

INFORME SOBRE LA COMPETITIVIDAD DE
LA ECONOMÍA DE PUERTO RICO



FEDERAL RESERVE BANK *of* NEW YORK



INFORME SOBRE LA COMPETITIVIDAD DE LA ECONOMÍA DE PUERTO RICO

29 de junio de 2012



FEDERAL RESERVE BANK *of* NEW YORK

Este informe fue preparado por un equipo constituido por Jaison Abel, Jason Bram, Richard Deitz, Thomas Klitgaard y James Orr del Grupo de Investigación y Estadísticas del Banco de la Reserva Federal de Nueva York; Katherine Bradley y Tricia Kissinger del Grupo de Mercados Emergentes y Asuntos Internacionales; y Rae Rosen y Javier Silva del Grupo de Comunicaciones; Christian Jauregui se desempeñó como un excelente asistente de investigación y Jeanette Donato como una excelente asistente administrativa. Envíe su correspondencia a James Orr (james.orr@ny.frb.org) o a Rae Rosen (rae.rosen@ny.frb.org).

PREFACIO

Nuestro compromiso con Puerto Rico

En el Banco de la Reserva Federal de Nueva York (la Fed de Nueva York), nos sentimos orgullosos de que Puerto Rico forme parte del Segundo Distrito, al cual representamos en el Sistema de la Reserva Federal. Estamos firmemente comprometidos con la gente de la Isla y con su crecimiento y prosperidad. Este compromiso se refleja en el trabajo que vienen realizando los equipos de Extensión y de Educación con colegas en la Isla, y en las investigaciones de nuestro economistas, quienes siguen de cerca y analizan las condiciones económicas locales. Los análisis producidos—junto con análisis similares de otras regiones de nuestra nación—influyen en las decisiones que toma la Reserva Federal con respecto a la política monetaria y la regulación del sistema financiero.

Para apoyar estos esfuerzos, funcionarios de alto rango de la Fed de Nueva York y yo visitamos a Puerto Rico con regularidad y nos reunimos con una gran variedad de personas y entidades interesadas, entre ellas personas del mundo de los negocios, representantes de las comunidades, trabajadores y líderes regionales. Durante estas visitas, he sido testigo de algunos de los aspectos alentadores de la economía. He visto ejemplos de expansión y crecimiento. Esto me hace confiar en que Puerto Rico posee la capacidad de ser una verdadera historia de éxito económico, siempre y cuando el talento de su gente se vea apoyado por una política pública sólida y buenas decisiones en el sector privado.

No obstante, estas visitas a la Isla y el análisis de las condiciones económicas también confirman que el crecimiento y la expansión no se están dando de manera suficientemente amplia. Las condiciones para muchas familias, comunidades y empresas siguen siendo difíciles. La tarea de encaminar a la Isla en la senda de un crecimiento robusto, sostenible e inclusivo sigue siendo una “operación en curso”. La Fed de Nueva York hará todo lo que pueda, conforme con su responsabilidad de promover el desarrollo comunitario en su Distrito, por apoyar estos esfuerzos, y este informe es parte de nuestro compromiso en esa dirección.

Informe sobre la competitividad

Durante una visita a la Isla en marzo de 2011, un grupo de líderes del comercio y de las comunidades me pidió que investigara qué podía estar frenando el crecimiento económico en la Isla. Aunque reconocían los complejos análisis que muchos pensadores e instituciones locales habían realizado en torno a este tema, pensaban que podía ser beneficioso que la Fed de Nueva York, como un tercero independiente, evaluara qué se podía hacer para promover la competitividad y la productividad. Dije que lo haríamos. Cuando regresé a Nueva York, le encargué a un equipo de economistas de nuestro grupo de Investigación y a otros expertos del equipo Internacional y del equipo de Extensión que analizaran los retos que enfrenta Puerto Rico y que presentaran recomendaciones sobre cómo explotar las fortalezas de la Isla para restablecer el crecimiento.

Para hacerlo, consultaron extensamente con expertos locales, nacionales e internacionales, así como con personas y entidades interesadas de la Isla. Como bien sabemos, una comprensión verdaderamente profunda requiere experiencia sobre el terreno. Este informe es el producto de su trabajo. Lo he leído con detenimiento y recomiendo que le presten atención. El informe representa un análisis técnico no

partidista y debe verse en esa misma línea. Espero que hasta quienes no estén de acuerdo con todos los detalles del análisis reconozcan que se trata de un esfuerzo serio por contextualizar una serie de problemas que merecen consideración. Desde luego, muchos de los asuntos tendrían que ser considerados como parte del proceso político y le corresponde al pueblo de Puerto Rico pasar juicio sobre qué quiere obtener y qué está dispuesto a sacrificar a cambio.

Un compromiso continuo

No considero que este informe de mi equipo sea la última palabra en torno a estos importantes asuntos. No presumimos de tener todas las respuestas. Por el contrario, espero que el informe genere un debate constructivo y bipartidista que promueva una buena política pública y un mejor futuro para el pueblo de Puerto Rico.

También espero que sea leído y estudiado fuera de la comunidad empresarial y gubernamental, en toda la sociedad. La meta que todos buscamos no es sencillamente el éxito y la expansión del comercio, sino una prosperidad amplia, con crecientes niveles de vida y mejores oportunidades para que todos los puertorriqueños hagan realidad sus ambiciones y cumplan sus sueños—aquí en esta hermosa isla.

En los meses y años venideros, la Fed de Nueva York continuará conversando con los interesados de toda la Isla para discutir los temas planteados en este informe y en otros. Seguiremos escuchando de primera mano los problemas económicos y financieros que son importantes para las empresas y las familias y seguiremos haciendo todo lo que podamos por apoyar a las comunidades locales y a quienes toman las decisiones a producir buenos resultados económicos.

William C. Dudley
Presidente del Banco de la Reserva Federal de Nueva York
29 de junio de 2012

RESUMEN EJECUTIVO

El término *competitividad* se refiere a la eficiencia en la producción, es decir, a obtener el mayor rendimiento de los recursos disponibles. Una serie de características hacen de Puerto Rico una economía potencialmente fuerte y muy competitiva: el índice de alfabetización y el nivel de educación obtenida siguen en aumento, gran parte de la fuerza laboral es bilingüe, y la apertura económica, su ubicación geográfica y los vínculos cercanos con la economía de los Estados Unidos son ventajas. Sin embargo, el progreso de la economía de Puerto Rico se ha estancado: la Isla ha estado operando por debajo de su potencial hace algún tiempo y la competitividad de la economía continúa deteriorándose. La subutilización de los recursos laborales, evidenciada por un índice de desempleo persistentemente alto y un índice de participación en la fuerza laboral sorprendentemente bajo, ofrece la evidencia más clara de la falta de competitividad.

El desafío para las autoridades es reunir las considerables fortalezas de la Isla para elevar los niveles de vida y restaurar el crecimiento económico. En este informe, identificamos cinco factores que desde nuestro punto de vista representan desafíos competitivos importantes para la Isla:

- ***Aumentar las oportunidades en el mercado laboral:*** El índice de participación en la fuerza laboral de Puerto Rico está entre los más bajos del mundo, con una participación de menos de la mitad de los trabajadores elegibles en la economía formal. Más aún, el índice de desempleo ha estado persistentemente por encima del de los Estados Unidos continentales y es especialmente alto entre los jóvenes y los que tienen poca educación.
- ***Desarrollar el capital humano:*** Aunque la fuerza laboral de la Isla está entre las más educadas del mundo, en general, Puerto Rico aún se encuentra a la zaga de los Estados Unidos continentales y abundan, en particular, los trabajadores poco diestros. También hay preocupaciones cada vez mayores sobre el deterioro de la calidad del sistema de educación, especialmente en los niveles de educación primaria y secundaria.
- ***Reducir los costos de la actividad comercial:*** El ambiente de negocios en Puerto Rico hace que sea muy costoso y difícil establecer y hacer crecer nuevos negocios y expandir los ya existentes. En particular, la reglamentación, el costo elevado de la electricidad y una infraestructura de transporte subdesarrollada y costosa son barreras para un ambiente más dinámico.
- ***Movilizar financiamiento para el desarrollo y crecimiento comercial:*** La debilidad de los bancos y la falta de alternativas al financiamiento bancario han reducido la disponibilidad de crédito para los negocios locales.
- ***Disminuir la dependencia de una industria en contracción:*** Los incentivos fiscales condujeron a la presencia desmedida de la industria farmacéutica en la Isla. Los incentivos se eliminaron gradualmente y el empleo en la industria ha decaído. En el futuro, parece haber posibilidades limitadas para que el sector sea un motor de crecimiento.

En años recientes, Puerto Rico ha hecho esfuerzos notables por resolver diferentes aspectos de estos retos interrelacionados y complejos. Pero se puede hacer más. Nosotros presentamos cinco recomendaciones. Varias reflejan temas que han sido discutidos y debatidos activamente—y en algunos casos, ya han sido tratados—en la Isla. Las recomendaciones no deben ser vistas como una solución rápida, sino como pasos importantes para ayudar a mejorar gradualmente la competitividad de Puerto Rico. Presentamos estas recomendaciones para su consideración y discusión e invitamos a las personas y entidades interesadas en la Isla a comentar con respecto a la implementación y los impactos esperados, así como cualquier medida adicional que pueda fortalecer su efectividad.

Recomendación 1: Reducir las barreras a la creación de empleo y a la participación en la fuerza laboral

Crear empleos y fomentar la participación activa en el mercado laboral debe ser una prioridad fundamental de quienes formulan la política pública. Las oportunidades para los jóvenes y los trabajadores con un nivel de educación bajo en Puerto Rico son particularmente limitadas. Consecuentemente, estos trabajadores están en peligro de desconectarse del mercado laboral. Recomendamos hacer hincapié en políticas que estimulen la creación de oportunidades de empleo y mejoren los incentivos para trabajar. Un posible primer paso sería implementar un salario submínimo para trabajadores jóvenes que se enfoque en los trabajadores menores de 25 años. El mínimo podría incrementarse en intervalos regulares según el trabajador continúe en el empleo y adquiera experiencia en una empresa dada, de manera tal que, al cabo de varios años, su salario corresponda con el mínimo federal. También podría estar justificada una reevaluación más completa de la aplicación del salario mínimo federal y el diseño de programas de ayuda social a fin de mejorar los incentivos a la búsqueda de empleo y aumentar la cantidad de puestos de trabajo disponibles a los trabajadores de la Isla.

Recomendación 2: Reformar la industria de energía

Un sector energético eficiente y competitivo resulta esencial para el éxito general de la economía puertorriqueña. Las mejores prácticas sugieren que debe establecerse una comisión reguladora que fiscalice a la Autoridad de Energía Eléctrica de Puerto Rico para proteger a sus consumidores y mejorar la eficiencia de sus operaciones. Es habitual en los Estados Unidos, así como en muchos otros países, que un monopolio de servicios públicos se someta a fiscalización reguladora inclusive cuando los servicios públicos son propiedad del gobierno. Las normas para permitir el acceso de la industria de energía renovable a la red de transmisión eléctrica deben clarificarse; una solución sería adoptar las normas del mercado mayorista usadas en los Estados Unidos.

Recomendación 3: Reducir los costos de la actividad comercial

Estudios independientes sugieren que Puerto Rico continúa a la zaga de sus pares en el continente y en la región en lo que se refiere a la facilidad para desarrollar actividades comerciales, aunque estos estudios han encontrado algo de progreso en años recientes. Parece justificado el continuar con esfuerzos sistemáticos por simplificar los procesos regulatorios y reducir la burocracia. Por otra parte, el alto costo del transporte marítimo constituye una carga sustancial a la productividad de la Isla. Puerto Rico se encuentra en una posición peculiar con respecto a la Ley Jones debido a su condición de economía isleña. Una opción podría ser solicitar una exención temporera, de cinco años, por ejemplo, de las disposiciones de la Ley Jones, a fin de evaluar si estas restricciones en realidad elevan sustancialmente los costos del transporte marítimo y también evaluar los costos y beneficios que produciría una exención permanente.

Recomendación 4: Fomentar asociaciones entre la industria y la educación superior

Las universidades son activos importantes que pueden ayudar a Puerto Rico a participar activamente en la economía basada en el conocimiento. Las autoridades pueden fomentar estos activos, impulsando asociaciones entre industrias privadas e instituciones de educación superior. Estas asociaciones tienden a ofrecer beneficios para la economía local al incrementar la actividad económica asociada con la creación, desarrollo y comercialización de nuevos productos o procesos. Un camino posible sería que el gobierno de Puerto Rico o una institución sin fines de lucro en la Isla ayude a establecer un centro de excelencia que se enfoque en el desarrollo de tecnologías de importancia mundial, brindando un capital inicial e incentivando la inversión de la industria. Además, la comercialización de investigaciones académicas debe ser respaldada más activamente. Un paso inicial en este proceso puede ser la formación de un equipo de trabajo con representantes de la academia, la industria, las instituciones sin fines de lucro y el gobierno para identificar las oportunidades más prometedoras en Puerto Rico.

Recomendación 5: Promover evaluaciones independientes de la política pública

El crecimiento potencial de la economía está fuertemente influenciado por la calidad de las políticas del gobierno. En consecuencia, se deben realizar esfuerzos mayores por evaluar rutinariamente políticas específicas para determinar si los beneficios exceden los costos; de esta forma, las mejores ideas tendrán la oportunidad de ser adoptadas mientras que las restantes pueden ser eliminadas. La efectividad de las políticas del gobierno también depende de los datos sobre la estructura y operación de la economía. Se deben destinar más recursos a mejorar y expandir los indicadores económicos de la Isla con el fin de armonizarlos con los indicadores usados regularmente para dar seguimiento a las condiciones regionales en los Estados Unidos continentales.

CONTENIDO

I.	Introducción y objetivos	2
II.	El desempeño de la economía de Puerto Rico	4
III.	Desafíos para la competitividad de Puerto Rico	7
	1. Aumentar las oportunidades en el mercado laboral	
	2. Desarrollar el capital humano	
	3. Reducir los costos de la actividad comercial	
	a. Simplificar la reglamentación aplicable a las empresas	
	b. Disminuir las tarifas de electricidad	
	c. Mejorar la infraestructura de transporte	
	4. Movilizar financiamiento para el desarrollo y crecimiento comercial	
	5. Disminuir la dependencia de una industria en contracción	
IV.	Recomendaciones	21
	1. Reducir las barreras a la creación de empleos y a la participación en la fuerza laboral	
	2. Reformar la industria de energía	
	3. Reducir los costos de la actividad comercial	
	4. Fomentar asociaciones entre la industria y la educación superior	
	5. Promover evaluaciones independientes de la política pública	
V.	Referencias	27

I. INTRODUCCIÓN Y OBJETIVOS

El término *competitividad* se refiere a la eficiencia de la producción, es decir, a obtener el mayor rendimiento de los recursos disponibles. Para Puerto Rico, ser competitivo significa que su fuerza laboral y acervo de capital sean completamente utilizados y asignados a sus usos más productivos. En un sentido más dinámico, el ser competitivo implica que existen las condiciones y políticas públicas para respaldar el desarrollo empresarial y la innovación. Cada vez más, la competitividad también abarca la capacidad de adaptarse rápida y eficientemente a los múltiples cambios que están sucediendo en la economía global. Esta última dimensión es particularmente importante para Puerto Rico, porque al ser una economía de una pequeña isla, se enfrenta a una competencia dura desde diversas localidades.

