

¿El fin de la depresión económica?: Estrategias de desarrollo ante la inyección de fondos federales de recuperación

Ricardo R. Fuentes Ramírez, Phd

Resumen Ejecutivo

Algunos datos sugieren que Puerto Rico está iniciando una fase económica caracterizada por crecimiento económico fundamentado en los fondos federales de recuperación. No obstante, hay muchos factores de riesgo que podrían provocar que los fondos federales sólo representen un alivio pasajero, y tras finalizar sus desembolsos durante la década de 2030, retornemos a la senda de estancamiento secular y pérdida poblacional en la que nos encontrábamos. Resulta estratégico aprovechar la coyuntura de esta inyección económica para implementar iniciativas que nos encaminen hacia un desarrollo económico sostenido a mediano y largo plazo. La literatura económica evidencia que en las economías exitosas predomina una visión pragmática que reconoce que un gobierno, cuando es efectivo y eficiente, puede contribuir directamente al desarrollo humano y económico a través de: 1) el impulso a la innovación y el apoyo a empresas locales en industrias estratégicas para la economía, y 2) la inversión en programas sociales efectivos para la reducción de la pobreza y la desigualdad. Por tanto, en el ensayo se discuten instituciones existentes que, con mayor apoyo, podrían lograr estos objetivos.

Introducción

A finales del Siglo XX, la historiografía económica puertorriqueña dividía la etapa moderna de la economía de Puerto Rico en tres fases (Dietz, 1989; Irizarry-Mora, 2001). Estas fueron:

- 1) la fase de industria liviana, asociada a la primera ola de empresas estadounidenses que llegaron entre 1948 y 1965 como parte de la estrategia de “industrialización por invitación”, mayormente en las industrias de ropa, textiles, productos enlatados, y otras similares.
- 2) la fase de industria pesada y semipesada, asociada a la llegada de las petroquímicas estadounidenses, entre 1965 a 1976.
- 3) la fase de alta tecnología, comenzando en 1976 y asociada a la Sección 936. Se caracterizó por la llegada de empresas estadounidenses en industrias como la electrónica, la farmacéutica, y otras industrias intensivas en el uso de tecnologías sofisticadas.

Sin embargo, las primeras dos décadas del Siglo XXI se han caracterizado por cambios profundos en la economía de Puerto Rico. Por tanto, el marco anterior debe ser actualizado. Los primeros hitos significativos fueron la eliminación de la Sección 936 en 1996, y como resultado de esta, el inicio de una caída en el empleo manufacturero que se aceleró sustancialmente a partir de 2001. Este proceso de desindustrialización continuó hasta 2014, cuando el empleo manufacturero se estabilizó y se mantuvo cerca de aproximadamente 73,000 puestos de trabajo hasta 2017. Esto contrasta con los aproximadamente 158,000 empleos manufactureros que la industria generaba en 1996.¹ La desindustrialización fue una de las varias causas de la depresión económica que inicia en el año 2006, y además del proceso de quiebra que inicia en 2016 (Caraballo-Cueto & Lara, 2018). Entre 2014 y 2017, el empleo total en Puerto Rico se estabilizó con aproximadamente 980,000 personas empleadas. Aunque el empleo ya no caía precipitadamente, tampoco crecía, por lo que economistas como Alameda Lozada y González Martínez (2017) describieron la situación económica durante este periodo como una de “estancamiento secular”. Este periodo además se caracterizó por una drástica

¹ <https://www.bls.gov/eag/eag.pr.htm>

reducción poblacional, observándose una reducción de más de 400,000 personas entre el censo decenal 2010 y el censo decenal 2020.

En otras palabras, podemos identificar una **cuarta fase** en la historia moderna de la economía puertorriqueña: **la fase de desindustrialización y estancamiento**. Aunque, como hemos discutido, algunos de los factores que nos llevan a esta cuarta fase remontan a 1996, marcamos su punto de inicio en el 2006, ya que a partir de este año el empleo total comienza a reducirse y el Producto Bruto a contraerse.

