

La volátil estructura económica de Puerto Rico

Alfredo González Martínez

Una estructura económica es una configuración sistémica de los componentes procesales, institucionales e ideológicos del pensamiento y la actividad del quehacer económico de un país. La formación y el desarrollo de la interrelación sistémica entre los componentes estructurales implica una evolución temporal de largo plazo que fortalece las articulaciones o enlaces de los componentes. El transcurso del tiempo ayuda a automatizar la práctica de las costumbres, hábitos permanentes, reglas, normas y leyes convirtiéndolos en instituciones moduladoras de la actividad y el pensamiento económico. Además, el tiempo contribuye a confirmar la confianza en la veracidad y la eficacia del componente ideológico.

Los atributos sistémicos, de interrelaciones y de la evolución temporal son las características definitorias e indefectibles en el concepto de estructura económica. Usualmente se define la estructura económica por su carácter de largo plazo obviando los otros dos atributos. Entonces, se sobre simplifica el concepto y se crea una falsa distinción dicotómica entre “lo estructural” (largo plazo) y “lo coyuntural” (corto plazo o circunstancial). En realidad, lo coyuntural de un sistema económico se refiere a los elementos que articulan o enlaza sus componentes y las circunstancias propiciatorias para que una determinada combinación de factores resulte en un logro para el sistema.

El análisis de la estructura económica de un país puede revelar fallas en su configuración, en los procesos, en su componente institucional o en el ideológico, así como en sus articulaciones o elementos coyunturales. Entre éstos es interesante destacar la baja probabilidad de combinaciones de eventos fortuitos favorables. [Será que antes la probabilidad estaba intervenida (arregladas) por fuerzas políticas poderosas. Puede que al presente esas fuerzas ya no intervengan favorablemente creando, como en el pasado, un efecto coyuntural.]

Con el propósito de diagnosticar fallas en la actividad económica de Puerto Rico propongo la hipótesis que algunos de sus componentes estructurales se han tornado, por alguna razón, más volátiles. Con el transcurso del tiempo, su configuración se ha deformado; sus componentes procesales son fallidos; algunas de sus instituciones pierden

su capacidad reguladora para estimular o restringir las actividades económicas; o las personas ahora dudan de la certeza y la eficacia del conjunto ideológico.

Cambios sustanciales en los cánones ideológicos

Al comparar los cánones ideológicos que permeaba la sociedad puertorriqueña en torno al inicio del impulso de la década de 1940 con los actuales notamos un cambio dramático. Entonces predominaba la convicción generalizada que:

1. El esfuerzo es justamente remunerado.
2. La educación crea el capital humano con alto y seguro rendimiento.
3. La justicia distributiva impera en nuestra sociedad.
4. Los actos ilegales, a la larga, no quedan impunes y son castigados con penas justas y ejemplarizantes.
5. El crecimiento económico atenúa la desigualdad socioeconómica.

Los siguientes otros elementos del conjunto ideológico fueron careciendo de la fuerza convincente de las anteriores y eran debatibles:

1. Una organización económica de libre empresa combinada con empresas públicas en algunos sectores de los servicios públicos esenciales, incluyendo monopolios naturales en manos del Estado, es socialmente óptima.
2. La planificación indicativa de la actividad económica es más eficaz y justa que una orientada por la iniciativa y la empresa privada.
3. La distribución de ingresos no es un juego de suma cero. Mientras la compensación salarial crezca en términos reales, los asalariados están satisfechos. Cuando no ocurra, entonces se considera un juego de suma cero y surge la insatisfacción laboral.
4. La competencia legítima redundante en eficacia operacional a largo plazo.
5. Una organización económica de libre empresa combinada con empresas públicas en algunos sectores de los servicios públicos esenciales, incluyendo monopolios naturales en manos del Estado, es socialmente óptima.
6. Comienza a predominar la desigualdad en el rendimiento de la educación a la par con el crecimiento económico

7. Se cuestiona la vigencia del canon ideológico sobre la justicia distributiva
8. Son frecuentes los actos ilegales que quedan impunes
9. Se observa que el crecimiento económico no necesariamente ni siempre reduce la desigualdad.

La deformación de la configuración tradicional del sistema económico de Puerto Rico

Factores tradicionales e históricos forjaron el predominante patrón capitalista del flujo circular de las riquezas entre el sector familiar (propietaria de los recursos productivos) y las empresas productivas privadas (usuarias de dichos recursos) intercambiados los primeros en el mercado de factores y los bienes finales en el mercado de productos.

