 227-254) Ediciones Callejón.

Varjonen, S. (2018). Institutional evolution and abrupt change: Reforming the administration of social assistance in Finland. *International Journal of Social Welfare*, 29(1), 62-70. <https://doi.org/10.1111/ijsw.12373>

Vázquez Calzada, J. L. (1968). El crecimiento poblacional en Puerto Rico: 1493 al presente. *Revista de Ciencias Sociales*, (1), 5–22.

Vázquez Calzada, J. (1978). *La población de Puerto Rico y su trayectoria histórica*. Recuperado de <https://rcm1.rcm.upr.edu/demografia/wp-content/uploads/sites/30/2020/04/Vazquez-Calzada-Jose-1978-La-poblacion-de-Puerto-Rico-y-su-trayectoria.pdf>

Vázquez Calzada, J. L. (1998). *La población de Puerto Rico y su trayectoria histórica*. Río Piedras, PR: Escuela de Salud Pública, Recinto de Ciencias Médicas, Universidad de Puerto Rico.

Vázquez-Calzada, J. L. (1990, agosto). La ociosidad: El gran problema de la sociedad puertorriqueña. *CIDE Digital: CIDE (impreso)*, Número XII.

Vázquez Colón, B. (2020, febrero 4). Urge incentivar el negocio familiar. *El Vocero*. https://www.elvocero.com/economia/urge-incentivar-el-negocio-familiar/article_c625efd2-46e7-11ea-b4f4-6b21c82c3e26.html

Veblen, T. (1899). *The theory of the leisure class: An economic study in the evolution of institutions*. The Macmillan Company.

Veblen, T. (1904). *The theory of business enterprise*. The Macmillan Company.

Velázquez, B. (2013, enero 27). *Planean medidas para frenar el éxodo de boricuas*. *El Nuevo Día* Recuperado de <http://www.elnuevodia.com/planeanmedidasparafrenarelexododeboricuas-1435106.html>

Velázquez Estrada, A. L. (2012). *Perfil del migrante, 2013*. Instituto de Estadísticas de Puerto Rico.

Velázquez Estrada, A. L., Rodríguez Ayuso, I. R., & Geerman Santana, K. (2014). *Perfil del migrante, 2012*. Instituto de Estadísticas de Puerto Rico.

Velázquez, B. (2023, enero 27). Planean medidas para frenar el éxodo de boricuas. *El Nuevo Día*. Recuperado de <https://www.pressreader.com/puerto-rico/el-nuevo-dia1/20130127/281608122806349>

Vélez, G. (2017). *La luz al final del túnel: Compendio de mis columnas publicadas entre el período del 2013 y 2016*. Negocios del Nuevo Día.

Williamson, O. (1975). *Markets and hierarchies: Analysis and antitrust implications*. The Free Press.

Williamson, O. (2000). Why law, economics, and organization? University of Boalt Hall.

Wier, L., & Zucman, G. (2022). *Global profit-shifting 1975-2019*. United Nations World Institute for Development Economic Research, Helsinki. <https://gabriel-zucman.eu/files/WZ2022WIDER.pdf>

World Economic Forum. (2014, August 21). *Global Competitiveness Report 2014-2015*. Recuperado de <https://www.weforum.org/publications/global-competitiveness-report-2014-2015/>

Wyden, R. (2020). *The Puerto Rico Statehood Admission Process Act* (S. 2020). Senado Federal.

Zanetti Lecuona, Ó. (2015). *Esplendor y decadencia del azúcar en las Antillas Hispanas*. Ediciones Callejón/Ruth Casa Editorial.

Zeno Gandía, M. (1973). *Garduña: Crónicas de un mundo enfermo*. Río Piedras: Editorial Edil.

Zeno Gandía, M. (2000). *La charca* [Versión HTML]. Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes. <https://www.cervantesvirtual.com>

Žižek, S. (2010, octubre 23). Barbarie con rostro humano. *El País*. Recuperado de: https://elpais.com/diario/2010/10/23/opinion/1287784810_850215.html