Por otro lado, esta fase de desindustrialización y estancamiento presencié varios *shocks* exógenos a la economía: el paso de los huracanes Irma y María junto a la significativa reducción en el gasto público asociada a la implementación de la Ley PROMESA en 2017, y luego una serie de terremotos y el inicio de la pandemia en 2020. Estos eventos representaron un golpe a la economía puertorriqueña en un momento en donde estaba particularmente vulnerable. No obstante, los desastres naturales resultaron en varias asignaciones de fondos federales que son históricas por su magnitud.

Los fondos federales de recuperación

Según se delinea en el Plan Fiscal Certificado 2022 del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, la isla está en proceso de recibir:

- \$48.5 mil millones en fondos de FEMA relacionados a los huracanes y los terremotos,
- \$20.2 mil millones en fondos CDBG-DR relacionados a los huracanes,
- \$7.7 mil millones de dólares relacionados a los huracanes provenientes de otras agencias federales, y
- \$43.5 mil millones de dólares relacionados a los diferentes programas aprobados en el Congreso de Estados Unidos debido a la pandemia.

A estos se le deben añadir:

- \$2.3 mil millones de dólares relacionados al *Infrastructure Investment and Jobs Act*², y

² https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/08/PUERTO-RICO_Infrastructure-Investment-and-Jobs-Act-State-Fact-Sheet.pdf

- \$219 millones de dólares de fondos CDBG-DR relacionados a los terremotos.^{3 4}

En fin, Puerto Rico, una economía de aproximadamente \$70 mil millones, está en proceso de recibir aproximadamente \$122 mil millones de dólares. En otras palabras, al final de este proceso Puerto Rico habrá recibido una inyección económica que representa cerca del 175% de su actual Producto Bruto. Además de su impresionante magnitud, algunos de los fondos impactarán áreas críticas para el desarrollo económico. Por ejemplo, según se detalla en el Plan de Acción CDBG-DR del Departamento de Vivienda, los fondos CDBG-DR incluyen partidas para proveer subvenciones a pequeñas empresas puertorriqueñas, crear incubadoras y aceleradores de negocios, apoyar la agricultura local, proveer adiestramientos a la fuerza laboral, entre otros programas con potencial impacto socioeconómico.

Según el Plan Fiscal Certificado 2022, la expectativa es que la mayoría de estos fondos impacten la economía entre 2025 y 2035. No obstante, varias variables económicas ya reflejan el impacto de los fondos que ya han sido desembolsados. Por ejemplo, tras nueve meses de crecimiento consecutivo, el índice de actividad económica del Banco de Desarrollo Económico (BDE) reflejó en marzo 2022 su valor más alto desde 2016, superando los niveles pre-huracanes y pre-pandemia. Similarmente, el empleo total ha aumentado significativamente desde 2021, alcanzando un nivel de aproximadamente 1,130,000 empleos durante el 2022, lo que no se observaba desde 2009. Incluso, la manufactura ha presenciado un repunte, añadiendo cerca de 13,000 empleos desde 2018.

Todo lo anterior sugiere que es posible que Puerto Rico esté iniciando una quinta fase en su historia económica moderna, caracterizada por crecimiento económico fundamentado en los fondos federales de recuperación. No obstante, hay muchos factores de riesgo que podrían provocar que los fondos federales sólo representen un alivio pasajero, y tras finalizar sus desembolsos durante la década de 2030, retornemos a la senda de estancamiento secular y pérdida poblacional en la que nos encontrábamos. Estos factores de riesgo pueden resumirse en tres planteamientos:

³ <https://cdbg-dr.pr.gov/en/download/action-plan-for-the-2019-2020-earthquakes-recovery-response-dr-4473-pr/>