En esta configuración estructural el Estado ocuparía una función vigilante del orden sobre el sistema. El siguiente diagrama ilustra la deformación ocurrida a la organización del flujo circular en Puerto Rico en el transcurso de ochenta años. El Estado y su racionalidad económica partidista han ocupado una posición pivotal en la organización económica del País. El sistema original ha decantado en una configuración híbrida sincrética que combina los peores elementos del capitalismo y corporativismo-fascista.



En el transcurso de las últimas cuatro décadas la configuración de la organización del flujo circular ha experimentado alteraciones significativas. Entre otras, se destacan las siguientes modificaciones a la configuración:

1. El Estado (y su racionalidad partidista) ocupa actualmente el centro de la actividad. Esta transformación configuracional sería beneficiosa si el Estado fuera verdaderamente democrático y participativo y con racionalidad de eficiencia social y equitativa.
2. Se observa que los criterios decisionales del Estado son partidistas, no son racionales para optimizar la eficiencia y equidad del sistema.
3. Los mercados tienen tendencias monopolísticas o monopsonísticas.
4. Los flujos reales y los flujos financieros de los procesos de asignación de recursos, producción, intercambio y distribución de bienes son confusos.
5. La actividad de las empresas gradualmente tiende más a prestar servicios financieros que generar bienes reales.

6. El acervo productivo es gradual y proporcionalmente mayor en forma de activos financieros que en mercancías y servicios.
7. La representación econométrica de la función de producción, tanto en insumo como en el producto es incierta (confusa, indistinguible).
8. Tendencia a que las corporaciones públicas responsables de proveer servicios públicos sean privatizadas.

Otro cambio notable en la configuración de la estructura del sistema económico de Puerto Rico se observa en su mayor apertura del sector exterior. Probablemente por su escala relativa a su población, la economía insular siempre ha registrado un alto coeficiente de importaciones y exportaciones relativo al producto bruto interno al compararse con un conglomerado de otras naciones. Sin embargo, este coeficiente ha ido aumentando al paso del tiempo y se ha ido ampliando más allá del comercio exterior de mercancías y servicios, en específico, a los flujos de capital de largo y corto plazo.

De mayor trascendencia corrosiva a la estructura económica local ha sido la instalación en Puerto Rico de un esquema financialista mundial convirtiendo nuestra economía en un importante satélite inerme a los designios de la red financiera transnacional. Su abarcadora penetración se ha manifestado insularmente en actividad perturbadora y hasta delictiva en empresas privadas, en cooperativas de ahorro y crédito, en dependencias del gobierno central, municipal y en actos de corrupción de algunos partidos políticos.

El patrón configuracional de la estructura de la economía puertorriqueña se ha alterado en la relación entre empresa privada y gobierno existente en años recientes relativo a lo que fuera en las décadas del cuarenta y cincuenta. Una ola de privatizaciones de las corporaciones gubernamentales de servicios públicos, algunas en la modalidad peculiar de alianzas público-privadas, ha modificado la relación gobierno-empresa privada en la prestación de cruciales servicios como salud, agua potable, autopistas, telefonía y energía eléctrica en el sistema económico puertorriqueño.

Dicha transformación en la relación empresa privada-gobierno implica un cambio en el componente de los cánones ideológicos del sistema económico donde se ha desvalorizado relativamente la confianza en el Estado como institución representativa del interés común. Conjuntamente con esa transformación configurativa surge una alteración en el proceso de decisión pública respecto a los criterios de optimización donde se prioriza

el beneficio partidista sobre el beneficio social de los proyectos. Es observable, entre otras acciones, la posposición del uso de fondos públicos ya asignados y disponible en el Departamento de Hacienda hasta estar cercano al ciclo electoral o para maximizar su efecto propagandístico.

Las modificaciones en la interrelación entre los componentes del sistema, la ineficacia de algunas instituciones para regular la actividad y el escepticismo ideológico socaban la fortaleza de estructura económica y, por consecuencia, su eficacia para impulsar el desarrollo económico y contrarrestar los efectos negativos de los ciclos económicos. La actividad resultante de la estructura fallida se tornó inestable y errátil haciendo inescrutable su funcionamiento e impredecible su trayectoria.

Las transformaciones configuracionales, procesales, institucionales e ideológicas deben permear el sistema educativo formal e informal de la sociedad para que tenga consistencia lógica, empírica y permanencia.

Fallas en la eficacia de las instituciones socioeconómicas para estimular, controlar y modular la organización y la actividad de los procesos económicos.