En varios aspectos, Puerto Rico tiene características de una economía sólida y, potencialmente, muy competitiva:

- Los índices de alfabetización y de educación obtenida de la población adulta de Puerto Rico comparan favorablemente con los de la mayoría de las economías de la región y casi alcanzan el nivel de los índices de los Estados Unidos continentales.
- La mayoría de la fuerza laboral es bilingüe.
- La economía es abierta y tiene una localización favorable, pues ocupa un lugar central en el Caribe, lo que brinda una vía de acceso entre los Estados Unidos y Latinoamérica.
- La Isla tiene una amplia experiencia como anfitriona de una variedad de corporaciones multinacionales importantes de los Estados Unidos.

La Isla también se beneficia de los vínculos cercanos con la economía de los Estados Unidos: Sus residentes son ciudadanos estadounidenses con acceso sin restricción al continente; el dólar es la moneda oficial; el sistema legal ofrece las protecciones de la constitución de los Estados Unidos; y el Gobierno Federal otorga respaldo a un número de programas disponibles a los residentes de los Estados Unidos continentales, particularmente en las áreas de salud y educación.

Sin embargo, luego de experimentar un progreso económico considerable durante la primera parte del siglo veinte, desde 1970 Puerto Rico ha visto estancar su progreso.¹ La Isla ha operado por debajo de su potencial económico y la competitividad de la economía se ha ido deteriorando. Existe la preocupación particular de que la Isla presenta un alto nivel de desempleo permanente y el índice de la participación en la fuerza laboral es sorprendentemente bajo. La recesión cíclica actual en la Isla, que agrava el estancamiento económico de largo plazo, ha sido más profunda y más prolongada que en los Estados Unidos y la actividad económica aún no ha mostrado señales sólidas de recuperación.

El desafío para las autoridades de Puerto Rico es el de reunir las considerables fortalezas de la Isla para lograr el mejoramiento significativo en competitividad que resulta necesario para ayudar a restablecer el crecimiento económico y elevar los niveles de vida en la Isla. Comenzamos este informe con una evaluación de los desafíos clave que enfrentan las autoridades en Puerto Rico en sus esfuerzos por mejorar el desempeño de la economía. Nuestro análisis se basa en los datos económicos disponibles para Puerto Rico, los hallazgos de estudios previos sobre el desempeño de la economía y nuestras discusiones con los líderes locales del comercio y varios expertos en la economía de Puerto Rico. Los desafíos específicos son:

¹Bosworth y Collins (2006).

INFORME SOBRE LA COMPETITIVIDAD DE LA ECONOMÍA DE PUERTO RICO

- Aumentar las oportunidades en el mercado laboral.
- Desarrollar el capital humano.
- Reducir los costos de la actividad comercial.
- Movilizar financiamiento para el desarrollo y crecimiento comercial.
- Disminuir la dependencia de una industria en contracción.

Cada uno de estos desafíos se enfoca en una característica del ambiente económico de la Isla que impide que Puerto Rico alcance su potencial.

Estos retos son complejos e interrelacionados y no hay ninguna intervención de política pública fácil que haga la economía más competitiva. Ofrecemos un conjunto de recomendaciones que, según nuestro punto de vista, ayuda a tratar los asuntos fundamentales de elevar la eficiencia y mejorar el ambiente para un crecimiento a largo plazo. Varias de nuestras recomendaciones se usan como base y respaldan los esfuerzos que se están llevando a cabo en la Isla. Nuestras cinco recomendaciones son las siguientes:

- Reducir las barreras a la creación de empleos y a la participación en la fuerza laboral.
- Reformar la industria de energía.
- Reducir los costos de la actividad comercial.
- Fomentar asociaciones entre la industria y la educación superior.
- Promover evaluaciones independientes de la política pública.

El documento está organizado de la siguiente manera: La sección II brinda una visión general de las condiciones económicas de Puerto Rico. Este resumen coloca el desempeño de la Isla en perspectiva y resalta la necesidad de tratar la competitividad de la Isla. En la sección III discutimos varios de los desafíos importantes que enfrentan las autoridades en la Isla. En la sección IV presentamos cinco recomendaciones para consideración y discusión. Estas recomendaciones no deben ser vistas como una solución rápida, sino como pasos importantes que lleven a mejorar la competitividad. Invitamos a las personas y entidades interesadas de la Isla a comentar respecto a la implementación e impactos esperados de las recomendaciones, así como cualquier medida adicional que pueda fortalecer su efectividad.

II. EL DESEMPEÑO DE LA ECONOMÍA DE PUERTO RICO

Es bien sabido que la economía de Puerto Rico ha permanecido estancada desde 1970.² En los últimos años, una grave contracción ha exacerbado los antiguos problemas económicos de Puerto Rico, con una disminución de aproximadamente 10% en el producto nacional bruto (PNB) real sobre su nivel en el año 2005 (**Figura 1**).³ Históricamente, la economía de la Isla ha tendido a dar seguimiento a la economía de los Estados Unidos y algunos de los factores subyacentes del reciente declive en Puerto Rico reflejan los factores en el continente, entre ellos la debilidad en el mercado de bienes raíces, presión en las instituciones financieras, disminución en la actividad de construcción y una disminución importante en los empleos del gobierno. Sin embargo, la última contracción en Puerto Rico empezó antes y fue mucho más considerable que en los Estados Unidos continentales y, a la fecha, la economía no ha mostrado ninguna señal fuerte de recuperación.

Al analizar la economía de Puerto Rico, mantenemos presente una de sus características únicas: una parte substancial de la producción la realizan corporaciones multinacionales de los Estados Unidos continentales que aprovecharon los considerables beneficios contributivos federales disponibles a las empresas ubicadas en la Isla.⁴ La repatriación de las ganancias de estas corporaciones a sus compañías matrices en el continente, además de ser una transferencia de ingresos por parte de estas corporaciones estadounidenses, lleva a una sobreestimación de la cantidad de ingresos acumulados para los residentes de Puerto Rico. El PNB, como medida de producción, captura el ingreso que en realidad acumulan los residentes de la Isla, en contraste con la medición del rendimiento usada en la mayoría de países, el producto interno bruto (PIB), que incluye algunos ingresos generados en la Isla pertenecientes a no residentes de la misma.⁵ La divergencia entre el PIB y PNB en la Isla es grande: alcanzó aproximadamente \$30 mil millones en 2010. El PIB nominal en la Isla fue de cerca de \$95 mil millones, mientras que el PNB nominal fue aproximadamente de \$65 mil millones (**Figura 2**).⁶

El PNB per cápita en Puerto Rico es aproximadamente \$15,000, cerca de un tercio del nivel en el continente.⁷ El PNB real per cápita en la Isla creció casi un 3% anualmente desde inicios de la década de 1980 hasta el 2005. Sin embargo, desde 2005, esta cantidad ha disminuido y las ganancias reales de los trabajadores en Puerto Rico han retornado al nivel de hace una década (**Figura 3**).

El débil desempeño de la economía de Puerto Rico es claramente visible a través de su mercado laboral. El índice de desempleo es casi el doble del índice en el continente, una brecha que ha existido por décadas (**Figura 4**). Durante la reciente recesión, el índice de desempleo en la Isla alcanzó más del 16%. Sin embargo, este índice de desempleo alto capta sólo una parte del problema. El persistente bajo

²Bosworth y Collins (2006).

³Otra medida del estado de la economía—un índice de actividades económicas producidas por el Banco Gubernamental de Fomento de Puerto Rico desde 2001—muestra que el declive empezó en 2005 y que la actividad económica sólo ha empezado a mostrar un modesto cambio ascendente en los últimos meses.

⁴Los beneficios contributivos se encontraban encarnados inicialmente en la Sección 936 del Código de Rentas Internas, y a estas empresas estadounidenses se les refería con frecuencia como “empresas 936”. Los incentivos desaparecieron por completo en 2005, pero otros beneficios fiscales todavía brindan un incentivo a las empresas de los Estados Unidos para ubicar sus operaciones en Puerto Rico. Vea Government Accountability Office (2006).

⁵El PNB es la medida usada con más frecuencia en los informes económicos y fiscales del gobierno de Puerto Rico.

⁶La brecha actual entre PIB y PNB en Puerto Rico de más de 30% es significativamente más alta que las brechas de economías de tamaño similar con una alta presencia de corporaciones multinacionales extranjeras, tales como Irlanda (20%), Panamá (10%) y Singapur (10%). Bosworth y Collins (2006) computan un estimado aproximado de PIB de Puerto Rico que excluye esta transferencia de ingresos. Basado en su medición, el PIB actual en 2004 fue de cerca de 20% menos que el PIB informado. Bram, Martínez y Steindel (2008) discuten los efectos diferenciales de la sección 936 sobre el PIB y el PNB.

⁷Mientras que el ingreso per cápita en la Isla es considerablemente menor que el del continente, éste se encuentra muy por encima del ingreso per cápita en otros países de la región, entre ellos República Dominicana, México, Venezuela y Panamá.

índice de participación en la fuerza laboral de la Isla indica un grado sorprendente alto de recursos subutilizados. En 2011, el índice fue sólo 41%, más de 20 puntos porcentuales por debajo del índice de los Estados Unidos continentales.⁸ Muy pocos países tienen menos de la mitad de su población en edad laboral participando en la fuerza laboral (**Figura 5**). El índice de participación en la fuerza laboral de la Isla es particularmente bajo para los trabajadores jóvenes y sin educación.

El alto índice de desempleo y la tasa baja de participación en la fuerza laboral son las evidencias más claras de la falta de competitividad y progreso económico en Puerto Rico. El pobre desempeño del mercado laboral es, en parte, el resultado de una disminución en el crecimiento y al mismo tiempo un factor importante que contribuye a los problemas económicos de la Isla. El no utilizar una gran parte de la fuerza laboral ha sido una característica de la Isla durante un tiempo. La falta de progreso significativo en mejorar el mercado laboral sugiere que existen impedimentos estructurales fundamentales en la economía que no permiten que Puerto Rico desarrolle todo su potencial.

Las finanzas públicas de la Isla también son débiles. Los déficits en las cuentas fiscales del ELA (el gobierno central) se empezaron a expandir a finales de 1990, y entre 1999 y 2004 los gastos del gobierno central crecieron más rápidamente que los recaudos.⁹ Estos déficits persistentes incrementaron la deuda pública de la Isla y llevaron a poner en tela de juicio la sostenibilidad de su política fiscal. Mientras que el crecimiento de la deuda se moderó un poco a mediados de la década de 2000, los bonos del gobierno de Puerto Rico se ubicaron apenas por encima de la clasificación de grado de no inversión a finales de 2005. Desde entonces, se han realizado un número de esfuerzos por reestructurar la operación fiscal de la Isla. Una respuesta temprana fue el recorte importante de empleo del gobierno que empezó en 2007.¹⁰ En 2009 entró en vigor un plan de estabilización fiscal que redujo los gastos del gobierno e incrementó los recaudos.¹¹ Las finanzas de la Isla claramente han mejorado, pero los déficits no han sido completamente eliminados, la deuda pública se mantiene alta y la financiación del fondo de pensiones de empleados públicos es bajo. Los esfuerzos coordinados que se emprenden ahora para refrenar la acumulación de la deuda podrían asentar firmemente los recursos financieros de la Isla, pero un progreso importante en estas áreas requerirá poner en marcha una recuperación económica sólida.

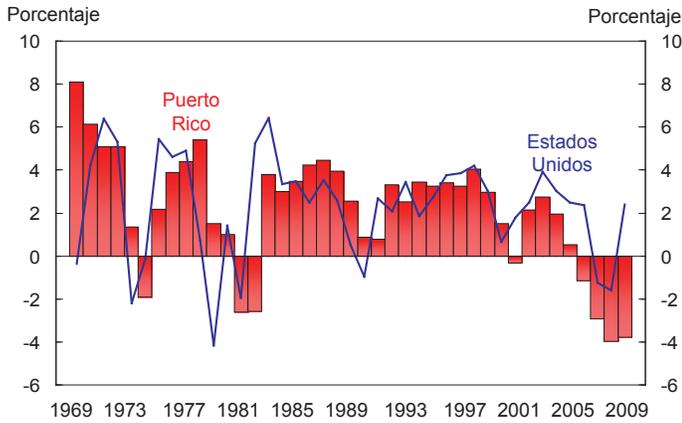
⁸ Este índice de participación es bajo incluso cuando se controlan las características demográficas de la fuerza laboral—edad, género y nivel de educación— y la gran brecha con los Estados Unidos continentales ha persistido durante décadas.

⁹ Vea Alm (2006) para una discusión de las políticas fiscales de Puerto Rico.

¹⁰ Entre 2007 y 2009, los empleos del gobierno se redujeron en casi 10% o cerca de 40,000 trabajadores.

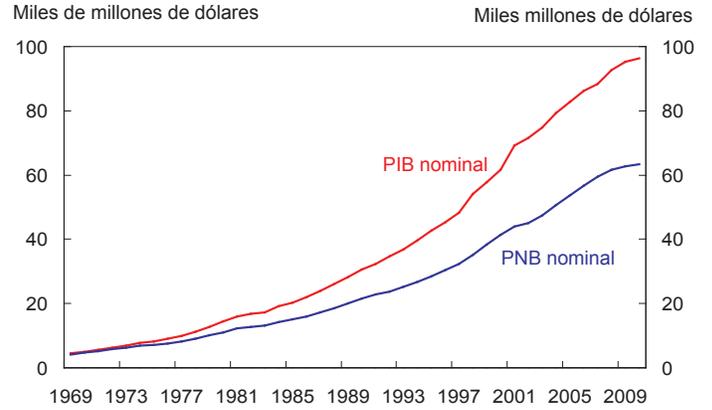
¹¹ Vea el análisis de los planes de reestructuración fiscal para Puerto Rico del Banco Gubernamental de Fomento de Puerto Rico (2011), disponible en: http://www.gdb-pur.com/investors_resources/publications-reports/commonwealthfidr/commonwealthreport.pdf.

Figura 1. Crecimiento de PNB real: Puerto Rico y los Estados Unidos



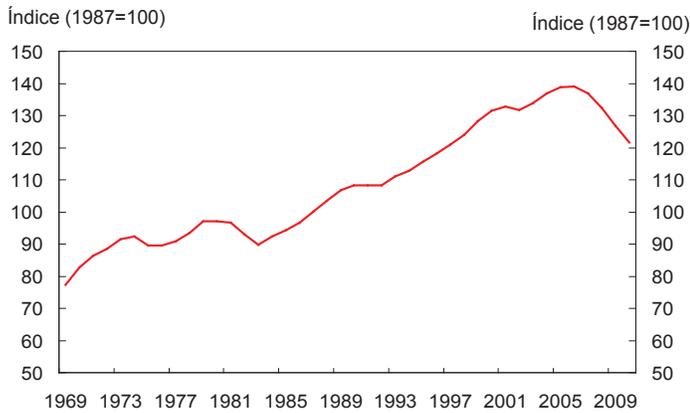
Fuentes: Junta de Planificación de Puerto Rico; Oficina de Análisis Económico de los Estados Unidos.

