



Editorial Universitaria  
1976

INFORME TOBIN

# INFORME AL GOBERNADOR DEL COMITÉ PARA EL ESTUDIO DE LAS FINANZAS DE PUERTO RICO

INFORME TOBIN



Editorial Universitaria  
1976

Impreso en Puerto Rico Por:  
RAMALLO BROS. PRINTING, I. C.

INFORME AL GOBERNADOR DEL  
COMITE PARA EL ESTUDIO  
DE LAS FINANZAS DE PUERTO RICO  
(INFORME TOBIN)

**INFORME AL GOBERNADOR DEL  
COMITE PARA EL ESTUDIO  
DE LAS FINANZAS DE PUERTO RICO  
(INFORME TOBIN)**

11 de Diciembre de 1975



**EDITORIAL UNIVERSITARIA  
UNIVERSIDAD DE PUERTO RICO  
1976**

Primera Edición, 1976

Derechos reservados conforme a la ley  
© Universidad de Puerto Rico

ISBN 0-8477-2216-3

---

Impreso en Puerto Rico por RAMALLO BROS. PRINTING, INC. Calle Duarte 227, Hato Rey, P.R.

**Traducción de:**

**Angie Velilla Robertín**

**Supervisión técnica:**

**Luis Medina Torres**

**Alma Rodríguez Ocasio**

**(Banco Gubernamental de  
Fomento para Puerto Rico)**

## TABLA DE CONTENIDO

	<b>Página</b>
Indice de Gráficas .....	XI
Indice de Tablas .....	XII
Prefacio .....	XIII
Carta Remitida al Gobernador .....	1
1. Bosquejo del Informe y las Recomendaciones (Resumen de las Secciones II a la XI) .....	9
II. Explicación del Crecimiento .....	17
A. Producción .....	17
B. Insumo de Mano de Obra .....	21
C. Insumo de capital .....	22
D. Inversión .....	22
E. Recursos para la Inversión .....	22
F. PDB frente a PNB .....	24
G. Crecimiento del Ingreso y del Empleo .....	26
III. Inversión .....	27
A. Crecimiento e Inversión .....	27
B. Inversión Pública .....	29
C. Inversión Privada .....	31
IV. Fuentes privadas Internas de Ahorro .....	37
A. Ahorro Privado .....	37
B. Ahorro de las Empresas .....	37
C. Ahorro Personal: Los Hechos .....	39
D. Ahorro Personal Bajo o Negativo: Las Causas .....	40
E. Ahorro Personal: Políticas .....	42
V. Ahorro Público .....	45
A. La Contabilidad Presupuestaria .....	45
B. Papel del Ahorro Público .....	46
C. Fuentes de los Problemas del Ahorro Público .....	49
D. Ahorro de las Empresas Públicas .....	50
E. El Papel del Ahorro Público en el Crecimiento Futuro .....	52
VI. Insumos Externos hacia el Crecimiento .....	55
A. Transferencias Federales al Estado Libre Asociado y sus Agencias .....	57
B. Transferencias Federales a Individuos .....	57
C. Inversión Directa .....	59
VII. La Deuda Externa de Puerto Rico .....	63
A. Causas del Reciente Ascenso de los Costos de Intereses .....	63
B. 1975 .....	64
C. 1980 .....	66
D. Alternativas de Política Pública .....	68

VIII. Proyecciones Económicas y Fiscales .....	69
A. El AF 1974 en Contexto .....	69
B. Proyecciones de las Tendencias Recientes .....	72
C. Proyecciones que Reflejan las Limitaciones del Financiamiento Externo .....	74
D. Las Finanzas Públicas y el Crecimiento Futuro .....	75
IX. El Sistema Financiero y la Política Monetaria .....	79
A. Los Bancos Comerciales y las Perspectivas para una política Monetaria Independiente .....	79
B. Los Fondos Acumulados por las "Corporaciones 931" .....	80
C. El Mercado Local de Capitales .....	81
D. El Banco Gubernamental de Fomento .....	82
X. La Dependencia Económica .....	85
A. Capital, Comercio y Dependencia .....	85
B. Alcance de una Política Anticíclica .....	86
C. Las Recesiones Pasadas .....	87
D. La Política Fiscal .....	88
XI. La Política Económica y su Formulación a Largo Plazo .....	91
A. El Presupuesto .....	91
B. La Inversión Privada .....	92
C. La Inversión Pública .....	92
D. La Exención Contributiva y los Subsidios a Empresas Continentales .....	93
E. La Investigación Económica .....	93
Informe rendido al Honorable Gobernador de Puerto Rico, Lcdo. Rafael Hernández Colón, por el Consejo Financiero sobre las Ponencias celebradas los días 7 y 8 de enero de 1976, con referencia al Estudio de las Finanzas de Puerto Rico .....	95
Lista de ponencias ante el Consejo Financiero y entidades representadas .....	113
Ponencias presentadas pendientes de transcripción .....	114
Ponencias publicadas .....	115
A. Luis Alberto Nazario, Jr. ....	117
B. César A. Montilla .....	139
C. Dionisio Trigo .....	145
D. Ramón B. Rodríguez .....	151
E. Luis Magín Nieves .....	157
F. Oscar Rodríguez García .....	163
G. Manuel González y Leroy López .....	169
H. José Francisco Quiñones .....	175
I. José A. Herrero .....	181
J. Concilio de Acción Sindical .....	185
K. Luis Arnaldo San Miguel .....	189
L. Francisco Pérez Aponte .....	193
M. Luis Sánchez Betances .....	195
N. José Gil Cardona .....	201
O. Angel L. Rosas Collazo .....	205
P. Nicolás del Valle Hernández .....	207

## INDICE DE GRAFICAS

Gráfica II-1 — Producto doméstico bruto nominal y real (1947-1974) .....	18
Gráfica II-2 — Producto Nacional bruto real per capita (1947-1974) .....	19
Gráfica II-3 — Composición de la producción neta por sector (1947-1974) .....	20
Gráfica II-4 — Mano de obra por unidad de producto (1947-1974) .....	21
Gráfica II-5 — Acervo de capital por unidad de producción (1947-1974) .....	23
Gráfica II-6 — Recursos para la inversión (1947-1974) .....	25
Gráfica III-1 — Inversión y crecimiento (1947-1974) .....	28
Gráfica III-2 — Participación porcentual de los componentes de la inversión fija bruta (1947-1974) .....	29
Gráfica III-3 — Componentes de la relación capital-producto (1954-1974) .....	32
Gráfica IV-1 — Composición del ahorro privado (1947-1974) .....	38
Gráfica IV-2 — Razón de ahorro-ingreso por nivel de ingreso familiar .....	41
Gráfica V-1 — Requerimientos de financiamiento del sector público (1960-1974) .....	51
Gráfica VI-1 — Fuente del flujo de recursos externos netos (1947-1974) .....	56
Gráfica VI-2 — Composición de las transferencias unilaterales netas (1965-1974) .....	58
Gráfica VII-1 — Relación estimada entre la tasa de la deuda de Puerto Rico a ingreso neto de la isla y exceso en el costo (interés) del financiamiento .....	65
Gráfica VII-2 — Efecto del crecimiento de la deuda sobre el costo del financiamiento (1980) .....	67
Gráfica VIII-1 — Inversión externa directa e inversión privada fija (años fiscales 1947-1974) .....	71
Gráfica VIII-2 — Efecto sobre el ritmo de crecimiento del PNB de la política de ingreso y gasto público .....	76

## INDICE DE TABLAS

Tabla III-1 — Tendencias de crecimiento de los sectores principales de la economía puertorriqueña .....	33
Tabla V-1 — Presupuesto gubernamental: necesidades de financiamiento .....	47
Tabla V-2 — Sector público: necesidades y fuentes de financiamiento .....	48
Tabla V-3 — Tasas de crecimiento de las categorías de gastos del Gobierno .....	49
Tabla VII-1 — Tasa de intereses de veinte años de vencimiento (años fiscales) .....	64
Tabla VIII-1 — Proyecciones ahorro-inversión netas: extrapolación de tendencias recientes hasta el 1980 .....	73
Tabla X-1 — Estado de situación, activos tangibles y reproducibles, y pasivos de Puerto Rico .....	86

## PREFACIO

El Comité para el Estudio de las Finanzas de Puerto Rico lo nombró el Gobernador en marzo de 1974. Sus miembros son:

Presidente- James Tobin, Profesor Sterling de Economía Universidad de Yale  
 William Donaldson- Decano, desde noviembre de 1975, de la Escuela de Organización y Gerencia, Universidad de Yale  
 Kermit Gordon - Presidente, The Brookings Institution  
 Wilfred Lewis - Director Ejecutivo, Asociación Nacional de Planificación y, desde mayo de 1975, Socio Principal de Robert Nathan Associates  
 Sidney Robbins - Profesor de Finanzas, Universidad de Columbia, Escuela Nueva York

Al señor Donaldson se nombró para formar parte del Comité en enero del 1975 en sustitución de Ralph Saul, un miembro original, que renunció en septiembre del 1974 por razones personales. Durante el tiempo que fue miembro del Comité, el Sr. Saul era Presidente del First Boston Corporation.

El Comité comenzó su trabajo en mayo de 1974, cuando se reunió con el Gobernador y el Consejo Financiero. Luego se reunió cinco veces, tres en Puerto Rico y dos en la ciudad de Nueva York.

El Comité contó con la valiosa ayuda de personal técnico — su director de investigaciones, Richard Porter, Profesor de Economía de la Universidad de Michigan, y su asistente Bernard Wasow. Deseamos expresarles nuestra profunda gratitud por su dedicada y penetrante investigación y las sustanciales contribuciones que sometieron por escrito para el Informe.

Los siguientes consultores trabajaron con el Comité\*

Robert Holbrook, Profesor de Economía de la Universidad de Michigan, especializado en estructura bancaria y financiera.

Centro de Investigación de Mercados de Capital, Escuela de Comercio, Universidad de Oregón (Michael Hopewell, George Kaufman, Ronald Forbes, John Petersen), sobre el mercado para bonos puertorriqueños.

Su contribución oral y escrita ha sido de gran valor para el Comité y su personal técnico.

El Banco de la Reserva Federal de Nueva York, gracias al Sr. Treiber, nos proveyó sus facilidades físicas, además de apoyo intelectual. Nuestras reuniones en Nueva York se llevaron a cabo en el Banco, y miembros del personal de investigaciones del Banco contribuyeron con varios escritos sobre los problemas que confrontaba el Comité. Algunos de esos escritos los incluiremos entre los informes adicionales que someteremos.

Durante la preparación del informe, el Comité, su personal y sus consultores dependieron notablemente del personal del Banco Gubernamental de Fomento de Puerto Rico y de otras agencias gubernamentales para conseguir información, estadísticas, asesoramiento, comentarios y críticas. Sin la cortés y entusiasta cooperación de este grupo, no hubiera sido posible terminar nuestra tarea.

El Comité y su personal también se beneficiaron de consultas con puertorriqueños fuera del gobierno, economistas, hombres de negocio, banqueros y otros.

\* En la edición en inglés se omitió los nombres de los siguientes consultores y su trabajo: Fuac Andic y Arthur Mann, sobre la reforma contributiva en P. R.

John Mudie, del Banco Gubernamental de Fomento, sirvió como coordinador entre el Comité y el Gobierno, y conjuntamente con sus colegas, concretó con eficiencia todos los arreglos que facilitaron nuestro trabajo.

Durante nuestra primera reunión, acordamos con el Gobernador y el Consejo Financiero que el Comité concentraría sus esfuerzos sobre los amplios aspectos financieros y fiscales del futuro económico de Puerto Rico. Debido a que la Isla enfrenta diversos problemas de política de desarrollo económico, sugerimos la creación de un comité interno interagencial para entender en la estrategia de desarrollo. Nos complace que se haya organizado tal comité, dentro del Consejo Financiero, bajo la dirección de Miguel Echenique. Nuestro Comité se ha beneficiado con el trabajo paralelo y complementario de este grupo. El Sr. Lewis, un miembro del Comité, ha servido como consultor del comité de estrategia.

Afortunadamente, pronto ambos Informes estarán disponibles a la consideración del gobierno y del pueblo puertorriqueño para que se proceda a tomar las decisiones de política económica oportunas.

James Tobin

11 de diciembre de 1975

Estimado Gobernador Hernández Colón:

Tengo el honor de someterle a usted y al Consejo Financiero el Informe del Comité sobre las Finanzas de Puerto Rico que usted nos encomendó. Próximamente le someteremos trece documentos preparados por el personal y los asesores del Comité. En esta carta introductoria trataré de resumir las principales conclusiones y recomendaciones de nuestro Informe.

El nombramiento de este Comité hace casi dos años reflejó una inquietud sobre las perspectivas económicas y financieras de la Isla. Usted se preguntaba, justificadamente, si las estrategias económicas y financieras de los últimos veinte años podrían continuarse exitosamente sin modificación e innovación. Pero ninguno de nosotros pudo prever entonces cuán rápido y drástico sería el deterioro del clima económico nacional e internacional. Tampoco pudimos anticipar entonces el severo impacto de la recesión continental sobre las finanzas de los gobiernos locales y estatales y sobre el Estado Libre Asociado, así como la marcada disminución de la confianza de los inversionistas en los bonos exentos de contribuciones. Usted y sus colegas no se sorprenderán de que nuestro Informe sea más sombrío de lo que esperábamos cuando comenzamos.

#### CONCLUSIONES PRINCIPALES

Las dificultades actuales de Puerto Rico se deben en parte a circunstancias que están fuera del control local. Éstas incluyen el agudo aumento en los precios mundiales del petróleo, un golpe severo para una economía dependiente del combustible importado, y los aumentos relativos en los precios de los productos agrícolas y minerales, algo costoso para un país que vive mayormente de la manufactura. Además, la política anti-inflacionaria del gobierno federal y la profunda recesión, a la cual ello contribuyó, han perjudicado la posición económica y fiscal de Puerto Rico. Puerto Rico tiene, en especial, buenas razones para abogar por una política federal, fiscal y monetaria, que asegure tanto una fuerte y sostenida recuperación económica como el restablecimiento de mercados financieros estables y robustos en Estados Unidos.

Los problemas de la Isla, sin embargo, también reflejan los desarrollos económicos y fiscales en Puerto Rico desde 1969. Sería erróneo imputar totalmente los actuales problemas puertorriqueños a la recesión en Estados Unidos y esperar que la recuperación continental los resuelva. La tendencia en los gastos gubernamentales, los déficits de las empresas del gobierno, la deuda pública y los costos de producción no podrían sostenerse aún con condiciones económicas favorables en el exterior. Su gobierno, desde 1974, ha tomado medidas importantes para detener estas tendencias y debemos recomendar la intensificación de esos esfuerzos.

Lamentablemente, nos hemos visto obligados a concluir que Puerto Rico tiene muy pocas posibilidades de instituir una política financiera que aisle su territorio de los eventos económicos y financieros en el exterior. Ninguna economía pequeña que dependa del comercio y del capital externo para su desarrollo económico tiene mucho ámbito para una política financiera y monetaria autónoma. La relación de Puerto Rico con Estados Unidos incluye una moneda común, un mismo sistema de aduanas, libre movimiento de fondos, capital e individuos entre las dos economías, exención de contribuciones federales y elegibilidad para subsidios al Estado Libre Asociado y a sus ciudadanos. Esta relación ha sido económicamente ventajosa para la Isla, pero también implica algunas limitaciones que deben reconocerse.

En el aspecto financiero significa la disponibilidad de crédito a los prestatarios puertorriqueños en cantidades casi ilimitadas, pero solamente bajo términos, patrones y rendimientos competitivos con las oportunidades prestatarias en los mercados continental y mundial. Debido a que los depositantes, prestamistas e instituciones financieras locales y norteamericanas participan prácticamente en los mismos mercados mundiales, los fondos permanecerán en Puerto Rico solamente cuando el rendimiento sea competitivo. En pocas palabras, Puerto Rico no puede sustentar una política monetaria independiente. Es por esta razón que las recomendaciones relativas a la estructura financiera e instituciones desempeñan en nuestro Informe un papel menor de lo que habíamos anticipado. Tenemos algunas sugerencias en esta materia, especialmente con respecto al financiamiento de la empresa local y al papel del Banco Gubernamental de Fomento para Puerto Rico. Pero no podemos considerar éstas u otras posibles reformas de la estructura financiera como renglones principales de un plan para responder a los críticos problemas económicos que ahora confronta la Isla.

En el aspecto fiscal, la Isla tiene alguna mayor libertad para implantar su propia política anticíclica. Sin embargo, las medidas presupuestarias para estimular la actividad económica y el empleo deben financiarse con préstamos del exterior. Éstas no pueden implementarse a menos que el Estado Libre Asociado tenga en reserva alguna capacidad para flotar su deuda en el Continente. En el presente, obviamente, no se cumple esta condición.

Según han admitido los líderes puertorriqueños, la única base sólida para la prosperidad es desarrollar y mantener en la Isla actividades económicas internacionalmente competitivas en los mercados continental, local y mundial. La posición competitiva es actualmente crítica y por esta razón cierto número de nuestras recomendaciones atañen a la productividad y a los costos.

Puerto Rico tiene por delante varios años de austeridad fiscal, financiera y económica. Se requieren ajustes drásticos, especialmente dolorosos, porque involucran la posposición de expectativas profundamente enraizadas en la vida económica y política de la Isla durante la era del rápido crecimiento industrial y abundante financiamiento exterior. Estos ajustes son necesarios para asentar un nuevo crecimiento. Tienen que hacerse. La única incógnita es si se van a hacer en forma sincronizada, ordenada y equitativa, o si se difieren hasta que las exigencias de una crisis financiera nos obliguen a hacerlo con prisa. Afortunadamente, usted y los funcionarios de su gobierno responsables de la dirección económica y financiera admiten la urgencia de la situación. Así lo han demostrado las medidas adoptadas para aumentar las rentas públicas por concepto de contribuciones, controlar el gasto gubernamental y limitar las emisiones de bonos. Medidas de esta clase tendrán que seguirse con firmeza en los años venideros.

Creemos que el Estado Libre Asociado y sus agencias no pueden responsablemente tomar a préstamo para los próximos años más de un promedio de \$300 millones anuales en el mercado de bonos exentos. Más aún, Puerto Rico debe pagar los bonos que alcanzan su vencimiento y su deuda a corto plazo a un consorcio de bancos. El aumento neto en la deuda pública pendiente de la Isla se limitará a unos \$150 millones al año, en promedio. En otras palabras, los déficits netos de efectivo del gobierno insular, las municipalidades, agencias y corporaciones públicas estarán limitados a unos \$150 millones anuales. Acaso puedan conseguirse fondos adicionales mediante la exploración de fuentes extranjeras de crédito y mediante medidas para aumentar la tenencia de obligaciones puertorriqueñas por parte de empresas e individuos locales. El punto central es el mismo. Aparte de un margen de financiamiento neto de \$150-\$250 millones al año, todos los desembolsos del sector público, sean para operaciones corrientes o para inversión, tendrán que cubrirse con los ingresos corrientes provenientes de contribuciones e impuestos, cargos por servicio y transferencias federales.

Las medidas a tiempo y bien planificadas para alcanzar este resultado tendrían dos efectos saludables a largo plazo. Primeramente, las emisiones de deuda puertorriqueña se

reducirían a proporciones más modestas y aceptables del Producto Nacional Bruto (PNB) insular y del mercado total de bonos en Estados Unidos. En segundo lugar, las medidas en sí convencerían a los inversionistas potenciales de que la economía y las finanzas puertorriqueñas están administradas diligentemente. De ambas formas, el crédito puertorriqueño se fortalecería y sus costos de financiamiento y servicio de la deuda se reducirían. Dado el frágil estado actual del mercado para bonos locales y estatales en el Continente, la importancia de estos objetivos no puede menos que recalarse.

Debe ser posible lograr estos propósitos antes del fin de la década, y podríamos suponer que el mercado general de bonos recuperará de su actual estado de incertidumbre. Entonces sería posible que las emisiones de bonos tengan de nuevo un papel importante en el financiamiento del desarrollo económico insular. Pero aún en ese momento, la deuda externa de Puerto Rico no debe crecer más rápidamente que la economía insular.

Los gastos de mejoras permanentes del gobierno y de las empresas públicas se han financiado con emisiones de bonos, y ahora que el volumen de la deuda a emitirse está limitado, es inevitable que los proyectos de inversión marginales sean cancelados o pospuestos. La línea de menor resistencia será la de asimilar toda la carga de la austeridad en una inversión reducida. Recomendamos no seguir una política tan miope. El consumo público y privado debe ceder, no la inversión en el futuro de Puerto Rico. El progreso económico en Puerto Rico y la promesa de una mejor vida para el pueblo requieren inversión en los sectores público y privado. Puerto Rico tiene que generar ahorros internos para financiar esta inversión, especialmente, ahora que se ha restringido el financiamiento externo.

Por supuesto, las inversiones que se propongan exigen un cuidadoso escrutinio. Solamente aquéllas que prometan un rendimiento razonable al pueblo puertorriqueño merecen disponer de este recurso y de las tendencias en la economía mundial. Además, el calificar un gasto propuesto como "inversión" o incluirlo en el presupuesto de mejoras permanentes no garantiza que pase esta prueba. Mas todavía, algunos desembolsos que los analistas de presupuesto califican de "corrientes" y que los analistas de las cuentas de ingreso nacional califican de "consumo", son inversiones orientadas hacia el futuro. Estas pueden incluir desembolsos para promoción industrial y gastos educativos y otras inversiones en "capital humano".

Al distribuir sus limitados recursos invertibles el gobierno debe tener presente que la inversión privada puede financiarse mediante fondos públicos canalizados a través del Banco Gubernamental de Fomento o de otra forma. Es concebible que, en ocasiones, el rendimiento social sea más alto en los proyectos locales privados que en los que desarrolla el sector público.

## RECOMENDACIONES PRINCIPALES

Los elementos generales necesarios de un programa de austeridad son obvios. Las medidas específicas, lo comprendemos, difícilmente se podrán determinar y poner en práctica. En último análisis, únicamente usted y el Consejo Financiero serán los que podrán reunir los diversos elementos para integrar un programa práctico que refleje las prioridades y limitaciones de Puerto Rico. A continuación nuestras recomendaciones de los elementos básicos que debe contener el programa:

### 1. Limitación de los gastos de consumo del gobierno y de aumentos de sueldos.

El análisis resumido arriba indica que Puerto Rico debe generar ahorros internos para reemplazar los empréstitos del exterior al financiar la inversión necesaria para el crecimiento económico. Con estos fines, el presupuesto corriente del gobierno debe

empezar a generar superávits. En la Sección VIII del Informe se enumeran en detalle las suposiciones que hacemos en el campo fiscal y sus consecuencias para el futuro crecimiento de la economía. Es claro que el mejoramiento que se requiere en el presupuesto implica tanto limitaciones drásticas de gastos como esfuerzos adicionales en la recaudación de contribuciones.

En cuanto a los gastos, recomendamos que en el curso de los próximos tres años fiscales, el aumento anual del presupuesto corriente del gobierno se mantenga en tres o cuatro puntos porcentuales por debajo de la tasa de inflación en los Estados Unidos (según determinada por el índice general de la inflación del Producto Nacional Bruto de los Estados Unidos). Como parecer probable una tasa inflacionaria de 6 a 7 por ciento anual en Estados Unidos, esto quiere decir que se limite el aumento del presupuesto del gobierno local a alrededor de 3 por ciento anual, a precios corrientes. Para poner en práctica esta recomendación es esencial que se provea en el presupuesto de gastos para todos los costos atribuibles a operaciones del gobierno durante el año, se hayan o no diferido los desembolsos correspondientes. Quiere decir, por ejemplo, que el presupuesto debe proveer para las aportaciones a los fondos de pensiones y los subsidios comprometidos a las agencias y empresas públicas.

Como principal economía presupuestaria e importante contribución a la solidez de la economía, recomendamos se congelen las actuales escalas de salarios en el gobierno durante un período de tres años. No quiere decir que los salarios individuales deben congelarse, sino que los aumentos de año a año en los salarios deberán limitarse a las compensaciones normales por mérito y antigüedad dentro de la escala y a aquellos aumentos en la parte baja de la escala que son obligatorios por disposición de la ley federal de salario mínimo.

Esta política reduciría a un mínimo el efecto de las limitaciones presupuestarias en los servicios públicos, y haría posible mantener los empleos públicos en las funciones que son necesarias. En los lugares donde la burocracia esté recargada más allá de la necesidad pública, naturalmente debe ser reducida, aunque sea por el proceso natural de reducción sin llenar plazas vacantes.

## 2. Aumento en las rentas por concepto de contribuciones

Nuestras proyecciones fiscales en la Sección VIII del Informe presuponen que las rentas por contribuciones habrán de aumentar a medida que procede la recuperación de la economía y que los aumentos de contribuciones del 1974-75 seguirán en pie. Las perspectivas fiscales para los próximos años son una razón imperiosa para que se realicen algunas mejoras adicionales que se necesitan en el sistema contributivo.

Primero, la propiedad inmueble debe gravarse a base de tasaciones realistas, según el mercado, eliminándose la substancial exención de la residencia principal. Esta reforma haría al sistema contributivo más justo, así como más productivo de ingresos. Reconocemos, naturalmente, que una reforma de tan grandes alcances debe ponerse en práctica gradualmente, pero ahora es el momento oportuno para adoptar la legislación necesaria y el programa de acción.

Segundo, debe aumentarse aún más el ingreso que produce la contribución sobre ingresos mediante medidas más estrictas para implementar la ley y mejorar el sistema de recaudaciones. Reconocemos el progreso ya obtenido por el Departamento de Hacienda y recomendamos que se continúen y fortalezcan estos esfuerzos. Aquí también está en juego la justicia, tanto como el ingreso.

Tercero, el gobierno debe considerar imponer impuestos adicionales a los artículos de consumo duraderos, particularmente los de lujo. En lo que respecta a los automóviles, los pagos de tablillas a base de una escala ascendente podrían suplementar los arbitrios para limitar la importación de carros grandes, los cuales consumen mucha gasolina y no parecen ser apropiados para el Puerto Rico de hoy.

## 3. Desarrollo de superávits operacionales en las empresas del gobierno.

Como grupo, se debe exigir a las corporaciones públicas y otras empresas del gobierno que produzcan superávits corrientes en sus operaciones. Eliminiéndoles su acostumbrada dependencia en el mercado de bonos, estas empresas tendrían que financiar las inversiones en sus proyectos mayormente con sus propios superávits operacionales o con los superávits que se generan en el presupuesto general del gobierno. Aunque recomendamos que se examinen cuidadosamente los proyectos públicos para cerciorarse de que su beneficio social, correctamente calculado, justifica los costos, volvemos a recalcar que las perspectivas para más empleo y producción en Puerto Rico dependen de la inversión. Deben continuarse aquellos proyectos que demuestren ser socialmente beneficiosos aún durante el futuro período de austeridad. El aspecto principal es que los fondos deben buscarse internamente.

Naturalmente, no queremos decir que a cada empresa pública se le debe permitir invertir automáticamente cualquier cantidad de fondos que pueda generar internamente. Todo presupuesto de mejoras permanentes debe pasar una evaluación centralizada y aplicársele un criterio común de costo-beneficio.

Con el fin de facilitar el ahorro interno y preservar la justicia, la congelación en las escalas de sueldos que se recomiendan para los empleados gubernamentales debe aplicarse también a las empresas públicas. Además, en muchos casos, será necesario aumentar significativamente las tarifas para abonados y usuarios. Ni las empresas públicas ni el gobierno de Puerto Rico pueden permitirse subsidiar a los usuarios de los servicios públicos.

## 4. Mercadeo responsable de los bonos de Puerto Rico

A largo plazo, la única protección verdadera para el crédito de Puerto Rico es que se limite el aumento de su deuda y que se adopten políticas que garanticen la capacidad de la Isla para atender su deuda. En el mercado de sus bonos, Puerto Rico goza de buena reputación, porque suple información franca y completa, y creemos que Puerto Rico debe fortalecer esta reputación. Puerto Rico debe ser el pionero en la divulgación franca y completa de las realidades y perspectivas económicas y fiscales. Esta divulgación está llamada a ser cada vez más importante en la venta de bonos y es muy probable que se le impongan ciertas normas mediante legislación federal. Proponemos que Puerto Rico empiece voluntariamente desde ahora a suplir prospectos que cumplan los requisitos que impone la Comisión Federal de Intercambio de Valores para las emisiones de bonos corporativos.

Por estas razones, Puerto Rico debe evitar el uso de medios financieros artificiosos. No se debe segregar las rentas públicas para atender la amortización de una emisión de bonos en particular; ello, en opinión de los analistas del mercado, puede afectar la solidez de otras emisiones. El mercado ha llegado a considerar las emisiones de bonos de Puerto Rico como compitiendo unas con otras por la capacidad general del gobierno y de la economía para el servicio de la deuda. Nada se gana con tratar de soslayar esta opinión. El mercado es particularmente susceptible en lo que se refiere a cuestiones tales como los pagos corrientes y al día de los fondos asignados para futuras obligaciones de pensiones, y el gobierno debe proveer para la acumulación de estas reservas en sus presupuestos.

Al mismo tiempo, recomendamos al Departamento de Hacienda y al Banco Gubernamental de Fomento que busquen, tras consultas con sus asesores en materia de bonos, innovaciones provechosas en la adquisición de fondos a tomarse prestado. Estas innovaciones podrían incluir las siguientes: hacer préstamos en los mercados europeos; emisiones de bonos preferenciales dirigidos a inversionistas especiales de edad avanzada<sup>1</sup>, bonos de ahorros para colocarse localmente y bonos que se adapten a las necesidades de las corporaciones 931 en Puerto Rico.

<sup>1</sup>"flower" bond issues en el original

## 5. Medidas para el adiestramiento y empleo de jóvenes puertorriqueños

Aún con la mejor política pública y la mejor de las suertes, la Isla se enfrenta a un grave problema de desempleo por varios años. Será particularmente difícil para los jóvenes puertorriqueños conseguir ese primer empleo, tan importante en sus vidas. Por lo tanto, en el presupuesto se debe dar especial atención a aquellas medidas que capaciten a los jóvenes puertorriqueños para producir y conseguir empleo, y el gobierno debe ocuparse de conseguir todos los fondos federales que estén disponibles para estos programas. Buenos ejemplos son la instrucción vocacional, el adiestramiento directo en empleos y los proyectos en el servicio público.

Tenemos conciencia de que su comité interagencial para la estrategia del desarrollo considera algunos programas para el adiestramiento y empleo de jóvenes, adaptados a la realidad puertorriqueña. Asimismo, proponemos que, en vista del grave problema de desempleo juvenil que Puerto Rico confronta, usted solicite del Congreso que permita que se suspendan o se reduzcan los salarios mínimos para personas menores de 20 años empleados en Puerto Rico.

## 6. Limitaciones generales sobre salarios

Bajo anteriores subtítulos hemos recomendado una congelación temporera en las escalas de sueldos para los empleados del gobierno y las agencias públicas. Esto contribuirá grandemente a la mejora necesaria en la posición financiera de todo el sector público y ayudará a limitar los costos de producción en toda la economía puertorriqueña.

Obviamente es deseable extender la política de congelación de sueldos y salarios al sector privado. El gobierno debe hacer claro, tanto a los patronos como a los empleados, que la prosperidad de sus empresas y la expansión de oportunidades de empleo dependen fundamentalmente de su buena voluntad para aceptar severas limitaciones en los aumentos de sueldos y salarios por varios años. Con el mismo fin, el Estado Libre Asociado debe solicitar al Congreso que permita el diferimiento de la aplicación de las leyes de salario mínimo del Continente a la Isla, mientras congela todos los renglones salariales bajo su propio control y el de las juntas salariales de la industria. Como dijimos arriba, recomendamos la suspensión o reducción de los salarios mínimos para los jóvenes.

Al mismo tiempo, el gobierno debe emprender una revisión global de toda legislación que aumente los costos de mano de obra, incluyendo: el gran número de días feriados con paga compulsoria; vacaciones y ausencias por enfermedad; bono de Navidad; tiempo adicional y tiempo libre.

Es de principal importancia mantener los aumentos nominales en los costos por mano de obra en Puerto Rico por debajo del ritmo existente en el continente. Para los próximos años de austeridad, las perspectivas para empleos en Puerto Rico dependen principalmente de la restauración de una posición competitiva viable, ampliando la demanda de los productos puertorriqueños en el continente y el extranjero, y atrayendo nuevas fábricas con nuevos empleos. Infortunadamente, los costos por mano de obra en Puerto Rico han superado los aumentos en productividad, mientras que el aumento en los precios del petróleo ha perjudicado la posición competitiva de la Isla. Una economía basada en el comercio, como la de Puerto Rico, tiene muy pocas posibilidades de influir sobre los precios de los productos que compra y vende. Puede, sin embargo, aumentar su participación en el mercado reduciendo sus costos y aumentando su productividad.

No hacemos esta recomendación superficialmente. Comprendemos cuán impopulares serán las restricciones salariales, y cuán difícil será explicar la necesidad de las mismas en una forma comprensible y aceptable. Ciertamente, la misma política de restricción, o hasta políticas más severas, deberán aplicarse a los salarios de ejecutivos y administradores, así como a los sueldos de los trabajadores de producción. Además, más

adelante le recomendamos que obtenga la cooperación de las principales empresas que operan en Puerto Rico para aumentar sus empleos y sus compromisos para con la economía de la Isla.

Sin embargo, parecería injusto a muchos obreros empleados el no recibir aumentos de salario que compensen los recientes y actuales aumentos en el costo de la vida. El problema es que los aumentos por el costo de la vida reflejan principalmente los aumentos en los precios de las importaciones en relación con los precios de las exportaciones. Los precios del petróleo importado y los alimentos son ejemplos claros. De protegerse a algunos puertorriqueños contra estas pérdidas, será sencillamente a expensas de otros puertorriqueños que perderán o jamás encontrarán empleo. Los trabajadores del continente con los que compiten los puertorriqueños, no han aumentado sus salarios al mismo ritmo que el costo de vida, y el enorme desempleo en Puerto Rico es evidencia suficiente de que los salarios en la Isla deben **bajar** en relación con los del continente. Lo que enfrenta la Isla no es una disputa obrero-patronal convencional sobre la división de una amplia tajada, sino una difícil lucha por conservar la tajada en sí grande y en continuo crecimiento.

Sabemos que su objetivo es aumentar el nivel de vida para todos los puertorriqueños, incluyendo especialmente los actualmente desempleados y otros en las escalas de ingreso inferiores. Esto puede hacerse únicamente por medidas que aumenten la destreza, la productividad y la posición competitiva de la fuerza laboral puertorriqueña.

## 7. Incentivos para la inversión y el empleo por las empresas exentas de contribuciones

Es importante estimular a las empresas exentas de contribuciones a que reinviertan sus ganancias en facilidades operacionales en Puerto Rico. Es especialmente importante inducir a la creación de empleos. Con estos fines, creemos que ha llegado el momento de adoptar un sistema mediante el cual una empresa pueda ganar créditos contributivos adicionales (a utilizarse después del período inicial de exención contributiva) por su reinversión y su papel como generador de empleos. Un incentivo contributivo para crear empleos es siempre importante para Puerto Rico. Es particularmente importante en los próximos años, cuando el sector público no pueda ser la fuente más importante de nuevos empleos, como en el pasado reciente.

Hemos explorado en detalle en nuestro Informe, las propuestas para conservar en Puerto Rico las ganancias de las empresas exentas de contribuciones. Estas son medidas para inducir a la colocación de estos fondos en depósitos bancarios en Puerto Rico o en otros instrumentos financieros. Infortunadamente, encontramos poca justificación para ser optimistas acerca de la efectividad de tales medidas. Estas no bregan con el problema básico, que es conseguir que los fondos se utilicen en facilidades físicas permanentes, realmente productivas en la Isla, en vez de tenencias financieras en Puerto Rico o en cualquier otro lugar.

La atracción de nuevas empresas, por supuesto, sigue siendo una tarea muy importante para Puerto Rico. Los cambios en la legislación contributiva federal actualmente bajo consideración del Congreso deben ayudar y creemos que nuestras propuestas también lo harán.

## 8. Inversión generadora de empleos por el sector privado

Esta recomendación final es extremadamente importante para la viabilidad social, política y económica, así como para la equidad de todo el programa. Usted, Señor Gobernador, debe solicitar urgentemente firmes compromisos cuantitativos, individuales y colectivos, de las empresas más importantes que operan en Puerto Rico, para que inicien inmediatamente nuevos proyectos de inversión en la Isla. Estas compañías deberán ampliar sus facilidades de producción en la Isla creando empleos, tanto durante el

período de construcción e instalación como permanentemente, cuando las facilidades comiencen sus operaciones. Usted puede dirigirse a estas empresas en la siguiente forma:

Puerto Rico se enfrenta a una situación económica crítica, con peligros potenciales para todos los que vivimos y hacemos negocios en la Isla. El gobierno está preparado para hacer su parte haciendo dolorosas reducciones en los gastos y el empleo público, y también impondremos una estricta disciplina fiscal en las agencias y empresas públicas. Estamos preparados para pedir al pueblo puertorriqueño que se prive de los aumentos de salarios y que pague contribuciones más altas, aún en estos tiempos de inflación. También estamos tomando pasos muy importantes para aumentar el esfuerzo obrero y la productividad individual por día pagado. Estamos tomando estas medidas, porque sabemos que la viabilidad de la economía puertorriqueña depende finalmente de la posición competitiva de nuestros costos en los mercados norteamericano y del resto del mundo. Sabemos que nuestra posición competitiva se ha deteriorado en años recientes y estamos decididos a restablecerla.

Nuestro programa de austeridad fiscal significa que el sector público, principal fuente de nuevos empleos a principios de la década actual, en realidad reducirá su personal en los próximos años. Como ustedes saben, la Isla sufre de una irrazonable alta tasa de desempleo. Nuestra única esperanza para reducirla descansa en el sector privado. Podríamos confiar en que la recuperación económica en los Estados Unidos y el mundo ayudará, especialmente si nuestros costos de producción bajan en relación con los de otros lugares. Pero esa perspectiva no es suficiente. Necesitamos urgentemente un programa sustancial de inversiones para crear empleos en la industria privada. Esto es, precisamente, lo que pedimos y esperamos de ustedes.

Nuestro programa de austeridad fiscal y restricción salarial será más aceptable para el pueblo puertorriqueño, si percibe que todos los sectores de la economía hacen sacrificios y contribuciones. Esta percepción deberá incluir las empresas que se benefician de la exención contributiva y otros incentivos. Muchas compañías han acumulado ganancias obtenidas en Puerto Rico en forma líquida.

Realmente no es un asunto de gran peso, si éstas están en forma de activos financieros en Puerto Rico o en otro lugar. Lo que sí importa es que deben volcarse en la economía puertorriqueña, aumentando su capacidad para producir y proveer empleos. Controlando los salarios y otros costos, estamos favoreciendo las perspectivas a largo plazo de tales inversiones por la empresa privada.

Más aún, estamos preparados para ofrecer créditos contributivos a empresas exentas en base a su reinversión de ganancias y generación de empleos, utilizables después de terminado su período de exención contributiva. Lo que buscamos de ustedes ahora es un programa de inversión inmediato, como su contribución a un completo y coherente programa para revitalizar la economía puertorriqueña.

El Informe incluye otras recomendaciones. Aparecen resumidos en la Sección I. Me limito a las recomendaciones más importantes que implican acción en el futuro cercano.

No es agradable recomendar un programa de austeridad; mucho menos para que usted lo implemente. Pero estamos convencidos de que sentará la base esencial para una mejor vida para los puertorriqueños. Creemos, y así lo indican nuestras proyecciones, que Puerto Rico **puede** volver a un camino de crecimiento económico, conjuntamente con aumentos persistentes de los ingresos, empleos y nivel de vida. Que esto suceda depende de si, bajo su liderazgo, los componentes de la sociedad puertorriqueña — gobierno, empresas, fuerza laboral — cooperan para tomar las medidas esenciales y conseguir que sean un éxito.

Cordialmente suyo,  
James Tobin

## 1. BOSQUEJO DEL INFORME Y LAS RECOMENDACIONES

El marco conceptual del Informe es el análisis de las cantidades de inversión en capital productivo asociado con el crecimiento en la producción y el empleo en Puerto Rico, por un lado, y las fuentes internas y externas de financiamiento para esta inversión, por el otro. La Sección II, "Explicación del Crecimiento", explica la estructura e indica cómo la acumulación de capital y el crecimiento económico se han relacionado en el pasado en Puerto Rico. La Sección III analiza las tendencias en las cantidades y clases de inversión pública y privada de Puerto Rico. Las próximas dos secciones se ocupan del componente ahorro interno, y la Sección VI trata sobre financiamiento externo en la forma de transferencias del Gobierno Federal al de la Isla, y la inversión directa privada.

La deuda por concepto de bonos, como fuente de financiamiento externo, se revisa en la Sección VII, y en ésta, el Informe indica los obstáculos que hay para continuar confiado en este recurso. Esto nos dirige a algunas proyecciones del nexo **ahorro-deuda-inversión-crecimiento** durante la próxima década. La conclusión principal es que la obtención de tasas de crecimiento tolerablemente altas habrá de requerir que el ahorro interno reemplace la deuda pública y el ahorro interno necesario provenga del sector público.

En la Sección VII, se examina el sistema financiero de Puerto Rico. La conclusión principal es que no existe, debido a la naturaleza del caso, una posibilidad significativa para una política monetaria independiente en Puerto Rico. Aunque se sugieren algunas reformas financieras, no debe esperarse que éstas contribuyan en forma significativa a la solución de los principales problemas económicos de Puerto Rico.

La Sección X trata sobre la dependencia económica de la Isla respecto de la economía del Continente y la economía mundial. La dependencia, en el sentido de la propiedad externa de los recursos de producción, puede reducirse mediante el uso de las medidas para la promoción del ahorro interno recomendadas anteriormente en este Informe. La dependencia, en el sentido de la vulnerabilidad a fluctuaciones económicas nacionales e internacionales, de tendencias, y de cambios, es mayormente una realidad de la vida, de la que no es posible escapar.

Finalmente, la Sección XI expone algunos asuntos sobre política a largo plazo y formulación de política, y se hacen varias recomendaciones para mejorar la administración fiscal, financiera y económica.

A continuación, un resumen detallado del contenido y las recomendaciones del Informe, en forma de bosquejo:

## II. EXPLICACIÓN DEL CRECIMIENTO

### Resumen

1. El rápido crecimiento económico de Puerto Rico, desde el 1947, se ha acompañado de una rápida transformación a una economía de exportación industrial.
2. La tasa de aumento en la productividad de mano de obra ha ido en disminución. La productividad del capital ha ido en continuo descenso desde los primeros años de la década del 60. Estas dos tendencias son motivo de preocupación.
3. El financiamiento para invertir en nuevo capital fijo puede venir del ahorro interno o de entradas de fondos del resto del mundo, especialmente de los Estados Unidos.
4. Históricamente, Puerto Rico ha dependido muchísimo de la entrada de recursos del Continente.
5. Estos flujos han desempeñado un papel muy importante en los últimos años, según ha disminuido el ahorro interno.
6. Acompaña a esa gran dependencia del capital externo una creciente brecha entre el valor de producción en la Isla (PDB) y el valor del ingreso de producción que acumula

a los residentes de Puerto Rico (PNB). La diferencia refleja el rendimiento obtenido por el capital de fuentes externas.

7. El crecimiento del empleo, un objetivo verdaderamente clave, después del crecimiento de ingresos, puede lograrse cuando la inversión se encauce hacia actividades que hagan un uso productivo de la vasta mano de obra disponible en Puerto Rico.

### III. INVERSION

#### Resumen

1. Para sostener un crecimiento continuo de la productividad de mano de obra se necesita invertir en recursos físicos y humanos.

2. La productividad de la inversión fija en Puerto Rico, estimada aproximadamente por la relación incremental producto-capital, ha disminuído continuamente desde los primeros años del 60.

3. Por lo tanto, la proporción del PDB dedicada a la inversión ha tenido que aumentar para poder generar la misma tasa de crecimiento del producto.

4. Los siguientes puntos pueden estar contribuyendo a la disminución en la productividad de la inversión:

- a) atención inadecuada a la productividad de la inversión pública.
- b) mayor dependencia en la inversión pública durante los últimos años.
- c) cambios en la posición competitiva de Puerto Rico en la esfera internacional.
- d) problemas de incentivos a la industria en Puerto Rico.

5. La importancia de la inversión pública ha aumentado en los últimos años, en tanto que la de la inversión privada ha disminuído.

6. Las consideraciones a corto plazo del efecto multiplicador han recibido demasiada importancia, mientras que las consideraciones de productividad a largo alcance han recibido muy poca.

7. La inversión privada, tradicionalmente atraída a Puerto Rico por el clima político — tratamiento contributivo preferencial y costo de mano de obra barata — se ha desplazado gradualmente a sectores en los que el costo de mano de obra es relativamente poco importante.

8. Existe evidencia sustancial, sin embargo, que indica un excedente de mano de obra con bajo nivel de destrezas.

9. La inversión privada no utiliza este recurso adecuadamente, ya que la situación competitiva del país en los sectores de mano de obra intensiva va en descenso.

10. El aumento de los salarios y los incentivos contributivos que estimulan las ganancias a los precios de mercado se combinan para distorsionar los incentivos hacia un tipo de inversión privada que hace un uso intensivo de capital.

#### Recomendaciones:

1. Debe requerirse el uso de técnicas uniformes de costo-beneficio social para evaluar todos los proyectos principales de inversión pública y para todos los subsidios al sector privado.

2. Los salarios públicos y los beneficios marginales deben congelarse a la escala presente, durante un período de tres años. Después de esa fecha, los salarios deben aumentar sólo al mismo ritmo de los salarios en el Continente por otros cinco años. La influencia del gobierno debería usarse para poner en efecto las mismas restricciones en el sector privado.

3. La política de incentivos contributivos debe revisarse para estimular la reinversión de las ganancias en actividades generadoras de empleo. El Informe detalla una propuesta para dicha revisión.

4. Las compañías privadas exentas de contribuciones deberían demostrar que están preparadas para equiparar las aportaciones del gobierno y de la clase obrera y contribuir a un crecimiento revitalizado por medio del uso de nuevas y sustanciales inversiones en un futuro cercano.

### IV. FUENTES PRIVADAS INTERNAS DE AHORRO

#### Resumen

1. Los recursos para inversión provienen del excedente del PNB sobre el consumo público y privado, y de entradas de recursos externos.

2. El ahorro privado interno puede dividirse en ahorro personal y ahorro empresarial.

3. El ahorro personal siempre ha sido débil en Puerto Rico.

4. El ahorro empresarial (por firmas locales) ha sido positivo y en aumento.

5. Ya que las ganancias retenidas constituyen una gran proporción de las ganancias totales, la oportunidad para aumento en el ahorro empresarial es limitada.

6. Debe probarse el hecho de que el ahorro personal es muy pobre ya que este hecho ha sido recientemente objeto de discusión.

7. Aunque el ahorro, como un sobrante, es una estadística mucho más indeterminada que otras, parece poco plausible la subestimación masiva del ingreso, unidad al cálculo correcto del consumo.

8. Aún más, la encuesta de 1963 sobre el presupuesto del consumidor confirma las bajas tasas de ahorros. Finalmente, la continua subestimación masiva del ahorro implicaría que la inversión o el flujo de capital se han subestimado correspondientemente.

9. La evidencia corrobora una tasa insignificante de ahorro personal en Puerto Rico.

10. El bajo ahorro personal puede deberse a programas generosos de ayuda social, a expectativas de rápido crecimiento en el nivel de ingresos, y a influencias de la "cultura norteamericana".

#### Recomendaciones:

1. Las tasas bajas de ahorro privado no parecen a obedecer a imperfecciones en el mercado de capital. No recomendamos reformas amplias en el mercado de capital.

2. Algunos cambios podrían mejorar marginalmente las tasas de ahorro:

a) Debe eliminarse gradualmente la deducción especial en la contribución personal sobre ingresos por intereses pagados sobre la deuda personal del contribuyente.

b) La pronta reanudación de las aportaciones patronales a los fondos de pensiones públicas.

3. No se recomienda establecer impuestos sobre el crédito del consumidor. En su lugar, deben imponerse impuestos directos sobre el consumo de artículos de lujo.

### V. AHORRO PÚBLICO

#### Resumen:

1. El ahorro público en Puerto Rico es el exceso de ingresos que no provienen de deuda sobre los gastos corrientes del gobierno y las corporaciones públicas.

2. Este ahorro es una fuente de financiamiento para la inversión pública y/o privada.

3. Antes de 1969, el ahorro público era positivo e iba, en general, en aumento.

4. Desde 1969 hasta 1973, los gastos se aceleraron dramáticamente. Después de 1973, tanto los ingresos como los gastos del erario disminuyeron considerablemente.

5. El efecto neto de estos cambios fue reducir el ahorro público y aumentar abruptamente la necesidad por deuda.

6. En el sector gubernamental, todas las categorías de gastos se aceleraron sin introducirse programas principales nuevos.

7. En el sector de las corporaciones públicas, el ahorro nunca había sido alto; dicho ahorro disminuyó como resultado de los cambios de precios en el mercado internacional y la política pública doméstica, que subsidia implícitamente un número creciente de empresas públicas.

8. Aún contando con la sustancial reducción en las rentas del erario durante 1974 — lo que debiera ser un fenómeno temporero —, la política financiera de años anteriores había colocado a la economía en una posición difícil.

9. El ahorro total del sector público en 1974 hubiera tenido que ser entre \$200 y \$400 millones sobre el nivel "normal" de 1974 (ajustado), para poder volver a niveles de financiamiento sostenibles en el sector público.

#### **Recomendaciones:**

1. Las políticas de precios de las empresas públicas deben revisarse ampliamente.

2. En términos generales, debe esperarse que las empresas públicas que venden sus servicios al público, generen algunos excedentes.

3. El objetivo central del sistema contributivo debe ser el de aumentar equitativamente las rentas del erario público. La reforma de contribución sobre la propiedad y la mejor aplicación de las leyes contributivas debieran recibir máxima prioridad en la reforma contributiva.

4. No debe permitirse que los gastos públicos corrientes crezcan como lo han hecho en el pasado, aún cuando las rentas del erario aumenten.

### **VI. INSUMOS EXTERNOS HACIA EL CRECIMIENTO**

#### **Resumen**

1. La disminución reciente en el ahorro interno en Puerto Rico ha significado una creciente dependencia respecto de los recursos externos.

2. Las entradas de capital (a saber, las que hay que reembolsar) han cobrado creciente importancia en los últimos años.

3. La creciente dependencia respecto del financiamiento ha conducido a costos cada día mayores en el tipo de interés.

4. No puede esperarse que los pagos de transferencia unilateral — exceptuando los sellos de alimentos — crezcan con la misma rapidez con que han crecido en el pasado reciente.

5. Las transferencias a individuos contribuyen muy poco al ahorro privado, pero permiten el ahorro público.

6. La inversión directa incluye una gran cantidad de inversión financiera por las corporaciones que gozan de exención contributiva.

7. Estos flujos deben considerarse mayormente, como sustitutos de otros flujos financieros, vg. transferencias interbancarias.

8. Es poco probable que Puerto Rico pueda atraer capital, a menos que ofrezca una tasa de rendimiento competitiva con otros activos alternativos.

9. La inversión externa física real es deseable económicamente, cuando el rendimiento de tal inversión excede su costo en recursos del país.

#### **Recomendaciones**

1. La planificación presupuestaria a largo plazo debe reflejar el reducido crecimiento previsto en los pagos de transferencia.

2. Las inversiones directas externas deben analizarse debidamente para asegurar que hagan una contribución neta a Puerto Rico. Debe utilizarse el criterio de costo-beneficio social.

### **VII. LA DEUDA EXTERNA DE PUERTO RICO**

#### **Resumen**

1. La deuda externa pública de Puerto Rico es sustancial y crece aceleradamente.

2. El costo del interés para Puerto Rico, en relación a otros prestatarios, ha aumentado recientemente. Ello se debe a la creciente participación de Puerto Rico en el mercado de bonos y al aumento en el riesgo relativo de poseer deuda de Puerto Rico, según estiman los inversionistas.

3. Las emisiones puertorriqueñas las consideran relativamente homogéneas los inversionistas, no importa la agencia emisora.

4. Los inversionistas están cada día mejor informados de los problemas que se discuten en este Informe. En 1975, en particular, la deuda de Puerto Rico hizo un giro brusco, lo que perjudicó su posición en el mercado.

5. Si Puerto Rico continúa emitiendo nuevas deudas en grandes cantidades, el diferencial en los tipos de interés podría aumentar dos o tres puntos porcentuales, o más, sobre otros participantes en el mercado de bonos.

#### **Recomendaciones**

1. El ritmo de emisión de nuevas deudas debe reducirse sustancialmente a aproximadamente \$300 millones anuales.

2. Las medidas de política pública recomendadas en otra parte de este Informe probablemente disminuirán el riesgo que los inversionistas perciben en Puerto Rico.

3. Los límites prestatarios en el exterior no pueden evitarse mediante la creación de nuevas agencias emisoras de bonos.

### **VIII. PROYECCIONES FISCALES Y ECONÓMICAS**

#### **Resumen**

1. Nuestras proyecciones se basan en el año 1974, porque los datos están completos.

2. Las cifras de 1974 están ajustadas a las diferencias entre 1974 y cifras "normales".

3. La extrapolación "ingenua" de tendencias recientes indica un aumento rápido en la relación de deuda a ingreso y un continuo deterioro en la posición del ahorro interno de la economía, a pesar de las cifras grandemente mejoradas de los ingresos del erario público en las cifras "normales" de 1974.

4. Las proyecciones basadas en un simple modelo donde la política financiera pública y las tasas de crecimiento de flujos externos son variables, no son estimulantes.

5. Será difícil lograr tasas de crecimiento del PNB real de 5% por año durante los próximos diez años, aun sin una recesión.

6. Estas conclusiones tan pesimistas provienen de tres causas:

a) Los requisitos de inversión han subido y en la actualidad están bastante altos.

b) El sector público se ha metido en un serio aprieto financiero del que le será difícil salir.

c) Las oportunidades de financiamiento serán demasiado reducidas.

7. Para poder alcanzar tasas de crecimiento del orden del 5%, el gasto de inversión tendrá que ser productivo (debe evitarse que aumente la relación incremental capital-producto, y tener prioridad el ahorro público).

8. Una congelación de la escala de salarios durante un período de tres años, y continua, pero reducida austeridad, con el ahorro público resultante productivamente invertido, sería suficiente para lograr la tasa de crecimiento de 1967-74.

9. Un aumento del ahorro público también reducirá el costo de financiamiento público.

## IX. EL SISTEMA FINANCIERO Y LA POLÍTICA MONETARIA

### Resumen

1. El flujo, libre y sin riesgos, de fondos entre Puerto Rico y el Continente, ha sido de gran beneficio económico para la Isla, pero no ha hecho posible una política monetaria independiente.

2. Las instituciones financieras mueven los fondos, internacional e inter-regionalmente, en busca de rendimientos más altos.

3. Por lo tanto, Puerto Rico no puede mantener diferenciales efectivos en los tipos de interés con el Continente. El país se enfrenta a tipos de interés determinados en el exterior.

4. Por la misma razón, sin embargo, no hay límite en la disponibilidad de crédito para obtener activos comparables a activos en cualquier otra parte, en términos de rendimiento y de riesgo.

5. Puerto Rico es un importador sustancial de capital; hay mucho que perder, aun mediante la amenaza del libre movimiento de capital.

6. A pesar de que el nivel de tasas de interés se determina en el exterior, la asignación de préstamos puede alterarla, en cierto modo, la política pública, particularmente la política de préstamos del Banco Gubernamental de Fomento.

7. Las corporaciones que funcionan bajo la Sección 931 del Código de Rentas Internas de Estados Unidos, son dueñas de una gran cantidad de activos líquidos, pero Puerto Rico se beneficiaría muy poco si estos fondos fueren depositados en bancos locales. Dada la movilidad del capital, los depósitos de las Corporaciones 931 tendrían poco impacto sobre las tasas de interés en Puerto Rico; sencillamente, se reemplazarían otros fondos.

8. Lo importante de las Corporaciones 931 no es dónde tienen los activos financieros, sino qué contribución real hacen a Puerto Rico por medio de la reinversión de ganancias en nuevas y productivas facilidades.

9. El mercado local de capital es pequeño y relativamente inactivo. A la larga, podría llegar a desempeñar un papel más importante en el financiamiento de la inversión por parte de los puertorriqueños.

10. El Banco Gubernamental de Fomento nunca ha podido desempeñar un papel muy activo como banco de desarrollo, porque carece de fondos estables a bajo costo, y porque nunca se ha definido bien su papel.

### Recomendaciones

1. Puerto Rico no puede emprender una política monetaria independiente efectiva, ni iniciar funciones similares a las de un "banco central".

2. El gobierno debe buscar más activamente el modo de desarrollar el mercado local de valores. Con este propósito se debiera:

a) Buscar, educar y estimular activamente firmas locales apropiadas para emitir acciones.

b) Proveer, ya sea directamente o a través del estímulo de intermediarios locales, servicios de suscripción para las emisiones locales.

c) Asegurar suficiente reglamentación para prevenir los abusos.

3. Darle prioridad a la provisión de fondos estables y a bajo costo al Banco Gubernamental de Fomento.

## X. DEPENDENCIA ECONÓMICA

### Resumen

1. Enfocamos los aspectos estrictamente económicos de la dependencia puertorriqueña con respecto al Continente. Estos incluyen la dependencia en los flujos de capital, la dependencia en el comercio y la dependencia en el funcionamiento cíclico de la economía de Estados Unidos.

2. Puerto Rico ha seleccionado una estrategia de desarrollo que depende grandemente de los recursos externos.

3. Como resultado, algo así como la mitad de los activos tangibles reproducibles en la Isla pertenecen a personas en el exterior.

4. La dependencia económica resulta del flujo neto de recursos externos y los controles resultantes.

5. El comercio externo en sí es necesario y útil para cualquier región pequeña, y no debiera considerarse como un problema de dependencia.

6. El alcance de una política anticíclica local se limita, no tanto por la ausencia de instrumentos de política, como por el tamaño tan pequeño de Puerto Rico y su alto grado de integración dentro de la economía internacional.

7. Otras economías en desarrollo apenas pueden contrarrestar los ciclos comerciales internacionales.

8. En el pasado, las recesiones en Estados Unidos tuvieron poco impacto sobre el crecimiento puertorriqueño.

9. Se puede decir muy poco acerca del impacto de la recesión actual, porque tanto los datos básicos como los instrumentos analíticos, son muy deficientes.

10. La política fiscal es deficiente porque el multiplicador es bajo, debido a la alta proporción de importaciones.

11. A menos que Puerto Rico mantenga una "reserva de financiamiento" o un "margen" durante los tiempos "buenos", será imposible hacer más préstamos durante tiempos malos para financiar los gastos anticíclicos. Cuando el financiamiento es limitado, la única decisión de política de desembolso abierta al gobierno es la de cómo distribuir sus recursos entre los tipos de gastos (incluyendo los gastos corrientes y los de mejoras permanentes).

12. Los gastos públicos en mano de obra intensiva tienen un multiplicador más alto, pero a expensas del crecimiento, a menos que a la larga sean productivos.

### Recomendaciones

1. Las políticas de comercio — tales como la sustitución de importaciones — pueden tener algún potencial para acelerar el crecimiento, pero no sustancialmente.

2. Si el financiamiento y los gastos son altos cuando las condiciones son buenas, y el financiamiento y los gastos son bajos cuando las condiciones son desfavorables, el resultado será el de un patrón procíclico. Este patrón debe evitarse.

## XI. POLÍTICA PÚBLICA Y SU FORMULACIÓN A LARGO PLAZO

### Resumen

1. Puerto Rico puede tener sustancialmente más control sobre su economía a largo plazo que sobre su economía a corto plazo.

2. Es difícil, si no imposible, perseguir metas con cualquier grado de autonomía, mientras se dependa tanto de los flujos de capital externo.

3. La revisión de prácticas presupuestarias — para asegurar la producción de un excedente que se pueda invertir y la disposición efectiva de éste — debe ser el fundamento para la planificación a largo alcance.

4. El presupuesto debe implementarse apropiadamente, si es que va a representar efectivamente las alternativas colectivas escogidas.

5. La evasión de impuestos es una gran preocupación en este contexto.

6. Las asignaciones federales pareadas y las que se asignan para un bien o servicio específicos distorsionan el proceso de formulación de decisiones presupuestarias. Las preferencias de Puerto Rico muy bien pueden diferir de las del Continente.

7. La inversión privada hecha por los puertorriqueños puede estimularse por medio de la política pública, particularmente por medio del Banco Gubernamental de Fomento.

8. La inversión pública no debería simplemente crear flujos de efectivo al sector privado. Las decisiones relacionadas con la inversión deben hacerse sobre bases de productividad.

9. La adquisición de empresas de servicio público por el gobierno se hace a expensas de la creación de nuevos activos.

10. La exención contributiva puede ajustarse más a los beneficios netos previstos para Puerto Rico.

11. La política debe estar respaldada por mejor información proveniente de las investigaciones en curso y de la recopilación de datos.

### Recomendaciones

1. Puerto Rico debe continuar el esfuerzo por lograr un mayor control sobre los dineros federales desembolsados en la Isla.

2. No se recomienda la adquisición de activos existentes, a menos que el **aumento** esperado en beneficios sociales provenientes de esta acción exceda el **nivel** de los beneficios sociales de una nueva inversión.

3. Puerto Rico ha dependido demasiado de consultores del extranjero en lugar de atenerse a las investigaciones ya emprendidas por personas con conocimiento acumulativo.

4. Debe organizarse un instituto de investigación para cubrir las necesidades básicas de investigación del gobierno. Entre otros, necesita estudio urgente los siguientes asuntos:

- a) El mejoramiento de las cuentas macroeconómicas
- b) La vinculación de las variables macroeconómicas a las variables correspondientes de Estados Unidos.
- c) El análisis de los efectos de incentivo de las actuales políticas de promoción.
- d) Un estudio del efecto sobre el desempleo de los costos laborales legislados.
- e) Un estudio económico de la política de fijación de precios, inversión y control de costos de las empresas públicas.

## II. EXPLICACIÓN DEL CRECIMIENTO

El crecimiento económico no puede, por sí solo, terminar los problemas de pobreza y desempleo que acosan a Puerto Rico. A pesar de las altas tasas de crecimiento de un cuarto de siglo, la pobreza y el desempleo todavía son problemas inmediatos de una gran parte de la población de Puerto Rico. Sin embargo, sería desatinado concluir que las cosas estarían mejor si el crecimiento hubiera sido más lento. El crecimiento es sólo parte del progreso económico, pero es una parte indispensable. Sin él es muy difícil alcanzar muchas otras metas sociales. Como mínimo, los ingresos reales tienen que aumentar tan rápido como la población. Un crecimiento más rápido puede proporcionar oportunidades para incrementar el bienestar social y crear nuevos empleos.

Nos interesamos en las perspectivas y las políticas alternativas que Puerto Rico enfrenta para promover un crecimiento continuo. Enfocamos los problemas de financiamiento, pero esperamos esclarecer, sino contestar, las preguntas sobre ese tipo de crecimiento y su dirección.

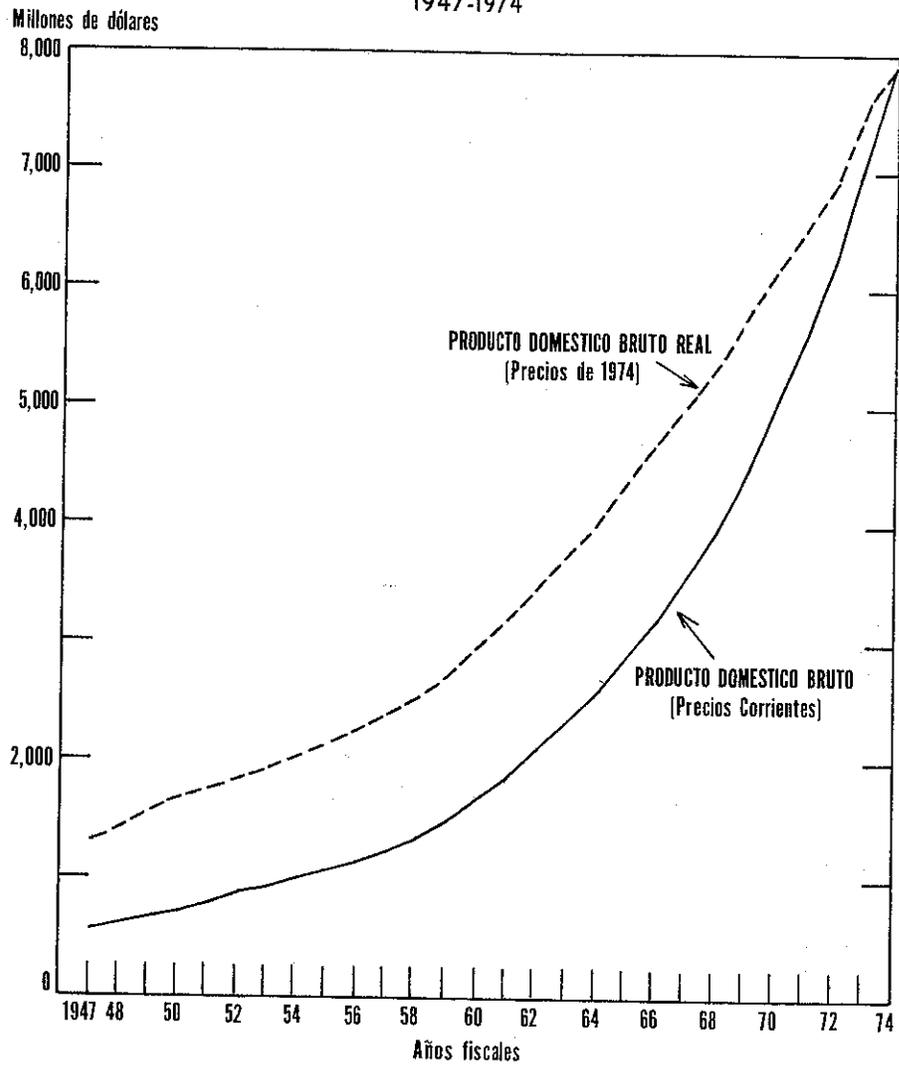
En esta sección revisamos los esquemas amplios de la transformación económica en Puerto Rico desde la Segunda Guerra Mundial. Examinamos las relaciones e identidades fundamentales que enlazan las variables macroeconómicas básicas fundamentales para proporcionar la estructura para el análisis, las conclusiones y las recomendaciones de las Secciones III a VIII.

El crecimiento de la producción se puede "atribuir", aunque sin explicación, al crecimiento y la productividad del insumo. Esta atribución, a pesar de ser una tautología, proporciona un marco de referencia útil para discutir las fuentes básicas del crecimiento. Enfocaremos un insumo, el capital físico, porque su formación, a través de la inversión, crea los requerimientos financieros que son nuestra preocupación principal. También examinaremos el empleo de la mano de obra, no sólo por ser un insumo tan importante en el proceso productivo, sino también porque el desempleo siempre ha sido, y sigue siendo, un problema tan importante en Puerto Rico, y porque el bienestar del pueblo depende de las oportunidades de trabajo productivo tanto como el ingreso **per cápita** promedio.

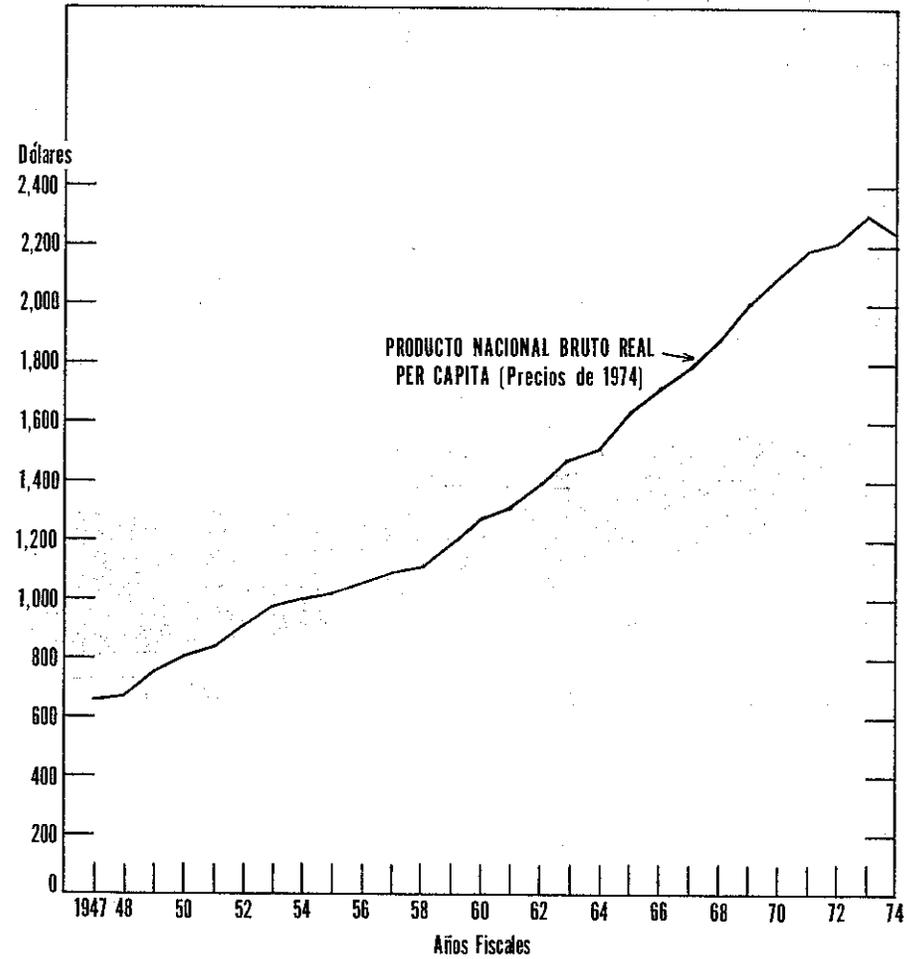
**A. Producción.** El "milagro" puertorriqueño está bien documentado, pero no puede verse con más claridad que en la tendencia de la producción. Según muestra la Gráfica II-1, el Producto Doméstico Bruto (PDB) subió de apenas medio billón de dólares en 1947 a cerca de ocho billones de dólares en 1974, una tasa de crecimiento de 10.2% anuales a través de 1947-74\*. Aún después del ajuste debido a las fluctuaciones de los precios, el PDB real subió, a través de 1947-74, a una tasa de crecimiento de 6.9% anuales. En términos **per cápita**, el ingreso de producción isleño (Producto Nacional Bruto-PNB) subió de \$658 en 1947 a \$2,245 en 1974, una tasa de crecimiento de 4.9% anual (Gráfica II-2). La gráfica II-2 revela claramente un hecho al que volveremos — el PNB real **per cápita** disminuyó en 1974, por primera vez desde la Segunda Guerra Mundial. Anteriormente, el crecimiento se aceleró y se redujo, pero nunca cesó.

\*En todas partes, a menos que se especifique de otro modo, los años fiscales. Por ejemplo, "1974" significa los doce meses que terminan el 30 de junio de 1974. Nuestros datos provienen en gran medida de la Junta de Planificación. Las cifras se revisaron por última vez en marzo de 1975. Desde entonces, las series de la Junta de Planificación se han revisado considerablemente desde el A.F. 1972 en adelante. Las tasas de crecimiento son las pendientes de las regresiones de logaritmos lineales.