Las instituciones socioeconómicas dirigidas a estimular, controlar y modular la organización y la actividad de los procesos económicos han ido perdiendo su eficacia por sus efectos contraproducentes. Se desvirtúa el proceso de auténtica competencia debido a la manipulación de los participantes a su conveniencia.

La determinación del precio no responde a los fines de eficiencia al sistema económico al estar altamente influenciada por los productores o por leyes o reglamentos favorables a los interesados. La distribución de la producción se ha viciado por intereses particulares, a cada lado del mercado, en vez de ser resultante de las fuerzas, libres e independientes, del mercado. Se ha adulterado la función económica del Estado al ser sometida a los intereses partidistas. La separación entre propiedad privada y la gubernamental se ha tornado difusa. Es indistinguible analíticamente el concepto de “monopolio natural” y el de competencia imperfecta en las industrias de servicios públicos esenciales. La institución original de planificación indicativa socioeconómica, especialmente en sectores estratégicos, fue desmantelada gradualmente. La política contributiva está divorciada de sus objetivos y cánones tradicionales. La aplicación de leyes

federales (por ejemplo, la Ley de Cabotaje) tiene efectos tributarios insulares indescifrables.

El debilitamiento de las coyunturas intersectoriales del sistema económico ha ido interrumpiendo la transmisión del impulso productivo hacia el sistema.

Como resultado se manifiesta una:

1. Desarticulación entre el precio de los bienes y los recursos productivos de los procesos de asignación de recursos, la producción y la distribución como un elemento de información y ejecución económica.
2. Desarticulación del enlace entre la actividad económica real nacional y la internacional (interregional).
3. Desarticulación del enlace entre la actividad financiera nacional y la internacional
4. Desarticulación del enlace entre la actividad económica real y la actividad financiera en diversos sectores productivos (agricultura, manufactura, empresa gubernamental y de servicios).
5. Desvinculación entre la producción de bienes y su distribución
6. Desarticulación entre la teoría, el diseño y la normativa contributiva y la actividad económica.

Esta ruptura coyuntural puede manifestarse como la coincidencia, en un momento dado, de factores fortuitos favorables

La gravedad, la profundidad, la difusión y la duración de la presente crisis requiere un enfoque solucionario de mayor envergadura y amplitud para reestructurar la economía. Unas reparaciones selectas e intermitentes solo complican y prolonga las perturbaciones por el carácter holístico, sistémico, complejo e interdependiente de una típica estructura económica.

La economía de Puerto Rico padece de un profundo y prolongado estancamiento secular y caquexia económica (fortaleza en la estructura) que comenzó desde mediados de los ochenta. Conjuntamente con estas dos anomalías macroeconómicas han

incidido otras perturbaciones oportunistas socioeconómicas, políticas y ambientales, externas y domésticas que impiden el crecimiento de la economía isleña.

Una vez se diseñe la reestructuración económica de Puerto Rico enfocado a base del análisis estructuralista se deben evaluar aquellas iniciativas propuestas o existentes para considerar incluirlas en la fase de ingeniería de la reestructuración.

Una reestructuración económica puede ser de tipo diseñada o improvisada. En su origen, allá para finales de los años treinta y principio de los cuarenta, hubo disposición a impulsar el crecimiento como una gestión planificada (con un diseño y un plan de edificación social). Se manifestó esa disposición en el Plan Chardón y en la gestión de Tugwell. Se continuó con el proceso de desarrollo planificado al establecerse la Junta de Planificación y la Compañía de Fomento Industrial hasta 1948. Por razones de imposición política de un Comité Congresional presidido por representante por Missouri C. Jasper Bell, la planificación se tornó en una tímida gestión indicativa más que reglamentaria.

La planificación se fue tornando más improvisada con el tiempo eliminándose componentes como su plan regulador de 25 años, el programa económico de cuatro años y el plan de Inversiones de cinco años. Éste ha ido gradualmente perdiendo su efectividad programática.

La estructura económica de Puerto Rico ha estado sufriendo graves fallas por décadas en sus componentes funcionales básicos para controlar los procesos económicos de asignación de recursos a sus posibles usos; al de producción de mercancías y servicios; a la función de distribuir ésta a los dueños de los factores productivos; a la determinación del precio de bienes y recursos; así como al proceso de intercambio de la economía. Las fallas resultan, entre otros efectos, en soluciones incorrectas, desorientadoras y contraproducentes a los participantes en los procesos económicos mencionados tornando al sistema económico en uno ineficiente, ineficaz e injusto.

Otro defecto de la actual estructura consiste en desviarse de sus funciones convencionales para mimetizar imperfectamente las funciones características de sistemas económicos planificados. Tal fallida hibridación entorpece los procesos dejando la impresión falsa de estar corrigiendo las fallas de la estructura original.