Figura 2. PIB y PNB: Puerto Rico



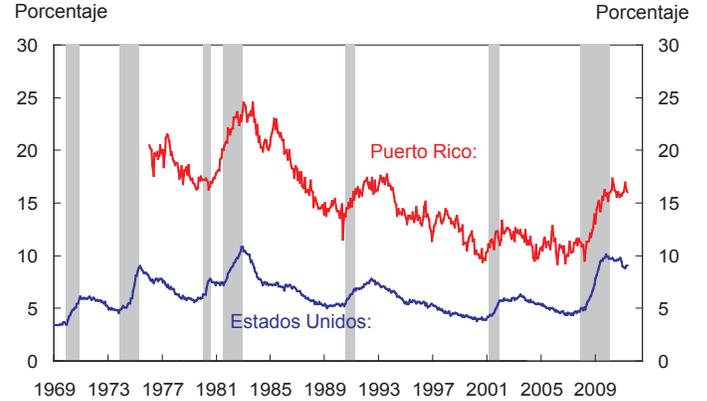
Fuentes: Junta de Planificación de Puerto Rico; Oficina de Análisis Económico de los Estados Unidos.

Figura 3. PNB real per cápita: Puerto Rico



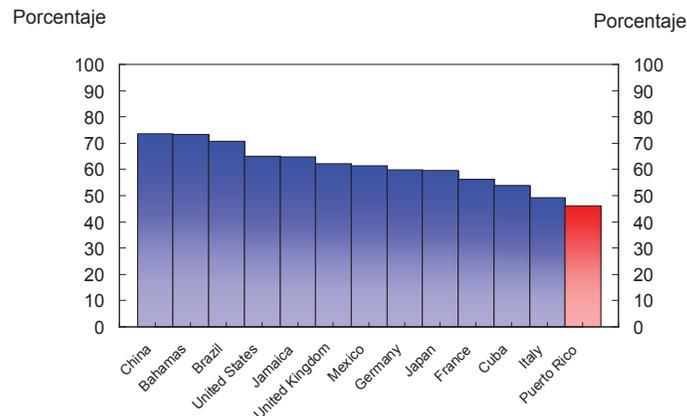
Fuente: Junta de Planificación de Puerto Rico.

Figura 4. Índice de desempleo: Puerto Rico y los Estados Unidos



Fuente: Oficina de Estadísticas del Trabajo de los Estados Unidos.
 Notas: Los datos están ajustados por temporadas. El área sombreada indica periodos de recesión designados por la Oficina Nacional de Investigación Económica (Estados Unidos). Los datos de desempleo para Puerto Rico no están disponibles antes de 1976.

Figura 5. Índices globales de participación en la fuerza laboral: 2009



Fuente: International Labour Organization, 2009. Notas: El índice de participación en la fuerza laboral se define como la proporción de la población de un país, de más de 15 años de edad, que está trabajando o está activamente buscando empleo.

III. DESAFÍOS PARA LA COMPETITIVIDAD DE PUERTO RICO

La falta de progreso en Puerto Rico junto con su desempeño económico, especialmente débil en los últimos años, subraya la importancia de identificar y tratar los obstáculos a una utilización más completa de los recursos de la Isla. La Isla tiene considerables fortalezas y potencial económico que las autoridades pueden aprovechar para mejorar el desempeño económico. Para propósitos de este informe, nos enfocamos en cinco desafíos clave que enfrentan las autoridades de la Isla: aumentar las oportunidades en el mercado laboral, desarrollar el capital humano, reducir los costos de la actividad comercial, movilizar el financiamiento para el desarrollo y crecimiento de los negocios y reducir la dependencia de una industria en contracción. Aunque estos desafíos están interrelacionados, nos enfocamos en cada uno como un impedimento por separado y resaltamos sus causas y consecuencias.

1. Aumentar las oportunidades en el mercado laboral

El índice de desempleo en Puerto Rico es muy alto y está muy por encima del índice de los Estados Unidos continentales, lo que sugiere que una fracción importante de la fuerza laboral de la Isla es subutilizada. El desempleo se manifiesta particularmente entre los jóvenes y las personas con un nivel de educación bajo (**Figura 6**). Para aquellos que tienen de dieciséis a veinticuatro años, el índice de desempleo es del 39%, 19 puntos porcentuales por encima del índice de los Estados Unidos. Para aquellos sin un diploma de secundaria, el índice es cerca del 31%, muy por encima del índice de 16.5% en el continente. El índice de desempleo promedio disminuye con el nivel de educación obtenida; sin embargo, el 8% del índice de desempleo para aquellos con un grado universitario excede al índice de los Estados Unidos del 5%.

No sólo el índice de desempleo permanece alto, sino que también la participación en la fuerza laboral es sorprendentemente baja. Las medidas de la participación en la fuerza laboral son particularmente llamativas para trabajadores jóvenes y sin educación, con un índice de aproximadamente 35% para aquellos entre dieciséis y veinticuatro años y cerca del 40% para aquellos con menos de un diploma de secundaria (**Figura 7**). Para los trabajadores con niveles de educación menor, la brecha de los índices de participación en la fuerza laboral entre Puerto Rico y los Estados Unidos continentales es grande; sin embargo, inclusive entre aquellos con un grado universitario, la brecha sigue siendo significativa.

Aunque las razones para el desempleo alto y persistente tanto en el total de grupos como a través de varios grupos de educación en Puerto Rico no se han comprendido por completo, nos enfocamos en tres factores que probablemente subyacen esta tendencia. Primero, el salario mínimo de Puerto Rico puede contribuir a la falta de empleos para trabajadores menos diestros.¹² La mayoría de los economistas están de acuerdo en que un salario mínimo obligatorio reduce el empleo en comparación con los niveles que podrían existir en ausencia de dichas limitaciones. En Puerto Rico, el salario federal mínimo de los Estados Unidos aplica aún cuando el nivel de los Estados Unidos es bastante alto con relación a los salarios que un trabajador promedio podría esperar ganar en la Isla. Para poner el nivel del salario mínimo en perspectiva, el salario anual de un trabajador a tiempo completo con un salario mínimo es cerca de \$15,000—aproximadamente equivalente al ingreso per cápita de Puerto Rico en 2010 y similar al ingreso total de cerca de \$19,000 del ingreso promedio familiar. En general, los trabajadores en Puerto Rico tienden a ganar cerca de la mitad de lo que ganan los trabajadores en el continente y el ingreso

¹² Vea Castillo-Freeman y Freeman (1992), Kreuger (1995), Davis y Rivera-Batiz (2006) y Enchautegui y Freeman (2006).

promedio familiar es 60% menos. Dada esta disparidad, el nivel del salario mínimo está en una escala diferente en Puerto Rico en relación con los Estados Unidos continentales. Además, el salario mínimo es alto con relación a la productividad promedio de un trabajador. De acuerdo con un estudio del Banco Mundial de 2012, Puerto Rico tuvo la clasificación 160 de 186 países cuando fue evaluado con respecto a la razón de salario mínimo a valor agregado por trabajador. La razón de Puerto Rico fue casi el doble de la razón de las Bahamas y Jamaica, cerca de tres veces la de los Estados Unidos continentales y aproximadamente 6 veces la de México.¹³

Cuando el salario mínimo en Puerto Rico se igualó al nivel de los Estados Unidos en 1983, el 44% de la fuerza laboral en Puerto Rico recibía el mínimo o una cantidad cercana a éste como pago.¹⁴ En 2010, aproximadamente un tercio de los trabajadores en Puerto Rico ganaba el salario mínimo comparado con sólo el 16% en el continente. De este modo, el salario mínimo afecta a una gran proporción de los trabajadores en Puerto Rico y puede ser un factor importante del desempleo, especialmente para los jóvenes y aquellos con un nivel de educación menor.

Las consecuencias negativas del alto salario mínimo de Puerto Rico pueden ser particularmente costosas para los jóvenes trabajadores. En la medida en que los jóvenes trabajadores no sean competitivos, tendrán que dejar pasar la oportunidad de obtener una capacitación en el trabajo al inicio de su vida laboral. Esta falta de desarrollo de destrezas puede tener un impacto considerable en los ingresos de toda la vida. Además, los incentivos para que los jóvenes se queden en la escuela pueden disminuir debido a la falta de buenos prospectos de trabajo cuando completan su educación e intentan encontrar un trabajo.

Segundo, la investigación señala un desajuste entre los tipos de trabajos que existen en Puerto Rico y el nivel de capital humano de su población.¹⁵ La estructura actual de la industria en Puerto Rico es relativamente intensa en su uso de trabajadores altamente educados comparado con el nivel del capital humano promedio de su población. En parte, esto se atribuye al cambio de la estructura industrial de la Isla hacia fábricas de relativamente alta tecnología como un resultado de los incentivos contributivos locales y los incentivos disponibles a las subsidiarias en Puerto Rico de empresas de los Estados Unidos bajo la Sección 936 del Código de Rentas Internas.¹⁶ Este cambio en la composición de la industria creó un déficit en la demanda de trabajadores poco diestros y puede explicar en parte el alto desempleo entre los jóvenes y aquellos con un nivel de educación menor.

Tercero, parece que la poca creación de empleos en Puerto Rico, particularmente en el sector privado, ha contribuido al alto índice de desempleo persistente. Muchos atribuyen esta creación lenta de puestos de trabajo en el sector privado a un entorno que es hostil al desarrollo comercial. En particular, como explicamos con más detalle a continuación, los negocios enfrentan procesos agobiantes de permisos y registro de la propiedad así como dificultades en hacer cumplir los contratos.¹⁷ Este ambiente ha hecho que sea difícil que los negocios se expandan y creen empleos.

¿Por qué es tan bajo el índice de participación en la fuerza laboral de Puerto Rico? Nuevamente, las explicaciones de esta tendencia no se comprenden del todo, pero las últimas investigaciones se enfocan en tres posibilidades clave. Primero, un alto índice de desempleo y un ritmo lento de

¹³ Banco Mundial (2012)

¹⁴ Castillo-Freeman y Freeman (1992).

¹⁵ Davis y Rivera-Batiz (2006).

¹⁶ Estos incentivos contributivos 936 serán discutidos más detalladamente en la siguiente sección.

¹⁷ Banco Mundial (2011)

crecimiento económico a largo plazo frustran las posibilidades de empleo de los trabajadores potenciales. Por consiguiente, los trabajadores desanimados pueden abandonar la fuerza laboral si no pueden encontrar trabajo o si creen que no hay empleos disponibles. Por ejemplo, un índice de desempleo de casi el 40% para personas entre dieciséis y veinticuatro años puede disminuir los esfuerzos de búsqueda de trabajo entre los jóvenes.

Segundo, el sistema relativamente grande de pagos de transferencia de la Isla probablemente tenga efectos que desalienten el trabajo. Los pagos de transferencia constituyen una proporción importante de los ingresos de los residentes; en Puerto Rico, tales pagos son aproximadamente el 40% del ingreso personal, más del doble de la proporción para los Estados Unidos continentales.¹⁸

Dos programas justifican una atención particular porque afectan un segmento grande de la población de la Isla. Más de 1 millón de residentes—una cuarta parte de la población de la Isla—recibe beneficios a través del Programa de Asistencia Nutricional (PAN), la versión de Puerto Rico del programa de ayuda nutricional suplementaria de los Estados Unidos (SNAP, por sus siglas en inglés, comúnmente conocido como cupones para alimentos). Además de afectar a un gran número de residentes, este programa brinda un alto nivel de beneficios con relación a lo que uno podría esperar ganar en el mercado laboral de Puerto Rico. Por ejemplo, en 2003 el promedio mensual de beneficios del PAN per cápita era \$103, más alto que el beneficio de \$84 de los Estados Unidos (mediante SNAP), a pesar de que los salarios tienden a ser la mitad de los salarios en el continente.

El segundo programa de pago de transferencias que afecta a una proporción importante de la población con edad para trabajar es el Seguro por Incapacidad del Seguro Social (SSDI, por sus siglas en inglés). Cerca del 11.4% de la población con edad para trabajar recibe pagos por incapacidad comparado con el 7.4% para los Estados Unidos continentales. Esta diferencia sugiere que los índices de incapacidad en Puerto Rico son altos y pueden reducir la participación en la fuerza laboral, bien sea porque los individuos no son capaces de trabajar o de encontrar un trabajo que se acomode a su discapacidad o porque la oportunidad de recibir beneficios por incapacidad desanima a los trabajadores potenciales.

Cuando se combinan con otras fuentes de beneficios disponibles a los trabajadores con bajos ingresos—Ayuda Temporal para Familias Necesitadas (TANF, por sus siglas en inglés), seguro de salud del gobierno y subsidios de vivienda—el PAN y el SSDI proveen a una proporción considerable de los residentes una cantidad considerable de fondos en comparación con el ingreso promedio. Es significativo que estos pagos de transferencias se reducen según uno gane más, y de este modo pueden resultar en un impuesto implícito particularmente alto sobre los ingresos. Por ejemplo, las investigaciones indican que la tasa contributiva efectiva sobre las ganancias de una madre soltera que decide trabajar puede acercarse al 100% o más cuando se considera el ingreso proveniente de los pagos de transferencia.¹⁹ Parte de este impuesto implícito ha sido compensado cuando Puerto Rico adoptó en 2006 el crédito contributivo del trabajador, el cual les da a los trabajadores elegibles un crédito por el ingreso devengado en el trabajo para compensar por la reducción de sus beneficios. Sin embargo, el monto máximo del crédito actualmente es sólo de \$350 al año—una suma relativamente modesta, aun tomando en cuenta que el ingreso promedio en Puerto Rico es más bajo. La suma es mucho menor, inclusive en términos relativos, de lo que se ofrece en los Estados Unidos con el crédito contributivo por ingreso devengado (EITC, por sus siglas en inglés).²⁰

¹⁸ Vea el Anexo estadístico del informe económico para la Asamblea legislativa y el gobernador, disponible en <http://www.gdb-pur.com/economy/statistical-appendix.html>.

¹⁹ Burtless y Sotomayor (2006).

²⁰ Centro para la Nueva Economía, análisis no publicado.