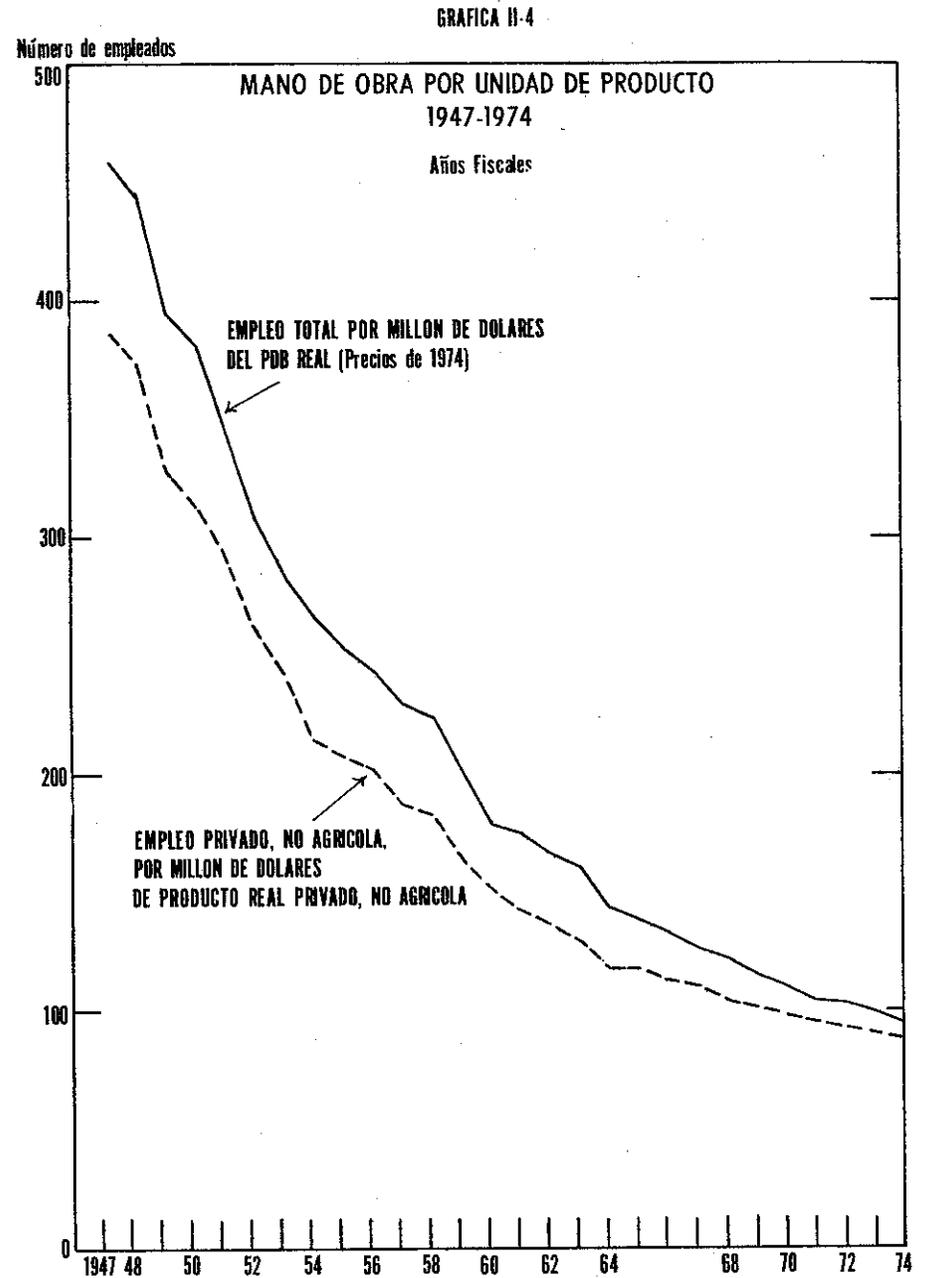
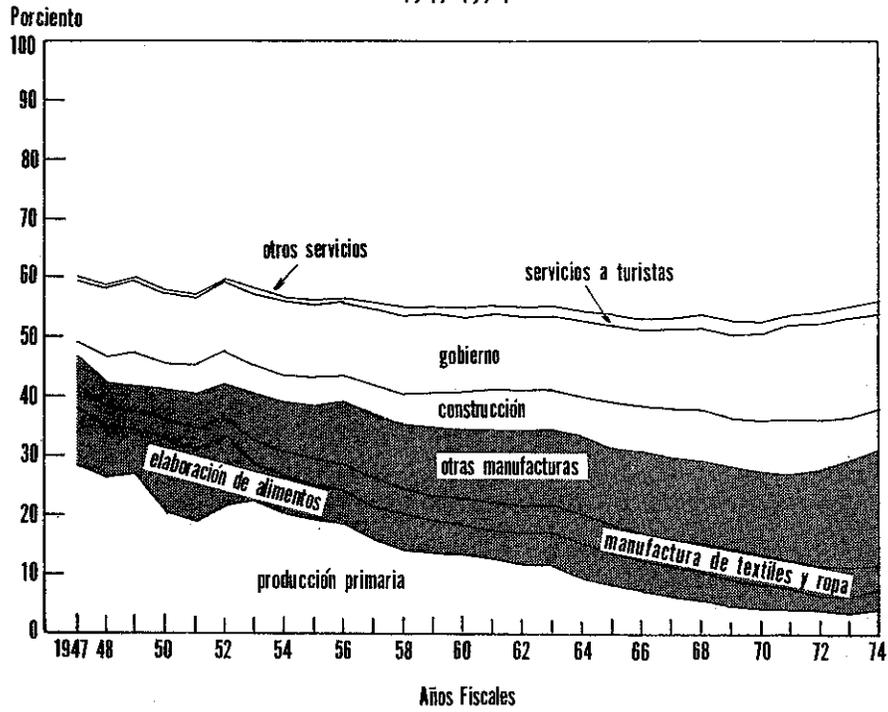
GRAFICA II-1  
 PRODUCTO DOMESTICO BRUTO NOMINAL Y REAL  
 1947-1974



GRAFICA II-2  
 PRODUCTO NACIONAL BRUTO REAL PER CAPITA  
 1947-1974



GRAFICA II-3  
COMPOSICION DE LA PRODUCCION NETA POR SECTOR  
1947-1974



En segundo lugar, nos parece que estas tendencias no se han atendido con suficiente preocupación. La preocupación oficial enfoca primero a las siempre demasiado altas tasas de desempleo en Puerto Rico, pero es probable que el crecimiento del empleo a expensas de la productividad socave el crecimiento sostenible a largo plazo. El crecimiento en el empleo y en la productividad de la mano de obra debe verse más bien como maneras complementarias de levantar la tasa de crecimiento en la producción; y la política gubernamental debe dirigirse hacia la incrementación de ambas. Solo de este modo puede mejorarse a largo plazo tanto los salarios reales como las tasas de empleo.

**C. Insumo de capital.** El capital físico — edificios, maquinaria y equipo — desempeña un papel importante en el crecimiento de la producción de dos maneras básicas: (1) el capital adicional puede permitir el empleo de mano de obra adicional y los dos juntos pueden generar producción adicional y (2) el capital adicional puede reemplazar la mano de obra que puede utilizarse con más eficacia en otro lugar, con una producción adicional como resultado. Típicamente, ambos procesos ocurren simultáneamente — junto con el proceso tecnológico en sus diferentes manifestaciones — y el movimiento resultante en la relación entre capital y producto puede subir o bajar. El movimiento no es sólo poco claro en teoría, sino que la evidencia histórica de los países desarrollados no revela tendencias fuertes entre la relación capital-producto aun a través de largos períodos de tiempo. En ese aspecto Puerto Rico no es un caso poco común; como muestra la Gráfica II-5, la relación capital-producto\* ha subido y bajado durante diferentes etapas en el último cuarto de siglo.

Sin embargo, el hecho de que la relación capital-producto, en Puerto Rico, se haya elevado casi continuamente durante la década pasada es causa de preocupación. En vista del serio desempleo crónico en esta Isla, el capital adicional debe cooperar predominantemente con la mano de obra, no sustituirla; y cuando capital y mano de obra se sumen juntos al proceso productivo, la producción debe subir por lo menos en proporción al capital. Por lo tanto, el aumento en la relación capital-producto es inquietante, y nos preocupamos extensamente de él en la próxima sección de este Informe.

**D. Inversión.** Existe otra identidad de explicación de crecimiento que es útil para clasificar las distintas influencias que afectan la tasa del crecimiento económico: (la tasa de crecimiento de la producción) es igual a (la proporción de la inversión real neta a la producción) divida por (la proporción de la inversión real neta al cambio en producción). Esta identidad considera la tasa de crecimiento de la producción como resultado de dos variables: (1) la fracción de la producción que se deja a un lado para formar capital nuevo y (2) la cantidad de capital nuevo que se necesita para producir una unidad de producto adicional. Esta segunda variable es sencillamente la familiar relación capital-producto, al margen.

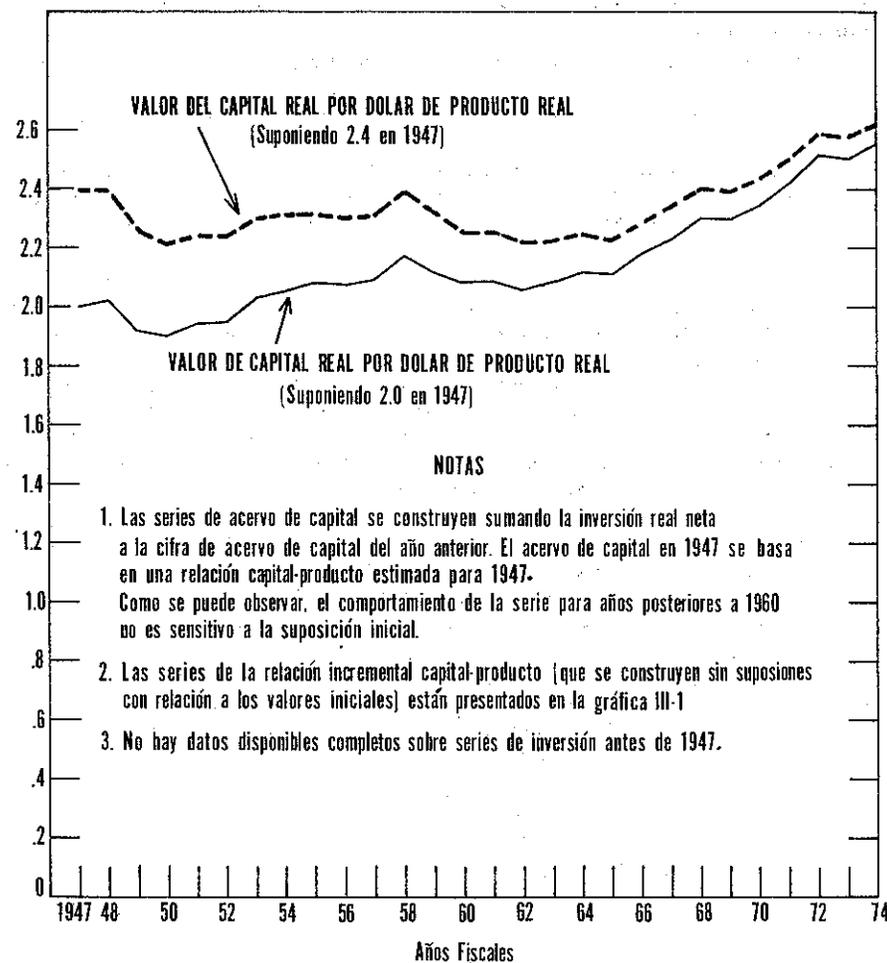
También en esta explicación el aumento en la relación capital-producto en Puerto Rico aparece como una causa de preocupación. Para mantener cualquier tasa de crecimiento en el volumen de la producción, cuando la relación capital-producto está en aumento, la inversión neta real tiene que convertirse en una fracción creciente del producto. De hecho, Puerto Rico ha mantenido su tasa de crecimiento en la producción hasta recientemente, pero sólo incrementando la proporción entre la inversión neta real a la producción.

**E. Recursos para la inversión.** Una tasa alta o creciente en la inversión, representa, desde un punto de vista económico, una demanda alta o creciente de recursos productivos. Cualquier economía se ve restringida en su capacidad de invertir, por su capacidad para proveer los recursos reales requeridos para efectuar la inversión. Hay esencialmente tres fuentes:

\*Ya que no hay cifras disponibles para el acervo de capital en 1946, ésta es la proporción de la inversión real neta total, desde el período del 1947 hasta el año de referencia al cambio en PDB, durante el mismo período. Este sencillo cálculo es suficiente por lo pronto; se desarrolla y se analiza en la próxima sección.

GRAFICA II-5

ACERVO DE CAPITAL POR UNIDAD DE PRODUCCION  
1947-1974



(1) Se puede reducir el consumo de una producción bruta dada. El ahorro interno incrementado proporciona los recursos adicionales para invertir.

(2) Los recursos inactivos, como la mano de obra desempleada, representan una fuente potencial de recursos empleables suponiendo que: (i) se puede encontrar un modo de emplear productivamente dichos recursos inactivos y (ii) puede evitarse que la producción incrementada resultante se convierta por completo en un consumo incrementado.

(3) Los recursos para la inversión pueden adquirirse del exterior.

La manera en que Puerto ha obtenido sus recursos para la inversión desde 1947 se muestra en la Gráfica II-6. Aunque conceptualmente separables, las primeras dos fuentes en la lista anterior son, de hecho, imposibles de distinguir en los cálculos económicos y aparecen juntas como "ahorro interno bruto (transferencias excluidas)". El renglón E, **fuentes del exterior**, se divide en dos partes:

- (i) **Pagos de transferencia netos a Puerto Rico**, que financian movimientos de recursos de los Estados Unidos y no implican obligación de reembolso. Hay que añadir estas transferencias al ahorro interno bruto para calcular el ahorro interno bruto (transferencias incluidas).
- (ii) **Flujo de capital neto a Puerto Rico**, que financian movimientos de recursos desde los Estados Unidos y otros sitios y sí implica obligación de reembolso. Desde luego, el total de estas tres fuentes es igual a la "inversión bruta" que ocurre en Puerto Rico.

El examen de estos componentes del ahorro, financiamiento exterior, e inversión — de hechos, implicaciones y normas — tomará gran parte de las Secciones III a VII de este Informe. Pero, algunos comentarios basados en la Gráfica II-6 vienen al caso ahora. El más destacado es que el ahorro interno bruto (transferencias excluidas) disminuyó desde el 1970 y se convirtió en negativo en el 1973 y el 1974. Esto significa que el consumo público y el consumo privado en Puerto Rico ahora superan el PNB, y no dejan excedentes para la inversión. Las Secciones IV y V examinarán la ausencia de ahorro privado o público en Puerto Rico; y la Sección IX examinará las implicaciones de la dependencia económica de Puerto Rico respecto de los Estados Unidos.

El otro aspecto sobresaliente de la Gráfica II-6 es el aumento rápido, en años recientes, en el volumen de financiamiento exterior de la inversión. El extremo hasta el que puede o debe continuar un crecimiento tan rápido de dichas transferencias del exterior y de los flujos de capital, es el tema de las Secciones VI y VII.

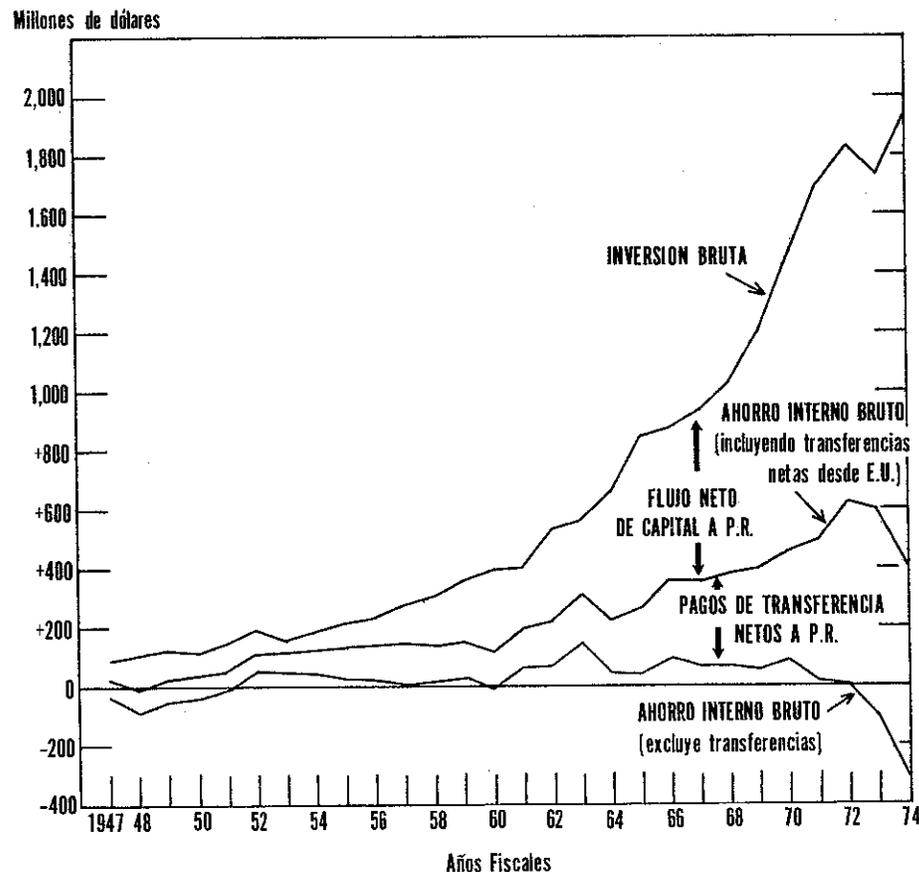
**F. PDB frente a PNB.** Hay un aspecto final relacionado con las cuentas macroeconómicas que debe mencionarse, porque aunque la mayoría de las economías, es de importancia crítica para Puerto Rico. Es la distinción entre Producto Doméstico Bruto (PDB) y Producto Nacional Bruto (PNB). PDB se refiere a la producción efectuada dentro de la Isla, mientras que PNB se refiere a la producción que genera ingresos para los residentes de Puerto Rico\*.

La diferencia es principalmente el envío de las ganancias e intereses a firmas y acreedores en los Estados Unidos (salida), menos la remuneración y los salarios que el Gobierno Federal paga a los residentes de Puerto Rico (entrada). Esta diferencia no es pequeña y crece uniformemente. El PDB de 1974 fue \$7,864 millones y el PNB sólo \$6,806 millones; en el 1960 no hubo ninguna brecha. La tendencia anual de crecimiento del PDB durante 1947-1974 fue de 10.2% y la del PNB de 9.4%.

Ambos conceptos son útiles. El PDB es la mejor medida aislada para la actividad total de la producción en la Isla. Pero el PNB es definitivamente más relevante en los

\*La palabra "Nacional" es la acostumbrada en estos casos y seguiremos usándola en este Informe, aun cuando el uso preciso en el caso de Puerto Rico requeriría acuñar un nuevo término como Producto Bruto del Estado Libre Asociado.

GRAFICA II-6  
RECURSOS PARA LA INVERSION  
1947-1974



análisis de los ingresos de producción de los puertorriqueños. La diferencia entre PDB y PNB y entre sus tasas de crecimiento, es una reflexión adicional de la dependencia creciente de Puerto Rico en recursos del exterior para su crecimiento. Desde el punto de vista del bienestar de los residentes de Puerto Rico, altos niveles y crecimiento rápido del PDB son de poco mérito, si no se acompañan de un alto y creciente PNB.

**G. Crecimiento del ingreso y del empleo.** Hasta ahora, hemos enfocado el crecimiento de los ingresos, pero desde el punto de vista del bienestar. Más empleo es, con rigor, tan importante como más ingresos. Sin embargo, nos parece que el crecimiento del ingreso y el crecimiento del empleo son metas compatibles. El tipo de actividades que generan el mayor beneficio social neto sobre el costo social, son actividades que hacen buen uso de la oferta abundante de la mano de obra puertorriqueña. Una política de inversión bien planificada debería resultar en un crecimiento sostenido, tanto del ingreso como del empleo.

Cuando hacemos la proyección del empleo usamos una igualdad a la que aludimos antes: el crecimiento del empleo es igual al crecimiento de la producción, menos el crecimiento en la productividad de la mano de obra. Como mencionamos ya, el crecimiento de la productividad de la mano de obra contribuye al crecimiento de la producción, cuando se debe a destrezas y organización mejoradas. Sólo disminuye el crecimiento del empleo cuando se debe a una prematura intensificación del capital. No hemos investigado las fuentes del crecimiento de la productividad de la mano de obra. En vez de ello, proyectamos la productividad a base de las tendencias que obtenemos de las implicaciones del crecimiento para con el empleo.

### III INVERSIÓN

La inversión no es un fin en sí misma; es más bien un medio de incrementar el ingreso y el empleo. La inversión es el uso de bienes y servicios producidos corrientemente para crear acervos de bienes que incrementarán la producción futura y las oportunidades futuras de consumo. Estos bienes pueden tomar la forma de fábricas, infraestructura, personas adiestradas, inventarios o mercancías duraderas. A veces, es difícil distinguir entre inversión y consumo en casos específicos, pero es importante la diferencia básica conceptual. El aumento en la productividad requiere inevitablemente, que los recursos se utilicen en inversiones reales, en las que el rendimiento se produce a más largo plazo. En una economía como la de Puerto Rico, alcanzar un bienestar social continuamente creciente requiere el aumento en la producción. Por tanto, requiere una inversión productiva, más bien que simples transferencias directas de ingresos o la simple creación de empleos.

**A. Crecimiento e inversión.** La definición de inversión en las cuentas macroeconómicas no siempre segrega los usos de los recursos que "producen crecimiento" de los usos que "producen bienestar directo". Por ejemplo, los gastos en educación, generalmente, se clasifican como consumo público, mientras que los monumentos y edificios públicos se clasifican como inversión pública. No obstante, las cifras de inversión en estas cuentas dan un cuadro básico muy útil de la "orientación del crecimiento" del gasto. Para completar este cuadro, utilizamos una medida de la productividad global de la inversión, la relación incremental capital-producto\*.

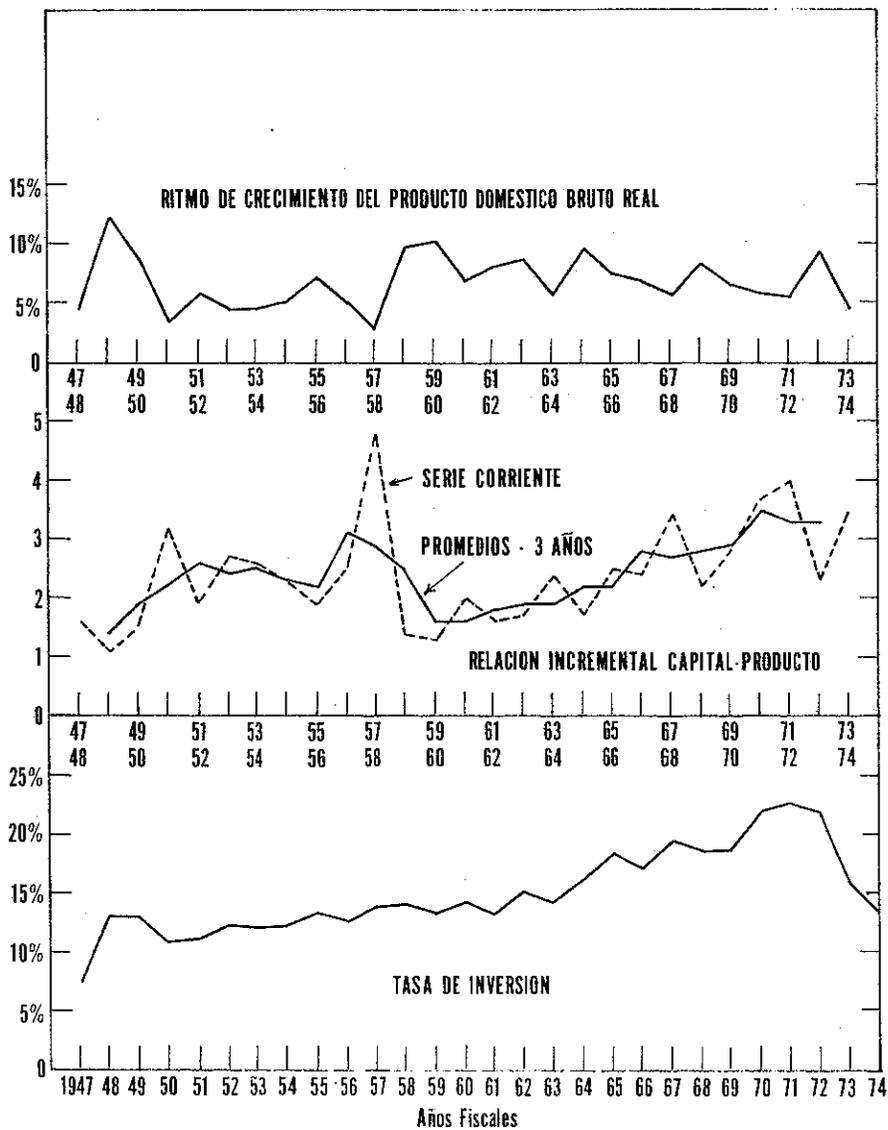
La tasa de inversión y la relación incremental capital-producto, pese a que son medidas imperfectas, indican bastante claramente el tamaño y forma cambiantes del crecimiento en Puerto Rico. Lo que muestran es esto (Véase las gráficas III-1 y III-2):

1. La inversión, en relación con el PDB aumentó continuamente hasta 1971. Desde entonces, ha bajado violentamente. Para 1974 la relación estaba al nivel de los primeros años de la década del 60.
2. La inversión privada en activo fijo, que aumentó como proporción de la inversión fija total en la década del 60, ha bajado como proporción de la inversión desde 1970. Ha bajado en términos absolutos desde 1972.
3. La relación incremental capital-producto ha aumentado continuamente desde finales de la década del 50.

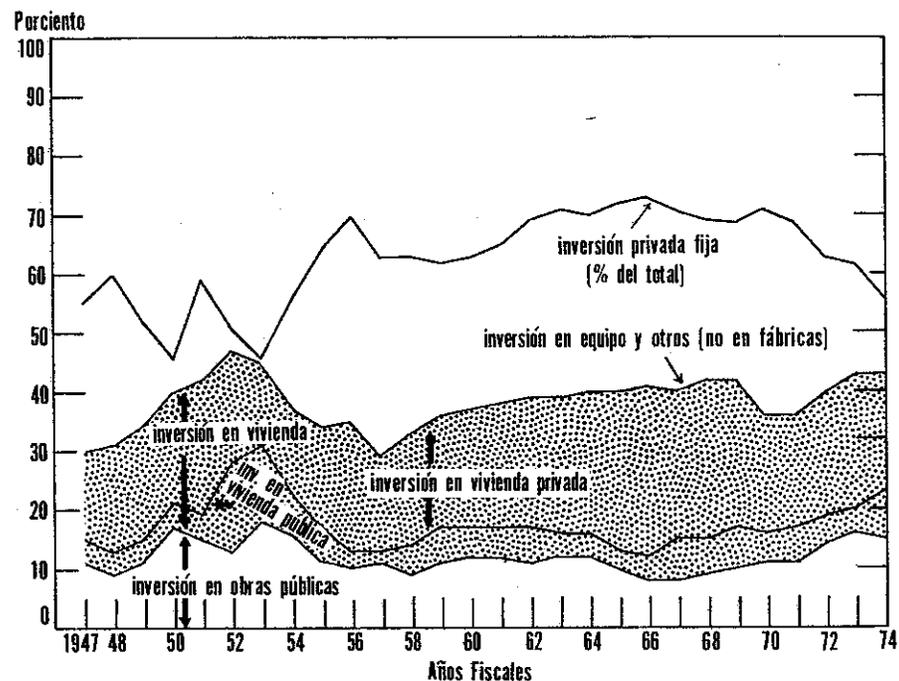
Estas tendencias son muy perturbadoras para Puerto Rico. La creciente tasa de inversión de los 60 no llevó a un crecimiento más rápido, porque la relación incremental capital-producto aumentaba, es decir, la productividad de la inversión decaía. Luego, cuando la inversión privada flaqueó, la economía no pudo sostener sus tasas históricas de crecimiento. Debido a que la productividad de la inversión decaía continuamente durante los años transcurridos entre 1960 y 1970, una tasa de inversión real de alrededor de 13% — que produjo una tasa real de crecimiento del PDB de 8% en los primeros años de la década del 60 — produjo una tasa de crecimiento de solamente alrededor de 4 1/2% a mediados de la década del 70. Y si continúan las tendencias en la productividad de la mano de obra, se necesitará una tasa de crecimiento de alrededor de 3 1/2%, para evitar una disminución absoluta en los empleos.

\*La relación incremental capital-producto es la proporción de inversión neta fija real en un año, al aumento en el PDB real que ocurre en el siguiente año. En la Gráfica III-1, la relación se señala con la línea entrecortada, que, no inesperadamente, fluctúa bastante; la línea sólida es un promedio móvil para tres años de la relación. La tasa de inversión en el tercer panel es la proporción de inversión fija real al PDB real de cada año.

GRAFICA III-1  
INVERSION Y CRECIMIENTO  
1947-1974



GRAFICA III-2  
PARTICIPACION PORCENTUAL  
DE LOS COMPONENTES DE LA INVERSION FIJA BRUTA  
1947-1974



Detrás de estas tendencias perturbadoras se encuentran varios problemas. Estos son, en términos generales, (1) la productividad de la inversión **pública**; (2) la posición competitiva de Puerto Rico en la esfera internacional y, relaciona con esto: (3) la naturaleza de los incentivos para la industria en Puerto Rico. A pesar de que estos tres problemas plantean cuestiones críticas para la estrategia y el potencial de crecimiento total de Puerto Rico, destacaremos los aspectos financieros, mandato principal del Comité.

**B. Inversión pública.** Es más difícil distinguir entre "consumo" e "inversión" para el gasto público que para el gasto privado. El gasto público "corriente" por concepto de servicios, tales como el entrenamiento vocacional, puede producir más ingreso y empleo futuro que mucho del gasto clasificado como "inversión". Es decisivo, sin embargo, considerar la productividad del gasto público al considerar los problemas de crecimiento. El sector público es grande en Puerto Rico, y no se puede dar el lujo de gastar descuidadamente.

La inversión pública tiene una serie de efectos sobre la economía. A corto plazo, mientras se desarrollan obras públicas o se construyen fábricas, un proyecto de inversión pública puede tener un impacto multiplicador sobre el ingreso y el gasto. A más largo plazo, el proyecto generará una corriente de servicios que producirán ingreso directamente, si el proyecto es directamente productivo, o indirectamente, si el proyecto representa

una infraestructura económica o social. La productividad de una inversión se mide a base de su efecto sobre la producción durante toda su vida útil. Los efectos multiplicadores son importantes, si la política se dirige a contrarrestar una fluctuación cíclica de corto plazo en el ingreso y el empleo. Pero la asignación de fondos de inversión escasos, a largo plazo, se debe basar no sobre los efectos multiplicadores de corto plazo que resultan de cualquier gasto, no importante su propósito, sino sobre el rendimiento de un beneficio social continuo.

El beneficio social de un proyecto puede no ser igual a su beneficio privado, porque recursos como la tierra y la mano de obra pueden tener valores distintos para empresario privado y para la sociedad en su conjunto. Tales diferencias son particularmente importantes en el caso de la inversión externa, porque los costos y rendimientos para los puertorriqueños son distintos a los costos y rendimientos para los inversionistas.

Es altamente improbable que los recursos de inversión pública escasos se puedan asignar efectivamente sin examinar proyectos alternativos y comparar sus beneficios y costos sociales esperados. Aún así, a pesar de que se ha reconocido reiteradamente la naturaleza incoordinada de la toma de decisiones sobre inversión pública, no se ha hecho mucho por mejorar el proceso. Por el contrario, muchos observadores puertorriqueños concuerdan en que gran parte del auge en la inversión pública posterior a 1969 — particularmente en obras públicas — ha sido diseñado principalmente para llenar el vacío en el gasto causado por las reducciones en la inversión privada. El gasto que se debe basar en el beneficio social a largo plazo, para sostener un nivel de crecimiento dado, se ha dirigido en cambio a la meta de corto plazo de mantener boyante la economía.

En ausencia de una buena planificación a largo plazo, se ha descuidado las implicaciones de empleos de la inversión pública, más allá de la fase de construcción. Las carreteras y las facilidades para generar electricidad han comprendido el grueso de la inversión pública, y éstas son extremadamente intensivas en el uso de capital. Proveen muy pocos empleos por dólar de equipo. El empleo de mano de obra no diestra tiene un costo social bajo en Puerto Rico, mientras que los fondos que se toman prestados a tasas de interés bajas en el mercado de bonos estatal y municipal tienen un costo — para un uso dado — por encima de la tasa de interés\*. No basta con decir que un proyecto “cubre los gastos”. Este razonamiento es inadecuado para muchas decisiones de inversión privada, y aún peor para la mayoría de las decisiones de inversión pública. Un proyecto que puede cubrir sus “costos financieros” y generar empleos en la etapa de construcción no necesariamente ha demostrado ser viable. Debe ser considerado en comparación con otros proyectos de inversión.

En Puerto Rico se han emprendido inversiones en infraestructura y en la construcción subsidiada de fábricas para atraer aún más que la inversión interna, la inversión privada externa. Pero la magnitud de la ganancia remitida sobre la inversión externa en Puerto Rico, y el costo de oportunidad de los insumos puertorriqueños necesarios para generar este ingreso, hacen necesario calcular el beneficio esperado para Puerto Rico por concepto del gasto en infraestructura y otros apoyos a la inversión externa. Muy bien puede ser que los subsidios en tierras, edificios, electricidad, etc., para atraer firmas del continente valgan la pena. Por otro lado, los Profesores Kuh y Lefebber pueden tener razón cuando opinan, en los primeros años de la década del 70 que los costos reales de estas inversiones “podrían volverse prohibitivos”. La contestación sólo se puede descubrir si se introducen procedimientos coordinados de planificación y de evaluación de proyectos.

\* Más que el costo del financiamiento, el rendimiento sobre usos alternativos es una mejor medida de su costo para la sociedad. Ya que la capacidad de Puerto Rico para tomar prestado en el mercado de bonos exentos está limitada y las tasas que se pagan reflejan el crédito del Estado Libre Asociado, las tasas de los bonos puertorriqueños subestiman el costo social del capital para proyectos de inversión específicos.

\* E. Kuh y L. Lefebber, “Final Report on Planning and Administrative Organization for Economic Development”, mimeografiado, 1970.

A este fin, recomendamos que se introduzcan técnicas uniformes de análisis de costo-beneficio social tanto para los principales proyectos de inversión pública como para los subsidios a la inversión privada. Ya que las solicitudes de financiamiento exterior tienen que pasar a través del Banco Gubernamental de Fomento, los expertos en evaluación de proyectos podrían tener su base de operaciones en el Banco. Alternativamente, se podría ampliar el equipo de costo-beneficio de la Junta de Planificación dándosele mayor autoridad.

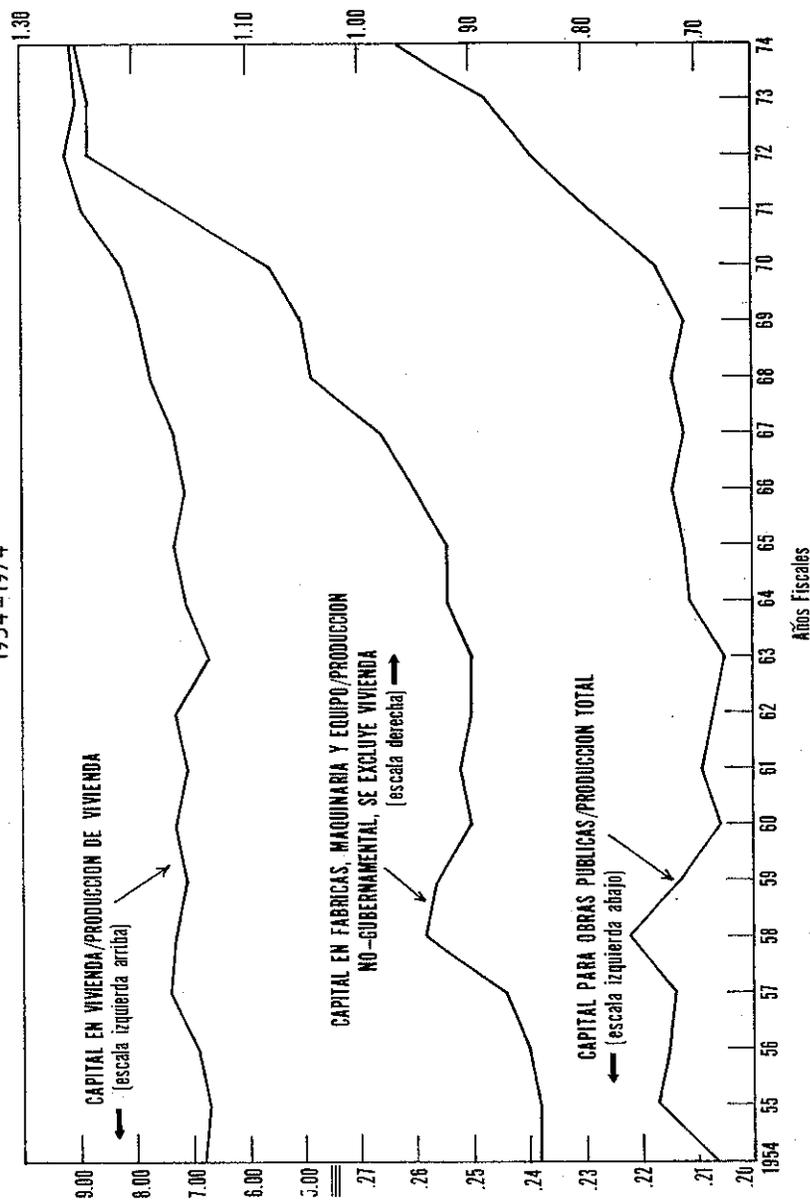
**C. Inversión privada.** Parte del incremento en las necesidades de capital para el crecimiento se puede explicar, sin lugar a dudas, por el papel que ha desempeñado la inversión pública en años recientes (Gráfica III-2). Sin embargo, el aumento en la relación incremental capital-producto es anterior a la aceleración de los gastos de inversión pública de los últimos años de la década del 60 y los primeros del 70. Y, según muestra la Gráfica III-3, las necesidades de inversión en fábricas y maquinaria para el crecimiento también han aumentado persistentemente desde 1963. Esta declinante productividad del capital ha incidido no sólo en el incremento general de las necesidades de capital, sino también, probablemente, en la reducción de la inversión privada total de años recientes.

La productividad de la inversión privada en Puerto Rico ha disminuido, porque la Isla no ha podido mantener internacionalmente su posición competitiva. Históricamente, Puerto Rico ha atraído el capital del Continente, porque era una región políticamente segura para la inversión, porque la exención contributiva ofrecía ganancias altas que se sacaban del país, y porque la mano de obra era barata de acuerdo con las normas de Estados Unidos. El acceso al petróleo más barato de Venezuela también era una ventaja antes de 1973. A través de los años, Puerto Rico ha mejorado en algunas formas su posición competitiva. En particular, la educación y el adiestramiento de su fuerza obrera han mejorado. Pero otros acontecimientos han tendido a corroer la posición competitiva, en general, de Puerto Rico. Otras áreas del mundo también han demostrado ser seguras para las ganancias; la política comercial de Estados Unidos ha abierto los mercados estadounidenses a los competidores de Puerto Rico; y tal vez más fundamentalmente todavía, los salarios en Puerto Rico han aumentado con mucha rapidez.

En definitiva, el recurso principal de Puerto Rico es la gente. Al igual que otras islas con poblaciones densas y modesto legado de recursos naturales, Puerto Rico tiene que depender, para atraer la inversión, de las cualidades de su población. La evidencia indica claramente que la fuerza obrera y los costos de mano de obra de Puerto Rico ya no atraen una tasa de inversión adecuada. En los últimos cinco años, los sectores con crecimiento más rápido y tasas de inversión más altas han sido aquellos en los que los costos de mano de obra casi no se diferencian. Las petroquímicas, las farmacéuticas y otras industrias químicas crecieron rápidamente en los últimos años de la década del 60 y los primeros años del 70. Estas industrias vinieron a Puerto Rico debido a las leyes locales y federales de contribuciones, y porque la política federal mantuvo el precio del petróleo artificialmente más bajo que en el Continente. Los costos de mano de obra no son sustanciales en estas industrias, porque tienen una relación de capital-mano de obra extraordinariamente alta. Estas inversiones proveen pocos empleos, especialmente pocos empleos no-diestros y generan poco ingreso para Puerto Rico; generan mucho PDB, pero poco PNB. Otras industrias — la de ropa, en particular — para las cuales los salarios bajos fueron una atracción importante en los primeros años del 60, ya no vienen a Puerto Rico al mismo ritmo que antes.

La estructura variable de la industria refleja en parte la cambiante ventaja comparativa real de Puerto Rico. A medida que la fuerza obrera de Puerto Rico se adiestra mejor y se hace más productiva, se convierte en un recurso valioso que aprovechan estas industrias. Pero la persistencia de desempleo alto indica que hay algo más. Los salarios han excedido al mejoramiento en las destrezas de la mano de obra. La mano de obra

GRAFICA III-3  
COMPONENTES DE LA RELACION CAPITAL-PRODUCTO  
1954 - 1974



puertorriqueña es, relativamente, cada vez menos atractiva para los inversionistas, y así, las consideraciones de ahorro de contribuciones dominan cada vez más las decisiones sobre localización de fábricas en Puerto Rico. Este cambio aparece en los datos macroeconómicos como un incremento de las necesidades de capital por unidad de producto (Tabla III-1).

TABLA III-1  
TENDENCIAS DE CRECIMIENTO DE LOS SECTORES  
PRINCIPALES DE LA ECONOMÍA PUERTORRIQUEÑA

Sector	Tasa de Crecimiento Promedio por Año	
	1947-59	1959-74
Primario	1.4%	1.4%
Manufactura-Alimentos	2.8	8.5
Manufactura - Textiles	34.0	11.2
Manufactura - Ropa	9.1	11.5
Manufactura - Químicos	9.8	27.2
Manufactura - Metal y Maquinaria	35.3	15.2
Manufactura - Otros	15.6	11.0
Construcción	11.6	14.2
Servicios - Gobierno	9.1	14.1
Servicios - Turismo	26.2	15.9
Servicios - Otros	8.8	12.0
Ingreso Doméstico Neto	7.8	11.9

No se debe lamentar que las industrias de mano de obra barata hayan perdido su atractivo. El desarrollo económico exitoso debe aminorar la necesidad de apoyarse en las fábricas dependientes de la mano de obra barata. Sin embargo, en el caso de Puerto Rico, el crecimiento de estas fábricas está decayendo mucho antes de haberse alcanzado el empleo pleno de la fuerza obrera. El desempleo en Puerto Rico nunca ha sido menor de 10%, aún cuando la participación en la fuerza obrera es excepcionalmente baja, y la migración neta hacia el Continente ha reducido más aún la fuerza obrera. Las estadísticas revelan que en 1972, el 73% de las personas que podrían estar trabajando, pero no estaban empleados, nunca habían tenido un empleo; en contraste con 10% de los desempleados que nunca habían tenido un empleo, en el Continente. Estas estadísticas demuestran que Puerto Rico, después de 25 años de desarrollo, todavía necesita un número masivo de empleos para poder incorporar plenamente su fuerza obrera a su sector "moderno".

Sin embargo, el historial de los últimos 10 años muestra que el tipo de industria que ofrece estos empleos, con requisitos de inversión relativamente bajos por empleo, provee una parte cada vez menor de la nueva inversión en Puerto Rico. Estas industrias se están reemplazando por otras que no ayudan mucho a aliviar el problema del desempleo. Además, irónicamente, las "industrias de crecimiento", como las petroquímicas y las farmacéuticas, tienen una participación mucho mayor en ganancias de ingreso neto que la industria de la ropa, que ya no crece tan rápidamente como antes. He aquí una lección importante para la política salarial, como también para la estrategia de desa-

rollo. **Los aumentos salariales que tienen como meta obtener más ingreso para la mano de obra puertorriqueña, a expensas de las ganancias, muy bien pueden hacer lo contrario. Los aumentos salariales aceleran el reemplazo de industrias con gastos grandes de mano de obra por industrias con gastos pequeños de mano de obra.**

Los costos están sacando a Puerto Rico del mercado de industrias que proveen empleos y requieren poco capital. ¿Qué se puede hacer? A largo plazo, Puerto Rico puede "traer la mano de obra al nivel de su precio" desarrollando destrezas a través de programas específicos que se pueden revisar y expandir en direcciones socialmente beneficiosas. No obstante, hay mucha evidencia de que las destrezas y prácticas de trabajo aprendidas en el empleo mismo forman una gran parte del adiestramiento laboral. Estas formas de "capital humano" sencillamente no se van a desarrollar en un trabajador no diestro, si nunca encuentra su primer empleo.

A más corto plazo, los salarios reales se pueden mantener a raya asegurándose de que los salarios nominales no crezcan tan rápidamente como la tasa de inflación de los precios. La inflación mundial y la devaluación del dólar norteamericano tendrán efectos beneficiosos sobre la economía puertorriqueña sólo si se puede evitar que los salarios aumenten tan rápidamente como los precios y los salarios del Continente y otros lugares.

Finalmente, y esto es decisivo, no se puede permitir que los empleados públicos aumenten sus salarios más rápidamente que la producción total de la economía. Los salarios públicos en Puerto Rico establecen una norma que el sector privado debe seguir para evitar el descontento entre los trabajadores. Más aún, la necesidad urgente de aumentar el excedente invertible en el sector público sólo se puede satisfacer si los costos — y esto quiere decir los salarios que encabezan la lista — se pueden controlar.

Por tanto, recomendamos una congelación de la estructura de salarios para los empleados del sector público (incluyendo, particularmente, las corporaciones públicas) por los próximos tres años. No se deben permitir aumentos más allá de los que surjan debido a ascensos y "pasos" dentro de las escalas existentes. De ahí en adelante, recomendamos que los salarios nominales no aumenten más rápidamente que en el Continente hasta que el desempleo en la Isla baje a menos del 10% como máximo. El gobierno debe usar toda su influencia para garantizar una restricción similar de los salarios en el sector privado.

La medicina es amarga; pero creemos que es necesaria. Según hemos señalado y continuaremos argumentando, Puerto Rico ha desarrollado problemas estructurales profundos que se combinan con los problemas cíclicos que enfrenta hoy. La solución verdadera de estos problemas no será fácil. Aumentar la posición competitiva de Puerto Rico y generar recursos internos para la inversión requerirá medidas difíciles.

No obstante, se debe señalar que una congelación de salarios va a tener beneficios a corto y a largo plazo. La declinación del empleo en el sector público por medio de la reducción normal y aún de los despidos se logrará en proporción directa con la austeridad salarial. Cuando el gasto público corriente se reduzca, como debe ser (Secciones V y VIII), los empleados públicos recibirán aumentos salariales más bajos o habrá menos empleados públicos.

Además del nivel de los salarios, que desalienta la inversión en proyectos de mano de obra intensiva, algunos aspectos de las leyes de exención contributiva también distorsionan los incentivos para la inversión en Puerto Rico. Hay dos razones para esto. Primero, al eximir la contribución sobre ingreso de corporaciones a las ganancias generadas en los precios del mercado, implícitamente se igualan los beneficios sociales y los privados. Así, una firma que emplea muchos trabajadores no diestros, a un costo social bajo, pero tal vez a un costo alto para la firma, recibe un tratamiento igual que una firma de capital intensivo que casi no emplea mano de obra. De esta forma, el rendimiento sobre la inversión en los proyectos de capital intensivo se sobreestima, mientras que los proyectos de mano de obra intensiva obtienen mucho menos beneficio. Además, la ley

actual estimula a las firmas a acumular ganancias líquidas durante su período de exención contributiva. De esta forma, la firma se prepara para repatriar sus ganancias cuando expire su exención, o para presentar una amenaza creíble de que se irá de Puerto Rico al negociar una ampliación de su exención contributiva original.

Si se revisase la ley a fin de premiar la reinversión en actividades socialmente beneficiosas, se podría lograr un tipo de crecimiento de la inversión más deseable y más fácilmente sostenible. Dudamos que la solución esté en extender o renovar el período de exención contributiva. El subsidio salarial introducido recientemente tampoco es una medida completamente satisfactoria. El subsidio salarial debe ayudar a corregir la predisposición de las leyes de exención contributiva a corregir la predisposición de las leyes de exención contributiva hacia las industrias de mano de obra intensiva. Sin embargo, no crea incentivos para reinvertir las ganancias, y podría hacer exigencias netas sustanciales en el ya limitado erario público. La innovación de la política de incentivos es necesaria y plausible. Creemos que debe continuar.

A continuación, se presenta una propuesta para una revisión de las leyes de exención contributiva, que tiene como meta aumentar la tasa de reinversión y aumentar el empleo generado por esa inversión.

1. Una firma exenta de contribución podría ganar **créditos contributivos**, expresados en dólares, que se aplicarían contra las contribuciones de Puerto Rico, luego de expirar la exención. Habría dos formas de ganar créditos, las cuales esbozamos a continuación.

2. Primero, los créditos contributivos se ganarían en cualquier año, durante el período de exención, en la medida en que la inversión en planta y equipo en Puerto Rico haya excedido las contribuciones exentas en Puerto Rico. La firma tendría una cuenta corriente de créditos contributivos, en la que se acreditarían intereses. En un año en que la inversión real haya sido menor que las contribuciones exentas, se debitaría esta cantidad a la cuenta. Al finalizar el período de exención, las firmas con un balance positivo podrían usarlo, o ahorrarlo con intereses para usarlo en años posteriores. Una firma con un balance negativo al finalizar el período de exención no sería penalizada, ni perdería ninguno de los créditos ganados en la segunda forma, que se va a describir a continuación.

3. Segundo, se ganaría créditos contributivos, y se acumularían con intereses, cada año, en proporción al empleo total en horas-hombre durante el año. Se necesitaría algunos cálculos experimentales para determinar la tasa; por ejemplo, 10 centavos por hombre-hora. Estos créditos también se podrían utilizar contra las contribuciones puertorriqueñas, luego del período de exención, en cualquier momento que la firma escoja. Para evitar aumentos abruptos en los costos de mano de obra al terminar la exención, se podría permitir créditos contributivos de 2/3 y 1/3 de la cantidad normal durante los próximos 2 años.

4. Para beneficio de las firmas existentes próximas a finalizar su período de exención, se podría permitir a las firmas ganar ambos tipos de créditos durante los 5 años siguientes a la aprobación de la ley, o hasta el final del período de exención, el que sea mayor. (En todos los casos se acreditarían los créditos por empleo de los dos años de transición.)

5. No se permitiría la venta de créditos, excepto a una firma que se haga cargo de las operaciones de la firma que los adquirió originalmente.

El propósito de ambos créditos es mantener la firma en Puerto Rico, e inducir la expansión de su inversión productiva real en Puerto Rico.

El propósito del crédito generado por empleos es fomentar la creación de empleos y corregir el prejuicio actual contra las técnicas de mano de obra intensiva.

Aunque a más largo plazo, la revisión de las leyes de exención contributiva debe ayudar a aumentar la inversión en Puerto Rico. Creemos que también procede una

contribución más inmediata de las corporaciones exentas de contribución al esfuerzo de recuperación económica. Particularmente, ya que se le pide a los trabajadores que cejen en su lucha por elevar su nivel de vida, creemos que se puede esperar que los inversionistas también hagan una contribución al crecimiento. Se debe esperar que las corporaciones exentas, individual o colectivamente, hagan inversiones reales en capacidad productiva en un futuro cercano para estimular el crecimiento y el empleo en Puerto Rico.

#### IV. FUENTES PRIVADAS INTERNAS DE AHORRO

Los recursos que se usan cada año en la inversión neta real de Puerto Rico deben provenir, a la larga, de alguna combinación de tres fuentes: (1) de fuera de la Isla, (2) del excedente público interno, a saber, un exceso de las rentas internas del Estado Libre Asociado, de los municipios y de las corporaciones públicas sobre sus gastos corrientes, y (3) del excedente privado interno, a saber, un exceso de los ingresos de producción sobre el consumo por los residentes y empresas puertorriqueñas. La primera de estas fuentes, las fuentes externas, se considerará en las Secciones VI y VII. La segunda fuente, el ahorro público, se estudiará en la Sección V.

**A. Ahorro privado.** El ahorro privado puede dividirse entre ahorro empresarial y ahorro personal, como indica la Gráfica IV-1. Las tendencias en cada uno son claras. El ahorro empresarial neto o bruto, es generalmente positivo y creciente. El ahorro personal neto, incluyendo o excluyendo las transferencias desde el Continente, es negativo y decreciente. El ahorro privado neto total, excluidas las transferencias, es la contribución de recursos hecha por el sector privado puertorriqueño a la inversión neta. Y éste **siempre** ha sido negativo, de acuerdo con las cuentas oficiales de ingreso nacional. El ahorro privado nunca se ha nivelado en Puerto Rico. El ahorro personal en particular, ha mostrado por muchos años una significativa tendencia descendente. Durante muchos años, desde el 1963, el ahorro privado total (incluyendo los pagos de transferencia) ha sido negativo. El sector privado de Puerto Rico, pues, no solamente ha fallado en aportar recursos a la inversión sino que de hecho, los está **sacando**. Regularmente, dicho sector consume más recursos de los que produce, aún cuando aumentan las necesidades de inversión.

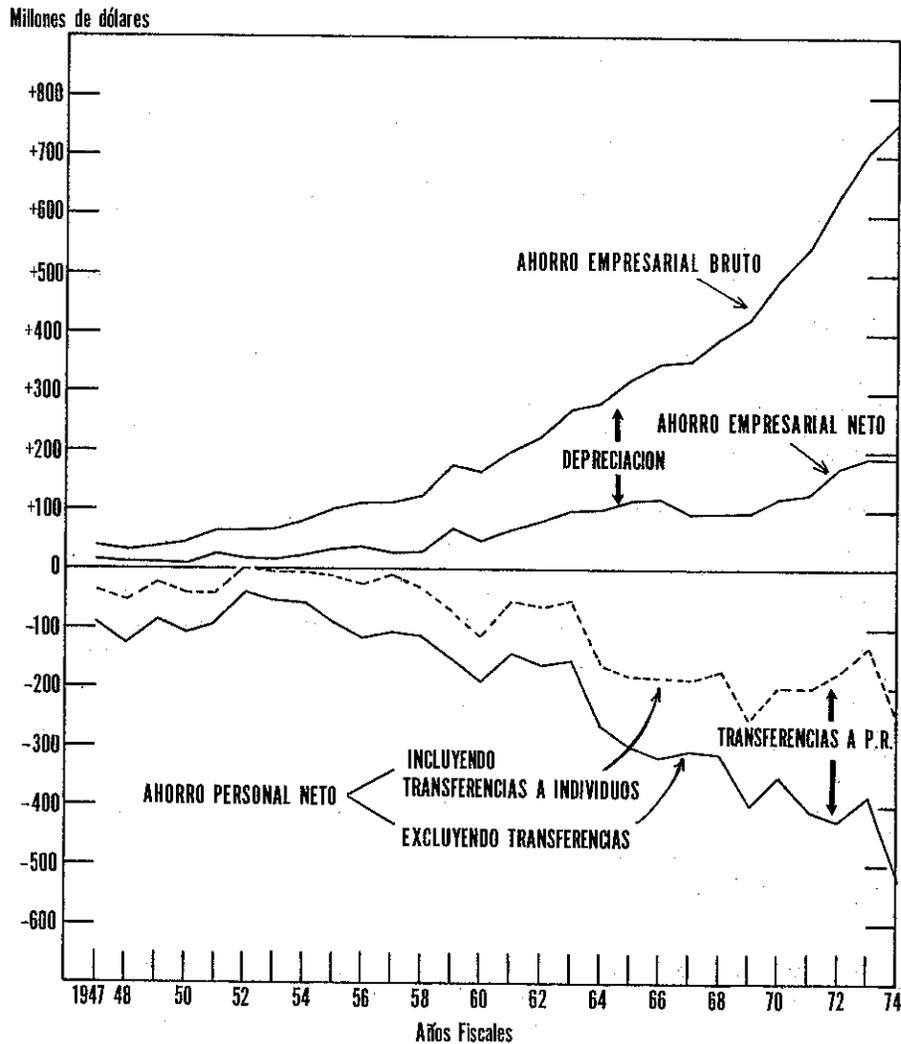
Esta falla del sector privado total respecto de proveer alguna proporción sustancial de las necesidades de inversión de Puerto Rico, ha tenido serias consecuencias. Primero, ha significado que — en ausencia de un ahorro público compensatorio — Puerto Rico se ha visto obligado a depender en gran medida, y cada vez más, de recursos externos para sus inversiones. El continuo aceleramiento de esa dependencia llegará a ser mucho más costoso en un futuro cercano. Una deuda mayor significará un aumento en los tipos de interés, y el aumento en las remesas de ganancias por las subsidiarias de empresas norteamericanas, aumentará la brecha entre el PDB y el PNB, como lo estudiaremos más tarde en las secciones VI a la X.

Otra seria consecuencia del ahorro privado doméstico negativo es la propiedad y el control del acervo de activos de Puerto Rico. La adquisición neta de activos productivos (excluyendo bienes de consumo duraderos) por el sector privado puertorriqueño, ha sido negativa en 10 de los últimos once años. El sector privado puertorriqueño, de hecho, ha reducido su participación en la propiedad del acervo de recursos durante un período en que dicho acervo ha aumentado rápidamente. Regresamos a este problema en la Sección X.

**B. Ahorro de las empresas.** El ahorro empresarial ha sido una fuente importante de fondos para inversión en Puerto Rico. El ahorro empresarial neto de las corporaciones puertorriqueñas — a saber, las ganancias de éstas después de deducir los pagos de contribuciones y dividendos — es ahora de cerca de \$200 millones por año, lo que representa cerca de una séptima parte de la inversión neta total en Puerto Rico. Esta es una contribución significativa de lo que a menudo se considera una porción insignificante de la economía puertorriqueña.

\*Debe recordarse que el "ahorro empresarial neto" no incluye las ganancias retenidas de 1) subsidiarias de empresas norteamericanas, cuya ganancia total se contabiliza por las cuentas de remisión a los E.U., y 2) empresas sin incorporar cuyos ahorros se tratan como ahorro personal.

GRAFICA IV-1  
COMPOSICION DEL AHORRO PRIVADO  
1947-1974



Infelizmente — desde el punto de vista de aumentar el ahorro privado de las corporaciones locales —, hay poca oportunidad para que aumente el ahorro empresarial neto, precisamente porque se ahorra una proporción notable de las ganancias después de cubiertas las contribuciones. En 1974, por ejemplo, mientras las corporaciones en el Continente ahorraron 58% de sus ganancias después de cubiertas las contribuciones, las corporaciones puertorriqueñas ahorraron 88%.

**C. Ahorro personal: los hechos.** Por lo general, tres asuntos importantes que se discuten en Puerto Rico tienen que ver con el "hecho" del ahorro personal neto negativo. Antes de examinar estas materias, vamos a hacer hincapié en que ningún asunto de análisis o política importante, ni ninguna recomendación de este Informe aborda la interrogante sobre si el ahorro personal es o no negativo. Ello puede depender de definiciones y de procedimientos estadísticos. La interrogante es si el ahorro personal se encuentra disponible en magnitud significativa para financiar la acumulación de capital de la que depende el crecimiento económico de Puerto Rico. De lo contrario, continuará la tendencia hacia la propiedad en manos externas con pagos mayores de Puerto Rico para los dueños extranjeros. El primer asunto es sobre si el ahorro personal neto debe o no incluir las transferencias externas a los residentes puertorriqueños. La contestación depende del propósito para el que se use la cifra. Si queremos conocer la fuente última de recursos que se pueden invertir, sería engañoso tratar dichas transferencias externas como si fueran internas. Pero, si por otro lado, estamos interesados en la propensión de los puertorriqueños al ahorro y en la propiedad de capital nuevo, las transferencias debieran incluirse tanto en el ingreso familiar como en el ahorro personal neto puertorriqueño.

Pero este asunto ya no es relevante para la interrogante del ahorro personal neto negativo en Puerto Rico. Como indica la Gráfica IV-1, en los pasados 20 años, el ahorro personal neto ha sido negativo, se haya incluido o no las transferencias. Además, la tendencia generalmente descendente de la última década se manifiesta bajo cualquiera de las dos definiciones.

La segunda cuestión es si son correctos los datos oficiales de la Junta de Planificación. Es cierto que 1) el ahorro personal se estima como residuo y por esto es altamente sensible a errores en estimados de ingreso y 2) la evasión contributiva hace que el estimado de ingreso sea más susceptible de error. Pero estamos renuentes a ir más lejos, por dos razones. Una, en la encuesta sobre presupuesto del consumidor de 1963 hay evidencia que corrobora el ahorro personal negativo. Y dos, no encontramos respuesta a la pregunta: Si hay más producto e ingresos en Puerto Rico que los medidos por la Junta de Planificación, ¿a dónde van? Si van a un consumo sin medir, aún queda el problema del ahorro negativo. Si van a un ahorro transferido fuera del país, ¿por qué no hay ninguna otra evidencia de grandes inversiones privadas puertorriqueñas en el extranjero? Y si van a ahorro no medido y, por lo tanto, a inversión en la Isla, entonces la relación capital-producto, que ya es alta y sigue en aumento, debe ser mucho más alta de lo que revelan los datos oficiales.

El tercer asunto trata sobre la conveniencia de considerar como ahorro las acumulaciones netas de bienes de consumo duraderos, esto es, compras menos depreciación. Estamos de acuerdo en que, en principio, tal inclusión es apropiada, pero permanece el obstinado hecho de que, hasta donde nosotros sepamos, en ninguna otra región del mundo es necesario incluir la inversión neta en bienes de consumo duraderos para poder llegar a una cifra positiva del ahorro personal neto (incluyendo las transferencias externas).

\*Ya que la suma de todo ahorro neto sin medir se añade al numerador, acervo de capital, mientras que sólo el ingreso sin medir del año en curso se añade al denominador, producto.

\*De hecho, hacia 1974, aún la inclusión de bienes de consumo duraderos no consiguió hacer positivo el ahorro personal neto (transferencias incluidas).

En pocas palabras, se nos hace difícil aceptar el pensamiento "revisionista" acerca del ahorro personal puertorriqueño; y encontramos difícil creer que el ahorro personal haya hecho una contribución significativa al crecimiento económico. Ni una "cirugía plástica" en los datos podría evitar las verdaderas consecuencias de este inquietante hecho.

#### D. Ahorro personal bajo o negativo: las causas

Ya que el fenómeno se ha reconocido desde hace tiempo existen múltiples conjeturas sobre sus causas, las cuales se han sometido a estudio. A continuación encontramos las explicaciones propuestas más frecuentemente:

1. La inmersión de Puerto Rico en los valores culturales del Continente, que hacen hincapié en el consumo material y dan publicidad a un estereotipo de consumo más allá del alcance de muchos puertorriqueños.
2. Las muy desarrolladas facilidades de crédito de consumo en Puerto Rico hacen posible el "desahorro" por medio de la compra a plazos de bienes de consumo duraderos.
3. El rápido crecimiento histórico del ingreso familiar en Puerto Rico, crecimiento que sí puede esperarse que continúe, convierte en razonable la posposición de ahorros para retiro hasta tarde en la vida productiva.
4. Las grandes transferencias netas federales a las familias puertorriqueñas, que hacen posible un exceso de consumo sobre el ingreso disponible previo a las transferencias.
5. Un sistema de seguridad social generoso comparado con la producción y los niveles de ingreso de la Isla. Los programas de salud y de retiro y el subsidio de la vivienda y de la educación superior reducen la necesidad de ahorro individual.

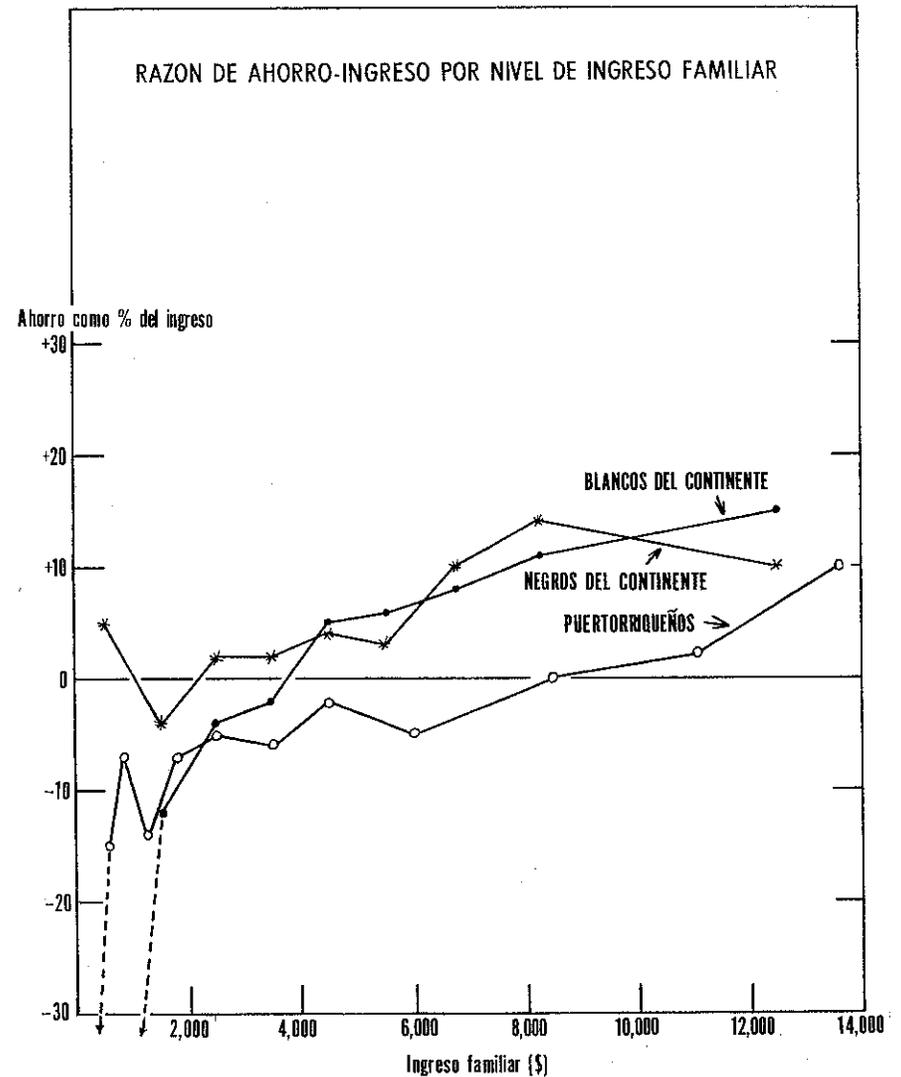
No es posible evaluar la importancia de estos factores, porque en Puerto Rico se han hecho muy pocos estudios sobre presupuestos de familia. Jorge Freyre ha investigado la relación entre ahorro personal y tenencia de activos, distribución de ingreso y composición de la población por edades. Encontró que ninguno de estos elementos servía para explicar los bajos niveles del ahorro personal. Lo que sí indica claramente la encuesta más reciente (1963, Gráfica IV-2) es que las familias puertorriqueñas ahorran menos que las del Continente, en casi todos los niveles de ingreso. Y la fuente del ahorro personal agregado negativo de Puerto Rico se puede atribuir claramente al hecho de que, como promedio, las familias puertorriqueñas no comienzan a ahorrar hasta que sus ingresos pasan de \$8,000 (según encuesta, 1963).

Estas cifras eliminan el argumento de las grandes transferencias federales netas (Núm. 4, arriba) ya que: (1) no son las familias de ingreso medio las que reciben la mayor parte de estas transferencias, (2) dichas transferencias eran todavía pocas en 1963, y (3) en todo caso, aún incluyendo tales transferencias, ha habido desahorro en los años recientes. El argumento del crédito de consumo (Núm. 2, arriba) tampoco es viable. Este explica cómo se puede producir en Puerto Rico el deseo de "desahorrar" pero no puede explicar por qué más familias en Puerto Rico aparentemente eligen desahorrar más que las familias de ingresos equivalentes en el Continente, donde el crédito está igualmente disponible.

La hipótesis de expectativa de ingresos más altos (Núm. 3, arriba) recibe apoyo de los datos presupuestarios del 1963. Como promedio, las familias cuyos jefes tienen menos de 45 años de edad desahorran, y las familias cuyos jefes tienen más de 45 ahorran, aunque las familias más jóvenes tengan un ingreso promedio más alto.

Una investigación cuidadosa podría revelar influencias como las expectativas de aumento de ingreso, pero es probable que siempre quedaría una cantidad significativa de desahorro que tendría que atribuirse vagamente al efecto de la inmersión cultural (Núm. 1, arriba) y al efecto de la abundante seguridad social (Núm. 5, arriba).

GRAFICA IV-2



**E. Ahorro personal: políticas** Hemos argumentado, y lo continuaremos haciendo a lo largo de este Informe, que el ahorro puertorriqueño tiene que aumentar porque los recursos externos tradicionales probablemente no continuarán su crecimiento con la suficiente rapidez, y porque Puerto Rico no puede aumentar de ninguna otra manera la propiedad y control de los activos de la Isla. Así, pues, es tentador buscar maneras de encontrar este aumento de ahorros en los ingresos de las familias.

Sin embargo, muchas de las características de la economía puertorriqueña que subyacen respecto del ahorro personal negativo las ha escogido, consciente o inconscientemente, el pueblo puertorriqueño y sus gobiernos. La relación del Estado Libre Asociado con el Continente hace difícil, si no imposible, el aislamiento de los valores culturales; la adopción de la cultura del automóvil ha conducido a la construcción de una red extensa de carreteras, a las reducciones periódicas de impuestos sobre los automóviles, y al descuido público de las facilidades de tránsito inter-urbano y en masa; un sistema generoso de seguridad social se ha adoptado a través de los programas federales de Seguro Social Federal, Medicare, Sellos de Alimentos y desempleo; la legislatura puertorriqueña ha sido generosa con los salarios mínimos, los beneficios marginales, los fondos de retiro, etc. El pueblo puertorriqueño, en el proceso, puede haber escogido deliberadamente un ahorro personal bajo o, más aún, negativo. Queda fuera de nuestra responsabilidad sugerir maneras de revertir las prioridades sociales básicas y las estrategias de desarrollo del país.

Nuestra conclusión podría ser diferente si se tratara de una economía en la que se pudiera achacar el mal al retraso de los instrumentos e instituciones de ahorro. Puerto Rico ya cuenta con un sistema financiero eficiente y altamente desarrollado. Una reestructuración global no es necesaria. No es probable que remiendos de menor grado suplan un ahorro adicional significativo.

Los ajustes, como los de una política para aumentar el ahorro, tienen que enfrentarse a otros problemas. Los subsidios a los que ahorran o a los ahorros, o a la tenencia de activos, son costosos para el presupuesto del Estado Libre Asociado — ya sea directamente, o por medio de ingresos contributivos dejados de devengar. Aún más, no importa cuán cuidadosamente se tracen, dichos subsidios son normalmente regresivos. Recompensan mucho más los esfuerzos de ahorro de los ricos, relativamente, que un esfuerzo equivalente de parte de los pobres. La imposición de contribuciones sobre el desahorro evita los problemas presupuestarios, pero esto también tiende a ser regresivo; por ejemplo, un impuesto sobre el crédito de consumo afectaría más a los que no son suficientemente ricos para pagar al contado sus compras de bienes duraderos.

Sin embargo, la deducción especial de la contribución sobre ingresos que se permite actualmente por intereses pagados sobre deudas personales es difícil de justificar bajo cualquier fundamento. Lo que logra es subsidiar el desahorro, reducir los ingresos del erario público y es, muy posiblemente, regresivo ya que los más ricos pagan una tasa contributiva marginal más alta y son también más sofisticados al llenar las planillas de contribución sobre ingreso. Esta deducción es ahora probablemente menos justificable que nunca. Debe eliminarse.

Más allá de la revisión de las leyes contributivas, creemos que las contribuciones generales sobre el desahorro o sobre el crédito no son buenas. Un impuesto sobre el crédito de consumo impondría una contribución sobre el financiamiento, en todos los casos, sea o no socialmente deseable. Ello no aumentaría la disponibilidad de crédito para otros propósitos; Puerto Rico se enfrenta a tipos de interés determinados externamente, y no a una oferta de crédito fija (ver nuestro estudio en la Sección VIII, más adelante). En vez de imponer contribuciones sobre el crédito de consumo, recomendamos que se aumenten los impuestos sobre el tipo de compra — ya sea a crédito o de contado — que se considere de poco valor social. El impuesto sobre objetos de lujo se puede aumentar; el patrón de reducción de los impuestos sobre automóviles puede revocarse cada pocos años. En general, los gastos en algunos tipos seleccionados de bienes y servicios deben

pagar impuestos, en vez de pagarlo el crédito de consumo. Esto debiera proveer recursos para el ahorro público con el fin de financiar la inversión pública o privada.

El ahorro podría aumentarse y usarse más productivamente, si los fondos de pensiones públicas estuvieran bien administrados y se mantuvieran al día las aportaciones. Los ciudadanos ven estas aportaciones como ahorro, y reducen los otros ahorros correspondientemente. Cuando los fondos de pensiones públicas de Puerto Rico tengan una base más firme, valdrá la pena considerar si deben expandirse para ofrecer mayores oportunidades de ahorro a los que reciben ingresos más altos en el sector privado.

Nuestras recomendaciones no tienen gran alcance, ni debe esperarse que aumenten sustancialmente el ahorro privado. Desde nuestro punto de vista, las esperanzas y las reformas descansan mucho más en el sector público, que vamos a examinar ahora.

## V. AHORRO PÚBLICO

El término "ahorro" evoca popularmente una imagen de amontonamiento de dinero. El "ahorro público" o un "superávit presupuestario" implica para muchos que los fondos se acumulan, porque los ingresos del erario exceden los desembolsos. Hay, muchas veces, un elemento de verdad en estos conceptos, pero tal no es el caso de Puerto Rico.

**A. La contabilidad presupuestaria.** Puerto Rico al igual que muchas naciones del mundo, usa una práctica de contabilidad llamada el **presupuesto dividido**. No ocurre así en el gobierno federal de Estados Unidos. Este procedimiento distingue entre un "presupuesto corriente" (a saber, financiamiento para el consumo público), y un "presupuesto de mejoras permanentes" (a saber, financiamiento para la inversión pública). Los ingresos y los gastos se dividen en estas dos categorías. Los ingresos para el presupuesto corriente incluyen casi todas las contribuciones, impuestos, donaciones, ingresos por franquicias y derechos; en general, todos los ingresos que no provienen de deuda. El financiamiento para el presupuesto de mejoras permanentes viene de dos fuentes principales, el excedente en el presupuesto corriente y el financiamiento público a largo plazo. Así, pues, un superávit en el presupuesto corriente no implica que los fondos del gobierno se acumulen. Lo que sí indica es que se utiliza menos deuda para financiar la inversión pública.

En las corporaciones públicas también, a veces, se separan las cuentas entre el presupuesto corriente (o de funcionamiento) y el presupuesto de mejoras permanentes. Al igual que en las compañías privadas, se podría esperar que las corporaciones públicas cubran los gastos de operación, pero no que generen internamente todos los recursos que necesitan para la inversión. Hasta el punto, sin embargo, en que sean capaces de generar un excedente de operaciones, "ahorrando", pueden depender menos de los mercados de capital para financiar sus proyectos de inversión.

Por estas razones, el "ahorro público" en Puerto Rico es muy diferente a un superávit en el presupuesto federal. Para el gobierno federal, el déficit, o el superávit, mide la demanda agregada federal para bienes y servicios, menos el poder adquisitivo substraído de la economía mediante contribuciones.\* Como contraste, en Puerto Rico el superávit mide el margen por el cual los ingresos que no provienen de deuda exceden los gastos **corrientes** y este margen constituye los recursos internos para inversión.