La volatilidad gradual de la estructura económica convierte su original carácter permanente en uno cuasi-coyuntural, veleidoso y con resultados ambiguos al pretender

controlar los procesos y funciones prescritas de la organización económica de una sociedad. La anhelada configuración sistemática de la estructura económica ha decaído en un amorfo, fragmentado conjunto de elementos procesales, informativos e ideológicos ineficaces e injustos.

Estudiando la dinámica macroeconómica de Puerto Rico en las décadas del 1940 y 1950, en su libro, **The Puerto Rican Economy and United States Economic Fluctuations (1962)**, el economista Werner Baer concluye que a pesar de la severidad de la recesión norteamericana de 1957-1958 ésta tuvo un impacto insignificante sobre la actividad económica en Puerto Rico debido a la fortaleza expansiva del incipiente proceso de industrialización; a las voluminosas inversiones públicas civiles y militares; a la eficacia de las nacientes instituciones; y a la confianza generalizada y la vitalidad de un recién estrenado componente ideológico. La acelerada ola expansiva de crecimiento y de la etapa inicial desarrollo económico se extendió hasta mediados de los años sesenta.

El análisis de Baer demuestra la importancia de contar con una estructura resiliente para contrarrestar efectos de los ciclos y para facilitar un eficaz proceso de desarrollo económico.

Al cierre de la década del sesenta el panorama descrito de la ola expansiva original comenzó a desacelerarse. Los primeros síntomas de desaceleración se manifestaron en los ritmos de crecimiento de la producción; transformaciones en el patrón industrial hacia manufactura más intensivas en capital y demandantes de mayor inversión en infraestructura; aceleración en la deuda pública; transformaciones en el marco institucional relativo al proceso de planificación, entre otros; pertinaz tendencia hacia la desigualdad económica y elevados niveles de pobreza; paulatina pérdida en la confianza en el componente ideológico inicial. Esta transformación nociva en los componentes de la incipiente estructura embrionaria de desarrollo económico se extendió a las siguientes décadas en forma acelerada y compleja.

La búsqueda del remedio al desmoronamiento de la estructura económica de Puerto Rico puede enfocarse en determinar iniciativas parciales e independientes o en identificar una abarcadora estrategia holística de reestructuración que reconceptualice la organización económica de Puerto Rico en sus componentes procesales, institucionales, ideológicos y coyunturales. La tarea sería equivalente a una amplia labor de arquitectura e ingeniería social. La alternativa de remedios parciales e independientes resulta en efectos

imprevistos nocivos, contraproducentes e insuficientes para reparar la estructura económica eficazmente a largo plazo.

En tiempos recientes se han ensayado aplicar este remedio parcial e independiente con un surtido de iniciativas. A continuación, algunos ejemplos.

Iniciativas dispersas para reparar la estructura económica de Puerto Rico

Son diversas e independientes las iniciativas propuestas o en acción para revitalizar la estructura económica de Puerto Rico. Entre otras, pudiera mencionarse las siguientes:

- A. Ley Promesa: Los títulos IV y V del Puerto Rico Oversight, Management and Economic Stability Act contienen disposiciones relativas a iniciativas gubernamentales para la planificación y revitalización de infraestructura vital crítica para servicios básicos y para impulsar el crecimiento económico de Puerto Rico.

- B. Centro para la Nueva Economía de PR

Desde sus inicios, el Centro para la Nueva Economía de Puerto Rico, se ha visualizado como promotor del pensamiento y la gestión dirigido al fomento del desarrollo económico de Puerto Rico. Mediante sus foros, conferencias y escritos se auspician ideas, propuestas, estrategias e iniciativas sobre diagnósticos, complejidades y posibles soluciones a los obstáculos al crecimiento económico insular.

Del caudal de información acumulada durante los años de existencia y su más reciente iniciativa al constituir la Comisión de Crecimiento para Puerto Rico se han conformado elementos institucionales dispensables para la planificación del desarrollo económico de Puerto Rico.

- C. Programas de F.E.M.A.

El conjunto programático de proyectos de F.E.M.A., dirigidos unos a la remediación de emergencia de daños provocados por desastres naturales y otros, a la remediación permanente de facilidades para minimizar riesgos ante posibles

futuros desastres naturales, proveen recursos que se pueden canalizar, en parte, hacia la reestructuración y la revitalización del capital social básico indispensable para montar un plan de desarrollo económico.