La tercera explicación de la baja participación en la fuerza laboral es que la economía subterránea emplea a un segmento grande de la población. En efecto, los cálculos de su tamaño son tan altos como el 23% de PIB.²¹ No obstante, los últimos cálculos sugieren que la economía subterránea puede explicar sólo cerca del 3% del bajo índice de participación en la fuerza laboral.²²

2. *Desarrollar el capital humano*

No hay recurso más importante para una economía que el conocimiento y las habilidades—o capital humano—de su pueblo. Es bien sabido que el capital humano incrementa la productividad. Además, la concentración geográfica del capital humano facilita el “desborde de conocimientos”—la transferencia de conocimientos y habilidades de un individuo a otro. En efecto, la investigación ha mostrado una y otra vez que las regiones con niveles más altos de capital humano tienden a ser más innovadoras, y que los trabajadores en esas regiones tienden a ser más productivos y ganan salarios más altos.²³

En Puerto Rico, uno de los acontecimientos más significativos que ha contribuido a aumentar el capital humano durante las pasadas décadas ha sido el incremento rápido en el nivel de educación obtenida, particularmente a nivel de estudios superiores.²⁴ En efecto, en comparación con once estados de los Estados Unidos, Puerto Rico ahora tiene un índice más alto de logro en estudios superiores. En promedio, las personas con edad para trabajar en Puerto Rico tienen 12.5 años de educación o el equivalente a un diploma de secundaria (**Figura 8**). Esto representa un incremento súbito en la educación obtenida durante las últimas décadas, y la Isla ahora está relativamente cerca del nivel de educación alcanzado en el continente. Sin embargo, al mismo tiempo, la proporción de la población en edad para trabajar que no ha alcanzado un diploma de secundaria es mucho más grande en Puerto Rico que en los Estados Unidos continentales—21% comparado con el 11%. Además, este grupo tiene menos años de educación que el de los Estados Unidos, con un promedio de 6.9 años en comparación con los 7.7 del continente. De este modo, mientras que, en general, la fuerza trabajadora de la Isla está entre las más educadas del mundo, existe un mercado dual: es decir, existe un grupo de personas altamente educadas por un lado y un segmento inusualmente grande de trabajadores relativamente poco diestros por otro lado.

Las implicaciones de este cuadro se manifiestan en la correlación positiva fuerte entre los años promedio de educación en la población adulta con edad para trabajar de un estado y su ingreso per cápita (Figura 9). Es decir, los lugares con mayor capital humano tienden a ganar ingresos más altos. Por ejemplo, en West Virginia, la población con edad para trabajar tiene 12.9 años de educación y su ingreso per cápita es cerca de \$32,000. Mientras que en Massachusetts, donde el promedio de la población con edad para trabajar es 14.1 años de educación, el PIB per cápita es más de \$51,000. En términos más generales, pequeñas diferencias en el nivel de educación promedio corresponden a diferencias considerables en los ingresos per cápita.

En resumen, estos datos sugieren dos cosas: Primero, que el capital humano de Puerto Rico está subutilizado, según lo ilustra la ubicación de la Isla debajo de la línea de tendencia; y segundo, que a pesar de su progreso, cuando se compara con los estados de los Estados Unidos, Puerto Rico tiene todavía un nivel de educación obtenida relativamente bajo y un nivel de ingresos correspondiente bajo.

²¹ Enchautegui y Freeman (2006).

²² Enchautegui y Freeman (2006).

²³ Veá Glaeser, Scheinkman y Shleifer (1995); Moretti (2004); Carlino, Chatterjee y Hunt (2007); y Abel y Gabe (2011).

²⁴ Ladd y Rivera-Batiz (2006).

Además, aunque Puerto Rico ha hecho grandes progresos al incrementar el nivel de educación obtenida de su población durante las últimas décadas, hay una preocupación creciente en que la calidad de su sistema de educación se ha deteriorado en los últimos años, particularmente en los niveles primarios y secundarios. Aunque esta preocupación parece ser aceptada en forma general, la evidencia sistemática que documenta esta tendencia continúa siendo limitada. La mayor parte de la investigación disponible se enfoca en las calificaciones logradas por los estudiantes, las cuales son difíciles de comparar en el tiempo o entre lugares debido a las diferencias en los estándares de competencias y la composición subyacente de los que toman las pruebas. Dicho esto, una investigación que se enfoca en los primeros años de la década del 2000 indica que menos de la mitad de los estudiantes de las escuelas públicas de Puerto Rico era competente en materias medulares tales como matemática, español e inglés.²⁵ Además, a medida que los estudiantes progresan en la escuela en Puerto Rico, su competencia en estas materias medulares parece disminuir más que aumentar. Estos patrones concuerdan con la evidencia de los exámenes de admisión a estudios superiores en Puerto Rico, la cual está disponible para un periodo de tiempo más largo. Desde mediados de la década de 1990 a principios de la década del 2000, las calificaciones promedio de las pruebas en todas las materias o no mejoraron, o empeoraron, y el descenso más grande ocurrió en matemáticas. De este modo, la evidencia que existe sobre el desempeño estudiantil en Puerto Rico causa cierta preocupación sobre qué tan bien está cumpliendo el sistema de educación de la Isla con las necesidades de sus residentes.

Si bien la educación obtenida es una dimensión importante de la acumulación de capital humano, los individuos pueden adquirir conocimientos y destrezas de muchas otras formas. Como se dijo anteriormente, un canal particularmente importante es a través de la experiencia en la fuerza trabajadora. Por lo tanto, el alto desempleo y la participación excepcionalmente baja en fuerza laboral en Puerto Rico crean problemas adicionales al mercado laboral porque impiden el desarrollo de la reserva de capital humano en la Isla, particularmente entre aquellos con un nivel limitado de educación obtenida. La importancia de este problema la confirma la investigación que indica que los residentes de Puerto Rico han acumulado experiencia laboral a un nivel de sólo el 55-65% del índice de los Estado Unido.²⁶ Más aún, cuando los trabajadores están desempleados durante largos periodo de tiempo o abandonan la fuerza laboral totalmente, las habilidades que han adquirido pueden desgastarse o volverse obsoletas, haciendo difícil que esos individuos vuelvan a trabajar.

3. Reducir los costos de la actividad comercial

La calidad del entorno comercial microeconómico es un factor clave que sustenta la competitividad de las empresas y la economía en las que operan.²⁷ Un número creciente de investigaciones ha mostrado que la calidad de las instituciones y, en términos más amplios, la facilidad para desarrollar actividades comerciales son determinantes críticos para la creación de empresas y el crecimiento económico.²⁸ Los aspectos del marco institucional de Puerto Rico—tales como su infraestructura crediticia y las protecciones proporcionadas a los inversionistas—colocan a la Isla aproximadamente en línea con los Estados Unidos y más favorablemente que muchos de sus competidores regionales. Sin embargo, los altos costos de realizar actividades comerciales—incluyendo el tiempo y costo requeridos para cumplir con ciertas reglamentaciones comerciales, el costo elevado de un insumo clave para los negocios (la electricidad) y una infraestructura de transporte subdesarrollada y costosa—están bien documentados e impiden un entorno comercial más dinámico.

²⁵ Vea Ladd y Rivera-Batiz (2006).

²⁶ Davis y Rivera-Batiz (2006).

²⁷ Porter (1990, 2004).

²⁸ Banco Mundial (2003); Rodrik, Subramanian y Trebbi (2004); Helpman (2004); Banco Mundial (2005); Klapper, Lewin y Delgado (2009).

a. Simplificar la reglamentación aplicable a las empresas

Los líderes del comercio en Puerto Rico frecuentemente citan la burocracia excesiva y el papeleo como impedimentos clave al establecimiento y la creación de nuevos negocios así como a la expansión de los ya existentes. Las evaluaciones conducidas por el Banco Mundial y el Foro Económico Mundial subrayan algunas de las fortalezas clave del entorno comercial de Puerto Rico—centrándose primordialmente en el marco legal y la sofisticación de las empresas que operan en la Isla. Pero, en armonía con la información anecdótica reunida de los líderes locales del comercio, las evaluaciones también sugieren que ciertos procesos regulatorios son onerosos y consumen mucho tiempo, y podrían mejorarse.

El estudio anual “Doing Business” del Banco Mundial evalúa el entorno comercial de 183 economías, mostrando cuán fácil o difícil es para un empresario local el abrir y hacer funcionar una pequeña o mediana empresa cuando cumple con todas las normas pertinente.²⁹ Puerto Rico se encuentra en el puesto 43 de 183 economías, colocándolo delante de virtualmente todos sus pares regionales pero considerablemente lejos de Estados Unidos (puesto 4). A través de los indicadores evaluados, varios aspectos del entorno comercial de Puerto Rico lo posicionan más favorablemente que sus pares de Latinoamérica (y aproximadamente en línea con los Estados Unidos): el tiempo, los procedimientos y los costos relacionados con iniciar y cerrar un negocio; las protecciones a los inversionistas y el marco para obtener el crédito. Sin embargo, los procesos para obtener los permisos de construcción y registrar la propiedad en Puerto Rico toman considerablemente más tiempo y son más costosos que en los Estados Unidos y muchos países de Latinoamérica. Por ejemplo, toma casi 200 días obtener un permiso de construcción y registrar la propiedad en Puerto Rico, en comparación con los 12 a 26 días en los Estados Unidos. Este proceso oneroso de obtención de permisos se exagera por la ausencia de un plan de uso de terreno integral en varias partes de la Isla—un factor no citado en el estudio del Banco Mundial pero resaltado por varios líderes comerciales locales. Los procesos de comercio a través de las fronteras también parecen ser más complejos en Puerto Rico que en los Estados Unidos (debido al número de documentos y tiempo requerido para importar/exportar). Mientras que a Puerto Rico le va relativamente bien en términos de la fuerza de los derechos legales de prestatarios y prestamistas, el tiempo y costo involucrados en hacer cumplir los contratos son aproximadamente el doble que en los Estados Unidos (y más en línea con los de los pares latinoamericanos de Puerto Rico).

El índice de competitividad global del Foro Económico Mundial evalúa los países a través de una gama de factores que se piensa que sustentan la competitividad nacional, la cual se define a su vez como el “conjunto de instituciones, políticas y factores que determinan el nivel de productividad de un país”. El índice es más amplio en su alcance que el “Doing Business” del Banco Mundial; está basado en clasificaciones de 111 indicadores a través de 12 pilares clave y se apoya en la combinación de datos de encuesta y estadísticas de tercero.³⁰ Puerto Rico está en la posición 35 de 142 economías en total. A través de todos los indicadores, Puerto Rico se encuentra en el puesto más alto—y muy por encima del promedio de la muestra—con relación a la innovación y sofisticación (protección de la propiedad intelectual, sofisticación del proceso de producción y la disponibilidad de científicos e ingenieros, entre otros). En contraste, y generalmente en congruencia con la evaluación del Banco Mundial, Puerto Rico

²⁹ El informe “Doing Business” evalúa 10 grupos de indicadores en 183 países. El informe brinda medidas cuantitativas de normas para empezar un negocio, hacerse cargo de los permisos de construcción, obtener electricidad, registrar la propiedad, obtener crédito, proteger a los inversionistas, pagar impuestos, comerciar a través de las fronteras, hacer cumplir los contratos y resolver la insolvencia (según apliquen para pequeñas y medianas empresas nacionales).

³⁰ El índice de competitividad global evalúa 142 países a través de 12 pilares agrupados en 3 categorías: Requerimientos básicos (instituciones, infraestructura, entorno macroeconómico y salud y educación primaria); Potenciadores de la eficiencia (educación superior y capacitación, eficiencia del mercado de bienes, eficiencia del mercado laboral, desarrollo del mercado financiero, preparación tecnológica y tamaño del mercado); y factores de innovación y sofisticación (sofisticación e innovación comercial). El Foro Económico Mundial en cambio categoriza las economías por etapas de desarrollo, ponderando los factores en el índice de acuerdo con la etapa de desarrollo de la economía: Etapa 1 (impulsado por los factores), etapa 2 (impulsado por la eficiencia) y etapa 3 (impulsado por la innovación). El foro clasifica a Puerto Rico como un país en transición entre la Etapa 2 y Etapa 3.

se encuentra en el puesto más bajo y está más lejos del promedio de la muestra en los indicadores del peso de la reglamentación gubernamental. Otros indicadores relacionados con el entorno normativo y el costo de realizar actividades comerciales en los que Puerto Rico registra puntuaciones particularmente bajas o está por debajo del promedio incluyen los costos comerciales del crimen y la violencia, la transparencia de la formulación de política pública por parte del gobierno, prácticas de contratación y despido, y favoritismo en las decisiones de los funcionarios del gobierno. El “Executive Opinion Survey” del Foro Económico Mundial muestra que la “ineficiencia de la burocracia del gobierno”, las “normas laborales restrictivas” y el “acceso al financiamiento” son considerados por los encuestados como impedimentos notables a la realización de actividades comerciales en Puerto Rico.

b. Disminuir las tarifas de electricidad

El costo de la electricidad—un insumo clave para los negocios en todos los sectores económicos—es significativamente más alto en Puerto Rico que en virtualmente todas las áreas de los Estados Unidos continentales. Las altas tarifas de electricidad cobradas por la Autoridad de Energía Eléctrica de Puerto Rico (PREPA, por sus siglas en inglés), un monopolio de propiedad del gobierno, han perjudicado la competitividad de los manufactureros en Puerto Rico y han reducido el ingreso que los residentes pueden gastar en bienes y servicios producidos a nivel nacional. Según datos del Banco Gubernamental de Fomento para Puerto Rico, la tarifa minorista promedio fue de 27 centavos por kw/h para el año que terminó en junio de 2011.³¹ El promedio de los Estados Unidos fue 10 centavos por kw/h y en Nueva York el promedio fue de 16 centavos por kw/h.

Las tarifas de electricidad son sustancialmente más altas que en los Estados Unidos continentales en gran parte porque el 70% de lo generado es de petróleo. En comparación, sólo el 1% de la generación de los Estados Unidos depende del petróleo. La desventaja del costo de depender del petróleo es sustancial. Específicamente, el costo por unidad de energía proveniente del petróleo fue aproximadamente dos veces el precio del gas natural en el Reino Unido en julio de 2011 y cuatro veces el precio en los Estados Unidos. Otros factores tras las altas tarifas de electricidad incluyen los crecientes pagos de interés y principal sobre la gran deuda de PREPA y el robo de electricidad a gran escala.³²

c. Mejorar la infraestructura del transporte

Dos aspectos clave de la infraestructura de transporte se mencionan con frecuencia como contribuyentes a los elevados costos comerciales y como obstáculo a la actividad comercial en la Isla. Una de ellos es la Ley Jones, que afecta la actividad comercial exterior e interior de Puerto Rico, y el otro es una infraestructura local de transporte subdesarrollada e inadecuada.

La Ley de Marina Mercante de 1920, conocida como la Ley Jones, requiere que todas las mercancías o pasajeros transportados por agua entre los puertos de los Estados Unidos (incluido Puerto Rico) utilicen buques bajo insignia de los Estados Unidos, construidos principalmente en los Estados Unidos, propiedad de ciudadanos estadounidenses, y tripulado por ciudadanos estadounidenses y residentes permanente.³³ Mientras que la Ley Jones se cita a menudo como un factor que eleva los costos

³¹ Vea la presentación del Banco Gubernamental de Fomento, “Natural Gas Diversification Strategy for Puerto Rico” disponible en <http://www.gdb-pur.com/documents/GNRoundtable-v2FINAL.pdf>.