⁴ <https://cdbg-dr.pr.gov/en/download/action-plan-for-program-administrative-costs-cdbg-dr-earthquakes-storm-allocation/>

1. Es posible que el impacto de los fondos se reduzca o diluya por un lento desembolso y/o por procesos de compra y contratación de servicios ineficientes. Por ejemplo, la falta de liquidez en los diferentes niveles de gobierno es una limitación para los fondos de FEMA, que funcionan en base a reembolsos. Además, la escasez de mano de obra en el sector de la construcción también puede contribuir a un lento desembolso. En el caso de deficiencias en el proceso de compras y contratación de servicios, este puede conllevar a que una proporción desproporcionada de los fondos se otorguen a empresas del extranjero, provocando una fuga de estos. En general, si el proceso de compras y contratación de servicios es ineficiente, hay un riesgo de que se otorguen los fondos de forma subóptima y, por tanto, de forma que no maximicen su potencial económico.
2. Una posible recesión en Estados Unidos, relacionada a los esfuerzos del Sistema de la Reserva Federal para reducir la inflación, podría minimizar el impacto de los fondos de recuperación en Puerto Rico.
3. Es posible que los fondos federales de recuperación no atiendan las causas estructurales de la depresión económica que inició en 2006, por lo que una vez finalice su desembolso durante la década de 2030, la economía retornará a su proceso de estancamiento secular y pérdida poblacional.

Aunque los tres factores de riesgo son importantes, en este capítulo nos enfocaremos en el tercer factor. Para poder explorar el mismo, se deben discutir las causas estructurales de la desindustrialización y el estancamiento secular de la economía que se observó entre 2006 y 2017.

Causas estructurales de la depresión económica

Desde la superficie, parecería que la crisis que inició en el 2006 fue meramente el resultado de la eliminación de la Sección 936. La eliminación del estatuto provocó la pérdida de cerca de 80,000 empleos manufactureros entre 1996 y 2014, lo que sin duda contribuyó a la contracción económica y la crisis fiscal. Sin embargo, esta lectura superficial ignora que el modelo de desarrollo puertorriqueño mostraba señales de desgaste incluso previo a la era de la Sección 936. A pesar de que la historiografía económica

puertorriqueña divide el periodo moderno en varias fases, las mismas se pueden concebir como fases de un mismo modelo de desarrollo. Este modelo se caracterizó por una orientación a la atracción de capital del exterior, particularmente de Estados Unidos, mediante incentivos contributivos. La fase de alta tecnología con la Sección 936 fue meramente una variación del mismo modelo de “industrialización por invitación” que inició en 1947. El norte siempre ha sido la atracción de capital foráneo, con la promesa de un ambiente de impuestos bajos para dicho capital. No cabe duda de que este modelo aumentó el nivel de vida de Puerto Rico. Sin embargo, durante las décadas de 1970 y 1980, varios economistas cuestionaron la sostenibilidad a largo plazo del modelo, destacando los límites de este y su potencial de desembocar en una crisis de deuda (e.g., Dietz, 1976; Villamil, 1976; Weisskoff, 1985).

En retrospectiva, queda claro que los señalamientos de dichos economistas fueron sumamente acertados. La aprobación de la Sección 936 y la expansión de las transferencias federales a individuos durante la década de 1970 fueron parchos a un modelo de desarrollo ya en proceso de deterioro. Dichos parchos solo aplazaron la crisis que los economistas anteriormente mencionados habían anticipado. El modelo de desarrollo resultó en una economía puertorriqueña con las siguientes deficiencias estructurales:

- una economía altamente dependiente de importaciones y capital del exterior, donde nunca se lograron establecer eslabonamientos entre las empresas foráneas y empresas puertorriqueñas, ni tampoco se logró articular una red de producción local,
- las tasas de pobreza y desigualdad más altas de todo el territorio estadounidense,
- baja participación laboral formal y una gran economía informal,
- la incapacidad de generar suficientes empleos para la población en edad de trabajar, resultando en constante migración, y
- un marco institucional débil, relacionado a un gobierno excesivamente enfocado en incentivos contributivos como instrumento de desarrollo, y como resultado caracterizado por profundas dificultades fiscales.