Es también importante reconocer que financiamiento público en Puerto Rico significa, para propósitos prácticos, lo mismo que financiamiento externo. Debido a que el ahorro privado es tan pequeño, no hay un excedente en el sector privado que el gobierno del Estado Libre Asociado pueda canalizar hacia el presupuesto de mejoras permanentes. Así, aunque la Isla tome prestado del mercado de bonos exentos de Nueva York, o de los bancos locales, o de las "Corporaciones 931",\* su financiamiento es básicamente externo. El reembolso de esa deuda externa tiene que efectuarse en el futuro por medio de una reducción en el consumo puertorriqueño que provea los recursos necesarios para el reembolso. De tal manera, el "ahorro público" en Puerto Rico es ahorro real; éste abarca la reducción del consumo actual para poder financiar la inversión que proveerá bienes y servicios en el futuro. La alternativa es invertir menos — lo que significa un crecimiento más lento de ingreso y empleo — o hacer inversiones financiadas externamente a expensas del consumo futuro y de la independencia financiera actual.

\*Es también principalmente un instrumento para la solución de los problemas cíclicos de la economía. Volvemos sobre esto, en el contexto puertorriqueño, en la Sección X.

\*Es decir, las subsidiarias de corporaciones continentales en Puerto Rico, que mantienen grandes tenencias de activos financieros debido al Código de Rentas Internas Federal (o sea, la Sección 931)

**B. Papel del ahorro público.** El papel del ahorro del gobierno del Estado Libre Asociado puede dividirse, con fines prácticos, entre la fase antes del 1969 y la posterior a 1969. Antes del 1969, el presupuesto corriente produjo un superávit cada año, y en términos generales, este excedente iba en aumento. En forma sorprendente, este superávit creció aproximadamente al mismo ritmo que los pagos de transferencia netos del gobierno Federal al gobierno del Estado Libre Asociado. Esto es, el excedente "interno" entendido como fuentes internas de ingreso, más el ingreso de impuestos sobre el ron y del tabaco (transferidos al Estado Libre Asociado por ley), menos gastos corrientes, raras veces estuvieron lejos de cero. El pequeño excedente interno resultante típicamente se combinaba con pagos Federales de transferencia (bajo los programas de salud, educación, trabajo, etc.) para proveer un superávit en la cuenta corriente. Hasta el 1969, este excedente casi siempre cubría la inversión gubernamental.

Después de 1969, este patrón se interrumpió dramáticamente. De 1969 a 1973, los gastos corrientes aumentaron sobre el 20% anual, más del doble en cuatro años. Durante el mismo período, los ingresos internos apenas crecieron 13%. Así pues, el superávit interno de más de \$30 millones en 1969, se convirtió en un déficit interno de \$350 millones para fines de 1973. Los pagos de transferencia de los Estados Unidos crecieron 23% por año durante este período, lo cual mantuvo un excedente en la cuenta corriente; pero bajó de sobre \$200 millones a menos de \$100 millones. Durante este mismo período, la inversión del gobierno aumentó por \$150 millones. Como resultado de la baja en el ahorro y el aumento en la inversión, la necesidad para el financiamiento externo del sector gubernamental, subió a más de \$200 millones. (Tabla V-1).

En 1974, el gobierno redujo drásticamente sus gastos corrientes, aumentándolos tan sólo por 11% (en contraste con 19% en 1973). Este patrón de austeridad parece haber continuado durante el 1975. Sin embargo, los ingresos disminuyeron mucho más en 1974 que los gastos, bajo el impacto de la recesión y la incertidumbre internacional. Los ingresos internos crecieron sólo un 3%, y los pagos de transferencia Federal bajaron un poco. El déficit interno subió a más de medio billón de dólares, el excedente de la cuenta corriente se deterioró hasta el ya bien conocido déficit de 1974, y la necesidad de financiamiento aumentó más allá de otros \$150 millones. Así pues, entre 1969 y 1974 un modesto superávit interno se convirtió en un déficit de \$508 millones; un superávit de cuenta corriente de \$216 millones se convirtió en un déficit de \$85 millones; y como resultado, la necesidad anual de financiamiento aumentó a \$366 millones.

En el sector de la empresa pública, el ahorro también bajó y la necesidad de financiamiento aumentó después de 1969. (Tabla V-2). Pero, en contraste con el sector gubernamental propiamente dicho, el sector de la empresa pública nunca había tenido grandes superávits, ni había recibido pagos masivos de transferencias federales.\* Sin embargo, la inversión en este sector ha aumentado sustancialmente con el tiempo, y como consecuencia, ha crecido la necesidad de financiamiento. Además, los pequeños superávits netos de la cuenta corriente en este sector se han convertido en años recientes en un déficit neto.

El superávit de la cuenta corriente de las empresas públicas se ha deteriorado por dos razones. En primer lugar, las corporaciones han sufrido el impacto de la crisis económica actual. La Autoridad de las Fuentes Fluviales, proveedora del servicio eléctrico a toda la Isla, ha sufrido en particular, debido al aumento en el precio del petróleo y a la merma de la demanda de electricidad. Y en segundo lugar, las corporaciones públicas están operando cada vez más con pérdidas, por razones sociales o políticas.

\* Estamos tratando a la Universidad de Puerto Rico y a la Autoridad de Carreteras como parte del sector gubernamental, de conformidad con las prácticas de la Junta de Planificación. Las principales agencias emisoras de bonos son la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados, la Autoridad de las Fuentes Fluviales (electricidad), la Autoridad de Edificios Públicos (que le arrienda al gobierno), la Autoridad de Puertos, y recientemente, la Autoridad de Teléfonos.

TABLA V-1  
PRESUPUESTO GUBERNAMENTAL: NECESIDADES DE FINANCIAMIENTO  
(MILLONES \$)

	Presupuesto Corriente			Transferencias Unilaterales Procedentes de los Estados Unidos	Presupuesto Corriente Superávit/ Déficit		Inversión Gobierno	Necesidades de Financiamiento
	1	2	3=1-2		4	5=3-4		
Ingresos internos de fuentes contributivas, impuestos sobre ron, tabaco y transferencias por concepto de derechos de aduana								
1960	301	282	+19	40	159	50	+9	
1961	331	326	+5	42	+47	51	-4	
1962	365	358	+7	46	+53	55	-2	
1963	434	412	+22	58	+80	65	+15	
1964	486	467	+19	71	+90	83	+7	
1965	543	525	+18	87	+105	87	+18	
1966	623	564	+59	128	+187	77	+110	
1967	679	658	+21	147	+168	95	+73	
1968	759	771	-12	158	+146	111	+35	
1969	906	876	+30	186	+216	135	+81	
1970	1,012	1,056	-54	212	+158	181	-23	
1971	1,173	1,295	-122	268	+146	197	-51	
1972	1,368	1,533	-165	358	+173	274	-101	
1973	1,491	1,840	-349	431	+82	286	-204	
1974	1,534	2,042	-508	423	-85	281	-366	

Fuente: Cuenta de Ingreso y Producto (I & P), y Balanza de Pagos (B de P), Junta de Planificación. Se incluyen los municipios.

**Notas:**

- Columna 1. Incluye pagos a fondos de pensiones, pero excluye los ingresos netos de las corporaciones públicas. Fuente: I & P, Tabla 17, línea 1 menos líneas 7 y 10.
- Excluye subsidios a las corporaciones públicas.
- Fuente: I & P, Tabla 17, línea 11 menos línea 19, menos subsidios a empresas públicas.
- Un balance negativo expresa que el gasto corriente excede el ingreso de fuentes internas.
- Transferencias netas al gobierno estatal, la Autoridad de Carreteras y a la Universidad de Puerto Rico. El total de éstos se trata como el sector gobierno. Fuente: B de P, Tabla 15.
- Este balance más el superávit de las empresas públicas (columna 1 de la Tabla III-2, abajo) equivale al "Ahorro del Gobierno". I & P, Tabla 17, línea 20.
- El superávit o déficit total se define siguiendo el método de presupuesto unificado que se sigue en los Estados Unidos. Un balance negativo significa la necesidad de financiamiento procedente del mercado de capital.

TABLA V-2  
SECTOR PÚBLICO: NECESIDADES Y FUENTES DE FINANCIAMIENTO  
(MILLONES \$)

	1.		2.		3-1-2		4.		5-3+4		6.		7.		8.		9.
	Empresas Públicas Superávit/ Déficit Corriente	Empresas Públicas Inversión	Empresas Públicas, Necesidades Financiamiento	Sector Gobierno, Necesidades Financiamiento	Sector Público, Necesidad total de Financiamiento	Sector Público Endeuda- miento externo neto a largo plazo	Sector Público Endeuda- miento externo neto a corto plazo	Sector Público, Ventas de Netas de Valores de los Estados Unidos	Necesidades sin satisfacer								
1960																	
1961	+ 5	80	- 75	+ 9	- 66	96	- 9	- 20	- 66	96	- 9	- 1					
1962	+ 6	81	- 75	+ 4	- 79	102	- 30	7	- 79	102	- 30	19					
1963	+ 9	85	- 76	+ 2	- 65	8	- 47	- 21	- 65	8	- 47	41					
1964	+ 17	95	- 78	+ 15	- 71	87	- 40	5	- 71	87	- 40	41					
1965	+ 19	115	- 96	+ 18	- 78	111	- 27	4	- 78	111	- 27	- 45					
1966	+ 9	122	- 113	+ 110	- 3	7	48	68	- 3	7	48	- 18					
1967	+ 14	165	- 151	+ 73	- 78	183	5	- 39	- 78	183	5	- 15					
1968	+ 14	192	- 178	+ 35	- 143	184	29	12	- 143	184	29	54					
1969	+ 11	209	- 198	+ 81	- 117	67	29	29	- 117	67	29	21					
1970	+ 7	224	- 217	+ 23	- 240	181	3	53	- 240	181	3	- 18					
1971	+ 5	299	- 294	+ 51	- 345	306	60	87	- 345	306	60	3 22					
1972	+ 6	379	- 385	+ 101	- 486	449	51	88	- 486	449	51						
1973	- 68	307	- 375	+ 204	- 579	411	21		- 579	411	21						
1974	- 17	434	- 451	+ 366	- 817	458			- 817	458							

48

Fuente: cuenta de Ingreso y Producto, y Balanza de Pagos, Junta de Planificación

Notas:

- Columna 1. Incluye pagos de transferencia a las empresas públicas procedentes de los Estados Unidos, (tomado de la columna 7, Tabla V-1) Fuente: I & P, Tabla 17, línea 7: menos subsidios gubernamentales, más pagos de transferencia a empresas públicas (B de P, Tabla 15).
- Fuente: I & P, Tabla 2, línea 14 más línea 20.
6. y 7. Un balance positivo indica que se ha tomado prestado. Un balance negativo indica una liquidación neta de deuda. Fuentes: B de P, Tablas 17 y 18.
8. Un balance negativo indica compras de valores de los Estados Unidos por el sector público. Fuentes: B de P, Tabla 21.
9. Diferencia. Un balance negativo indica una acumulación doméstica neta de recursos financieros o un balance disponible para financiar la transferencia de recursos. Probablemente, la última línea está incorrecta. La información es preliminar.

**C. Fuentes de los problemas de ahorro público.** El patrón de las finanzas públicas que hemos investigado muestra un descenso dramático en el ahorro público durante los pasados seis años. De una situación en la que existía un superávit sólido en la cuenta corriente del sector gubernamental, y superávits marginales en la cuenta corriente del sector de las empresas públicas, la situación se ha deteriorado hasta llegar a déficits en las cuentas corrientes de ambas. Ya que viene acompañado de aumentos en los gastos de la inversión pública, este deterioro ha creado una necesidad extrema de financiamiento externo, en exceso de \$800 millones en 1974.

¿Por qué se ha deteriorado la situación tan seria y rápidamente? Como hemos indicado anteriormente, hay diferentes contestaciones para cada uno de estos dos sectores.

En el sector gubernamental, los gastos crecieron a un ritmo sin precedentes de 1969 a 1973 y, cuando el crecimiento de gastos disminuyó en 1974, el crecimiento de ingresos disminuyó aún más. La Tabla V-3 indica cómo los gastos gubernamentales, divididos en unas cuantas categorías, crecieron de 1964 a 1974. La tabla muestra claramente que, fuera de la inversión pública — la que mostró una conducta intermitente característica — todas las categorías de gastos del gobierno alcanzaron tasas de crecimiento máximo en 1969-70 ó en 1970-71 y dichas tasas estaban en rápida disminución para 1974. Nos ha sido imposible encontrar información detallada sobre los gastos por categoría funcional, pero la información con que contamos indica que los gastos de salud, educación y bienestar público crecieron con relativa lentitud, mientras que los del gobierno en general crecieron al increíble ritmo de 44% anual de 1969 a 1973. El crecimiento presupuestado de los gastos corrientes en todas las categorías principales sobrepasó el 15% por año, de 1969 a 1975, con un número de categorías presupuestadas para crecer sobre 20% anual.

En el período de veinte años, entre 1949 y 1969, el consumo gubernamental de bienes y servicios aumentó de 11.4% a 15.4% del PNB.\* En los próximos cuatro años, de 1969 a 1973, la relación de consumo gubernamental a PNB creció sobre uno y medio puntos porcentuales **por año**, así que para 1973, el consumo gubernamental requirió 21.4% del PNB. Así, en cuatro años, el consumo gubernamental, como proporción del PNB, aumentó mucho más que en los veinte años anteriores. Este aumento no parece guardar relación con programas nuevos específicos; simplemente, representa aumento de todo. En la primera parte del período, los salarios públicos aumentaron considerablemente; en 1972, el empleo aceleró considerablemente.

TABLA V-3  
Tasas de Crecimiento de las Categorías de Gastos del Gobierno  
(% anual)

	1964-69	1969-70	1970-71	1971-72	1972-73	1973-74	1969-74
Sueldos y salarios	13.0	20.5	20.7	19.1	17.5	6.7	16.8
Compras, no relacionadas con empleo (neto de ventas)	12.0	28.7	17.6	22.5	21.5	13.6	20.7
Gasto corriente en bienes y servicios	13.2	21.0	22.0	17.2	21.8	11.6	18.6
Gasto en mejoras permanentes	10.2	34.1	9.2	38.8	4.5	-1.9	15.8
Pagos de transferencias	14.6	28.2	24.0	25.9	13.1	10.3	20.1
Total	12.6	23.3	19.6	20.9	18.3	9.2	18.6

\*Uno y medio de este aumento de cuatro puntos porcentuales ocurrió durante el período de 1965-69; ya había alguna aceleración desde antes de 1969.

De 1969 a 1973, los ingresos de fuentes internas aumentaron rápidamente, y los pagos de transferencia del gobierno Federal crecieron muy rápidamente, así que el superávit de la cuenta corriente gubernamental no bajó mucho. Pero en 1973 y 1974, el crecimiento de ingresos de ambas fuentes fue lento, y el superávit de la cuenta corriente se convirtió en déficit. Sin embargo, es importante reconocer que **la tendencia al crecimiento de gastos de 1969 a 1973, acompañada de las tendencias al crecimiento de los ingresos durante el mismo período, ya eran intolerables** antes de la lamentable disminución del crecimiento de los ingresos en 1974.

Es importante también reconocer que **no es suficiente meramente balancear la cuenta corriente del presupuesto**. Tal y como muestra la Gráfica V-1, las necesidades de financiamiento en el sector público, aumentaron de 3% a 12% del PNB entre 1969 y 1974. Si se hubiera balanceado en 1974 el presupuesto de cuenta corriente gubernamental y de la empresa pública (juntos), las necesidades de financiamiento se hubieran reducido por sólo \$100 millones.

**Para financiar los gastos públicos de 1974 de una manera comparable a la de 1969 - financiando cerca de 3% del PNB - los sectores del gobierno y de la empresa pública hubieran tenido que tener un superávit combinado de cuenta corriente en 1974** de cerca de \$450 millones. Por el contrario, cayeron en un déficit de \$100 millones. La recesión internacional y los efectos de la crisis energética pueden ser responsables por no más de \$200 millones en la deficiencia de ingresos. El crecimiento de gastos en el período de 1969-1973 explica la ausencia de un superávit sustancial, y el crecimiento de los gastos corrientes es el que presenta un problema mucho más serio y de largo alcance para Puerto Rico.

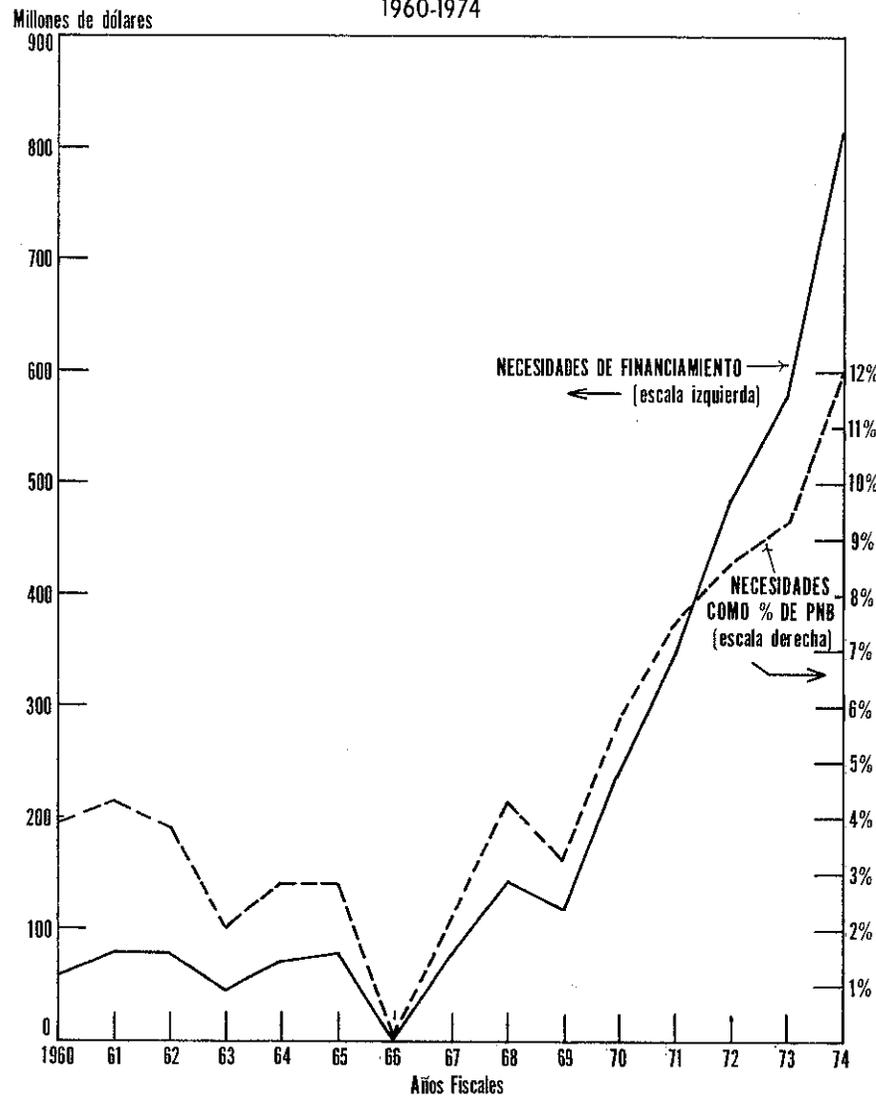
**D. Ahorro de las empresas públicas.** El ahorro de las empresas públicas, tomadas en conjunto, debe considerarse separadamente. Los motivos que inducen a las empresas públicas a crear, o no crear, un superávit en sus presupuestos de cuenta corriente difieren entre las mismas y respecto de las empresas del gobierno.

En Puerto Rico, las corporaciones públicas se han establecido por diversas razones. Algunas, para huir de los problemas presupuestarios difíciles de manejar o de la emisión de bonos, como es el caso de la Autoridad de Edificios Públicos y la Autoridad de Carreteras. Otras, con la intención de proveer subsidios indirectos para intereses particulares; se espera que éstas reciban asignaciones estatales o dependan de apropiaciones de capital del estado, por lo que no pagan el costo de intereses de mercado. La Corporación Azucarera y la Compañía de Fomento Industrial son ejemplos importantes. Otras venden bienes y servicios al público, pero con conocimiento de que van a perder dinero; éstas incluyen la Autoridad Metropolitana de Autobuses y la Corporación de Importación y Distribución. Estas empresas exceden en número, aunque, afortunadamente, no en importancia, a las corporaciones públicas tradicionales que venden servicios al público y normalmente, por lo menos, pueden mostrar pequeñas ganancias de operación, tales como la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados y la Autoridad de Fuentes Fluviales.

Este grupo de empresas públicas nunca han tenido grandes superávits en el presupuesto operacional, pero aún los pequeños excedentes positivos se han convertido en negativos en los últimos años — a saber, desde 1969. A la vez, la inversión de este sector ha subido de \$80 millones por año en 1960 a \$434 millones en 1974. Así, las empresas públicas han sido una fuente principal de necesidad de financiamiento externo en Puerto Rico. Estos cambios son, en parte, resultado de una expansión de ese sector, en términos de número de empresas públicas y en parte por el hecho de que no se espera que las nuevas corporaciones sean autosuficientes. Pero, hay aún más.

Es tentador considerar las corporaciones públicas ante todo como fuentes de empleo en una economía con una alta tasa de desempleo; y permitir que los precios se mantengan bajos en beneficio de los consumidores y los salarios altos en beneficio de los

GRAFICA V-1  
REQUERIMIENTOS DE FINANCIAMIENTO DEL SECTOR PÚBLICO  
1960-1974



trabajadores. No obstante, es un serio error actuar como si las empresas públicas no debieran tener "ganancias". El error, quizás, estriba en la selección de palabras. Las empresas públicas deben generar algún "superávit para inversión", o deben reducir seriamente su tasa de inversión y crecimiento. Las tasas recientes de financiamiento externo de estas empresas no se pueden sostener. Todos se han percatado de ello.

Las corporaciones públicas tendrán que revisar tanto sus ingresos como sus gastos. En muchos casos, los precios necesitan una explicación racional; como regla general, los usuarios de los servicios debieran pagar su costo. Todas las corporaciones públicas que venden bienes y servicios — no solamente la Autoridad de las Fuentes Fluviales, pero CFI, CRUV, la Autoridad de los Puertos, la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados y otros — debieran revisar regularmente su política de precios. La presente red de subsidios y contribuciones implícita en el sistema de precios tiene que hacerse explícita y justificarse o eliminarse.

La política de precios de la Autoridad de las Fuentes Fluviales es de particular importancia y urgencia. El subsidio que se instituyó recientemente a los consumidores de poca electricidad, fue una reacción comprensible a una súbita alza en el costo de combustible y en las tarifas eléctricas. Este subsidio tenía la ventaja de un incentivo automático para que los consumidores mantuvieran mediante el consumo bajo la cantidad límite. Sin embargo, para el presupuesto público, éste es un drenaje que no puede continuar. Las tarifas para todos los consumidores tendrán que reflejar los costos reales del servicio de electricidad. Afortunadamente, el impacto redistributivo al eliminarse el subsidio puede mitigarse ahora mediante la introducción del programa de sellos de alimentos.

Las aportaciones públicas a la producción y manufactura del azúcar también exigen una pronta revisión. El drenaje masivo que impone la economía del azúcar sobre el presupuesto público y su capacidad de financiamiento no puede continuar.

**E. El papel del ahorro público en el crecimiento futuro.** Hoy día, el sector público en Puerto Rico se encuentra en un trance crítico. Con un panorama menos claro que en el pasado, para la inversión privada el gobierno tendrá que desempeñar un papel más importante que en el pasado para asegurar flujos continuos de inversión productiva. A la vez, las fuentes de financiamiento para tales inversiones de índole pública, se encuentran peor que nunca. Los pagos de transferencias del gobierno federal al del Estado Libre Asociado han dejado abruptamente de crecer, y es muy poco probable que vuelvan a recobrar el anterior ritmo de expansión.

La posición del déficit interno del sector público es, a la larga, aún mucho más serio para Puerto Rico. Como hemos mencionado, la recesión puede explicar no más de \$200 millones del déficit en 1974. Las nuevas contribuciones que el gobierno sabiamente impuso en 1975 recogen alrededor de \$100 millones más. Sin embargo, la brecha en 1974 fue de más de \$300 millones. Para poder elevar el financiamiento público al ritmo de los años 60 (hasta el 1969), el ahorro público de la cuenta corriente tendría que haber sido de cerca de \$450 millones, o sea \$250 millones más de lo que podría esperarse que las nuevas contribuciones recogieran, aun con un aumento temporero en la contribución sobre ingresos.\*

Ya que el sector de corporaciones públicas ha crecido recientemente, se justifica el argumento de que no debiera esperarse que la tasa de financiamiento público vuelva a ser tan baja como 3% del PNB. Aun si Puerto Rico decidiera sostener una deuda pública mayor para cubrir un sector público más amplio, sus ahorros tendrían que subir mucho más de los \$300 millones que ya se han incluido en el sistema para proveer el financiamiento para la inversión. Aun si Puerto Rico quisiera (y pudiera) mantener una relación

\*En 1974 había un déficit de \$100 millones. A esto debemos añadirle los \$450 millones de superávit que se necesitan. De esta suma se deducen los \$200 millones de deficiencia final en contribuciones y \$100 millones en nuevas contribuciones, lo que deja una deficiencia de \$250 millones.

de financiamiento a PNB de 5%, habría necesidad de crear un ahorro interno de más de \$100 millones sobre lo que puede esperarse que el nuevo sistema de contribuciones produzca.

Más allá de esto, hay pocas probabilidades de que Puerto Rico, por buen tiempo, pueda pedir prestado tanto como quisiera. Para marzo de 1975, la deuda pendiente a corto plazo de las corporaciones públicas era de \$880 millones, y la del gobierno central era de \$86 millones (esta última deuda aumentó \$115 millones en junio de 1975).\* Así, pues, hay ahora una deuda a corto plazo de un billón de dólares para financiar a largo plazo. Esto es \$400 millones más que un año atrás y \$850 millones más que en el 1969. El gobierno, después de haber consolidado la mayor parte de esta deuda, necesita ahora reducirla en cerca de \$80 millones por año.

Las implicaciones de estos números son evidentes: **el sector público en Puerto Rico tiene que aumentar dramáticamente su tasa de ahorro.** Para mantener el nivel de inversión de 1974 con tasas de endeudamiento sostenibles, el sector público tendría que aumentar su ahorro interno por un mínimo de \$200 millones, y probablemente por cerca de \$400 millones. (El nivel preciso depende de la capacidad de Puerto Rico para tomar prestado, lo que analizamos en la Sección VII.) Para aumentar su apoyo a la inversión productiva, el sector público tendrá que ahorrar aún más.

¿Qué opciones le quedan al sector público? Básicamente, tiene dos opciones: ambas son sencillas, pero ninguna es fácil. Puerto Rico puede introducir medidas para aumentar los ingresos, y/o puede reducir el crecimiento de los gastos corrientes. El gobierno ha tomado una acción decisiva en los pasados dos años fiscales en ambos aspectos. Se ha dado un comienzo muy encomiable, pero se necesita mucho más.

Por el lado de los ingresos, encontramos que el esfuerzo fiscal de Puerto Rico es bastante bueno, si se mide por normas continentales. El nivel de contribuciones, inclusive las del fondo de pensión gubernamental y el Seguro Social, **no** es bajo, comparado con el ingreso personal en Puerto Rico, a pesar de extensivas exenciones personales. Sin embargo, hay algunos aspectos del sistema contributivo que necesitan revisión. La Comisión de Reforma Contributiva del Gobernador ha preparado un grupo de recomendaciones, dignas de encomio, dirigidas mayormente a aumentar la equidad del sistema contributivo. Encontramos este trabajo muy acertado y tenemos poco que añadirle. Nos gustaría hacer hincapié, sin embargo, en que la labor principal del sistema contributivo en Puerto Rico hoy día debe ser la de recaudar equitativamente cantidades adecuadas de ingresos. Así, pues, se le debe dar mayor prioridad a la reforma de la contribución sobre la propiedad y a la continuación de mejoras para el cumplimiento de las leyes contributivas, mientras que otras recomendaciones — como la de ajustar los ingresos para reflejar los efectos de la inflación — debieran esperar al momento en que el ahorro público sea un problema menos grave.

Además de la reforma de la estructura contributiva actual, existe la opción de introducir más contribuciones. El nuevo impuesto sobre ventas y el aumento en la contribución sobre ingresos parecen haber sido medidas concebidas con acierto. Pero no son suficientes, y la situación será aún peor, si la contribución sobre ingresos vuelve a su nivel anterior.

La clave principal para el ahorro gubernamental en el futuro reside en el presupuesto de gastos, porque se necesita un esfuerzo continuo, no un esfuerzo a corto plazo. El dramático aumento en gastos posterior a 1969 que creó la desagradable situación a que se enfrenta Puerto Rico hoy día, debe seguirse de "siete años de austeridad". Los presupuestos de 1974, 1975 y 1976 han empezado esa tendencia.

\*De la deuda total a corto plazo, cerca de \$150 millones fueron de corporaciones públicas nuevas (\$95 millones para la Autoridad de Teléfonos, \$45 millones para la Autoridad de las Navieras y \$8 millones para la Corporación de Importación y Distribución).

Irónicamente, es ahora cuando los gastos (y el financiamiento) anti-cíclicos hubieran sido muy útiles. Dicha política ha sido imposible debido a la crisis en el mercado de bonos y, más allá de esto, porque Puerto Rico ya ha perdido su capacidad para tomar prestado a bajo costo. El tiempo crítico para el ahorro público en Puerto Rico llegará cuando la economía recobre un tanto de la recesión actual. Si se pudiera conseguir nuevos ingresos en forma tan decisiva como se ha hecho en el pasado año, y si el crecimiento en los gastos corrientes se pudiera limitar por lo menos hasta el punto en que se ha hecho en la presente crisis, entonces, después de varios años, la posición económica del sector gubernamental será firme de nuevo. El superávit en el sector público se convertirá en una fuente principal de financiamiento para el desarrollo.

Por otro lado, si se permite que los gastos corrientes aumenten libremente cuando los ingresos mejoren, Puerto Rico continuará con una economía sin superávits que dependerá considerablemente de capital externo y que estará limitada en sus decisiones por la intervención de los acreedores.

## VI. INSUMOS EXTERNOS HACIA EL CRECIMIENTO

Cuando una economía utiliza por un tiempo más recursos que los que produce, ello se manifiesta de dos maneras en los cálculos macroeconómicos. Primero, hay una inversión pública y privada excesiva que supera los ahorros provistos internamente. Segundo, hay una importación excesiva de bienes y servicios que supera las exportaciones. Los dos excesos son idénticos, dado que miden la misma cosa, es decir, el grado hasta el que la economía ha dependido de recursos del exterior. En la primera medida, los recursos del exterior se ven como el financiamiento de la inversión hecha desde el exterior; y en la segunda, se ven como transferencias de bienes y servicios.

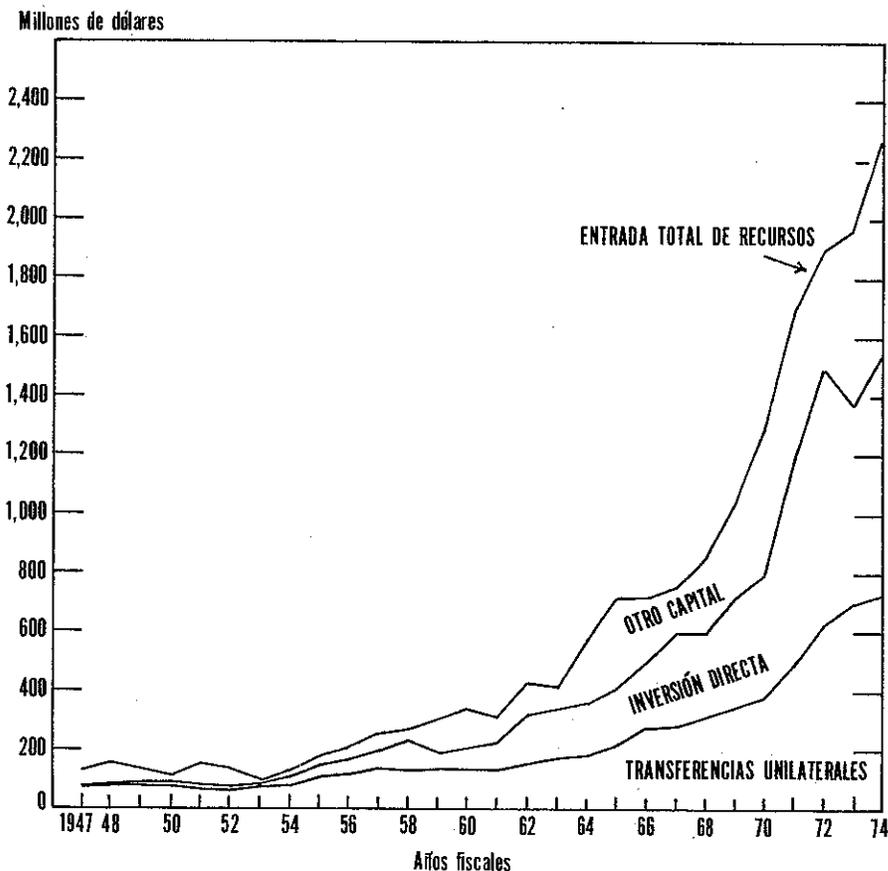
La baja de ahorros internos en Puerto Rico, junto al alza de la inversión puertorriqueña ha significado un aumento de la dependencia de recursos del exterior. Esta dependencia se muestra en la Gráfica VI-1, que indica los recursos del exterior en la primera línea — representa el exceso de inversión puertorriqueña por encima de los ahorros internos, esto es, el exceso de importaciones sobre las exportaciones de Puerto Rico. Con sólo una mirada a la Gráfica VI-1 se puede notar cuan rápido ha crecido la dependencia de Puerto Rico en dichos insumos externos. La tasa de crecimiento promedio anual es de 12.5% durante el período completo 1947-74, pero es de 18.2% durante el período 1967-74. Desde otra perspectiva, los recursos netos del exterior que fluyen a Puerto Rico alcanzaron sólo un 22.4% de su PNB en 1967, pero para 1974 representaban 33.4% del PNB de la Isla.

La magnitud actual y la aceleración reciente de la dependencia de Puerto Rico en recursos del exterior nos preocupa por tres razones:

1. La proporción del flujo de recursos del exterior que queda libre de obligaciones de reembolso; por ejemplo, las transferencias unilaterales netas del Gobierno Federal a Puerto Rico, han ido en descenso. Las transferencias unilaterales eran un 37.2% del flujo en 1967, pero sólo un 31.8% en 1974 a pesar de su rápido crecimiento, 16.6% anual durante el período. Eso significa que Puerto Rico está obligado a pagar intereses, y, algún día, el principal, de una mayor parte de sus adquisiciones de recursos del exterior.
2. La proporción de las transferencias unilaterales que va a las agencias gubernamentales, y las que se canalizan hacia la inversión con más facilidad, también ha declinado. Las agencias gubernamentales recibieron 66.9% de las transferencias federales a Puerto Rico en 1967, pero sólo el 49.7% en 1974. Desde luego, la proporción ha llegado todavía a un nivel más bajo en 1975, con el advenimiento del Programa de Sellos de Alimentos. Esto significa que en cuanto a una gran parte de las transferencias federales a Puerto Rico se refiere, es difícil dirigir las hacia el financiamiento de la inversión; éstas pueden muy bien representar sólo un alza de los recursos del exterior que se compensa en gran medida, sino completamente (dada la propensión de los puertorriqueños al ahorro personal) con un descenso del excedente interno de producción sobre consumo.
3. Una dependencia acelerada en deuda significa — para la mayoría de los individuos, empresas y gobiernos — tasas de intereses ascendentes. Puerto Rico no es una excepción. Por cierto, ya hay evidencia de que el costo de los intereses de los préstamos públicos aumentan en relación con otros prestatarios. El cuadro de la deuda privada, especialmente a través de inversiones directas de firmas estadounidenses en Puerto Rico, es más complejo, pero no diferente.

Estos tres problemas se examinan en el resto de esta sección. Debido a que las motivaciones para el flujo de recursos del exterior hacia Puerto Rico son diferentes entre las

GRAFICA VI-1  
FUENTE DEL FLUJO DE RECURSOS EXTERNOS NETOS  
1947-1974



partes y programas involucrados, es útil examinar por separado las categorías principales de los insumos del exterior. Estas categorías son:

1. Transferencias federales al gobierno del ELA y sus agencias (Parte A).
2. Transferencias federales a individuos (Parte B).
3. Inversiones privadas directas de firmas del exterior en Puerto Rico (Parte C).
4. Financiamiento externo del gobierno del Estado Libre Asociado y las corporaciones públicas (Sección VII).

Estas cuatro categorías no son exhaustivas, pero cubren la mayoría de los recursos del exterior. La "otra" categoría es reducida, pero volátil, e importante para una comprensión del sistema financiero de Puerto Rico. Consiste en gran medida en la deuda bancaria neta al exterior. Se examinará mejor en la parte C, pero será mayormente diferida hasta la Sección IX.

**A. Transferencias Federales al Gobierno del Estado Libre Asociado y a sus Agencias.** Los programas de ayuda federales han crecido rápidamente durante la última década (Gráfica VI-2). Las cantidades transferidas del gobierno federal a niveles gubernamentales inferiores subió de \$44 **per cápita** en 1963 a \$207 **per cápita** en 1974 a nivel nacional.

Hasta el advenimiento del programa de participación local directa en los fondos federales, Puerto Rico tomó parte en casi todos los programas de ayuda federal, aunque el Congreso limitó, a menudo, su participación a un nivel más bajo que la de los estados. Las transferencias a Puerto Rico han crecido con más rapidez todavía. En un tiempo, la ayuda federal a Puerto Rico era mínima comparada con la de los estados más pobres. Ahora Puerto Rico recibe tanta ayuda como los estados más pobres.

Pero Puerto Rico no ha alcanzado igualdad con los estados respecto a su elegibilidad para ayuda federal. Alguna ayuda federal se relaciona inversamente con el ingreso **per cápita**, y el ingreso personal **per cápita** puertorriqueño está todavía muy por debajo del de los estados más pobres. Como resultado, si a Puerto Rico se tratara como un estado, recibiría más, aunque sería difícil estimar cuanto más. Desde luego, las consideraciones políticas prácticas indican que Puerto Rico, un Estado Libre Asociado no sujeto a contribuciones federales, no puede aspirar a una igualdad completa con los estados en los programas de ayuda federal. Probablemente, ha llegado el fin de la época en que la ayuda federal a Puerto Rico aumentó más rápidamente que la ayuda federal total a los estados y gobiernos locales.

De hecho, Puerto Rico podría no mantenerse siquiera como está debido al cambio de ayuda categórica a una participación local directa en los fondos federales, de la que Puerto Rico, por razones obvias se excluye. Es muy prematuro decir cuán grande será el impacto que tenga este enfoque de participación directa en los fondos federales. Hasta ahora sólo ha disminuido el ritmo con que Puerto Rico alcanzaba a los estados. Sin embargo, hay algunas indicaciones inquietantes: lo que se recibe de varios departamentos federales disminuyó en Puerto Rico en 1974 (Gráfica VI-2).

El desenlace depende de las tendencias en la legislación presupuestaria federal y de la efectividad del cabildeo puertorriqueño en Washington.

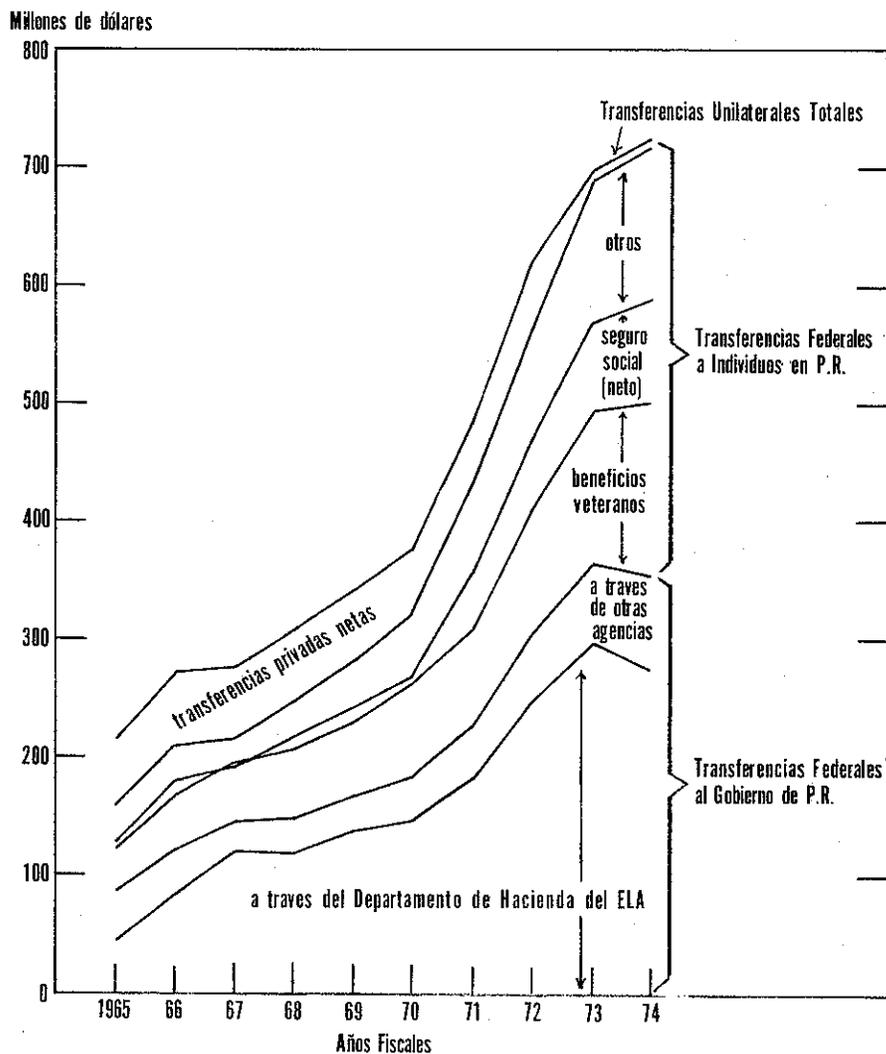
Por cierto, Puerto Rico no puede esperar que su ayuda federal continúe aumentando más rápido que el total. Además, nos parece inconcebible que el total continúe aumentando al ritmo de la década pasada. No se mantendrá el crecimiento anual de casi un 20% de transferencias netas del gobierno federal al Estado Libre Asociado y a sus agencias. La filosofía presupuestaria puertorriqueña debe reconocer esta nueva realidad.

**B. Transferencias federales a individuos.** Los puertorriqueños participan individualmente en los programas federales como ciudadanos americanos de los Estados Unidos. Durante la última década, los recibos individuales han crecido con más rapidez que los recibos gubernamentales. Antes del Programa de Sellos de Alimentos en 1974, estos pagos alcanzaban un promedio de \$100 **per cápita**.

GRAFICA VI-2

COMPOSICIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS UNILATERALES NETAS

1965-1974



Estas transferencias surgen de tres programas federales principales (Gráfica VI-2) en los que la participación puertorriqueña ha crecido rápidamente.

**1. Beneficios de veteranos.** Por lo general, crecen con rapidez inmediatamente después de una guerra, y luego se reducen. Los beneficios relacionados con la Guerra de Vietnam no parecen ser una excepción. El recibo de los beneficios de veteranos puertorriqueños empezó a disminuir en 1974, aunque la suma es todavía grande — de casi \$150 millones.

**2. Seguro Social y Medicare.** Los puertorriqueños han participado más, en proporción del reciente crecimiento de los beneficios federales netos bajo los Seguros de Ancianos, Sobrevivientes, Incapacidad y Salud. Tan recientemente como hace cinco años los beneficios de los puertorriqueños casi no superaban los pagos, pero para 1974 había un flujo entrante neto de casi \$100 millones.

**3. Alimentos.** Hacia 1974, la distribución de alimentos bajo los programas federales había alcanzado \$81 millones en Puerto Rico. La introducción del programa de sellos de alimentos en 1975 añadió unos \$600 millones. La llegada de los sellos de alimentos, para los cuales se estima elegible al 70% de la población puertorriqueña, es una victoria inmensa en la guerra contra la pobreza en Puerto Rico. El nuevo programa fue bienvenido singularmente en un año de recesión económica. Pero la ayuda en sellos de alimentos que Puerto Rico recibe, crecerá sólo con moderación en el futuro.

Las transferencias federales a los puertorriqueños, como individuos, subieron a un ritmo asombroso de 24.5% anual durante 1967-74. Aunque bienvenidas porque aumentan el bienestar de los puertorriqueños, las transferencias federales a individuos contribuyen muy poco al crecimiento económico de Puerto Rico. Estos programas aumentan el consumo, de importaciones mayormente, pero no proveen recursos adicionales para la inversión. La propensión marginal al ahorro de los recipientes es probablemente, muy baja.

Sin embargo, estas transferencias federales proveen al gobierno de Puerto Rico una oportunidad política preciosa para tomar medidas orientadas hacia el crecimiento. Es así porque las transferencias protegen a los puertorriqueños de los aspectos más desagradables de la pobreza. El Programa de Sellos de Alimentos, específicamente, da a Puerto Rico unos años durante los cuales puede recaudar nuevas contribuciones, reducir los gastos locales de bienestar público, aumentar las tarifas de servicios públicos, etc., sin el argumento contrario de que los pobres no pueden sufragar el cambio. En otras palabras, el aumento reciente de transferencias federales da "respiro" a los esfuerzos puertorriqueños por aumentar los ahorros públicos.

**C. Inversión directa.** Durante un cuarto de siglo, el ingrediente primario en la estrategia de desarrollo, "Operación Manos a la Obra", ha sido el atraer las firmas norteamericanas. El éxito de la estrategia es obvio dondequiera. Sin los empleos y la producción de dichas firmas, Puerto Rico no hubiera podido alcanzar su extraordinario historial de progreso y modernización, desde la Segunda Guerra Mundial.

El total acumulado de inversiones directas de ultramar ya ha pasado los \$5 billones anuales y aumenta por casi \$1 billón anualmente. En un sentido de cómputos macroeconómicos, la inversión directa provee claramente su propio financiamiento del exterior y no exige ahorros domésticos. Pero, la conexión entre la inversión directa y el crecimiento y bienestar económico local, no es siempre estrecha, por varias razones.

La naturaleza compleja de los flujos de recursos y activos financieros que componen la "inversión directa" se puede ilustrar si se sigue el ciclo de vida de una firma estadounidense estereotípica en Puerto Rico. La nueva firma, hoy probablemente una farmacéutica o una electrónica y no una de textiles o ropa, comienza con una inversión en efectivo provista por la compañía matriz estadounidense. Ya que la operación se establece tanto o más por la exención de impuestos federales y locales, como por la mano de obra barata u otros beneficios de Puerto Rico, hay ganancias substanciales. La compañía matriz tiene

razones poderosas para ubicar en Puerto Rico sus operaciones independientes más beneficiosas. La reglamentación federal de contribuciones impide que las ganancias regresen de inmediato a la empresa matriz. Por lo tanto, la subsidiaria comienza a acumular activos financieros. El ingreso que proviene de esos activos está exento de contribuciones, si se invierten en territorio de los Estados Unidos, y eso explica la popularidad de los certificados de depósito en Guam a intereses altos. Cuando expira el período de exención contributiva en Puerto Rico, la subsidiaria posee activos financieros sustanciales, al igual que unos activos de operación depreciados en Puerto Rico. Los activos se venden, se liquida la subsidiaria y las ganancias acumuladas por la operación completa se remiten a la empresa matriz estadounidense, libre por completo de contribuciones locales y federales. La planta física queda en Puerto Rico, desde luego. Sólo se utilizará, si alguna firma — quizás, una nueva subsidiaria de la vieja firma matriz — lo encuentra provechoso, y esto a su vez depende de si se puede arreglar una nueva exención contributiva o no.

Las tasas de retribución a la inversión directa en Puerto Rico son muy altas, evidentemente entre un 15% y 20% durante los pasados quince años. No parecerá alto para las operaciones manufactureras, pero la subsidiaria estadounidense típica mantiene tanto como el 80% de sus activos en forma financiera. Si esa empresa obtiene un rendimiento de 10% sobre el 80% de sus activos en forma financiera, y un promedio de ganancias sobre su total de activos de un 15%-20%, entonces su tasa de retribución en los 20% de activos en capital físico debe de estar en una escala del 35% al 60%.

Podría pensarse que "inversión directa" es toda inversión física, y ha creado en Puerto Rico sobre \$5 billones en planta, maquinaria y equipo. Nada puede estar más lejos de la verdad. "Inversión directa" incluye todos los incrementos en el patrimonio neto de las firmas del exterior, e incluye activos financieros como bonos del Estado Libre Asociado, hipotecas locales, CD en bancos locales, o en Guam, tanto como los activos reales (fábricas y maquinarias). Aunque los hechos no son fácilmente verificables, quizás, la mitad de los \$5 billones representa activos financieros en vez de activos reales.

Aun cuando la inversión directa **sí** representa una inversión física real, no implica necesariamente un incremento en el bienestar puertorriqueño. Aunque la inversión de las subsidiarias de las firmas estadounidenses provea nueva producción y empleo, ello también implica nuevos subsidios e inversiones en infraestructura real del gobierno puertorriqueño, y una mayor remisión de ganancias a los Estados Unidos. El beneficio **neto**

---

\* Debe recordarse que la estadística de "inversión directa" no representa un flujo neto de nuevos recursos para Puerto Rico. Las inversiones estadounidenses tienen ganancias libremente remitidas desde Puerto Rico. De hecho, se remite relativamente poco, debido a que las ganancias no remitidas tienen una exención de contribuciones corporativas federales y las ganancias acumuladas pueden "repatriarse" eventualmente "libre de contribuciones". Los cómputos macroeconómicos puertorriqueños cuentan las ganancias sin remitir dos veces, una como salida como si se hubiesen remitido, y otra como entrada de una nueva inversión directa. Quizás, algo como un 80% de inversión directa registrada es una simple acumulación de ganancias sobre las inversiones directas pasadas.

Las inversiones directas colocadas en instrumentos financieros puede que no representen un flujo de recursos nuevos para Puerto Rico. Puede que sólo reemplacen otros fondos que de otro modo hubieran fluido hacia Puerto Rico hasta el mismo instrumento financiero. O pueden representar inversiones financieras que no estén de verdad en Puerto Rico; por ejemplo, certificados de depósitos en bancos de Guam. En tal situación, el mismo dólar podría aparecer como tres flujos en los cómputos de Puerto Rico: (1) como ganancias remitidas a los Estados Unidos; (2) como inversión directa nueva en Puerto Rico; y (3) como salida de "otro capital" de Puerto Rico. Las ganancias de las firmas de los estados Unidos aparentan "regresar" a Puerto Rico, pero de hecho no representan ningún flujo adicional de recursos.

La tasa de acumulación de ganancias sin remitir ha sido alta por una combinación de razones: históricamente, el total de las inversiones iniciales de firmas atraídas recientemente ha crecido rápidamente; las ganancias han sido altas; y la repatriación eventual de ganancias acumuladas no ocurre por 10-15 años, el período normal de exención contributiva puertorriqueño. Si se nivela la atracción de las nuevas firmas, y si las compañías matrices de hecho liquidan las subsidiarias puertorriqueñas cuando expira su exención contributiva local, entonces con el tiempo su remisión anual de capital a los Estados Unidos ascendería hasta igualar en total sus ganancias en Puerto Rico.

para Puerto Rico no resulta positivo automáticamente; tiene que estimarse cuidadosamente, caso por caso. Sin duda, el total de inversión pasada del exterior, hizo una contribución de importancia al crecimiento económico de Puerto Rico. Pero este hecho histórico no justifica, creemos, la aprobación indiscriminada de exenciones contributivas y subsidios para cada nueva inversión norteamericana. La precaución y los cálculos son especialmente justificados en casos de empresas de capital intensivo, donde la modificación de la fuente de ganancias, más que las ventajas de costos reales y duraderos de la localización en Puerto Rico, sea la motivación principal de la empresa continental.

El hecho de que los reglamentos de contribuciones federales sean causa de que una gran parte de la inversión directa del exterior se ubique en instrumentos financieros levanta una cuestión de política pública importante. Esta fuente de financiamiento será de beneficio especial para Puerto Rico, sólo si es de costo más bajo que las fuentes alternativas del exterior. De otro modo, sencillamente reemplaza flujos comparables; tales como transferencias intrabancarias o interbancarias. Las firmas del exterior tienen la libertad para obtener instrumentos de Guam con rendimientos altos. Los bancos de Puerto Rico tienen la libertad de negociar los depósitos de estas firmas en los mercados de los Estados Unidos y del mundo. Como resultado, las ganancias acumuladas por la inversión directa no son necesariamente una forma de financiamiento más barata que cualquier otra en los mercados de capital privado.

La corta experiencia con los nuevos certificados de depósitos exentos de contribuciones locales diseñados para retener dichos fondos, no es prometedora. Hay indicaciones de que la tasa de interés necesaria para retener fondos no será baja y de que tampoco los fondos retenidos representan flujos netos de recursos exteriores. Mientras que mejoras marginales a este nuevo certificado de depósito se pueden efectuar, dudamos que deba impulsarse demasiado lejos, por dos razones. Primero, si en el presente Puerto Rico gana poco de los billones de dólares de inversiones directas en activos financieros, tampoco perdería mucho, si el gobierno federal cambiara sus leyes sobre contribuciones y esos mismos billones salieran de Puerto Rico. Otros flujos reemplazan en gran medida la pérdida de inversión directa y en el peor de los casos a costos de intereses poco más altos. Segundo, hay que recordar que las corporaciones del exterior y los bancos en Puerto Rico mueven fondos hacia y desde la Isla, porque es beneficioso hacerlo. Si las ganancias de dichas transferencias se afectaran seriamente, los fondos, para empezar, sencillamente no vendrían a Puerto Rico. Es una ilusión considerar que Puerto Rico puede, en especial, reclamar estos fondos.

## VII. LA DEUDA EXTERNA DE PUERTO RICO

Una fuente principal de fondos para la inversión del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y las corporaciones públicas ha sido siempre la emisión de deudas a largo plazo. La deuda pública principal es ahora alrededor de \$4 billones y ha subido a un ritmo de sobre \$500 millones anuales en años recientes. Esta dependencia creciente respecto de fondos del exterior es inquietante de por sí, pero lo que la ha hecho especialmente grave es el alza concomitante de los costos de intereses.

En esta sección analizamos esta alza reciente de los costos de intereses, y con mayor detalle, la fluctuación ascendente de las tasas de intereses en 1975. Luego, consideramos las tendencias posibles hasta 1980 y examinamos las alternativas de política pública que enfrenta Puerto Rico.

**A. Causas del reciente ascenso de los costos de intereses.** Los bonos de Puerto Rico, sean emitidos por el Estado Libre Asociado, por otras agencias y garantizados por el Estado Libre Asociado, o por varias corporaciones públicas contra sus propios ingresos — se venden y negocian en el “mercado municipal de bonos” en los Estados Unidos.\* Las tasas de intereses han subido en ese mercado por razones fuera de control de Puerto Rico. Pero las tasas de intereses de bonos puertorriqueños han subido recientemente en relación con otras tasas del mercado. Las razones son: (1) el aumento del volumen de la deuda de Puerto Rico en relación con la deuda total en el mercado municipal, y (2) el deterioro de la calidad del crédito de la deuda de Puerto Rico, según la ven los inversionistas.

La primera razón es la más tangible. De las ventas brutas nuevas en el mercado municipal, la proporción de Puerto Rico estaba bajo un 2% a final de la década del 60, pero para 1974 se había casi duplicado a un 3.63%. Para colocar el volumen adicional, hay que encontrar compradores tradicionales de bonos puertorriqueños inducidos a aumentar sus compras, además de buscar compradores nuevos. Tasas de intereses más altas — más altas que el rendimiento disponible en emisiones de valores de calidad comparable — son los atractivos principales. El mercado municipal provee poco ámbito para otras maneras de aumentar la demanda.

El deterioro que ven los inversionistas en la calidad de los valores es menos tangible, pero no menos importante. La calidad del crédito significa, para un inversionista, la seguridad de que un deudor puede efectuar a tiempo los intereses prometidos y los pagos de redención. Es un fenómeno complejo que no puede medirse fácilmente. Una medida común de la calidad del crédito es la proporción de los ingresos netos de la agencia que emite los bonos con su servicio de deuda. Esta proporción, llamada “cobertura” ha declinado en años recientes para los bonos de renta de las corporaciones públicas de Puerto Rico. Para la Autoridad de las Fuentes Fluviales, por ejemplo, la cobertura ha declinado de más de 2.00 a fines de la década de 1960 a 1.66 para 1974. Para los bonos de responsabilidad general, la comparación relevante es entre servicio de la deuda y los ingresos contributivos actuales y potenciales del gobierno. En el análisis final, el ingreso neto de la economía total de la Isla es lo que determina la capacidad de Puerto Rico para servir su deuda.

Entrevistas con profesionales de los mercados municipales han reforzado estas medidas. Ya que todos los bonos de la Isla se ven como una obligación “puertorriqueña” relativamente homogénea, respaldada en último término por el gobierno del Estado Libre Asociado y la economía de la Isla, la calidad de los valores puertorriqueños está

\*El mercado para bonos exentos de contribuciones, emitidos mayormente por estados y municipalidades y sus agencias.

muy influida por la situación fiscal y económica de Puerto Rico. Por lo tanto, la recesión, las reducidas perspectivas de crecimiento, los presupuestos en déficit y la naturaleza consuntiva de los programas de inversión pública — examinados en otro lugar del Informe — no han pasado desapercibidas por aquellos cuyo trabajo es evaluar la calidad de los valores.

B. 1975. Muchas de estas fuerzas han operado por varios años, pero se han hecho especialmente notorias y costosas para Puerto Rico este último año. La Tabla VII-1 muestra el "rendimiento de reoferta a veinte años" del último bono emitido cada año fiscal reciente por los distintos organismos gubernamentales que emiten bonos.\* Esos rendimientos subieron dramáticamente en el 1975.

TABLA VII-1  
TASA DE INTERESES DE VEINTE AÑOS DE VENCIMIENTO

Agencia Emisora	(años fiscales)					
	1970	1971	1972	1973	1974	1975
Estado Libre Asociado	6.60%	5.30%	5.35%	5.35%	5.75%	9.00%
Autoridad de las Fuentes Fluviales	7.40	6.60	5.95	5.65	5.65	8.67
Autoridad de Carreteras	6.90	6.60	5.80	5.40	—	8.00
Corp. de Renovación Urbana y Vivienda	6.60	5.55	—	—	5.95	7.90
Todas las demás	—	6.75	5.50	5.50	7.75	8.40

Nota: — — indica que no hubo emisión

Esta alza notable sólo en parte se puede explicar por una baja en la "cobertura" de la deuda. En la Gráfica VII-1, en el eje horizontal, mide la "cobertura" agregada para todas las emisiones públicas de la Isla, por la proporción entre la deuda pública puertorriqueña al ingreso neto de la Isla; el eje vertical mide el diferencial en tasas de interés entre las emisiones de bonos de Puerto Rico y un índice de las emisiones municipales continentales de calidad mediana.\* Un análisis de regresión estadística indicó que la creciente proporción deuda ingreso era "responsable" en gran medida, a principios de la década de 1970, del aumento en el diferencial desde alrededor de cero en 1970 hasta poco menos de 0.30 puntos porcentuales en 1974. Pero este análisis no puede explicar la subida en 1975 a un diferencial muy superior a un punto porcentual.

Hay varias posibles explicaciones para este incremento:

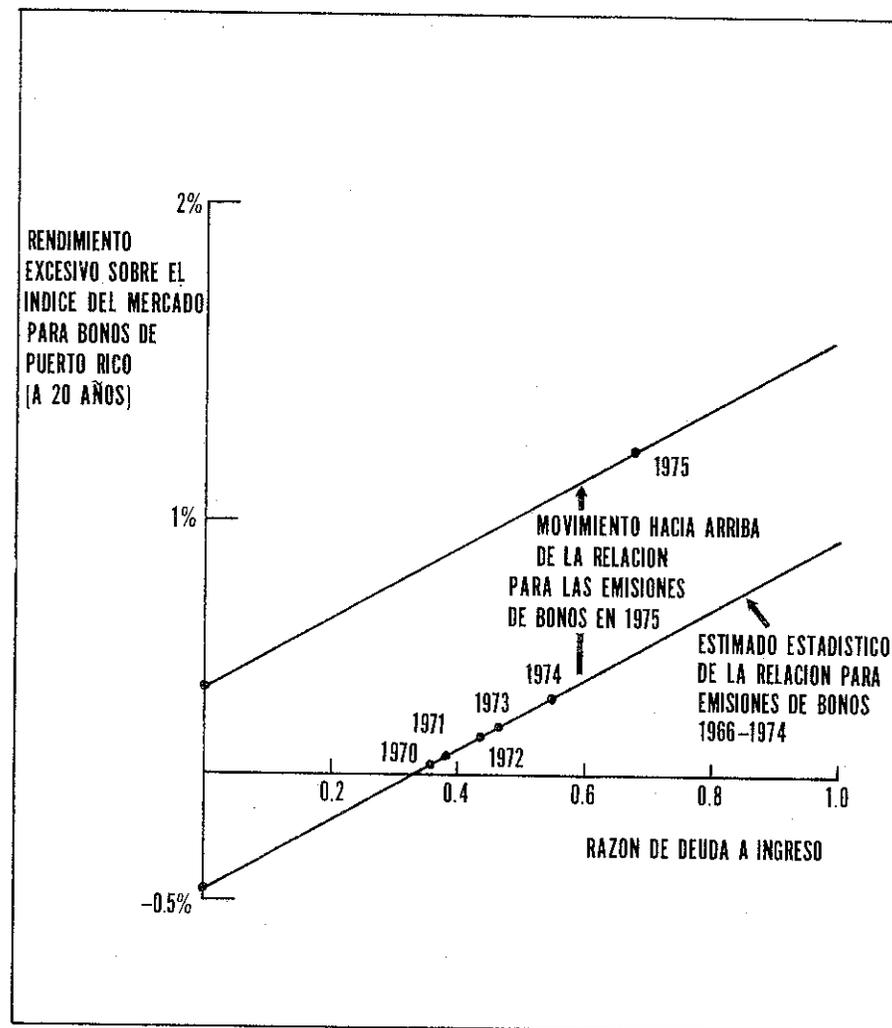
1. la venta de nueva deuda puertorriqueña había saltado de 2.29% de las nuevas ventas totales en el mercado municipal en 1973 a 3.63% en 1974;
2. dos agencias emisoras puertorriqueñas nuevas, grandes y singulares (Autoridad de Teléfonos y Corporaciones Azucarera) entraron al mercado por primera vez; y
3. el Estado Libre Asociado informó su primer (e inesperado) déficit presupuestario corriente en el año fiscal 1974.

\*El rendimiento de reoferta a los veinte años es la tasa de interés ganada por los compradores de un bono de veinte años de duración. Se hace necesario el uso de tal denominador común para comprar las diferentes emisiones ya que la distribución de períodos de duración cambia de una agencia emisora a otra y de un año a otro.

\* Ambos para emisiones de 20 años; índice de Salomón Brothers.

GRAFICA VII-1

RELACIÓN ESTIMADA ENTRE LA TASA DE LA DEUDA DE PUERTO RICO A INGRESO NETO DE LA ISLA Y EXCESO EN EL COSTO (INTERÉS) DEL FINANCIAMIENTO



Evidentemente, estos desarrollos llevaron al mercado a reevaluar la calidad del crédito puertorriqueño en 1975.

El alza en las tasas de intereses no es el único síntoma de esta reevaluación. El método de vender bonos del Estado Libre Asociado ha cambiado de subasta a negociación; varios corredores de valores se han retirado; emisiones recientes de bonos se han tenido que reducir a instancias de los corredores; el respaldo institucional de los bonos puertorriqueños bajó; y se han expandido temores de una reclasificación negativa del crédito de Puerto Rico.

Desde luego, hasta ahora los nuevos diferenciales de intereses más altos se aplican únicamente a parte de la deuda pública puertorriqueña total; pero, según pasa el tiempo, si los cambios y las tendencias se mantienen desfavorables, se verá abarcada una parte más grande de la deuda y los costos totales de intereses acelerarán.

**C. 1980.** Hemos hecho unos estimados iniciales de los diferenciales de intereses que Puerto Rico puede anticipar al AF 1980 bajo diferentes supuestos. Más precisamente, hemos utilizado información de la deuda real puertorriqueña, ingresos reales y diferenciales de intereses durante los últimos diez años para predecir el diferencial del AF 1980. Estas predicciones se muestran en la Gráfica VII-2.

Debemos notar dos cosas, primero, que la "predicción" es siempre una gama; esto es verdad siempre, pero se hace necesario destacarlo en especial debido a la incertidumbre que afecta al AF 1975. En general, las proyecciones optimistas al pie de la gama suponen que el AF 1975 llegará a ser una aberración temporera; y la parte superior de la gama sigue el enfoque pesimista de que el AF 1975 refleja un cambio adverso que perdurará en la capacidad de Puerto Rico para tomar prestado. Y segundo, nuestro análisis de los datos de 1966-75 subestima continuamente el diferencial verdadero del AF 1975. Las emisiones de responsabilidad general en el AF 1975 implicaron diferenciales de intereses, de hecho, de 1.45% y 2.10%, ambos muy por encima del área oscurecida en la Gráfica VII-2. Atribuimos esto también a la rareza de 1975: las técnicas estadísticas son pobres cuando la estructura subyacente cambia y las observaciones son escasas. Pero el resultado práctico es que, si nuestras "predicciones" son de hecho bajas para el AF 1975, las predicciones para el AF 1980 posiblemente sean también conservadoras.

Según muestra la Gráfica VII-2, si Puerto Rico continuara incrementando su deuda real en relación con su producto real como en las tasas de 1966-75, su diferencial de intereses podría crecer para el AF 1980 tan solo como 1.8%\*. Esta es la extrapolación de las relaciones estadísticas. Sin embargo, una probabilidad realista es que el mercado se cerrará a las emisiones puertorriqueñas, antes de que el diferencial de intereses llegue a ese nivel. Y aunque la deuda real de Puerto Rico se mantuviera sin cambiar, en relación al producto real a través de 1975-80, el diferencial de interés podría no bajar mucho y casi seguramente no regresar a cero, por ejemplo, al nivel de 1970 (Gráfica VII-1). Este resultado estadístico refleja cierto escepticismo general sobre Puerto Rico en el mercado, escepticismo que no se refleja en las estadísticas de cobertura de la deuda.

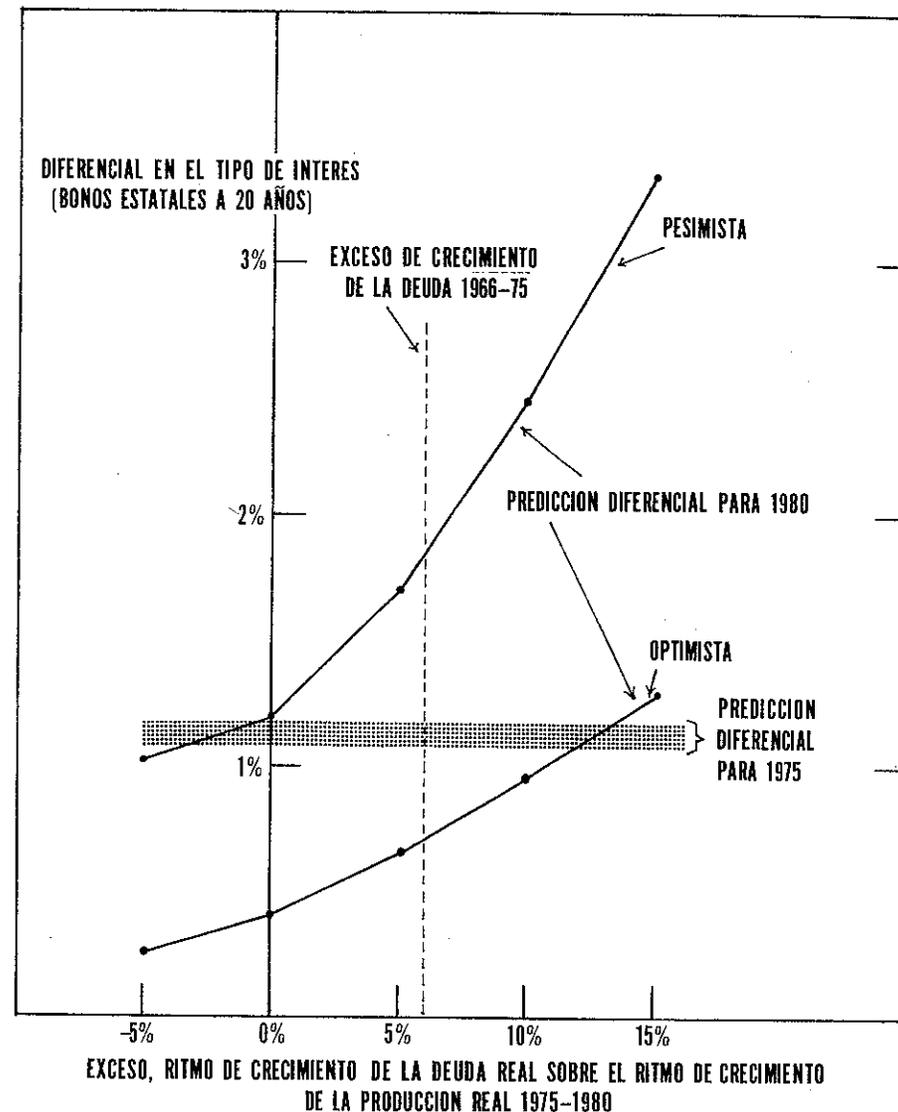
Otra manera de mirar la Gráfica VII-2 es la siguiente. Cada aumento de un punto porcentual en la tasa de crecimiento anual de la deuda real de Puerto Rico en el período 1975-80, dada cualquier tasa de crecimiento para la producción real, añade casi una décima parte de un punto porcentual al rendimiento (tasa de interés) que la deuda debe proporcionar a los inversionistas.\* En una deuda del tamaño actual de la de Puerto

\*En emisiones de responsabilidad general (20 años de vencimiento), el diferencial de intereses es algo más alto que en otras emisiones.

\*Suponiendo que las tasas generales del mercado no han cambiado. Nótese en la Gráfica VII-2 que esta proporción es en verdad curvilínea, por lo tanto, menor para las tasas de crecimiento pequeñas y mayor para las tasas mayores.

GRAFICA VII-2

EFFECTO DEL CRECIMIENTO DE LA DEUDA  
SOBRE EL COSTO DEL FINANCIAMIENTO  
1980



Rico, esto significa que cada punto porcentual de aumento en la tasa de crecimiento de la deuda cargará eventualmente un costo más alto de intereses (en la deuda **existente**) de alrededor de \$4 millones anuales.

En resumen, a menos que la deuda de Puerto Rico aumente más despacio en relación con el producto real — en comparación con la tasa de crecimiento de la deuda real en la última década, 6% sobre la tasa de crecimiento del producto real —, los diferenciales de intereses probablemente **subirán** por encima de sus niveles, ya altos, del AF 1975. (Ni siquiera cero crecimiento de la deuda de Puerto Rico llevará de nuevo el diferencial de intereses al nivel de 1970).

**D. Alternativa de política pública.** Nuestra primera conclusión es que si Puerto Rico está insatisfecho con los altos costos de intereses sobre sus bonos, la Isla debe depender menos del uso de deuda para financiar servicios públicos y depender más del financiamiento interno por medio de contribuciones y cargos de uso. O esto, o restringir la provisión de servicios públicos. Nuestra segunda conclusión es todavía más grave. Si Puerto Rico intenta obtener fondos en el mercado municipal de bonos a la misma tasa de crecimiento que durante 1966-75 el diferencial de los intereses subirá a un ritmo acelerado. Ese diferencial era esencialmente cero en 1970; para 1975 ya ha pasado un punto porcentual; y muy bien puede duplicarse o triplicarse para 1980, si la deuda continúa creciendo sin restricciones, suponiendo que el mercado no rechace las emisiones de Puerto Rico, aún con rendimientos altos.

A la vez, para mejorar la demanda de sus bonos, Puerto Rico tiene que mejorar primero la confianza pública en su habilidad de cumplir sus obligaciones crediticias a tiempo. Esta confianza está ahora en un nivel bajo. Puerto Rico debe dar pasos, a tiempo y vigorosos, para: (1) generar un superávit corriente en el presupuesto del ELA y superávits operacionales en las empresas gubernamentales; (2) renovar pagos completos de las aportaciones patronales a los fondos de pensión y otros fondos atrasados ahora; (3) reforzar la posición del gobierno en las negociaciones sobre salarios y beneficios marginales con los empleados públicos; (4) incrementar los flujos futuros de efectivo para que los programas de mejoras permanentes se puedan llevar a cabo, a la vez que se restablecen los altos índices de cobertura.

En conclusión, las recomendaciones principales de este Informe son que para restablecer la confianza de los inversionistas y reducir los gastos de intereses, el Estado Libre Asociado debe tomar acción inmediata y efectiva para reducir la emisión de deudas nuevas y mejorar la calidad del crédito. Esencialmente, no hay otro camino abierto para Puerto Rico. No puede tomar prestado fuera de los Estados Unidos, sin renunciar a la reducción de intereses que emana de su exención contributiva en los Estados Unidos. Y la cantidad de deuda que pueda colocarse en la Isla misma está severamente limitada.\*

Brevemente, la introducción de nuevas tácticas de mercadeo tendría, por lo menos, sólo un impacto marginal en el gasto de financiamiento para Puerto Rico. La fuente exterior de fondos a bajo costo para la inversión pública puertorriqueña es el mercado municipal de bonos de Estados Unidos, y para preservar su potencial debe utilizarse mucho menos en los años siguientes que en los recién pasados.