³² Los datos de la agencia pueden encontrarse en un prospecto reciente para bonos pagaderos con los ingresos de PREPA (Mayo 2012), disponible en <http://www.aeepr.com/INVESTORS/Financiar%20Information/Oficial%20Statement/PREPA%20Revenue%20Bonds%20Series%20BBB.pdf>. Una evaluación crítica de PREPA puede encontrarse en el documento de investigación publicado por el Centro para la Nueva Economía, “Darkness Visible: A Financial Analysis fo the Puerto Rico Electric Power Authority” disponible en http://aceer.uprm.edu/pdfs/darkness_visible_June_2010.pdf.

³³ El propósito de esta legislación era asegurar que los Estados Unidos pudiera mantener una flota de marina mercante viable de la que se pudiera depender en momentos de emergencia o guerra y para proteger la industria naval. La ley también asegura que los trabajadores en viajes intranacionales estén sujetos a ciertas protecciones legales comparables a las de otros trabajadores de los Estados Unidos. La Ley Jones tiene una relevancia particular para lugares como Puerto Rico (así como Hawaii) que son altamente dependientes del transporte marítimo de sus bienes hacia y desde los Estados Unidos continentales.

comerciales, no hay un estudio integral y objetivo que evalúe sus posibles efectos sobre los costos de transportación marítima de Puerto Rico o sobre la economía de la Isla en su conjunto.³⁴ Expertos de la Isla tienen opiniones distintas sobre la magnitud del efecto de la ley, pero la mayoría coincide en que el efecto neto es negativo—en gran parte debido a que la ley aumenta el costo de las mercancías importadas para los residentes de la Isla, pero también porque hace que las exportaciones sean menos competitivas y disminuye la viabilidad de la Isla como uno de los principales puertos de trasbordo regionales.³⁵ Sin embargo, algunos en la industria marítima argumentan que el efecto neto es mínimo—que las restricciones efectivamente ayudan a establecer incentivos para un servicio más confiable y crean empleos para los trabajadores estadounidenses, de los cuales muchos son puertorriqueños, contrarrestando en gran medida los efectos adversos de los costos más altos.³⁶

Los datos disponibles muestran que el transporte marítimo es más costoso para Puerto Rico que para sus pares regionales y que la actividad en los puertos de Puerto Rico ha estado a la zaga de la de otros puertos regionales en los últimos años. Aunque no se ha establecido la causalidad de la Ley Jones, es lógico pensar que la ley es un factor importante en la medida en que reduce la competencia (los envíos entre la Isla y el continente están a cargo de sólo cuatro compañías). Cuesta aproximadamente \$3,063 transportar un contenedor de veinte pies de bienes domésticos y comerciales desde la Costa Este de los Estados Unidos hasta Puerto Rico; el mismo envío cuesta \$1,504 hasta el vecino Santo Domingo (República Dominicana) y \$1,687 a Kingston (Jamaica)—destinos que no están sujetos a las restricciones de la Ley Jones.³⁷ En términos más generales, cabe señalar que los costos de transporte marítimo entre el ELA y los Estados Unidos continentales son mucho más estables que las tasas controladas por los mercados internacionales. Por lo tanto, el costo incremental varía con el tiempo y es más marcado cuando hay un exceso de capacidad de navíos a nivel mundial o cuando el precio del petróleo baja. Por otra parte, en la última década, el puerto de Kingston en Jamaica ha superado al puerto de San Juan en relación al volumen total de contenedores, a pesar del hecho de que la población de Puerto Rico es aproximadamente un tercio más grande y el tamaño de su economía es más de tres veces la de Jamaica. Las tendencias son marcadas: Entre el año 2000 y el 2010, el volumen de contenedores de veinte pies más que se duplicó en Jamaica, mientras que descendió más de un 20% en Puerto Rico.³⁸

En espera del resultado de más estudios—incluyendo el estudio anunciado recientemente de la Ley Jones por la Oficina de Auditoría General de los Estados Unidos. (GAO, por sus siglas en inglés)—parece que, en la medida en que inhibe el libre comercio, la Ley Jones sí tiene un efecto negativo en la economía de Puerto Rico, aunque la magnitud del efecto es incierta. Algunos han abogado por la búsqueda de una exención, argumentando como precedente que las vecinas Islas Vírgenes Estadounidenses han estado exentas de las restricciones de la Ley Jones desde 1922.

Otro de los retos principales del transporte, con importantes consecuencias para el sector manufacturero, se refiere a la infraestructura de transporte de la Isla. Si bien la extensa red de carreteras y autopistas de Puerto Rico se compara favorablemente con la de sus pares en la región, la calidad de las carreteras

³⁴ El GAO llevó a cabo un estudio integral en 1988 que estimó el impacto de la Ley Jones en Alaska, en un costo a \$36.6 millones por año en aquél momento; vea <http://www.gao.gov/products/RCED-88-107>. Por otro flado, un estudio de 1999 llevado a cabo por la Comisión de Comercio Internacional estimó que el cambio neto en el bienestar económico de la eliminación de la Ley Jones podría ascender a \$656 millones para los Estados Unidos en general (sólo la eliminación del requerimiento de la construcción naval en Estados Unidos podría llevar a un incremento estimado de \$261 millones).

³⁵ El enfoque en las importaciones debido a los viajes por barco con dirección al norte desde Puerto Rico a los Estados Unidos típicamente tiene una capacidad adicional (ya que las importaciones exceden las exportaciones) y los costos son más bajos. Sin embargo, el costo de exportación de bienes puede también ser más alto de lo que, de otro modo, debería ser el caso.

³⁶ Vea <http://www.jonesactquestions.com/professional-mariner/288-jones-act-good-for-puerto-rico.html>.

³⁷ Vea http://puerto-rico.shipping-international.com/rates/san_juan/ y <http://dominican-republic.shipping-international.com/rates/santo-domingo/> para un ejemplo de costos de transportación en tiempo real.

³⁸ Vea <http://data.worldbank.org/indicator/IS.SHP.GOOD.TU>.

y el grado de congestión de tráfico se consideran inferiores a sus equivalentes de los Estados Unidos continentales. Además, la única ferrovía de carga es una línea corta en el Puerto de Ponce. La falta de transporte ferroviario de mercancías ha limitado la competencia para el transporte de mercancías a través de la Isla. Por consiguiente, Puerto Rico depende en gran medida de la industria del transporte por carretera para la circulación de mercancías, y los costos de transporte por carretera—según sugiere la evidencia anecdótica—son altos. El proyecto para convertir el Puerto de Ponce en un megapuerto de aguas profundas—el Puerto de las Américas—podría agravar esta dependencia, al requerir transportar en camiones hacia el norte (el principal centro de población) las mercancías que lleguen a Ponce.

4. Movilizar el financiamiento para el desarrollo y crecimiento comercial

Un sistema financiero sólido que transforma de manera eficiente el ahorro en inversión productiva es una característica fundamental de una economía que funciona bien y es esencial para la competitividad. Sin embargo, problemas tanto cíclicos como a largo plazo están limitando la disponibilidad de crédito para las empresas locales de Puerto Rico. La condición y el desempeño de los bancos se deterioraron considerablemente en los últimos años tras el auge y la caída en los préstamos de bienes raíces, dejando los bancos con aversión al riesgo y mal posicionados para prestar. La demanda de préstamos es también débil dado el frágil panorama económico de Puerto Rico, y el valor de las garantías se ha reducido significativamente, lo que hace más difícil para los prestatarios potenciales calificar para los préstamos. A largo plazo, los bancos han enfrentado retos en el crecimiento de su base de depósitos estables, en particular dados los efectos de exclusión que generan las considerables necesidades de financiamiento del gobierno. Como resultado, los bancos han confiado en fuentes de financiación de depósitos menos estables, cuya disponibilidad es cada vez más limitada. Juntos, estos factores sugieren un período prolongado de desapalancamiento bancario en Puerto Rico que continuará afectando la actividad económica. Las alternativas limitadas a la financiación bancaria que tienen las empresas locales plantean la importancia de la recuperación de la condición y el rendimiento del sistema bancario y de los esfuerzos por cultivar otros mecanismos de financiación privados.

Los bancos comerciales privados de Puerto Rico son los principales intermediarios del crédito en la Isla (**Figura 10**); sin embargo, estas instituciones no están bien posicionadas para realizar préstamos en el entorno económico actual después del auge de crédito y el deterioro considerable de la calidad de los activos.³⁹ La penetración del crédito bancario aumentó en aproximadamente 36 puntos porcentuales del PNB de la Isla entre el 2000 y el 2005, impulsado principalmente por los préstamos al sector de bienes raíces y de construcción (**Figura 11**). Las carteras de préstamos de los bancos se han contraído por tres años consecutivos hasta diciembre de 2011, aunque el ritmo de contracción se ha desacelerado en los últimos trimestres (**Figura 12**).⁴⁰ El sector bancario ha experimentado una consolidación considerable en los últimos años, especialmente tras el fracaso y posterior adquisición de tres bancos en 2010, lo que ha contribuido a la retirada de la intermediación de crédito.⁴¹ Como indicio positivo, los préstamos comerciales, industriales y agrícolas, que históricamente han ido a la zaga, se recuperaron notablemente el año pasado, por delante de otros segmentos.

³⁹ El sistema financiero de Puerto Rico comprende once tipos de instituciones financieras con activos combinados de más de \$172 mil millones a diciembre de 2011. Once bancos comerciales privados y dos bancos del gobierno—El Banco Gubernamental de Fomento para Puerto Rico (GDB, por sus siglas en inglés) y el Banco de Desarrollo Económico para Puerto Rico (EDB, por sus siglas en inglés)—representan más de la mitad de los activos del sistema financiero. Las entidades bancarias internacionales (IBE, por sus siglas en inglés) autorizadas a participar en actividades en el exterior representan aproximadamente un cuarto de los activos del sistema, aunque su rol en la intermediación de crédito local está restringido, salvo en casos especiales.

⁴⁰ A pesar del proceso continuo de desapalancamiento, los bancos comerciales privados mantienen una penetración crediticia profunda cuando se mide como un porcentaje de PNB (81% desde finales de 2010). Sin embargo, la mayor parte de los préstamos pendientes ha sido emitida al sector de bienes raíces (más del 52% de PNB), y los préstamos comerciales, industriales y agrícolas representan el 16% del PNB.

⁴¹ En abril de 2010, Westernbank, Eurobank y el banco R-G Premier fueron cerrados por el Federal Deposit Insurance Corporation (organismo federal de garantía de los depósitos bancarios) y fueron vendidos al Banco Popular, Orientalbank y Scotiabank, respectivamente. El sector bancario está relativamente concentrado, y los tres bancos más grandes ahora dan cuenta de aproximadamente el 70% de los depósitos del sistema y 61% de los activos del sistema y la institución más grande, el Banco Popular, mantiene una cartera de más del doble del tamaño de su competidor más cercano.

Los bancos han experimentado un deterioro considerable en la calidad de los activos, en particular en sus carteras de préstamos de construcción residencial, y un excedente significativo de préstamos problemáticos sigue pesando sobre el desempeño del sector. Los préstamos en mora como un porcentaje del total de préstamos aumentaron a más del 18% a finales de 2010, y si bien ha habido una mejoría moderada en los segmentos de consumo y comercial en el año 2011, los bancos siguen observando cómo se eleva la proporción de préstamos en mora relacionados con bienes raíces (**Figura 13**).⁴² La históricamente baja cobertura de reserva para pérdidas de préstamos de los bancos se mantiene por debajo del 25% de préstamos en mora, y una rentabilidad débil proporciona un ámbito limitado para el incremento de un aprovisionamiento en el corto plazo. Los índices de capitalización han mejorado (hasta el 10.2% al nivel del sistema a diciembre de 2011, de 6.7% a mediados de 2008), respaldados por el aumento del capital, el desapalancamiento continuado, el retorno reciente de los bancos a la rentabilidad, y la participación de Popular, Inc. y First Bancorp en el Programa de Alivio de Activos en Problemas (TARP, por sus siglas en inglés) del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos.⁴³ Sin embargo, las perspectivas de ganancias bancarias siguen siendo débiles dados los continuos altos costos del crédito, la contracción de las carteras de préstamos y los desafíos de las dinámicas de financiamiento.

Debido a que los bienes raíces son la forma más común de garantía para muchas empresas, la disminución de los valores de los bienes raíces representa retos adicionales para los prestatarios que intentan calificar para un préstamo. Según un índice sólo de compra de la Agencia Federal de Financiamiento de Vivienda, los precios de la vivienda en la Isla han caído entre un 13-14% desde los niveles pico de 2007 hasta finales de 2011. Esto se compara con una caída del 19-20% en los precios de la vivienda en los Estados Unidos continentales durante el mismo período. La evidencia anecdótica sugiere que los valores de los bienes raíces en algunos mercados en Puerto Rico han disminuido más del 20%.

Desde una perspectiva a más largo plazo, el acceso a diversas fuentes de financiación de depósito menos estables durante las tres últimas décadas permitió que los bancos de Puerto Rico ampliaran sus carteras de préstamos mucho más allá del alcance de sus bases de depósito estable. Más recientemente, los límites a este tipo de financiación han contribuido al proceso de desapalancamiento bancario y sugieren que la capacidad de préstamo de los bancos podría verse limitada en algún momento en el futuro. Por otra parte, las necesidades considerables de financiamiento del gobierno de Puerto Rico han desplazado a la inversión privada y han dificultado el desarrollo de mercados de capital locales. Ofertas atractivas de las sociedades de inversión (fondos mutuos) han intensificado aún más la competencia para ahorros locales, contribuyendo a la persistencia de tasas altas de depósitos.⁴⁴

Los depósitos de las operaciones de las corporaciones multinacionales extranjeras que aprovecharon los incentivos fiscales de la Sección 936 proporcionaron un respaldo clave a la liquidez bancaria desde fines de la década de 1970 hasta fines de la década de 1990, lo que representó casi el 35% de los pasivos totales de la banca en 1995. La reversión de estos incentivos fiscales, a partir de 1996, provocó un cambio a los depósitos intermediados (**Figura 14**). En los últimos años, los reguladores han tomado medidas para reducir la dependencia de los bancos sobre los depósitos intermediados (incluidos a través del marco de Medidas Correctivas Prontas), presentando nuevas limitaciones a la capacidad de los bancos para prestar. Excluyendo los depósitos intermediados y 936, la razón préstamo-depósito del sistema llegó hasta el 175% en 2007, descendiendo a cerca de 130% el año pasado.

⁴² Los préstamos en mora se definen como préstamos vencidos de noventa días o más y préstamos en un estado sin acumulación.

⁴³ Popular, Inc., es la compañía matriz del Banco Popular de Puerto Rico.

⁴⁴ Son aproximadamente cuarenta y cinco compañías de inversiones en Puerto Rico, con activos bajo gestión de aproximadamente \$34 mil millones a diciembre de 2011.