Recapitulando: la depresión económica que inició en el 2006 no se debe interpretar como la crisis del fin de la Sección 936, sino como la crisis de un modelo de desarrollo particular, caracterizado por una orientación hacia la atracción de capital foráneo

mediante incentivos contributivos, con poco énfasis en eslabonamientos y producción local. Hasta el día de hoy, Puerto Rico ha sido incapaz de reformular su modelo de desarrollo. Este fracaso es significativo considerando las advertencias formuladas hace décadas, y los ejemplos concretos de diversas economías alrededor del mundo que han logrado desarrollarse con modelos que priorizan la formación de capital local a través de eslabonamientos con el capital foráneo, junto a transferencias de tecnología para promover la sofisticación de la producción local.

Retornando a la pregunta de interés, ¿los fondos de recuperación atienden las deficiencias estructurales de la economía puertorriqueña? A pesar de que en el caso de los fondos CDBG-DR hay algunas partidas que beneficiarán el capital local, en general la mayoría de los fondos federales de recuperación no atienden los asuntos estructurales discutidos anteriormente. En otras palabras, si Puerto Rico no logra completar la tarea histórica de actualizar y reformular su modelo de desarrollo, tras el fin del desembolso de los fondos de recuperación durante la década de 2030, es muy probable que la isla retorne a su trayectoria de estancamiento secular y pérdida poblacional. De hecho, esto es lo que se refleja en las proyecciones de largo plazo del Plan Fiscal Certificado 2022.⁵

Por tal razón, los fondos de recuperación y los próximos 15 años se deben concebir como una ventana de oportunidad para reformular el modelo de desarrollo puertorriqueño. A continuación, se enumeran algunos de los atributos que, según la literatura económica, se deben considerar prioritarios en el diseño de un nuevo modelo de desarrollo.

Prioridades ante la ventana de oportunidades de los fondos federales

Economistas tanto en la academia como en organizaciones financieras internacionales han observado que la abrumadora mayoría de las economías que han logrado procesos de desarrollo exitosos han tenido algo en común: la articulación de un programa coherente de políticas industriales y políticas de innovación tecnológica a mediano y largo plazo (Andreoni & Chang, 2019; Hasanov & Cherif, 2019). Esto se refiere a la implementación consistente de medidas para fortalecer y apoyar la producción local en industrias sofisticadas o estratégicas, y con énfasis en promover constantemente la innovación en dichas industrias. Los casos más exitosos alrededor del mundo se

⁵ Ver “Exhibit 24” del Plan Fiscal Certificado del Estado Libre Asociado de Puerto Rico 2022

caracterizan además por su énfasis en la rendición de cuentas (*accountability*); es decir, se establecen mecanismos para asegurar que las empresas locales que se benefician de dichas políticas se hagan responsables de mantenerse innovando y fortaleciendo su competitividad de forma que en cierto punto no requieran de más apoyo estatal. Finalmente, se establecen además mecanismos para asegurar que el crecimiento económico que se genere sea inclusivo; es decir, que logre verdadero desarrollo económico al estar acompañado de reducciones en los niveles de pobreza y desigualdad.

Hasanov & Cherif (2019), ambos investigadores del Fondo Monetario Internacional (FMI), han observado que las economías con gobiernos proactivos, que establecen políticas industriales para fortalecer la innovación y el capital local, tienen tasas de crecimiento más altas y desarrollo más sostenido que aquellas economías con gobiernos con un rol más limitado o pasivo, enfocados en aspectos importantes pero insuficientes, como asegurar un ambiente fácil para hacer negocios con permisología ágil. Similarmente, el Centro para la Nueva Economía (CNE) ha enfatizado la urgencia de desarrollar una política industrial en Puerto Rico.⁶ En fin, el gobierno debe aspirar a lograr sinergias entre la clase empresarial puertorriqueña, las universidades, y el aparato estatal para identificar las industrias estratégicas para la isla, y apoyarlas de forma que sea el capital local el motor principal del crecimiento de estas.