\*En un sentido general. Aunque Puerto Rico pudiera implementar un alza en la adquisición local de sus bonos, otros flujos salientes de capital podrían neutralizar esas pequeñas ganancias.

## VIII. PROYECCIONES ECONÓMICAS Y FISCALES

El cuadro que hemos presentado de la situación financiera actual de Puerto Rico no es lisonjero. Esto no debe causar sorpresa. Sin embargo, nuestro enfoque de la gravedad del camino que tenemos por delante se tiene que explicar con más amplitud. Ahora vamos a un marco de referencia que examina el futuro tanto como el pasado, a fin de proveer un conjunto más específico de opciones de política económica. Nuestro procedimiento en esta sección será observar primero la situación en que se encontraba Puerto Rico en el año fiscal 1974\*, y separar los componentes cíclicos de los seculares. Luego miraremos hacia el futuro, proyectando primero las tendencias recientes con "sencillez", y aplicando después un análisis un poco más sofisticado. Finalmente, consideraremos, dentro de un esquema cuantitativo, las opciones de política económica disponibles para el Estado Libre Asociado.

**A. El AF 1974 en contexto.** Aunque 1974 no fue un año de recesión, la economía sufrió profundamente con los sucesos económicos internacionales. El ingreso real **per cápita** disminuyó por razones que en su mayor parte estaban fuera del control de Puerto Rico: el aumento en los precios mundiales de los alimentos y la energía, y la devaluación del dólar. La inversión en Puerto Rico se deprimió debido a problemas tanto estructurales, como cíclicos. Los problemas cíclicos incluían un exceso en el inventario de unidades de vivienda terminadas. La construcción, en particular, estuvo deprimida — lo que se agudizaba más por el auge espectacular de la actividad de construcción en los primeros años de la década del 70, dominada por las facilidades petroquímicas y las carreteras públicas.

El ingreso no sufrió tanto como se podía esperar con este descenso de la inversión. La razón principal para el crecimiento continuo del PNB fue el auge de los gastos corrientes del gobierno. Según hemos visto, sin embargo, esta tendencia era insostenible, tomando en cuenta el ritmo de crecimiento del financiamiento sobre el cual se basaba. El estímulo temporero que proveía el gasto público no podía curar los males originales por la escasez del ahorro y la inversión, combinado con la productividad descendiente de la inversión. De hecho, debido a que el auge en el gasto corriente del gobierno aminó el ahorro público, se minó la base financiera para las inversiones productivas financiadas por el sector público, que podrían contribuir al crecimiento económico a largo plazo.

En 1975, la recesión golpeó con fuerza. Durante la primera mitad del año, el empleo manufacturero se redujo en 10,000 trabajadores; a finales de 1975, había disminuido en 15,000 empleos más (al nivel de AF 1968). La tasa de desempleo para la economía aumentó violentamente, y las exportaciones decayeron. Por primera vez, Puerto Rico sentía todo el impacto de una recesión en el Continente. Ciertamente, todo el sureste de Estados Unidos sufrió mucho más que durante cualquier otra recesión desde la Segunda Guerra Mundial. La severa depresión en la industria de la construcción no difiere de lo que en esta industria se sintió en toda la nación y, particularmente, en el sureste.

A esta carga externa sobre la economía se ha añadido recientemente otra. El mercado de bonos estatales y municipales — del que Puerto Rico ha dependido grandemente en años recientes — sufre perturbaciones a causa de la amenaza de bancarrota de la ciudad de Nueva York. Puerto Rico sufre, tal vez más que cualquier otro que pida prestado, la incertidumbre en los mercados de bonos, restante de los problemas fiscales de Nueva York.

\*El año que termina el 30 de junio de 1974. Se recuerda otra vez al lector que todas las referencias a años lo son a años fiscales, a menos que se indique lo contrario.

Debido a que los golpes externos sobre la economía de Puerto Rico han tenido un impacto tan serio, es fácil perder de vista los problemas profundos y permanentes sobre los que Puerto Rico posee un control significativo. Sería difícil generar recursos para la inversión, aun si Estados Unidos no estuviese en una recesión y aun si el mercado de bonos se comportase como lo hacía antes de 1974.

No es fácil separar los componentes cíclicos de los seculares en la situación económica de Puerto Rico en 1974. No obstante, he aquí nuestra evaluación de las diferencias principales entre la economía de Puerto Rico, en 1974, y su tendencia a más largo plazo:

- 1) El PNB real fue bajo debido a aumentos definitivos en los precios de importaciones cruciales y a la declinante inversión real privada.
- 2) El descenso de inversión en 1974 se debió en parte a fenómenos temporeros: un exceso de inventario de vivienda y la incertidumbre relacionada con la situación económica internacional. Pero también había factores más serios y permanentes: las industrias de mano de obra intensiva han encontrado cada vez menos atractivos en Puerto Rico; los sectores de crecimiento de los primeros años de la década del 70 — particularmente las petroquímicas — recibieron un golpe fuerte con el aumento en el precio del petróleo.
- 3) Las entradas netas de capital externo no se redujeron con el debilitamiento de la inversión privada, pero una cantidad mayor tomó la forma de financiamiento público.
- 4) Las rentas públicas fueron considerablemente menores que los niveles esperados, debido, en gran parte, a que las recaudaciones de contribuciones fueron inusualmente bajas para el ingreso prevaiente. Las reducciones de las compras de los consumidores de bienes duraderos fueron una razón principal para el descenso. Las deficiencias del nivel de rentas públicas se debieron, principalmente, a la situación económica particular de 1974, y no a una falla del sistema contributivo.

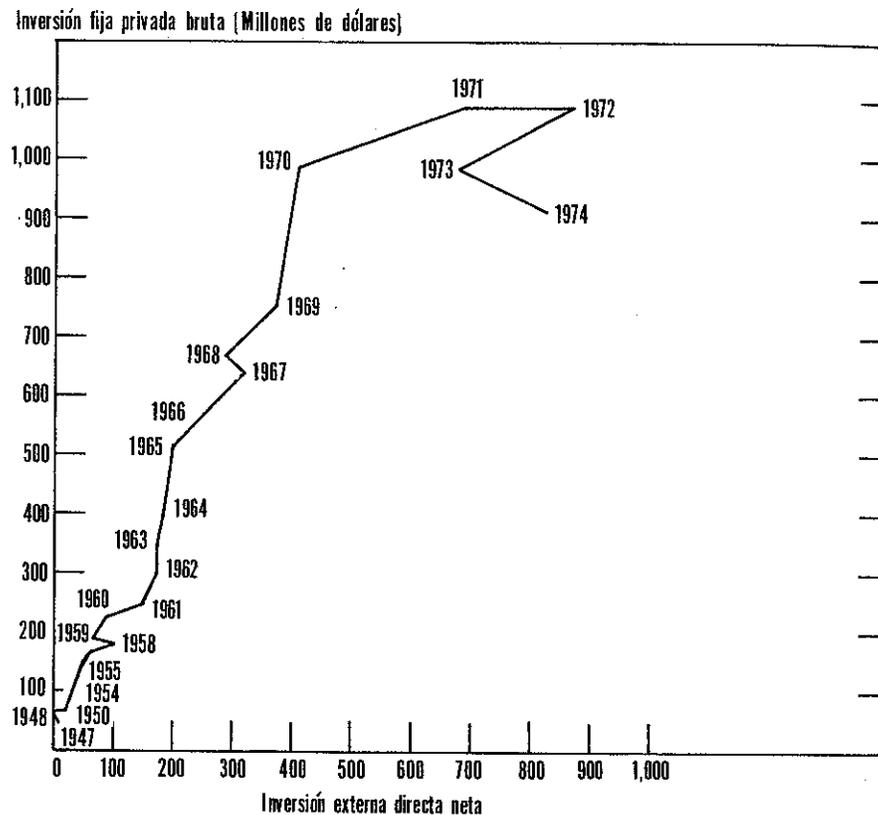
La producción cayó por debajo de la tendencia histórica, porque la inversión privada ha decaído desde 1971. ¿Por qué bajó la inversión? Esta pregunta es importante, pero difícil. Hemos examinado anteriormente la posibilidad de que la posición competitiva de Puerto Rico haya decaído internacionalmente. El aumento de los precios del petróleo proporcionó un rudo golpe a la posición competitiva puertorriqueña en las petroquímicas, un sector principal en los últimos años de la década del 60 y los primeros de la del 70. La reducción anterior (10% de precios corrientes) de la inversión privada en 1973, antes del boicot petrolero, es más perturbadora y difícil de explicar. La economía de Estados Unidos estaba en auge en aquel momento, y el grueso de la inversión en petroquímicas se había llevado a cabo hacía ya varios años. Para poner el asunto de otro modo, la inversión privada en Puerto Rico nunca reflejó la recuperación económica de Estados Unidos de 1971-73. Esta es una razón poderosa para sospechar que las reducciones recientes de la inversión privada en Puerto Rico reflejan, en parte, un deterioro de las ventajas competitivas de la Isla.

La reducción de inversión física no se igualó con reducciones de las entradas de capital externo. Aunque la inversión externa directa fue alrededor de \$100 millones menos que lo que el patrón histórico sugería, otras entradas de capital externo fueron aproximadamente de \$100 millones sobre el patrón histórico.\* La reducción de la inversión real se refleja en un descenso súbito de la proporción de inversión privada fija a inversión externa directa (Gráfica VIII-1). Este cambio refleja alteraciones en las carteras de préstamos de los bancos más bien que en la política de compañías externas. Los bancos

\*Debe notarse que otros flujos de capital externo son extremadamente transitorios. Esa tendencia la dominan los cambios de un año a otro. Sin embargo, estos flujos fueron definitivamente altos en 1974.

GRAFICA VIII-1

INVERSIÓN EXTERNA DIRECTA E INVERSIÓN PRIVADA FIJA  
Años Fiscales 1947-1974



canalizaron la inversión financiera externa directa al sector público más que a la construcción privada. Gran parte del "otro" flujo de capital externo durante los últimos dos años ha consistido también de transferencias dentro del sistema bancario, de modo de proveer financiamiento para el sector público. El financiamiento público ha continuado atrayendo capital externo, a pesar de que la inversión privada se ha debilitado.

Las razones para una deuda grande del sector público se han examinado ampliamente en este Informe. Recuérdese, sin embargo, que el 1974 fue diferente a los años posteriores a 1969. La disminución súbita de la tasa de crecimiento de las rentas públicas, responsable del nivel de financiamiento en 1974, fue en gran parte resultado de la crisis económica mundial. El sistema contributivo de Puerto Rico es básicamente bueno, pero depende en gran medida de los impuestos sobre artículos de consumo duraderos. Las ventas de estas mercancías, particularmente los automóviles, se redujeron en 1974 en forma imprevisible. Esta es la causa única más grande del descenso de las rentas públicas. A los niveles de ingreso de 1974, se pudo esperar que se recaudase alrededor de

\$150 millones en rentas adicionales.\* Las rentas públicas se redujeron, además, porque el ingreso no siguió el patrón de años anteriores. Si la inversión real hubiese retenido su **momentum** en 1973, el ingreso real hubiera sido más alto en 1974.

En las proyecciones subsiguientes, suponemos que las rentas aumentarán \$200 millones (en dólares de 1974), como resultado de un regreso al comportamiento de largo plazo. Esto significa, en términos concretos, que esperamos que la recuperación económica lleve a un crecimiento rápido de las rentas públicas, al efectuarse las compras pospuestas y al mejorar los ingresos y las ganancias. Además, esperamos que el impuesto que entró en vigor recientemente recaude aproximadamente \$100 millones (en dólares de 1974), una cantidad que suponemos aumentará tan rápidamente como el total de las rentas gubernamentales. Creemos que estas suposiciones son optimistas.

**B. Proyecciones de las tendencias recientes.** La Tabla VIII-1 presenta extrapolaciones hasta 1980 de las tendencias recientes (1967-74). Los conceptos tras la tabla son sencillos. La inversión es necesaria para el crecimiento económico. Hay que pagar la inversión. Las fuentes de financiamiento incluyen flujos de recursos externos y el excedente de la producción interna sobre el consumo. Se ha proyectado con algún detalle los recursos externos e-internos. En vez de utilizar las cifras efectivas para 1974, tan fuertemente influenciadas por sucesos transitorios, hemos utilizado como base un "valor ajustado" para 1974. Además, la cifra base de ingreso público incluye \$100 millones de rentas públicas derivadas de la legislación contributiva de 1975. Nuestros supuestos en relación con los flujos de capital privado son intencionalmente optimistas. Suponemos que la inversión directa fue baja debido a razones cíclicas y se recuperará, aunque puede ser que esta serie fuese baja en 1974 debido a razones más fundamentales.

La Tabla VIII-1 muestra también la inversión necesaria para alcanzar el ritmo de crecimiento del PDB proyectado (F). Estas necesidades son sencillamente la inversión fija requerida para el crecimiento de la producción (calculada utilizando la relación incremental de capital-producto proyectada, más la inversión requerida para la acumulación neta de inventarios.\*

Todas las proyecciones están en dólares de 1974 (las tasas de crecimiento están en términos reales). Las proyecciones de la Tabla VIII-1 indican que una deficiencia en el financiamiento para la inversión de \$282 millones en 1974, cambiará sólo a \$251 millones en 1980. En relación con el PDB, la brecha financiera se reduce. No obstante, continúa siendo substancial y contiene implicaciones muy perturbadoras.

- 1) Debido a que se proyecta continuar el financiamiento público al ritmo rápido de años recientes, la deuda pública externa aumenta rápidamente. Sube de 50% del PNB a más del 75% del PNB para 1980.
- 2) La proyección implica poca mejoría en el superávit interno privado y un deterioro continuo y rápido del superávit interno público.

En estos aspectos, se intensifican seriamente los problemas financieros actuales de la economía puertorriqueña. No se puede sostener, de hecho, una trayectoria con estas implicaciones. El financiamiento por parte del sector público ha aumentado a casi 13% al año en términos reales, casi cuatro veces el crecimiento de todos los valores estatales y municipales exentos. Obviamente, esto no continuará. Los pagos de transferencia del gobierno federal al sector público aumentarán más lentamente en el futuro que en

\* Sobre la base del patrón de 1963-74, los ingresos se quedaron cortos por \$95 millones. Sobre la base del patrón de 1973-72, la deficiencia es de \$185 millones.

\* Estos estimados son muy sensitivos al valor de la relación incremental capital-producto. La productividad de la inversión es muy importante.

TABLA VIII-1  
PROYECCIONES AHORRO-INVERSIÓN NETAS: EXTRAPOLACIÓN  
DE TENDENCIAS RECIENTES HASTA EL 1980

	Valor 1974	Base 1974 (1)	Tasa Crecimiento (2)	Valor 1980
A. Entradas de Recursos Externos	2276	2276		4769
1. Inversión Directa	821	921	12.6%	1877
2. Financiamiento Público Bruto, a Largo Plazo	523	523	12.9%	1083
3. Reembolsos	65	65	2.3%	75
4. Otro Capital	273	173	0	173
5. Transferencias Unilaterales, Sector Privado	267	267	18.5%	739
6. Transferencias Unilaterales, Sector Público	457	457	13.4%	972
B. Superávit Interno	-891	-591		-1760
1. Superávit Privado Interno	-332	-332		-252
a) Ganancias corporativas sin distribuir	186	186	7.3%	284
b) Superávit Personal Interno	-518	-518		-536
i) Ingreso Disponible Interno	5133	5133	6.8%	7617
ii) Consumo Privado	5651	5651	6.3	8153
2. Superávit Público Interno	-559	-259		-1508
a) Rentas Internas	1483	1783	7.0%	2676
b) Gastos Internos	2042	2042	12.7%	4184
C. Total de Recursos Netos para Inversión	1385	1685		3009
1. Financiamiento Externo	1552	1552		3058
2. Ahorro Doméstico (3)	-167	133		-49
D. Producto Doméstico Bruto	7864	7864		11,605
E. Relación Incremental Capital- Producto	3.3	3.3		3.9
F. Requerimiento de Inversión (4)		1967		3032
G. Deficiencia de Inversión (5)		282		251

**Notas**

- (1) La **Base** de 1974 contiene ajustes, los que traen las cifras de 1974 a sus niveles "a largo alcance". Los ajustes son:
  - (a) La **Inversión Directa** se aumenta \$100 millones.
  - Otro Capital** se reduce en \$100 millones.
  - (b) **Rentas Internas Públicas** se aumentan en \$300 millones para reflejar una recuperación y nuevas contribuciones. (Supuesto optimista)
- (2) Las tasas de crecimiento son las de las tendencias 1967-74, en todos los casos. La relación incremental **Capital-Producto** se extrapola desde una relación lineal y no de una relación exponencial.
- (3) Ahorro es el "Superávit Interno" más los pagos de transferencia.
- (4) Los requerimientos de inversión incluyen \$228 millones anuales para inversión en inventario.
- (5) La brecha es la deficiencia en financiamiento que se necesita para lograr la tasa de crecimiento del PDB.

el pasado. (Los pagos de transferencia al sector privado deben aumentar más rápidamente por un tiempo, gracias a los cupones de alimentos, pero parece improbable que éstos generen mucho ahorro.)

### C. Proyecciones que reflejan las limitaciones del financiamiento externo.

¿Cuáles son las implicaciones de revisar las proyecciones que extrapolamos para reflejar tendencias realistas en el financiamiento externo y para incorporar otras características futuras de la economía? He aquí las modificaciones:

1. Hemos supuesto que el financiamiento externo bruto del sector público en el largo plazo bajaría a \$300 millones inmediatamente y se mantendría constante en términos reales por tres años; luego crecería en valor real 3% por año. (Hace un año esto hubiese parecido mucho más pesimista de lo que parece hoy). El 3% es la tasa de crecimiento real del mercado de bonos municipales de los Estados Unidos durante la pasada década. También hemos supuesto que por los próximos cuatro años habría un retiro neto de la deuda pública de corto plazo a un ritmo de \$80 millones por año. Hemos supuesto que las transferencias unilaterales al sector público crecerán 10% al año en vez de 13.4%. Hemos supuesto que la inversión privada directa externa aumentaría \$100 millones una vez y luego continuaría su tendencia de largo plazo, aumentando 12.6% al año.

2. Estimamos una relación de ahorro empresarial y una función de consumo, lo que nos permite estimar el **superávit** interno privado.

3. Estimamos el rendimiento de los flujos de capital externo a Puerto Rico. Esto nos permite predecir el PDB (la producción en Puerto Rico) y el PNB (el ingreso en Puerto Rico) que resulten del financiamiento interno y externo.

4. Estimamos la relación entre el crecimiento de los ingresos del sector público y el crecimiento del PNB (la elasticidad de las rentas públicas).

5. Hemos supuesto que la relación incremental capital-producto se estabilizaría al nivel actual de 3.3 (por los próximos diez años). Suponemos que esto va a suceder porque la productividad de la inversión pública aumentará y se retardará la tendencia hacia una intensidad mayor de capital en la inversión privada.

Con estos cambios, podemos hacer proyecciones de los efectos sobre la tasa de crecimiento promedio del PNB que Puerto Rico podría esperar durante la próxima década, suponiendo ciertos cambios en los gastos públicos y en la política contributiva. Debe recalarse, sin embargo, que este sistema de proyecciones es aproximado. Hemos incluido nada más que los pronósticos incompletos de algunas variables principales, especialmente las transferencias del sector público a Puerto Rico, la inversión directa privada del exterior y la relación incremental capital-producto. Estas son, de hecho, variables no exógenas, pero que responden a las selecciones de la política pública. No sugerimos que se abandonen estas selecciones, pero las proyecciones que hacemos a continuación no están enfocadas sobre ellas, sino sobre el impacto directo de varias políticas fiscales. El propósito de este modelo es trazar las opciones difíciles de política pública futura, e indicar sus efectos sobre la economía; no pretendemos proveer pronósticos cuantitativamente exactos.

He aquí las conclusiones generales de este ejercicio. Aún con nuestras suposiciones acerca de las tendencias un tanto optimistas, el PDB y el PNB crecerán en forma considerablemente más lenta en el futuro que en el pasado, a menos que el sector público provea recursos sustanciales de inversión. Mientras el PNB creció al 6.0% por año de 1947 al 1974 (y al 5.6% de 1967 al 1974), se necesitará un control fiscal muy estricto para generar una tasa de crecimiento tan alta como 5% durante los próximos diez años (aún suponiendo una pronta recuperación del descenso cíclico). Si la relación incremental capital-producto continúa en aumento, o si las transferencias unilaterales al sector público dejan de crecer al ritmo proyectado, o si el financiamiento externo aumenta más lentamente de lo que suponemos, la tasa de crecimiento será mucho más baja, quizás consi-

derablemente más baja. Si la relación incremental capital-producto continúa en aumento como en el pasado, por ejemplo, el PNB crecería a menos de 3%.

Hay tres razones principales por las cuales estas proyecciones generan pronósticos tan poco prometedores, a pesar de los supuestos relativamente optimistas sobre la entrada de capital privado externo y sobre las rentas públicas. En primer lugar, la esperada limitación de las oportunidades de Puerto Rico para tomar prestado. Dudamos que Puerto Rico crea conveniente tratar de aumentar su participación en el acervo de bonos vigente. Aún más, el rápido crecimiento de la deuda a corto plazo se revierte abrupta y pronunciadamente. En segundo lugar, el sector público ha desarrollado tan grandes y rápidos requerimientos financieros que pasarán varios años antes de que dicho sector pueda contribuir una cantidad significativa de ahorro al esfuerzo de desarrollo de Puerto Rico. En tercer lugar, los requerimientos de inversión han subido continuamente en los pasados quince años. El efecto neto ha sido requerir tasas de inversión anual demasiado altas para lograr tasas históricas de crecimiento. No es fácil lograr tasas de inversión altas. Aún bajo supuestos optimistas, el camino de regreso hacia un rápido desarrollo es difícil. Debido a que la conducta de ahorro personal en Puerto Rico es débil, la responsabilidad de generar recursos para el crecimiento y su canalización efectiva se pone sobre el sector público.

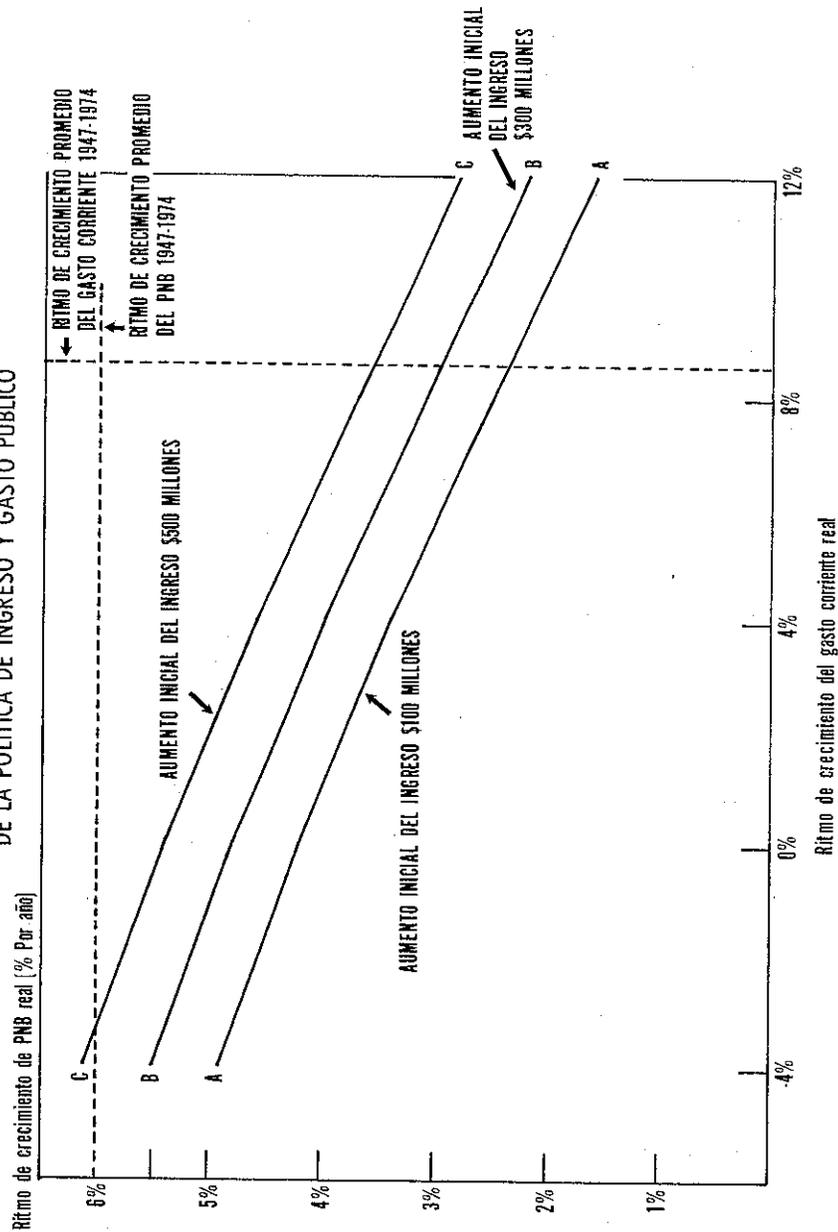
**D. Las finanzas públicas y el crecimiento futuro.** Investigamos ahora, con más detalle, las opciones de política pública disponibles para el sector público. Debido a que el crecimiento del PNB será lento, el crecimiento de las rentas públicas también será lento. Ya que habrá más limitaciones en las oportunidades para tomar prestado en el futuro que las que ha habido en el pasado, las fuentes internas tienen que llevar una carga más grande en el financiamiento de la inversión pública. Así, pues, los gastos corrientes tendrán que crecer aún más lentamente que las rentas públicas para poder restaurar el ahorro público.

Es menester cualificar estas conclusiones. En primer lugar, vale la pena repetir que las definiciones macroeconómicas de "consumo" e "inversión" no separan con exactitud el gasto hecho con beneficios a largo plazo. Sería tonto juzgar la efectividad de la política fiscal, tomando como base sólo los agregados económicos. Nadie consideraría que una política se orientara de manera efectiva hacia el crecimiento económico si, por ejemplo, eliminara los gastos corrientes de educación técnica para poder construir más carreteras. Si los gastos no son productivos, no hay manipulación de agregados que pueda generar un historial de crecimiento satisfactorio. Por el otro lado, aún los programas de gastos productivos y meritorios, deben ajustarse a las limitaciones de los agregados financieros. Por ello, tomamos en cuenta la conducta futura de los agregados y las limitaciones.

En el pasado reciente, las limitaciones sobre el gasto público agregado no eran inmediatas, porque el mercado continental absorbía los bonos de Puerto Rico con facilidad. Ahora que son obvias tantas limitaciones en el mercado, cada dólar gastado en el consumo público será, claramente, un dólar que no estará disponible para la inversión pública. Lo que es más: las restricciones mismas para tomar prestado dependerán del **superávit** interno, como un indicio de la capacidad de Puerto Rico para servir su deuda. Así, un dólar ahorrado no será sólo un dólar invertido. También agrandará el mercado de la deuda externa o disminuirá los costos de tomar prestado.

La Gráfica VIII-2 muestra la manera como la tasa de crecimiento promedio del PNB, durante los próximos diez años, responde a varias combinaciones de política contributiva y fiscal. Cada una de las tres líneas descendentes en la Gráfica VIII-2 corresponde a un grupo de supuestos en particular, acerca de normas de financiamiento público y de contribuciones; de nuevo, varias entradas externas y la relación capital-producto se tratan como exógenas, para indicar el impacto directo de estas variables fiscales sobre la economía de Puerto Rico. La marcha descendente de todas las líneas indica que, mientras más rápido sea el crecimiento de los gastos corrientes del gobierno, el crecimiento del PNB

EFFECTO SOBRE EL RITMO DE CRECIMIENTO DEL PNB DE LA POLÍTICA DE INGRESO Y GASTO PÚBLICO



tenderá a ser más lento. La razón es que, sencillamente, la proporción del PNB dedicado a la inversión pública y privada será menor, sin que otras cosas cambien, cuando las limitadas rentas contributivas y las oportunidades de financiamiento se usen para consumo público. La gráfica refleja los cinco supuestos generales, inclusive los límites sobre financiamiento público, expuestos en la Sección B. Además, incorpora los siguientes supuestos:

a) Las rentas públicas recobrarán, durante los próximos cuatro años de sus cifras deprimidas del 1974.\* Nuestro estimado central para la recuperación total es de \$300 millones (línea BB). Esto incluye el efecto de las nuevas contribuciones impuestas en 1975. También hemos indicado el efecto de una recuperación de sólo \$100 millones (línea AA) y otra de \$500 millones (línea CC) para propósitos comparativos. Cualquier contribución nueva adicional, impuesta durante la primera parte del período, aumentaría las tasas de crecimiento asequibles por cerca de 1/3 de un punto porcentual por cada \$100 millones de contribuciones. (Nótese las diferencias verticales de AA, BB, y CC). Suponemos que el aumento de las rentas públicas, debido a la recuperación y a las nuevas contribuciones, se añade al crecimiento de las rentas, que naturalmente acompaña el crecimiento del ingreso.

b) Se supone que los gastos públicos corrientes tengan un crecimiento, durante tres años, al ritmo indicado en el eje horizontal de la Gráfica VIII-2. De ahí en adelante, se espera que los gastos corrientes crezcan al mismo ritmo del PNB. Ya que las rentas públicas aumentan más rápidamente que el PNB, ello implica que el ahorro público continuará creciendo, aún después que se reduzca la austeridad inicial de los presupuestos.

c) Estimamos que la congelación de salarios correspondería a un ritmo de descenso real en el gasto público de casi 4% por año. El valor preciso depende de la tasa de inflación y de los aumentos de los costos de mano de obra debidos a adelantos dentro de la escala salarial existente, y de la combinación futura de compras de mano de obra y de otro tipo.

Como puede verse en la Gráfica VIII-2, aún con una congelación de salarios durante tres años y una austeridad a largo plazo, apenas serán suficientes para traer la economía a su ritmo de crecimiento desde 1967, sin mencionar el ritmo de crecimiento que observará a la larga. Si por otro lado, los gastos corrientes aumentaran a un ritmo de cerca de 8.6% en el largo plazo, el crecimiento sería de sólo 3% anual. Aún con nuevas contribuciones — para recaudar \$200 millones adicionales durante los próximos cuatro años —, un crecimiento de gastos de más de cero por ciento en términos reales, reduciría sustancialmente el crecimiento del PNB por debajo de sus niveles de largo plazo.

Todas estas proyecciones se hacen bajo el supuesto de que el financiamiento externo a largo plazo comenzará a un nivel de \$300 millones y crecerá a una tasa real de 3% anual. Si el financiamiento es mayor o menor, el efecto sobre unos diez años sería similar a un aumento en ingresos por concepto de contribuciones. (La deuda externa crece más lentamente y debe servirse, pero presuimos que los tipos de interés reales sean bajos. Los reembolsos de principal de la nueva deuda no son importantes para nuestra extensión de tiempo, aunque sí son claramente importantes para las decisiones de política a largo plazo).

Debemos hacer notar, de nuevo, que muchas variables importantes se tratan a través de estas proyecciones, como si siguieran rutas de crecimiento exógeno de una manera inflexible. A la vez, las proyecciones que resultan, probablemente, no reflejan todos los

\*El subsiguiente descenso económico desde 1974 no se ha incorporado en la base de nuestras proyecciones, porque los datos no estaban disponibles. Cuando la recuperación ocurra, será desde un extremo cóncavo al principio, y será más rápido con relación a ese extremo. Todos los números a largo plazo se proyectan sobre la base de 1974.

beneficios de una política fiscal orientada hacia el crecimiento, ni el costo total de evitar una austeridad estricta. Es probable que el costo de financiamiento externo y la tasa de entrada de recursos externos reaccionarán favorablemente a una política pública moderada, y, desfavorablemente, a una política que mantenga los patrones actuales de gastos. Así, irónicamente, mientras más depende Puerto Rico de los recursos externos, es probable que más alto sea su costo, tanto económico como político.

Aún estas proyecciones limitadas nos hacen ver claramente que se debe dar máxima prioridad al aumento del ahorro público y a su canalización hacia la inversión productiva, en los próximos años. Aún los niveles y las tasas de crecimiento del ahorro público anteriormente al 1969, no son suficientes. Antes de 1969 la deuda pública crecía ya con más rapidez que el mercado de bonos en el Continente. Los gastos públicos y las contribuciones deben controlarse muy cuidadosamente, no sólo ahora, durante la recesión, sino también después que la economía comience a recuperarse. El gasto público no debe volver a los patrones de crecimiento anteriores a la recesión, de 8% a 9% anual. El crecimiento de los gastos corrientes debe mantenerse **bajo** la tasa de inflación por los próximos tres años, y no se debe permitir que exceda el crecimiento de PNB, por lo menos durante tres años después de esa fecha. Es con este propósito que recomendamos la congelación en la escala de salarios.

Puerto Rico, sencillamente, no puede volver al patrón de los años 60. Muchas cosas han cambiado desde entonces. El precio relativo de transportación y energía ha aumentado permanentemente, para perjuicio de Puerto Rico. La deuda puertorriqueña es ahora demasiado grande para crecer, aunque sea al ritmo anterior a 1969. A la vez, los requerimientos de inversión han aumentado. Si Puerto Rico quiere acercarse a su tasa de crecimiento anterior, debe establecer un nuevo patrón en el que los recursos internos desempeñen un papel mucho más importante. El sector público tiene que señalar el camino, no sólo por su responsabilidad general de liderazgo, sino porque está metido ahora en un aprieto fiscal serio. La política de finanza pública de 1975 y de 1976 indica que el gobierno está preparado para dar los pasos difíciles necesarios.

Los beneficios de tales políticas serán mayores que, simplemente, los ingresos y los empleos que van a generar a la larga, aunque éstos son muy importantes. A través de estas políticas, Puerto Rico desempeñará un papel mucho más importante en la determinación de su propio destino económico.

## IX. EL SISTEMA FINANCIERO Y LA POLÍTICA MONETARIA

Puerto Rico se beneficia grandemente de su posición dentro del sistema financiero y monetario común con los Estados Unidos. Su habilidad para utilizar los mercados de crédito en el Continente ha sido importante para el crecimiento y desarrollo económico del Estado Libre Asociado. La ausencia del elemento de riesgo de cambio de moneda extranjera y la garantía para transferir fondos libremente han hecho a Puerto Rico mucho más atractivo para los inversionistas continentales que otras economías en el exterior.

A la vez, ser miembro del sistema financiero de Estados Unidos ha limitado la libertad de acción de Puerto Rico. La movilidad de los fondos hace imposible una política monetaria independiente. Sin una moneda nacional propia, el gobierno puertorriqueño no puede monetizar su deuda, y tiene que tomar prestado en el mercado a un costo competitivo.

Los beneficios de esta situación exceden los costos. Es importante evitar que surjan temores que pudieran obstaculizar el flujo libre de fondos, lo que produciría un gran atraso en la estrategia de desarrollo de Puerto Rico.

**A. Los bancos comerciales y las perspectivas para una política monetaria independiente.** Las instituciones bancarias principales de Puerto Rico están íntimamente integradas con instituciones equivalentes en los centros financieros del Continente. Esto es obvio en el caso de los dos bancos de Nueva York, pero es igualmente cierto con relación a los grandes bancos locales. Los fondos se mueven libremente entre Puerto Rico y el Continente, en busca de un rendimiento más alto, y estos movimientos tienden a mitigar — y muchas veces eliminan completamente — cualquier diferencial que pueda surgir en el tipo de interés. Las sucursales de los bancos de Nueva York tienen acceso al mercado monetario, a través de sus oficinas principales, claro está, y los bancos puertorriqueños pueden conseguir lo mismo por medio de sus bancos corresponsales en el Continente. Si los préstamos de cierto tipo, garantía, término y riesgo, comienzan a ganar un tipo de interés más alto en Puerto Rico, estos fondos se mueven desde el Continente para tomar ventaja de la situación. Y si el tipo de interés es más alto en el Continente que en San Juan, habrá una salida de fondos de Puerto Rico.

Estos flujos desempeñan un papel crítico. Consideremos, por ejemplo, la aparición de un nuevo proyecto de inversión en Puerto Rico — un proyecto que promete ganancias, con buen crédito, y que requiera un préstamo para financiar las importaciones. Los dólares fluyen de un banco continental a otro en San Juan, a su prestatario, y luego regresan al Continente, para pagar las importaciones. Esto es lo que significa el sistema monetario "regional" por excelencia. El dinero fluye libremente como reacción a las oportunidades de ganancia, y el tipo de interés en la Isla está determinado por la economía continental y la política económica federal. La determinación de las variables económicas importantes hecha fuera del país, es el precio que se paga por la disponibilidad de los inmensos recursos de crédito del Continente.

Que los puertorriqueños deseen tener tipos de interés más bajos, es fácil de comprender. Pero intereses más bajos no crean inversiones adicionales, a menos que los fondos para adquirir los recursos necesarios puedan recaudarse del ahorro local o del financiamiento externo.

Puerto Rico podría ganar más autonomía financiera por medio del control directo del flujo de fondos entre los bancos de la Isla y los del Continente. Pero hacerlo, aún marginalmente, violaría completamente el principio de moneda común. Mediante el control directo de las transferencias financieras, Puerto Rico pasaría por alto las ventajas que ahora disfruta, y las atracciones que ofrece a los inversionistas del Continente, la ausencia completa de riesgos de devaluación o de inconvertibilidad.

Puerto Rico es un importador grande de capital. La entrada neta es considerablemente más grande que las ganancias de firmas externas. (En 1974 la entrada de capital fue de un billón y medio de dólares mientras que la salida de ingresos como pago a los factores fue de un billón de dólares). La atracción para el inversionista es que él pueda transferir ganancias cuando quiera y donde lo crea conveniente.

¿Debieran limitar las tenencias de activos continentales o extranjeros los individuos, bancos o instrumentalidades gubernamentales puertorriqueños? En el altamente desarrollado mercado financiero en el que participa Puerto Rico, dichas tenencias no disminuyen el crédito disponible a los prestatarios puertorriqueños. Esos prestatarios tienen esencialmente el mercado entero de Estados Unidos a su disposición, siempre y cuando puedan, y quieran, pagar tipos competitivos de interés. Por ejemplo, si algunos residentes puertorriqueños cambian fondos de bonos puertorriqueños a bonos federales, habrá normalmente compradores continentales para los bonos puertorriqueños a los precios prevalecientes.

Hay políticas que podrían tener un impacto temporero sobre el tipo de interés interno y las entradas de capital. El Secretario de Hacienda de Puerto Rico impone requisitos de reserva sobre las obligaciones de los bancos en Puerto Rico. El podría reducir los requisitos cuando las tasas de interés sean altas en Estados Unidos. De esta forma, el rendimiento efectivo para los bancos puede aumentarse, induciendo entradas de capital hasta que los tipos de interés en Puerto Rico y en el Continente se igualen de nuevo. Pero la variedad de instrumentos financieros que pueden usarse para cubrir los requerimientos es muy amplia; los bancos pueden comprar a su gusto los activos necesarios que sirvan como reserva. Por esta razón, el requerimiento, virtualmente, nunca es una restricción sobre la expansión bancaria; por lo tanto, liberalizarlo no conducirá a la expansión del crédito. Este instrumento tiene, a lo sumo, un efecto mínimo en el flujo de fondos.

El nivel general de tasas de interés en Puerto Rico se determina en el Continente, pero Puerto Rico puede **alterar** la estructura de las tasas de interés que pagan varios prestatarios de la Isla y la distribución de fondos entre ellos. Esta posibilidad ha sido factible mediante diferencias en los requisitos de reserva o un descuento selectivo por parte del Banco Gubernamental de Fomento. Una técnica más directa y efectiva sería la de préstamos directos por el Banco Gubernamental de Fomento, cuando el gobierno crea que el "mercado monetario" ha fijado un tipo de interés muy alto y/o hace muy pocos préstamos a un sector o propósito particular.

Sin embargo, estas normas afectan la estructura del crédito en la Isla, no su volumen. No son instrumentos que puedan usarse para la estabilización anti-cíclica. Como debe ser ya claro, la posibilidad de una política monetaria independiente para Puerto Rico es extremadamente limitada.

**B. Los fondos acumulados por las "Corporaciones 931"**. Quizás tanto como \$2 billones de los activos de las corporaciones "931" en Puerto Rico se encuentren en forma de inversión financiera líquida. Mientras algo de esto se ha invertido en una variedad de instrumentos financieros puertorriqueños, una gran parte ha salido fuera de la Isla. (Guam, Europa, Canadá y otras partes).

La banca en Puerto Rico creó recientemente un certificado de depósito exento de contribución para las Corporaciones 931, bajo la condición de que los fondos así obtenidos se usen de modo particular. Un resultado de esta acción es reducir el costo efectivo de fondos para los bancos, pero la restricción en el uso de los fondos podría también reducir el beneficio. De otra manera, si la restricción no es obligatoria, los nuevos fondos

\* Bajo la Sección 931, los ingresos de las corporaciones norteamericanas derivados de fuentes dentro de ciertas posesiones de E.U. (incluyendo a P. R.) no están sujetos a la contribución sobre ingresos federal, si 80% o más del ingreso bruto de la corporación se deriva de fuentes dentro de la posesión y 50% o más de ese ingreso bruto se deriva de la operación activa de un comercio o negocio dentro de la posesión.

sirven principalmente para reemplazar los que ahora se obtienen del Continente, sin proveer ningún beneficio neto para Puerto Rico.

Los beneficios a ganar por traer esos fondos de nuevo a Puerto Rico serán mínimos. Como se describe en la sección anterior, la integración del sistema bancario puertorriqueño al del Continente asegura que no haya una escasez real de crédito en la Isla. Los dólares 931 son como otros dólares; si ellos fluyen a Puerto Rico estimulados por la exención contributiva, fluirán hacia afuera de nuevo, como respuesta a tasas de interés más altas en otros lugares. Y las mismas características del sistema bancario que le posibilitan absorber una entrada de tan grandes proporciones sin interrupción, le posibilitarán manejar cualquier salida con la misma facilidad.

En lugar de tratar de atraer los activos financieros de las corporaciones 931, el esfuerzo mayor debiera dedicarse a estimularlas a reinvertir directamente en facilidades productivas y oportunidades de empleo por la corporación 931 misma. En otra parte de este Informe se hacen recomendaciones más precisas.

**C. El mercado local de capitales.** Hay poca información disponible sobre el tamaño exacto del mercado local de capital disponible para las firmas puertorriqueñas. Parece ser pequeño, sin embargo, tanto en términos de la cantidad de fondos recaudados en el mercado como en el número de firmas e individuos que participan de éste. Este hecho se ha atribuido a varias causas, inclusive un deseo de control por parte del inversionista y una serie de bien conocidos fracasos en la emisión de acciones. Otras limitaciones para el crecimiento de este mercado son la tasa tan baja de ahorro — examinada anteriormente — y el libre acceso al mercado continental para los que ahorran y quieren comprar acciones.

A base de todos estos factores, parece improbable poder esperar una expansión dramática en este mercado, o que pueda alentar alguna acción gubernamental. Sin embargo, este mercado tiene algún potencial de crecimiento, y el gobierno debiera estimularlo. A la larga, el mercado de acciones se convertirá en una fuente significativa de fondos para expansiones industriales y comerciales, y deben darse los pasos preliminares para asegurar la existencia de un mercado saludable, según aumente la necesidad de tenerlo.

El primer paso debe ser localizar e identificar aquellas firmas puertorriqueñas que podrían expandirse beneficiosamente, si hubiera fondos de acciones disponibles. El gobierno debiera buscar el asesoramiento y la ayuda de bancos, corredores de valores, y de otros elementos en la comunidad financiera, para conducir esta tarea.

Una vez se consiga y se analice la información, debe lanzarse un programa para estimular e inducir a los empresarios a expandirse por medio del capital de acciones que se recauda públicamente. Hay varias formas mediante las cuales se puede superar la renuencia de los empresarios. El método comúnmente usado de incentivos contributivos es menos viable en Puerto Rico que en ningún otro lugar, porque en muchos casos la firma ya disfruta de exención contributiva. Otro método, que se ha empleado con algún éxito en Corea, es el enfoque negativo. En este caso, una agencia gubernamental designa compañías que llenen los requisitos para vender acciones al público y les impone una penalidad contributiva, si la compañía deja de convertirse en una compañía pública dentro de un tiempo razonable. Los riesgos políticos y económicos de equivocarse al escoger dichas compañías a base de una información limitada son altos. Este enfoque no parece ser apropiado por ahora. Un tercer enfoque, que recomendamos, consiste en un programa de educación para estimular a las firmas privadas, bien administradas, a vender acciones al público para su expansión. Estos servicios educativos estarían disponibles para toda empresa, pero deben estar dirigidos principalmente hacia las firmas que se han identificado previamente como candidatos apropiados para tal expansión. A la larga, este programa traerá economías externas, según el éxito de algunas firmas estimule con su expansión a otras que deseen aprovecharse de este método.

Para poder asegurar que el programa se lleve a cabo con eficacia, se debería organizar una pequeña agencia en el gobierno (quizás, en el Banco Gubernamental de Fomento). Esta unidad tendría varias funciones: a) haría encuestas sobre firmas privadas para determinar las que se beneficiarían de la oportunidad de obtener fondos del mercado público, b) desarrollaría un programa educativo para explicar las ventajas de expansión por este medio, y c) trabajaría con CFI, Fomento, el Banco Gubernamental de Fomento y otras agencias que están en contacto con los empresarios puertorriqueños, para poder conseguir la cooperación de estas agencias en el programa educativo.

Para tener éxito, sería esencial la mediación de corredores de valores en este programa. Se puede seguir dos rutas: a) una agencia del gobierno podría servir este propósito, proveyendo el financiamiento inicial y luego vendiendo su participación al público, según se presente la oportunidad; y b) una agencia del gobierno podría proveer el estímulo y (donde sea necesario) el financiamiento a las firmas de corredores de valores privadas para hacerles posible servir como corredores y permitir la creación de mercados para esas acciones. Recomendamos se de consideración a estos dos enfoques.

Las recomendaciones anteriores se dirigen estrictamente a las nuevas emisiones de valores. En relación con la demanda de esos valores por parte del público, hay evidencia de que ésta es adecuada para mantener un aumento gradual de la oferta de valores de compañías financieramente bien administradas y con potencial de crecimiento. Para estimular esta fuente de fondos, se necesita poner gran cuidado en la selección de las compañías a financiarse.

Según aumente el número de firmas que acudan al mercado de acciones para financiamiento, el mercado secundario también se expandirá. La nueva agencia, descrita anteriormente, debería mantenerse alerta a los desarrollos en este mercado, y responder a ellos. Por ejemplo, dicha agencia podría hacer recomendaciones de vez en cuando para que algunos pequeños corredores reciban ayuda financiera del gobierno. También podría sentir la necesidad de supervisión fuera de la Comisión Federal de Intercambio de Valores para evitar los abusos que podrían producirse. Tal estudio y la formulación de recomendaciones para legislar o actuar directamente serían parte de la actividad continua de la agencia.

**D. El Banco Gubernamental de Fomento.** Este Banco se creó en 1942 "para ayudar al Estado Libre Asociado en el desempeño de sus deberes fiscales y, más efectivamente, para llevar la responsabilidad gubernamental de desarrollar la economía de Puerto Rico, particularmente en lo que se refiere a su industrialización." Se previó la eficacia de su acción para desempeñar cuatro papeles principales: como banco de desarrollo, como banco central, como agente fiscal del gobierno y como banco del gobierno en el sentido de guardián y administrador de los fondos líquidos de éste. El Banco no desempeña ni puede desempeñar — como se explica en otra parte de este Informe — el papel de banco central. De hecho, el Banco no ha desempeñado un gran papel como banco de desarrollo. La razón para esto es que, a pesar de su rápido crecimiento, nunca ha tenido la base de una fuente de fondos segura, de bajo costo y a largo plazo, que necesita un banco de desarrollo. En vez de esto, el Banco ha dependido cada vez más de los fondos que adquiere como administrador de los fondos líquidos del gobierno, pero éstos son transitorios, a corto plazo y caros. Como resultado, el Banco se desempeña esencialmente, como un administrador de fondos líquidos por el lado de los pasivos, y como un banco de desarrollo por lado de los activos.

No es sólo la estructura inadecuada de su pasivo lo que ha evitado que el Banco Gubernamental de Fomento se convierta en un verdadero banco de desarrollo. El Banco, además, (1) no ha recibido orientación clara por parte del gobierno de Puerto Rico acerca de las prioridades económicas y sociales, (2) ha estado bajo presión, que ha aumentado en años recientes, para proveer fondos extra-legislativos a varias instrumentalidades del gobierno que operan con déficit y (3) no ha contado con la ayuda financiera

del gobierno que le diera flexibilidad en relación con el tipo de interés que cobra y sus tasas de crecimiento.

El BGF tiene que resolver todos estos problemas, antes de convertirse en un banco de desarrollo. El BGF no puede cerrar las "brechas" de inversión, hasta que se especifiquen las prioridades sociales y económicas. El segundo problema se corregirá automáticamente, una vez el gobierno recobre el control sobre su presupuesto.

El tercer problema tiene dos aspectos. Para ser una fuerza significativa, el BGF tiene que contar con una fuente segura, cada día mayor, de fondos y tiene que estar en posición de perder dinero en algunas de sus operaciones. Lo primero puede lograrse mediante el presupuesto del Estado Libre Asociado o a través del mercado municipal de bonos. Lo segundo requiere que los préstamos que subsidia el BGF los subsidie a su vez el presupuesto del Estado Libre Asociado.

Hay varias ventajas en el uso del Banco como agente principal que subsidie el financiamiento empresarial. El Banco tiene una larga experiencia haciendo préstamos privados a largo plazo. El Banco podría expandir estas operaciones una vez se lo subsidie. El Banco está fuera de la política partidista. La flexibilidad que el Banco puede proveer hace que sea innecesario especificar todos los detalles y criterios en la ley.

## X. LA DEPENDENCIA ECONÓMICA

La palabra "dependencia" se usa, a menudo, vagamente, en referencia a la relación de los países pobres del mundo con un sistema económico dominado por los países ricos. Y esa palabra no es poco común en las conversaciones sobre la economía puertorriqueña como parte de la de Estados Unidos. Lo que se escriba para los periódicos, para el Comité **Ad Hoc** sobre el **status** o para discusiones académicas está frecuentemente ligado al deseo de disminuir la "dependencia" puertorriqueña de Estados Unidos.

Deseamos evitar los asuntos ideológicos en este debate. No nos sentimos cualificados para comentar sobre los aspectos sociales, psicológicos y culturales de dicha "dependencia". Pero sí tenemos algo que decir sobre los aspectos estrictamente económicos de esa "dependencia" de Puerto Rico.

Hay varias maneras de enfocar este problema de dependencia. Puerto Rico depende del comercio con Estados Unidos, depende del flujo financiero de Estados Unidos, y depende de las políticas económicas de Washington para el comportamiento cíclico de su economía. Consideraremos cada uno de estos puntos a continuación.

**A. Capital, comercio y dependencia.** Lo que da fuerzas a nuestro argumento se deriva de las secciones anteriores. Puerto Rico ha escogido una estrategia de desarrollo que depende grandemente de los recursos del Continente. Hasta cierto punto, hubiera sido difícil evitar la entrada de estos recursos, si se considera que la unión económica mantenida entre las dos naciones provee para el comercio libre y el libre movimiento de mano de obra y capital. Pero la política de la Isla ha ido más lejos con respecto a dos cosas: (1) la exención contributiva y otros subsidios para atraer la industria continental y (2) la dependencia de la importancia de capital del Continente en vez del ahorro interno público o privado. El resultado es una tenencia externa sustancial de los activos de la Isla.

Basándonos en las cuentas macroeconómicas anuales de Puerto Rico desde 1947, es posible construir un estado de situación que muestra los activos tangibles y reproductibles del país y sus pasivos.\* Un estado de situación **completo** incluiría los activos tangibles, especialmente el capital de educación y destrezas laborables, y el capital no reproductible, mayormente tierras. Pero éstas son más difíciles de calcular, y no hemos tratado de hacerlo. Incluimos, claro está, los activos financieros externos de Puerto Rico y las obligaciones.

La Tabla X-1 indica que el total de activos tangibles y reproducibles de Puerto Rico (más los activos financieros externos) ascienden a unos \$22 billones más de tres veces el PNB. Pero más de la mitad de estos activos los cancelan las obligaciones externas. Así, los residentes puertorriqueños son dueños de menos de la mitad del acervo de capital tangible y reproducible que se ha producido en la Isla durante los pasados 25 años. En este sentido, más que en ningún otro, la palabra "dependencia" parece apropiada.

Esta no es, sin embargo, la forma en que la gente usa el término. En el lenguaje popular, dependencia quiere decir, a menudo, la alta proporción de importaciones y/o exportaciones en relación a la producción total o el ingreso. Esta es una definición peligrosa, porque confunde la dependencia con la interdependencia. Los importadores puertorriqueños (o exportadores) dependen de los abastecimientos de Estados Unidos (o de sus mercados); los importadores (o exportadores) de Estados Unidos, dependen de los abastecimientos (o mercados) de la Isla. Esto es dependencia mutua y hay mucha evi-

\* Es necesario, desde luego, hacer supuestos sobre la magnitud del acervo de capital en 1947 y sobre tasas de depreciación.

TABLA X - 1  
 ESTADO DE SITUACIÓN, ACTIVOS TANGIBLES Y REPRODUCIBLES,  
 Y PASIVOS DE PUERTO RICO  
 (30 de junio de 1974; Precios de 1974)  
 (\$Billones)

ACTIVOS		PASIVOS	
Vivienda	5.1	Deuda Externa:	
		Gobierno del ELA	1.0
Planta y Equipo	8.0	Corporaciones Públicas	2.6
		Bancos (neto)	0.3
Obras Públicas	2.2	Sobre Hipotecas	1.7
		Otros	0.6
Inventarios	2.9		
Bienes de Consumo		Patrimonio de Inversionistas	
Duraderos	2.9	Directos	
		Externos	6.1
Inversiones Financieras		Patrimonio Neto de los	
Externas		Puertorriqueños (excluyendo	
(excluye las de los bancos)	0.9	tierra y capital humano)	9.7
<b>TOTAL</b>	<b>22.0</b>	<b>TOTAL</b>	<b>22.0</b>

dencia en la historia y en la teoría económica de que ello es mutuamente ventajoso para los participantes. Aún más, es especialmente ventajoso para las pequeñas economías que no cuentan con la variedad de recursos que les permitiría encontrarse en mejor condición y ser, a la vez, autosuficientes.

La solución para la dependencia es depender menos de los recursos prestados reembolsables al Continente. O, para decirlo de otro modo, la solución consiste en un **déficit** menos de comercio, menos importaciones a cada nivel de exportación. La solución no es tener menos comercio. Es posible que las políticas de exención contributiva hayan tenido predilección excesiva por las exportaciones, y que fuera conveniente sustituir algunas de las importaciones por producción local, en el caso de ciertos bienes. Pero éstos serían ajustes marginales. Las políticas de sustitución de importaciones, debe recordarse, requieren subsidios directos o indirectos, y Puerto Rico está en una posición muy débil para instituir nuevos drenajes sobre su presupuesto público. Puerto Rico podrá aumentar su influencia sobre su propio desarrollo económico, cuando reduzca su dependencia respecto del capital externo. Dudamos que el crecimiento económico pueda estimularse significativamente, o que la dependencia respecto del capital externo pueda reducirse de manera significativa, a base de nuevas políticas comerciales.

**B. Alcance de una política anticíclica.** Como la mayor parte de las economías en proceso de desarrollo, Puerto Rico está particularmente abierto y es vulnerable a fuerzas económicas externas. La unión económica con Estados Unidos hace particularmente evidente esa vulnerabilidad. Muchos de los instrumentos de política existentes en otras economías están ausentes aquí: no hay tasa de cambio que varíe, ni emisión de moneda, ni tarifas que cambien. Ya que Puerto Rico es un Estado Libre Asociado — y ha decidido no integrarse totalmente a Estados Unidos —, muchos puertorriqueños echan de menos estos instrumentos que ellos consideran como una base para una mayor autosuficiencia económica.

Aunque simpatizamos con el deseo de mayor autodeterminación económica, encontramos equivocado el énfasis sobre instrumentos de política económica. Países mucho más grandes que Puerto Rico, como Canadá y Holanda, encuentran extremadamente difícil seguir políticas anticíclicas independientes. La interdependencia económica es una característica no sólo de economías regionales, sino también de economías nacionales altamente integradas dentro de la economía internacional. Las pequeñas economías periféricas tampoco están a cubierto de las fluctuaciones económicas internacionales.

Aún dentro de las limitaciones existentes, Puerto Rico puede llevar a cabo algunas medidas anticíclicas. Con toda franqueza, sin embargo, debemos declarar que el alcance para la política anticíclica es muy limitado. Las limitaciones son intrínsecas, por el tamaño tan pequeño y el nivel de desarrollo de la economía puertorriqueña; no se deben a la falta de instrumentos de política económica.

Tal como es evidente en nuestro análisis del sistema financiero puertorriqueño (Sección IX), vemos que, esencialmente, no hay oportunidad para una política monetaria anticíclica. La libre movilidad de capital lo impide, de todas maneras; la libre movilidad del capital es una condición necesaria para que ésta fluya a Puerto Rico, y claro está, Puerto Rico depende ahora grandemente de estas entradas. Creemos, sin embargo, que hay alguna oportunidad para la política fiscal anticíclica, a saber, variaciones anticíclicas en las contribuciones, en los gastos y en el financiamiento.

Antes de pasar a la consideración de la política fiscal en Puerto Rico, vamos a examinar los problemas cíclicos a los que la Isla se ha enfrentado en el pasado y en el presente.

**C. Las recesiones pasadas.** El verdadero problema al analizar las recesiones puertorriqueñas pasadas y el impacto que han tenido sobre la Isla las recesiones en el continente en el pasado, es encontrar evidencia en que basar nuestro análisis. El equivalente más apropiado de la recesión actual en Estados Unidos sería la de la década del 30, pero, entonces, Puerto Rico no era económicamente lo que es hoy día.

Las recesiones de las décadas del 50 y 60 son más relevantes, pero nos dan poca información. Estas fueron breves y casi no causaron movimientos adversos que se pudieran registrar en la estadísticas económicas disponibles para Puerto Rico. Parece haber una doble explicación: (1) en Puerto Rico hubo una fuerte tendencia hacia el crecimiento en la década del 50 y (2) las exportaciones principales de Puerto Rico al Continente eran poco elásticas, con respecto al ingreso.

Por otra parte, es muy temprano para derivar conclusiones sobre la recesión actual. Sin embargo debe hacerse varias especulaciones. En primer lugar, no creemos que la seriedad de la recesión actual en el Continente sea un fenómeno regularmente retornable. En segundo lugar, la forma dramática en que se han reestructurado los precios de los alimentos y del petróleo mundialmente es una causa externa de las dificultades actuales de Puerto Rico tan importante como la recesión en el Continente. Finalmente, como hemos indicado, Puerto Rico ya traía problemas seculares serios desde principios del 70, por lo cual es posible que la recesión en el Continente haya sido menos responsable de los problemas económicos actuales de Puerto Rico.

El hecho de que es poco lo que se puede decir por el momento sobre la recesión puertorriqueña en sí es significativo. Muchas estadísticas económicas importantes de la Isla están disponibles sólo en términos anuales. Muchas de las series sobre la Isla están sólo disponibles después de pasado mucho tiempo, lo que exige revisión fundamental, años después. El trabajo econométrico necesario para relacionar unas series con otras y con los datos exógenos del Continente, apenas ha comenzado. Así, los asuntos que tratamos más adelante, sobre la posibilidad de una política anticíclica puertorriqueña, son mayormente académicos. El tiempo que la Isla necesita para darse cuenta de sus recesiones es, excepto en el sentido de instinto ilustrado, todavía muy largo para lograr una reac-

ción que produzca una política efectiva. Y los cálculos sobre la magnitud cuantitativa de reacciones a la política necesaria no están disponibles en absoluto. Mientras no se conozca más sobre este aspecto, no se podrá considerar de una manera realista una política activa de estabilización económica a corto plazo.

**D. La política fiscal.** Puerto Rico es una economía pequeña que necesita exportar una gran proporción de su producción e importar una gran fracción de sus bienes de consumo y de inversión. Este hecho es importantísimo cuando se considera la política fiscal. Si el Estado Libre Asociado invirtiera un dólar en un esfuerzo por estimular la economía de la Isla, es probable que una fracción alta de ese dólar salga inmediatamente de la Isla para pagar por importaciones. Tal fracción de ese dólar podrá estimular la economía del Continente, pero Puerto Rico sólo sentirá un pequeñísimo y tardío impacto.

El Estado Libre Asociado puede aumentar el ingreso de los puertorriqueños, mediante el uso del dólar, de tal manera que se incluya menos importaciones. Debido a que Puerto Rico importa mucho de su materia prima y sus bienes de capital, ello significa que hay que buscar proyectos de mano de obra intensiva normalmente llamados de "obras públicas" o de "rastrillado de hoyas", dependiendo de la ideología política de cada uno.

No importa la clase de proyecto que el gobierno escoja para usar su dinero, éste tiene un control limitado sobre el uso que le va a dar el que lo recibe. El gasto inicial podría crear un empleo e ingreso local. Pero la mayor parte de ese nuevo ingreso se gastará en importaciones y cada vínculo subsiguiente en la cadena del "multiplicador" de ingreso y consumo involucrará un nuevo "escape" hacia las importaciones. Dichas importaciones no crean ningún ingreso adicional para la Isla, y así se reduce la magnitud del impacto total final de cualquier gasto gubernamental inicial. El gobierno podría, a través de un largo período, hacer arreglos para producir en la Isla algunos de los bienes que actualmente se importan. Dicha sustitución de importaciones podría surtir el efecto de aumentar el multiplicador; cualquier ventaja puede encontrarse en peligro por la pérdida de eficiencia que apareja la imposición artificial de la producción doméstica.

Finalmente, se plantea la pregunta sobre de dónde saca el gobierno el dólar inicial que gasta. Podría recaudar contribuciones, pero eso cancelaría mucho del estímulo que desea lograr. Algún aumento en las rentas por contribuciones ocurrirá automáticamente como resultado del ingreso y el consumo generado por el dólar que gaste el gobierno. Pero la mayor parte de ese dólar tendrá que tomarse prestado. Si existiera la propensión significativa al ahorro privado, el gobierno podría tomar prestado localmente. Pero, de hecho, el gobierno tendrá que pedir prestado externamente. Para poder poner en práctica la política fiscal, el Estado Libre Asociado tiene que mantener una "reserva" o un "margen" que le permita tomar prestado.

El uso de esta política requiere disciplina pública. El margen de deuda no puede despilfarrarse cuando el desempleo es de "sólo" 10%, y tiene que restaurarse una vez que las tasas de desempleo hayan vuelto al 10%. Esto no es fácil. Pero el problema de disciplina se agrava cuando en las condiciones del mercado de bonos hay cambios que alteran la demanda de los valores de Puerto Rico. Cuando tanto Estados Unidos como Puerto Rico disfrutan de una bonanza económica, la cantidad de la deuda en que Puerto Rico puede incurrir, aumenta. Pero, cuando Puerto Rico necesita utilizar su reserva de financiamiento, la cantidad de la deuda que puede negociarse a costos razonables o sin perder la clasificación de sus bonos, puede reducirse.

Estos cambios en el mercado de la deuda sugieren otra advertencia. Con las tasas de desempleo tan altas, es difícil que el gobierno de Puerto Rico resista la tentación de conducir una política fiscal que estimule el empleo, toda vez haya dinero disponible, ya sea por medio de grandes rentas por concepto de contribuciones o por financiamiento externo. De esto resulta una política fiscal procíclica, expansionaria en tiempos de de-

sempleo relativamente bajo, y restrictiva en tiempos de recesión. Se necesita la restricción del poder político para evitar la política fiscal procíclica; la restricción debe ser mayor para proseguir una política anticíclica.

Resumimos:

1. Puerto Rico tiene ámbito para una política fiscal. El gobierno puede aumentar sus gastos y/o reducir sus impuestos, y habrá una respuesta en la producción y el empleo. El impacto global, aún después que el proceso del multiplicador haya surtido efecto, será limitado debido a la alta propensión marginal de la Isla en cuanto a las importaciones.

2. Mientras más intensivo en mano de obra sea el gasto del gobierno, más grande será el impacto sobre el empleo. Sin embargo, si estos proyectos se convierten en despilfarros o se preparan negligentemente, cualquier situación de empleo que se mejore ahora, será a expensas de un crecimiento sostenido de producción y empleo.

3. Los **déficits** gubernamentales en aumento significan un incremento en el financiamiento público y externo. Esto será posible sólo si el gobierno se abstiene de tomar prestado hasta el límite que el mercado de bonos municipales y estatales le permite, o si se prepara para incurrir en costos mayores para servir la deuda. En cualquier caso, el aumento de empleo sería a expensas de reducir, tarde o temprano, la inversión pública.

4. Aún el limitado esfuerzo anticíclico fiscal que parece posible, no puede ser efectivo, a menos que el gobierno logre una mayor habilidad para predecir la ocurrencia de una crisis económica en Puerto Rico.

## XI. LA POLÍTICA ECONÓMICA Y SU FORMULACIÓN A LARGO PLAZO

Debido a que tantas variables macroeconómicas importantes dependen a corto plazo de fuerzas externas transmitidas desde el Continente, es poco lo que puede hacer la política económica puertorriqueña para disminuir su influencia. Pero la falta de instrumentos de política a corto plazo no implica, necesariamente, la ausencia de control sobre la trayectoria económica a largo plazo. Nos parece, por cierto, que las decisiones tomadas en la Isla han tenido, y seguirán teniendo, una influencia enorme sobre el crecimiento, la estructura y la distribución de la producción. Así, pues, es alentadora la creación simultánea de un grupo de puertorriqueños que estudie junto con este Comité los objetivos, las estrategias y las políticas que afectan la economía de la Isla. Nuestra preocupación por las finanzas de Puerto Rico nos incita a ofrecer algunas sugerencias y formular algunas preguntas sobre los aspectos financieros de las opciones a largo plazo concierne al desarrollo de la Isla.

**A. El presupuesto.** La revisión de las prácticas presupuestarias debe tomarse como piedra angular de la planificación de largo alcance. El objetivo principal debe consistir de la generación y disposición efectiva de excedentes que se puedan invertir. Pero el gobierno usa el presupuesto para la inversión y el crecimiento, mucho más que para asegurar la generación de recursos internos adecuados. Es, además, el medio por cual la ciudadanía instrumenta las decisiones colectivas para alterar los resultados del mercado.

Desde luego, las decisiones deben tomarlas los puertorriqueños; nuestro interés se ciñe a su instrumentación. Un complejo sistema contributivo está a punto de convertirse en un sistema más sofisticado, como resultado de una larga y cuidadosa revisión. Pero el grado de evasión de la contribución sobre ingresos puede burlar la razón de ser del sistema, sin mencionar las mejoras marginales de propuestas a los efectos por la Comisión para la Reforma Contributiva. Nos parece que el interés de Puerto Rico por un sistema contributivo justo debe comenzar con la recaudación de las contribuciones. Los esfuerzos hechos recientemente para un más estricto cumplimiento de las leyes contributivas son encomiables y deben continuar.

El extenso, moderno, y creciente sistema de seguridad social de Puerto Rico también se instrumenta por medio del presupuesto. Puerto Rico ha adoptado un amplio sistema de ahorro para pensiones de retiro: el sistema del Seguro Social del Continente, suplementado por los planes de pensión de varias agencias gubernamentales puertorriqueñas. El ahorro de los empleados públicos contra sus propios fondos de pensión se obstruye, en lo que se refiere a recursos que se pueden invertir, en la medida en que el gobierno no mantenga su aportación patronal al día. Esto no sólo puede conducir al desastre fiscal y financiero, sino que también significa que el desahorro público cancela el intento de un pequeño ahorro privado en Puerto Rico.

Muchos de los programas federales de beneficencia se diseñaron para una pequeña proporción de la población norteamericana, pero — debido a la pobreza puertorriqueña (de acuerdo con las normas de Estados Unidos) — dichos programas cubren mucha, y a veces la mayor parte, de la población puertorriqueña. Los problemas que suscitan algunos de estos programas — a veces destruyen la dignidad y el respeto propio de los recipientes, tergiversan los incentivos e invaden la privacidad — son más serios para la gente pobre que para la gente rica. De modo que son problemas más serios para Puerto Rico que para la mayor parte de las regiones de Estados Unidos.

El programa de sellos de alimentos no tiene las peculiaridades objetables de algunos programas de beneficencia. Debe dársele crédito por haber mitigado las dificultades hu-

manas producidas por reveses económicos recientes en Puerto Rico. Ya se ha convertido, durante su primer año en la Isla, en una fuente principal de ingresos para más de dos terceras partes de las familias. Pero el gobierno puertorriqueño podría considerar que dicho programa no debe aplicarse permanentemente a la Isla con los mismos criterios de elegibilidad y niveles de beneficio que se aplican en el Continente. Puede que los efectos sobre incentivos de trabajo y jornales sean diferentes. Algunos de los fondos del programa de sellos de alimentos podrían beneficiar más a la Isla al mismo costo para el gobierno federal, si se canalizaran hacia proyectos de empleo e inversión.

Mientras el nivel de pobreza en Puerto Rico sea más alto que el de Estados Unidos, la Isla tendrá objetivos y necesidades diferentes. Es posible que así sea a la larga. Simpatizamos con los esfuerzos encaminados a ganar mayor control sobre los dineros federales que se desembolsan en la Isla. Los estimulamos. Dicho control no es, simplemente, un asunto político, sino que puede producir beneficios económicos significativos.

**B. La inversión privada.** Sólo con la formación y crecimiento de empresas bajo la propiedad, operación y control de los puertorriqueños puede reducirse la dependencia económica del sector privado. Por medio de Fomento, el gobierno no ha permitido que se descuiden las firmas puertorriqueñas; pero se necesita aún mucho más estímulo. Los subsidios no son suficientes.

El ahorro público mayor que hemos solicitado, no implica necesariamente mayor inversión pública, dólar por dólar. Es posible encauzar el ahorro público hacia los empresarios privados.

Se necesita una supervisión estricta, continua y flexible. Opinamos que la mejor posibilidad sería la expansión y la revisión del papel que desempeña el Banco Gubernamental de Fomento. Como mencionamos en la Sección VIII, el Banco Gubernamental de Fomento será eficiente como banco de desarrollo cuando las fuentes de sus fondos sean seguras y el gobierno formule políticas prestatarias definidas. El problema del financiamiento junto con el problema aún mayor de las finanzas en el sector público de que forma parte, puede resolverse cuando se genere internamente un **superávit** que se pueda invertir.

**C. La inversión pública.** En años recientes, una proporción creciente de la inversión puertorriqueña total ha correspondido al sector público. Esta tendencia no proviene de una decisión deliberada, sino de un esfuerzo para compensar la disminución que se percibe en la cantidad y calidad de la inversión privada. Es a los puertorriqueños, y no a comités de afuera, a quienes corresponde juzgar la distribución de recursos entre el uso público y el privado y la selección entre la empresa pública y la privada, para llevar a cabo las diversas actividades económicas. Nosotros nos interesamos sólo en algunas cuestiones financieras, subsidiarias, pero, importantes.

La primera cuestión se refiere a la ganancia y la productividad; se ha examinado en las Secciones III y V. Aquí basta con resumirla. El continuo crecimiento en Puerto Rico requiere ahorro interno e inversión productiva. Si la economía ha de orientarse más hacia lo gubernamental, debe exigirse más ahorro y más inversión productiva por parte de las empresas públicas. Los **déficits** debidos a razones de redistribución de ingresos debieran especificarse claramente y asignarse por anticipado en el presupuesto del Estado Libre Asociado. Una vez se determinen estos subsidios, todas las empresas deben controlar sus costos y fijar sus precios para conseguir **superávits** en sus cuentas corrientes y generar por sí mismas algunos de los recursos para inversión. Y las decisiones sobre inversiones deben hacerse a base de la productividad y el beneficio esperado; no a base de criterios poco científicos de necesidad o de disponibilidad de fondos, para tomar prestado.

El segundo asunto se relaciona con la deuda para financiar la adquisición gubernamental de empresas como la del Teléfono y las Navieras. Si los inversionistas de bonos consideraran que la transferencia de activos del sector privado al público provee al

Estado Libre Asociado de un ingreso adicional para cumplir sus compromisos adicionales, la capacidad para mercadeear otros bonos no se perjudicaría. Sin embargo, ambos análisis estadísticos hechos por nuestros consultores expertos relacionados con el mercado de bonos exento, más la información directa de personas relacionadas con el mercado, nos indican que los inversionistas no distinguen entre las diversas emisiones de bonos puertorriqueños. Quizás, esto sea absurdo; después de todo, el mercado de bonos no penaliza a ningún estado de la Unión por emisiones de deudas hechas por empresas privadas de servicio público ubicadas en el estado. Sin embargo, es posible que el mercado sea escéptico, y con razón, respecto de que las empresas bajo propiedad pública sean eficientes productoras de ingreso. De cualquier modo, tenemos que respetar el hecho de que, dada la reacción de los mercados de bonos, estas transferencias de activos se hacen a expensas de la creación de activos. El beneficio social de una adquisición depende de las perspectivas de que los beneficios sociales se incrementarán y/o de que, a la larga, los costos sociales se reducirán, mediante la operación pública y no de la privada. El **aumento** del beneficio social que se deriva de la transferencia de activos debe exceder el **nivel** de beneficio social que se podría derivar de otros usos alternativos del dinero público. La experiencia y el tiempo dirán si las adquisiciones recientes llenan esta condición.