D. Nuevos Programas del Departamento Federal de Comercio

- E. Durante el presente años se iniciado un diálogo en materia económica entre el Departamento Federal de Comercio y el Gobierno de Puerto Rico que confirme el compromiso del Gobierno Federal de fomentar la prosperidad de la Isla mediante el acceso a fondos para el financiamiento de proyectos de infraestructura, apuntalamiento de su resiliencia y para un eficaz impulso hacia el desarrollo económico. Esta iniciativa federal se enfocaría hacia el desarrollo de capital humano, de la fuerza laboral, la diversificación del esfuerzo económico, la provisión modernizante y la gerencia de información económica, así como el fomento de gestiones gubernamentales eficaces basadas en las mismas.
- F. Diversos proyectos aislados del Gobierno de Puerto Rico dirigidos a la planificación, la revitalización y el desarrollo de proyectos inductores de crecimiento económico.
- G. Programas Aislados de Empresarismo privado

En nuestro panorama insular se observa una multiplicidad de iniciativas privadas independientes de empresarismo como impulso espontáneo de desarrollo económico. Algunas de ellas funcionan como un conglomerado de actividades individuales y otras operan aisladamente. En uno o en otro caso constituyen elementos institucionales de un potencial futuro sistema económico reestructurado.

Puerto Rico Empresa, Inc. es solo una modalidad de iniciativa privada de empresarismo. Esta entidad tiene como fin el promover, colaborar, apoyar, complementar y mejorar los esfuerzos del Gobierno de Puerto Rico para impulsar el desarrollo económico de la Isla, utilizando la experiencia del sector público y privado en colaboración con el Departamento de Desarrollo Económico y Comercio de Puerto Rico. Esta entidad independiente brindaría apoyo y orientación para la implementación de proyectos mediante la generación de métricas medibles para evaluar el progreso y garantizar la rendición de cuentas. Los esfuerzos se concentrarían en sectores económicos específicos, a saber: manufactura; energía, salud, agricultura, turismo, comercio minorista/mayorista

y servicios avanzados que incluyen administración de la construcción, ingeniería, servicios financieros y ambientales.

Aun reconociendo todo los nobles e ingeniosos propósitos de las anteriores iniciativas consideradas independientemente carecen del carácter holístico de una estructura económica sistémica. Para imprimir esa virtud holística se requiere de una gestión de arquitectura e ingeniería social que diseñe y construya un proyecto de reestructuración de la economía de Puerto Rico.

Acciones aisladas, parciales e independientes no lograrían impartir los atributos sistémicos a la estructura anhelada para alcanzar las metas y objetivos de un eficaz y justa estructura económica. Acciones como éstas, espontáneas y surgidas orgánicamente, tomarían siglos en un proceso aleatorio sin seguridad de lograr una reestructuración efectiva.

La gestión arquitectónica e ingenieril puede ser fallida. Sin embargo, en ambas fases cabe la corrección del diseño y de los planes de construcción. En esta etapa los arquitectos e ingenieros sociales cuentan con conocimientos, información, tecnología e instrumentos modernos para la misión a su cargo.

Es mi recomendación final el intentar la estrategia de adoptar el enfoque reconceptualizador como una gestión de arquitectura e ingeniería social. Con ello se evaluaría cada componente de la estructura y su configuración holística en términos de su eficacia para lograr los objetivos sistémicos. A base de esta evaluación se rediseñaría y compondría cada componente y su nueva configuración.

20 de noviembre de 2022.

Agradezco al doctor Ricardo R. Fuentes Ramírez, catedrático auxiliar del Departamento de Economía de la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Mayagüez y al doctor José I. Alameda Lozada, catedrático del mismo Departamento, por sus sugerencias para mejorar la versión original del presente artículo. Cualquier imperfección en el escrito es de la exclusiva responsabilidad del autor.

Bibliografía Selecta

Lin, Justin Yifu **La economía estructural** Banco Mundial 2010.

Cárdenas, Luis **La epistemología del análisis económico estructural** Universidad Complutense de Madrid 2015.

Sánchez, Carlos **Lo estructural y lo coyuntural** El Confidencial 2019

Prescott, Edward C. **Money in the Production Function** Federal Reserve Bank of Minneapolis 2018.

Expertos discutirán opciones de desarrollo económico para Puerto Rico. Sin Comillas 2017

Lamba Nieves, Deepak **Una ruta inusual hacia el crecimiento** CNE 2016

FEMA **Public Assistance Program and Policy** 2020

Kantrow Vázquez, Michelle **US Department of Commerce officials Visit Puerto Rico Grantees to Review Progress** April 22, 2022.