En resumen, los gobiernos más exitosos son aquellos que han logrado implementar consistentemente, a mediano y largo plazo, estrategias cuyo fin es promover la innovación y la sofisticación tecnológica de la producción local, y colaborando estrechamente con empresas locales para facilitar su expansión en industrias estratégicas para la economía. Nuevamente, es importante destacar que este ejercicio de planificación y coordinación económica a mediano y largo plazo, dirigido por el gobierno y orientado a fortalecer la innovación y la producción local, se observa en prácticamente todos los casos exitosos de desarrollo alrededor del mundo. Por esto, economistas desde la academia a organizaciones internacionales como el FMI recomiendan a los gobiernos establecer dichas políticas, aprendiendo de las lecciones de aquellas economías que ya lo han logrado de forma exitosa.

Este proceso se debe concebir no solamente desde el punto de vista de promoción de exportaciones, sino también de sustitución de importaciones. Por ejemplo, Dietz (2003) enfatiza la importancia de la *secuenciación*, destacando que el enfoque en la sustitución

⁶ <https://grupocne.org/focus-2020/>

de importaciones al inicio de los procesos de desarrollo jugó un rol importante en el éxito final de la estrategia en la mayoría de los casos. Como mencionamos anteriormente, la dependencia extrema de importaciones es una de las deficiencias estructurales de nuestra economía, y es urgente atender este aspecto.

Todo lo anterior, y en particular la identificación de industrias estratégicas para Puerto Rico, requiere un análisis continuo y riguroso de las dinámicas globales e internas de la isla. No obstante, hay ciertas industrias que es evidente que son de suma importancia estratégica; como, por ejemplo, la industria biomédica, la aeroespacial, y la agroindustria. En el caso de la agroindustria y las cadenas o sistemas de alimentos, se debe destacar que los alimentos representan una de las partidas más estables del consumo total en la isla, tienen potencial de exportación debido al tamaño de la diáspora puertorriqueña, y además se vuelven prioritarios desde la perspectiva de seguridad alimentaria ante los desastres naturales y el cambio climático. Esto sugiere que iniciar un proceso de producción local de alimentos con el objetivo de sustituir importaciones podría ser una iniciativa estratégica dentro de una política industrial para la isla.

Por otro lado, varios estudios demuestran que aquellas jurisdicciones que priorizan la reducción de la pobreza y la desigualdad suelen crecer y desarrollar sus economías de forma más rápida y sostenida.⁷ Como se mencionó anteriormente, entre los problemas estructurales de nuestra economía se encuentran sus altas tasas de pobreza y desigualdad. Dado que se ha encontrado que la pobreza y la desigualdad obstaculizan el crecimiento y desarrollo económico, no debe sorprender lo difícil que ha sido para la economía puertorriqueña recuperar. Para iniciar un proceso de desarrollo sostenido, es necesario priorizar la reducción de la pobreza y la desigualdad desde el inicio. Por tal razón, urge aumentar la inversión en programas de reducción de pobreza de una forma mucho más agresiva. En Puerto Rico, la reducción de la pobreza está además profundamente ligada a aumentar la participación laboral formal y reducir la magnitud de la economía informal. Formalizar actividades económicas informales es sin duda un proceso complejo, pero vale la pena destacar que algunas investigaciones sugieren que las empresas comunitarias y el cooperativismo de trabajo pueden jugar un rol importante en este proceso (Enchautegui & Freeman, 2006). Además, la pobreza tiene un profundo componente regional y de género. Como se refleja en los datos de la Encuesta de la Comunidad de la Oficina del

⁷ <https://www.oecd.org/social/Focus-Inequality-and-Growth-2014.pdf>

Censo, los hogares liderados por mujeres son significativamente más propensos a estar bajo el nivel de pobreza, y los municipios con las mayores tasas de pobreza son aquellos fuera del área metropolitana, particularmente en el centro y suroeste de la isla. Cualquier iniciativa de reducción pobreza y desigualdad, para ser exitosa, debe atender estos componentes geográficos y de género.