**D. La exención contributiva y los subsidios a empresas continentales.** No cabe duda de que las exenciones contributivas y otros subsidios — pago de alquiler de planta, electricidad, entrenamiento de trabajadores — son responsables de gran parte del crecimiento industrial y económico pasado. Pero el indiscriminado uso de subsidios no beneficia a Puerto Rico. Los subsidios utilizan los recursos del país; los costos deben justificarse a base de los beneficios que se espera derivar de tal acción. Consideramos necesario que, fuera de la exención básica contributiva tradicional, los subsidios a las subsidiarias estadounidenses otorguen de una manera selectiva, basada en un análisis de cada caso para determinar los beneficios **directos** y los costos para Puerto Rico. Aún más, estos subsidios, y la posibilidad de la renovación de la exención contributiva cuando haya expirado su período inicial, deberían reestructurarse para estimular industrias de mano de obra intensiva, por medio del uso de técnicas de producción de mano de obra intensiva e industrias que devuelven sus ganancias mediante la inversión física en Puerto Rico, como se sugiere detalladamente en la Sección 11.

**E. La investigación económica.** Durante los pasados veinticinco años, se han realizado diversos estudios sobre la economía puertorriqueña, pero la mayor parte han sido superficiales y repetitivos. Creemos que Puerto Rico ha dependido demasiado de consultores extranjeros para sus investigaciones económicas. A estos se les contrata por períodos cortos, de suerte que no adquieren conocimiento acumulativo sobre Puerto Rico.

Obviamente, sería preferible que los economistas puertorriqueños hicieran investigaciones sistemáticas y acumulativas. Pero a las universidades de Puerto Rico les falta la dedicación y la capacidad adecuada para hacer investigaciones económicas. Quizás, inevitablemente, los economistas del gobierno se ocupan de los problemas que surgen de día en día. Debiera organizarse un instituto de investigaciones, que podría patrocinar el gobierno, para aprovechar la capacidad de investigación de las agencias y las universidades, lo que sentaría las bases de las investigaciones necesarias para la formulación de la política económica.

Modestamente, proponemos una agenda para este instituto, cuyo propósito principal debe ser recopilar información y emprender el análisis serio de los temas. El conocimiento actualmente disponible resulta inadecuado, pero se puede superar.

1. Cotejo y mejoramiento de las cuentas macroeconómicas, especialmente mediante el fortalecimiento de las bases microeconómicas.

2. Formulación de un modelo macroeconómico, vinculado a las variables del Continente, para mejorar los pronósticos de la economía puertorriqueña y la cuantificación de las medidas de la política económica local.

3. Análisis de la política de exención contributiva y la ventaja competitiva de Puerto Rico, para conocer mejor qué tipo de industrias **atrae y debería atraer** Puerto Rico.

4. Estudio del impacto que ejercen sobre el desempleo los salarios mínimos, los beneficios marginales legislados y los convenios laborables negociados por el sector público.

5. Análisis económico de la fijación de precios y de las políticas de inversión de las empresas públicas.

## APENDICE

Informe Rendido al Honorable Gobernador de Puerto Rico  
Lcdo. Rafael Hernández Colón

por el

Consejo Financiero sobre las Ponencias celebradas los días 7 y 8 de enero de 1976 con referencia al Estudio de las Finanzas de Puerto Rico

27 de enero de 1976

## MEMORANDO

A : Honorable Rafael Hernández Colón  
Gobernador de Puerto Rico

DE : Juan A. Albors

ASUNTO : Informe de las Vistas Públicas celebradas por el Consejo Financiero del Gobernador sobre el Informe del Comité Tobin.

El Consejo Financiero celebró vistas públicas sobre el Informe Tobin los días 7 y 8 de enero de 1976. El 7 de enero las vistas fueron celebradas en su totalidad en San Juan y el 8 de enero se celebraron vistas también en Mayagüez y Ponce.

En total asistieron 27 personas a hacer presentaciones orales en las Vistas Públicas; 20 de ellas en San Juan, cinco en Mayagüez y dos en Ponce. En adición, se recibieron ponencias o comentarios escritos de 5 personas (adjunto lista de personas que participaron).

### RESUMEN DE ENFOQUES Y RECOMENDACIONES PRESENTADAS EN LAS VISTAS

- I. **Aspectos sobre el Informe en sí**
- La mayoría de los ponentes estuvo de acuerdo en señalar que el Informe Tobin representa un diagnóstico serio y responsable sobre nuestra economía. No obstante, se presentaron puntos disidentes en cuanto a los siguientes aspectos:
1. Índice de productividad.
    - a) Se señala que el índice no es adecuado para medir la productividad de la mano de obra, ya que el mismo incluye sectores esencialmente no productivos como lo es el sector gubernamental.
    - b) Se señala que el Informe no está fundamentado en un estudio de productividad y no considera la productividad gerencial, productividad empresarial y otros aspectos esenciales a la productividad de la mano de obra.
  2. Análisis metodológico por el lado de la oferta vs: recomendaciones basadas en conceptos metodológicos basados en modelo de limitación por el lado de la demanda. Señala el Prof. José A. Herrero que el problema de Puerto Rico es por el lado de una insuficiencia de oferta (producción), no para deprimir la demanda. Las medidas

del Informe Tobin, señala el Profesor Herrero, deprimirán la demanda con el peligro de que se logre un punto de equilibrio en el estancamiento.

3. El informe ha caído en un **non sequitur** lógico al presumir que las limitaciones en crecimiento salariales, al incrementar las ganancias de las empresas y sus fondos líquidos, producirán reinversiones de los mismos en la economía. Se señala, tanto por el Profesor Herrero como por el deponente del Partido Socialista Puertorriqueño, que existe un brinco lógico al asumir lo anterior, ya que el aumento en las ganancias de las empresas no necesariamente habrá de producir nuevas inversiones productivas. Las inversiones dependen de otros factores tales como demanda por los productos de las firmas u oportunidades de inversiones financieras.
4. Probabilidad de que Puerto Rico pueda hacer política monetaria. Señalaron algunos deponentes que, mediante medidas que tiendan a afectar los flujos de fondos en una u otra dirección, se logra una política monetaria. Es por lo tanto factible hacer política monetaria mediante medidas tales como imposiciones de reservas cualitativas. etc.
5. Control de Precios. Aunque el informe Tobin no entra en este aspecto, la gran mayoría de los deponentes mostraron preocupación en este respecto. El sector laboral, el P.S.P. y algunos profesores y deponentes individuales, indicaron la necesidad de que haya un programa de control de precios, como un mecanismo de equidad máxima, si se recomienda restricciones salariales. Otros sectores tales como la Cámara de Comercio y la Asociación Pro - Defensa de la Libre Empresa, se oponen al control de precios en términos de que afecta el clima industrial, y el programa no es lo suficientemente eficiente para ajustarse rápidamente a los cambios del mercado.
6. Irreversibilidad del proceso económico. Señala el Sr. José A. Herrero que la congelación de salarios no garantiza una vuelta al pasado donde la industria en el uso de mano de obra era la norma. Esta irreversibilidad se pierde de vista en el Informe Tobin, de acuerdo al profesor Herrero.
7. El proceso de irreversibilidad es también igual en el patrón de inversiones. La forma de operar del mecanismo de inversión física, inversión financiera y el mercado monetario de Puerto Rico, impide suponer que un aumento en la tasa de ganancias privadas se va a convertir en aumento en la capacidad física de producción como en el pasado. Aumentar los incentivos industriales, por vía de aumentos en los diferenciales de salarios reales entre Estados Unidos y Puerto Rico, no necesariamente habrá de facilitar la formación de capital en la isla por varias razones:
  - a) El excedente de capital en los Estados Unidos, al presente, está siendo canalizado hacia dos puntos:
    - 1- Reducción de la deuda emitida por los factores de producción en la década del 1960-70.
    - 2- Expansión de la capacidad de industrias básicas de la economía norteamericana.
  - b) acumulación de fondos líquidos por las compañías para financiar las expansiones futuras en los dos puntos mencionados en el inciso anterior.
  - c) Dada la dinámica de las empresas transnacionales, Puerto Rico resulta ser importante sólo para el movimiento de capital financiero, pero no real.

## II. Posición de Los Deponentes Sobre Las Principales Recomendaciones del Informe Tobin

### RECOMENDACIONES DEL COMITÉ TOBIN:

**Primera Recomendación:** Limitación de los gastos corrientes del gobierno a un crecimiento anual del 3 por ciento.

La mayoría de los deponentes concordaron en que existe una necesidad de limitación de gastos en el sector público; no obstante fueron parcos y cautelosos en cuanto la limitación de esos gastos conllevara despido de empleados. La posición de los principales deponentes en este sentido fue la siguiente:

- a) Asociación de Industriales: No opina.
- b) Cámara de Comercio:
  - 1) El gobierno debe depender más de reducción en sus gastos que en aumentos contributivos.
  - 2) Eliminar empresas públicas que compitan con empresas privadas. El Almacén, Corp. de Importación y Exportación.
  - 3) Trasladar recursos humanos al Departamento de Hacienda para acentuar la recolección de fondos que deben ponerse al servicio de otras agencias más productivas.
  - 4) Consolidación de agencias para el logro de ahorros operacionales, sin contar empleo.
- c) Sr. Luis Nazario:
  - 1) La definición en cuanto a gasto corriente e inversión pública debe revisarse para incluir como inversión pública los siguientes gastos:
    - gastos a incurrirse en los estudios, evaluaciones e implementación de una reorganización total de la rama ejecutiva del ELA.
    - gastos a incurrirse en el estudio, análisis, diseño e implementación de nuevos sistemas y procedimientos manuales y mecanizados para los departamentos, agencias e instrumentalidad del ELA.
    - gastos a incurrirse en el estudio, análisis, diseño, e implementación de un moderno sistema de estadísticas e información gerencial para el gobierno y la economía de Puerto Rico.
    - gastos a incurrirse en la tasación y/o retasación de la propiedad inmueble.
  - 2) Establecer un sistema presupuestario diferente en base a las siguientes prioridades:
    - Prioridad Número 1.** Agencias encargadas de la obtención de los recursos que el gobierno necesita.
    - Prioridad Número 2.** Agencias a cargo de promoción del desarrollo.
    - Prioridad Número 3.** Gastos de educación y adiestramiento de los recursos humanos.
    - Prioridad Número 4.** Gastos en el área de servicio médico-hospitalarios.
    - Prioridad Número 5.** Gastos de otras agencias e instrumentalidades.
- d) Sr. Dionisio Trigo — Asoc. Pro Defensa Libre Empresa:
  - 1- Que se reduzcan substancialmente, consolidando y/o eliminando los presupuestos de las siguientes entidades gubernamentales: Acción Juvenil, Administración de Derecho al Trabajo, DACO, Corporación de Importación y Distribución, El Almacén, PRIDCO, Administración de Terrenos, Administración de Edificios Públicos, Autoridad de Tierras, entre otras, según un estudio de prioridades y objetivos que debe realizar inmediatamente el gobierno.

- e) Sr. Rafael Picó:
- 1- Debe establecerse una comisión al estilo de las comisiones Little Hoover, para para recomendar planes de reorganización con la aprobación del gobernador. La legislatura podrá aprobar o rechazar, pero no enmendar las recomendaciones de la comisión.
- f) Lic. Francisco Aponte Pérez — Asoc. de Profesionales:
- 1- Endosa la recomendación, y señala:
    - a) Que el criterio para limitar los gastos gubernamentales se debe aplicar tanto al crecimiento económico como al aumento anual inflacionario.
    - b) se debe reducir el personal no esencial, pero los empleados que queden despedidos deberán un mínimo de un año de paga por cesantía más otro adicional de seguro por desempleo.
- g) Primitivo Pagán — Concilio de Acción Sindical:
- 1) Reconoce que es indispensable en cuanto a la limitación de gastos por parte del gobierno, como medida de emergencia. Pero debe aplicarse a base de hacer más con menos. No debe recortarse en el presupuesto dirigido a velar por la salud y el bienestar del pueblo. Tampoco en las áreas que puedan limitar el crecimiento, especialmente la educación de la juventud.
- h) Ing. José Francisco Quiñones — Colegio Ingenieros:
- 1) Reconoce la necesidad de limitar los gastos, pero estima como incómodo la eliminación de personal. De implantarse, señala el Sr. Quiñones, debe ir acompañada de medidas para atenuar el efecto sobre los empleados afectados, mediante la congelación de precios.
  - 2) Readiestrar el personal que no se utilice óptimamente a tono con las perspectivas de desarrollo por ejemplo: plantas satélites.
- i) Sr. Concepción Pérez Pérez — Centro Médico:
- 1) La medida tiene implicaciones sumamente difíciles de implementar.
  - 2- Hay que analizar los compromisos que el gobierno ha hecho, sobre todo en el campo de la salud, de manera que éstos no se reduzcan, ya que la demanda por estos servicios ha aumentado por las familias desprovistas de empleo.
- j) Profesor José A. Herrero:
- 1) Indudablemente el presupuesto debe consolidarse para todo el gobierno.
  - 2) Lo que debe buscarse es mantenerse el nivel de la demanda agregada real.
  - 3) Se debe conciliar la composición entre consumo e inversión pública.
- k) Sr. César Montilla — Securities Corp.:
- 1) Que el gobierno haga un inventario de sus agencias, corporaciones públicas y demás dependencias y haga un análisis serio de los costos y beneficios de ellas. Algunas podrán ser eliminadas totalmente o vendidas a la empresa privada.
  - 2) Esto tendría el efecto de incrementar el erario público, eliminar necesidades de financiamiento y hacer más eficiente el gobierno.
- l) Oscar Rodríguez García — Liga de Cooperativas:
- 1) Llama la atención el grado en que el gobierno ha hecho suya la responsabilidad de resolver los problemas básicos del pueblo.
  - 2) Es llamativo el grado en que los ciudadanos y los grupos esperan que sea el gobierno el que resuelva los problemas.
  - 3) Es lógico esperar que, mientras exista una situación donde el gobierno tome y resuelva los problemas del país, los recursos privados no se movilizarán en grado significativo, existiría un notable desperdicio de los mismos.

- 4) Cada ciudadano tiene que revisar su propia posición y contribución al esfuerzo colectivo.
  - 5) La posibilidad de que sea el ciudadano privado quien atienda algunos servicios que hoy ofrecen empresas gubernamentales mediante la creación de empresas cooperativas debe considerarse ampliamente. Este es un mecanismo que puede ser de ayuda para eliminar el actual **déficit** gubernamental sin tener que suspender servicios o hacer aumentos en los impuestos. Sería un mecanismo de hacer más eficiente el gobierno.
- m) Angel Rosas — Presidente Banco de la Vivienda:
- 1- Que se realice un estudio en cada agencia e instrumentalidad pública con miras a determinar el exceso de personal que tengan las mismas.
  - 2) Utilizar el personal excedente en las distintas agencias para llenar vacantes o plazas de nueva creación en otras agencias.
  - 3) Prohibir la renovación de contrato a toda persona que haya llegado a edad de retiro forzoso de 65 años estipulado por la ley.
  - 4) Eliminar o limitar la contratación en el sector público de personas retiradas.
  - 5) Exigir que todos los empleados públicos tomen sus vacaciones anualmente y limitar el número de días-máximo de vacaciones y/o por enfermedad que por ley se pueda cobrar al momento de retiro o jubilación.
- n) Sr. José Caraballo — Sindicato de Obreros Unidos del Sur:
- 1) Rechaza todas recomendaciones del Informe Tobin.
- o) José A. Meléndez — Caribe Lumber & Trading Corp. :
- 1) Concuera con la recomendación y señala las siguientes medidas:
    - a) Dejar en uso únicamente los automóviles, camiones, etc., estrictamente necesarios para las agencias del gobierno.
    - b) que la A.M.A. pase a mano de los choferes y mecánicos en forma de cooperativa.
- p) Luis Magín Nieves — Asoc. de Especialistas en Contribución sobre Ingresos:
- 1) El informe no señala los gastos operacionales que deben limitarse.
  - 2) Recomienda que no se cubran las vacantes que surjan.
  - 3) Se opone al despido de empleados. Los empleados deben ser reubicados por traslado a programas o agencias que puedan pagar su nómina. Los empleados están mal ubicados y mal orientados.
  - 4) Se recomienda estudiar la reducción de sueldo.
  - 5) Debe reconsiderarse la partida de gasto por concepto de renta de facilidades físicas y de equipo. La reubicación de oficinas en nuevos y mejores facilidades debe posponerse.
  - 6) Las partidas de promoción y relaciones públicas deben ser reducidas.
  - 7) Diálogo franco con los empleados para asuntos de ahorro y economía en gastos de materiales y equipo de conservación de la propiedad.

**Segunda Recomendación:** Congelación de las escalas salariales en el gobierno central por un período de tres años y limitación de aumentos salariales en el sector privado.

Los criterios en cuanto a esta recomendación estuvieron divididos, pero la mayoría está en contra de la medida. Las opiniones fueron las siguientes:

- a) Ramón Rodríguez — Asoc. de Industriales:
- 1) Le parece que una congelación absoluta de salario es irreal.
  - 2) Recomienda que se continúe el sistema de revisiones de salarios mínimos a nivel local en base a la capacidad competitiva de las firmas y productividad del trabajador.

- 3) La restricción indiscriminada de salarios crearía éxodo de personal técnico fuera de Puerto Rico.
- 4) Revisión del concepto de desempleo para incluir verdaderamente personas que quieran trabajar y no tengan trabajo.
- 5) Puerto Rico debe tener control sobre salarios mínimos.
- b) Sr. Manolín Fernández — Cámara de Comercio:
- 1) Está de acuerdo con el diagnóstico del Informe Tobin y la recomendación de que se detengan o reduzcan los costos, especialmente los salariales, mientras se trata de aumentar los ingresos, a los fines de crear sobrantes en el gobierno y ganancias en las agencias privadas.
  - 2) Es necesario una menor participación gubernamental en la aprobación de una legislación tendiente a afectar artificialmente los costos laborales, permitiéndola en las negociaciones colectivas.
  - 3) El gobierno deberá dirigir sus esfuerzos hacia el logro de la negociación privada de salarios y beneficios marginales.
  - 4) Para efectos de legislación federal y local sobre salarios mínimos deben considerarse los beneficios marginales, junto a los jornales y salarios al compararse con costos similares en E.U., en vista de que éstos son más altos en P. R. (30%) allá (10%).
- c) Sr. Luis Nazario:
- 1) No discute la congelación salarial, pero el tono de su ponencia parece favorable a la misma.
  - 2) Señala que debe redefinirse el término salario mínimo federal aplicable a Puerto Rico en los siguientes términos: El mínimo federal aplicable a Puerto Rico será igual al salario mínimo federal por hora regular, más pagos suplementarios por hora regular aplicables en la mayoría de los Estados de la Unión (principalmente seguro social federal, seguro por desempleo estatal y federal, el equivalente del Fondo del Seguro del Estado y días feriados), menos pagos suplementarios por hora regular establecidos por las leyes del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y del gobierno federal.
- d) Rafael Picó:
- 1) La restricción en los aumentos salariales y los beneficios marginales, tanto en el sector público como privado por 3 a 5 años parece inevitable.
  - 2) El Gobernador debe señalarlo, así a la Junta de Salarios Mínimos del ELA, que es la responsable por una gran parte de los beneficios marginales.
- e) Dionisio Trigo — Asociación Pro Defensa Libre Empresa:
- 1) Respalda la posición de Tobin al recomendar, como la clave o piedra angular de la recuperación económica de Puerto Rico, la congelación a la escala presente de los salarios públicos y beneficios marginales por los próximos tres años.
- f) Lic. Francisco Aponte Pérez — Asoc. de Profesionales:
- 1) La reducción en gastos gubernamentales hará necesario congelar las actuales escalas de salario de los empleados públicos.
- g) Primitivo Pagán — Concilio de Acción Laboral:
- 1) Condena todo intento de congelación de salarios, como un atropello contra el movimiento obrero y contra la mayoría de los obreros no organizados del país.
  - 2) Impugnan la teoría que sirve de base a esa conclusión.
  - 3) Suponer una congelación es atentar contra las bases mismas de la negociación colectiva y, por tanto, es inaceptable para el movimiento obrero.
  - 4) Lo es en adición, ya que el gobierno cuenta con muy pocos recursos para congelar los precios.

- 5) Los empleados públicos deben tener el derecho a organizarse sindicalmente.
- 6) La congelación de salarios es contraria a lo que se señala sobre la tasa de ganancias de los empresarios en Puerto Rico; es contradictorio con la cantidad anual de dinero que sale de nuestro país; es contradictorio con la descripción del ciclo de vida de las compañías típicas que vienen a Puerto Rico y, además, es contradictorio con la realidad de que un desarrollo económico saludable no debe descansar en el incentivo de salarios bajos.
- h) José Francisco Quiñones — Colegio de Ingenieros:
- 1) La medida parece sumamente difícil de implementar, aunque no imposible. Debe ir acompañada de medidas que atenúen los efectos sobre el empleado, tal como la congelación de precios, que ha resultado impráctica en Puerto Rico.
- i) Sr. Concepción Pérez Pérez — Centro Médico:
- 1) Señala como defecto principal de la recomendación que Tobin se limita a congelar las escalas de sueldo. Señala que para que esto sea aceptado públicamente debe tener un énfasis en el aumento de la productividad, especialmente en educación, salud, bienestar, adiestramiento y desarrollo de capacidad técnica y productiva del puertorriqueño.
- j) Prof. José A. Herrero:
- 1) Una congelación de los salarios monetarios produce una valoración mayor, por parte del trabajador, de los cupones de alimentos. Por esta razón, aunque la tasa de desempleo no aumente apreciablemente, la tasa de participación disminuirá.
  - 2) Se debe promover en Puerto Rico un movimiento obrero poderoso, ya que esto:
    - a) provoca necesariamente mayor disciplina empresarial.
    - b) facilita la negociación de conflictos.
    - c) brinda un elemento de protección adicional en la gran mayoría de la población.
    - d) provoca una preocupación fundamental en torno a los niveles de producción y productividad.
  - 3) Una reducción en los salarios reales de aproximadamente el 60% de la población de Puerto Rico provoca una baja en la demanda agregada y con ello una presión al estancamiento con capacidad ociosa. Esto precipitaría una crisis en el sector industrial de Puerto Rico.
- k) César Montilla — Securities Corp.:
- 1) Debe crearse una conciencia multipartidista y con representación de los sectores afectados para lograr lo siguiente:
    - a) Armonizar la necesidad de hacernos competitivos en jornales, sin afectar las necesidades monetarias del trabajador.
    - b) Esto puede lograrse eliminando del 20-30% del costo de un empleado en una empresa pública o privada (los beneficios marginales).
    - c) presentar la debida legislación, si sólo hiciera falta para corregir el problema.
- l) Oscar Rodríguez García — Liga de Cooperativas:
- 1) No entra en este aspecto.
- m) Angel Rosas:
- 1) Cree que mediante la recomendación es muy difícil de contrarrestarse la congelación de salarios y propone:
    - a) Que se estudie la deseabilidad de establecer un salario mínimo menor que

el mínimo federal para industrias nuevas o expansiones, y que la diferencia se elimine escalonadamente en tres años.

2) El plan podría eliminar el subsidio de salarios que recientemente se aprobara, teniendo la ventaja de que parte de la disminución del salario mínimo se haría comenzando con los cupones de alimentos y evitaría el uso de recursos gubernamentales.

n) José A. Meléndez — Caribe Lumber & Trading Corp.:

1) ¿Cómo se va a estimular el ahorro si se congelan los salarios? Está en contra de la congelación de salarios.

o) Guillermo Rodríguez Benítez BGF:

1) Establecer un programa de emergencia en el que: a) todas las firmas existentes sigan pagando los mismos jornales y beneficios marginales que ahora prevalecen, b) todas las nuevas inversiones quedarían exentas por diez años de cumplir con leyes y reglamentos que afecten el costo de mano de obra excepto un jornal mínimo realista.

p) Luis Magín Nieves — Asoc. de Especialistas en Contribución Sobre Ingresos:

1) Debe establecerse, si esa congelación sería extensiva a los aumentos ya negociados en las Corporaciones Públicas o si sólo sería aplicable a los empleados de la Administración Central. De ser a estos últimos, sería una injusticia y aumentaría las diferencias existentes entre éstos dos sectores de empleados públicos.

2) Recomienda que se implemente en todo el gobierno, sin excluir sector alguno.

**Tercera Recomendación:** Tasación de la propiedad inmueble y eliminación de los \$15,000 de exención sobre la propiedad utilizada para hogar propio.

La inmensa mayoría de los deponentes favorecieron la tasación de la propiedad, aunque rechazaron la eliminación de la exención de \$15,000. Los puntos de vista de los deponentes fueron los siguientes:

a) Ramón B. Rodríguez — Asoc. de Industriales:

1) Le parece más razonable la recomendación de la Comisión Sobre Reforma Contributiva que propuso una retasación científica con una reducción en los tipos, y la reducción gradual de la exención, según aumenta el valor de la propiedad sobre los \$15,000.

2) No le parece deseable la eliminación de la exención de los \$15,000 sobre el hogar propio, según la propuesta por Tobin, ya que en su concepto la eliminación de ésta puede tener los siguientes efectos:

- a) aumento en el costo de la vida
- b) demanda de sueldos más altos
- c) impacto negativo sobre la industria de la construcción

b) Manolín Fernández — Cámara de Comercio:

1) En vez de considerarse medidas que afectan la industria de la construcción, como lo es la eliminación de la exención de los \$15,000, deberían tomarse medidas para desarrollar al máximo dichas industrias.

c) Luis Nazario:

1) Proceder de inmediato con una retasación de toda la propiedad inmueble en Puerto Rico. Al entrar en vigor los nuevos valores, los tipos contributivos deberán ser reducidos y la baja en estas deberá depender de la política que se siga en cuanto a la actual exención de los \$15,000 sobre las residencias habitadas por sus dueños.

d) Rafael Picó:

1) No opina sobre dicho aspecto.

e) Dionisio Trigo — Asoc. Pro Defensa de la Libre Empresa:

1) La Asociación se opone a la eliminación de la exención de los \$15,000 en el pago de impuestos sobre la propiedad.

2) Se opone también a la retasación de la propiedad, en base a que la propiedad constituye el único ahorro de los pequeños propietarios de Puerto Rico.

f) Lic. Francisco Aponte Pérez — Asoc. de Profesionales:

1) Recomienda la retasación de la propiedad para que refleje los valores reales del mercado.

2) No favorece la eliminación de la exención de los primeros \$15,000 del valor de la propiedad del pago de contribución, por el impacto económico que tendrá sobre la clase media-baja.

3) Recomienda escalas impositivas ascendentes sobre la propiedad, sobre hogares cuyo valor exceda de \$15,000. Así se compensaría por la retención de la exención de los \$15,000.

g) Primitivo Pagán — Concilio de Acción Sindical:

No opina al respecto, pero señala que no está opuesto al aumento de contribuciones.

h) José Francisco Quiñones — Colegio Ingenieros:

1) Contrario al Informe Tobin, recomienda que se aumente la exención contributiva sobre la propiedad en edificios multipisos hasta \$25,000, de manera que se ayude a la industria de la construcción.

2) La medida se justifica en términos de las economías en uso de terrenos, costo de servicios públicos, y costo de infraestructura.

3) La eliminación de la exención de \$15,000 sobre residencias que existen actualmente podría tener un efecto agravante sobre la condición decadente de la industria de la construcción.

4) Una tasación real de la propiedad se justifica, y la misma debe comenzarse con los terrenos vacantes existentes de acuerdo a la zonificación que éstas tengan.

5) El proceso de tasación debe continuarse comenzándose con aquellas propiedades de mayor valor en el mercado, ya que esto contribuiría en cantidades mayores al erario.

i) Concepción Pérez Pérez — Centro Médico:

No opina sobre este aspecto.

j) Prof. José A. Herrero:

No opina sobre esta recomendación.

k) Sr. Oscar Rodríguez — Liga de Cooperativas:

No opina sobre este aspecto.

l) César Montilla — Securities Corp.:

No opina al respecto.

m) Angel L. Rosas:

1) Favorece la retasación de la propiedad, pero está en desacuerdo en que se elimine la exención contributiva sobre los primeros \$15,000 del valor de la propiedad residencial. La misma afectaría la industria de la construcción.

n) Luis Magín Nieves — Asoc. de Especialistas en Contribución Sobre Ingresos

1) Favorece la retasación de la propiedad. La retasación de la propiedad es impostergable e inaplazable, dice el Sr. Magín Nieves.

Debe radicarse un proyecto de retasación rápidamente.

2) No está de acuerdo con que se elimine la exención de \$15,000.

- 3) Que se mantenga la exención mínima de \$15,000, y que se estudie la posibilidad de establecer una exención escalonada sobre ese mínimo.
- o) Hubert C. Barton — P. R. Development Group:
- 1) Señala que siempre ha sido creyente de la retasación de la propiedad, en base a una mayor equidad y la necesidad de mayores recursos para el gobierno.
  - 2) Tiene dudas sobre la cancelación de la exención de \$15,000. El hogar propio es el vehículo principal del ahorro personal en Puerto Rico. Una baja abrupta en los valores de los hogares, que sería seguramente un efecto de la eliminación de la exención de los \$15,000, paralizará las nuevas construcciones y causaría problema especialmente a personas jóvenes con altos balances en sus deudas hipotecarias y con altos pagos mensuales.
- p) Sr. Churchil G. Covy, Jr. — Mortgage Bankers Association:
- 1) Está en contra de la eliminación de los \$15,000 de exención sobre el hogar propio, ya que esto causaría de inmediato y por un tiempo indeterminable un cese o disminución sustancial en la compra de viviendas, y afectaría la situación económica de los dueños de hogares, obligándolos a caer en morosidad en sus pagos mensuales. A largo plazo, el aumento de la delincuencia afectaría el crédito de los puertorriqueños en el mercado de los Estados Unidos, disminuyendo el flujo de fondos hacia Puerto Rico para la actividad de la construcción.
  - 2) Cree que la mejor alternativa sería la retasación general de la propiedad inmueble, ya que en esta forma se conseguiría una distribución más equitativa de la carga contributiva, manteniendo el estímulo de la industria de la construcción.
- q) Adolfo Valdés, Jr.:
- 1) La retasación es inminente, hace falta y es necesario que se haga, pero la misma tiene que venir acompañada de una reducción en las tasas contributivas igual al aumento del año pasado.
  - 2) La eliminación de la exención de los \$15,000 es o sería una medida sumamente inflacionaria, y en contra del principio promulgado por el gobierno de un hogar propio para cada familia.

**Cuarta Recomendación:** Aumento en el rendimiento de los impuestos sobre ingresos, mediante fortalecimiento del proceso de fiscalización y recaudación de impuestos, y consideración de impuestos adicionales sobre bienes duraderos de consumo especialmente de lujo.

Todos los deponentes que hablaron sobre el tema favorecieron el que se tomen medidas de inmediato, para disminuir al mínimo la evasión contributiva y aumentar rápidamente el rendimiento de los impuestos. Muchos difirieron de que se considere la imposición de impuestos adicionales. Los puntos de vista de los deponentes fueron los siguientes:

- a) Ramón B. Rodríguez — Asoc. de Industriales:
- 1) No le parece razonable ni deseable la introducción de arbitrios adicionales por el impacto inflacionario de éstos.
  - 2) Los arbitrios conflagrarían con el intento de estimular el ahorro personal, dado los patrones existentes de consumo.
- b) Manolín Fernández — Cámara de Comercio:
- 1) Se opone a la imposición de un arbitrio adicional sobre artículos de lujo, ya que afectaría en gran medida la industria de la joyería en el viejo San Juan, y pasaría igual que con el impuesto sobre los yates, que se fueron de Puerto Rico.
  - 2) La industria de la joyería atrae visitantes y compradores de fuera de Puerto Rico y genera grandes ingresos al erario.
- c) Luis Nazario:

- 1) Hay tres áreas donde puede hacerse un esfuerzo inmediato para aumentar rápidamente los ingresos del gobierno:
    - a) cobro de contribuciones atrasadas
    - b) evasión contributiva
    - c) tasación de nuevas propiedades sin tasar.
  - 2) Desde el punto de vista de la justicia contributiva, el ELA debe tomar las medidas que sean necesarias para generar el mayor volumen posible de recursos existentes de fondos, antes de recurrir a nuevos impuestos.
  - 3) Recomienda una evaluación del inventario de terrenos y estructuras que en la actualidad posee el gobierno, con miras a determinar cuáles de esas propiedades pueden venderse o permutarse, para que se proceda de inmediato a venderlas o permutarlas.
  - 4) Igual procedimiento al anterior se sugiere para los préstamos, de manera de generar nuevos recursos.
- d) Dr. Rafael Picó:  
No discute este aspecto.
- e) Dionisio Trigo — Asociación Pro Defensa de la Libre Empresa:
- 1) La Libre Empresa considera que el Informe Tobin es inconsistente al recomendar la creación de nuevos impuestos, conjuntamente con la congelación de salarios y beneficios marginales a la fuerza trabajadora y austeridad administrativa en el gobierno, ya que la creación de nuevos impuestos penalizaría al trabajador y al consumidor, quien es el que paga finalmente, aunque sea en forma indirecta.
  - 2) La Libre Empresa recomienda la congelación de los impuestos, al igual que recomienda la congelación de los salarios y beneficios marginales, así como de las plazas vacantes en el gobierno.
  - 3) El gobierno logrará aumentar sus recaudaciones al volver el resurgimiento económico de Puerto Rico, y no aumentando arbitrariamente la carga del contribuyente puertorriqueño, la cual ya resulta sumamente pesada.
  - 4) El gobierno debe intensificar sus esfuerzos para reducir al mínimo posible la evasión contributiva, pero no aumentarle los impuestos a los contribuyentes.
  - 5) Se oponen a la imposición de contribuciones directas sobre artículos de lujo. El consumidor de recursos limitados sería el que se perjudicaría; el de recursos más amplios no se privaría de nada; además, desalentaría las inversiones de empresarios puertorriqueños.
- f) Lic. Francisco Aponte Pérez — Asoc. de Profesionales:
- 1) No recomienda aumentos adicionales en los artículos de consumo, aunque se favorecen para artículos de consumo innecesarios.
  - 2) Se recomienda mayor efectividad en el cobro de contribuciones, para evitar la evasión contributiva, especialmente entre las nuevas clases técnicas, profesionales y de oficios en el ejercicio privado de las mismas.
- g) Primitivo Pagán — Concilio de Acción Sindical:
- 1) No rechaza el propuesto aumento de contribuciones, pero considera que la medida exige una aplicación discriminada. Desgraciadamente, el Informe Tobin tiende a echar sobre los hombros del pueblo el peso mayor de la crisis. El gobierno debe aplicar una política fiscal a tono con las grandes desigualdades sociales.
- h) José Francisco Quiñones — Colegio de Ingenieros:
- 1) La gestión que más urgencia tiene es establecer mayores controles para evitar la evasión contributiva. Cualquier esfuerzo encaminado a lograr una contribución más equitativa por parte de todos está justificado.

- 2) Con referencia a las demás medidas contributivas, deben analizarse cuidadosamente de manera que no vayan a resultar negativas.
- i) Concepción Pérez Pérez — Centro Médico:
- 1) Es necesario recordar que el gobierno del ELA en los últimos años ha aumentado la contribución sobre la propiedad y ha aumentado los arbitrios sobre los artículos de consumo. Cualquier aumento en las contribuciones no tendría la aceptación política deseable, sobre todo en un año de elecciones.
  - 2) Lo que hace falta para aumentar los ingresos gubernamentales es administrar más adecuadamente el cobro de las contribuciones atrasadas y eliminar la evasión contributiva. Eso nada más sería suficiente para aumentar los gastos gubernamentales en unas cantidades sumamente adecuadas.
- j) Prof. José A. Herrero:  
No entra en este aspecto.
- k) Sr. Oscar Rodríguez — Liga de Cooperativas:  
No entra en este aspecto.
- l) César Montilla — Securities Corp.
- 1) En nuestro criterio, el mayor problema en esta área es la evasión contributiva.
  - 2) El gobierno deberá atacar ese problema enérgicamente con un programa para simplificar el sistema de tal forma que aún el ciudadano menos sofisticado lo entienda y que al mismo tiempo facilite la labor de fiscalizar el pago de los contribuyentes más altos.
  - 3) Recomienda un pago de 10% fijo sin deducciones a aquellas personas con ingresos brutos de \$10,000 anuales o menos, y que a todo el que pase de esa cantidad se le imponga un pago de franquicia a ser deducible de sus ingresos totales.
- m) Angel L. Rosas:
- 1) Favorece las medidas tendientes a reducir la evasión contributiva sobre ingresos al mínimo, y la imposición de mayores contribuciones sobre artículos de lujo.
- n) Luis Magín Nieves — Asoc. de Especialistas en Contribución Sobre Ingresos:
- 1) Señala que el Departamento de Hacienda ha hecho una buena labor para combatir la evasión, pero todavía falta mucho. Recomienda:
    - a) Que se aumente dramática y sustancialmente el número de empleados en la fase investigativa en contribución sobre ingresos, tanto a nivel de campo como de oficina. Que dichos empleados provengan de otras agencias, no de la calle.
    - b) Aumento dramático y sustancial de máquinas electrónicas en el campo contributivo.
    - c) Coordinación para el suministro de información entre agencias del gobierno.
  - 2) Difiere en detalles, pero no en substancia, en cuanto a un aumento en contribuciones, a diferencia de un aumento de recaudo con los tipos actuales.
  - 3) Señala que pocos de los contribuyentes reciben cupones, por lo que difiere con Tobin en cuanto a que éstos representen un respiro que debe aprovecharse para aumentar la contribución. Usar ese argumento es glorificar y continuar la equivocada, injusta e inexplicable política de imponer la recarga contributiva a los que ya están recargados.
  - 4) Recomienda que si se decide aumentar las contribuciones se comience por:
    - a) fortalecer el sistema impositivo y de recaudaciones, en primer término.
    - b) Si dicho fortalecimiento no diera los resultados deseados, entonces se debería aumentar la base contributiva (esto es, aumentar el número de contribuyentes).

- c) Si aún fuere necesario, aumentar los tipos contributivos.
  - 5) El aumentar las contribuciones por un lado, en forma marcadamente discriminatoria contra un sector de la población, mientras se fomenta y se descansa en que otro sector de la población pueda vivir de los programas de asistencia pública, va a producir una generación de vagos y parásitos sociales en un país cuyo recurso principal es el recurso humano.
- o) Hubert C. Barton — P. R. Development Group:
- 1) Está de acuerdo, sin reservas, en que se implanten medidas para aumentar la recolección de contribución sobre ingresos.
  - 2) Con respecto a la imposición de arbitrios sobre artículos de lujo, recomienda que se estudie cuidadosamente la incidencia de los arbitrios.
  - 3) Un aumento en el arbitrio de la gasolina lo suficientemente alto para generar la misma cantidad de ingresos sería probablemente menos dañino al mercado de carros usados que las licencias sobre carros sugeridos por Tobin y más aceptables a los consumidores para reducir el consumo de gasolina.
- p) Adolfo Valdés:  
No discute este aspecto.

**Quinta Recomendación:** Eliminación en la planilla de contribución sobre ingresos, de la deducción permitida en base a los intereses pagados sobre préstamos personales de consumo y sobre préstamos hipotecarios.

Todos los deponentes que hablaron sobre este aspecto tuvieron serias reservas sobre estas medidas, oponiéndose definitivamente a la que eliminaría la deducción sobre intereses pagados por préstamos hipotecarios, pues afectaría la industria de la construcción.

**Sexta Recomendación:** Desarrollo de sobrantes operacionales en las Corporaciones Públicas, mediante reajustes tarifarios, congelación de salarios y control de costos y utilización de estos sobrantes en el financiamiento de la inversión de proyectos debidamente analizados en cuanto a costo-beneficio.

La posición de los deponentes a este respecto fue la siguiente:

- a) Ramón B. Rodríguez — Asociación de Industriales:  
No entra en este aspecto.
- b) Manolín Fernández — Cámara de Comercio:
- 1) Está de acuerdo en que la regla sea que toda empresa, aunque rinda un servicio indispensable a la comunidad, debe operar eficientemente y con ingresos que la hagan autosuficiente.
  - 2) Es importante, sin embargo, asegurarse de que no se aumenten los precios de servicios esenciales para el desarrollo económico con el propósito de crear sobrantes, a menos que éstos se usen para servicios aún más importantes y de una alta prioridad.
  - 3) Es importante, también, asegurarse de que los sobrantes se usarán para los propósitos de desarrollo económico que señala el Informe Tobin, y no para justificar o dar base a reclamos de aumentos salariales de los empleados de las corporaciones públicas.
- c) Luis A. Nazario:  
No discute este aspecto.
- d) Dr. Rafael Picó:
- 1) La política pública respecto a las Corporaciones Públicas debe ser drásticamente revisada. Las razones para la existencia de algunas de las Corporaciones Públicas existentes (al igual que departamentos y agencias gubernamenta-

- les) deben ser examinadas críticamente. Para una evaluación imparcial y una rápida acción al respecto, se debe crear una comisión al estilo de las comisiones "Little Hoover" del 1949, que reorganizaron la rama ejecutiva del Gobierno de Puerto Rico.
- 2) El sistema de precios de los servicios públicos que estén causando pérdidas (tienen que ser subsidiados), por razones sociales o políticas, deben ser reajustados realistamente, de acuerdo con los costos de las operaciones.
- e) Sr. Dionisio Trigo — Asoc. Pro Defensa de la Libre Empresa:
- 1) No entra en este aspecto.
- f) Lic. Francisco Aponte Pérez — Asoc. de Profesionales.
- 1) Se recomienda un estudio integral de más de 50 corporaciones e instrumentalidades públicas, para determinar si se justifica la existencia corporativa de muchas de ellas, o si sus funciones pueden ser consolidadas dentro de otros programas en las agencias existentes.
  - 2) No existe justificación racional o económica para mantener los presentes subsidios que prestan algunas corporaciones públicas.
  - 3) Recomienda que las corporaciones públicas sean administradas como empresas económicas, y no como agencias de bienestar público, o agencias de asistencia social o agencias de empleo. Deben generar sus propios recursos sin subvención gubernamental y mantener sobrantes de operaciones:
  - 4) Las corporaciones públicas con negociación colectiva deben observar la norma de congelación de salarios por un término inicial no menor de dos años, y permitir alguna descongelación al tercer año.
- g) Primitivo Pagán — Concilio de Acción Sindical:
- 1) Acepta que debe reevaluarse el funcionamiento de las corporaciones públicas. Señala que el Informe Tobin tiende a pasar por alto el propósito fundamental que les dio origen: su servicio social.
  - 2) Debe exigirse una mayor eficiencia administrativa y promover el aumento de la productividad del trabajo.
  - 3) Es a la gerencia de esas empresas públicas a las que hay que pedir cuentas.
  - 4) Se debe perseguir que tales empresas lleguen a ser financieramente autosuficientes.
  - 5) Son los bonistas los que directa o indirectamente dictan las tarifas. Debe imponerse una política tendiente a contrarrestar esa situación, sin olvidar el propósito social que dio origen a esas corporaciones públicas y que constituyen su razón de ser.
- h) Ing. José Fco. Quiñones — Colegio de Ingenieros:
- No entra en este aspecto.
- i) Concepción Pérez Pérez:
- 1) La recomendación es muy laudable; no obstante se encontrarán dificultades insalvables en algunas empresas como la Autoridad Metropolitana de Autobuses, donde los déficits de operación son muy difíciles de cubrir con los ingresos que se deriven de los pasajes y como sucede, posiblemente, en otras empresas gubernamentales como la Autoridad de Tierras.
  - 2) Está de acuerdo en que se haga todo esfuerzo para que las empresas gubernamentales revisen sus presupuestos de ingresos y gastos, y así operar con mayor austeridad.
  - 3) El Profesor Tobin no presenta otras alternativas que pueden ser viables para financiar las empresas gubernamentales, como es el método de arrendamiento (leasing), que en este tiempo moderno ha sido tan popular y que, por otro

- lado, no grava directamente el margen prestatario de las empresas ni del Estado Libre Asociado (por lo menos técnicamente).
- j) Prof. José A. Herrero:
- No entra en este aspecto.
- k) Sr. Oscar Rodríguez — Liga de Cooperativas:
- 1) Debe explorarse la posibilidad de que sea el ciudadano privado el que atienda algunos servicios que hoy ofrecen empresas gubernamentales, mediante la creación de empresas cooperativas.
  - 2) Este es un mecanismo que puede ser de ayuda para eliminar el actual déficit gubernamental, sin tener que suspender o reducir servicios o, por el contrario, tener que hacer aumentos sustanciales en los impuestos y tarifas por servicios.
- l) César Montilla — Securities Corp.:
- 1) Señala la necesidad de un análisis serio y profundo de los costos y beneficios de las corporaciones públicas, con miras a discontinuar algunos totalmente o vender otros a empresas privadas.
- m) Angel L. Rosas:
- No entra en este aspecto.
- n) Luis Magín Nieves — Asoc. de Especialistas en Contribución sobre Ingresos:
- No entra en este aspecto.
- o) Hubert C. Barton — Puerto Rico Development Group:
- No entra en este aspecto.
- p) Churchil G. Covy, Jr. — Mortgage Bankers Association:
- No entra en este aspecto.
- q) Adolfo Valdés, Jr.:
- No entra en este aspecto.

**Séptima Recomendación:** Búsqueda de medidas para el entrenamiento y empleo de jóvenes, entre ellas solicitar del Congreso de los Estados Unidos permiso para suspender o reducir los salarios mínimos a personas por debajo de los 20 años.

Todos los deponentes que enfocaron este aspecto estuvieron de acuerdo con esta recomendación. La ponencia más importante a este respecto fue la de la Cámara de Comercio.

- a) Cámara de Comercio. Recomienda
- 1) Una reorientación a todos los niveles sobre la importancia del trabajo manual **vis a vis** las disciplinas académicas.
  - 2) Un nuevo programa para empleo de jóvenes al estilo de **Job 70**.
  - 3) Que el gobierno subsidie en parte el empleo de jóvenes por la industria y el comercio, pagando parte del salario de los mismos.
- b) Francisco Aponte Pérez. Sugiere un nuevo enfoque educativo que ofrezca un oficio al estudiante, desee éste o no un título, de manera que los 15,000 jóvenes que entran al mercado anualmente tengan destrezas empleables.

**Octava Recomendación:** Adopción de un sistema de incentivos — en base a créditos contributivos — que estimule la capacidad creadora de empleos de las firmas manufactureras, y hacer un esfuerzo para que éstas reinviertan en nuevos proyectos industriales en Puerto Rico.

La posición de los principales deponentes sobre este asunto fue la siguiente:

- a) Ramón B. Rodríguez — Asoc. de Industriales:
- 1) El éxito y el crecimiento del sector manufacturero se ha debido mayormente al programa de incentivos fiscales.

- 2) El argumento de que, tal como está el sistema de incentivos favorece más a las industrias de uso de capital intensivo, podría ser válido visto en forma aislada (tal como lo expresa el Informe).
  - 3) Un sistema revisado de incentivos variados que sea conducente al crecimiento de todo tipo de industria sería el más adecuado. La sugerencia del Informe Tobin en este campo es sólo una de las alternativas.
  - 4) Se urge al gobierno que a la mayor brevedad posible examine todas las alternativas en esta área.
  - 5) La revisión de incentivos fiscales debe prestar atención especial a los problemas de industrias tradicionales, cuya susceptibilidad y vulnerabilidad a los aumentos de salarios son más pronunciados.
  - 6) Debe buscarse las maneras de evitar que las industrias actualmente exentas de contribuciones cesen sus operaciones al expirar el período de exención.
- b) Manolín Fernández — Cámara de Comercio:
- 1) Debe buscarse la forma de que se cumplan las proyecciones de empleo de las industrias con exención contributiva. Una manera sería agregar años de exención contributiva a esas firmas, según vayan progresando en alcanzar sus proyecciones de empleo.
  - 2) Debe considerarse también extender los incentivos contributivos a la construcción de vivienda privada y otras empresas comerciales y de servicios, que puedan demostrar su importancia económica en términos de generación de empleos e ingresos.
  - 3) Otorgación de incentivos contributivos a proyectos como el propuesto Centro Mercantil Internacional, y a compañías parecidas a las "Domestic International Sales Companies" (DISC).
- c) Dionisio Trigo — Asociación Pro Defensa de la Libre Empresa:
- 1) Recomienda eliminar por completo la contribución sobre herencia, para atraer capital a Puerto Rico y evitar el continuo éxodo de capital puertorriqueño del extranjero.
  - 2) Puerto Rico se convertiría en el centro financiero de las Américas, si elimina dicha contribución.
  - 3) Que se le de fuerza constitucional a la nueva política de exención contributiva sobre herencia.
- d) Lic. Francisco Aponte Pérez:  
Favorece la recomendación.
- e) Primitivo Pagán — Concilio Acción Sindical:  
No entra en el aspecto, pero su tono es negativo a la propuesta.
- f) Prof. José A. Herrero:
- 1) A Fomento Económico, como promotor de empleo hace varios años desde 1968, se le pasó su cuarto de hora. Todos los dólares gastados en Fomento podrían muy bien convertirse en ahorro público.
  - 2) Si no se le da un verdadero énfasis a la agricultura — mucho mayor del que se le ha dado — el problema del desempleo no tiene solución.
  - 3) El Gobierno de Puerto Rico debe establecer el intercambio de materias primas con otros países de América. Ej.: cobre - petróleo con Venezuela; níquel — petróleo con Brazil y Méjico. Esto será sólo viable para Puerto Rico, si el cobre se reinvierte en Puerto Rico, aunque éste quede transformado en petróleo, maquinaria, etc. El propósito sería, por ejemplo, integrar la industria petrolera de Venezuela a la industria petroquímica de Puerto Rico, y la elaboración de metales de Puerto Rico a la de Venezuela.

**Novena Recomendación:** Restricción en la emisión de deuda a \$300 millones anuales y métodos claros para el mercadeo de la misma.

Esta recomendación recibió muy poca atención en forma específica por los ponentes. Solamente dos ponentes se dedicaron a abordarla en detalle, el Sr. César Montilla y el Sr. Adolfo Valdés.

a) Sr. César Montilla:

- 1) En cuanto al mercadeo de nuestros bonos, creemos que Puerto Rico lo está haciendo tan bien como es posible en estos tiempos tan duros; lo importante es continuar la labor de hacer nuestro papel mejor conocido y dispersar el mismo entre más inversionistas, aunque sean más pequeños.

Estamos muy conscientes de las posibilidades de nuevos mercados, entre ellos el de Puerto Rico mismo, y a esos efectos estamos preparando varios esquemas para consideración posterior.

- 2) Nuestra principal recomendación concierne la creación de nuevos empleos por la industria privada, y sugiere que una forma de hacerlo es cambiando los enfoques de atracción de empresas, para especializarnos en atraer empresas más pequeñas, que tradicionalmente tienen dificultad en conseguir financiamiento.

El financiamiento se podrá proveer mediante una serie de fondos de capital, a riesgo que pueden ser levantados entre el público inversionista, si se les ofrece ciertas ventajas contributivas, ciertos elementos garantizadores y otras consideraciones.

Sobre este punto estamos en conversaciones con Fomento, y de gozar del estímulo gubernamental y privado, fácilmente podrán estar en operación dentro de seis meses.

b) Sr. Adolfo Valdés, Jr.:

- 1) Instituir distintos instrumentos a corto plazo y de menor costo al inversionista, con una tasa de interés fija y con vencimientos de 6 meses a 2 años. Dichos valores serían registrados a nombre del inversionista y no serán transferibles, pero sí podrán ser prendados y redimidos a través de bancos o casas de corretaje de valores. La tasa de interés de dichos valores será igual o similar a la que pagan los bancos en cuentas de ahorro o certificados de ahorro.

Instituir valores conocidos en los E.U. como Flower Bonds, los cuales pueden usarse como inversión al igual que son aceptables para liquidar deudas de contribución sobre herencia. Podría establecerse un bono parecido a las series de bonos E & G que emite el gobierno federal, los cuales no son transferibles durante los cinco (5) años de vida que tienen, pero son redimibles en cualquier momento, siendo entonces penalizado el inversionista en el medio del uno por ciento de los intereses acumulados, si éste decide redimir su valor antes de madurez.

- 2) Podría ser factible, aun cuando perjudicaría al fisco, que en emisiones de bonos a largo plazo, digamos 10 años o más, que el inversionista residente en P.R. reciba un crédito contributivo en el dinero invertido en dichos valores. Por ejemplo: Si una persona luego de llenar su planilla tiene que pagar contribución sobre ingresos a base de \$25,000.00, para fines del ejemplo, digamos que la tasa contributiva es del 10%, dicho ciudadano vendría obligado a pagar \$2,500.00 de contribución. Si de esos ingresos dicha persona invierte \$5,000.00 en bonos de Puerto Rico a largo plazo esos \$5,000.00 tributarían al 5% en vez de al 10%. Por lo tanto, al rellenar el encasillado en su planilla donde lee \$25,000.00 él deduciría lo invertido y pagaría a base de \$20,000.00

al 10% y \$5,000.00 al 5%. El total de contribución a pagar por dicha persona sería de \$2,250,00, en vez de los \$2,500.00 originales.

- 3) Si se aplica nuevamente la ley que le quitó a los GNMA el **status** de exención contributiva, podría darse el caso de una recuperación en la industria de la construcción. GNMA es un grupo de hipotecas para las cuales se constituye un "pool" o pote y se vende participaciones de esos pots. El requisito principal es que dichas hipotecas tienen que ser FHA o Veteranos, y el gobierno federal, a través de la General Mortgage National Association (GNMA), le concede al inversionista una garantía de toda la fe y crédito del gobierno federal (full-faith & credit). Tomando en consideración el mercado actual de dichos valores, un rendimiento menor al 8% podría ser considerado excelente. Los banqueros de hipotecas (mortgage bankers) cobran alrededor de medio por ciento por dar servicio a dichas hipotecas, lo que elevaría el **effective yield** al 8 1/2%, en vez del 9 al 9 1/2% que actualmente cobran en préstamos hipotecarios, salvo en casos especiales.

## LISTA DE DEPONENTES ANTE EL CONSEJO FINANCIERO Y ENTIDADES REPRESENTADAS

Ramón B. Rodríguez	Asociación de Industriales
Luis A. Nazario	Personal
Primitivo Pagán	Concilio de Acción Sindical
Manolín Fernández	Cámara de Comercio
José Francisco Quiñones	Colegio de Ingenieros
Concepción Pérez Pérez	Corporación Centro Médico
José A. Herrero.	Personal
César Montilla	Securities Corp. of P.R.
Oscar Rodríguez	Liga de Cooperativas
Angel L. Rosas	Personal
Dionisio Trigo	Asociación Pro Defensa de la Libre Empresa
José Caraballo Negrón	Sindicato Obreros Unidos del Sur
Angel L. Seda	Personal
Rafael Picó	Personal
Churchil G. Covy, Jr.	Mortgage Bankers Association
H. C. Barton Jr.	Puerto Rico Development Group
José A. Meléndez	Caribe Lumber & Trading Corp.
Mario Ramos Rodríguez	Personal
Luis Magín Nieves	Asociación de Especialistas en Contribución sobre Ingresos
Francisco Aponte Pérez	Asociación de Profesionales de P. R.

PONENCIAS PRESENTADAS PENDIENTES  
DE TRANSCRIPCIÓN

Ing. Nicolás del Valle	Personal
Ing. Luis A. San Miguel	Asociación de Constructores de Hogares
Prof. Adrián Díaz Ruiz	Personal
Sr. Leroy López-Manuel González	PSP
Sr. Luis Sánchez Betances	Instituto Problemas del Consumidor
Ing. José Gil Cardona	Personal
Sr. Juan García	Personal
Sr. Alfredo González	Personal
Sr. Otilio S. Irizarry	Personal
Sr. Juan Bautista Quiñones	Personal
Sra. Carmen L. de la Cruz	Personal
Sr. Miguel Angel Juan	Personal

PONENCIAS PUBLICADAS

A. PONENCIA DE LUIS ALBERTO NAZARIO, JR.  
En su carácter Personal

I. Introducción

Honorables miembros del Consejo Financiero: Comparezco ante ustedes en mi carácter personal para exponerles, en primer lugar, mis puntos de vista sobre el informe rendido por el Comité Presidido por el prestigioso economista Dr. James Tobin y, en segundo término, para compartir con ustedes mi definición del problema confrontado por la economía de Puerto Rico, las decisiones fundamentales que debe tomar el gobierno del Estado Libre Asociado para solucionar dicho problema, y las medidas administrativas y legislativas necesarias para implementar las decisiones que en mi concepto deben tomarse.

Quiero enfatizar el hecho de que esta ponencia es en mi carácter personal y que no represento a grupo, agencia u organización algunos. Mis expresiones van dirigidas a lo que en mi carácter personal y profesional considero mejor para el bienestar del pueblo de Puerto Rico. No dudo que algunas de mis recomendaciones vayan a ser cuestionadas por personas que sí representan grupos, agencias u organizaciones, las cuales sí pueden ver en mis expresiones efectos adversos para sus representados.

Procedo a continuación a presentarles un trasfondo de mis cualificaciones y experiencia profesional, con el propósito de hacer hincapié en el hecho de que los planteamientos que me propongo hacer a continuación ante ustedes, no fueron improvisados durante las cuatro semanas que aproximadamente han transcurrido desde que se rindió el informe por el Comité Tobin, sino que, por el contrario, son el resultado de más de dos décadas de pensamientos y experiencias vividas en nuestro querido Puerto Rico, tanto en el sector privado como en el área gubernamental.

Hace más de veinte años, cuando apenas era un estudiante de escuela superior, comencé a interesarme en la problemática económica y social de Puerto Rico. Ese interés fue inicialmente estimulado por mi padre, economista agrícola y entonces funcionario gubernamental, habiéndose desempeñado entre otras capacidades como primer Inspector de Cooperativas de Puerto Rico y Director del Negociado de Producción y Mercadeo del Departamento de Agricultura de Puerto Rico.

De su participación activa en los campos del Cooperativismo y la Agricultura surgieron muchas inquietudes y pensamientos sobre posibles soluciones a muchos de los problemas confrontados por nuestro país, tanto en esos campos como en otras áreas de nuestra economía. También surgieron muchas frustraciones, al vivir numerosas experiencias donde lo que parecía obvio era ignorado y se tomaban decisiones y se seguían cursos de acción más bien de manera tradicionalista o convencional, y no en la forma racional y lógica que él como profesional en el campo de economía entendía debía procederse.

Posteriormente estudié en la Universidad de Puerto Rico, de donde me gradué en 1960 con un Bachillerato en Administración Comercial con especialización en Finanzas. Durante los siguientes cuatro años, tuve la oportunidad y el privilegio de realizar estudios en la Universidad de Pennsylvania, en las escuelas graduadas de Wharton y de Artes y Ciencias. En la primera obtuve, a fines de 1961, un grado de Maestría en Administración Comercial con especialización en Finanzas, y en la segunda completé todos los requisitos, excepto la disertación, para un grado de Doctor en Filosofía en el área de Economía Aplicada con especialización en Finanzas.

Como parte de mis estudios en la Universidad de Pennsylvania realicé varios trabajos de investigación en el campo de las finanzas en Puerto Rico, a través de los cuales tuve la oportunidad de familiarizarme bastante a fondo con las estadísticas económicas y sociales preparadas por diferentes agencias del gobierno de Puerto Rico, y de comenzar a conocer sus serias limitaciones.

A mi regreso a Puerto Rico, a mediados de 1964, enseñé un semestre en la Universidad de Puerto Rico, en las áreas de Moneda y Banca y Finanza Corporativa. Durante los siguientes cuatro años, trabajé como consultor económico y

financiero de empresas privadas y agencias gubernamentales. En esa capacidad tuve la oportunidad de participar, entre otros: primero, en la preparación de estudios económicos de un número de industrias a ser presentados a comités de salario mínimo estatales y federales, cuerpos legislativos y agencias de control de precios; segundo, en estudios de factibilidad económica de varios proyectos de bienes raíces y sucursales de bancos, un hospital, una ferretería, un complejo de producción y mercadeo de carne de aves y una escuela vocacional de área; tercero, en una evaluación del Programa de Agricultura Vocacional del Departamento de Instrucción Pública; cuarto, en un análisis histórico y proyecciones de la industria lechera de Puerto Rico; y quinto, en la preparación de tasaciones de bienes raíces de propiedades urbanas y rurales para agencias gubernamentales y entidades privadas.

A fines de 1968 me dediqué de lleno a la administración de un negocio de servicio de computadoras en el cual tenía invertido una parte sustancial de mi capital personal. Durante parte de ese período serví como Director del Banco Economías, habiendo participado activamente en esa capacidad en las negociaciones para la venta de un bloque sustancial de acciones del Banco a un grupo local de inversionistas.

A principios de 1970, luego de vender el antes mencionado negocio de servicios de computadora, por falta de recursos financieros adicionales para invertir en el mismo, y de perder todo lo invertido en éste por mí y mis otros socios, volví a trabajar como consultor. Esta vez fui a formar parte del Departamento de Consultoría Gerencial de una firma internacional de Contadores Públicos Autorizados, donde tuve la oportunidad de participar, entre otros: primero, en el análisis y diseño de sistemas y procedimientos manuales y computarizados; segundo, en el análisis y evaluación de organizaciones administrativas; y tercero, en la negociación para la venta de un grupo de edificios de almacén.

Durante los años 1971 y 1972, participé activamente en la campaña política del Partido Popular Democrático, tanto en la redacción de su Plataforma como en la recaudación de fondos. En cuanto a la preparación de la plataforma del Partido, estuve a cargo del subcomité que entendió en los aspectos relacionados a la política financiera de Puerto Rico. Luego de numerosas reuniones de los economistas y otros profesionales que participaron en este grupo de trabajo, se sometieron recomendaciones, algunas de las cuales fueron incorporadas en el documento final de la Plataforma del Partido (ver Sección sobre Política Financiera). Además, participé en reuniones de los grupos de trabajo que entendieron en los aspectos de Reforma Contributiva y Educación, donde expuse mis puntos de vista en estas áreas. Finalmente, participé en la redacción de la Sección de la Plataforma que cubrió el aspecto de Reforma en la Prestación de Servicios Públicos.

Luego del triunfo del Partido Popular Democrático en los comicios del 7 de noviembre de 1972, tuve el honor de ser nombrado por el Gobernador Electo Rafael Hernández Colón como miembro del Comité de Transición de la Administración Entrante. En dicha capacidad tuve la oportunidad de familiarizarme con los programas y problemas confrontados por los principales departamentos, agencias y corporaciones públicas del Estado Libre Asociado, lo cual, debido a mi trasfondo académico y profesional, me ayudó grandemente a ampliar la visión de conjunto del gobierno y la economía de Puerto Rico.

A principios de 1973 fui encomendado por el Presidente de la Junta de Planificación, para realizar un análisis del rol y la situación operacional de la Junta de Planificación y de las necesidades de planificación de Puerto Rico. Con fecha del 22 de junio de 1973 se rindió el informe correspondiente, en el cual se llegó a conclusiones y se sometió recomendaciones que sirvieron, entre otras, de base a la nueva Ley orgánica de la Junta de Planificación que entró en vigor el 1.º de julio de 1975.

Durante el 1973 fui nombrado por el Gobernador como miembro de la Junta de Calidad Ambiental, posición que todavía desempeño. En esa capacidad participé como miembro de la Comisión Para Recomendar la Transferencia de Programas al Departamento de Recursos Naturales, la cual fue establecida por la Ley que creó dicho Departamento.

Durante el 1973 fui también nombrado por el Gobernador como miembro de la Comisión Para Recomendar la Transferencia de Programas al Departamento de Asuntos del Consumidor, la cual fue establecida por la Ley que creó dicho Departamento.

Desde mediados de 1973 hasta el presente he operado mi propia firma de consultoría en economía, finanzas, sistemas y bienes raíces, habiendo participado principalmente en los siguientes tipos de encomiendas: primero, asesor del Secretario de Hacienda hasta el 30 de junio de 1975, en el análisis y diseño de sistemas y procedimientos en las áreas de evasión contributiva, selección de contribuyentes a ser investigados, intervención de los libros y récords (audit) de los contribuyentes investigados, y cobro de contribuciones atrasadas; segundo, preparación de estudios y trámites, ante el Departamento de Asuntos del Consumidor, de solicitudes de aumento de precio, en representación de firmas individuales y de grupos de empresas vendiendo un mismo producto u ofreciendo un servicio cuyos precios o tarifas están controladas por dicho departamento; y tercero, negociación con instituciones financieras, en representación de empresas privadas, solicitando préstamos a largo plazo garantizados por la "Farmer's Home Administration" y la Administración de Pequeños Negocios, y preparación de toda la documentación pertinente.

Finalmente, en diciembre de 1975 fui nombrado por la Junta de Planificación como miembro del Comité Asesor de Ciudadanos de dicha agencia, creado por la Sección 27 del Artículo 11 de la Nueva Ley Orgánica de la Junta de Planificación. Además fui nombrado, por el Presidente de la Cámara de Comercio de Puerto Rico, como miembro de un Comité de dicha organización cuya encomienda es la de evaluar el informe rendido por el Comité Tobin, y recomendar la posición de la Cámara de Comercio en relación al mismo.

## II. Análisis Del Informe Rendido Por El Comité Tobin

### a. Alcance Del Informe

El informe del Comité Tobin se concentra en los aspectos fiscales y financieros generales del futuro económico de Puerto Rico. Los miembros del Comité reconocieron en sus inicios, muy honesta y profesionalmente en mi concepto, que había muchos otros problemas de política de desarrollo económico confrontados por Puerto Rico, que debían ser examinados por economistas con un conocimiento sistemático y acumulativo de nuestra economía y no por consultores, como ellos, de fuera de Puerto Rico contratados por períodos cortos de tiempo y que no pueden, en el lapso de tiempo que dura su encomienda, adquirir el conocimiento acumulativo de Puerto Rico necesario para realizar el tipo de análisis comprensivo requerido en estos momentos de crisis económica (Ver Prefacio y la página 67 del informe).

A tales efectos, ellos sugirieron la creación de un comité interagencial interno, a cargo de considerar los aspectos de estrategia general del desarrollo económico de Puerto Rico, el cual fue creado bajo la dirección del economista Miguel Echenjque. Considera el Dr. Tobin que tanto su informe como el del comité de estrategia de desarrollo económico, deben ser considerados conjuntamente por el gobierno y el pueblo de Puerto Rico, al tomar las decisiones de política pública pertinentes en estos momentos de crisis económica. Desafortunadamente, en la fecha en que preparé esta ponencia todavía el informe del comité de estrategia no estaba disponible. Por esa razón, los planteamientos en esta parte de mi ponencia se limitan al contenido del informe Tobin y no a ambos informes en conjunto, como hubiera sido mi deseo. Más adelante, presento los aspectos de política del desarrollo económico que en mi concepto estimo deben ser tomados en cuenta al hacer las decisiones y adoptar las medidas administrativas y legislativas necesarias para implantar dichas decisiones.

Considero pertinente y recomiendo enfáticamente, que al igual que se están llevando a cabo estas vistas públicas por el Consejo Financiero sobre el informe del Comité Tobin, también se realicen vistas públicas por el Consejo Financiero sobre el informe del Comité de estrategia económica. Ambos informes, junto con las recomendaciones del Consejo Financiero, deben ser sometidos a la consideración de la Junta de Planificación, pues es la agencia del gobierno del Estado Libre Asociado responsable en Ley de preparar, adoptar y recomendar al Gobernador y a la Asamblea Legislativa el Plan de Desarrollo Integral de Puerto Rico. Es en este documento donde se esbozarán las políticas y

estrategias de desarrollo integral de Puerto Rico, y el cual guiará a los organismos gubernamentales en la formulación de sus planes, programas y proyectos (Ver Artículo 11, Sección 3 y Artículo 13 de la Nueva Ley Orgánica de la Junta de Planificación).

El no proceder en la forma establecida por Ley en la recomendación por parte del Consejo Financiero de políticas y estrategias que ciertamente afectarán el desarrollo integral de Puerto Rico, vulnerará, en mi concepto, quizás irreparablemente la intención administrativa y legislativa detrás de la Nueva Ley Orgánica de la Junta de Planificación. Se corre el peligro de convertir una de las partes más importantes de esa Nueva Ley en letra muerta, como eran muchas de las partes de la Ley anterior de la Junta de Planificación.

En ese respecto, permítanme citarles algunas de las conclusiones principales a que llegué en la evaluación que realicé de la Junta de Planificación a principios de 1973 (páginas II-1 y II-2):

1. **"Rol pasivo de la Junta en las funciones de asesoramiento y coordinación** — En marcado contraste con la función de reglamentación del desarrollo físico, la Junta solo desempeña un rol pasivo en las funciones de asesoramiento y coordinación (dos de las tres funciones generales que la anterior Ley le encomendaba a la Junta y que servían de base legal a los aspectos de planificación económica y social desempeñadas por ésta)."

2. **"El Gobernador, a través de la Junta, no está guiando el desarrollo de Puerto Rico en forma coordinada, adecuada y económica** — Esto se debe, entre otras cosas, a: primero, que la responsabilidad de planificación en Puerto Rico está fragmentada entre varios organismos gubernamentales; segundo, el mecanismo de aprobación o desaprobación de proyectos solo existe de facto en los proyectos de desarrollo físico; tercero, los datos e informaciones estadísticas disponibles a la Junta y al Gobernador no son adecuados; y cuarto, como resultado de lo anterior, los organismos y ejecutivos gubernamentales, comenzando con el Gobernador, se ven obligados a tomar decisiones diariamente en forma improvisada".

#### b. Hallazgos Principales Del Informe

Luego de leer y analizar detalladamente el informe rendido por el Comité Tobin considero que sus hallazgos principales son los siguientes:

1. Nuestra gente es, en última instancia, el recurso más importante de Puerto Rico. La evidencia indica que los costos relativamente altos de mano de obra en Puerto Rico, junto con los aumentos en otros costos de operación ocurridos últimamente, no están atrayendo en años recientes un ritmo adecuado de inversiones en el sector privado (página 21).

2. Durante ese período, una proporción creciente de la inversión total en Puerto Rico fue hecha por el sector público. Esta tendencia parece haber resultado de un esfuerzo para compensar la reducción observada en la inversión privada (página 67).

3. La relación capital-producto ha subido casi continuamente durante la última década, por lo que para mantener el ritmo observado de crecimiento del producto, la inversión real neta tuvo que representar una proporción cada vez mayor del producto (página 13). La inversión total como proporción del producto bruto creció continuamente hasta el 1971, habiendo bajado en forma acelerada posteriormente hasta que en 1974 dicha proporción estaba al nivel de principios de la década del 1960 (página 17).

4. En años recientes ha ocurrido un aumento rápido en el volumen de financiamiento externo de la inversión, como resultado de una reducción en el ahorro interno bruto (excluyendo transferencias unilaterales de fuera de Puerto Rico) observada desde 1970. Esta partida fue negativa en los años 1973 y 1974. Esto quiere decir que el consumo público y privado en Puerto Rico en la actualidad excede su producto bruto, no dejando sobrante alguno para financiar las inversiones de fuentes de fondos internas (páginas 15 y 39).

5. Durante los últimos seis años han ocurrido contracciones considerables en el ahorro del sector público. De una situación de sobranes en la cuenta corriente del sector gubernamental, y de pequeños sobranes en las cuentas corrientes de las empresas gubernamentales, la situación se ha deteriorado en una de déficits en cuenta corriente, tanto del sector gubernamental como de las empresas gubernamentales. Si consideramos que durante esos años las inversiones del sector público han aumentado, la anterior deterioración ha creado una gran necesidad por fondos externos, la cual excedió la cifra de \$800 millones en 1974 (página 34).

6. Todos los bonos del gobierno de Puerto Rico, sus municipios y corporaciones públicas, son considerados por los inversionistas en el mercado de bonos municipales de Estados Unidos como obligaciones de Puerto Rico relativamente homogéneas, respaldadas en última instancia por el gobierno del Estado Libre Asociado y la economía de la Isla. Por consiguiente, la calidad del crédito de los bonos de Puerto Rico está directamente influenciada por su situación fiscal y económica. Por lo tanto, nuestra recesión, las perspectivas de un crecimiento más lento que en el pasado, los déficits presupuestarios y la naturaleza de consumo de los programas de inversión del sector público no han pasado desapercibidos por los analistas financieros responsables de evaluar la calidad del crédito de nuestras emisiones de bonos (página 45).

7. Los intereses en el mercado de bonos municipales de Estados Unidos han estado subiendo por razones fuera del control de Puerto Rico. Pero los intereses de los bonos de Puerto Rico han aumentado relativamente más que los de otros bonos debido a dos factores, a saber: primero, la proporción creciente de las emisiones de bonos de Puerto Rico del total de bonos vendidos en el mercado de bonos municipales (de menos del dos por ciento a finales de la década de 1960 a 3.63 por ciento en 1974); y segundo, la deterioración de la calidad del crédito de los bonos de Puerto Rico por las razones antes mencionadas (página 45).

#### c. Conclusiones Principales Del Informe

Las conclusiones principales del informe del Comité Tobin son en mi concepto las siguientes:

1. El gobierno del Estado Libre Asociado y sus instrumentalidades no podrán vender en promedio más de alrededor de \$300 millones anuales en el mercado de bonos municipales de Estados Unidos durante los próximos años, lo que representa en promedio un aumento neto de la deuda pública de cerca de \$150 millones anuales. Quizás el gobierno pueda obtener fondos adicionales de fuentes extranjeras de crédito mediante el aumento de la venta de sus obligaciones a firmas e individuos locales (carta de trámite del informe).