Las alternativas para la financiación bancaria de las empresas locales en Puerto Rico están limitadas en la actualidad, lo que subraya el desafío que enfrentan las empresas para obtener financiación en el contexto de las restricciones bancarias actuales y a largo plazo. Mientras que las empresas de inversión y las cooperativas de crédito han ganado una cuota de mercado en la última década, estas entidades siguen representando un pequeño porcentaje de los activos del sistema financiero, con las primeras desplegando activos bajo gestión a los títulos públicos y las últimas centradas principalmente en los préstamos de consumo. El capital de riesgo y capital privado son también relativamente escasos en la Isla. Tanto las iniciativas del gobierno como las del sector privado—tales como préstamos directos y garantías de los dos bancos gubernamentales de Puerto Rico, los programas de préstamos del Banco de Exportación e Importación y de la Administración de Pequeños Negocios de los Estados Unidos e iniciativas que desarrollan la capacidad del sector privado como el Grupo Guayacán, Inc—han ayudado a mitigar las restricciones del financiamiento, pero sobre todo en el margen.

5. Disminuir la dependencia de una industria en contracción

Durante más de cincuenta años, el gobierno de Puerto Rico ha dependido de incentivos fiscales para impulsar su política de desarrollo industrial. Estos incentivos eximieron los ingresos de las empresas extranjeras de la contribución sobre ingresos de corporaciones, y atrajeron capital extranjero a la Isla, principalmente de empresas multinacionales con base en los Estados Unidos. Estos incentivos de inversión se ampliaron grandemente con una serie de incentivos fiscales del gobierno federal que alentaron la inversión en los territorios y posesiones de los Estados Unidos. Específicamente, los incentivos federales en la ley de reforma contributiva de los Estados Unidos, de 1976, que formaban parte de la Sección 936 del Código de Rentas Internas, redujeron significativamente las contribuciones federales sobre corporaciones pagadas por las empresas multinacionales de los Estados Unidos sobre los ingresos de sus operaciones en Puerto Rico.

Los incentivos fueron particularmente atractivos para las empresas de productos farmacéuticos de los Estados Unidos, ya que les permitían a estas empresas redirigir a la Isla algunos de sus ingresos a nivel mundial provenientes de las patentes y marcas registradas y luego repatriar sus ganancias prácticamente libres de impuestos. Las empresas en las industrias textiles y electrónicas también aprovecharon estos incentivos contributivos. La eliminación gradual de los incentivos contributivos federales a las subsidiarias con base en Puerto Rico comenzó a mediados de 1990 y se completó en gran medida para el año 2005. En ese momento, una cantidad de estas "corporaciones 936" cambió su estado a corporaciones foráneas controladas, o CFC, y esta situación les ha permitido continuar recibiendo algunas ventajas fiscales federales mientras se encuentren en la Isla.⁴⁷

A pesar de las ventajas contributivas a disposición de las empresas de productos farmacéuticos y electrónicos del continente, el empleo en el sector industrial en la Isla está en contracción. La participación del sector en el empleo total en la Isla disminuyó desde cerca del 17% en 1990 hasta cerca del 9.4% en 2010, una pérdida de casi 80,000 puestos de trabajo y una disminución porcentual más grande que la que ocurrió en los Estados Unidos continentales. Los productos químicos, en gran parte

⁴⁵ El Banco de Desarrollo Económico para Puerto Rico administra varios programas para apoyar las pequeñas y medianas empresas, incluyendo préstamos directos y garantías de crédito, algunos ofrecidos en conjunto con la Administración de Pequeños Negocios de los Estados Unidos. El Banco Gubernamental de Fomento para Puerto Rico administra varios programas dirigidos al desarrollo económico. Dos recientes iniciativas del BGF incluyen el lanzamiento en abril de 2012 del Programa de Garantía de Préstamo del Fondo para el Desarrollo de Puerto Rico, el cual recibió el compromiso de bancos participantes por \$800 millones en préstamos nuevos, refinanciados y reestructurados durante el primer año del programa y el programa Desarrollo para el Pueblo, el cual está dirigido a los municipios con índices de desempleo que exceden el 20% y colabora con las autoridades locales para brindar asistencia técnica y acceso a fondos a las empresas.

⁴⁶ Casi todos estos incentivos contributivos fueron tomados por empresas que operan en Puerto Rico.

⁴⁷ Por ejemplo, en 2007, el valor promedio agregado por trabajador fue de \$630,000; en la industria farmacéutica, el valor promedio agregado alcanzado fue de \$1.6 millones. Estas cifras son más de ocho veces las cifras comparables de los Estados Unidos.

productos farmacéuticos, siguen siendo la industria manufacturera más grande de la Isla, a pesar de que esa industria ha sido la fuente de una parte sustancial del declive (**Figura 15**). Se han citado una serie de razones para explicar esta disminución, entre ellas la eliminación gradual de los beneficios fiscales de 936, la pérdida de las patentes en ciertos artículos producidos en la Isla, la escalada de los costos (sobre todo de electricidad) y el aumento de la competencia internacional. El sector farmacéutico mantiene una fuerte presencia en la Isla, y la balanza de pagos para el año 2010 muestra una transferencia de ingresos aún considerable hacia fuera de Puerto Rico (**Figura 16**).

La especialización en los productos farmacéuticos apoyó el empleo en la Isla mientras la industria se estuvo expandiendo. No sólo aumentó las oportunidades de empleo, sino que también proporcionó empleos relativamente diestros. Sin embargo, en la medida en que el empleo en la industria enfrenta una presión creciente de una serie de fuentes, parecen pocas las posibilidades de recuperar una parte significativa de los puestos de trabajo que se han perdido. Más aún, si bien los incentivos han canalizado el trabajo de la Isla y los recursos de capital nacionales y extranjeros hacia la producción de valor agregado relativamente alto para la exportación al continente, esta concentración de recursos se ha producido artificialmente.⁴⁸ En gran medida, la economía de la Isla es ahora vulnerable a una mayor debilidad en este sector anteriormente clave.

⁴⁸ Vea Pelzman (2002).

INFORME SOBRE LA COMPETITIVIDAD DE LA ECONOMÍA DE PUERTO RICO

Figura 6. Índices de desempleo: Puerto Rico y los Estados Unidos

Porcentaje

2010	Estados Unidos	Puerto Rico	Diferencia
Total	10.7	19.2	-8.4
Por grupo etario			
16-24	20.4	39.0	-18.7
25-34	10.9	20.3	-9.4
35-44	8.9	17.1	-8.2
45-54	8.5	14.9	-6.4
55-64	8.2	10.8	-2.6
Por nivel de educación (edades de 25 a 64)			
Menos de diploma de escuela secundaria	16.5	30.8	-14.3
Diploma de escuela secundaria	11.8	21.9	-10.2
Estudios superiores no concluidos	8.8	14.9	-6.1
Grado universitario o más	4.9	8.0	-3.0

Fuentes: Censo de 2010 (Encuesta a la Comunidad Estadounidense); Encuesta a la Comunidad de Puerto Rico.

Figura 7. Índices de participación en la fuerza laboral: Puerto Rico y los Estados Unidos

Porcentaje

2010	Estados Unidos	Puerto Rico:	Diferencia
Total	65.4	47.5	17.9
Por grupo etario			
16-24	58.2	35.5	22.7
25-34	83.9	74.3	9.5
35-44	84.0	75.0	9.0
45-54	81.7	62.7	19.0
55-64	64.8	35.1	29.7
Por nivel de educación (edades de 25 a 64)			
Menos de diploma de escuela secundaria	62.9	39.1	23.8
Diploma de escuela secundaria	75.8	56.5	19.3
Estudios superiores no concluidos	81.6	70.2	11.4
Grado universitario o más	86.3	81.2	5.2

Fuentes: Censo de 2010 (Encuesta a la Comunidad Estadounidense); Encuesta a la Comunidad de Puerto Rico.

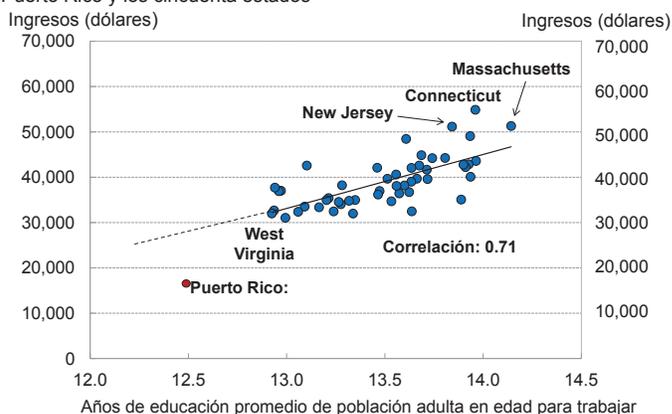
Figura 8. Educación obtenida: Puerto Rico y los Estados Unidos

2010	Estados Unidos	Puerto Rico:	Diferencia
Años de educación promedio (edades de 25 a 64)	13.5	12.5	1.0
Distribución de porcentaje, por nivel de educación			
Menos de diploma de escuela secundaria	10.9	21.0	-10.1
Diploma de escuela secundaria	35.0	30.4	4.6
Estudios superiores no concluidos	24.2	23.3	0.9
Grado universitario o más	29.9	25.3	4.6
Años de educación promedio, por nivel de educación			
Menos de diploma de escuela secundaria	7.7	6.9	0.8
Diploma de escuela secundaria	12.1	12.0	0.1
Estudios superiores no concluidos	13.7	13.7	0.0
Grado universitario o más	16.8	16.7	0.2

Fuentes: Censo de 2010 (Encuesta a la Comunidad Estadounidense); Encuesta a la Comunidad de Puerto Rico.

Figura 9. Capital humano e ingreso per cápita:

Puerto Rico y los cincuenta estados



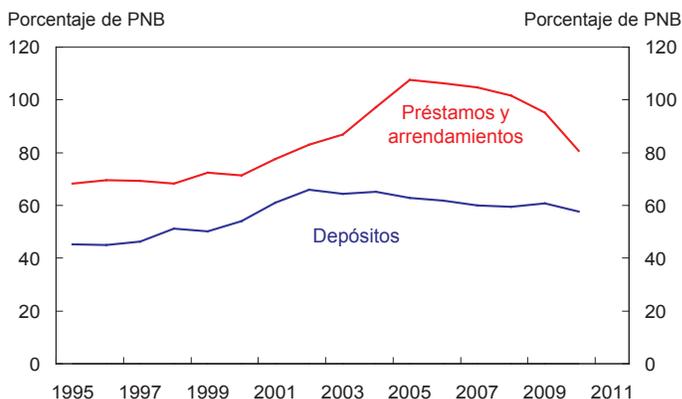
Fuentes: Censo de 2010 (Encuesta a la Comunidad Estadounidense); Oficina de Análisis Económico de EE.UU.; Junta de Planificación de Puerto Rico.

Figura 10. Puerto Rico: Tipos de instituciones financieras

Porcentaje de activos del sistema	2011	2010	2007	2000	1997
Bancos comerciales	39.6	43.1	41.6	38.2	35.8
Entidades bancarias internacionales	25.5	24.1	35.9	35.8	31.5
Bancos gubernamentales	11.2	9.8	5.3	5.7	7.9
Compañías de inversión	8.9	8.4	6.7	1.9	1.9
Cooperativas de crédito	4.6	4.5	3.1	3.6	4.6
Casas de corretaje	3.2	3.5	0.6	4.2	7.1
Instituciones hipotecarias	3.2	2.8	2.8	3.8	2.7
Compañías de financiamiento	2.4	2.3	2.2	3.8	4.0
Compañías de arrendamiento	0.9	1.0	1.3	1.0	1.4
Compañías de préstamos pequeños	0.4	0.4	0.7	1.8	3.0
Fondos de capital de riesgo	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1
Total de activos (millones de dólares americanos)	172,029	168,214	211,437	123,534	83,637

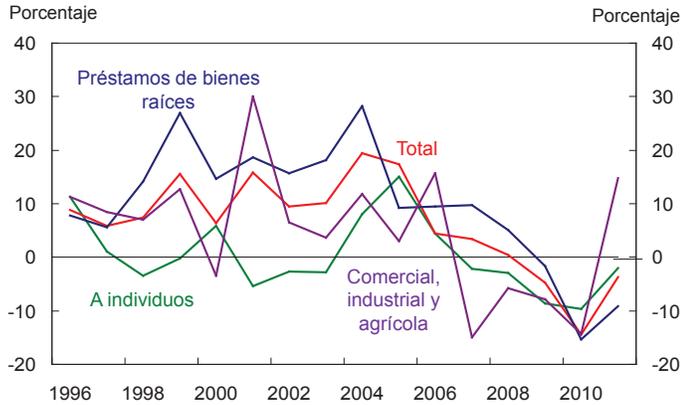
Fuente: Oficina del Comisionado de Instituciones Financieras

Figura 11. Penetración del crédito y depósito bancario: Puerto Rico



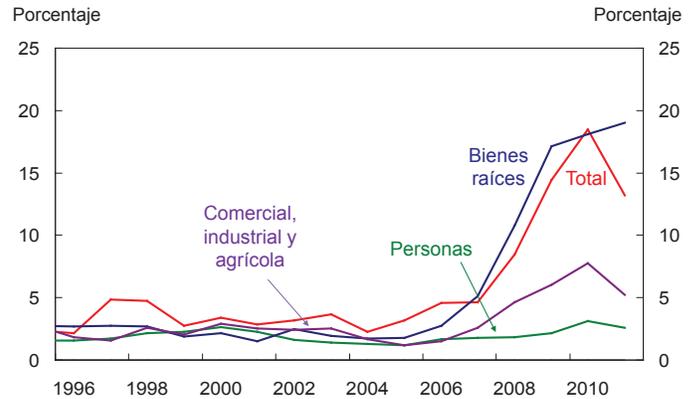
Fuente: Oficina del Comisionado de Instituciones Financieras.
Nota: Los depósitos no incluyen depósitos intermediados y 936.

Figura 12. Crecimiento del crédito de los bancos comerciales: Puerto Rico
Cambio anual, nominal



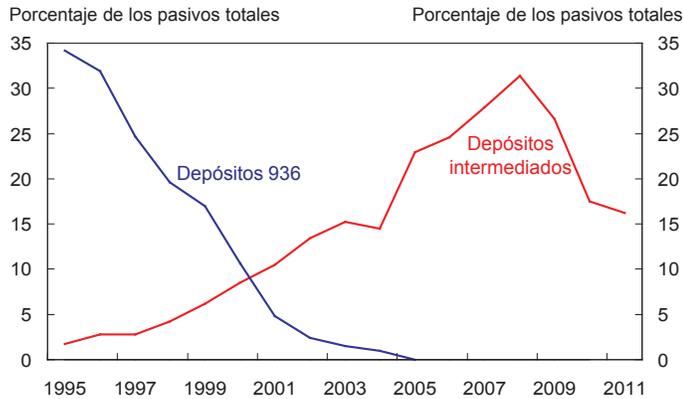
Fuente: Oficina del Comisionado de Instituciones Financieras.