Finalmente, la literatura económica coincide que para cualquier modelo de desarrollo es fundamental tener un marco institucional adecuado. Por ejemplo, Rodrik et al (2004) argumentan que la calidad del marco institucional es la variable más importante para el éxito o fracaso económico de las naciones. En Puerto Rico, varios economistas han discutido la importancia del marco institucional para el futuro de la isla. Por ejemplo, Villamil (2017) destaca que “el futuro económico de Puerto Rico depende, posiblemente más que de ningún otro factor, de su marco institucional, del cual el gobierno es reflejo y su componente más importante”. En otras palabras, “de la eficiencia, efectividad y legitimidad del gobierno y de lo adecuado de las políticas económicas que adopte, depende, en gran medida, el desarrollo económico del país” (Villamil, 2017). Similarmente, los trabajos de los economistas del CNE destacan el deterioro a largo plazo de la capacidad gubernamental, y la importancia de reconstruir dicha capacidad. Lamba-Nieves y Marxuach (2020) resaltan que:

aumentar la capacidad del estado no es tarea fácil, pues no se trata únicamente de sacar una lista de programas nuevos y recitar lo que funcionó en otros lugares. Lograr mejorías en la capacidad del estado requiere, entre otras cosas, transformar las relaciones de poder entre el estado, sus agentes y la sociedad, y cambiar patrones y prácticas que llevan años enquistados en la gestión gubernamental.

Reconstruir la capacidad gubernamental además implica establecer “un riguroso sistema de mérito en el reclutamiento y administración del personal de carrera” junto al “uso de criterios profesionales y académicos en los nombramientos del personal de confianza” (Catalá Oliveras, 2013). Por otro lado, para asegurar que los fondos federales de reconstrucción tengan el efecto que deseamos en la recuperación económica, el CNE (2020) propone lo siguiente:

1. una práctica sistemática de transparencia seria, donde se comparta públicamente la forma en que se seleccionan los contratos y se conciben las políticas públicas;

2. una estructura de gobernanza que alinee sus acciones con indicadores específicos y permita la evaluación continua y la toma de decisiones basadas en evidencia;
3. un compromiso claro de regirse por principios de un gobierno abierto para fomentar la participación ciudadana, mejorar la rendición de cuentas del gobierno y responder a las necesidades de la comunidad; y
4. un mecanismo centralizado de información y comunicación que informe sobre las condiciones actuales de manera que se facilite la toma de decisiones colectivas.

A pesar de que el CNE plantea estas propuestas en el contexto de la recuperación de los desastres, sirven además de hoja de ruta para la reconstrucción de la capacidad gubernamental y el mejoramiento de nuestras instituciones públicas en general. Urge sentarnos en la mesa de diseño institucional, como nos propone el economista Catalá Oliveras (2013), para construir un gobierno capaz de planificar y ejecutar a mediano y largo plazo sin ser desviado por vaivenes políticos partidistas.

Hacia un programa de Desarrollo Económico

Los trabajos de Hasanov & Cherif (2019) discutidos anteriormente son significativos porque ilustran que incluso dentro de instituciones internacionales como el FMI, históricamente inclinado hacia la visión de "libertad económica y gobierno limitado", se observa un proceso de superación del fundamentalismo de libre mercado. Como se ha discutido en este capítulo, en lugar de este fundamentalismo, en las economías exitosas predomina una visión pragmática que reconoce que un gobierno, cuando es efectivo y eficiente, puede contribuir directamente al desarrollo humano y económico a través de: 1) el impulso a la innovación y el apoyo a industrias estratégicas para la economía, y 2) la inversión en programas sociales efectivos para la reducción de la pobreza y la desigualdad. Ese pragmatismo fue y sigue siendo la clave en la mayoría de los casos exitosos de desarrollo económico, desde Suecia a Corea del Sur, e incluso Estados Unidos en sus comienzos hamiltonianos y durante su época dorada entre 1945 y 1972.