2. Fuera del anterior margen de deuda pública neta, todos los desembolsos del sector público, tanto para financiar gastos corrientes como inversiones, tendrán que ser obtenidos de ingresos corrientes de contribuciones, licencias, cargos por servicios y transferencias federales (carta de trámite del informe).

3. Dentro de las anteriores limitaciones, para mantener el nivel de inversiones del sector público del año fiscal 1974, éste tendrá que aumentar su ahorro interno por lo menos en \$200 millones y quizás en \$400 millones. Para aumentar el financiamiento de inversiones productivas, el sector gubernamental tendrá que ahorrar aun más (página 38).

4. Ante esta situación, el gobierno tiene dos opciones, a saber: primero, aumentar sus ingresos; y segundo, reducir el crecimiento de sus gastos corrientes. Respecto de los ingresos, el gobierno deberá dar la más alta prioridad a mejorar el cumplimiento con las leyes contributivas y a la reforma de la contribución sobre la propiedad. La fuente principal para aumentar el ahorro gubernamental quizás se encuentre en el lado de los gastos corrientes del gobierno (página 38).

5. Para alcanzar los ritmos históricos de crecimiento la economía de Puerto Rico requerirá que se destine una proporción alta de su producto bruto a inversiones productivas. Esto no va a ser fácil debido a la baja propensión a ahorrar del sector privado de nuestra economía, por lo que el sector público va a tener que asumir una gran responsabilidad en generar recursos para financiar no solo sus inversiones sino ayudar a financiar las inversiones del sector privado (página 55).

6. El Banco Gubernamental de Fomento no ha desempeñado en el pasado un rol importante como banco de desarrollo. La razón para esto es que el Banco nunca ha generado fuentes de fondos que sean seguras, a largo plazo y a un costo relativamente bajo, como requiere un banco de desarrollo. No es solo la estructura inadecuada de sus pasivos lo que ha prevenido al Banco de convertirse en un verdadero banco de desarrollo. El banco también ha confrontado los siguientes problemas:

a. No ha recibido unas directrices adecuadas del gobierno de Puerto Rico sobre las prioridades económicas y sociales de Puerto Rico.

b. Ha estado bajo presión, crecientemente en años recientes, de hacer disponible fondos no autorizados por la Asamblea Legislativa a varias instrumentalidades del gobierno que han estado incurriendo en déficits operacionales.

c. No ha tenido el respaldo financiero del gobierno, necesario para proveerle flexibilidad con respecto a los intereses que cobra en sus préstamos y a su ritmo de crecimiento.

Todos estos obstáculos deberán ser removidos si el Banco va a convertirse en un verdadero banco de desarrollo. Hay varias ventajas en utilizar el Banco como la agencia principal para proveer financiamiento subsidiado a empresas privadas. Esto requiere a su vez que dicho financiamiento subsidiado sea a su vez subsidiado por el presupuesto general del Estado Libre Asociado (página 61).

7. Puerto Rico confronta y confrontará durante los próximos años un severo problema de desempleo. El sector público, que fue la fuente principal de nuevos empleos durante los comienzos de la década de 1970, reducirá su empleo en los años venideros. Por lo tanto, la única esperanza para reducir el alto nivel de desempleo de la economía de Puerto Rico, es que el sector privado aumente sus oportunidades de empleo sustancialmente (carta de trámite del informe).

8. La única base permanente para mantener la prosperidad en la economía de Puerto Rico es desarrollar y mantener en la Isla actividades económicas que sean competitivas en los mercados de Estados Unidos, del extranjero y localmente. Esto es especialmente crítico al presente, y por esa razón varias de las recomendaciones del informe van dirigidas a los aspectos relacionados con productividad y costos (carta de trámite del informe).

9. En el sector público la línea de menor resistencia sería la de absorber el impacto de la austeridad que va a ser necesaria por medio de reducir los proyectos de inversión. El informe sugiere enfáticamente el que no se siga tal práctica, sino que sea el consumo público y privado el que se restrinja y no la inversión. Esto se debe a que el progreso económico de Puerto Rico, y la promesa de una vida mejor para el pueblo de Puerto Rico, requieren inversiones sustanciales tanto en el sector público como en el privado (carta de trámite del informe).

10. Por supuesto, que las propuestas de inversión requieren un análisis cuidadoso. Solo aquellas que prometan un rendimiento razonable al pueblo de Puerto Rico deben financiarse con sus ahorros. Más aún, el considerar un gasto propuesto como inversión, e incluirlo en el presupuesto de mejoras capitales no garantiza que éste cumpla con este criterio. Por otra parte, algunos gastos que desde el punto de vista presupuestario se catalogan como corrientes y desde el punto de vista de estadísticas de ingreso nacional se consideran como consumo, son en realidad inversiones que beneficiarán a nuestra economía por varios años y no solo durante el año corriente (carta de trámite del informe y página 55).

## d. Recomendaciones Principales Del Informe

Las recomendaciones principales del informe son en mi criterio las siguientes:

**1. Aumento en los ingresos del gobierno** — El gobierno del Estado Libre Asociado tiene que aumentar considerablemente sus ingresos en los años venideros. Esto puede lograrse por medio de (carta de trámite del informe):

a. Aumentar los recaudos con las leyes contributivas existentes mediante la reducción de la evasión contributiva y el mejoramiento de la eficiencia en el cobro de contribuciones atrasadas.

b. Realizar una revalorización de la propiedad inmueble.

c. Aprobación de nuevas contribuciones sobre bienes duraderos, especialmente aquellos considerados como artículos de lujo.

**2. Desarrollar sobrantes operacionales en las empresas gubernamentales** — Las empresas gubernamentales deben ser requeridas, como grupo, que produzcan sobrantes corrientes. Esto se debe a que debido a disponibilidad reducida de fondos obtenidos por la emisión de bonos, éstas tendrán que financiar sus proyectos de inversión mayormente de sus propios sobrantes operacionales o de sobrantes generados en el presupuesto corriente del Estado Libre Asociado. De importancia en este respecto es la recomendación de que se elimine el subsidio a los usuarios pequeños de energía eléctrica instituido recientemente por la Autoridad de las Fuentes Fluviales, el cual requiere el uso de recursos del presupuesto corriente del Estado Libre Asociado que en estos momentos no se pueden sostener (carta de trámite del informe y página 37).

**3. Limitar los gastos de consumo del gobierno** — El gobierno debe limitar durante los próximos tres años los aumentos en sus gastos corrientes a alrededor de tres por ciento anual en dólares corrientes. En la implementación de esta recomendación es esencial que se provea en el presupuesto de gastos corrientes para todos los costos atribuibles a las operaciones del gobierno durante el año, aun cuando los desembolsos en efectivo sean diferidos (carta de trámite del informe).

**4. Limitar los aumentos en los salarios de los empleados gubernamentales** — El gobierno del Estado Libre Asociado así como todas sus instrumentalidades deben de limitar los aumentos en los salarios de sus empleados a los aumentos normales por antigüedad y mérito de las escalas de sueldo existentes. Esta medida permitirá limitar a un mínimo las reducciones en el número de empleados públicos en las áreas en que éstos proveen servicios esenciales. Donde el empleo gubernamental es excesivo, éste debe ser reducido, aun cuando sea por atrición (carta de trámite del informe).

**5. Promover la creación de empleos en el sector privado** — El gobierno debe de solicitar compromisos cuantitativos en firme de las principales compañías operando en Puerto Rico para que éstos lleven a cabo nuevos proyectos de inversión. Esas compañías deben expandir su capacidad productiva en la Isla, creando de esta forma empleos tanto durante el período de construcción e instalación y permanentemente cuando dichas facilidades comiencen sus operaciones. Siendo las perspectivas de inversión privada más inciertas que en el pasado, el gobierno va a tener que desempeñar un rol más importante que en el pasado en la promoción de inversiones productivas (carta de trámite del informe y página 37).

**6. Incentivos para la inversión y creación de empleos por firmas exentas** — El gobierno debe de promover el que las firmas establecidas en Puerto Rico gozando de exención contributiva reinviertan sus beneficios en facilidades operacionales adicionales, en vez de en valores financieros. La promoción de nuevas firmas a establecerse en Puerto Rico bajo el programa de promoción industrial, continúa siendo una tarea inmensamente importante para Puerto Rico (carta de trámite del informe).

**7. Mercadeo de bonos del gobierno de Puerto Rico y sus instrumentalidades** — Las recomendaciones principales del informe del Comité Tobin son, en su concepto, que para que Puerto Rico vuelva a ganarse la confianza de los inversionistas en el mercado de bonos municipales y por ende pueda pagar intereses más bajos, el gobierno del Estado Libre Asociado debe de tomar acción inmediata y efectiva para reducir las nuevas emisiones de bonos en ese mercado y mejorar la calidad crediticia de éstas. Considera el Comité Tobin que no hay otra alternativa disponible para Puerto Rico. A la vez, se sugiere en el informe que el Departamento de Hacienda y el Banco Gubernamental de Fomento deben de buscar, en consulta con sus consultores en materia de emisiones de bonos, innovaciones en la forma de tomar prestado por el gobierno de Puerto Rico. Esas nuevas formas de obtener recursos prestados pueden tomar la forma de: préstamos en los mercados europeos; bonos de ahorro para individuos o empresas locales; y bonos diseñados de acuerdo a las necesidades de las subsidiarias de compañías de Estados Unidos gozando de exención contributiva (carta de trámite del informe y página 49).

**8. Evaluación de proyectos de inversión** — El Comité Tobin recomienda la introducción de técnicas uniformes de análisis de costos y beneficios sociales para todos los proyectos públicos importantes, al igual que para los subsidios a proveerse a la inversión privada. En este último aspecto el informe sugiere que los subsidios a proveerse a subsidiarias de firmas de Estados Unidos, más allá de la tradicional exención contributiva, se hagan más selectivos y se basen en cada caso en los beneficios y costos directos a Puerto Rico. Más aún, esos subsidios deben de reestructurarse para proveer mayores incentivos a industrias que utilicen un alto número de empleados en relación a su inversión (labor-intensiv e industrias using labor intensiv e techniques of production) y a industrias que reinviertan sus beneficios en inversiones físicas adicionales en Puerto Rico (página 20 y 67).

**9. Fondos Federales** — El Comité Tobin considera que el gobierno de Puerto Rico debe continuar con sus esfuerzos para obtener mayor control de los fondos federales disponibles al gobierno de Puerto Rico y sus instrumentalidades. Dicho control no es solamente una cuestión política, sino que podría traer beneficios económicos sustanciales. Asimismo, el Comité Tobin considera que, aún cuando el programa de cupones de alimentos merece un gran crédito por haber ayudado a confrontar la crisis económica experimentada por Puerto Rico recientemente, al mismo costo para el gobierno federal, parte de los fondos destinados al programa de cupones de alimento podrían beneficiar a la Isla mucho más, si los mismos fueran canalizados a través de proyectos de empleo e inversión (página 66).

**10. Otras recomendaciones** — El informe ofrece un gran número de otras recomendaciones las cuales no consideramos en nuestra ponencia por estimar que las mismas son de menor importancia en relación a las antes mencionadas.

#### **e. Evaluación Del Alcance, Los Hallazgos, Conclusiones y Recomendaciones Del Informe Tobin**

Hasta aquí he resumido lo que en mi concepto es el alcance, los hallazgos, conclusiones y recomendaciones más importantes del Comité Tobin, según se desprende del informe rendido el 11 de diciembre de 1975 al Honorable Gobernador Rafael Hernández Colón. Procedo a continuación a hacer mis comentarios sobre estos aspectos del informe.

En primer lugar, entiendo que la contribución más importante que hace este informe es que ha hecho conscientes, tanto al Gobernador como a los demás ejecutivos del gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, los miembros de la Asamblea Legislativa y en general al pueblo de Puerto Rico, de que nuestra economía enfrenta serios problemas que requieren tomar acción correctiva inmediata, antes de que éstos ocasionen una crisis peor aun de la que hemos confrontado en los últimos años.

En segundo término, es un hecho ampliamente conocido que la parte más importante en la solución de un problema es definirlo con claridad. De otra forma se corre el riesgo de tomar decisiones y medidas improvisadas, como se dice corrientemente dando "palos a ciegas", las cuales pueden en muchos casos agravar más aún el problema lejos de resolverlo. En este sentido considero que el informe del Comité Tobin define gran parte del problema confrontado por Puerto Rico y ofrece posibles soluciones para resolverlo. Entiendo, sin embargo, que hay algunas partes del problema confrontado por Puerto Rico que no fueron considerados por el Comité Tobin, quizás debido a la limitación en el alcance de su encomienda según fuera mencionado anteriormente. Procedo más adelante a completar la definición del problema confrontado por Puerto Rico que plantea el informe del Comité Tobin, y a ofrecer mis recomendaciones sobre las decisiones y medidas administrativas y legislativas que estimo deben de tomarse para resolverlo.

En tercer lugar, quiero mencionarles que no dudo que habrá otros economistas que depondrán ante ustedes, que cuestionen el informe en base a sus aspectos metodológicos y de contenido. La discusión sobre estos aspectos puede extenderse, en mi concepto, futilmente. Considero que lo importante para ustedes como miembros del Consejo Financiero, para el Gobernador, los ejecutivos del gobierno, los miembros de la Asamblea Legislativa y el pueblo de Puerto Rico en general no es si el informe del Comité Tobin hizo tal o más cual análisis utilizando una u otra técnica disponible, en lo cual las diferencias en criterio de diferentes economistas pueden ser prácticamente ilimitadas, sino en que medida el informe nos ayuda a definir el problema confrontado por Puerto Rico y nos hace las recomendaciones pertinentes para resolverlo.

### **III. Definición Ampliada Del Problema Confrontado por la Economía de Puerto Rico**

En mi concepto el problema confrontado por la economía de Puerto Rico puede clasificarse en las siguientes cinco áreas:

#### **a. Empleo**

1. El desempleo en Puerto Rico es alto, tanto en términos absolutos como relativos, y es de esperarse que continúe aumentando en los años venideros, a menos que se tomen las medidas pertinentes para crear nuevos empleos a un ritmo más acelerado que el aumento en la fuerza obrera.

2. Debido a la crisis fiscal y presupuestaria que confronta el gobierno del Estado Libre Asociado y sus instrumentalidades, el sector público no es de esperarse que cree nuevos empleos en el futuro inmediato, sino que por el contrario reduzca su empleo, contribuyendo a agravar más aún el problema de desempleo de Puerto Rico.

3. Ante la anterior situación, la única forma de reducir el alto nivel de desempleo de Puerto Rico en los años venideros, es que el sector privado de la economía aumente sustancialmente sus oportunidades de empleo.

4. El sector privado solo proveerá los empleos adicionales que necesita la economía de Puerto Rico, si existen los incentivos que son necesarios en un sistema de empresa privada. La naturaleza de esos incentivos será considerada más adelante en mi ponencia.

#### **b. Definición de gastos corrientes e inversión pública**

a. Tradicionalmente, en Puerto Rico se ha definido como inversión pública la construcción de mejoras permanentes y la adquisición de maquinaria y equipo. Considero que esa definición es muy limitada y que debe ampliarse para incluir varios renglones que en la actualidad se consideran gastos corrientes.

b. Cualquier nueva definición de inversión pública que fuera a adoptarse debe enmarcarse dentro del siguiente criterio general: ¿Beneficiará el gasto solo el año fiscal en que se hace, o por el contrario será de utilidad lo obtenido o producido por ese gasto durante un número de años? La decisión final de qué gastos actualmente considerados corrientes se reclasifiquen como inversión pública, debe ser el resultado de un análisis detenido de los diferentes renglones de gastos cuya utilidad beneficie más de un año fiscal.

c. Cuatro tipos de gastos que deben considerarse como inversión pública son los siguientes:

1) Los gastos a incurrirse en los estudios, evaluación e implementación de una reorganización total de la rama ejecutiva del gobierno del Estado Libre Asociado.

2) Los gastos a incurrirse en el estudio, análisis, diseño e implementación de nuevos sistemas y procedimientos manuales y mecanizados para los departamentos, agencias e instrumentalidades del gobierno del Estado Libre Asociado.

3) Los gastos a incurrirse en el estudio, análisis, diseño e implementación de un moderno sistema de estadísticas e información gerencial para el gobierno y la economía de Puerto Rico.

4) Los gastos a incurrirse en la tasación y/o retasación de la propiedad inmueble.

d. Los gastos a incurrirse en la reorganización de la rama ejecutiva del gobierno del Estado Libre Asociado y en nuevos sistemas y procedimientos para sus departamentos, agencias e instrumentalidades, son de crucial importancia en cualquier gestión para aumentar la eficiencia de los organismos gubernamentales, lo cual adquiere una mayor urgencia ante las actuales limitaciones presupuestarias confrontadas por el gobierno del Estado Libre Asociado, pues es una forma de poder proveer mayores y mejores servicios con los mismos recursos humanos disponibles. Desafortunadamente, mientras éstos se consideren gastos corrientes, no les será asignada la alta prioridad que ellos tienen por razón de que los resultados no necesariamente se obtienen durante el año en que estos se incurrir, sino a través de varios años que puede tomar el realizar cualquier proyecto de alguna importancia de esta índole.

e. Los sistemas y procedimientos manuales y mecanizados que utilizan las agencias del gobierno, así como las estadísticas sociales y económicas producidas, son totalmente inadecuados en la mayoría de los casos. Por un lado, los mismos fueron desarrollados en gran parte de los casos hace diez, veinte o treinta años, cuando la gestión gubernamental anual era del orden de los cientos de millones de dólares y no los billones de dólares que es ahora. Por otro lado, las técnicas de sistemas electrónicos de información que están disponibles hoy día no existían o estaban en sus etapas iniciales cuando se desarrollaron e implantaron los sistemas y procedimientos actualmente en vigor.

f. En la medida que los tipos de gastos antes mencionados se clasifiquen correctamente como inversión pública, los mismos serán susceptibles de ser evaluados en términos de sus costos y beneficios sociales, y serán correctamente incluidos en el programa de inversiones del gobierno del Estado Libre Asociado, con la alta prioridad que ellos ciertamente ameritan en comparación con otras inversiones públicas allí incluidas.

### c. Prioridades presupuestarias del Gobierno

a. Las prioridades que utiliza el Negociado de Presupuesto en la distribución de los recursos del Fondo General no responden adecuadamente a las necesidades de nuestra economía en la actualidad. En 1972 sugerí lo siguiente para ser incluido en la Sección Sobre Reforma en la Prestación de Servicios Públicos del Programa del Partido:

“Adoptar un sistema presupuestario que diferencie entre las necesidades de fondos de las dependencias, responsable de imposición y recaudación de contribuciones y de planificación y presupuesto y las necesidades de las demás dependencias del gobierno, y le asigne una prioridad más alta a las primeras dependencias en la distribución de los recursos disponibles para llevar a cabo la obra de gobierno. De esta forma nos aseguraremos que esas dependencias cuenten con recursos adecuados para, por un lado, reducir la evasión contributiva a un mínimo y generar así la mayor cantidad posible de recursos para esa obra. Por otro lado, este sistema presupuestario permitirá una más adecuada planificación y supervisión del uso de los recursos asignados a las diferentes dependencias, con lo que estaremos en posición de mejorar sustancialmente la eficiencia gubernamental.”

En la evaluación que realicé de la Junta de Planificación a principios de 1973 volví a recalcar que (página VII-4):

“El gobierno de Puerto Rico debería asignar una prioridad más alta a la que ha existido hasta el presente con respecto a la asignación de fondos a la Junta, al Negociado de Presupuesto, la Oficina de Personal y el Departamento de Hacienda. Son estos los organismos más importantes en cuanto a la generación y a la distribución y utilización eficiente de los recursos disponibles al sector público.”

b. Si en estos momentos en que el gobierno enfrenta una seria limitación en los recursos disponibles para la gestión gubernamental, continuamos utilizando el sistema actual de prioridades presupuestarias, se tenderá a reducir o a estabilizar los recursos asignados a la Junta de Planificación, el Negociado de Presupuesto, la Oficina de Personal y el Departamento de Hacienda, como ha ocurrido en los últimos dos años. En mi opinión, nada puede estar más lejos de las necesidades del gobierno y de nuestra economía. De continuar procediéndose en esa forma, no se podrá bregar efectivamente con el problema de evasión contributiva y se continuará asignando los limitados recursos disponibles en forma más o menos improvisada como hasta el presente, al no poderse contar con los tipos de análisis de costo y beneficio y de otra índole que requiere una organización como el gobierno de Puerto Rico que gasta billones de dólares anualmente.

c. Si se aumentaran de inmediato los recursos humanos y financieros a esas cuatro agencias en forma sustancial, por un lado la gestión que podría desarrollarse en las áreas de cobro de contribuciones atrasadas y evasión contributiva, produciría durante el mismo año fiscal recursos adicionales para financiar los gastos adicionales de esas cuatro agencias y producir un remanente que estaría disponible para otros programas del gobierno. Por otro lado, al contarse con recursos adecuados en línea con la magnitud de la responsabilidad de la Junta de Planificación, el Negociado de presupuesto y la Oficina de Personal se podría comenzar a tomar decisiones contando con elementos de juicio más completos que en el pasado y así indudablemente mejorar notablemente la eficiencia en la utilización de los recursos del gobierno.

### d. Recursos del Gobierno

a. El gobierno del Estado Libre Asociado y sus instrumentalidades tienen que aumentar considerablemente los recursos totales con que contarán en los años venideros para poder financiar lo siguiente:

- 1) Gastos corrientes.
- 2) Déficits de empresas gubernamentales que operen con pérdidas.
- 3) Inversión pública.
- 4) Subsidios a la inversión privada.

b. Las posibles fuentes de esos recursos pueden clasificarse como sigue:

## 1) Fondos líquidos

### a) Ingresos corrientes.

#### (1) Ingresos de fuentes estatales.

- (a) Cobro de contribuciones atrasadas.
- (b) Ingresos contributivos impuestos durante el año fiscal.
  - (1) Contribución sobre ingresos.
  - (2) Impuestos sobre artículos de uso o venta.
  - (3) Propiedad mueble e inmueble.
  - (4) Licencias.
  - (5) Herencia y donaciones.
- (c) Ingresos no contributivos.
- (d) Depreciación y ganancias de empresas gubernamentales.

#### (2) Ingresos de fuentes no estatales.

- (a) Arbitrios sobre embarques.
- (b) Derechos de aduana.
- (c) Pagos de transferencia del gobierno Federal.

### b) Préstamos.

- (1) Emisión de bonos de obligación general y otros valores por el Estado Libre Asociado dentro del margen legal.
- (2) Emisión de bonos de renta y otros valores por empresas gubernamentales.
- (3) Préstamos de agencias Federales.
- (4) Préstamos del Congreso.

## 2) Recursos no líquidos.

### a) Activos gubernamentales.

- (1) Venta o permuta de terrenos y estructuras.
- (2) Venta o descuento de préstamos a empresas privadas o gubernamentales hechos por las agencias financieras del gobierno.

### b) Garantías gubernamentales

- (1) Garantía de préstamos a empresas privadas.
- (2) Garantía de préstamos a individuos.

c. El gobierno del Estado Libre Asociado puede aumentar los fondos que tendrá disponibles para financiar sus gastos corrientes, los déficits de empresas gubernamentales que operen con pérdidas, la inversión pública y los subsidios a la inversión privada en dos formas:

1) Por medio de generar el mayor volumen posible de recursos de cada una de las fuentes antes mencionadas, con las leyes contributivas actuales; o

2) Mediante la imposición de nuevas contribuciones.

d. Desde el punto de vista de justicia contributiva, el gobierno del Estado Libre Asociado debe de tomar las medidas que sean necesarias para generar el mayor volumen posible de recursos de cada una de las fuentes antes mencionadas antes de imponer nuevas contribuciones.

e. Sin embargo, debido a las grandes inequidades actualmente existentes en la contribución sobre la propiedad inmueble, el gobierno del Estado Libre Asociado debe de proceder de inmediato con una retasación de ésta. Dicho proyecto de retasación, el cual tomará no menos de tres años en completarse, debe estar basado en que al entrar en vigor los nuevos valores, los tipos contributivos sean reducidos. La baja en dichos tipos contributivos podrá ser mayor o menor, dependiendo de la política que se

decida seguir en cuanto a la actual exención de hasta \$15,000.00 en las residencias habitadas por sus dueños.

### e. Uso de fondos federales.

a. El uso de los fondos federales recibidos por el gobierno del Estado Libre Asociado y sus instrumentalidades como pagos de transferencia, está condicionado por leyes y reglamentos federales, los cuales han sido adoptados tomando en cuenta principalmente la situación demográfica, geográfica, social y económica de los Estados continentales y no la de Puerto Rico. Por ejemplo, la densidad poblacional de Puerto Rico es aproximadamente quince veces mayor que la de los Estados Unidos; Puerto Rico es una pequeña Isla mientras que 49 de los cincuenta estados de la Unión están localizados en el continente de América del Norte; Puerto Rico tiene un clima tropical mientras esos 49 estados tienen en su mayoría un clima significativamente afectado por las temporadas de primavera, verano, otoño e invierno; Puerto Rico tiene un nivel educativo mucho menor que el de Estados Unidos; y su nivel de ingresos per cápita es aproximadamente una tercera parte del de los Estados Unidos.

b. La utilización de esos fondos de acuerdo a las leyes y reglamentos Federales en vigor, los cuales en muchos casos requieren el que éstos se pareen con fondos locales, ocasiona en muchos casos un uso ineficiente de los limitados recursos con que cuenta el pueblo de Puerto Rico.

c. Las diferencias demográficas, geográficas, económicas y sociales entre Puerto Rico y Estados Unidos ameritan el que los fondos hechos disponibles a Puerto Rico como pagos de transferencia del gobierno Federal, incluyendo el programa de cupones de alimento, le concedan al gobierno del Estado Libre Asociado total y absoluta autonomía para utilizarlos de acuerdo a nuestras propias y particulares necesidades y prioridades.

## IV Decisiones Fundamentales Que Debe Tomar El Gobierno Del Estado Libre Asociado

En base al análisis y los hallazgos, conclusiones y recomendaciones del informe del Comité Tobin, así como la definición ampliada del problema confrontado por la economía de Puerto Rico aquí presentada por mí, soy de opinión que las decisiones fundamentales que debe tomar el gobierno del Estado Libre Asociado de inmediato son las siguientes:

1. Proveer los incentivos a la empresa privada que sean necesarios para que ésta pueda proveer los empleos adicionales que necesitará la economía de Puerto Rico durante los años venideros.

2. Redefinir el concepto de inversión pública para ampliarlo de forma que incluya adicionalmente por lo menos los gastos a incurrirse en: primero, la reorganización de la rama ejecutiva del gobierno; segundo, la implementación de modernos sistemas y procedimientos en todos los departamentos, agencias e instrumentalidades del gobierno; tercero, la implementación de un moderno sistema de estadísticas e información gerencial para el gobierno y la economía de Puerto Rico; y cuarto, la tasación y/o retasación de la propiedad inmueble. Estas nuevas partidas que vendrían a formar parte del programa de inversiones del gobierno, y no del presupuesto de gastos corriente, deben serle asignadas la más alta prioridad en dicho programa de inversiones.

3. Adoptar un nuevo sistema de prioridades presupuestarias en lo referente a los gastos corrientes del Estado Libre Asociado. El mismo debe de utilizar las siguientes prioridades:

a. **Prioridad número uno.** Primero, gastos de los departamentos y agencias responsables de la obtención de los recursos que el gobierno tendrá disponibles para financiar sus gastos corrientes y proveer un sobrante para ayudar a financiar la inversión

pública y subsidiar la inversión privada (principalmente el departamento de Hacienda); segundo, gastos de las agencias encargadas de la planificación y presupuesto para que estas cuenten con los recursos que sean necesarios para llevar a cabo una adecuada planificación, distribución y utilización de los recursos disponibles al sector público (Junta de Planificación y Negociado del Presupuesto); y tercero, gastos de las agencias responsables de proveer servicios centrales a las demás agencias del gobierno (Oficina Central de Administración de Personal y Administración de Servicios Generales). Los recursos a serles asignados a estos departamentos y agencias deben ser los necesarios, sean los que fueran, para que las mismas puedan desempeñar a cabalidad las funciones y responsabilidades que le han sido asignadas por Ley, irrespectivo de las limitaciones presupuestarias que pueda confrontar el gobierno del Estado Libre Asociado en un momento dado.

b. **Prioridad número dos.** Gastos de los departamentos y agencias responsables de la promoción, servicios y reglamentación de empresas privadas, incluyendo los subsidios que vayan a proveerse por el gobierno a las empresas privadas (Administración de Fomento Económico, Departamento de Agricultura y agencias relacionadas, Departamento de Comercio, Administración de Fomento Cooperativo, Oficina del Comisionado de Seguros, Comisión de Servicio Público y Administración del Deporte Hípico). Los recursos a serles asignados a estos departamentos y agencias deben de estar basados en los correspondientes análisis de costo y beneficio, en término de los empleos nuevos en el sector privado a ser promovidos por éstos y de los empleos existentes en el sector privado que éstos pueden ayudar a mantener.

c. **Prioridad número tres.** Gastos de educación y adiestramiento de los recursos humanos (Departamento de Instrucción y Universidad de Puerto Rico).

d. **Prioridad número cuatro.** Gastos en el área de servicio médico-hospitalarios (Departamento de Salud, Corporación de Servicios del Centro Médico y agencias relacionadas).

e. **Prioridad número cinco.** Gastos de las demás agencias del gobierno del Estado Libre Asociado y sus instrumentalidades.

4. En base a la redefinición del concepto de inversión pública y a la adopción del nuevo sistema de prioridades presupuestarias aquí sugerido, los organismos responsables de la imposición y el cobro de los ingresos del gobierno del Estado Libre Asociado, contarían de inmediato con los recursos necesarios para generar el máximo de fondos corrientes posibles por medio del cobro de contribuciones atrasadas, haciendo un ataque frontal al serio problema de evasión contributiva y procediendo a la tasación de decenas de miles de propiedades construidas recientemente, las cuales no han podido ser valoradas por falta del personal necesario. En este último caso, las contribuciones correspondientes sobre la propiedad se encuentran, en la mayoría de los casos, depositadas en cuentas de reserva en las instituciones que han financiado la compra de las propiedades, esperando que se pongan al cobro los recibos correspondientes.

En adición, se podría proceder de inmediato con una retasación de toda la propiedad inmueble en Puerto Rico, proyecto que, como indicáramos anteriormente, tomará no menos de tres años en completar.

5. De igual manera, en base a la redefinición del concepto de inversión pública y a la adopción del nuevo sistema de prioridades presupuestarias aquí sugerido, los organismos responsables de la planificación y presupuesto, y de proveer servicios a otras agencias del gobierno, podrían de inmediato proceder a realizar los estudios y evaluaciones necesarias para: primero, implementar una total reorganización de la rama ejecutiva del gobierno del Estado Libre Asociado; segundo, implementar modernos sistemas y procedimientos para los departamentos, agencias e instrumentalidades del gobierno del Estado Libre Asociado; y tercero, implementar un moderno sistema de estadísticas e información gerencial para el gobierno del Estado Libre Asociado y la economía de Puerto

Rico. Todo el anterior esfuerzo iría encaminado a mejorar sustancialmente la eficiencia del gobierno del Estado Libre Asociado y permitir a sus ejecutivos, comenzando con el Gobernador, el tomar decisiones contando con estadísticas e información confiable y a tiempo, en vez de en forma improvisada como por necesidad ocurre en la actualidad.

6. Realizar una evaluación del inventario de terrenos y estructuras que en la actualidad posee el gobierno del Estado Libre Asociado y sus instrumentalidades, con miras a determinar de cuáles de esas propiedades puede disponerse, ya sea por medio de venta o permuta. Una vez realizada esa labor, se procedería de inmediato a ofrecer a la venta dichas propiedades, lo cual allegaría fondos adicionales a los obtenidos de las fuentes corrientes.

De igual forma, se realizaría una evaluación de los préstamos en cartera de las agencias financieras del gobierno, encaminada a determinar cuáles de éstos pueden ser vendidos, con o sin recurso, o descontados con instituciones financieras privadas o individuos.

7. Establecer un programa masivo de garantías gubernamentales de préstamos a empresas privadas para complementar, no para sustituir o competir, con los programas federales de garantías de préstamos a empresas privadas operados por la Administración de Pequeños Negocios, la Farmer's Home Administration y la Economic Development Administration, del Departamento de Comercio Federal.

En la misma línea, ampliar considerablemente el alcance del programa de garantía de préstamos hipotecarios del Banco de la Vivienda.

8. Proceder a realizar las gestiones que sean necesarias con el Presidente y el Congreso de los Estados Unidos, para lograr que todos los fondos hechos disponibles a Puerto Rico como pagos de transferencia del gobierno Federal, incluyendo el programa de cupones de alimento, le concedan al gobierno del Estado Libre Asociado total y absoluta autonomía para utilizarlos de acuerdo a nuestras propias y particulares necesidades y prioridades.

## V. Medidas Administrativas y Legislativas Necesarias Para Implementar Las Decisiones A Tomarse

De tomarse las decisiones aquí recomendadas por mí, el gobierno del Estado Libre Asociado tendría que adoptar las siguientes medidas administrativas y legislativas:

### a. Medidas para proveer incentivos a la empresa privada.

1. **Eliminación del programa de control de precios bajo la jurisdicción del Departamento de Asuntos del Consumidor.** La Ley número 5 de 1973, que creó el Departamento de Asuntos del Consumidor, concede en su Artículo 6 (a) poderes prácticamente ilimitados a esa agencia para:

"Reglamentar, fijar, controlar, congelar y revisar los precios, márgenes de ganancias y las tasas de rendimiento sobre capitales invertidos a todos los niveles de mercadeo, sobre los artículos, productos y aquellos servicios que corriente y tradicionalmente se prestan y se cobran por horas o por unidad, se ofrezcan o se vendan en Puerto Rico, en aquellos casos en que tales medidas se justifiquen para proteger al consumidor de alzas injustificadas en los precios, evitar el deterioro del poder adquisitivo del consumidor, y proteger la economía de presiones inflacionarias".

Ese mandato de Ley, así como los reglamentos adoptados bajo éste por el Departamento de Asuntos del Consumidor, son totalmente incompatibles con la realidad confrontada por la economía de Puerto Rico, de que la única forma de reducir el alto nivel de desempleo en los años venideros es que el sector privado aumente sustancialmente sus oportunidades de empleo, especialmente en lo relacionado a la contribución que puedan hacer para reducir el desempleo las firmas que manufacturan o mercadean productos para la venta local.

Como muy bien señalara el informe del Comité Tobin, la creación de empleos adicionales por el sector privado requiere el que las empresas privadas que lo componen realicen inversiones productivas, eso es en construcción y/o instalación de maquinaria y equipo. Para hacer esas inversiones, los empresarios o dueños de las empresas justifican sus inversiones de capital en términos de los riesgos envueltos y el rendimiento potencial que pueden derivar sobre su inversión.

Las reglas de juego de un sistema de empresa privada en lo referente a inversiones de capital son claras:

1. Si el negocio en que se hace la inversión no es exitoso, el inversionista puede perder todo lo invertido en éste. De esto puedo yo dar fe por haber vivido personalmente una experiencia de ese tipo. Aún así el inversionista está dispuesto a correrse este riesgo, en base a las posibilidades de obtener un alto rendimiento sobre su inversión.

2. Si el negocio en que se hace la inversión es exitoso, el inversionista espera ganarse el mayor rendimiento que le sea posible sobre su inversión. En este caso, el inversionista reconoce, y acepta como parte de las reglas de juego del sistema de empresa privada, el que tendrá un socio pasivo que participará en sus ganancias, que es el gobierno mediante el cobro de contribuciones sobre ingresos.

Ahora, como altera la Ley y los reglamentos de control de precio del Departamento de Asuntos del Consumidor esas reglas de juego:

(1) Si el negocio en que se hace la inversión no es exitoso, las reglas de juego del sistema de empresa privada no se alteran, ya que el inversionista puede perder todo lo invertido en éste.

(2) En contraste, si el negocio en que se hace la inversión es exitoso, sí se alteran las reglas de juego del sistema de empresa privada, ya que el inversionista sabe de antemano que en ese caso el Departamento de Asuntos del Consumidor puede limitarle en forma indeterminada y arbitraria el rendimiento sobre su inversión a través de controlarle sus precios. La experiencia que he tenido en los casos que he tramitado ante el Departamento de Asuntos del Consumidor es que para ellos un rendimiento de más de un 20 por ciento antes de contribución sobre ingresos es irrazonable. Ese rendimiento nunca se obtiene en la práctica, ya que en los casos que sí ellos aceptan un rendimiento sobre la inversión de ese orden, éste solo está en vigor al momento de hacerse la determinación de cambio en el precio del producto o servicio controlado, pues ellos no permiten a la empresa recuperar los beneficios dejados de percibir por ésta durante el tiempo que tomó el trámite de solicitud de aumento de precio, el cual en muchos casos dura varios meses.

Ante esta situación, los posibles inversionistas en negocios que manufacturan o mercadean productos para la venta local, no tienen el incentivo necesario para hacer inversiones productivas (eso es, en construcción, y/o maquinaria y equipo), ya que alternativamente pueden invertir sus fondos en valores financieros que, sin correr riesgo alguno de perder lo invertido ni involucrarse en los problemas administrativos, de personal y de otra índole que conllevan las inversiones productivas, pueden producir un rendimiento sobre la inversión equivalente al que el Departamento de Asuntos del Consumidor le permitiría ganarse en el mejor de los casos.

Ciertamente considero que el beneficio favorable que el Departamento de Asuntos del Consumidor está logrando para los consumidores, en términos de precios más bajos de los que supuestamente existirían en ausencia de un sistema de control de precios, está más que contrapesado por el detrimento de este sistema de control de precios está teniendo y tendrá en la inversión productiva futura en Puerto Rico, y en consecuencia en la creación de empleos en el sector privado que la economía de Puerto Rico necesita para reducir su alto nivel de desempleo.

La eliminación total del actual sistema de control de precios debe de considerarse a la luz de los datos sobre los gastos totales de los consumidores en Puerto Rico, y la por-

ción de éstos que está representada por productos controlados por el Departamento de Asuntos del Consumidor. La Tabla V-1 presenta una relación de los gastos de consumo personal de bienes duraderos y no duraderos y servicios durante el año fiscal 1975. Los datos totales son los preparados por la Junta de Planificación, mientras que el desglose

Tabla V-1  
GASTOS DE CONSUMO PERSONAL DE BIENES DURADEROS Y NO DURADEROS Y SERVICIOS, AÑO FISCAL 1975

PARTIDA	MILLONES DE DOLARES	POR CIENTO
Bienes y servicios bajo el control de precios del Departamento de Asuntos del Consumidor:		
Alimentos 1/	532.2	8.6
Productos medicinales y farmaceuticos 1/	48.8	0.8
Vivienda 1/	257.3	4.1
Gasolina y aceite 2/	211.0	3.4
Total bajo control de DACO	1,049.3	16.9
Bienes y servicios fuera del control de precios del Departamento de Asuntos del Consumidor:		
Bienes duraderos	815.9	13.1
Bienes no duraderos:		
Alimentos 3/	1,064.5	17.1
Productos medicinales y farmaceuticos 3/	97.7	1.6
Gasolina y aceite 4/	52.8	0.9
Otros bienes no duraderos	351.4	5.7
Total bienes no duraderos	2,382.3	38.4
Servicios:		
Vivienda 3/	514.7	8.3
Otros servicios	1,449.8	23.3
Total servicios	1,964.5	31.6
Total fuera de control de DACO	5,162.7	83.1
Gran Total	6,212.0	100.0

1/ Asume que una tercera parte de los gastos en estos productos están bajo el control de precios del Departamento de Asuntos del Consumidor.

2/ Asume que el 80 por ciento de los gastos en estos productos están bajo el control de precios del Departamento de Asuntos del Consumidor.

3/ Asume que dos terceras partes de los gastos en estos productos están fuera del control de precios del Departamento de Asuntos del Consumidor.

4/ Asume que el 20 por ciento de los gastos en estos productos están fuera del control de precios del Departamento de Asuntos del Consumidor.

Fuente de Información: Junta de Planificación de Puerto Rico.

entre los gastos bajo y fuera del control de precios de DACO es un estimado hecho por mí en forma preliminar. Puede allí verse que en ese año, solo alrededor de una sexta parte de los gastos de consumo personal estaban controlados por DACO (16.9 por ciento). Es posible que la importancia relativa de los productos controlados por DACO sea aún menor.

Quiere esto decir, que si se eliminaran los controles de precio de DACO y como resultado los precios de los productos controlados subieran, digamos, dieciocho por ciento, lo cual no es de esperarse ocurra, ya que entraría en juego la competencia entre diferentes empresas vendiendo los mismos productos, el impacto total promedio en los precios de todos los bienes y servicios comprados por los consumidores sería de solo tres por ciento. Siendo ésta la situación, soy de opinión que el impacto adverso de control de precios de DACO, es peor para la economía de Puerto Rico que los posibles aumentos de precio que puedan ocurrir en los productos controlados por DACO de éste ser eliminado.

En este contexto conviene hacer referencia a la experiencia de los Estados Unidos donde estuvo en vigor un sistema de control de precios entre 1971 y 1974. En mi opinión dichos controles de precio fueron un fracaso total y una de las principales causas que llevó al período inflacionario experimentado allá el año pasado y a la actual recesión que atravesara la Nación, que es la peor desde la Gran Depresión de la década de 1930. También creo pertinente hacer referencia al caso de Inglaterra, un país donde la importancia relativa del sector público es mucho mayor que en Puerto Rico y en Estados Unidos, y el cual se encuentra bajo el liderato de un gobierno laborista. En un artículo publicado el 8 de noviembre de 1975 en el New York Times, se menciona que dicho país favorecía ahora factorías y beneficios sobre escuelas, hospitales y empleo pleno como un fin en sí mismo.

**b. Redefinir el término salario mínimo.** Puerto Rico se encuentra bajo la jurisdicción de las leyes de salario mínimo del Estado Libre Asociado y del gobierno federal. Desde el punto de vista de los empleados cubiertos por estas leyes, éstos se benefician por las disposiciones de cualquiera de las dos leyes o los decretos u órdenes de salario mínimo aprobados bajo las mismas que más le convengan.

La Ley de salario mínimo federal y las órdenes de salario emitidas bajo ésta, se limitan principalmente a establecer las horas de trabajo que el patrono tiene que pagar a tiempo regular o a tiempo extra y el tipo por hora regular. Esta Ley, ni las órdenes de salario emitidas bajo la misma, establecen pagos suplementarios para los empleados que cubren.

En contraste, la Ley de Salario Mínimo del Estado Libre Asociado y los Decretos de Salario emitidos bajo ésta, además de estipular las horas de trabajo que el patrono tiene que pagar a tiempo regular o tiempo extra y el tipo por hora regular, establece pagos suplementarios para los empleados que cubren, tales como días de vacaciones y de enfermedad. Estos pagos suplementarios, junto con el bono de navidad y el gran número de días feriados en Puerto Rico, hacen que el costo total de mano de obra al patrono sea mucho mayor en Puerto Rico que en los Estados Unidos para un nivel de salario mínimo federal dado.

En la actualidad se encuentra ante la consideración del Congreso de Estados Unidos, el proyecto del Nuevo Pacto de Unión Permanente entre Puerto Rico y los Estados Unidos, el cual contempla en su Sección 17 el que el Estado Libre Asociado tenga jurisdicción exclusiva sobre todo lo relativo a salario mínimo y horas de trabajo en Puerto Rico. Es muy probable que esta parte del Pacto encuentre gran oposición por parte del movimiento obrero organizado en Estados Unidos y otros grupos de presión, y no sea aprobada en la forma allí sugerida.

Ante esa perspectiva real, el gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico debería tratar de que, por lo menos, se lograra incorporar en el Nuevo Pacto una redefi-

nición del concepto de salario mínimo federal aplicable a Puerto Rico en los términos que a continuación explico.

El salario mínimo federal aplicable a Puerto Rico se obtendría como sigue:

a. Salario mínimo federal por hora regular.

b. Más: Pagos suplementarios por hora regular establecidos por Leyes aplicables en la mayoría de los Estados de la Unión (principalmente, seguro social federal, seguro por desempleo estatal y federal, el equivalente del Fondo del Seguro del Estado y días feriados).

c. Menos: Pagos suplementarios por hora regular establecidos por las Leyes del Estado Libre Asociado y del gobierno federal (principalmente, seguro social federal, seguro por desempleo estatal y federal, Fondo del Seguro del Estado, días feriados, bono de navidad, vacaciones regulares, vacaciones por maternidad, días por enfermedad, seguro de incapacidad y seguro social choferil).

d. Igual a: Salario mínimo federal aplicable a Puerto Rico.

Considero que de lograrse lo anterior, los costos totales de mano de obra a los patronos en Puerto Rico serían competitivos con los de las áreas del sur de Estados Unidos, con quienes Puerto Rico tiene que competir para atraer firmas de Estados Unidos a establecerse en la Isla.

**c. Subsidiar los costos de cumplir con los requisitos de las Leyes ambientales.** Las Leyes federales para el control de la contaminación ambiental que fueron aprobadas a mediados de la década de 1960 no tomaron en cuenta, en mi concepto, los aspectos económicos de su implementación. La protección del ambiente es un objetivo necesario para el bienestar de la población de los Estados Unidos y Puerto Rico. Por lo tanto, deberían ser los beneficiarios de estas leyes, o sea la población en general, quienes deberían asumir sus costos, a través de los mecanismos contributivos.

Lejos de eso, las Leyes de protección del ambiente Federales y la del Estado Libre Asociado, requieren que sean las empresas que contaminan el ambiente quienes asuman esos gastos. Esto requirió a muchas firmas manufactureras y generadoras de energía eléctrica en Estados Unidos que, para obtener una unidad de capacidad productiva adicional, tuvieran que invertir cantidades sustancialmente mayores que las que tenían que invertir durante la primera mitad de la década de 1960. Esto retrasó en muchos casos sus programas de inversión por no contar las firmas con los fondos necesarios para financiar dicha capacidad adicional, o por no considerarse factible los proyectos de inversión en base a sus nuevos costos más altos. A su vez, esto causó que la capacidad productiva en muchas industrias en Estados Unidos no creciera al ritmo que requería la economía, por lo que al continuar expandiéndose la demanda por sus productos durante principios de la década de 1970, y no así la capacidad productiva para suplir esa demanda, comenzaron a ocurrir aumentos considerables en precios que junto con otros factores tales como el aumento en el precio del petróleo, degeneraron en el período inflacionario tan acelerado observado en la economía de Estados Unidos en 1974.

Considero que, si Puerto Rico reconociera como política pública el que los costos de protección ambiental son un costo social que debe ser asumido por el pueblo de Puerto Rico y no por las firmas manufactureras que se establecen aquí, éste podría ser un nuevo incentivo industrial de importancia en la atracción de firmas a Puerto Rico. La forma en que esto podría implementarse es que el gobierno ofreciera un subsidio a las firmas manufactureras a establecerse aquí, con el que éstas pudieran pagar aquella porción del costo de su inversión productiva atribuible a los requisitos de las leyes de protección ambiental. Esto reduciría los fondos propios que necesitarían invertir esas firmas para establecerse en Puerto Rico, en contraste con los que alternativamente tendrían que invertir, de localizar sus operaciones en otros lugares de Estados Unidos donde no exista este tipo de subsidio.

d. **Construir o habilitar edificios industriales y proveerles la maquinaria y equipo necesarios de acuerdo a las especificaciones de la firma a establecerse en Puerto Rico en base al concepto "turn-key".** Debido a los aumentos en el costo de las inversiones productivas ocurridos en Estados Unidos debido a las cuestiones ambientales y en general a los aumentos en otros costos allí experimentados, y a la dificultad de muchas firmas de obtener los fondos necesarios para financiar sus expansiones en los mercados de bonos corporativos y de capital, considero que un instrumento de política pública que podría ayudar considerablemente a atraer firmas manufactureras a establecerse en Puerto Rico, sería el que éstas pudieran obtener la disponibilidad de unidades de producción adicionales de acuerdo a sus especificaciones sin tener que financiarlas ellas mismas.

Un programa de esta naturaleza tendría que estar basado en contratos de arrendamiento a largo plazo garantizados por la compañía matriz. El gobierno de Puerto Rico podría a su vez garantizar dichos contratos de arrendamiento para estimular que inversionistas locales hicieran las inversiones requeridas por este programa. Considero que un programa de esta índole podría obtener gran parte de los recursos financieros necesarios de inversionistas locales, ya que los ingresos de renta que éstos cobrarían estarían exentos de contribución sobre ingresos.

El potencial de un programa de esta índole es, en mi concepto, prácticamente ilimitado. Según la edición del 22 de septiembre de 1975 de la revista Business Week, la economía de Estados Unidos necesitará cerca de \$3,000 billones de dólares para financiar las inversiones de capital en maquinaria y equipo y construcción no residencial durante los próximos diez años. En base a una relación promedio de capital por empleo adicional en el sector manufacturero de, digamos, \$10,000.00, la creación de 100,000 empleos adicionales en el sector manufacturero requeriría una inversión de un billón de dólares. Si esa relación fuera de \$30,000 por empleado la inversión requerida para crear ese número de empleos sería de tres billones de dólares.

Estas cifras solo representan entre una tercera y una décima parte del uno por ciento del total de inversión a hacerse en Estados Unidos durante los próximos diez años en el sector manufacturero, que es muchísimo menor que la relación entre la población de Puerto Rico y la de Estados Unidos (alrededor de 1.5 por ciento).

Estando las firmas manufactureras en Estados Unidos tan necesitadas de recursos financieros adicionales para financiar las expansiones en su capacidad productiva durante los próximos diez años, no dudo que un programa como el aquí sugerido, de implementarse correctamente, podría hacer una contribución sustancial a aliviar el problema de desempleo que confrontamos al presente y en los años venideros.

e. **Programa de garantías de préstamos a empresas privadas.** Según mencionáramos en la Sección anterior, el gobierno debe de establecer un programa masivo de garantías gubernamentales de préstamos a empresas privadas, que complemente y sea más liberal que los programas federales de garantías de préstamos operados por la Administración de Pequeños Negocios, la Farmer's Home Administration y la Economic Development Administration, del Departamento de Comercio Federal. Este programa facilitará a las empresas privadas la obtención de fondos para financiar inversiones productivas y capital de trabajo y así contribuir a la creación de empleos.

b. **Medidas para redefinir los gastos corrientes e inversión pública.** Las medidas requeridas en esta área son mayormente de carácter administrativo en lo que concierne a la redefinición sugerida por mí. Los proyectos específicos a implementarse y que considero de la más alta prioridad como son la reorganización total de la rama ejecutiva, la implementación de modernos sistemas y procedimientos para los departamentos, agencias e instrumentalidades del gobierno del Estado Libre Asociado, la implementación de un moderno sistema de estadísticas e información gerencial para el gobierno y la economía de Puerto Rico, y la tasación y retasación de la propiedad inmueble,

ble, requieren acción legislativa en la aprobación de los recursos necesarios para llevarlas a cabo, pero pueden lograrse dentro de las actuales limitaciones presupuestarias por medio de crear la plazas necesarias en las agencias que vayan a bregar con estas tareas, y transferir personal de otras agencias con una prioridad menor.

c. **Prioridades Presupuestarias del Gobierno.** Las medidas en esta área son mayormente también de carácter administrativo en su etapa inicial, que es la recomendación por parte del Gobernador del Presupuesto del Gobierno a la Asamblea Legislativa. Estas requieren acción legislativa en lo concerniente a la asignación de los recursos en las diferentes áreas de acuerdo al orden de prioridades aquí sugerido. En este caso también puede implantarse dicho sistema de prioridades, por medio de crear las plazas necesarias en las agencias, de acuerdo a las prioridades finalmente establecidas, y transferir personal de otras agencias con una prioridad menor.

d. **Recursos del Gobierno.** Esta es el área que tiene la prioridad más inmediata, ya que es la fuente principal de fondos adicionales para el gobierno en estos momentos de crisis. Hay tres áreas donde puede hacerse un esfuerzo inmediato cuyos resultados pueden comenzar a verse en los próximos meses. Esas son: primero, el cobro de contribuciones atrasadas; segundo, la evasión contributiva; y tercero, la tasación de nuevas propiedades aún sin tasar.

En cuanto a las contribuciones atrasadas, su monto es en exceso de \$200 millones de dólares.

Por otro lado, la evasión contributiva en Puerto Rico ha alcanzado niveles totalmente inaceptables. Según datos del primer informe de la Comisión de Reforma Contributiva sobre la Administración de las Contribuciones, rendido el 20 de febrero de 1974, el monto de las contribuciones que se dejaron de imponer y cobrar en violación de la ley en sólo algunas de las clases de contribuciones establecidas por ley, fue de unos \$92 millones en el año fiscal 1973 (página 16). Por estudios que he realizado en el Departamento de Hacienda en esta área, soy de opinión que el monto de la evasión contributiva es mucho mayor en la actualidad y quizás sea del orden de los \$200 millones anuales. En este sentido he sometido una larga lista de recomendaciones al Secretario de Hacienda, sobre medidas Administrativas y Legislativas que podrían ayudar a bregar con esta situación, la mayor parte de las cuales no han podido ser implementadas por no contar el Departamento de Hacienda con los recursos humanos necesarios para esta labor. Finalmente conviene mencionar, en cuanto al problema de evasión contributiva, que el mismo no es uno que envuelve a unos grupos especiales en nuestra sociedad. Por el contrario, la evasión contributiva es un problema que afecta tanto a los empleados, los profesionales y las corporaciones y sociedades, tanto en cuanto a las contribuciones sobre ingresos, sobre artículos de uso o venta, propiedad mueble e inmueble, licencias y herencias y donaciones.

En cuanto a la tasación de la propiedad inmueble, existen decenas de miles de propiedades que podrían tasarse de inmediato si el Departamento de Hacienda contara con el personal necesario para esta labor.

e. **Uso de fondos federales.** El gobierno del Estado Libre Asociado debe tomar las medidas que sean necesarias para realizar todos los esfuerzos que sean posibles, para lograr la mayor autonomía posible en el uso de los fondos federales que se reciben en Puerto Rico por éste, así como el programa de cupones de alimentos.

## VI. CONCLUSIONES

Los anteriores planteamientos me llevan a la conclusión de que de no tomarse de inmediato las decisiones y medidas que requiere la economía de Puerto Rico en estos momentos, algunas de las cuales ha sugerido el informe del Comité Tobin y yo he plan-

teado ante ustedes en el transcurso de mi ponencia, irrespectivo de las posibles implicaciones supuestamente adversas desde un punto de vista político, la crisis que confronta Puerto Rico continuará agravándose.

Alternativamente, de tomarse las decisiones y medidas pertinentes, creo que tenemos la oportunidad de revertir el deterioro económico que atravesamos y volver a encaminarnos nuevamente en la ruta de un crecimiento económico aceptable.

Antes de terminar quiero citarles de un artículo escrito por Jorge Javaris y publicado en *El Mundo* del 3 de febrero de 1975.

“En estos tiempos difíciles de nuestra economía escuchamos con frecuencia una frase que va camino de convertirse en un clisé:” es difícil solucionar el problema económico por que hasta los más destacados economistas del mundo no pueden ponerse de acuerdo sobre la solución”.

No es que los economistas no se puedan poner de acuerdo. Lo que pasa es lo que tiene que pasar cuando sobre un asunto cualquiera hay unos que opinan de una manera y otros de otra. Los gobernantes de una nación cualquiera están en libertad de consultar a todos y seleccionar la línea de conducta que les parezca acertada. De esa decisión suya dependerá en gran medida el curso que tomen los acontecimientos y la política general del país. Dicho en otras palabras, algunos economistas están y han estado en lo correcto, pero sus consejos han sido ignorados por los gobernantes. Lo que hace tan difícil la solución al problema económico no es la falta de unanimidad de criterio entre los economistas, sino, la falta de buen criterio en los que deciden cuál de las teorías económicas prevalentes es la más acertada.

Deseo darles las gracias por haberme permitido comparecer ante ustedes en el día de hoy para compartir mis ideas y pensamientos. Estoy a sus órdenes para contestar cualquier pregunta que tengan a bien hacerme.

## B. PONENCIA DE CÉSAR A. MONTILLA SECURITIES CORP. OF PUERTO RICO

Buenos días Honorables Miembros del Comité de Finanzas:

Mi nombre es César A. Montilla y soy Presidente de la Junta de Directores de Securities Corp. of Puerto Rico, una compañía local que se dedica desde el 1969 a mercadear inversiones en Puerto Rico aquí y en el exterior.

Muchos de ustedes no conocerán nuestra firma y, por lo tanto, me voy a permitir describir nuestra actividades principales y cómo se relacionan con la economía de Puerto Rico.

### 1. Somos un **banco de inversiones**:

Por lo cual nos dedicamos a comprar valores de compañías necesitadas de capital y/o deuda y colocar esta emisión entre muchos inversionistas.

2. Somos los únicos que hacemos **mercado** en todas las acciones de Puerto Rico — lo cual nos obliga a comprar y vender desde nuestro inventario cualquiera de estas acciones o bonos dentro de la cotización diaria que sometemos.

3. Actuamos como corredores para efectuar transacciones de acciones de cualquier tipo, al igual que nuestros competidores con sucursales aquí; Merrill Lynch, Eastman Dillon y Bache & Co.

4. En base a estas tres actividades principales tenemos que mantener una cuarta función de investigación y estudio sobre los problemas macro-económicos de Puerto Rico y de la situación individual de cada compañía. Y esta actividad, a su vez, nos permite actuar como consultores financieros.

Antes de seguir, me imagino que algunos de ustedes están pensando que estoy haciendo un anuncio, no político y no pagado, pero un anuncio de todas maneras. . . no, la razón que traigo a colación lo que hacemos en Securities Corp. es que es muy importante el que ustedes entiendan nuestra función, a la luz de nuestros comentarios sobre el informe Tobin.

Una vez comprendidas en principio las funciones de Securities Corp., será bastante obvio que nuestra ponencia viene dirigida principalmente hacia la sección IX, donde el informe habla sobre nuestras estructuras financieras y la necesidad de estimular un mercado de capital local.

Seríamos algo menos que honestos, si nos circunscribiéramos a esos puntos y no cubriéramos otras secciones y recomendaciones, ya que creemos representar el pequeño, pero creciente núcleo de puertorriqueños que, día a día, invierten sus ahorros en los valores de Puerto Rico, con la esperanza de mejorarse ellos mismos, a la vez que mejoran a nuestra isla.

Veamos los planteamientos, a nuestro juicio, más importantes que enumera el reporte:

### I. **Austeridad Fiscal**

Todos debemos estar de acuerdo que esperar “austeridad” de una administración en año de elecciones es difícil.

Es difícil también para los partidos de oposición resistir la tentación de crear capital político al respecto.

Sin embargo, a ambos bandos le toca acatar sus responsabilidades con nuestro pueblo y con su historia — la administración tendrá que ser creativamente austera y la oposición, lealmente responsable —. Lo que buscamos todos es decidir las elecciones a favor de aquél que sugiera los mejores planes para el futuro y que los electores tuviéramos que escoger entre buenos y mejores.

La sugerencia del informe en cuanto a salarios públicos y privados es la congelación de la **escala** de sueldos, no de los sueldos individuales — parece increíble oír los comentarios de la prensa y de algunos sectores hablando de unas congelaciones totales cuando el informe no recomienda tal cosa. Así hay mil mal entendidos avivados por los intereses creados de cada cual. Por lo tanto, sugerimos que se cree una comisión multipartidista y con representación de los sectores afectados para lograr lo siguiente:

A. Armonizar la necesidad de hacernos competitivos en jornales, sin afectar las necesidades monetarias del trabajador.

En otras palabras, abaratar el costo de crear y mantener un empleo al empresario, sin reducir la cantidad que recibe el trabajador.

Esto se puede lograr atacando el 20-30% del costo de un empleado o una empresa pública o privada, sin que ese incremento llegue al trabajador. Estos llamados "fringes" son buenos y necesarios; pero, hoy por hoy, excesivos y abusados, tanto por empleados como por patronos.

Es importante enfatizar que estas medidas afectan de igual forma al jornalero y al ejecutivo, ya que la "austeridad" requerida no es por sector socio-económico, sino en general.

B. Una vez esta comisión diseñe los mecanismos necesarios, debe tener los poderes y la independencia de ponerlos en práctica y/o presentar la debida legislación, si alguna hiciera falta.

C. Que, además, tuviese los medios necesarios para poder llegar al pueblo, sin interferencias interesadas de clase alguna, para así asegurarse de que sus reformas fuesen comprendidas tales como deberán ser hechas — por el bien del país, sin consideraciones de favoritismo socio-económico, político, o de cualquier otra índole.

Sobre la recomendación mayor número II que el informe llama **Incrementar los Ingresos Provenientes por Impuestos**, varias de las sugerencias de este sector son buenas, otras son difíciles. Nuestros conocimientos no son en materia contributiva; así que no entraremos en este punto, salvo para comentar sobre lo que sí podemos sentir.

La evasión contributiva en Puerto Rico es inmensa; algunos dicen que es debido al impacto regresivo o a la rapidez con que las tasas suben; nosotros ni sabemos el porqué, ni estamos en posición de averiguarlo. Lo que sí podemos asegurar es el daño que hace a nuestra economía — no tanto en las recaudaciones perdidas, sino a la fibra moral de nuestros ciudadanos y negocios.

Creemos que un paso concienzudo y enérgico del gobierno para resolver este problema sería de gran beneficio a nuestra economía.

El informe nos insta, en su recomendación número III a **Desarrollar Recursos Propios por las Empresas de Gobierno**. Nosotros hemos encontrado que dentro del gobierno hay una serie de empresas operadas con serios déficits, mientras que existen empresas privadas dispuestas a rendir el mismo servicio a costos similares al público y con la supervisión debido por el gobierno.

Si adelantamos este pensamiento un poco más, estamos seguros de que en muchos casos sería posible que el gobierno levantara fondos mediante la venta a compañías privadas de cosas tales como el Fondo del Seguro del Estado, algunos mecanismos de cobranzas internas, hospitales y demás.

De lograrse algunas de estas ventas tendríamos el triple beneficio de:

- A) Incrementar fondos del gobierno mediante el producto de las ventas.
- B) Contar los déficits anuales en que muchas incurrir, o, por lo menos, transferir empleos gubernamentales a privados.
- C) En muchos casos, mejoraría el servicio o los servicios brindados, y, cuando menos, pondría al gobierno en posición de exigirle al empresario, en vez de la posición actual de tener que justificar las actuaciones de las empresas.

El informe Tobin habla de **El Mercado Recto de Nuestros Bonos** en su recomendación mayor número IV (Straightforward Marketing of Bonds). Sobre este punto nos consideramos expertos o, al menos, así nos consideran muchos de los inversionistas del exterior que a diario nos consultan sobre ellos.

En primer lugar, no hay duda de que Puerto Rico siempre ha tenido una buena reputación ante la comunidad financiera. Esta reputación fue ganada mediante la fiel adherencia a los más altos principios de "Full Disclosure" (Total Información), desde que salieron nuestras primeras emisiones.

Lo que tiene a nuestros colegas en Wall Street algo nerviosos es que es muy fácil ser cándido y abierto cuando la mayoría de los sucesos a reportarse son favorables.

Con la corriente recesión, no todo lo que tenemos que reportar en Puerto Rico es favorable: al contrario, muchas cosas son desfavorables — es entonces que la tentación de esconder, posponer o al menos desenfatar las cosas menos agradables es inmensa, y muchos analistas, que por naturaleza son escépticos, piensan que eso haremos en Puerto Rico.

Esta duda natural y corriente de los analistas, se complica con la falta de estadísticas corrientes sobre muchas de nuestras actividades económicas lo cual lleva a estos a asumir lo peor.

El problema es de fácil solución. Tenemos que:

1. Llevar el principio de "full disclosure" hasta el máximo de inmediato y cumplir con los requisitos más exigentes.
2. Una vez hecho esto, tenemos que desarrollar estadísticas corrientes con mayor rapidez, para que estas permitan análisis actuales de nuestra condición y proyecciones realistas de nuestro futuro y así evitar que, a la falta de datos actuales nuestros amigos, los analistas escépticos, sustituyan sus propios criterios que de seguro serán super-negativos.

Otro punto importante es que todas las deudas de Puerto Rico son vistas en Wall Street como obligaciones generales del gobierno — por más que queramos esto no va a cambiar en buen tiempo. Con esa realidad tenemos que bregar, y es por eso tan importante que el gobierno haga un análisis de las funciones y servicios brindados que requieran financiamiento de deuda y traten de cambiar esa deuda por capital permanente mediante su venta a empresas privadas.

Quiero quedar claro en este punto. Muchos de los análisis que se publican en el mercado financiero sobre Puerto Rico parten de bases erróneas; el tratar de corregir esos errores es casi imposible y el hacerlo durante los próximos tres años es definitivamente imposible. Lo que tenemos que hacer es aprender a vivir con ellos y durante el período futuro próximo hacer claro nuestro propósito firme de proseguir políticas fiscales de la más alta integridad financiera.

Dicho todo eso, todavía tenemos el problema de que la obra de gobierno tiene que proseguir, que hay que financiarla, que nuestro método tradicional está coartado de lo que vamos a hacer.

Aquí encontramos el Informe Tobin algo superficial. Menciona que respalda los movimientos a innovaciones financieras, pero no sugiere ideas plausibles específicas.

Existen, sin embargo, varias alternativas que podemos aprovechar (si me permiten, les voy a entregar un resumen de cantidades de fondos existentes que de una forma u otra podrían utilizarse en Puerto Rico) provenientes de un estudio que preparó Securities Corp. cuantificando estas cantidades, y que dividimos en cuatro sectores importantes.

Estos fondos están actualmente invertidos en otros países o en sectores no productivos — de este hecho uno debe concluir que alguien, o algo en algún lugar está más necesitado de los fondos que Puerto Rico y que, por lo tanto, está dispuesto a ofrecerle más ventajas que nosotros en estos momentos.

Señores, en este momento hay pocos sitios donde este dinero se pueda utilizar mejor que aquí. Vamos a ver qué ventajas hay que ofrecer, y vamos a ofrecerlas. Por ejemplo, (siguiendo los sectores pre-identificados):

1. Hay que atraer a los **inversionistas privados** a proyectos locales. ¿Por qué no darles un incentivo permitiéndoles ciertos créditos de impuestos a la manera de los "limited partnerships" que tanto han hecho por las exploraciones petroleras y el desarrollo de bienes raíces en los Estados Unidos.
2. A las **corporaciones** con casi 2 billones en fondos invertidos hay que atraerlas ofreciendo algún tipo de vehículo seguro, líquido y de alto rendimiento. Sobre este renglón hay mucho que decir, especialmente cuando vemos que el gobierno canadiense y varias instituciones extranjeras han tomado las medidas necesarias y han atraído partes substanciales de esos fondos para sus usos.
3. **Bancos.** Es de conocimiento general la gran actividad de los bancos locales en los mercados de dinero de los Estados Unidos. Esto podría ser transferido a actividad muy saludable, en instrumentos del gobierno local, si prueba de esto es la cooperación que la banca local nativa ha brindado a la última emisión de bonos municipales de la Autoridad de las Fuentes Fluviales. Gracias a su ayuda, la emisión fue un éxito.
4. El resto de los sectores de inversionistas que hasta ahora han sido los más cubiertos por nuestros instrumentos convencionales no lo consideramos de tan grande potencial. Sin embargo, nuestro **status** político único ofrece interesantes posibilidades al respecto, pero tenemos que atrevernos a explorarlas y discutir las abiertamente.

En resumen, la austeridad que nos va a incrementar el mercado de bonos convencionales y sacarnos de la presente situación, tiene que ser real; pero no podemos ampararnos en ella para no hacer nada — tenemos que ser creativos y diseñar instrumentos nuevos, pero serios, atacar mercados nuevos, pero con planes específicos y sólidos. Ante todo, nos tenemos que mover.

El Informe Tobin menciona varios otros puntos como importantes, pero, como dije antes, nuestra razón para estar aquí, cae bajo la Sección IX que cubre nuestras estructuras financieras y la necesidad de crear un mercado de capital local.

La falta de tiempo impide un tratamiento extenso del problema y sus soluciones desde nuestro punto de vista. Por ese motivo nos limitamos a comentar sobre la utilidad de tener un mercado de capital viable para complementar la recomendación número VIII del informe, o sea:

#### **La creación de empleos por la industria privada.**

Los esfuerzos de Fomento durante los últimos 20 años han sido prodigiosos y fructíferos. Mucha de la inversión privada existente surge de ahí.

Es cierto, sin embargo, que los esfuerzos de Fomento se han dirigido tradicionalmente a capturar **expansiones** de firmas extranjeras para Puerto Rico.

Es lógico suponer que la mayoría de las compañías autoras de estas expansiones está casi siempre en posición de auto-financiar dichas expansiones.

¿Qué pasa? En estos momentos de recesión mundial, son menos las compañías en vías de expansión y, por lo tanto, a Fomento se le ha hecho y se le continuará haciendo difícil promover industrias para Puerto Rico.

#### **Hay tres alternativas:**

- A) Redoblar los esfuerzos tradicionales de promoción y tratar de convencer un porcentaje mayor de un total menor de compañías en expansión.
- B) No hacer nada y esperar que las cosas mejoren.
- C) Cambiar las miras de atracción a compañías más pequeñas que tengan productos nuevos que necesiten financiamiento.

De estas tres alternativas entendemos que la tercera es la mejor, ya que, a cambio del financiamiento necesario, las empresas estarían generalmente dispuestas a muchas concesiones, entre ellas pagos de impuestos parciales, y otras. Esto se tendrá que estudiar a fondo en su día.

El problema surge del financiamiento. ¿Cómo es que va a brindarse? ¿De donde va a salir? Entendemos que esto es factible de resolver mediante la re-canalización de inversión de algunos de los sectores anteriormente identificados e interponiendo un sistema garantizador consistente con la austeridad proyectada y con la entereza fiscal que caracteriza a Puerto Rico.

Sobre este punto nuestra firma ha realizado varios estudios que estamos dispuestos a someterlos a cualquier comisión gubernamental que nos los solicite.

Para concluir, queremos asegurarles que el informe ha sido bien recibido por la mayoría de los Puertorriqueños — lo importante es aprovechar el momento y unir a todos los Puertorriqueños de buena fe en la implementación de las soluciones que surjan.

El mundo financiero nos mira con más atención que nunca. Nuestro futuro depende, en gran parte, de nuestra contestación al reto que nos trajo el destino y que el comité Tobin identifica.

Enfrentémoslo con valor y hombría de bien. No se espera menos de un pueblo que en 25 años surgió de la pobreza y la miseria para convertirse en el ejemplo económico de la democracia.

MUCHAS GRACIAS

### C. PONENCIA DEL SR. DIONISIO TRIGO DE LA ASOCIACIÓN PRO DEFENSA DE LA LIBRE ENMPRESA EN PUERTO RICO

Mi nombre es Dionisio Trigo González. Soy presidente de la Asociación Pro Defensa de la Libre Empresa en Puerto Rico. Me acompañan los señores Francisco Unanue, Vicepresidente de la Libre Empresa, y Enrique Grau Esteban, Director Ejecutivo de la Libre Empresa.

Comparecemos en representación de la Asociación Pro Defensa de la Libre Empresa en Puerto Rico para expresar sus comentarios y opiniones sobre el Informe Tobin.

Puerto Rico se enfrenta a un gran reto para salvar y revitalizar su desarrollo socioeconómico, reto que requerirá grandes sacrificios y esfuerzos de todos los puertorriqueños.

El Informe Tobin plantea con honradez y objetividad la realidad de nuestra problemática socioeconómica. Contiene recomendaciones cuya implementación será muy desagradables para todos, pero necesaria para salvar y acelerar el progreso y bienestar de nuestro pueblo.

Los 200 mil compatriotas desempleados y los miles de puertorriqueños cuyos empleos peligran gravemente hoy en día exigen de todos nosotros en Puerto Rico sacrificios, valor y patriotismo.

No podemos seguir posponiendo el afrontar con valor la realidad de nuestros graves problemas socioeconómicos. El desempleo aumenta y disminuye peligrosamente la productividad de nuestra fuerza trabajadora — obrera y gerencial —, ocasionando graves problemas sociales y económicos. Puerto Rico necesita sanear su economía, fortalecer su crédito, reduciendo su deuda pública, retener y ampliar las empresas existentes y estimular nuevas inversiones y desarrollos industriales, aumentando su capacidad para competir exitosamente en los Estados Unidos y en los mercados mundiales, aumentando al máximo posible su productividad y los beneficios al capital — mientras mayor sea el rédito sobre la inversión mejor será para Puerto Rico —, para promover la inversión de capital en el país en la forma y cuantía necesarias para reducir al mínimo nuestro alto índice de desempleo.

Tenemos que crear rápidamente más de 300 mil empleos nuevos para regresar, en 1985, al índice de desempleo tradicionalmente alto que hemos sufrido en Puerto Rico, para lo que es necesario lograr que los inversionistas obtengan por su capital réditos y beneficios tan extraordinariamente altos que atraigan las inversiones necesarias que crearán las industrias y empresas que urge establecer en Puerto Rico para reducir al mínimo el desempleo. El inversionista necesita confianza, seguridad integral, el mayor rédito y beneficios posibles por su inversión. El inversionista, como todo hijo de vecino, cree más en los hechos que en las palabras y promesas.

Las recomendaciones básicas del Informe Tobin proveen las condiciones necesarias para que el valeroso pueblo puertorriqueño libre con éxito y patriotismo la gran batalla por su bienestar y progreso, presente y futuro.

Continuar aplazando irresponsablemente esta confrontación con nuestra realidad de pueblo sólo puede conducir a aumentar de forma tal nuestros problemas que nos arrastrarían a una crisis social y económica muy peligrosa.