Figura 13. Préstamos en mora de bancos comerciales: Puerto Rico
Como porcentaje de los préstamos totales, por segmento



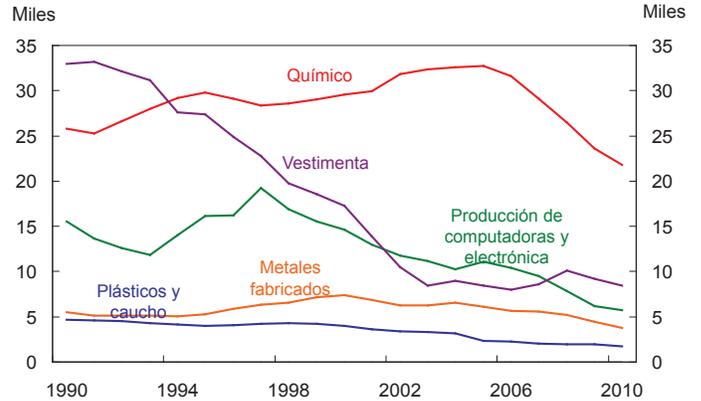
Fuente: Oficina del Comisionado de Instituciones Financieras.

Figura 14. Depósitos intermediados y 936: Puerto Rico



Fuente: Oficina del Comisionado de Instituciones Financieras.

Figure 15. Empleo dentro del sector industrial: Puerto Rico



Fuente: Oficina de Estadísticas del Trabajo de los EE.UU.
Nota: Los datos son anuales.

Figura 16. Balanza de pagos: Puerto Rico, 2009

Exportaciones	73,739.2
Mercancías	66,077.6
Transporte	475.9
Gastos de visitantes	3,472.8
Servicios varios	2,554.3
Ingresos de inversiones	1,158.6
Importaciones	87,629.8
Mercancías	48,285.6
Transporte	2,195.6
Gastos de viaje	1,106.1
Servicios varios	1,226.5
Ingresos de inversiones	34,816.0
Balance en las transacciones de mercancías	17,792.00
Balance en los servicios	1,974.80
Balance en el ingreso de inversiones	(33,657.40)

Fuente: Junta de Planificación de Puerto Rico

IV. RECOMENDACIONES

Puerto Rico ha hecho esfuerzos notables en años recientes para enfrentar muchos de los retos que se presentan en la sección anterior, pero se puede hacer más por mejorar las perspectivas de crecimiento de la Isla. En esta sección, ofrecemos una serie de recomendaciones para ayudar a mejorar la competitividad de Puerto Rico, muchas de las cuales ya están siendo activamente discutidas y debatidas en la Isla. Estas recomendaciones no pretenden ser exhaustivas. Se dividen en cinco categorías:

1. Reducir las barreras a la creación de empleos y la participación en la fuerza laboral.
2. Reformar la industria de energía.
3. Reducir los costos de la actividad comercial.
4. Fomentar asociaciones entre la industria y la educación superior.
5. Promover evaluaciones independientes de la política pública.

En nuestra opinión, el progreso en estas áreas ayudará a la economía a utilizar más plenamente sus recursos y apoyar el crecimiento venidero.

Recomendación 1: Reducir las barreras a la creación de empleos y a la participación en la fuerza laboral

El mercado laboral de Puerto Rico se caracteriza por el alto desempleo y la baja participación en la fuerza laboral, particularmente entre los jóvenes y aquellos con el nivel de educación más bajo de la Isla. Por lo tanto, la creación de puestos de trabajo y la estimulación de la participación activa en el mercado laboral, especialmente para este grupo altamente afectado, es uno de los retos más importantes que enfrenta Puerto Rico y una prioridad para las autoridades. En particular, se recomienda hacer hincapié en políticas dirigidas a resolver los problemas relacionados con el salario mínimo relativamente alto de la Isla y a mejorar los incentivos para trabajar, modificando la estructura de los beneficios de ayuda social.

El salario mínimo puede ser especialmente perjudicial para los trabajadores jóvenes y los relativamente poco diestros. De hecho, la tasa de desempleo del 40% y la tasa de participación en la fuerza laboral del 36% entre los jóvenes de 16 a 24 años sugieren que los efectos del salario mínimo son particularmente perjudiciales para este grupo. Evidentemente, las oportunidades para los jóvenes trabajadores son bastante limitadas, y están en peligro de desconectarse del mercado laboral en el largo plazo.

Un primer paso para hacerle frente al salario mínimo relativamente alto de la Isla podría ser la creación de un salario submínimo para trabajadores jóvenes. Dicha estrategia estaría dirigida a los trabajadores menores de 25 años, disminuyendo el salario mínimo de estos trabajadores a una fracción del salario mínimo federal actual por un período de tiempo desde que empiezan con un nuevo patrono. Esta sería una ampliación significativa del actual salario "submínimo de la juventud", que se puede pagar a los trabajadores de 18 años de edad y más jóvenes durante los primeros noventa días de empleo. El nuevo salario mínimo más bajo crearía un incentivo para las empresas para poder contratar a trabajadores más jóvenes y proporcionarles capacitación en las primeras etapas de su vida laboral.

Las empresas se enfrentan a menudo a un alto grado de riesgo al contratar trabajadores jóvenes, que son relativamente nuevos en el mercado laboral debido a que estos trabajadores suelen carecer de experiencia o de las habilidades básicas necesarias para desempeñar un buen trabajo. La ventaja para las empresas de un salario submínimo para trabajadores jóvenes es que se reduce el costo laboral de los trabajadores cuya productividad puede ser baja, creando así un incentivo para que los patronos contraten a trabajadores que ingresan en el mercado laboral. A medida que estos trabajadores más

jóvenes desarrollan habilidades y adquieren experiencia con un patrono en particular a través del tiempo, el salario de capacitación se incrementaría para que coincida con el aumento de su productividad. Estos aumentos de salario deben ser graduales y se producirían durante intervalos regulares mientras el trabajador continúe trabajando con una empresa dada, hasta que al cabo de varios años, el salario del trabajador alcance el salario mínimo federal.

Al mismo tiempo, Puerto Rico puede considerar volver a examinar la estructura de sus programas de ayuda social para combatir sus efectos desalentadores sobre la búsqueda de empleo. La combinación de los beneficios provenientes de múltiples programas condicionados al nivel de recursos del beneficiario puede crear altos índices de impuestos marginales efectivos sobre los ingresos si el beneficiario decide trabajar. El diseño de estas estructuras de beneficios, incluidas sus interrelaciones, debe evaluarse para buscar formas de mejorar los incentivos a la búsqueda de empleo. Además, el alto índice de beneficios por incapacidad en Puerto Rico justifica una revisión para asegurar que el programa de incapacidad del Seguro Social se utilice de forma apropiada y no fomente el abuso. El proceso para aprobar los beneficios por incapacidad debe revisarse.

Si estas políticas probaran ser exitosas en mejorar las tasas de empleo y los resultados económicos en general, se podría considerar una política dirigida a resolver los problemas asociados con el alto salario mínimo de forma más general. Debido a que la productividad de Puerto Rico no ha seguido el ritmo de la de los Estados Unidos continentales, las alzas continuas del salario mínimo asociadas a las alzas en el continente limitarán cada vez más las oportunidades de empleo en la Isla. Una posibilidad sería reducir el salario mínimo en la Isla. Este paso podría compensarse aumentando el crédito contributivo por ingreso devengado de Puerto Rico. Juntas, estas medidas podrían dejar a los trabajadores que devengan el salario mínimo con el mismo ingreso neto que tenían antes, pero aumentar las oportunidades de empleo de los trabajadores que en estos momentos quedan fuera del mercado de trabajo por consideraciones de costos. Otra opción sería congelar el salario mínimo en Puerto Rico en términos nominales por un período de tiempo que permita que la productividad de la Isla alcance a la del continente, independientemente de cualquier cambio al salario mínimo en los Estados Unidos continentales. De nuevo, si quienes toman las decisiones de política pública desearan continuar aumentando el ingreso después de descontados los impuestos de los trabajadores peor pagados, podrían expandir el crédito contributivo por ingreso devengado manteniendo constante el salario mínimo.

Recomendación 2: Reformar la industria de energía

Las mejores prácticas sugieren que debe crearse una comisión reguladora que fiscalice a la Autoridad de Energía Eléctrica de Puerto Rico (PREPA) para proteger a sus consumidores y mejorar la eficiencia de sus operaciones. Es una práctica estándar para un monopolio de servicios públicos estar sujeto a la supervisión de una comisión reguladora, aun cuando los servicios públicos son propiedad del gobierno. La comisión tendría acceso total a los registros contables internos y podría proteger a los consumidores mediante el control de los costos de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica. La revisión y publicación de la información acerca de la eficiencia operativa de la agencia son particularmente importantes porque la PREPA tiene la autoridad legal para pasar sus costos a los clientes—un arreglo que reduce el incentivo de la agencia de administrar estos costos agresivamente.

La comisión se aseguraría de que las tarifas se establezcan de forma equitativa y transparente. La PREPA actualmente brinda subsidios, créditos y tarifas especiales a usuarios seleccionados. Estos arreglos deberán ser examinados nuevamente por la comisión ya que al bajar las tarifas para algunos clientes se elevan las tarifas de otros. Las tarifas uniformes deben ser la norma, excepto en los casos en que compensen por diferencias en el costo de suministro. La comisión también debe evaluar los planes de gastos de inversión atentamente con vistas a mantener la estabilidad financiera de PREPA.

Es importante que la comisión sea políticamente independiente y transparente en sus operaciones, a la vez que sujeta a un proceso de apelación como una forma de controlar su poder. Los miembros de la comisión deben cumplir con requisitos técnicos mínimos altos, y el grupo de solicitantes deben incluir a candidatos de fuera de Puerto Rico para ayudar a aumentar la calidad de los miembros seleccionados. Los salarios deben ser suficientemente altos para atraer a candidatos calificados. Los esfuerzos legislativos por establecer una comisión han sido debatidos en los últimos años; dicha legislación debe ser evaluada en términos de cuánto reduce la influencia de los poderes ejecutivo y legislativo sobre la gestión de PREPA.

La comisión ayudaría a supervisar el cambio de petróleo a gas natural para la generación de electricidad, un cambio que es imperioso desde el punto de vista de los costos. El gas natural es considerablemente menos costoso que el petróleo; el éxito en pasar a gas natural dará como resultado ganancias significativas para la economía de la Isla. Ha habido discusiones acerca de un gasoducto de gas natural, así como de terminales de gas mar afuera que ampliarían el número de instalaciones de generación que tienen acceso a los suministros de gas natural. Lamentablemente, estas alternativas son controvertidas, y los méritos de las preocupaciones planteadas por los opositores están fuera de nuestra área de competencia para evaluar. Resolver este problema pronto reduciría la incertidumbre de los inversionistas que quieren invertir en la economía de Puerto Rico .

El desarrollo de una industria de energía renovable también ayudaría a reducir la dependencia de la Isla en el petróleo. El reemplazo de las importaciones de petróleo con la energía producida internamente podría mantener el dinero dentro de la Isla, aumentar los ingresos y el empleo, en lugar de revertir a los proveedores extranjeros. El gobierno ha aprobado legislación para fomentar la energía renovable, y el informe de 2011 de la Casa Blanca sobre Puerto Rico contiene ideas numerosas sobre cómo promover su crecimiento.⁴⁹

Las regulaciones que regirán cómo los productores de energía independientes venden a la red eléctrica están actualmente en discusión. Es importante que el sistema adoptado sea atractivo para los productores de energía renovable. En los Estados Unidos, el acceso a la red es determinado por la Comisión Reguladora de Energía Federal (FERC, por sus siglas en inglés). Puerto Rico no está bajo la jurisdicción de la FERC, debido a que la electricidad no cruza las fronteras estatales, pero el gobierno podría adoptar las reglas del mercado mayorista establecidas por la FERC que rigen el acceso a la red y dar a la nueva comisión reguladora autoridad para implementar estas normas. Alternativamente, se le podría pedir al Congreso de los Estados Unidos que apruebe la legislación para que Puerto Rico esté sujeto a la autoridad de la FERC en cuestiones relacionadas con el acceso a la red. El adoptar procedimientos establecidos por los Estados Unidos puede agilizar el desarrollo de la energía renovable clarificando cómo se venderá a PREPA. También ayudaría a asegurar que PREPA esté receptiva al uso de fuentes de electricidad no producida por PREPA.

⁴⁹ El Equipo de Trabajo del presidente sobre Puerto Rico, marzo de 2011. Vea http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/uploads/Puerto_Rico_Task_Force_Report.pdf.

Recomendación 3: Reducir los costos de la actividad comercial

La burocracia excesiva y el papeleo son frecuentemente citados por los líderes locales del comercio como impedimentos a un ambiente de negocios dinámico en Puerto Rico. Es difícil obtener medidas concretas y comparativas del nivel de burocracia y papeleo a través de toda la gama de regulaciones con las que los negocios deben cumplir. Sin embargo, las encuestas y los estudios realizados por el Banco Mundial y el Foro Económico Mundial indican que Puerto Rico está a la zaga de los Estados Unidos y de muchos de sus pares regionales en cuanto al tiempo y costo involucrado en la obtención de permisos y el registro de las propiedades, así como en la percepción de la carga de la regulación gubernamental y la eficiencia de la burocracia gubernamental.

El gobierno de Puerto Rico ha puesto en marcha varias medidas en los últimos años destinadas a mejorar el clima de negocios, incluyendo la creación de un nuevo sistema simplificado para la emisión de permisos, facilitación del acceso en línea a ciertos servicios del gobierno (como las certificaciones de radicación de planillas de contribuciones o los procedimientos para iniciar un negocio), y la fusión y simplificación de los procedimientos para dar nombre y registrar nuevas empresas. Las medidas relacionadas con la emisión de permisos, por ejemplo, redujeron el tiempo (de 208 a 189 días) y el costo (de 500% a 369% de los ingresos per cápita) involucrado en la obtención de los permisos de construcción, según lo calculado en el informe de “Doing Business” 2011 del Banco Mundial. Sin embargo, Puerto Rico continúa quedándose atrás de los Estados Unidos y muchos de sus pares regionales en esta métrica. Un esfuerzo sistemático por racionalizar los procesos de reglamentación, incluyendo objetivos y plazos específicos desarrollados en consulta con la comunidad empresarial, podría dar un impulso a la percepción del clima de negocios y traducirse en un entorno empresarial más dinámico y atractivo.

El transporte marítimo de productos desde y hacia Puerto Rico cuesta considerablemente más que el envío desde y hacia los pares regionales de la Isla, lo que impone un costo importante sobre las empresas de Puerto Rico y disminuye la competitividad de su economía. Gran parte de este costo relativamente alto de transporte marítimo se atribuye generalmente a la Ley Jones. Además, las restricciones de la Ley Jones pueden poner al Puerto de Ponce en una desventaja competitiva en su papel potencial como uno de los principales puertos de trasbordo. Como economía isleña, Puerto Rico difiere del continente en que tiene pocas alternativas a la transportación a granel de mercancías, de modo que representa un caso singular con respecto a la Ley Jones.