Afortunadamente, el gobierno de Puerto Rico ya tiene el andamiaje institucional necesario para iniciar una nueva etapa de recuperación económica, aprendiendo de las lecciones de otras economías, y fundamentándose en las oportunidades que brindan los fondos federales de recuperación. Por ejemplo, en Puerto Rico actualmente se promueve

la innovación tecnológica invirtiendo fondos públicos en investigación y desarrollo a través de instituciones como la Universidad de Puerto Rico (UPR) y el Fideicomiso de Ciencia, Tecnología e Investigación de Puerto Rico. Similarmente, se invierte en programas de reducción de pobreza a través del apoyo a organizaciones sin fines de lucro como el Instituto del Desarrollo de la Juventud (IDJ), el cual ha liderado el diseño de políticas para la reducción de la pobreza basándose en la evidencia científica. Además, se invierte en promover el capital puertorriqueño a través de instituciones como el Banco de Desarrollo Económico (BDE). Incluso, en el BDE ya se implementan programas específicos para atender áreas críticas para la economía, como el desarrollo económico de la mujer. Finalmente, para asegurar la eficiencia y efectividad gubernamental, se ha iniciado un programa piloto en colaboración con la Junta de Supervisión Fiscal para fortalecer la capacidad gubernamental a través de reformas al servicio público.

Sin embargo, lograr cambiar la trayectoria de una economía que lleva 15 años en depresión económica es una meta sumamente ambiciosa. La magnitud de la inversión debe ser proporcional a la magnitud del reto. Para lograr esta meta ambiciosa, sería necesario que en los próximos diez años se destine una cantidad mucho más significativa de fondos a este andamiaje institucional compuesto por instituciones como la UPR, el Fideicomiso de Ciencia, Tecnología e Investigación, el BDE, y el IDJ. Similarmente, sería necesario que se invierta lo requerido para reformar el servicio público de forma que asegure eficiencia, efectividad, y estabilidad en la implementación de políticas públicas a través de diversas administraciones políticas en el mediano y largo plazo.

En el caso particular del BDE, una manera en la que podría aumentar su impacto es a través de nuevos programas para otras áreas críticas para el desarrollo. Además de expandir los programas del BDE dirigidos al emprendimiento de las mujeres puertorriqueñas, el gobierno central podría financiar nuevos programas para empresas con alto potencial de sustitución de importaciones o de exportación, empresas en regiones críticas para la reducción de la pobreza y la desigualdad como el Suroeste y el Centro, o empresas en industrias estratégicas por su valor añadido o posicionamiento en cadenas globales de valor. Además, estos esfuerzos podrían ser parte del diseño de una política industrial para la isla, como ha recomendado el CNE.

Una posible forma de financiar estas iniciativas sería establecer que los recaudos contributivos que superen las proyecciones oficiales de la Junta de Supervisión Fiscal sean canalizados a apoyar las cuatro instituciones claves identificadas: la UPR, el Fideicomiso

de Ciencia y Tecnología, el Banco de Desarrollo Económico y el Instituto de Desarrollo de la Juventud. Estas instituciones ya han iniciado el trabajo necesario para cambiar nuestra trayectoria económica, pero necesitan más recursos para poder aprovechar la coyuntura de los fondos de recuperación y tener un mayor impacto económico. Lo anterior debe ir acompañado de una profunda reforma al servicio público dirigida a fortalecer la efectividad de las instituciones gubernamentales y el diseño de una política industrial para Puerto Rico.