Gran parte de los problemas que hoy sufre Puerto Rico son resultado de la demagogia y de la politiquería partidista que durante los últimos años, específicamente durante los últimos 15 años, ha venido sufriendo nuestro pueblo en silencio. Deseamos aclarar que la demagogia y la politiquería partidista no son males exclusivos de Puerto Rico, siendo esta una epidemia que lo mismo azota a Washington, Londres, Roma, París y todas las capitales del Mundo libre. Pero, como puertorriqueños, lo que nos preocupa es Puerto Rico.

En los últimos 15 años, en Puerto Rico se ha desatado una competencia desenfrenada por asumir actitudes y poses de defensores de los trabajadores que arrastran a nuestros políticos y dirigentes a olvidarse de los desempleados con actuaciones que inclusive ponen en peligro los empleos de los mismos trabajadores que alegan defender. Lo mismo sucede con los pseudodefensores de los consumidores, que en la gran mayoría de los casos promueven acciones y controles que encarecen el costo de la vida al consumidor. También Puerto Rico sufre un gran excedente de los que abogan por distribuir riquezas en forma tal que lo que están es distribuyendo pobreza y desempleo, en lugar de crear riquezas, que es lo que necesita Puerto Rico y, muy especialmente, los pobres de Puerto Rico.

Un ejemplo dramático del punto a que ha llegado esta demagogia y politiquería partidista en Puerto Rico lo son los ataques y críticas que ha sufrido — inclusive de sus propios compañeros de gobierno y de partido — don Teodoro Moscoso, quien, como Administrador de Fomento Económico, es uno de los puertorriqueños que más y mejor ha servido al trabajador puertorriqueño y a los pobres de Puerto Rico, creando empleos y fuentes de riquezas. En cambio, injustamente, don Teodoro Moscoso ha sido tildado de “antiobrero” y “defensor de los patronos”.

Consideramos que estos comentarios son necesarios en esta ponencia, porque están íntimamente vinculados al Informe Tobin, el cual sería mucho más halagador y menos crítico si, durante los últimos 15 años, en Puerto Rico no hubiésemos sufrido de tanta demagogia y hubiésemos oído más a los hombres que, como don Teodoro Moscoso, hemos sido honestos en nuestros planteamientos, a pesar de que sabíamos que íbamos a ser crucificados y tildados de “antiobreros” “enemigos de los consumidores” y “defensores de los grandes intereses económicos”. Y son muchos los puertorriqueños que como don Teodoro Moscoso han sido valientes y honestos en sus planteamientos, alentando al país sobre lo que iba a suceder y que hoy el Informe Tobin nos confirma. No queremos mencionar a esos muchos puertorriqueños que no han sucumbido a la demagogia y a la politiquería partidista para no incurrir en omisiones.

La Asociación Pro Defensa de la Libre Empresa en Puerto Rico fue crucificada y atacada por combatir la política de controles de precios, por considerar dichos controles “irreales e improcedentes”. El respaldo a la política de controles de precios y los ataques a la Libre Empresa se produjeron inclusive de parte de cámaras, asociaciones e instituciones, cuyos principios, filosofías y matrículas respaldan a la Libre Empresa y se oponen a los controles de precios. Y ello fue así, porque la demagogia en Puerto Rico no se limita a los políticos, extendiéndose a dirigentes del comercio, la industria y demás sectores de la comunidad.

Para la Asociación Pro Defensa de la Libre Empresa en Puerto Rico resulta muy reconfortante y esperanzador leer textualmente en el Informe Tobin (Recomendación No.6) que “Una economía de comercio como la de Puerto Rico tiene muy poca posibilidad de influenciar los precios de los productos que compra y vendé. Puede, sin embargo, aumentar su participación en el mercado, obteniendo ventajas en los costos y la productividad”.

Para la Libre Empresa resulta muy reconfortante y esperanzador que Tobin, aún cuando recomienda una congelación salarial que trasciende las nóminas públicas a las de corporaciones privadas, no favorece la implementación conjunta de controles de precios por parte del Gobierno.

“Los controles de precios”, dijo Tobin, “en una economía que depende de las importaciones son improcedentes, pues no se cuenta con los poderes de controlar efectivamente los precios — eso ocurre en el punto de origen”.

Y en conversaciones que dirigentes de la Libre Empresa sostuvimos personalmente con el doctor James Tobin, el 12 de diciembre último, al día siguiente de haber rendido su

Informe al Gobernador oficialmente, el doctor Tobin nos expresó en forma muy categórica su total oposición a la política de controles de precios de Puerto Rico.

Antes de hacer unos señalamientos específicos sobre las conclusiones y recomendaciones del Informe Tobin, la Asociación Pro Defensa de la Libre Empresa en Puerto Rico desea felicitar al profesor James Tobin, de la Universidad de Yale, que presidió el grupo de distinguidos economistas que realizó este estudio sobre la economía de Puerto Rico, así como a todos sus integrantes; William H. Donaldson, Decano de la Escuela Graduada de Gerencia y Organización de la Universidad de Yale; Kermit Gordon, Presidente de la Institución Brookings; Wilfred Lewis, de la firma Arthur D. Little, Inc.; William Treiber, Consultor del Banco de Reserva Federal de Nueva York y Sidney Robbins, Profesor de la Escuela Graduada de Administración Comercial de la Universidad de Columbia. Realizaron un trabajo excelente y de gran valor para Puerto Rico, el cual puede ser trascendental para lograr el progreso y bienestar futuro de nuestro pueblo. El informe ya está; plasmarlo en realidad feliz depende de nosotros.

También la Libre Empresa desea testimoniar nuestra felicitación a un puertorriqueño con quien hemos discrepado en el pasado y es muy posible seguiremos discrepando en el futuro, pero a quien admiramos y respetamos por su integridad, honestidad y responsabilidad en el descargo de sus funciones como Gobernador de Puerto Rico, el Honorable Rafael Hernández Colón. Lo felicitamos por la feliz y encomiable iniciativa que tuvo de ordenar hacer un examen profundo y experto de la situación económica y financiera de Puerto Rico al Comité Tobin. El Informe Tobin critica implícitamente algunas de las medidas a los argumentos de la Administración del Gobernador Hernández Colón y formula recomendaciones acertadas que para un gobernante que aspira ser reelecto exigen valor y patriotismo para implementarlas. Confiamos que el Gobernador Rafael Hernández Colón cumplirá su compromiso de anteponer los intereses permanentes de Puerto Rico a sus intereses políticos personales y partidistas, implementando las recomendaciones acertadas del Informe Tobin, aunque estamos en año de elecciones generales.

La Libre Empresa coincide plenamente con el profesor Tobin, cuando concluye sus recomendaciones señalando que la recuperación y progreso económico y social de Puerto Rico se logrará si todos los elementos de la sociedad puertorriqueña — el Gobierno, la Empresa, y el Trabajo — cooperan al logro de ese objetivo común.

La Libre Empresa respalda la posición del Informe Tobin al recomendar como la clave o piedra angular de la recuperación económica de Puerto Rico el que “los salarios públicos y beneficios marginales deben congelarse a la escala presente por tres años. Después, estos deberán aumentar solamente según aumenten los salarios en los Estados Unidos continentales durante otros cinco años. La influencia gubernamental deberá usarse para efectuar una restricción similar en sector privado”.

La Libre Empresa considera que la propuesta congelación de salarios que recomienda el Informe Tobin, conjuntamente con la congelación de beneficios marginales que actualmente asciende a un 42 por ciento sobre la nómina, constituye una medida que ayudará en forma real y efectiva a los trabajadores puertorriqueños y salvar sus actuales empleos y, además, ayudará a los cientos de miles de trabajadores desempleados a encontrar empleos, así como a los jóvenes que ingresan a la fuerza trabajadora y no encuentran empleo, sufriendo una peligrosa frustración y habituándose a vivir sin trabajar.

Libre Empresa es libertad de trabajo y libertad de vida, derechos inalienables que garantiza la Constitución de Puerto Rico y nuestro sistema de vida democrático, pero son unos derechos que les estamos negando egoístamente a los cientos de miles de compatriotas desempleados que también tienen derecho a trabajar y a vivir mejor a como hoy viven, marginados de la sociedad y olvidados por sus propios compañeros trabajadores que hoy sí tienen trabajo, pero lo pueden perder mañana, si siguen pensando egoístamente en mejorar sus salarios y beneficios marginales, ignorando las necesidades del

trabajador desempleado y del joven que aún no ha podido empezar a trabajar porque no encuentra empleo.

No olvidemos que el peor salario es el que no existe. No olvidemos que hoy muchos de nuestros desempleados querían que sus antiguas industrias y empresas reabriesen operaciones, aún ganando menos de lo que estaban ganando y les parecía poco entonces.

El Informe Tobin señala (página 23) que el 73 por ciento de las personas que podrían trabajar y no tienen trabajo nunca han trabajado en Puerto Rico, y esto contrasta con el 10 por ciento en los Estados Unidos.

La Libre Empresa anticipa que muchos demagogos se opondrán a la congelación de salarios y de beneficios marginales, queriendo hacer ver que son defensores de los trabajadores. Esos demagogos son, precisamente, los que han arrastrado al desempleo a nuestros trabajadores. Esos demagogos son los responsables en gran medida del alto índice de desempleo que sufre nuestra fuerza trabajadora. No sigamos hablando de desempleo ni de defender a los trabajadores. Ya es hora de actuar responsablemente y de hablar menos.

Las industrias no solamente ya están dejando de venir a Puerto Rico, sino que muchas ya se han ido y otras están estudiando irse y no solamente a países llamados subdesarrollados, sino inclusive a los propios Estados Unidos continentales porque "la ventaja competitiva de Puerto Rico en los sectores de mucha mano de obra está decayendo", según indica el propio Informe Tobin.

La Libre Empresa recomienda revisar toda la legislación aprobada durante los últimos 15 años que pueda ser perjudicial para la economía puertorriqueña y para la libertad de trabajo a que tiene derecho todo puertorriqueño, y enmendar o derogar dicha legislación para armonizarla con los propósitos de recuperación económica y progreso social verdadero que recomienda el Informe Tobin.

La Libre Empresa también recomienda enmendar la Ley de Cierre de los establecimientos comerciales y la Ley del Trabajo sobre Días Festivos, para eliminar los nueve medios días de fiesta (que para las mayorías de las empresas resultan días completos de fiesta) y dejar sólo los ocho días completos establecidos como festivos al año, que en 1976 son 9 días, porque el 2 de noviembre es Día de Elecciones, y cuando en sábado o domingo se celebre ese día.

Es decir, se reducirían a ocho las festividades al año en que se afectaría el trabajo, si dichas fechas caen en días laborales, de lunes a viernes: Día de Año Nuevo, Día de Reyes, Viernes Santo, Declaración de la Independencia de Estados Unidos, Día de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Día del Trabajo, Día de Acción de Gracias y Día de Navidad. Y el Gobierno debe ser el primero en dar el ejemplo trabajando todos los días laborales, sin excepciones de índole alguna, para contribuir al logro de la mayor productividad y austeridad que exige Puerto Rico.

La Libre Empresa también considera que Puerto Rico debe reclamar la flexibilidad necesaria para determinar en Puerto Rico los salarios mínimos, flexibilidad que debe ejercer responsablemente.

La Libre Empresa considera que el Informe Tobin es inconsistente al recomendar la creación de nuevos impuestos conjuntamente con congelación de salarios y beneficios marginales a la fuerza trabajadora y austeridad administrativa en el Gobierno, ya que la creación de nuevos impuestos penalizaría al trabajador y al consumidor, quien es el que paga finalmente los nuevos impuestos, aunque sea en forma indirecta.

La Libre Empresa recomienda la congelación de los impuestos existentes, al igual que recomienda la congelación de salarios y beneficios marginales, así como de las plazas vacantes en el Gobierno.

El Gobierno, logrará aumentar sus recaudaciones al volver el resurgimiento

económico de Puerto Rico y no aumentando arbitrariamente la carga del contribuyente puertorriqueño, la cual ya le resulta sumamente pesada. El Gobierno sí debe intensificar sus esfuerzos para reducir al mínimo posible la evasión contributiva, pero no aumentarle los impuestos a los contribuyentes.

La Libre Empresa considera que la virtud y el hábito del ahorro tiene que producirse en forma voluntaria, mediante educación y estímulo, y no en forma compulsoria ni obligatoria. Nos oponemos a la recomendación del Informe Tobin de que "debe eliminarse, la deducción especial en la contribución personal sobre ingresos por intereses pagados sobre la deuda personal del contribuyente". Igualmente nos oponemos a la recomendación del Informe Tobin de que "deben imponerse contribuciones directas sobre el consumo de artículos de lujo". Ambas medidas penalizarían a los consumidores de recursos más limitados, ya que el consumidor que cuenta con recursos mas amplios no se privaría de nada por dichos impuestos propuestos y en cambio los consumidores de recursos limitados se verían impedidos de disfrutar de mayores comodidades o se reduciría aún más su poder adquisitivo. La eliminación de la deducción especial en la contribución personal sobre ingresos por intereses pagados sobre la deuda personal, del contribuyente, además desalentaría las inversiones de empresarios puertorriqueños en el desarrollo de la economía del país, participación que por el contrario el Gobierno debe estimular al máximo.

La Libre empresa también se opone a la recomendación del Informe Tobin de eliminar la exención de \$15 mil de la base del impuesto sobre la propiedad, al igual que nos oponemos a la propuesta retasación de la propiedad y a la creación de nuevos impuestos. Tanto la eliminación de la exención de \$15 mil de la base de impuesto sobre la propiedad como la recomendada retasación de la propiedad constituirían un severo golpe a la economía de la familia puertorriqueña y a los pequeños propietarios de Puerto Rico que con grandes sacrificios están pagando o ya pagaron su casita constituyendo para la mayoría de nuestras familias su único ahorro o economía personal.

La Libre Empresa no está de acuerdo con la recomendación del Informe Tobin de que "el problema central del sistema contributivo deberá ser el de aumentar equitativamente las rentas. La reforma de la contribución sobre la propiedad y la mejor implementación de las leyes contributivas deberán recibir máxima prioridad en la reforma contributiva", según el Informe.

En las Proyecciones Económicas y Fiscales, el Informe Tobin señala que "una congelación en salarios de tres años, seguida de una continuada, pero reducida austeridad, con el resultante ahorro público invertido productivamente, podría ser apenas suficiente para alcanzar la tasa de crecimiento de 1967-1974".

La Libre Empresa considera que la austeridad en el Gobierno debe ser todo lo mayor posible y que el Gobierno debe establecer unas prioridades y reorientar los recursos económicos del Gobierno de Puerto Rico a fortalecer los programas de Salud, Instrucción y Fomento Económico, ya que hay que garantizarle al puertorriqueño salud, educación y trabajo.

La Libre Empresa recomienda que el Gobierno invierta sus recursos en el logro de objetivos primarios para revitalizar la economía y el progreso socioeconómico de Puerto Rico, reduciendo sustancialmente consolidando, y/o eliminando los presupuestos de organizaciones burocráticas gubernamentales no necesarias o menos apremiantes, tales como Acción Juvenil, Administración de Derecho al Trabajo, DACO, Corporación de Importación y Distribución, El Almacén, PRIDCO, Administración de Terrenos, Administración de Edificios Públicos, Autoridad de Tierras, entre otras, según el estudio de prioridades y objetivos que debe realizar inmediatamente el Gobierno.

La Libre Empresa recomienda que sea el Gobierno el que produzca los cambios fundamentales necesarios para brindar confianza y seguridad al inversionista, en forma consistente y uniforme y no Fomento buscando inversionistas y el DACO ahuyentándo-

los. La confianza y seguridad es básicamente la piedra angular de la recuperación económica de Puerto Rico.

Otro punto importante, insistimos, es aumentar al máximo el rédito y los beneficios al capital invertido en Puerto Rico. Esa es la mejor promoción industrial y de nuevas inversiones que pueda hacer Puerto Rico. El Informe Tobin señala que "no es posible que Puerto Rico pueda atraer capital, a menos que ofrezca una competitiva tasa de rédito juntamente con otros activos".

La Libre Empresa también recomienda eliminar por completo la contribución sobre herencia para atraer capital a Puerto Rico y evitar el continuado éxodo de capital puertorriqueño al extranjero. Puerto Rico se convertirá en el Centro Financiero de las Américas, si elimina por completo la contribución sobre herencia, ya que ese sería un gran atractivo para muchos inversionistas de Estados Unidos, América Latina y de Europa inclusive, ya que la muerte es una probabilidad que ningún inversionista ignora como lo demuestra la floreciente industria mundial de seguros de vida. Para brindarle mayor garantía y confianza a los inversionistas de que Puerto Rico no legislará contribución alguna sobre herencia, recomendamos que se le de fuerza constitucional a esta política pública de exención contributiva sobre herencia. Puerto Rico cuenta con banqueros muy capacitados que podrían asesorar inteligentemente al Gobierno sobre la implementación de medidas que atraerían grandes cantidades de inversiones y sumas sustanciales de capital extranjero a Puerto Rico. Muchos inversionistas de Estados Unidos y América Latina preferirían invertir en Puerto Rico en vez de hacerlo como actualmente en Canadá, Miami, Tortola, Gran Caimán, entre otras áreas atractivas al inversionista.

La Libre Empresa considera que el Informe Tobin no le ha dado la importancia que realmente tiene el turismo y su gran potencial para Puerto Rico. El sol, el clima, los paisajes y bellezas naturales de nuestra Isla, conjuntamente con la cultura hispánica, calor humano y tradicional hospitalidad puertorriqueña, le brindan a nuestro pueblo un valioso recurso natural que no ha explotado. Recomendamos que el Gobierno promueva y desarrolle al máximo posible la industria turística de Puerto Rico y su gran potencial de crecimiento.

Y para concluir hemos dejado nuestra recomendación más importante: exaltar el trabajo y fomentar el espíritu de superación en el puertorriqueño.

Muchas gracias.

## D. PONENCIA DEL SR. RAMÓN B. RODRÍGUEZ, PRESIDENTE ASOCIACIÓN DE INDUSTRIALES

Mi nombre es Ramón B. Rodríguez. Soy presidente de la Asociación de Industriales de Puerto Rico. Me acompañan los doctores Fuat y Suphan Andic y el Licenciado Héctor Jiménez Juarbe, Vice Presidente Ejecutivo de la Asociación.

Como representante de la Asociación, transmito a ustedes nuestras impresiones sobre el Informe Tobin, con algunos comentarios en torno a las implicaciones de las recomendaciones sobre política pública.

Antes que nada, quisiera hacer constar que la Asociación considera el Informe un documento muy bien concebido y presentado, con un diagnóstico agudo de nuestra economía. El informe reconoce que parte de los factores que afectan nuestra economía surge de la interdependencia que hoy en día existe entre todas las naciones en una forma creciente y que esta interdependencia se refleja también en la estructura económica de nuestra Isla. El mejoramiento de la situación económica y las políticas destinadas para resolver los problemas, las dificultades que atraviesa nuestro país en este momento, tienen que ser resueltos dentro de este marco de referencia.

La Asociación concuerda, en la mayoría de los casos, con el análisis del Informe Tobin; respalda en términos generales sus hallazgos y no difiere sustancialmente de las medidas recomendadas por él. Sin embargo, hay ciertos puntos específicos sobre los cuales quisiéramos abundar, luego ofreceremos sugerencias sobre algunas políticas adicionales que pueden complementar y/o discrepar con las del Informe. En este breve testimonio, en primer lugar, queremos señalar los aspectos sobresalientes del Informe, tal como nosotros entendemos, y, luego, concentraremos sobre aquellos aspectos que tengan relevancia directa con el sector manufacturero. Nos abstendremos por el momento de discutir aquellos hallazgos y recomendaciones que tienen relevancia indirecta con el sector manufacturero, posponiendo nuestros comentarios sobre aquellos puntos a una presentación escrita y más detallada que la Asociación se propone hacer próximamente.

A nuestro entender, el Informe brega con tres aspectos cardinales de nuestra economía. El primero se refiere a los acontecimientos y las tendencias en el sector laboral; el segundo se relaciona con el problema de la formación de capital; y el tercero trata del financiamiento de la inversión y el desarrollo económico de nuestra isla, a través de un esfuerzo mayor para fomentar tanto el ahorro privado como el público y el mercado local de capital, sobre todo, sugiriendo una nueva orientación de operaciones para que el Banco Gubernamental de Fomento pueda asumir las responsabilidades de un verdadero banco de desarrollo. Indudablemente, los tres aspectos están estrechamente interrelacionados y no se pueden, ni se deben, considerar aisladamente. Los puntos con relevancia directa para el sector manufacturero se encuentra en las dos primeras aseveraciones.

### El Sector Laboral

En términos específicos, en lo que se refiere al sector laboral, el Informe señala:

1. que la tasa de aumento en la productividad ha mostrado tendencia decreciente. Si esa tendencia continuase en el futuro, Puerto Rico tendría que tener un ritmo de crecimiento mínimo de 3.5% en su producto doméstico para que el empleo mantenga su nivel presente en términos absolutos.
2. que los sueldos han aumentado a un ritmo mayor que la productividad. La consecuencia ha sido un aumento en el costo promedio de producción, haciendo difícil, sino imposible, expandir las operaciones de industrias intensivas en el uso de mano de obra. En otras palabras, los aumentos en sueldos y jornales han acelerado el proceso de reemplazamiento de trabajo por capital y la introducción de industrias intensivas en uso de capital.

3. que, por consecuencia, el desempleo es crónico. Puerto Rico cuenta con un acervo de mano de obra abundante, pero poco diestra.

Nosotros estamos de acuerdo con los hallazgos del Informe Tobin y creemos que los aumentos en los salarios y jornales que no estén acompañados de aumentos en la productividad de trabajo, perjudican nuestra economía y constituyen uno de los contra-incentivos para la inversión. El aumento en los costos promedios de producción nos hace perder nuestra posición competitiva en el mercado de exportaciones. Ya hay señales sobresalientes de que en algunos sectores de la industrias, Puerto Rico ha perdido su ventaja comparativa. Quiero hacer constar, sin embargo, que la pérdida de la ventaja comparativa no surge solamente de la disparidad entre la productividad y el nivel de sueldos; pero sí es uno de los factores clave. Es indispensable que se haga un estudio abarcador, sector por sector e industria por industria, para poder precisar los problemas que confrontan los sectores afectados. Nuestra Asociación colaboraría plenamente con tales estudios.

En cuanto al sector laboral se refiere, el Informe Tobin recomienda:

1. que se inicien y se expandan programas de adiestramiento de obreros al mismo tiempo que se entrenan los empleados en el trabajo (on-the-job training).
2. que se inicien programas para facilitar el empleo de jóvenes donde la tasa de desempleo sea muy alta y al mismo tiempo que se considere un sueldo menor a lo que corresponde al salario mínimo.
3. que se limiten drásticamente los aumentos de sueldos por varios años. Para el sector público se recomienda una congelación de sueldos por tres años, con el objetivo de frenar los aumentos en los gastos corrientes. Para el sector privado, el informe recomienda políticas generales con el propósito de evitar que los sueldos crezcan al mismo ritmo que el nivel de precios.
4. que se reevalúen y se revisen todas las leyes que permiten aumentos disfrazados en sueldos a través de beneficios marginales (fringe benefits).

Estamos totalmente de acuerdo con la primera recomendación del Informe. Creemos que corresponde al Gobierno dar un mayor énfasis a la educación técnico-vocacional. Estos programas no resolverían los problemas a corto plazo; sin embargo, a mediano plazo, aumentarían la productividad de los trabajadores puertorriqueños. A través de esa acumulación de capital humano, la economía contará con una fuerza laboral mucho más diestra que al presente. Así, Puerto Rico surgiría como un sitio más atractivo para la localización de nuevas industrias que rindan más beneficios al país y al trabajador. Quiéramos añadir que se nos informa que existen muchas veces dificultades en llenar los puestos vacantes, ya que, a pesar de una tasa de desempleo de un 20%, no se encuentran suficientes trabajadores diestros, y nos encontramos obligados a trabajar con obreros cuyo rendimiento es inferior a lo que se requiere. No existe un estudio abarcador sobre la productividad en Puerto Rico; sin embargo, la experiencia de nuestros socios nos hace pensar que así es.

En relación con este mismo punto, quiéramos recomendar que se realice un estudio de demanda y oferta en el mercado de empleos y que los programas se orienten conforme a los resultados.

Con relación al segundo punto, para fomentar el empleo de jóvenes, quiéramos añadir que la posición de la Asociación es que Puerto Rico tiene que insistir en que la determinación de salarios mínimos recaiga en el país. Una flexibilidad en los salarios mínimos, a nuestro entender, es un **sine-qua-non** para el desarrollo del sector manufacturero.

Con relación al tercer punto, es decir, a la restricción de aumentos en salarios en el sector privado, la Asociación quiere hacer constar lo siguiente. Nos parece que una congelación absoluta de salarios es irreal. Debe continuar el sistema existente de revisio-

nes periódicas **a nivel local**, de manera que aquellas industrias que una vez considerada su capacidad económica, su habilidad competitiva y la productividad del trabajador, puedan afrontar algún aumento en salarios, que así lo haga. Desde luego, en vista de la situación actual, estas revisiones deben hacerse sobre bases científicas y reales, de manera que no se pongan en peligro empleos ni inversiones.

Anticipamos que en muchos casos los estudios indicarán la no deseabilidad de aumentos, pero debe dejarse la puerta abierta para cuando así no ocurra. Esa ha sido nuestra posición en el pasado y ahora.

En tercer lugar, no se puede pasar por alto mencionar el hecho de que el libre movimiento, tanto de capital como de trabajo, entre los Estados Unidos y Puerto Rico tiene un impacto primordial sobre la fuerza laboral de nuestra Isla. Si las condiciones económicas en Estados Unidos mejoran — de hecho hay señales ya muy claras en esta dirección — en tal forma que el nivel de salarios en Puerto Rico quedara rezagado, sencillamente induciría a los trabajadores, especialmente aquellos diestros, a buscar mejores oportunidades y mejores salarios en Estados Unidos y esto agravaría la escasez ya existente en Puerto Rico de personal diestro. Claro está, hay factores diversos que afectan la migración de mano de obra.

Con relación al cuarto punto, en cuanto a la revisión de las leyes laborales, la Asociación quisiera enfatizar la necesidad de revisar las secciones relacionadas con los pagos por concepto de desempleo (unemployment compensation) para que los mismos se concedan a personas verdaderamente desempleadas. Valdría la pena reexaminar el concepto de desempleado, especialmente en épocas como ésta de alto desempleo. Es difícil concebir que un trabajador esté considerado desempleado cuando se le ofrezca un trabajo que corresponda a su capacidad, pero que él no esté dispuesto a aceptar. Creemos que tal y como está la ley actualmente, la misma se presta a mal uso de beneficios. Repito, esta sugerencia no es la única. Lo que queremos enfatizar es una nueva conceptualización y definición del desempleo. Es irónico que mientras la economía está atravesando las condiciones severas de desempleo, los patronos tienen dificultad en encontrar trabajadores, ni siquiera trabajadores temporeros. Estamos conscientes de que las leyes laxas en este campo no es la única razón para la existencia de esa dificultad. Pero sí creemos que es un factor importante. Siempre hemos contado con la colaboración del Departamento del Trabajo y queremos hacer constar que estamos en la mejor disposición de ofrecer nuestra colaboración al Departamento. Respectuosamente, queremos solicitar al Departamento que se determine y se identifique aquellos obreros que son verdaderamente desempleados.

### La Formación De Capital

En el campo de la formación de capital, el Informe Tobin concluye que la productividad de capital también ha bajado desde el año 1960, lo que implica que la estructura de la industria se ha caracterizado por un uso más intensivo de capital que de trabajo. Como consecuencia, para conseguir hoy el mismo ritmo de crecimiento económico que se ha realizado previamente, se necesita cada vez más una mayor inversión. Para fomentar el empleo y fortalecer la base económica de la Isla, es indispensable promover la inversión productiva en vez de proveer transferencias directas de ingreso para mantener un sector de la población en subsistencia y/o crear empleos temporeros.

Una vez más nos encontramos de acuerdo con el diagnóstico hecho por el Profesor Tobin. Del mismo modo también estamos de acuerdo con la mayoría de las recomendaciones. A saber:

1. que el Gobierno obtenga la cooperación de las empresas claves para que expandan sus operaciones y de este modo aumenten el empleo.
2. que se lleve a cabo, además, un programa concreto de promoción y expansión de inversiones en el sector privado, bien sea individual o colectivamente.
3. que se revise el programa de incentivos fiscales con el propósito de atraer inver-

sión productiva, fomentar la reinversión por empresas operantes en Puerto Rico e inducir para que las industrias no cesen sus operaciones una vez que termine el período de exención contributiva. De este modo, se proveería un nivel de empleo estable y más alto.

La Asociación está de acuerdo, en términos generales, con las recomendaciones hechas, siempre y cuando que el Gobierno haga su parte conforme a las recomendaciones del mismo Informe Tobin. El éxito y el crecimiento del sector manufacturero se ha debido mayormente al programa de incentivos fiscales. El argumento de que tal como está el sistema de incentivos favorece más a las industrias de uso de capital intensivo, podría ser válido visto en forma aislada (tal como expresado en el Informe). Estamos conscientes de que el problema más grave que confronta nuestro país es el crecimiento económico y la creación de nuevos empleos sobre una base estable y permanente. Un sistema revisado de incentivos variados que sea conducente al crecimiento de **todo** tipo de industria, sería el más adecuado. Queremos señalar que la sugerencia del Informe en este campo es una de las alternativas y no es la única. Urgimos al Gobierno a que a la mayor brevedad posible examine todas las alternativas en esta área. Una vez más nuestra Asociación estaría en la mejor disposición de colaborar con el Gobierno para realizar los estudios abarcadores para poder permitir la toma de acciones pertinentes.

Valdría la pena añadir en este contexto que la revisión de los incentivos fiscales debe primero prestar atención especial a los problemas de industrias tradicionales cuya susceptibilidad y vulnerabilidad a los aumentos de salarios son más pronunciadas; segundo, se debe buscar maneras para evitar que las industrias actualmente exentas de contribuciones cesen sus operaciones al expirar el período de exención.

#### **Comentarios Adicionales**

Antes de terminar mi testimonio, quisiera señalar dos puntos adicionales que tienen relevancia indirecta al sector manufacturero. Como les dije al principio, me propuse limitar mis observaciones a aquellos puntos que tienen implicaciones directas para actividades manufactureras. Pero estimo que lo siguiente merece atención.

Estamos conscientes de que el erario público necesita indudablemente más fondos para lograr el ahorro recomendado. Una de las sugerencias del Informe es la eliminación de la exención de \$15,000 de la base del impuesto sobre la propiedad. Esta medida no nos parece deseable, tal como está sugerida en el Informe. Si se implementase la recomendación, nos tememos que ocurriría una serie de repercusiones indeseables y una pérdida de equidad. El impuesto sobre la propiedad es poco equitativo y los tipos son muy onerosos. Nos parecen más razonables las recomendaciones de la Comisión Sobre la Reforma Contributiva que propuso una retasación científica con una reducción en los tipos y la reducción gradual de la exención, según aumenta la propiedad sobre \$15,000 dólares. Francamente, estamos preocupados con las consecuencias de la eliminación de la exención de \$15,000. Tal y como la propone el Informe, podría conllevar un aumento en el costo de vida y por consecuencia forzar a los trabajadores a demandar sueldos todavía más altos. Obviamente, esto sería totalmente opuesto a la recomendación del Profesor Tobin de no conceder aumentos en salarios. Además, valdría la pena mencionar que la eliminación de la exención puede tener impactos negativos sobre la industria de la construcción. Tampoco nos parece deseable introducir arbitrios adicionales por la mismas razones de impactos inflacionarios. Estos arbitrios conflagrarían con el intento de estimular el ahorro personal que el Informe enfatiza tanto, dados los patrones existentes de consumo. Sería más deseable buscar maneras de reducir los gastos del Gobierno y lograr una administración de contribuciones más eficaz, en vez de un impuesto adicional sobre el consumo.

El segundo punto se relaciona con el ahorro personal. Como bien se señala en el Informe, el ahorro personal en Puerto Rico siempre ha sido insignificante o negativo. Por un sinnúmero de razones, las personas en Puerto Rico prefieren gastar hoy sus ingresos

de mañana. Estamos muy de acuerdo que la formación de capital en Puerto Rico no se puede financiar solamente con el ahorro del Gobierno y con los ahorros de negocios. Hay que suplementarlo a través del ahorro personal. Para poder lograr un ahorro personal positivo, una serie de medidas son indispensables. Entre otras queremos ofrecer nuestra colaboración a un esfuerzo que ya existe para que el sector trabajador desarrolle el ahorro. Me refiero a los mecanismos que existen a través del Banco Obrero.

En adición, nosotros somos contrarios a que se imponga una contribución a préstamos de consumo, a fin de desestimar el consumo. Entendemos que un impuesto de esta naturaleza no induciría a los bancos a cambiar la composición de sus portafolios hacia los bonos de inversión productiva. El único resultado, si alguno, podría ser una reducción en los préstamos de consumo sin aumentar las inversiones a largo plazo.

Como último, deseamos hacer énfasis en el comentario del Informe Tobin sobre el control de precios. En el mismo menciona la limitación existente para que Puerto Rico pueda mantener un programa de control de precios efectivo.

Solicitamos que en base a lo anterior, se reevalúe la política de control de precios a la luz de las limitaciones existentes y los beneficios que a la larga puede derivar el consumidor, no sólo como tal, sino como integrante de una sociedad en general que necesita de la inversión y de un programa vigoroso de creación de empleos.

#### **Conclusión**

Permítanme resumir nuestra posición frente al Informe Tobin. En forma, es muy sobrio y todas las recomendaciones son conducentes a crear un clima favorable dentro del cual nuestra economía debe desarrollarse. Nuestras discrepancias con el Informe son más bien de detalles. Algunas recomendaciones adicionales de índole de política económica son básicamente complementarias a las del Informe. No hay duda de que hay la necesidad de reexaminarnos y revitalizarnos dentro del marco de referencia que el Informe nos ofrece. La Asociación está en la mejor disposición de colaborar con el Gobierno, bien sea en la implementación de las políticas y en las investigaciones específicas que surgen de las recomendaciones y que el Gobierno considere pertinentes.

Se nos indica que las recomendaciones de este Informe habrán de ser completadas por recomendaciones específicas de naturaleza política y económica a ser producidas por el llamado Informe Echenique. No tenemos copia del mismo, por lo que no estamos en posición de evaluar las mismas. Tan pronto se nos facilite una copia, les haremos llegar nuestros comentarios. Muchas gracias.

## E. PONENCIA DEL SR. LUIS MAGÍN NIEVES PRESIDENTE DE LA ASOCIACIÓN DE ESPECIALISTAS EN CONTRIBUCIÓN SOBRE INGRESOS

Un saludo muy cordial al Presidente del Consejo Financiero del Gobernador y a los demás miembros del Consejo. Mi nombre es Luis Magin Nieves, y comparezco en mi capacidad de Presidente de la Asociación de Especialistas en Contribución sobre Ingresos. Esta Asociación agrupa sobre 400 de los empleados del Negociado de Contribución sobre Ingresos del Departamento de Hacienda.

Agradecemos la oportunidad que se nos brinda de expresarles a ustedes nuestros puntos de vista sobre el Informe al Gobernador del Comité Para el Estudio de las Finanzas de Puerto Rico, mejor conocido como el Informe Tobin.

Según nuestro criterio, el Informe Tobin pretende señalar lo siguiente:

1. la ruta de la política económica y financiera que ha seguido nuestro país;
2. señalar las causas de la actual situación presupuestaria por la cual atraviesa nuestro gobierno;
3. las causas de la declinación de la confianza de los inversionistas;
4. y finalmente, pretende señalar los posibles remedios o alternativas para que se puedan resolver los problemas en los cuales están envueltos los asuntos antes relacionados.

Entendemos que la actual crisis presupuestaria de nuestro gobierno es el punto central del Informe Tobin. Específicamente, el problema real, y vivido en las pasadas horas, es que el Gobierno no pueda cubrir sus gastos operacionales considerando el ritmo actual de sus ingresos.

Es a este aspecto al cual le dedicaremos la mayor parte de nuestra presentación en el día de hoy. Presentación que le suplicamos a ustedes la evalúen desde el punto de vista laboral de un sector del servicio público y como reacción de un grupo de servidores públicos que tiene como propósito básico y primordial lograr que se brinde un servicio público de excelencia a la comunidad puertorriqueña y cuyo fin alternativo es compartir el producto de ese servicio de excelencia. Esto último como consecuencia de lo primero. Cosa muy natural en todos los ámbitos de la vida puertorriqueña, pero que parece prohibido para los empleados públicos.

Antes de comenzar de lleno nuestro análisis queremos dejar claramente establecido que el Informe Tobin, para nosotros, constituye, y debe considerarse así, un buen instrumento de trabajo para que todos aportemos nuestras críticas sobre el mismo y contribuyamos, en la medida de nuestras capacidades y limitaciones, a resolver la actual crisis, a la vez que construimos las bases para comenzar un nuevo desarrollo de progreso en nuestro país.

Como señaláramos anteriormente, entendemos que la actual crisis presupuestaria de nuestro gobierno es el punto central del Informe Tobin. Para resolver éste, y los otros puntos que cubre el Informe, se recomienda ocho medidas, siendo la principal de ellas la siguiente:

Limitación de los gastos operacionales del gobierno y de aumentos de sueldos.

Veamos esto con calma. El Informe no señala los gastos operacionales (excepto salarios) que deben limitar. Se circunscribe a efectuar una recomendación general en cuanto al por ciento de aumento anual del presupuesto.

Sin embargo, señala clara y expresamente, presentándola como importante economía presupuestaria y una importante contribución a la solidez general de la economía, la congelación de las actuales escalas de salarios en el gobierno durante un período de tres años. Como complemento se menciona no cubrir las vacantes que surjan.

Pero a renglón seguido sugiere que los salarios individuales no sean congelados y que sean objeto de aumentos de año a año, limitados a las compensaciones por mérito y antigüedad dentro de la escala.

Esta recomendación es contradictoria y tardía. Contradictoria, porque por un lado recomienda ahorro en sueldos y por otro lado recomienda aumento en los gastos por dicho concepto. O dicho en otras palabras, no se ve nada anormal o improcedente en que se despida a un empleado para darle aumento a otro.

Esta recomendación es tardía, porque ya se legisló (en el año 1974) para dejar sin efecto los aumentos legislativos que estaban en vigor desde el año 1969. Y ahora que mencionamos el año 1969 creemos oportuno hacer un paréntesis.

En el Informe Tobin se señala en varias partes y en forma destacada que los problemas del aumento desmedido y descontrolado que sufrieron los gastos operacionales del gobierno comenzaron en esa fecha, dando lugar en forma elegante y solapada a interpretaciones de carácter político a los señalamientos contenidos en dicho Informe.

La revisión de la Ley de Retribución Uniforme en los años 1969 y 1972, el Bono de Navidad, el aumento a los policías y maestros, el considerar el sábado como día no laborable, aumentando las vacaciones con paga, fueron producto primario de la lucha que desataron los partidos políticos que controlaban la legislatura en el pasado cuatrenio y no un producto de la presión o reclamo de los empleados públicos beneficiados. Esto independientemente de lo justiciero de la medida.

Ahora se trata de penalizar a los servidores públicos, a los que estamos cubiertos por la Ley de Personal, por esa acción desmedida y quizás poco pensada ocurrida en el cuatrenio pasado. La responsabilidad no es única. Es compartida.

A lo que sí contribuimos los empleados públicos fue al aumento de los gastos al exigir ascensos y pasos, los mismos que ahora recomienda el Informe Tobin.

Hemos hecho este paréntesis con toda intención. No queremos que el contenido de este informe caiga en la arena política. Esa caída destruiría su valor.

Volviendo a la primera recomendación — Limitación de los gastos operaciones del gobierno y de aumentos de sueldos —, fijamos nuestra posición de la siguiente manera:

#### 1. Congelación de salarios.

- (a) Debe establecerse claramente si esa congelación sería extensiva a los aumentos ya negociados en las corporaciones públicas o si sólo sería aplicable a los empleados de la Administración Central. De ser a estos últimos sería una injusticia y aumentaría las diferencias existentes entre esos dos sectores de empleados públicos.

Si la congelación de salarios resultara una medida que fuera a implementarse definitivamente, nosotros recomendamos que se implemente en todo el gobierno — sin excluir sector alguno.

#### 2. No cubrir vacantes que surjan.

Recomendamos esta medida.

#### 3. Despido de empleados públicos.

No recomendamos esta medida. Mal puede estar hablando el gobierno de aumentos de sueldos y subsidio de nómina a empresas privadas, mientras está despidiendo sus empleados. Los empleados deben ser reubicados por traslado a programas o agencias que pueden pagar su nómina. El gobierno, nuestro gobierno, no tiene empleados de más. Pero los que tiene, los tiene mal ubicados y mal orientados. De ahí el que se diga que los empleados públicos no producen. No es que el empleado público haya bajado su rendimiento. Lo que sucede es que el empleado público de hoy está mucho mejor preparado que el empleado público de ayer, y esa capacidad adicional no se

está usando — se está perdiendo. Y esto se debe clara y llanamente a serias fallas en la parte gerencial.

#### 4. Reducción de sueldo.

Esta alternativa no la considera el Informe Tobin, sin embargo, si el despido de empleados públicos en forma masiva fuera una cosa inevitable, debe probarse otra vez con esta alternativa. El primer intento fue tímido y carente de urgencia la forma en que se bregó con él.

#### 5. Limitación de gastos.

Esta Asociación considera que el gobierno debe reconsiderar seriamente la partida de gasto por concepto de renta de facilidades físicas y de equipo. La reubicación de oficinas en nuevas y mejores facilidades debe posponerse. El local y el equipo nuevo, muchas veces, no produce ningún cambio en la actitud del empleado hacia el trabajo. Tampoco contribuye a mejorar el servicio. Las partidas de promoción y relaciones públicas, aunque buenas para fines políticos, deben ser objeto de una revisión más rigurosa.

#### 6. Diálogo con los empleados.

Un diálogo con los empleados en forma franca, honesta, libre de cualquier prejuicio oficial o jerárquico produciría ahorro y economías en los gastos de materiales y equipo, conservación de la propiedad y otra actitud al considerarse las cuestiones salariales, cosa que produciría economías en gastos.

La estrechez presupuestaria, tanto en el sector público como en el privado, no produce fricciones y sí entendimientos, cuando la comunicación ha sido efectiva y continua.

Por otro lado, estamos de acuerdo en que el gobierno se ponga al día en su responsabilidad por los sistema de retiro. La posposición de pago de su aportación evita el que disfrutemos de algunos beneficios como préstamos hipotecarios y para mejoras.

La segunda recomendación propuesta por el Comité Tobin requiere un:

Aumento en el ingreso por concepto de contribuciones

Definitivamente estamos de acuerdo con esta recomendación. Tengo en este momento que hechar por delante la buena labor que estamos realizando en nuestro Departamento de Hacienda para combatir la evasión contributiva y de esa forma aumentar el ingreso por concepto de contribuciones. Sin embargo, creemos que todavía no hemos llegado donde estamos obligados a llegar. Para ello consideramos que deben concurrir tres factores al mismo tiempo; a saber:

1. Aumento dramático y substancial en el número de empleados en la fase investigativa, tanto a nivel de campo como de oficina. (Estos vendrían de otras agencias no de la calle).
2. Aumento dramático y substancial en máquinas electrónicas y
3. Coordinación para el suministro de información entre agencias del Gobierno.

Con esos tres factores en funciones y con la retasación de la propiedad resolvemos la crisis de la insuficiencia de fondos. En Hacienda estamos metiendo mano, pero queremos meter el cuerpo completo.

La retasación de la propiedad es impostergable e inaplazable. Si el Gobernador de Puerto Rico, Hon. Rafael Hernández Colón, estaba hablando en serio los otros días cuando dijo que tomaría medidas para resolver esta crisis sin importarle sus consecuencias políticas, y creemos que estaba hablando en serio, la mejor manera de probar que era así que estaba hablando es radicando un proyecto para instrumentar la retasación. Noso-

tros en Hacienda, con los factores antes señalados, le conseguiremos el dinero que sea necesario para costearle esa acción impostergradable.

No estamos de acuerdo con la recomendación de que al retasarse la propiedad se elimine la exención de los \$15,000. Nosotros recomendamos que la retasación mantenga la exención mínima de \$15,000 y que se estudie la posibilidad de establecer una exención escalonada sobre ese mínimo.

Otro punto levantado por el Informe dentro de esa recomendación es la eliminación de la deducción especial que se reclama en la planilla de contribución sobre ingresos por concepto de intereses. La clase media es la que más se beneficia con esta deducción.

Nosotros recomendamos que si se implementare la recomendación de Tobin, se mantenga la deducción por concepto de intereses hipotecarios.

Otro de los puntos que recomienda el Informe Tobin y del cual diferimos en detalle, no en sustancia, es un aumento en las contribuciones, a diferencia de un aumento en los recaudos con los tipos actuales.

Nos preocupa que Tobin recomiende que se aproveche el Programa de Cupones Para Alimentos como un respiro para soportar un aumento en las contribuciones.

Las personas que reciben dicho beneficio social no creemos que se encuentren en forma abundante entre nuestros contribuyentes. Por lo tanto, no se afectarían o sentirían el impacto de un aumento, por cuanto no rinden planillas de contribución sobre ingresos o no pagan contribución alguna.

Por otro lado, posiblemente una gran mayoría de los que radicamos planillas y pagamos una buena cantidad en contribuciones no cualificamos para recibir los Cupones Para Alimentos. Se estaría de esa forma glorificando y continuando la equivocada, injusta e inexplicable política de imponer la recarga contributiva a los que llevamos la carga. Y los empleados públicos, a orgullo lo tenemos, nos encontramos entre los que más contribuimos al Tesoro de Puerto Rico.

Recomendamos que si se decidiera aumentar las contribuciones se comience por:

1. Fortalecer el sistema impositivo y de recaudaciones, en primer término.
2. Si dicho fortalecimiento no produjera los resultados deseados, aumentar la base contributiva. Esto es, se aumentará el número de contribuyentes; y
3. Por último, aumentar los tipos contributivos.

Estamos convencidos de que el aumentar las contribuciones por un lado en forma marcadamente discriminatoria contra un sector de la población, mientras se fomenta y se descansa en que otro sector de la población pueda vivir de los programas de asistencia pública, va a producir una generación de vagos y parásitos sociales en un país cuyo recurso principal es el recurso humano. Quiere decir que estaríamos botando nuestra principal fuente de riqueza, la gente. No estamos para darnos esos lujos.

Máxime cuando este país no quiere adoptar un programa enérgico de control en el aumento poblacional.

Otra de las recomendaciones del Informe Tobin a la cual queremos referirnos es la relacionada con los incentivos industriales. No nos oponemos a las recomendaciones verdidas para que se continúe la promoción de empresas que produzcan empleos.

Sin embargo, sugerimos, y de hecho favorecemos, que se revise el programa de incentivos industriales, para que los nuevos decretos se emitan tomando como base el número de empleos a crearse y mantenerse, y no a base de la localización geográfica.

La consigna del Gobierno tiene que ser mantener a toda costa los empleos gubernamentales y privados actuales y explotar cualquier alternativa, repito, cualquier alternativa, para crear nuevos empleos.

Otro aspecto del Informe Tobin al cual queremos referirnos es a la eliminación de los subsidios a los clientes y abonados de las corporaciones públicas que ofrecen servicios como el agua y la luz.

Estamos de acuerdo con dicha recomendación. Son muchos los que no necesitan de ese subsidio y se están beneficiando indebidamente.

Hasta aquí nuestros puntos de vista con relación al Informe Tobin.

Estamos en la mejor disposición de ampliar o aclarar cualquiera de los puntos aquí vertidos, si así ustedes lo estiman pertinente.

Esta Asociación está en posición de ofrecer toda la colaboración que fuere necesaria para contribuir a resolver esta situación.

Muchas gracias por la oportunidad que se nos ha brindado de ser escuchados.

F. PONENCIA DEL SR. OSCAR RODRIGUEZ GARCÍA,  
PRESIDENTE DE LA JUNTA DE DIRECTORES DE  
LA LIGA DE COOPERATIVAS DE PUERTO RICO

Honorables Miembros del Consejo Financiero del Gobernador:

Comparecemos en nuestro carácter de Presidente de la Junta de Directores de la Liga de Cooperativas de Puerto Rico. Esta institución es el organismo central del Movimiento Cooperativo Puertorriqueño, que comprende 467 cooperativas. Representamos, por tanto, a alrededor de 348,300 puertorriqueños que han visto en la empresa cooperativa una manera efectiva de llevar a cabo sus negocios en diversas áreas de la actividad económica.

La Liga de Cooperativas es una entidad con 26 años de servicios a nuestro pueblo. Sostiene vínculos de trabajo con el cooperativismo nacional a través de la Liga de Cooperativas de Estados Unidos, de la cual somos miembros. Igualmente participa en el hacer cooperativo hemisférico a través de la Organización de las Cooperativas de América que une a 66 millones de personas. En el ámbito internacional, es miembro de la Alianza Cooperativa Internacional que centraliza la acción cooperativa mundial de más de 300 millones de personas.

La problemática económica por la que atraviesa Puerto Rico en estos momentos no es ajena a la empresa cooperativa ni a sus integrantes. Sin embargo, hemos observado con pesar y alguna angustia cómo en el debatir de los problemas económicos del país no se da a la empresa cooperativa el lugar que su potencial y logros justifican.

Hemos comenzado el estudio del Informe del profesor James Tobin y consideramos prudente acudir ante ustedes para hacerles llegar nuestra reacción inicial al mismo. En el día de hoy nos proponemos compartir con ustedes unas ideas preliminares que puedan considerarse como alternativa en la búsqueda de soluciones en que estamos empeñados todos los puertorriqueños.

Entendemos que la empresa cooperativa puede ser un medio en la implementación de varias de las recomendaciones que se hacen en el Informe, particularmente aquellas que se refieren a la gestión económica interna.

La naturaleza misma de la empresa cooperativa contribuye a fomentar la inversión interna de capital, y la retención y reinversión de las ganancias en el país.

A pesar de serias limitaciones en el desarrollo de la actividad cooperativa en Puerto Rico, los puertorriqueños han aunado recursos económicos para brindarse servicios esenciales a sí mismos y a la comunidad mediante las empresas cooperativas. Al finalizar el año fiscal 1974-75 los activos totales de las cooperativas ascendían a \$323.9 millones, de los cuales el 56% — \$181.3 millones — corresponde a la participación neta de los socios.

Esas cifras son apenas un atisbo del potencial que tendría el desarrollo de un programa integrado de desarrollo cooperativo, como se ha demostrado en países donde la actividad cooperativa está altamente desarrollada.

Afirma el Informe que el sector público se encuentra en una seria encrucijada.

Con perspectivas menos definidas que en el pasado para la inversión privada, el gobierno tiene que desempeñar un papel más importante para asegurar un flujo sostenido de inversión productiva. Al mismo tiempo, la fuente de financiamiento para dicha inversión aparenta estar peor que nunca. Los pagos de transferencia del gobierno federal al gobierno local han detenido su crecimiento.

Mucho más serio para Puerto Rico, a largo plazo, es el déficit interno del sector público. Las implicaciones de esta situación, señala el estudio, es que el sector público en Puerto Rico tiene que aumentar dramáticamente su tasa de ahorros. Se señalan dos opciones para el sector público: introducir medidas para aumentar los ingresos o reducir el crecimiento de los gastos corrientes.

Nos llama la atención la forma como los gobiernos definen su responsabilidad frente a los problemas altamente complejos de las sociedades modernas. Puerto Rico no es una excepción. A diario vemos los esfuerzos de diferente naturaleza del gobierno en algunos casos con alto respaldo de los diferentes sectores de la sociedad, en otros con menos y aún en casos extremos con el repudio de grupos significativos. Son esfuerzos dirigidos a superar los problemas y alterar positivamente el ritmo del desenvolvimiento económico del país. Es natural y esperado que los gobiernos asuman una parte sustancial de la responsabilidad en la atención y solución de los problemas económicos del país. Sin embargo, llama la atención el grado en que el gobierno de Puerto Rico ha hecho suya la responsabilidad de resolver los problemas básicos de nuestro pueblo.

Igualmente llamativo es el grado en que los ciudadanos y los grupos económicos esperan que sea el gobierno el que produzca la solución a todo problema que surja. Cabe preguntarnos si esa responsabilidad no se ha puesto de manera excesiva sobre los hombros del gobierno.

Esta pregunta puede tener múltiples contestaciones, incluyendo la de aquellos que piensan que el gobierno no está haciendo todo lo que debe hacer. Hecho que puede ser cierto, si no se ha sido cuidadoso en decidir qué debe hacer y qué no debe hacer. Otras personas pensarán que es enteramente correcta la situación donde el gobierno asume una parte sumamente alta de la responsabilidad. Aún otras personas considerarán que hemos recargado excesivamente la agenda de problemas de nuestros gobernantes. No intentamos llegar a conclusiones sobre el particular sin sustraernos a la idea de que se debata en forma amplia y creativa un tema de tanta trascendencia. Puede resultar interesante una controversia en la que podemos encontrarnos los uno y los otros.

Existen posibilidades que nuestro pueblo, nuestra gente, no ha utilizado a su máximo. En la debida orientación de nuestro esfuerzo como pueblo, las fuerzas privadas debidamente organizadas tienen una responsabilidad. Por una u otra razón, el sector privado no ha cumplido totalmente con su parte de la responsabilidad. Es lógico esperar que, mientras exista una situación donde el gobierno tome y resuelva efectivamente los problemas del país, los recursos privados de la economía no se utilizarán en grado significativo. Esta situación es la que en parte existió en Puerto Rico en los pasados 30 años. Tampoco se logrará una alta eficacia en el uso de dichos recursos privados; por el contrario, existirá un notable desperdicio de los mismos.

Un vistazo a la reciente experiencia de Puerto Rico señala el desarrollo de un esfuerzo gubernamental centralizado sobre unas alternativas específicas. Aún cuando debemos reconocer los grandes esfuerzos y los grandes logros, la evidencia histórica señala que no hemos puesto a funcionar en beneficio del desarrollo del país las fuerzas económicas privadas disponibles. Como es típico en todo esfuerzo humano, la información señala unas concentraciones de esfuerzos en unos sectores en determinados años y una indiferencia hacia otras alternativas que por diferentes razones no recibieron el apoyo y atención que merecían en términos de su rendimiento potencial.

En el Puerto Rico de hoy la posibilidad de nuestro gobierno tomar cada día una parte mayor de nuestra carga problemática ha llegado al punto en el cual los sectores privados de la economía y, aún más, cada ciudadano, tienen que revisar su propia posición y contribución al esfuerzo colectivo. La idea de dejar que el gobierno encuentre la solución a cada uno de los problemas debe ser suplantada por un enfoque más amplio. Nos debemos preguntar cuál debe ser la distribución más sabia del esfuerzo en el momento actual.

La posibilidad de que sea el ciudadano privado quien atienda algunos servicios que hoy ofrecen empresas gubernamentales mediante la creación de empresas cooperativas debe considerarse ampliamente. Este es un mecanismo que puede ser de ayuda para eliminar el actual déficit gubernamental sin tener que suspender o reducir servicios, o por el contrario, tener que hacer aumentos sustanciales en los impuestos y las tarifas por ser-

vicios. Además, sería una manera de restarle unos tentáculos al monstruo de la burocracia, que todos sabemos reduce la eficiencia en la utilización de los recursos disponibles.

Otro aspecto relevante que examina el Informe son las fuentes privadas de ahorro. Con relación al ahorro personal, establece como pregunta medular la disponibilidad de capital en cantidades significativas para financiar el desarrollo de Puerto Rico. De no estar disponible, continuará la tendencia hacia la utilización de capital externo, la que conlleva cada vez mayores pagos a los inversionistas externos.

Más adelante, señala entre las posibles causas para un ahorro personal mínimo o negativo la inmersión de Puerto Rico en los valores culturales norteamericanos que recalcan el consumo material y que promueve un consumo estereotipado fuera del alcance de la mayoría de los puertorriqueños, y un sistema de seguridad social que está desproporcionado en relación con los niveles de producción de la Isla. Los programas de retiro y de salud, y los subsidios en la vivienda y en la educación superior reducen la necesidad para el ahorro individual, agrega el Informe.

El Informe ofrece como razón fundamental para incrementar el ahorro personal que los recursos externos tradicionales no continuarán aumentando lo suficientemente rápido y sería ese — el ahorro personal — un mecanismo mediante el cual Puerto Rico podría aumentar los fondos para inversión y control de sus recursos. El comportamiento del ahorro personal en Puerto Rico ha sido objeto de amplio análisis por muchos estudiosos de nuestra economía, adelantándose diferentes hipótesis y teorías sobre sus causas y maneras de superar la misma.

Cualquier teoría que se elabore sobre el ahorro no cumple su cometido, si no logra que la gente lo practique. Por mucho tiempo hemos estado elaborando formas para estimular un mayor ahorro en nuestro pueblo, pero tales formas parecen haber quedado en un vacío. ¿Dónde hemos fallado? ¿Por qué no logramos sensibilizar al público acerca del valor del ahorro?

Posiblemente, no podemos darle una contestación precisa a esa y otras interrogantes. Pero si estamos convencidos de que sólo un cambio en los patrones de conducta de nuestro pueblo generará las condiciones indispensables para crear un ahorro positivo. Y ese cambio hay que lograrlo en todos los componentes de nuestra sociedad—niños, jóvenes, adultos.

Tradicionalmente, nuestra orientación hacia el ahorro ha sido dirigida a la población adulta del país y prácticamente nos hemos olvidado de la gran oportunidad que nos ofrecen los niños y jóvenes de fomentar en nuestro pueblo una actitud positiva ante el ahorro. Veamos un ejemplo. El movimiento cooperativo de Chipre decidió sensibilizar al pueblo sobre el valor del ahorro. Para ello elaboraron un plan de acción colectiva conocido como cajas de ahorro escolares. Esas cajas de ahorro escolares funcionan de la siguiente manera: cada alumno, tanto en la escuela elemental como en la secundaria, recibe al comienzo del año escolar una libreta donde deposita su ahorro, según sus medios y sobre una base voluntaria. Con el propósito de estimular a los padres a ayudar a sus hijos en este objetivo, se les recalca que este dinero contribuirá a cubrir los gastos que conllevan los estudios superiores, incluso hasta el nivel universitario.

Son los maestros quienes recolectan semanalmente el dinero y lo depositan en la sociedad cooperativa local, que a su vez, utiliza este ahorro para otorgar préstamos a los padres que tienen necesidad de ellos. Los educadores aportan su ayuda a esta actividad sin recibir remuneración por ello, pero el movimiento cooperativo otorga una contribución colectiva que se utiliza en beneficio del conjunto de los niños.

En 1974, el ahorro escolar en Chipre representó casi el 1% del total de los depósitos del país. La experiencia de Chipre demuestra que cuando se trata del interés de sus hijos, ningún padre, por pobre que sea, se niega a hacer un esfuerzo, por mínimo que pueda ser el monto del depósito.

El sector de ahorro y crédito cooperativo, que al 30 de junio de 1975 tenía en capital

y sobrantes 158 millones de dólares y en activos 243 millones, representa un importante mecanismo para alentar a los puertorriqueños a incrementar el ahorro personal y a utilizar sus propios recursos en la obtención de servicios esenciales. Durante ese mismo año, las cooperativas de ahorro y crédito prestaron 176 millones de dólares. Esos datos nos indican que, en balance, recurrieron en muy poco grado a recursos fuera del propio sector para ofrecer el servicio de préstamos.

Un estudio reciente efectuado para la Administración de Fomento Cooperativo nos señala ventajas adicionales del crédito cooperativo.

Durante el año fiscal 1973-74 los socios de las cooperativas pagaron \$15.3 millones en intereses, a una tasa promedio de interés anual de 7.85 por ciento, por préstamos montantes a \$195 millones. Si estos 195 millones hubiesen sido prestados, la mitad por los bancos comerciales y la otra mitad por las compañías de pequeños préstamos, a una tasa promedio de interés que se calcula en 21.5 por ciento, el costo a los usuarios hubiese ascendido a \$41.9 millones, que es casi 2-3/4 veces los \$15.3 millones, pagados por los socios de las cooperativas. Esto significa que los socios de estas cooperativas se ahorraron \$26.6 millones por concepto de intereses sobre los préstamos que tenían en el año fiscal 1973-74. Si a estos \$26.6 millones se le suman \$12.8 millones que fue el sobrante de operaciones de estas cooperativas en el año 1973-74, y \$1.3 millones que sus socios acumularon en valores de seguros, el beneficio total que recibieron los socios de estas cooperativas durante ese año ascendió a \$40.7 millones.

Conjuntamente con una intensificación en la promoción del ahorro y los servicios de préstamos cooperativos es necesario atender los factores que en algún grado contribuyen a crear la situación actual. Bregar con el problema del ahorro negativo significa bregar de frente con el problema del consumo conspicuo.

Deseamos señalar con el mayor rigor que la superación del ahorro negativo — llevar el consumo a niveles razonables y, por lo tanto, disminuir al máximo posible el consumo conspicuo — requiere bregar con el fenómeno publicitario que padece Puerto Rico. Nuestra gente continuamente está siendo bombardeada desde todos los ángulos por compañías publicitarias dirigidas a fomentar un hambre desmedida de posesión de bienes materiales, en su mayor parte superfluos.

Al referirse a las transferencias federales a individuos el Informe señala un ritmo de crecimiento de 24.5% durante el período 1967-74. Estos fondos son bien recibidos, porque elevan el nivel de vida de los puertorriqueños, pero contribuyen muy poco al crecimiento económico de Puerto Rico. Estos programas aumentan el consumo, principalmente de productos importados, pero no proveen recursos adicionales para inversión. La propensión al ahorro de parte de los beneficiarios es probablemente muy baja.

La introducción del programa de sellos de alimentos en 1975, agregó unos \$660 millones a las transferencias unilaterales a individuos. Esta cantidad está dirigida en su totalidad al consumo y no da opción al beneficiario a utilizarlos para ahorro o inversión. No obstante, canalizar una proporción sustancial de estos fondos hacia las empresas cooperativas de consumo generaría un ahorro y una inversión individual y colectiva, además de beneficios marginales directos, como es el seguro de vida que reciben gratuitamente los socios de estas cooperativas.

El sector cooperativo de consumo comprende 37 cooperativas con un total de 80,437 socios y un volumen de negocios de \$136 millones. Actualmente, el 18% de las ventas de alimentos que se llevan a cabo en supermercados se hace a través de supermercados cooperativos, aunque el volumen total de negocios de las cooperativas de consumo representa aproximadamente el 7% de todas las ventas de alimentos al detal efectuadas en Puerto Rico en el año fiscal 1974-75.

Una ventaja de fundamental importancia que ofrecen las empresas cooperativas es que conservan localmente el producto de los excedentes de las operaciones — las ganancias — el cual puede reinvertirse para ofrecer nuevos servicios o expandir los servicios a nuevas áreas geográficas.

Los recursos provenientes de este programa contribuirán así, además de a su propósito original, a acrecentar las inversiones internas que tanto necesita hoy Puerto Rico.

El Informe plantea, además, la necesidad de incrementar nuestra producción en todos los niveles económicos. Anteriormente hemos hablado de la necesidad de bregar con el problema del ahorro negativo de nuestro país. Ahora cabe preguntarse: ¿hacia dónde debe dirigirse ese ahorro? Definitivamente, la contestación tiene que ser hacia la inversión en la producción. Estamos convencidos de que, si ponemos en marcha los factores de producción necesarios y la previsión suficiente de créditos y de medios de venta de los productos, existe una buena posibilidad de generar una capacidad productiva mayor, lo que nos ayudaría a disminuir la dependencia del exterior.

Casi inexplorada está en Puerto Rico la empresa cooperativa de producción, en la cual los trabajadores son los dueños de los medios de producción. Mediante ella, se crean para sí mismos fuentes de trabajo seguras y con las condiciones de trabajo que ellos mismos se impongan. Promover las cooperativas de producción — tanto agrícola como industrial — es brindarle a nuestra gente una posibilidad de participar en la economía del país y de contribuir de manera efectiva a su progreso.

El cooperativismo, pues, ofrece la oportunidad a nuestra gente de aunar recursos para crear sus propias fuentes de inversión y de conservar localmente todo el producto de los excedentes de las operaciones — las ganancias — el cual puede reinvertirse para ofrecer nuevos servicios o expandir los servicios a nuevas áreas geográficas.

Finalmente, deseamos señalar que las ideas que hemos compartido con ustedes están enmarcadas en una redefinición de los enfoques que han guiado la acción cooperativa en nuestro país, específicamente en sus aspectos políticos, estructurales y legislativos. La acción cooperativa se ha implementado aquí de una forma sectorial, fragmentada, y ello ha impedido el desarrollo de su máximo potencial. Este enfoque impide el desarrollo sistemático y obliga al ofrecimiento de servicios fragmentados. La redefinición de enfoques debe ir dirigida fundamentalmente a sistematizar la acción cooperativa en empresas integradas capaces de satisfacer las necesidades de nuestra gente.

8 de enero de 1976

## G. PONENCIA DE LOS SRES. MANUEL GONZALEZ Y LEROY LÓPEZ DEL PARTIDO SOCIALISTA PUERTORRIQUEÑO

Hasta hoy mucho se ha hablado sobre el Informe Tobin. Alrededor de este documento se ha montado publicidad en grande. El propio Gobernador Hernández Colón se ha encargado de proclamar las conclusiones de este Informe. De hecho esto se hizo previo a su publicación, o mejor dicho, previo a su publicación y se le filtró de alguna forma a la prensa este Informe, y sus conclusiones ya estaban siendo proclamadas mucho antes de que fuera oficial. Todo este ambiente que se ha desarrollado en torno al Informe Tobin es lo que con toda sinceridad nos lleva a dudar de la sinceridad de estas vistas también. Francamente, nos parece que se está tratando de presentar un cuadro, de que allá unos expertos deliberando, llegando a conclusiones y acá un Gobierno que no tendría o no tendrá más remedio que seguir las recomendaciones de esos expertos; me refiero a los señores del Comité Tobin. Porque ya ha dado la impresión el señor Gobernador de que ha aceptado mucho antes de estas vistas las conclusiones fundamentales de este Informe, y de hecho ya se ha anunciado que formarán o serán la médula fundamental de su próximo mensaje a la Asamblea Legislativa. En primer lugar, queremos señalar que no nos proponemos en esta breve ponencia discutir cada detalle del Informe del Comité Tobin. Si ustedes interesan, tanto el compañero Leroy López como yo, podemos entrar en los detalles del Informe, incluyendo los detalles técnicos. Aunque en la ponencia que vamos a leer y comentar no vamos a referirnos a cada detalle.

Entendemos que a lo largo de toda la discusión que ha habido sobre el Informe Tobin, y sobre todo en la preparación misma del Informe, ha estado ausente representación del sector fundamental de este pueblo, la mayoría de este pueblo, que son los trabajadores, precisamente contra quienes se descargan las recomendaciones más negativas o que incluyen repercusiones negativas del Informe Tobin. Entendemos también que la mejor forma de discutir este Informe no es a través de unas vistas públicas, sino organizando simposios donde representantes de los trabajadores, donde economistas al servicio de los trabajadores puedan realmente confrontar las recomendaciones y sobre todo el análisis que lleva a las recomendaciones del Comité Tobin. Esperamos que antes de llegar a las decisiones finales ese tipo de actividad se realice.

En los últimos años la palabra más pronunciada en Puerto Rico es crisis. Últimamente ya se habla de bancarota, una década atrás se hablaba de milagro económico, ejemplo para el mundo y frases por el estilo. Y no era para menos. Según ustedes la economía de Puerto Rico crecía a un ritmo acelerado y de una manera irreversible. ¿Qué pasó en Puerto Rico durante las últimas tres décadas? ¿Sobre qué pilares se montó la actividad económica que se desarrolló? Esos pilares fueron tres: la entrada masiva de capital industrial norteamericano, la creciente deuda pública, o dicho de otra forma, la entrada pasiva de capital financiero y un tercer pilar del que pocos hablan, pero que fue determinante, la salida del país de más de un millón de puertorriqueños. Acaso un país que expulsa de su territorio a casi la mitad de su población y que abre sus puertas, sin ningún tipo de control y muchos, muchos incentivos al capital extranjero, no va a tener un ritmo de crecimiento alto. El milagro hubiese sido que no lo tuviera. Pero, mientras los porcentos crecían, ninguno de los administradores puertorriqueños se preocupó mucho. No se preocuparon de que si bien había poderes para darle incentivos al capital extranjero, no los había para ponerle controles. Tampoco había el deseo. Así el capital que se creaba en el país, que creaba el brazo del obrero puertorriqueño, se fugaba hacia los bancos de Guam u otras partes del mundo, cayendo la economía en un círculo vicioso de necesitar más y más capital extranjero para mantener la tasa de crecimiento. Posteriormente, vamos a hacer referencia al informe de Robert Huldruk sobre esa realidad. No se dieron cuenta de que el capital extranjero viene a buscar tasas de ganancias altísimas y que cuando éstas declinan, por menor que sea la designación, se van con su música a

otra parte. Esa es la regla básica del capitalismo; y si ustedes no defienden al pueblo tienen que estar dispuestos a enfrentar sus consecuencias. Tampoco se dieron cuenta de que coger prestado tiene su límite. Que los prestamistas prestan cuando sus tasas de interés están seguras y cuando ven la menor declinación en la economía, el menor signo de estancamiento, lo piensan dos veces antes de colocar su dinero. Aquí no hay solidaridad que valga y creo que tampoco valdrá el llamado que presenta el Sr. Tobin en su carta de trámite para que se le haga a los inversionistas de modo que inviertan. Estas son las reglas del capitalismo y quien lo defiende tiene que estar dispuesto también a enfrentar sus consecuencias. Tampoco se dieron cuenta a lo largo de esas tres décadas los administradores, que curiosamente son los mismos de ahora, de la realidad política puertorriqueña y de las limitaciones que el coloniaje establece hasta para el propio crecimiento capitalista. Definitivamente parece que creyeron que la situación de los primeros años era definitiva. No quisieron darse cuenta, seguramente, porque les beneficiaba a algunos que el coloniaje nos limita a un sólo mercado y a una sola marina mercante, y el hecho de que se compre las navieras no cambia la realidad de que es una misma marina mercante. Esa limitación trae para nosotros aumento en los costos de toda la actividad económica, en la alimentación, abarata los comercios con productos innecesarios, impulsando el consumo superfluo, aumenta el costo de la vida impulsando la lucha de los trabajadores por mejores salarios y limita, cuando no liquida, la producción nacional. Ven ustedes, tal vez ustedes personalmente no, pero los señores que administraban el país a lo largo de esos años. En vez de preocuparse, aplaudieron la realidad del mercado, aplaudieron esa realidad y al mercado cautivo lo llamaron mercado común. El Sr. Moscoso se alegraba mucho con los porcentajes de crecimiento, sobre todo con la industria liviana y no se fijó en los Kennedy Rounds. Ustedes bien saben que los Kennedy Rounds fueron las negociaciones de la administración del Presidente Kennedy con los países de Europa, específicamente del Mercado Común, sobre entrada a territorio norteamericano de productos de industria liviana, principalmente elaborados en esos países. No se dieron cuenta de los Kennedy Rounds y de nuestra ausencia de poderes para influenciar la fijación de aranceles. Tal vez se dieron cuenta cuando la industria liviana empezó a declinar. Tampoco se fijaron en que la emigración, el sacar los empleados del país en aras de la miseria también tendría sus límites. Hoy vemos esa realidad. También creyeron que las crisis profundas del capitalismo habían quedado relegadas a los años 30 y que las teorías de Keynes lo habían hecho perpetuo. Definitivamente, no conocen las teorías de Marx. Así es que, a través de un milagro, volvimos a la crisis; y aquí es donde nos encontramos con el Informe Tobin. Después que reconocieron la crisis, lo que definitivamente costó mucho esfuerzo y mucho trabajo, y vieron venir la de bache, depositaron su esperanza en los expertos de la Nueva Inglaterra.