Han habido pocos esfuerzos sistemáticos y empíricos por descomponer las causas de los altos costos de transportación de la Isla. Sin embargo, la teoría económica sugiere que, en el caso de Puerto Rico, una mayor competencia reduciría los gastos de transportación, aumentaría la eficiencia en los sectores relacionados con las importaciones y aumentaría la competitividad de las exportaciones. La revisión de la Ley Jones anunciada recientemente por la GAO representa un paso importante para clarificar las causas de los altos gastos de transporte marítimo de Puerto Rico y la identificación de nuevas opciones de política pública para abordar el asunto. Una exención de la Ley Jones—durante un período de unos cinco años—podría justificarse. Durante este período, podrían estudiarse las tendencias en los costos de transportación marítima, el volumen y las prácticas comerciales; al final del período, un análisis podría evaluar los costos y beneficios para determinar si esta exención debe hacerse permanente.

Recomendación 4: Fomentar asociaciones entre la industria y la educación superior

Las universidades son activos importantes que pueden ayudar a sus regiones a participar activamente en la economía con base en el conocimiento. No sólo estas instituciones producen trabajadores altamente calificados, sino que contribuyen directamente a la innovación mediante la creación de nuevos conocimientos e invenciones a través de actividades de investigación y desarrollo (R&D, por sus siglas en inglés). Puerto Rico ya tiene un sistema de educación superior bien establecido y respetado. Una forma en la que puede construir sobre este activo es seguir fomentando asociaciones entre industrias privadas e instituciones de educación superior. Las asociaciones exitosas pueden brindar beneficios económicos localizados incrementando la actividad económica a través de la creación, desarrollo y comercialización de nuevos productos o procesos. En efecto, estas asociaciones han demostrado ser una forma efectiva en que las regiones pueden promover la innovación, el espíritu empresarial y, en última instancia, el crecimiento económico.⁵⁰

Creemos que se debe dar la más alta prioridad al establecimiento de un centro de excelencia universitario enfocado en el desarrollo de tecnologías importantes a nivel mundial, con conexiones con las industrias ya ubicadas en la Isla. La presencia de estos centros ayuda a atraer fondos federales para la investigación y hace que sea más fácil reclutar a los mejores investigadores. Además, los centros de excelencia permiten a las empresas utilizar el conocimiento universitario y las instalaciones de investigación para crear productos y servicios. El gobierno de Puerto Rico o una institución sin fines de lucro podrían proporcionar la financiación inicial para esta iniciativa y, dado el papel fundamental de la participación de la industria en la formación de dichos centros de investigación, parear cada dólar de inversión del sector privado. Es importante que dicha financiación se brinde de forma consecuyente y continua. No sólo dichas inversiones ayudarán a incrementar la cantidad de investigación y desarrollo que se da en la Isla, sino que asegurar la participación de la industria ayudará a dirigir estos esfuerzos de investigación hacia los proyectos con las aplicaciones comerciales más prometedoras.

Mientras que la construcción de una base sólida de investigación es un paso necesario en cualquier estrategia de desarrollo económico basada en la innovación, los beneficios económicos potenciales de estos esfuerzos sólo se logran cabalmente si el conocimiento generado llega al mercado. Por lo tanto, también recomendamos que se apoye la comercialización de la propiedad intelectual generada a través de asociaciones entre la industria y la educación superior. Una manera de impulsar ese apoyo es desarrollar de forma más completa oficinas de transferencia de tecnología en las universidades de investigación de la Isla para aprovechar las sinergias entre la investigación universitaria y el desarrollo de productos comerciales. Además, es importante proporcionar oportunidades para que puedan surgir redes informales que impulsen el intercambio de ideas, fomenten los esfuerzos de colaboración y promuevan la formación de empresas derivadas. Finalmente, recomendamos revisar la estructura de incentivos que existe en las universidades de la Isla, en un esfuerzo por identificar los cambios que podrían alentar y recompensar a la facultad que se dedica a la actividad de investigación comercialmente viable.

Con su fuerza laboral altamente calificada y las universidades existentes, Puerto Rico ya cuenta con muchos de los ingredientes necesarios para aprovechar los beneficios económicos de las asociaciones entre la industria y la educación superior. En particular, la fuerte concentración de

⁵⁰ Vea, por ejemplo, National Academies (2002); State Science and Technology Institute (2006); y Abel y Deitz (2011, 2012).

actividades de ciencia e ingeniería en la Universidad de Puerto Rico en Mayagüez y el cúmulo de actividades en los campos relacionados con la salud en el Recinto de Ciencias Médicas de la Universidad de Puerto Rico hacen de estas instituciones lugares privilegiados para fortalecer las asociaciones con la industria privada. Sin embargo, los tipos y ubicaciones específicos de las asociaciones entre la industria y la educación superior que pueden tener éxito en Puerto Rico son difíciles de juzgar por adelantado. Por lo tanto, un paso inicial importante en este proceso podría ser la creación de un equipo de trabajo para identificar las oportunidades más prometedoras para una colaboración mutuamente beneficiosa entre la industria y la educación superior. El equipo de trabajo puede incluir a miembros de la academia, la industria, el sector sin fines de lucro y el gobierno.

Recomendación 5: Promover evaluaciones independientes de la política pública

Las cuatro recomendaciones antes presentadas no agotan los asuntos que afectan la competitividad de la economía de Puerto Rico. Las autoridades económicas que consideran la mejor manera de incrementar la competitividad de la Isla continuamente se enfrentan a decisiones sobre una serie de propuestas con repercusiones inmediatas y a más largo plazo. En efecto, el potencial de crecimiento de la Isla estará influenciado por las decisiones sobre una variedad de asuntos. Para este fin, la ampliación de la calidad y el alcance de los datos económicos pueden desempeñar un papel fundamental en informar el debate económico en la Isla y en ayudar a evaluar los méritos de las distintas opciones. La ampliación de los esfuerzos de evaluación y mejores datos ayudarán a asegurar que las mejores ideas tengan la oportunidad de ser adoptadas, mientras que las restantes sean eliminadas.

Las autoridades en la Isla ya llevan a cabo algunas formas de análisis de costo-beneficio, pero el análisis puede ser ejecutado de forma más sistemática y los resultados pueden ser más ampliamente difundidos. Idealmente, una agencia del gobierno independiente debe tener los recursos para suministrar este tipo de análisis al público. Por ejemplo, una autoridad independiente puede cuantificar el costo de los incentivos fiscales otorgados a la industria para fomentar el crecimiento. Tener un mejor cálculo de la cantidad de beneficios fiscales brindados podría ayudar a las autoridades a pasar juicio sobre la costo efectividad de los programas. Una evaluación de todas las industrias también podría revelar también si la política fiscal está distorsionando la actividad económica en formas no planeadas. Una opción podría ser el ampliar las operaciones de la Oficina del Contralor, la cual actualmente audita a agencias del gobierno para garantizar que se desenvuelven de acuerdo con las leyes y reglamentos, y para identificar las actividades ilegales y de derroche. Otra opción es crear una agencia pública similar a la Oficina Independiente del Presupuesto de la Ciudad de Nueva York.

Además, la calidad de las políticas del gobierno depende de datos económicos y demográficos precisos. Sin embargo, en la Isla este tipo de dato es escaso. Hasta las estadísticas de empleo, participación en la fuerza laboral y desempleo—que se presumen generalmente ser los indicadores económicos mensuales más confiables e informativos—tienden a ser sustancialmente más volátiles que los datos paralelos para los estados en el continente. Por otra parte, muchos indicadores económicos útiles empleados en los Estados Unidos continentales simplemente no están disponibles para Puerto Rico o todavía se están desarrollando; por ejemplo, medidas de los precios de los hogares, ventas de hogares, indicadores de vacantes comerciales y confianza del cliente. Deben dedicarse más recursos a mejorar y ampliar la recolección de datos. Un buen ejemplo de un indicador desarrollado recientemente es la encuesta a gerentes de compras en el sector manufacturero, producido como un esfuerzo colaborativo de la Asociación de Industriales de Puerto Rico, Scotiabank y el Instituto de Estadísticas de Puerto Rico.

V. REFERENCES

- Abel, Jaison R., y Richard Deitz. 2012. "Do Colleges and Universities Increase Their Region's Human Capital?" *Journal of Economic Geography* 12, no. 3 (Mayo): 667-91.
- . 2011. "The Role of Colleges and Universities in Building Local Human Capital." *Current Issues in Economics and Finance* 17, no. 6 (Octubre). Disponible en http://www.newyorkfed.org/research/current_issues/ci17-6.pdf.
- Abel, Jaison R., and Todd M. Gabe. 2011. "Human Capital and Economic Activity in Urban America." *Regional Studies* 45, no. 8 (Septiembre): 1079-90.
- Alm, James. 2006. "Assessing Puerto Rico's Fiscal Policies." In Susan M. Collins, Barry P. Bosworth, y Miguel A. Soto-Class, eds., *The Economy of Puerto Rico: Restoring Growth*. Washington, D.C.: Brookings Institution y el Center for the New Economy.
- Bosworth, Barry P., and Susan M. Collins. 2006. "Economic Growth." In Susan M. Collins, Barry P. Bosworth, y Miguel A. Soto-Class, eds., *The Economy of Puerto Rico: Restoring Growth*. Washington, D.C.: Brookings Institution y el Center for the New Economy.
- Bram, Jason, Francisco E. Martinez, y Charles Steindel. 2008. "Trends and Developments in the Economy of Puerto Rico." *Current Issues in Economics and Finance* 14, no. 2 (Mayo). Disponible en http://www.newyorkfed.org/research/current_issues/ci14-2.pdf.
- Burtless, Gary, y Orlando Sotomayor. 2006. "Labor Supply and Public Transfers." In Susan M. Collins, Barry P. Bosworth, y Miguel A. Soto-Class, eds., *The Economy of Puerto Rico: Restoring Growth*. Washington, D.C.: Brookings Institution y el Center for the New Economy.
- Carlino, Gerald A., Satyajit Chatterjee, y Robert M. Hunt. 2007. "Urban Density and the Rate of Invention." *Journal of Urban Economics* 61, no. 3 (Mayo): 389-419.
- Castillo-Freeman, Alida, and Richard B. Freeman. 1992. "When the Minimum Wage Really Bites: The Effect of the U.S.-Level Minimum on Puerto Rico." In George Borjas y Richard B. Freeman, eds., *Immigration and the Work Force*. Chicago: University of Chicago Press.
- Center for the New Economy. 2011. Unpublished Internal Analysis.
- Davis, Steven J., y Luis A. Rivera-Batiz. 2006. "The Climate for Business Development and Employment Growth." In Susan M. Collins, Barry P. Bosworth, y Miguel A. Soto-Class, eds., *The Economy of Puerto Rico: Restoring Growth*. Washington, D.C.: Brookings Institution y el Center for the New Economy.

- Enchautegui, Maria E., y Richard B. Freeman. 2006. "Why Don't More Puerto Rican Men Work? The Rich Uncle Sam Hypothesis." In Susan M. Collins, Barry P. Bosworth, y Miguel A. Soto-Class, eds., *The Economy of Puerto Rico: Restoring Growth*. Washington, D.C.: Brookings Institution y el Center for the New Economy.
- Glaeser, Edward L., Jose A. Scheinkman, y Andrei Shleifer. 1995. "Economic Growth in a Cross-Section of Cities." *Journal of Monetary Economics* 36, no. 1 (Agosto): 117-43.
- Government Accountability Office. 2006. "Puerto Rico: Fiscal Relations with the Federal Government and Economic Trends during the Phaseout of the Possessions Tax Credit." Report GAO-06-541 (Mayo). Disponible en <http://www.gao.gov/new.items/d06541.pdf>.
- Helpman, Elhanan. 2004. *The Mystery of Economic Growth*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Klapper, Leora, Anat Lewin, y Juan Manuel Quesada Delgado. 2009. "The Impact of the Business Environment on the Business Creation Process." Policy Research Working Paper no. 4937. Washington, D.C.: World Bank Group.
- Krueger, Alan B. 1995. "The Effect of the Minimum Wage When It Really Bites: A Reexamination of the Evidence from Puerto Rico." In Solomon Polachek, ed., *Research in Labor Economics*. Greenwich, Conn.: JAI Press.
- Ladd, Helen F., y Francisco L. Rivera-Batiz. 2006. "Education and Economic Development." In Susan M. Collins, Barry P. Bosworth, y Miguel A. Soto-Class, eds., *The Economy of Puerto Rico: Restoring Growth*. Washington, D.C.: Brookings Institution y el Center for the New Economy.
- Moretti, Enrico. 2004. "Estimating the Social Return to Higher Education: Evidence from Longitudinal and Repeated Cross-Sectional Data." *Journal of Econometrics* 121, no. 1-2 (Julio-Agosto): 175-212.
- National Research Council of the National Academies. 2002. *Government-Industry Partnerships for the Development of New Technologies*. Edited by Charles W. Wessner. Washington, D.C.: National Academies Press. Disponible en <http://www.nap.edu/catalog/10584.html>.
- Pelzman, Joseph. 2002. "Imported Capital Dependency as an Economic Development Strategy: The Failure of Distortionary Tax Policies in Puerto Rico." George Washington University Working Paper Series_D0301. Disponible en http://works.bepress.com/joseph_pelzman/2/
- Porter, Michael E. 1990. *The Competitive Advantage of Nations*. New York: Free Press.
- . 2004. "Building the Microeconomic Foundations of Prosperity: Findings from the Business Competitiveness Index." In M.E. Porter, K. Schwab, X. Sala-i-Martin, y A. Lopez-Claros, eds., *The Global Competitiveness Report 2004-2005*. New York: World Economic Forum.

INFORME SOBRE LA COMPETITIVIDAD DE LA ECONOMÍA DE PUERTO RICO

- Report by the President's Task Force on Puerto Rico's Status. Marzo 2011. Disponible en http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/uploads/Puerto_Rico_Task_Force_Report.pdf.
- Rodrik, Dani, Arvind Subramanian, y Francisco Trebbi. 2004. "Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development." *Journal of Economic Growth* 9, no. 2 (Junio): 131-65.
- State Science and Technology Institute. 2006. *A Resource Guide for Technology-based Economic Development*. Disponible en <http://www.ssti.org/>.
- U.S. Census Bureau. 2007. *Economic Census of Island Area*. Disponible en http://www.census.gov/newsroom/releases/archives/economic_census/2007_econ_census.html.
- World Bank. 2003. *Doing Business in 2004: Understanding Regulation*. Washington, D.C.: World Bank.
- . 2005. *A Better Investment Climate for Everyone*. Washington, D.C.: World Bank.
- . 2011. *Doing Business 2011: Making a Difference for Entrepreneurs*. Washington, D.C.: World Bank.
- . 2012. *Employing Workers*. Washington, D.C.: World Bank.





FEDERAL RESERVE BANK *of* NEW YORK
33 Liberty Street, New York, NY 10045-0001