Sin embargo, si la situación fiscal solo permite una tímida inversión en estas instituciones medulares, el impacto de los fondos de recuperación podría limitarse a generar una burbuja de actividad económica que eventualmente estallará durante la década de 2030 (o antes), y luego retornaremos a la trayectoria de contracción económica y pérdida poblacional. En cambio, si se prioriza fiscalmente este andamiaje institucional anteriormente discutido, es posible que los fondos federales de recuperación sirvan de trampolín a un proceso de desarrollo económico sostenido. En ese escenario, la calidad de vida de los puertorriqueños y puertorriqueñas comenzará a mejorar de forma sostenida, menos puertorriqueños y puertorriqueñas tendrán que emigrar, e incluso, muchas familias puertorriqueñas tendrían más oportunidades para regresar.

Referencias

- Alameda Lozada, J. I., & González Martínez, A. (2017). El estancamiento económico, la desigualdad del ingreso y la financiarización en Puerto Rico. En R. R. Fuentes Ramírez (Ed.), *Ensayos para una nueva economía: Desarrollo Económico de Puerto Rico* (pp. 37–46). Ediciones Callejón.
- Andreoni, A., & Chang, H. J. (2019). The political economy of industrial policy: Structural interdependencies, policy alignment and conflict management. *Structural change and economic dynamics*, 48, 136-150.
- Caraballo-Cueto, J., & Lara, J. (2018). Deindustrialization and unsustainable debt in middle-income countries: the case of Puerto Rico. *Journal of Globalization and Development*, 8(2).

Catalá Oliveras, F. A. (2013). *Promesa rota: Una mirada institucionalista a partir de Tugwell*. Ediciones Callejon.

Centro para una Nueva Economía. (2020). Memorando de Política Pública: Supervisión que funciona. CNE. San Juan, P.R URL:
<https://grupocne.org/2019/08/14/supervision-que-funciona-2/>

Dietz, J. L. (1976). The Puerto Rican Political Economy. *Latin American Perspectives*, 3(3), 3-15.

Dietz, J. L. (1989). *Historia económica de Puerto Rico*. Ediciones huracán.

Dietz, J. L. (2003). *Puerto Rico: Negotiating development and change*. Lynne Rienner Publishers.

Enchautegui, M. E., & Freeman, R. B. (2006). Why Don't More Puerto Rican Men Work? The Rich Uncle (Sam) Hypothesis. En Collins, S. M., Bosworth, B. P., & Soto-Class, M. A. (Eds.), *The Economy of Puerto Rico: Restoring Growth* (pp. 152–182). Brookings Institution Press.

Hasanov, F., and Cherif, R. (2019), The Return of the Policy That Shall Not Be Named: Principles of Industrial Policy, No 2019/074, *IMF Working Papers*, International Monetary Fund.

Irizarry Mora, E. (2001). *Economía de Puerto Rico: evolución y perspectivas*. Thomson Learning.

Lamba-Nieves, D. & Marxuach, S. M. (2020). ¿Podremos reconstruir la capacidad del estado en Puerto Rico? *Focus 2020*. Centro para una Nueva Economía. URL:
<https://grupocne.org/focus-2020-espanol>

Rodrik, D., Subramanian, A., & Trebbi, F. (2004). Institutions rule: the primacy of institutions over geography and integration in economic development. *Journal of Economic Growth*, 9(2), 131-165.

Villamil, J. J. (1976). El modelo puertorriqueño: los límites del crecimiento dependiente. *Revista Puertorriqueña de Investigaciones Sociales*, 1(1), 3-14.

Villamil, J. J. (2017). El Gobierno como Infraestructura. *Perspectivas*, Año 24, Núm. 3. Estudios Técnicos Inc.

Weiskoff, R. (1985). *Factories and Food Stamps: The Puerto Rican Model of Development*. John Hopkins University Press.