Quiero hacer una pausa aquí para traer un dato que nos parece bastante interesante. Los informes como el del Comité Tobin no son extraños a la historia de Puerto Rico. En el año 1930, tal vez el Sr. Moscoso debe recordar ese dato, vino a Puerto Rico también un grupo del Gruphin Institution, de la cual forman parte algunos de los miembros del Comité Tobin, a hacer también un estudio exhaustivo de la realidad puertorriqueña y a hacer sus recomendaciones. Aquel informe o aquel grupo de la Gruphin Institution también estuvieron mucho, estuvieron más tiempo de hecho que Tobin en Puerto Rico, caminaron por los campos y rindieron su informe. La situación en los años 30 no sé... tenía algunos parecidos con la situación de 1975-76. El país entero estaba en crisis. La economía se reducía fundamentalmente al monocultivo de la caña, que era la actividad económica fundamental y la miseria campeaba por todos lados. Pues el informe que hizo aquel grupo del Gruphin Institution en 1930 curiosamente también es muy parecido al de Tobin en sus recomendaciones. El informe del Gruphin Institution analiza con bastante exactitud la realidad de Puerto Rico en aquel momento, pero, igual que el de Tobin, donde se va de bruce es en las recomendaciones. A pesar de que el problema fundamental de Puerto Rico en aquel momento era el que representaba los grandes

latifundios cañeros, la recomendación fundamental del informe del Gruphin Institution en 1930 es que no se debía poner en función ninguna medida que limitara, que afectara los grandes latifundios cañeros; porque en aquel momento, planteaban, era lo único que teníamos y, por lo tanto, se iba a estar afectando precisamente lo único que había, según ellos. Ahora se repite la historia, y aquí hay un dato también interesante. Los economistas liberales que en Estados Unidos se distinguen por hacer de vez en cuando recomendaciones innovadoras, propuestas innovadoras, en Puerto Rico se distinguen siempre por reforzar el **status quo**. El Sr. Moscoso ayer en la discusión de la ponencia del economista Herrero se asombraba de ese dato. En primer lugar, no debemos equivocarnos sobre quiénes son los integrantes del Comité Tobin. Los integrantes del Comité Tobin son los mismos que asesoran a los inversionistas, son los mismos que asesoran a los bonistas. Por eso no nos causó mucha sorpresa lo que ya es público de que el First Boston Corp. tuvo una participación destacada en la selección de los integrantes del Comité Tobin y eso en buena parte explica el tipo de propuesta que hacen aquí y donde se troncha el liberalismo. Por otro lado, una cosa es Estados Unidos y otra cosa es Puerto Rico y, a pesar de la crisis, a pesar de lo que significa la crisis para los puertorriqueños, Puerto Rico sigue siendo un lugar muy importante para Estados Unidos. Aquí tengo conmigo un estudio realizado por el grupo de investigadores económicas de nuestro partido sobre la importancia económica de Puerto Rico, que lo hicimos precisamente pensando enfrentarnos al tipo de argumento de que ya Puerto Rico había dejado de ser atractivo para Estados Unidos y había gente que ya estaba planteando por ahí que nos debíamos sentar a esperar los cambios políticos. Este estudio hecho obviamente con los datos de ustedes y algunos que obtuvimos de fuentes indirectas refleja la realidad, la importancia que Puerto Rico tiene para Estados Unidos en este momento. Refleja el nivel de ganancia que han estado obteniendo las empresas norteamericanas en Puerto Rico. Refleja cómo compara ese nivel de ganancia con las ganancias que obtienen los países del Mercado Común Europeo, con las ganancias que obtienen en varios países o en la mayoría de los países latinoamericanos, y las ganancias que se obtienen aquí, en tiempos de crisis, son mucho más altas. También analiza el estado de las corporaciones públicas. No tendremos mucho problema en hacerles llegar una copia en el futuro. Si leemos las conclusiones de este estudio, la importancia vital que Puerto Rico sigue teniendo a pesar de la crisis que sufrimos nosotros, no ellos, para el inversionista norteamericano y sobre todo para la estructura económica norteamericana, podemos explicarnos por qué economistas liberales que en Estados Unidos se distinguen por hacer recomendaciones innovadoras, de vez en cuando, en Puerto Rico cambian su razonamiento.

El Informe del Comité Tobin empieza precisamente por obviar lo que resulta obvio de toda la estrategia económica que se ha estado desarrollando en Puerto Rico a lo largo de las últimas tres décadas. Señores, lo que se refleja en la realidad de Puerto Rico en el presente momento histórico es que la estructura política, que el coloniaje, ya sirve de traba hasta para el propio desarrollo del capitalismo. No digamos del socialismo, hasta al propio desarrollo del capitalismo ya la estructura del colonialismo empieza a hacerle una camisa de fuerza. Y ya lo vimos en lo que significó el Kennedy Round o los Kennedy Rounds, en lo que significaron en toda la serie de aspectos de la situación colonial en el problema del mercado, lo que se discutía ayer, el problema de la ausencia de poder para fijar política monetaria, cómo eso incide sobre toda la realidad económica de Puerto Rico. Y ayer el Sr. Herrero, al que respeto mucho y conozco personalmente, insistía en que Puerto Rico podía hacer algo para fijar una política monetaria, y yo les doy la razón a ustedes que le contestaban que no. Es muy poco lo que se puede hacer dentro de los marcos del colonialismo. Obviamente, también Tobin da como hecho, como establecido, la regla fundamental del capitalismo, que es que los inversionistas, que los capitalistas, que los dueños de las empresas necesitan ganancias grandes. Y eso es elemental en el capitalismo; necesitan ganancias grandes para ellos no para nadie más, y deciden si las invierten si quieren, no porque se les hagan llamados emocionales en informes. Y, obvia-

mente, si damos como establecidas, como intocadas o como intocables esas dos realidades es muy poco lo que se puede plantear. Es muy poco lo que se puede plantear que sean soluciones verdaderas. Y por eso es que a Tobin no le cuesta mucho trabajo descargar sus recomendaciones contra el sector fundamental del pueblo, que son los trabajadores. No las puede descargar sobre los inversionistas, sobre los señores dueños de empresas, porque eso atenta contra la base misma de un sistema y el mismo problema que tienen ustedes. Ustedes han visto desfilar en el día de ayer y de hoy a los representantes de la industria, a los representantes del comercio hace unos minutos y en lo fundamental están de acuerdo. Cada uno de ellos, todos ellos están en contra de los controles de precio. Y claro está, nosotros sabemos y ustedes también que aquí nunca pueden haber controles de precio verdaderos, el coloniaje también lo limita, que no tenemos control sobre el precio de los productos, y sobre todo la excesiva dependencia en la importación de productos alimenticios y el mercado norteamericano nos deja sin armas para enfrentarnos al problema de los precios. Pero algo se puede hacer y se está haciendo en algunas cosas; pero estos señores piden que se elimine lo poco que se está haciendo. Claro, ustedes tienen una situación muy difícil, porque la presión de estos señores, sobre todo en año electoral, es, que son estos señores precisamente los que sufragan las campañas de los partidos de ustedes, pues están en una situación muy difícil de si acceden o no a la petición de que se eliminen los pocos controles de precio que hay.

Pero estos dos aspectos fundamentales son los que explican qué es lo que ha pasado en la realidad económica de Puerto Rico a lo largo de las últimas dos décadas, y por qué del milagro volvimos a la crisis, por qué del ejemplo del mundo entramos en bancarrota. Si se dejan sin mencionar, porque no se pueden mencionar, entonces es muy fácil realizar la carga, como decíamos ahorita, sobre los trabajadores. Por eso es que ni siquiera se frunce el ceño cuando se propone que se congelen los salarios por tres años, y no los precios, que se suspendan empleados públicos, que se aumenten las tarifas de los servicios que prestan las corporaciones públicas, que se retace la propiedad y le aumentan las contribuciones a los que tienen una casa, que se solicite eliminar el salario mínimo para los menores de 20 años, impulsando una especie de competencia por la miseria, y ese va a ser el resultado de su eliminación, si es que lo logran, por eso lo decide el Congreso, no lo decidimos nosotros. Y por eso es que también se propone que el Gobierno le hable claro a los bonistas, que no intente esconderles realidades. Por eso es que el Informe le da mucho énfasis a la supuesta reducción en el ritmo de crecimiento de la productividad del obrero puertorriqueño. Pero ni siquiera intenta analizar las causas de esa supuesta reducción, ni en qué sectores de la economía se manifiesta. El aumento o reducción de la productividad de un obrero, y eso también ustedes lo saben, puede deberse a muchas cosas, y una de las más importantes es la tecnología que se utiliza, la eficiencia de la empresa, pero el Informe no dice absolutamente nada de eso. Por otro lado, el Informe calla que ese 3.8% en que aumenta la productividad del trabajo en Puerto Rico es mucho más alto que el de Estados Unidos, mientras que el diferencial de salario entre el obrero puertorriqueño y el obrero norteamericano crece constantemente a favor del obrero norteamericano. Y ayer, cuando el Sr. Herrero planteaba esta misma situación, creo que el señor Secretario del Trabajo le preguntaba cómo obtenía ese dato. Nosotros no hemos hablado con el Oficial del Banco Gubernamental de Fomento que se lo suministró a Herrero; ese dato está en la propaganda de Fomento. Ese dato está en los anuncios que se publican en el New York Times. Esa información está en el Suplemento Puerto Rico Profit Island, Puerto Rico Isla de Ganancia, que la Administración de Fomento Económico publicó en la prensa norteamericana, creo que fue en la revista **Portier**. Y a los inversionistas se les dice la verdad, y, sobre todo, Tobin exige que se le diga la verdad. Y es allí donde se plantea la gran productividad que tiene el obrero puertorriqueño sobre el obrero norteamericano y, sobre todo, las tasas de ganancias altísimas que se obtienen. El Informe le propone al Gobierno hacer economías a base de congelar salarios y despedir empleados. Y oímos ahorita al Sr. Santiago plantear que, obviamente, si se van a hacer economías en el Gobierno, hay que pensar en despido de em-

pleados, porque el 80% se da en nóminas. No. Claro, ese es otro de los problemas que tienen ustedes. Porque cuando aquí empezó a verse declinar la economía, cuando todas estas situaciones estructurales de la realidad puertorriqueña, de la realidad política puertorriqueña, de la realidad de nuestra problemática fundamental, empezaron a inquirir sobre la estrategia económica que se inició en los años 40 y empezó a declinar la industria liviana y empezó a crecer más de lo que crecía antes, porque nunca dejó de crecer en desempleo, ¿cuál fue la solución que le buscaron? La solución, pues muy sencilla, aumentar los gastos públicos, aumentar la deuda pública, aumentar la nómina, y eso estoy de acuerdo con ustedes, eso se acrecentó enormemente en los cuatro años de Ferré, y fue cuando la nómina trepó. Y pretendieron solucionar artificialmente un problema que tenía un origen estructural. Un problema que tenía una raíz en la estructura misma de la situación política y económica de Puerto Rico, y como lo pretendieron resolver artificialmente, ahora tienen las consecuencias. Yo no les voy a dar las soluciones, ni las tengo. Porque las soluciones a eso implica transformar toda una estrategia de desarrollo, y transformar una estrategia de desarrollo implica tomar decisiones políticas muy importantes, lo que ustedes, estoy seguro no pueden hacer. Pero, definitivamente, a pesar de ese dato de que durante una época sí se pretendió (durante casi una década) resolver el declive de la economía aumentando artificialmente la nómina gubernamental y ahora están pagando las consecuencias de eso, a pesar de eso, también se pueden hacer economías en el presupuesto gubernamental presente, y eso Tobin lo obvia por completo. Claro que no van a ser de la magnitud de las que necesitan; estoy seguro que no van a ser de la magnitud de las que necesitan, pero están pensando darle realmente los \$400 MM que pide Fomento para darle propaganda a los inversionistas, algo que se ha probado que ya no funciona. Porque si algo se ha dramatizado aquí en los últimos tres o cuatro años es que ya esa estrategia fracasó. Se le van a asignar los \$400 MM que pide Fomento para eso o algo similar? Por ahí se puede cortar mucho. Nosotros no pretendemos ser turistas y decir que no hay que hacer estudios para resolver los problemas, pero aquí se hace una cantidad excesiva de estudios innecesarios. Y se traen consultores de todos lados y cada departamento del Gobierno está repleto de ellos, y la gran mayoría de ellos, estamos totalmente seguros, son innecesarios; por ahí se puede cortar también. Estoy seguro, y no le estoy diciendo que esto va a resolver el problema que tienen ustedes. Ustedes tienen un problema muy difícil, un problema que no van a poder resolver; francamente les digo que están en un callejón sin salida. Ese es el problema que tienen; pero por lo menos por ahí podrían recortar algo; pero Tobin se olvida de eso. Hay dos o tres cosas relacionadas con este Informe a las que también nos queremos referir. Uno de los estudios que se hicieron previos al Informe final fue el que preparó, como dije ahorita, el Dr. Robert S. Huldruck. Aquí tenemos con nosotros ese estudio. También tenemos la carta del Sr. Moscoso pidiendo que no se circule ese estudio. Obviamente, estas dos cosas no eran públicas. Y después de leer el estudio entendimos la razón, la mucha razón que tiene el Sr. Moscoso para solicitar que no se circulara ese estudio. El estudio, como ustedes saben, trata sobre las corporaciones que se acogen a la Sección 931 de la Legislación Federal y que son la mayoría de las empresas norteamericanas que operan en Puerto Rico. En ese informe se señala, y si quiere luego podemos buscar algunas brisas, las enormes ganancias que obtienen esas empresas, algunas de hasta del 90%. "Money Making Machine" las llama Huldruck. Y cómo esa riqueza se mantiene fundamentalmente en estado líquido en los bancos de Puerto Rico o se saca del país para obtener intereses más altos en otras partes del mundo, fundamentalmente en Guam, que es el canal fundamental. El otro día un economista me decía, como un chiste, que Guam es un escritorio del First National City Bank. Pero el Informe del Comité Tobin no dice una sola palabra sobre la situación que describe el Informe Huldruck. Toda esa riqueza que se produce en el país sale rápidamente y no se reinvierte en la economía. Tobin se limita a proponer y hasta escribe los tres párrafos, un llamado emocional a los inversionistas para que inviertan en Puerto Rico. Señores, ustedes muy bien saben que los dueños del capital, que los burgueses, no tienen patria; sólo tienen ganancias. El llamado emocional

que nos sugiere Tobin y que está escrito en los tres párrafos, desafortunadamente no pasa de ser un buen chiste.

Finalmente, el Informe Tobin tiene algún aspecto positivo. En el análisis que hace antes de llegar a las recomendaciones, hay aspectos que nos ayudan a comprender mejor la realidad puertorriqueña y hasta tiene una recomendación que podemos catalogar de positiva. Lógicamente, la recomendación a que hago referencia también responde a los intereses de los bonistas, pero no deja de ser positiva. Es la que señala que el Gobierno al planear la inversión pública tenga en cuenta los costos y beneficios sociales y no meramente los costos y beneficios privados. Tal cosa es positiva y nos podría ahorrar mucho despilfarro y mejorar la pobre utilización de los fondos. Lo que dudamos mucho, y se lo decimos con toda sinceridad, porque la experiencia es demasiado contundente, es que se ponga en práctica. Y un ejemplo de lo que ha pasado con algo parecido en Puerto Rico en los últimos años es suficiente. Si todo el dinero que se ha invertido en Puerto Rico en más y más carreteras se hubiese dirigido a crear un eficiente sistema de transportación pública, el país hubiese ganado mucho. Creo que en los últimos 20 años, estaba leyendo el dato el otro día en un análisis en **Claridad** en Puerto Rico se han gastado cerca de \$4,000 MM o más en carros, gasolina, aceite y gomas. Pero eso no le conviene a las empresas que nos venden los carros, la gasolina, el aceite, y las gomas. Eso no le conviene a la CORCO y no le conviene a la UNION CARBIDE, ni le conviene a toda una serie de empresas. Por eso dudamos francamente que esas recomendaciones, tal vez lo único positivo que tiene el Informe Tobin, se pongan en práctica. Tobin en última instancia se reduce a lo que señalábamos al principio, a la esencia del capitalismo, a la esencia del colonialismo.

Finalmente, antes de terminar estas palabras, quisiera decir una cosa. Que ustedes le están pidiendo, sobre todo el Informe Tobin y el Gobernador en varias intervenciones en la televisión y ante la prensa, le están pidiendo al pueblo que se sacrifique, le están pidiendo a los trabajadores que soporten esa carga inmensa, que se pretenda lanzar sobre sus hombros, la que ya es insostenible. Pero se le está pidiendo sacrificio al pueblo. Obviamente, los pueblos, todos los pueblos, incluyendo el de Puerto Rico, están dispuestos a hacer sacrificios. El problema es para quién son los sacrificios y para qué son los sacrificios. Si ustedes le piden al pueblo que haga sacrificios para que la situación que se describe en este Informe se mantenga inalterada, si usted le pide al pueblo que haga sacrificio para que las tasas de ganancia sigan siendo las que se señalan en este informe, para que las bases fundamentales de un sistema permanezcan inalteradas y se acumulen ganancias y por otro lado se acumule desempleo, se acumule miseria, no van a encontrar mucha disposición al sacrificio. Los pueblos hacen sacrificio cuando son dueños de su futuro, cuando son dueños de la realidad sobre la cual operan. Hay un ejemplo en el mundo de un pueblo que hizo enormes sacrificios y sigue haciéndolos, el pueblo cubano. El pueblo cubano se sometió a sacrificios enormes, a una escasez muy grande, al racionamiento muy grande, y sobre todo a mucho, mucho trabajo. Pero lo hicieron conscientes de que trabajaban para ellos y hoy vemos las consecuencias. Elimina el racionamiento en casi todos los renglones y la economía cubana crece a un 6%, tomando en cuenta únicamente la producción material; pues como ustedes deben saber en los países socialistas al medir el por ciento de crecimiento en la economía, los servicios como la educación, la salud pública y otros no se cuentan en la producción social global, como se hace en los países capitalistas. Pues esos sacrificios, a través de esos sacrificios, lograron esa realidad en el presente. Pero ustedes le están pidiendo al pueblo puertorriqueño que se sacrifique, a los trabajadores que se sacrifiquen, ¿a cambio de qué? Las crisis económicas son muy dolorosas; nuestro Partido no se regocija con ellas. Las grandes crisis no producen revoluciones; la miseria tampoco produce revoluciones. Si fuera así, Haití ya hace tiempo que estuviera en el socialismo. Pero las crisis tienen algo positivo, y es que sirven para sacudir la conciencia. En ese sentido es que son positivas. Con toda sinceridad, les digo, señores, que tengan cuidado con las recomendaciones del Comité Tobin.

## H. PONENCIA DEL ING. JOSÉ FRANCISCO QUIÑONES, PRESIDENTE DEL COLEGIO DE INGENIEROS, ARQUITECTOS, Y AGRIMENSORES DE PUERTO RICO

Honorables Miembros del Consejo Financiero del Gobernador

Les habla el Ing. Francisco Quiñones, Presidente del Colegio de Ingenieros, Arquitectos y Agrimensores de Puerto Rico y comparecemos a esta Vista Pública para expresar algunos comentarios sobre el revelador informe que presentara el Comité Tobin con relación a la situación económica y financiera de Puerto Rico.

Vemos en el mencionado informe un buen intento de evaluar las prácticas seguidas por el Gobierno de Puerto Rico a lo largo de su historia reciente en los aspectos de economía y finanzas. Lo consideramos un valioso elemento de trabajo, siempre y cuando se le pueda dar el uso que su contenido amerita, pues los elementos informativos y las recomendaciones que en él se contienen pueden muy bien servir de base sobre la cual giren las actuaciones del Gobierno de Puerto Rico en el futuro inmediato.

Es nuestra intención traer a la atención de ustedes algunas sugerencias que tal vez puedan resultar de ayuda, sino en la solución, por lo menos en el alivio de la situación económica por la cual pasa Puerto Rico en la actualidad.

A nuestro juicio el Informe señala como problemas principales de nuestra economía, los factores siguientes: desempleo, baja productividad y limitaciones financieras, lo que constituiría grandes contratiempos, aún para cualquier país con potencialidades mayores que la nuestra. Al introducir estos ingredientes a la economía de un país pequeño con grandes limitaciones, el problema se acrecienta y sin duda la solución o alivio del mismo requerirá sacrificio, análisis profundo, y decisiones valientes de parte de aquellos que tengan la responsabilidad de dirigir la batalla contra los males ya señalados. La dependencia económica de nuestro país hace aún más difícil la situación, pues en muchas ocasiones no dependen de nosotros únicamente las acciones a tomarse y los resultados que habrán de registrarse. Ello nos lleva, sin embargo, a hacer todo aquello que está en nuestras manos e implementar las medidas que nos sean dables, estableciendo y manteniendo conciencia y vigilancia permanente sobre el curso que éstas puedan tener.

Lo antes dicho me lleva a sugerir que estudios como el realizado deben repetirse con cierta regularidad de tiempo, de manera que podamos tener una imagen clara del giro que vaya tomando la economía del país.

El problema de falta de oportunidades de trabajo ha sido uno que ha vivido con nosotros por mucho tiempo. Se puede señalar que durante el último cuarto de siglo este problema ha sido un elemento de gran preocupación en las esferas gubernamentales, y no es para menos, pues resulta obvio que el desarrollo de un país depende en buena medida de la capacidad que tenga para poner a producir sus recursos humanos y naturales. Sin embargo, la preocupación en torno al problema y las acciones tomadas para tratar de resolver el mismo, nunca han resultado suficientes para poder mantener un nivel de desempleo a tenor con lo que es una sociedad industrializada y progresista.

Por razones que todos conocemos, muchas de ellas fuera del control de nuestro país, el nivel de desempleo ha subido estrepitosamente a cantidades frustrantes. Esta situación se ha dejado sentir en prácticamente todas las esferas de la economía, pero con mayor brutalidad en la industria de la construcción que siempre ha constituido uno de los pilares fuertes de nuestro desarrollo.

La condición de la industria de la construcción que se señala muy superficialmente en el informe ha sido palpada por la membresía de nuestra Institución, como es natural, desde su surgimiento. La misma es grave y tiene visos de convertirse en condición crítica, si es que no se toma las medidas pertinentes para por lo menos proveer un alivio. El hecho de haberse registrado una merma de 23% en el número de empleos directos que

genera esta industria, adicionado a la realidad de que los permisos de construcción durante el año fiscal 1975 se redujeron en casi un 30%, resulta prueba fehaciente de la crisis por la cual atraviesa esta industria y las perspectivas pobres que se vislumbran en el futuro. Ello se ha reflejado muy intensamente, como es de esperarse, en los profesionales que componen la matrícula de nuestro Colegio y los datos que a continuación presentaremos sirven de respaldo a esta aseveración nuestra.

Una encuesta que realizáramos hace alrededor de 9 meses, la cual tuvo una participación de un 24% de nuestra matrícula, reveló los siguientes datos: de los ingenieros, arquitectos y agrimensores que se dedican a la práctica privada de su profesión, mayormente en el campo relacionado con el diseño, 12.1% tienen 20% del volumen de trabajo que tenían para el año anterior; 16.4% tiene 40% del volumen de trabajo del año anterior, mientras que 13.2% tiene el 60% del volumen de trabajo del año anterior. (Añadir los 425 nuevos ingenieros graduados; se desglosan en 60 arquitectos y 200 agrimensores)

El cuadro que tenemos hoy ante nuestros ojos es más sombrío aún. No solamente muchas oficinas de diseño se han visto obligadas a cerrar sus puertas, sino que las compañías de construcción están corriendo igual suerte, lo que ha ocasionado grandes dificultades a un marcado número de profesionales. Si a ello añadimos los profesionales dentro del Gobierno que han perdido sus empleos, tenemos un cuadro desesperante ante nosotros. Ante esta realidad, ¿qué alternativas tiene nuestro profesional?

¿Qué medidas puede sugerir este Colegio ante los riesgos que una situación de esta naturaleza representa para nuestro país?

Puerto Rico cuenta con un buen número de profesionales capacitados y adiestrados en diferentes campos que muy bien pueden encontrar acomodo en otros países con programas de desarrollo intenso. Ya de hecho tenemos conocimiento de que varios profesionales han emigrado hacia otros puntos en busca de oportunidades de empleo y la tendencia está cobrando auge cada día que pasa.

En primera instancia esta situación se vería como una posible solución al problema de desempleo que encuentran los profesionales puertorriqueños. De hecho los es. Sin embargo, es menester analizar cuán costoso resultaría para nuestro país el que se generalizara una práctica de esta naturaleza. La preparación, el desarrollo y la capacitación de un ingeniero, un arquitecto o un agrimensor implica un alto costo material a corto plazo. La pérdida de estos profesionales conlleva efectos detrimentales incalculables a la continuidad del desarrollo económico del país. Por ello, en nuestra opinión, es necesario encarar el problema de la industria de la construcción con importancia preponderante, lo cual no hace el Informe Tobin.

Debemos tener en consideración el hecho de que la industria de la construcción produce cerca del 20% del ingreso bruto del país y que no se puede realizar desarrollo alguno en la economía que no vaya acompañado del renglón de la construcción, por lo que nos permitimos hacer algunas sugerencias al respecto.

Es necesario disponer del inventario de viviendas que existe y que en gran medida ha sido el causante de que se haya detenido el avance de la industria de la construcción. Este inventario lo constituyen alrededor de 12,000 unidades de viviendas de las cuales la gran mayoría son apartamentos en edificios multipisos cuyo precio fluctúa entre \$40,000 y \$65,000. Para eliminar este escollo es menester utilizar aquellas medidas que tiendan a crear un atractivo especial sobre el tipo de vivienda señalado. A continuación, señalamos algunas de estas medidas que nos permitimos sugerir.

1. Creemos que en adición a los beneficios a corto plazo que se han dado a los compradores de estas unidades en edificios multipisos se añada un aumento en la exención contributiva sobre la propiedad que pudiera ser hasta \$25,000. Aunque esta sugerencia contrasta con la recomendación del Informe Tobin en cuanto a exención sobre los hogares, estimo que la misma es justificada y necesaria como una medida para eliminar el obstáculo que en la actualidad pone freno a la industria de la

construcción en el país. La medida es justificada por entender que la vivienda en edificios multipisos representa una economía para el país en renglones tan importantes como uso de terrenos, costos de servicios públicos (vigilancia policíaca, recogido de basura, lectura de contadores de agua y luz, etc.) y costos de infraestructura.

2. Estudiar la posibilidad de extender el término de tiempo de las hipotecas. Ello bajaría las amortizaciones mensuales, haciendo más accesible la adquisición de apartamentos; esta sería otra alternativa.

3. Debe estudiarse la posibilidad de enmendar la ley de propiedad horizontal de manera que se puedan eliminar los problemas que actualmente experimentan los residentes en condominios, especialmente en lo referente al pago de servicios comunes.

Debe tomarse en cuenta que dentro de esta industria, la construcción de viviendas es la que más empleos genera. (Necesidad de vivienda actual: 192,000 unidades; Necesidad para 1984: 290,000 unidades)

Para mejorar la industria de la construcción, debe utilizar el gobierno, de los fondos disponibles, una cantidad razonable para el desarrollo de facilidades de infraestructura que habrán de servir al establecimiento de industrias creadoras de empleos, como la que más adelante tendremos a bien señalar.

Vemos una buena y productiva utilización de fondos en proyectos de canalización de ríos. Este tipo de obra se ajusta muy bien al señalamiento que presenta el informe del Comité Tobin (primer párrafo de la página No. 20) en cuanto a utilización de fondos en obras que generen grandes y sostenidos beneficios sociales. Este tipo de obra, además de crear empleos, provee seguridad para la ciudadanía, rescata terrenos para usos agrícolas, para desarrollos industriales y residenciales tan necesarios en Puerto Rico.

El crecimiento industrial en Puerto Rico, según los datos que aparecen en el informe, ha ocurrido mayormente en la manufactura y, dentro de éstos, en la industria química. Sin embargo, es de todos conocido que esta industria no es una que genere empleos en números apreciables. El desarrollo industrial de Puerto Rico estuvo dirigido a la implementación de complejos industriales que partieran de su base principal, las petroquímicas, y terminaran con plantas satélites de éstas, que serían generatrices de empleos en forma apreciable. Esta última fase, sin embargo, no se ha podido complementar, habiéndose quedado el desarrollo de nuestra industria en su primer paso. Por una razón u otra, los inversionistas foráneos no han sido atraídos hacia esa gestión. Ante esta realidad creo que le corresponde al gobierno, con sus propios fondos, el continuar esta preparación. Creo que sería una buena medida el que el gobierno se involucrara inicialmente en este tipo de empresa, como medio para crear una continuidad al desarrollo que originalmente se concibiera y para crear las necesarias fuentes de empleo. Una vez ya establecidas y tan pronto hubiese la oportunidad, se podría pasar estas industrias a la empresa privada. El involucrarse en este tipo de operación implica una preparación de personal profesional que básicamente tenemos, pero que no ha sido desarrollado a capacidad. Debemos anticiparnos a este hecho preparando este personal de manera que se evite a toda costa la necesidad de importación de este personal técnico. Este último señalamiento en cuanto a la capacitación del personal coincide con recomendaciones que hace el Informe Tobin.

Otro aspecto, dentro de nuestro desarrollo, que merece la más determinada atención por las perspectivas de empleo que tiene, es el referente a la explotación de las minas de cobre y níquel. Hace alrededor de 10 años se ha venido bregando con este asunto, sin embargo, aún no se ha tomado una decisión final al respecto. Es de todos conocido la existencia, en cantidades comercialmente explotables, de estos minerales en nuestro suelo. La situación económica de Puerto Rico no permite que nos gastemos el lujo de continuar analizando contemplativamente la decisión que habrá de tomarse, pues en el desarrollo de una industria de esta naturaleza, incluyendo la fase de refinamiento

del producto, radica un buen número de oportunidades de empleo. Al tomarse esta decisión debe tenerse muy en cuenta los efectos ambientales que la acción de explotación tendría y anticiparse los medios para controlar los mismos.

El Informe Tobin señala entre sus aspectos de más relevancia la baja en la productividad en la Industria Puertorriqueña. Se concede importancia extrema a este aspecto, la cual en mi opinión verdaderamente tiene. Obviamente, si pretendemos depender de un sistema industrializado para el desarrollo de Puerto Rico, uno de sus puntales deberá ser el que exista una alta productividad con la necesidad de una menor inversión. La baja productividad que se señala implica necesariamente el requerimiento de gastos mayores, lo que viene a afectar al fin y al cabo la eficiencia industrial.

Sugiere el informe de manera muy marcada la necesidad de una reducción en los gastos tanto por el Gobierno y sus empresas como por el sector privado. De esta manera se logrará generar economías que puedan utilizarse para inversiones adicionales, sin tener que proceder a obtener financiamiento en base a préstamos.

Como medidas para lograr economías en gastos sugiere el informe que las escalas salariales de los empleados del Gobierno sean congeladas por el término de tres (3) años. Además indica la deseabilidad de que se elimine personal en exceso del necesario.

Estas dos sugerencias nos parecen sumamente difíciles e incómodas de implementar aunque no necesariamente imposibles. Sin embargo, las mismas deben ir acompañadas de acciones que sirvan para atenuar su efecto en los empleados afectados. Estimo que la congelación de salarios para ser justa, debe ir acompañada de una congelación en precios de artículos y productos, cosa que ha resultado bastante impráctica en Puerto Rico, debido a que somos grandes importadores y carecemos de control alguno sobre productos del extranjero.

Ante la realidad señalada, considero más importante el que se lleve a cabo una intensa campaña de educación del consumidor. Somos parte de lo que es ampliamente conocido como "sociedad de consumo". Las costumbres de nuestros conciudadanos en este aspecto, a mi entender, han surgido como secuela de la bonanza económica que ha vivido el país durante los últimos años, acompañada de una falta de exigencia de responsabilidades sociales.

Los artículos de prensa reseñaron recientemente el auge habido en las ventas durante el período navideño. Ello contrasta grandemente con la condición de desempleo y con la situación económica existente en Puerto Rico. ¿Hasta qué punto el consumidor puertorriqueño está gastando su dinero en forma innecesaria y con poca utilidad? Eso habría que determinarse en forma fehaciente con estudios que se realicen a esos efectos. Los resultados de ese estudio, el cual sugerimos, si es que aún no se ha realizado, deben utilizarse para concientizar al elemento consumidor de las bondades y virtudes que tiene el ahorro.

Debido a la condición económica que estamos confrontando es posible que personal profesional dentro de las agencias del Gobierno no está siendo utilizado a su mayor capacidad. Creo se debe estudiar la posibilidad de que este personal sea entrenado en nuevos campos profesionales a tenor con las perspectivas de desarrollo futuro. Si es que se decidiera en el futuro implementar el programa de plantas satélites y el desarrollo de las mismas se tendría adelantado el aspecto de preparación de personal capacitado para bregar en este tipo de empresa. De esta forma, a la vez que mantene-mos una fuerza profesional capacitada, logramos evitar la importación de profesionales que ha sido típica en el inicio del funcionamiento de la industria petroquímica.

Otro de los elementos que a nuestro juicio tiene importancia primordial, según el Informe Tobin, es el relacionado con las fuentes de financiamiento. Hasta la fecha, el desarrollo industrial ha descansado en gran manera en las inversiones de industriales continentales en los distintos renglones de productividad del país, mientras por otro lado,

el desarrollo de las obras públicas, se ha venido desarrollando en gran medida con dinero tomado a préstamo mediante la venta de bonos.

Tomando en consideración el hecho de que por diversas razones las inversiones en industrias se han detenido y el mercado para la venta de bonos se hace cada día más difícil, además de los riesgos que envuelve el depender de financiamiento a base de préstamos, el informe recomienda ciertas medidas para lograr levantar capital con el cual se pueda continuar el desarrollo económico. Una de estas medidas es aumentar los ingresos mediante el mejoramiento del sistema de arbitrios y contribuciones existente. Según el informe, debe procederse con una tasación realista de la propiedad y eliminarse la exención que existe actualmente para los hogares. En segundo lugar, sugiere la implementación de medidas que aseguren los ingresos por concepto de contribuciones sobre ingresos y en tercer instancia, señala la deseabilidad de que se impongan arbitrios sobre bienes durables, muy especialmente los de lujo.

La implementación de medidas en esta dirección debe analizarse cuidadosamente, de manera que el efecto de las mismas no vaya a resultar negativo, y me explico. La eliminación de la exención de \$15,000.00 sobre residencias que existen actualmente podría tener un efecto agravante sobre la condición decadente de la industria de la construcción. Nótese que ya anteriormente habíamos sugerido que se ampliara dicha exención hasta \$25,000.00 para residencias en edificios multipisos por las razones que tuvimos a bien señalar. Creo que se debe actuar en forma cuidadosa en este sentido, no sea que se vaya a dar el golpe de gracia a la industria de la construcción.

Una tasación real de la propiedad se justifica y la misma debe comenzarse con los terrenos vacantes existentes de acuerdo, como es natural, a la zonificación que éstos tengan. En la actualidad existen muchos terrenos aptos para uso de distinta índole que están en total estado de abandono. Es obvio que esos terrenos están en espera de que éstos ganen valor a base de los desarrollos circundantes. Este incremento en valor va a repercutir finalmente en aquellos que usen los terrenos para desarrollo residencial o industrial entorpeciendo así el proceso del desarrollo del país. El proceso de tasación debe continuarse, comenzándose con aquellas propiedades de mayor valor en el mercado, ya que ésta contribuirá en cantidades mayores al erario.

En mi opinión, la gestión que más urgencia tiene de las tres que se recomiendan en el informe es la de establecer mayores controles para evitar la evasión contributiva. Muchos millones de dólares dejan de ingresar al erario anualmente por este concepto. Las limitaciones que tiene el gobierno para fiscalizar a las personas que trabajan por su cuenta resulta, en términos económicos, onerosos para el país. Creo que cualquier esfuerzo encaminado a lograr una más equitativa contribución de todos es más que justificada.

Lo anteriormente dicho no tendría justificación si es que a aquellos ciudadanos que se van a beneficiar de esos recobros, a través de concesiones y servicios, no se les exige algún tipo de aportación en términos de productividad. La práctica de regalar o de dar cosas a cambio de nada no resulta constructiva, sino más bien viciosa. Considero que aún las personas menos dotadas siempre algo pueden aportar a la sociedad. De otra forma los tan necesarios programas de justicia social pueden convertirse en elementos de injusticia para la sociedad en que vivimos. Al concluir, deseo agradecer a este consejo la oportunidad que se nos brindara para presentar nuestros puntos de vista con relación al informe que presentara el Comité Tobin sobre la situación económica y financiera de Puerto Rico. Estimo que la situación sobre la Economía Puertorriqueña que se revela en el mismo debe resultar en agente catalítico para acelerar la búsqueda de las soluciones o de los alivios a los problemas que confrontamos. Esta gestión es responsabilidad de todos los que habitamos la Isla de Puerto Rico, el individuo, las organizaciones y el Gobierno. Estamos ante el momento de una verdad, la cual pone en peligro la existencia misma de Puerto Rico como pueblo. Por ello es menester que cada uno aporte magnánimamente sus esfuerzos en la búsqueda de una eficaz solución.

# I. PONENCIA DEL PROF. JOSÉ A. HERRERO

(Extractos)

Hon. Juan A. Albors  
Secretario de Estado y Presidente  
del Consejo Financiero del Gobernador  
Departamento de Estado  
San Juan, Puerto Rico

Ref.: Consideraciones en torno a la  
digresión del Informe Tobin, a la luz  
del modelo presentado en mi tesis,  
**A Structural Macromodel of the  
Puerto Rican Economy, Capítulo  
3.**

Honorable Secretario:

Respondo a su petición del día 7 de enero del corriente y someto para la consideración del Consejo Financiero algunas recomendaciones que claramente se reflejan en el trabajo citado anteriormente.

## A. Mercado de producción real:

Aunque las alzas en los salarios reales producen una sustitución de mano de obra por capital; v. gr. pasar de la industria textil a la petroquímica, la baja en los salarios reales **no garantiza una vuelta al pasado cuando la industria intensiva en el uso de mano de obra era la norma**. Esta irreversibilidad se pierde de vista en el informe Tobin.

La misma forma de operar del mecanismo de inversión física, inversión financiera y el mercado monetario de Puerto Rico **impide suponer** que un aumento en la tasa de ganancias privadas se va a convertir en aumento en la capacidad física de producción. Sólo una actitud activa del Banco de Fomento podría promover una formación de capital físico.

Suponer que un aumento en los incentivos industriales, v. gr., aumentar el diferencial en salarios reales entre Estados Unidos y Puerto Rico, habría de facilitar la formación de capital en la isla es correr un riesgo político muy fuerte con una probabilidad de éxito muy baja. ¿Por qué es baja esta probabilidad?

- i) El excedente económico de Estados Unidos, en el presente, está siendo canalizado hacia dos puntos:
  - a) Redención de deuda emitida en la década de 1960-70.
  - b) Expansión de la capacidad de industrias básicas de la economía norteamericana.
- ii) Las empresas en Estados Unidos están acumulando fondos líquidos para financiar expansiones futuras según i, a) y i, b).
- iii) La dinámica que desarrollan las empresas transnacionales y, dadas las condiciones que Puerto Rico ofrece para tratamiento contributivo, Puerto Rico resulta ser importante sólo para el movimiento de capital **financiero** pero no real.

La sustitución de importaciones sólo se puede lograr, en el presente político, con una política de precios tal que se desincentive la importación a través de darle márgenes de ganancia bajos al productor local, para así evitar que al importador no le sea rentable el importar el producto. Si al productor local se le conceden márgenes altos, se estaría determinando unos niveles de precios tales que el importador también podría colocar el producto en el mercado. Por supuesto, esto exige disciplina empresarial de corto plazo y largo plazo.

La dinámica del planteamiento del párrafo anterior se explica así: en la medida en que se restrinja el mercado de importación, se expande el interno; para un nivel de demanda fijo. Si en la expansión se producen economías de escala **al mismo nivel de precios y con los salarios reales en aumento** — al mismo ritmo que el de la productividad total de la empresa — los niveles absolutos de ganancias de la empresa aumentarán necesariamente.

Se hace imperativo que se creen empresas cuasi-públicas —capital mixto— para completar eslabonamientos importantes de la economía de Puerto Rico; v.gr., petroquímicas, enlatado de alimentos derivados de la leche, alimentos proteínicos de origen vegetal.

A.I Elementos de política para el Banco de Fomento en la formación de capital real en empresas pequeñas.

#### Fuentes de Fondos:

Fondos líquidos de corporaciones exentas y fondos externos de Estados Unidos, Inglaterra, Bélgica, a la tasa de interés de mercado, **cualquiera que ésta sea.**

#### Uso de Fondos:

Préstamos a empresas orientadas hacia el mercado interno. El costo del financiamiento para estas empresas debe ser la tasa de interés del mercado, más una participación en las ganancias de la empresa por parte del gobierno. La otorgación de exención contributiva deberá ser función de:

- i) Aportaciones a fondos para investigación y desarrollo de productos nuevos y tecnología.
- ii) Tasa de reinversión en **capital físico nuevo.**
- iii) Nivel promedio de salarios pagados a empleados de producción.

La proposición de que una baja en los salarios reales y/o un aumento en el diferencial de salarios producirá una aceleración en la formación de capital es una aseveración gratuita. En el caso de Puerto Rico ha sucedido lo contrario; v.gr., petroquímicas, farmacéuticas y productos de precisión.

Lo referente a productividad y salarios del informe Tobin es necesario revisarlo con cuidado. Todo lo expuesto en él es demasiado primitivo para descansar todo un proceso económico-político y social en semejantes lucubraciones.

#### B. Mercado de Trabajo.

Una congelación de los salarios monetarios produce una valoración mayor, por parte del trabajador, de los cupones de alimentos; por esta razón aunque la tasa de desempleo **no aumentara** apreciablemente, la tasa de participación de la fuerza trabajadora **disminuirá.** Ello aumentará la demanda por cupones. Si los fondos del programa de cupones no aumentan a la misma tasa que aumente la demanda por cupones, se provocará una presión social muy fuerte, producto de este exceso de demanda de cupones — exceso en el sentido de que al nivel actual de asignación la demanda por cupones excede a lo asignado como límite máximo—.

Producto de la problemática de la ciudad de Nueva York, el retorno de personas sin empleo fijo a Puerto Rico, se agudizará durante los próximos 2-3 años.

Contrario a la sabiduría convencional en Puerto Rico, se debe promover la formación de un movimiento obrero poderoso en Puerto Rico. Varias son las razones para llegar a esta conclusión:

- i) Un movimiento obrero fuerte provoca necesariamente, una mayor disciplina empresarial.
- ii) Facilita la negociación en conflictos.
- iii) Brinda un elemento de protección adicional a la gran mayoría de la población.

iv) Provoca una preocupación fundamental en torno a los niveles de producción y productividad.

Una reducción en los salarios reales de aproximadamente el 60% de la población de Puerto Rico, provoca una baja en la Demanda Agregada y con ello una presión al estancamiento con capacidad ociosa. Esto precipitaría una crisis en el sector industrial de Puerto Rico.

Si no se le da un verdadero énfasis a la agricultura, mucho mayor que el que se le ha dado, el problema del desempleo no tiene solución.

A Fomento Económico, como promotor de empleo, hace varios años —desde 1968— se le pasó su cuarto de hora. Todos los dólares gastados en Fomento podrían muy bien convertirse en ahorro público.

#### C. Mercado Monetario.

Las anotaciones del Informe Tobin con respecto a la posibilidad de política monetaria en Puerto Rico son muy ligeras. No se resuelve el "issue" aseverando **gratuitamente** que los costos de la política monetaria son mayores que los beneficios. No debe olvidarse que, aunque por **default**, Puerto Rico **siempre** ha hecho política monetaria. El punto a discutirse es: ¿Para beneficio de quién?

El Hon. Secretario de Asuntos del Consumidor dispone de una copia de un trabajo que hice para conocimiento del Profesor Tobin donde se demuestra claramente por qué Puerto Rico sí puede hacer política monetaria activa.

Varios son los instrumentos con que cuenta Puerto Rico para llevar a cabo una política monetaria activa:

- i) Diferenciales en tasas de interés **vis a vis** Estados Unidos y Europa.
- ii) Tasa de reserva legal.
- iii) Cambios en activos que se contabilizan como reserva.
- iv) Máximos y mínimos en depósitos
- v) Cambios en tasa de redescuentos
- vi) Préstamos del Banco de Fomento
- vii) Endeudamiento interno (cambio en la composición de oferta monetaria)
- viii) Endeudamiento externo ) (aumento en la oferta monetaria)
- ix) Otros elementos conocidos como de política fiscal:
  - a) Contribuciones
  - b) Emisión de deuda pública
  - c) Reajustes presupuestarios

(El trabajo mencionado y dirigido a Tobin, sólo brega con el punto ii), en forma específica, pero podría generalizarse para i) — ix).)

Veamos la lógica de cómo un aumento en las reservas legales puede afectar la economía de Puerto Rico en el corto y largo plazo.

Al aumentarse la tasa de reserva se genera un exceso de demanda por dinero en el sector bancario y un exceso de oferta de bonos del gobierno en manos de los bancos. En la medida que los bancos venden esos bonos, los bancos presionarán para que **se suba la tasa de interés** en Puerto Rico. Si se acepta que en el corto plazo los residentes en el exterior responden a los diferenciales en la tasa de interés con un rezago, entonces, mientras que el aumento en la tasa de interés provocaría un flujo de fondos hacia Puerto Rico en forma de compra de activos financieros, estos flujos de capitales no ajustarán instantáneamente los diferenciales en la tasa de interés. Este excedente de capital financiero interno en Puerto Rico, genera fondos líquidos en el sistema bancario; de ahí se neutraliza, **sólo parcialmente** el efecto de aumentar las reservas legales.

Por otro lado, el aumento en las tasas de interés de los activos financieros producirá una baja en la demanda agregada y una baja en el ingreso y empleo. La baja en la demanda agregada, por lo demás, produce un flujo positivo por el lado de la balanza comercial.

También, los bancos disminuirán la demanda por activos financieros. Esto se debe a que la baja en depósitos a la demanda — desintermediación — forzará a dicha disminución en la demanda por activos.

La combinación de aumentos en la tasa de interés y caída del ingreso provoca una disminución en la valoración del capital. Así, aun cuando la eficiencia marginal del capital se mantenga fija, reducirá la inversión bruta de capital fijo, debido a que los empresarios no reemplazarán el capital depreciado.

(Ver J. Tobin, "A General Equilibrium Approach to Monetary Theory", *Journal of Money, Credit and Banking*, Feb/69 pp. 15-29 y D.J. Mathieson, *Portfolio Balance and International Finance*. Tesis doctoral inédita, Stanford U., 1973)

Sobre todos estos aspectos es necesario estudiar aspectos periféricos a la argumentación; v.gr., niveles de consumo, papel de la Junta Reguladora de Crédito, disciplina del Royal Bank, Bank of Nova Scotia, Chase y First National.

#### D. Mercado de bonos (Gobierno)

Indudablemente, el presupuesto debe consolidarse para todo el gobierno.

Básicamente, lo que debe buscarse es mantener el nivel de demanda agregada real, aunque se debe cambiar la composición entre consumo e inversión públicos.

El gobierno de Puerto Rico debe ir al intercambio de materias primas con otros países de América; v.gr., cobre - petróleo con Venezuela; níquel-petróleo con Brasil y México. Esto último según se ha demostrado, será **sólo viable para Puerto Rico si el cobre se reinvierte en Puerto Rico**, aunque éste quede transformado en petróleo, maquinaria, etc. El propósito sería integrar la industria petrolera de Venezuela — por ejemplo — a la industria petroquímica de Puerto Rico y la elaboración de metales de Puerto Rico a la de Venezuela.

Bajo las actuales circunstancias, Puerto Rico no tendría que recurrir al mercado de bono externo, por cuanto puede negociar arreglos financieros con Venezuela como parte del proceso de integración.

Finalmente, es una desgracia que se me haya solicitado el 7 de enero, para entregar el día 12 de enero — 5 días — lo que a Tobin se le pidió en 17 meses. Sigo en la mejor disposición de ayudar en lo que pueda a resolver los problemas básicos de la economía de Puerto Rico. De la misma forma, no tengo dudas de la necesidad de que los límites de tiempo relativo a unos y a otros se haga más equitativa.

Respetuosamente,  
José Antonio Herrero

## J. PONENCIA DEL CONCILIO DE ACCIÓN SINDICAL

A pesar de que hemos tenido muy poco tiempo para analizar en todos sus aspectos el Informe al Gobernador rendido por el Comité de Estudio de las Finanzas de Puerto Rico (Informe Tobin) — hace apenas una semana, que se nos remitió copia del mismo —, el Concilio de Acción Sindical ha llegado a algunas conclusiones generales. Nos place exponerlas a continuación:

1. El Informe Tobin hace una severa crítica a la política económica y financiera que nuestro Gobierno ha seguido durante las últimas dos décadas. Como se hace hincapié, repetidamente en el Informe, esa política ha descansado exageradamente en la inversión de capital exterior. Esto ha traído, como consecuencia, una mayor dependencia de Puerto Rico. De hecho, hoy somos, económicamente, menos autónomos que hace veinte años. Y lo más grave es que esto no ha resuelto el mayor de nuestros problemas: el desempleo masivo y la extrema pobreza.

2. No se saca, sin embargo, en el Informe, las conclusiones inevitables que se derivan de lo anterior. Podría alegarse que eso va más allá del objeto del estudio — las finanzas. Pero si éstas son el eje en que gira toda la estructura económica del país, no se puede discutir problemas y posibles soluciones ignorando la relación que hay entre las finanzas y los diversos aspectos de la sociedad. Todo planteamiento tiene que juzgarse, no en términos de abstracción académica, sino a la luz de sus repercusiones en el cuerpo social.

3. El Informe reconoce la crisis en que se hallan las finanzas del país, pero discute la misma como si se tratara de un fenómeno súbito que no tiene historia. Consideramos que, si se desea evitar en el futuro situaciones como la presente, es indispensable conocer las causas que la prohicieron. Esto también es indispensable, si se desea seriamente encararse a la crisis y superar los males que se condenan.

4. El Informe hace también abstracción absoluta de la política financiera que discute y las medidas que propone. Parecería como si las cuestiones económicas de este país se manejaran solas, sin intervención de los hombres. Rehusamos aceptar que la sociedad esté a merced de las fuerzas ciegas de la economía, y que su dirección y orientación no esté subordinada a unas decisiones. Por lo mismo, entendemos que debe responsabilizarse a los hombres que tuvieron que ver con decisiones económicas, aquellos que originaron y aplicaron la política económica del Gobierno, y a cuyas decisiones le debemos, en gran parte, la situación en que hoy nos hallamos.

5. Las sugerencias del Informe pretenden servir de punto de partida para una Nueva Política Económica del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Pero ésta no puede elaborarse a base de subterfugios y evasivas. Franca y abiertamente debe proclamarse que el objetivo fundamental de esa Nueva Política Económica es el rescate de la economía del país y la conquista de su autonomía económica. Aceptamos que la interrelación económica es un fenómeno incuestionable en el mundo presente. Pero esto no significa subordinación ni dependencia, y menos, colonialismo. La autonomía política es inconcebible sin una medida de autonomía económica.

6. Reconocemos que, como medida de emergencia, es indispensable la limitación de gastos por parte del Gobierno. Pero entendemos que debe aplicarse a base de realizar **más con menos**. Una sabia política de economía exige un perfecto conocimiento de **donde** es que debe economizarse. Ciertamente, no puede ser en aquellos renglones del Presupuesto dirigidos a velar por la salud y el bienestar del pueblo. La alarma inmediata no debe tampoco cercenar el potencial de futuro crecimiento, especialmente, la educación de la juventud orientada hacia el trabajo productivo.

7. No rechazamos el propuesto aumento de contribuciones. Pero consideramos que esta medida también exige una aplicación discriminada. Desgraciadamente, el

Informe tiende a echar sobre los hombros del pueblo el peso mayor de la crisis. El Gobierno debe aplicar una política fiscal a tono con las grandes desigualdades sociales.

8. En el Informe se pide una revisión de la manera en que se aplican los incentivos que sirven de base al Programa de Fomento Industrial. Muchas de las condiciones que dieron origen a esa política han desaparecido, especialmente el grado competitivo de Puerto Rico con respecto a otros países. Del propio Informe se desprende que estamos frente a la necesidad de reorientar totalmente la política industrial del país. Nos place la distinción que se hace entre lo que el Informe denomina Producto Bruto Doméstico (GDP) y Producto Bruto Nacional (GNP) con la diferencia a favor del primero, en 1974, de más de mil millones de dólares. Eso dramatiza las ganancias extraordinarias que derivan las compañías extranjeras en Puerto Rico — ganancias que no se invierten en el país y de las que nuestro pueblo no deriva ningún beneficio. Es hora, por lo tanto, de hallar fórmulas que tiendan a imponer el peso contributivo sobre los que están en mejores condiciones de pagar. Y esto, naturalmente, no se puede dejar a la buena voluntad de las empresas, como sugiere el Informe.

9. En el Informe también se sugiere qué tipo de empresas deben atraerse al país. Muy poco, o nada se beneficia Puerto Rico — nuestras masas depauperadas — con el establecimiento de empresas de gran concentración de capital, altamente mecanizadas, cuando no automatizadas. Por el contrario, deben perseguirse empresas que hagan uso del mayor número posible de trabajadores, y es sobre esa base que debe girar la concepción de incentivos para la inversión de capital.

10. Aceptamos que debe reevaluarse el funcionamiento de las corporaciones públicas. Pero el Informe tiende a pasar por alto el propósito fundamental que les dio origen: su servicio social. Creemos que debe exigirse una mayor eficiencia administrativa y promover el aumento de la productividad del trabajo. Pero más que a los trabajadores, es a la gerencia de esas empresas públicas a las que hay que pedir cuentas. Se debe perseguir, ciertamente, que tales empresas lleguen a ser financieramente autosuficientes. La grave situación actual, si algo demuestra, es que esas corporaciones gubernamentales han pasado, de hecho, al dominio de los bonistas — a tal punto han aumentado sus deudas. Y son los bonistas los que, directa o indirectamente, dictan las tarifas. Debe imponerse una política tendente a contrarrestar esa situación, sin olvidar, sin embargo, el propósito social que dio origen a esas corporaciones públicas y que constituyen su razón de ser.

11. Lo inaceptable del informe, a nuestro juicio, es que todo su razonamiento se edifica sobre el interés de los que detentan la deuda pública de Puerto Rico. Sacamos la impresión de que su objetivo fundamental es garantizar a los bonistas que van a cobrar sus haberes. De ahí que sus proposiciones, generalmente, giren alrededor de cómo mejorar las condiciones financieras del país, de manera que los bonistas se sientan satisfechos. Aceptamos que la deuda pública ha llegado a tales extremos (más de cuatro mil millones de dólares) que es indispensable tomar en cuenta el sentir de los bonistas. Pero rehusamos subordinar a éstos los intereses del país y sus perspectivas económicas. Entendemos, por el contrario, que se debe elaborar una política tendente a liberar al país de la opresión de los bonistas, como se desprende del propio Informe. Y es con estos fundamentos en mente que debe enfrentarse el problema de la deuda pública, sin perder de vista objetivos a largo plazo.

12. Condenamos todo intento de congelación de salarios. Tal cosa sería un atropello contra el movimiento obrero, y más todavía, contra la gran mayoría de los trabajadores no organizados del país. Impugnamos la teoría que sirve de base a esa conclusión, a pesar de que la misma no se expone en el Informe. De hecho, ninguna Unión presenta demandas de salario más allá de lo razonable. En la práctica, ningún patrono accede a un aumento que no sea lo razonable. El proceso de negociación obrero-patronal no persigue otra cosa que establecer, en cada momento dado y en cada industria, salarios razonables. Imponer una congelación es atentar contra las bases mismas de la

negociación colectiva y, por tanto, es inaceptable para el movimiento obrero. Lo es mucho más en las presentes condiciones cuando el propio Informe reconoce que vivimos en una época de inflación y que el Gobierno cuenta con muy pocos recursos para congelar los precios. De hecho, el Informe considera que bajo las presentes condiciones eso es imposible en Puerto Rico — razón adicional que abona a nuestra contención.

13. Lo anterior reza igualmente, aunque con las salvedades de rigor, con los empleados públicos. El derecho de éstos a organizarse sindicalmente ha sido generalmente reconocido. La implementación de ese derecho no debe postergarse más. Y, naturalmente, éste conlleva la práctica de negociación sobre salarios.

14. Coincidimos plenamente con el Informe cuando éste condena la dependencia en “consultores” norteamericanos y extranjeros. Por más brillantes que sean, carecen de trasfondo que sólo puede darse en gente del país. Sin ese entendimiento natural inevitablemente se cae en abstracciones académicas de la que no está ajeno ese mismo informe. Abogamos porque el Gobierno cobre mayor confianza en sí mismo y en los que practican la economía y demás ciencias sociales en Puerto Rico. Al final, somos nosotros los que habremos de enfrentarnos a los problemas del país y nadie nos los va a resolver para nosotros. Eso toca a los puertorriqueños y no podemos evadir esa responsabilidad.

15. La congelación de salarios, como parte de la terapia sugerida en el Informe, es contraria con lo que señala sobre la tasa de ganancias de los empresarios en Puerto Rico; es contradictorio con la cantidad anual de dinero que sale de nuestro país; es contradictorio con la descripción del ciclo de vida de las compañías típicas que vienen a Puerto Rico y, además, contradictorio con su dicho de que un desarrollo económico saludable no debe descansar en el incentivo de salarios bajos.

16. Por último, nos preguntamos: ¿qué significa el Informe Tobin para los trabajadores? Pues, concretamente, significa:

a) Congelación de salarios para los obreros — mayores ganancias para los patronos.

b) Renuncia a todo intento de controlar los precios — continuación de la inflación y del aumento del costo de vida.

c) Mayores garantías e intereses para los bonistas — aumento de las tarifas de agua, luz, teléfono y transporte.

d) Más ventajas e incentivos a los inversionistas — mayor peso contributivo sobre el pueblo.

Frente a esta situación, los trabajadores no podemos hacer otra cosa que repudiar las medidas antiobreras que promueve el Informe Tobin. Y este Concilio de Acción Sindical, como portavoz de los intereses del pueblo, llama a combatir esa política económica patronal y a salvar a Puerto Rico de este desastre.

K. PONENCIA DEL ING. LUIS ARNALDO SAN MIGUEL  
ASOCIACIÓN CONSTRUCTORES DE HOGARES DE PUERTO RICO

Ante	Consejo Financiero del Gobernador
Por	Ing. Luis Arnaldo San Miguel, Presidente Constructora San Miguel, Martínez Inc. Tesorero y Representante del Presidente de la Asociación de Constructores de Hogares de Puerto Rico.
Asunto	Vista sobre Informe Tobin
Lugar	Colegio de Ingenieros, Arquitectos y Agrimensores de Puerto Rico.

- I. **El Informe Tobin:** Es una realidad que todos los puertorriqueños tenemos que ver con claridad y afrontar con valentía, pero cada determinación que se tome finalmente por las personas envueltas, debe ser pensando en el destino de nuestras futuras generaciones.
- II. **Estado De Nuestra Industria De Viviendas**  
La industria de la vivienda ha caído en una baja sin precedentes, debido a muchos factores. **Mi opinión personal** es que se ha construido **para un mercado saturado** y que debido a la facilidad de financiamiento en años pasados, toda persona o entidad que solicitaba un financiamiento lo conseguía. Esto llevó a nuestra industria privada y también al gobierno a construir una cantidad de condominios que en su mayoría son los que se encuentran sin mercado y en problemas económicos. Esta situación ha agrabado los nuevos proyectos con mercado real (casas individuales), debido a que lo que tienen prestado las instituciones financieras en condominios, sobrepasa los 1,000 millones de dólares.
- III. **Aportación de la Industria De Viviendas En Puerto Rico**
1. La inversión de construcción al producto bruto de nuestra economía es el 22%, y esto es muy significativo para nuestro país y en alguna forma debemos mantenerlo alto en nuestra economía, ya que, el 90% de esa inversión se produce y se queda en Puerto Rico (cemento, acero, arena, piedra, pintura, mano de obra, tubería, alambres, madera, losetas, asfalto, ventanas, gabinetes, arquitectos, ingenieros, bancos, financiadores, compañías de seguros, Departamento de Hacienda, Fondo del Seguro del Estado y muchos otros más. (Ver Anexo Núm. 1)
  2. En el 1960 nuestra industria tuvo 45,000 empleos directos y en el 1973 alcanzó la cifra de 86,000 empleos directos. A fines de este año pasado (1975) la cifra había disminuido cerca de 40,000. Si no se toman las medidas positivas en 1976, se puede perder otros 20,000 empleos más. Esta industria, que en 1973 pagó una nómina directa de \$350,000,000 dólares, debe por todos los medios estabilizarse a unos niveles razonables, dentro de las dificultades económicas en que se encuentra Puerto Rico.
  3. Puerto Rico necesita anualmente un promedio de más de 15,000 hogares y nuestra industria, en unión al gobierno, tiene que satisfacer ese deseo de esas familias de tener su hogar propio. Por eso es que bajo ninguna circunstancia se debe paralizar esta producción de nuevos hogares.
- IV. **Forma De Estabilizar Nuestra Industria**
- A. Fondo de Ahorro (crear el Banco de Ahorro de la Vivienda, B.A.V.)
1. Toda persona que devengue ingresos en Puerto Rico tiene que ahorrar en este fondo.

2. Este ahorro será de \$1.00 por cada \$50.00 de ingreso bruto semanal (2%). Este dinero devengará intereses al 8%, exento de impuestos.
  3. A las personas que quieran aportar el 4% al fondo, se les pagará el 6% exento sobre el 2% de base. En caso de que quiera aportar el 6% de su sueldo o en exceso al fondo, se le pagará el 4% exento de impuesto sobre esa cantidad.
  4. Los patronos son responsables de enviar y descontar a los empleados este dinero.
  5. Cada vez que la persona acumule en el fondo \$100.00, el Banco le emitirá un **Certificado de Ahorro** a nombre de la persona y ésta devengará el 8% de interés, exento de impuestos. Se emitirán Certificados de \$100.00, \$500.00, \$1,000.00 etc. Los intereses se pagarán el día 1ro. de diciembre de cada año.
  6. Estos Certificados le servirán de colateral en cualquier Banco, entidad, etc. préstamos; etc.
  7. La persona que se niegue a **aportar** al fondo no podrá disfrutar de los **beneficios** que ofrecerá el (B.A.V.): a saber,
    - a) Subsidios (Este fondo puede suplir los fondos de la Ley No. 10)
    - b) Préstamos para mejoras a la propiedad.
    - c) Préstamos para enseres y muebles a intereses razonables
    - d) Hipotecas
    - e) Préstamos de construcción
    - f) Participar con Bancos privados, entidades financieras, banco de la Vivienda y otros.
  8. Este fondo puede alcanzar un promedio de \$3,000,000.00 semanales y más de \$150,000,000.00 anuales, y 1,500 millones en 10 años. Este fondo es acumulativo y daría gran confianza y garantía a todas las entidades financieras locales y del exterior a participar con el (B.A.V.)
- B. Enmendar la Ley Núm. 10, para que las familias de ingresos **hasta \$1,200.00 mensuales** puedan tener un subsidio mensual de un promedio de \$50.00 por seis (6) años y que el valor de la vivienda no exceda de \$36,000.00.
1. En este grupo de familias es que están los compradores potenciales de viviendas en Puerto Rico y que cualifican para financiamientos convencionales de F.H.A. o Banco de la Vivienda. En este sector de familias es que está el mercado real de viviendas en Puerto Rico.
  2. Promover hasta un máximo la construcción de viviendas **Individuales, "Duplex", en Hileras y "Walk-Ups"**.
- Si estos proyectos cualifican para subsidio, hacerlo en la siguiente forma:

**EJEMPLO:**

	Primeros 2 Años	Segundos 2 años	Terceros 2 Años
Casas Individuales . . . .	\$60.00 mens.	\$40.00 mens.	\$20.00 mens.
Casas "Duplex" . . . . .	\$70.00 mens.	\$50.00 mens.	\$30.00 mens.
Casas en Hileras . . . . .	\$80.00 mens.	\$60.00 mens.	\$40.00 mens.
"Walk-Ups" . . . . .	\$90.00 mens.	\$70.00 mens.	\$50.00 mens.

- C. Reevaluar los proyectos existentes y las medidas para el inventario actual.
1. Para no crear más competencia a lo ya construido.

2. Rediseñar **esos proyectos** a que sean más viables en el mercado real. (Planificación debe ayudar en esto)
3. Dar exención contributiva sobre ingresos, al **pronto** hasta un máximo de \$1,000.00 a los condominios.
4. Darle crédito en la planilla de "Income Tax" al pago de mantenimiento en los condominios hasta un máximo de \$50.00 mensuales.

L. PONENCIA DEL LIC. FRANCISCO PÉREZ APONTE  
DE LA ASOCIACIÓN DE PROFESIONALES DE PUERTO RICO, INC.

A	Consejo Financiero de Puerto Rico
De	Lic. Francisco Aponte Pérez Presidente
Asunto	Recomendaciones de Informe Comité Tobin
Fecha	7 de enero de 1976

Sometemos respetuosamente las siguientes recomendaciones para la implementación del Informe Comité Tobin:

**A- Límite a gastos del gobierno y en los aumentos de salarios.**

1. Endosamos la recomendación del Informe para que se limiten los gastos gubernamentales durante los tres próximos años. El Informe recomienda un límite de 3% anual y sujeto al crecimiento inflacionario de 6 a 7% en la economía de Estados Unidos. Consideramos que los gastos gubernamentales han estado aumentando en forma desproporcionada al crecimiento económico de Puerto Rico en los últimos años. El nuevo criterio para limitar los gastos gubernamentales debe aplicar tanto al crecimiento económico como al aumento anual inflacionario. El último Informe anual de la Junta de Planificación demostró un descenso real en el Ingreso Nacional Bruto. Creemos que los gastos gubernamentales deben reflejar la cuantía de dicho descenso en la economía más el aumento inflacionario (8%) y el cual es mayor que en los Estados Unidos.

2. La reducción en gastos gubernamentales hará necesario congelar las actuales escalas de salario de los empleados públicos, y la reducción de personal no esencial. Se recomienda que los empleados que puedan quedar despedidos tengan un mínimo de un año de paga por cesantía, más otro año adicional de seguro de desempleo.

**B- Aumento en contribuciones y eliminación de exenciones contributivas**

1. Recomendamos una retasación de la propiedad para reflejar los valores reales del mercado de la misma.

2. No favorecemos la eliminación de los primeros \$15,000. del valor de la propiedad, por el impacto económico que tendrá el mismo sobre la clase media de bajos ingresos. Recomendamos escalas impositivas ascendentes para residencias cuyo valor sea en exceso de \$15,000.00, para compensar por la retención de la exención.

3. No recomendamos aumentos adicionales en los artículos de consumo, aunque se favorecen para artículos de consumo innecesarios.

4. Se recomienda mayor efectividad en el cobro de contribuciones para evitar la evasión contributiva, especialmente entre las nuevas clases técnicas, profesionales y de oficios en el ejercicio privado de las mismas.

**C- La producción y eficiencia en las corporaciones públicas.**

1. Se recomienda un estudio integral de más de 50 corporaciones e instrumentalidades públicas, para determinar si se justifica la existencia corporativa de muchas de ellas, o si sus funciones pueden ser consolidadas dentro de otros programas en las agencias existentes.

2. No existe justificación racional o económica para mantener los presentes subsidios que se presentan a algunas corporaciones públicas.

3. Recomendamos que las corporaciones públicas sean administradas como empresas económicas y no como agencias de bienestar público o asistencia social, o agencias de empleo. Deben generar sus propios recursos sin subvención gubernamental, y mantener sobranes de operaciones.

4. Las corporaciones públicas con negociación colectiva deben observar la norma de congelación de salarios por un término inicial no menor de dos años, y permitir alguna descongelación al tercer año.

#### D- **Venta de Bonos de Puerto Rico.**

1. Recomendamos una revisión del rol del Banco Gubernamental de Fomento para que recobre su función del principal agente fiscal y bancario del desarrollo económico del país, y depure su imagen de banca comercial.

2. Hay necesidad de generar más fuentes de capital interno, a través de ventas de bonos a inversionistas, industriales y residentes del país.

#### E- **Entrenamiento y empleo de la juventud**

1. Se recomienda un nuevo enfoque educativo que ofrezca un oficio al estudiante que desea o no un título, de manera que los 15,000 jóvenes que entran al mercado de trabajo anualmente tengan destrezas empleables.

#### F- **Incentivos para la inversión y empleo en las firmas exentas.**

1. Se recomienda que las firmas exentas fengan suficientes incentivos para reinvertir sus beneficios en Puerto Rico para posibilitar la creación de más empleos.

2. Hay necesidad de inducir a la Banca local a que oriente sus grandes recursos de capital para financiar el desarrollo industrial del país, y evitar que sus recursos sean usados con exclusividad para financiar el consumo exagerado, ostentoso e innecesario prevaleciente en la actualidad.

## M. PONENCIA DEL LIC. LUIS SÁNCHEZ BETANCES DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES DE PROBLEMAS DEL CONSUMIDOR

Buenas tardes. Mi nombre es Luis Sánchez Betances, Director del Instituto de Investigaciones de Problemas del Consumidor. Me acompaña el Prof. Angel Rivera, Asesor Económico del Instituto. Antes de comenzar con nuestra ponencia, quisiéramos aprovechar la oportunidad para mencionar que entendemos que la celebración de las Vistas Públicas no ha sido adecuada por varias razones importantes. El Informe del Comité Tobin o el resumen del Informe del Comité Tobin fue dado a la publicidad el 11 de diciembre de 1975. Habla de tres informes técnicos, los cuales no hemos tenido la oportunidad de evaluar y conocer. Estas vistas se notifican con sólo cuatro o cinco días de anticipación a la celebración de las mismas, estando por el medio la celebración del Día de Reyes. Consideramos que es muy poco el tiempo que se nos ha concedido a todos para evaluar con la ponderación y exhaustividad que se requiere un Informe de la naturaleza del Comité Tobin. Es por estas razones que nos limitaremos a evaluar algunas de las conclusiones sobresalientes, los aspectos metodológicos y algunas de las recomendaciones que hace el Comité, y a la vez ofrecer algunas recomendaciones nuestras. Estamos conscientes de la naturaleza de la celebración de las Vistas Públicas, del propósito de las mismas, de que el Consejo Financiero haga unas recomendaciones y, por eso, vamos a limitarnos también a unas cuestiones más bien específicas y particulares contempladas en el Informe.

Antes de entrar en detalles nos gustaría esclarecer un punto sobre la controversia que ha generado la frase "productividad del trabajador puertorriqueño". Y me parece que es necesario que se aclaren los conceptos para beneficio de la discusión pública y de lo que se ha tratado de insinuar en relación con la evaluación que hace el Prof. Tobin a los miembros del Comité y a lo que llaman un decrecimiento en el ritmo de aumento de la productividad de unidades de trabajo. El Informe se limita a una gráfica, a un análisis donde se señala esta disminución, y nos parece que si algo señala en sí esa gráfica, a pesar de los defectos que tiene, es el crecimiento dramático que ha tenido desde el 1947 la producción en la forma, el aumento o la productividad en la producción total por unidad de trabajadores. Obviamente, esa productividad tiene que llegar a un momento en que se estabilice, y no puede continuar a un ritmo decreciente, como se esperaba al principio. Igualmente, eso no es una forma de medir si el trabajador puertorriqueño es o no productivo. Es un análisis, con una serie de fallas, que toma en consideración otros asuntos. Es significativo también, por ejemplo, que se incluye en ese análisis el rendimiento del capital por unidades de producción. Vemos que a principios de 1960, cuando se comienza la intensificación de firmas de alto capital o de incentivo, también comienza a disminuir el rendimiento del capital en términos de producción. Y hacemos esta aclaración porque notamos que apelan a la demagogia algunos sectores en Puerto Rico relacionados con la productividad del trabajador, y lo que pretenden es trasladar la carga en estos momentos difíciles al sector laboral.

Veamos ahora las recomendaciones principales del Comité Tobin sobre la Estrategia de Crecimiento Económico. Nos sorprendió que el título del Comité y la encomienda original sea un estudio de las finanzas de Puerto Rico. Sin embargo, vemos que no abundan, no entran en realidad, en lo que podríamos llamar el estudio financiero de la problemática de Puerto Rico. Más bien abundan sobre las teorías de crecimiento o desarrollo económico, apuntando algunas recomendaciones a los efectos. No vemos que contenga lo que a nuestro entender debió contener un estudio sobre las finanzas del país. Una de las principales recomendaciones que hace el Informe es la congelación de salarios para aumentar o evitar la reducción en la posición competitiva de la economía de Puerto Rico frente a la de los Estados Unidos y otros países. Nos parece que el elemento de salarios no es el único criterio o la única consideración cuando hablamos de

posición competitiva. Competir incluye también asuntos como el costo de energía eléctrica, los fletes de las navieras, la disponibilidad de una mano de obra adiestrada, la estabilidad política, las relaciones obrero-patronales, etc.

El Informe parte de la premisa, a nuestro entender errónea, de que las ganancias producidas van a ser reinvertidas productivamente en Puerto Rico. Esto podría ser así en una economía donde el excedente que produzcan esas ganancias pueda ser controlado por el estado o reinvertido por empresarios locales. Consideramos que lamentablemente ese no es el caso de Puerto Rico y la historia de ese tipo de empresa también nos demuestra lo contrario. En primer lugar, la exención contributiva en Puerto Rico limita el control de ese excedente por parte del Estado. Se ha observado históricamente que estas firmas no están identificadas con el crecimiento económico de Puerto Rico e invierten estas ganancias en activos financieros en otros países, cosa que podría mejorarse con el desarrollo de un empresario local identificado con nuestro desarrollo económico. Por otro lado, también nos preocupa el hecho de la promoción de industrias de bajo salario, pero que en realidad van a utilizar a menor costo comparativamente la mano de obra trabajadora. Creemos que no es necesariamente beneficioso desde el punto de vista social que Puerto Rico continúe promoviendo empresas de bajo salario. Traer industrias a Puerto Rico conlleva una serie de costos sociales en términos de tierras, de subsidios gubernamentales, entrenamiento de mano de obra, construcción de infraestructura y contaminación ambiental, entre otros. En términos de beneficios de la naturaleza de los incentivos podemos concluir que la mayor parte de estos beneficios, desde el punto de vista social, son los salarios, ya que están exentas de contribuciones y las ganancias son repartidas, según lo demuestra el propio Informe Tobin. Si reducimos o limitamos aún más lo único que pueden dejar de beneficio social, todo lo demás constante, el beneficio social de estas industrias podría ser negativo y, por lo tanto, en realidad no ameritaría atraer este tipo de industria.

El segundo — otra de las recomendaciones del Informe — es un aumento en el ahorro gubernamental, incluyendo las corporaciones públicas, mediante la reducción en los gastos corrientes, aumento en los impuestos sobre los artículos de consumo y de lujo y aumento en las tarifas y eliminación en los subsidios de las corporaciones públicas. Estamos de acuerdo con la recomendación sobre el aumento de los impuestos sobre artículos de lujo y algunos bienes de consumo duradero que en realidad son artículos de lujo. Una nevera puede ser un bien necesario; pero una nevera que fabrica hielo en la puerta, podemos catalogarla de artículo de lujo. Entendemos que procede, desde el punto de vista de la recaudación de ingresos gubernamentales, reestablecer el pago progresivo de las tablillas de los automóviles y que se tome en consideración al gravar un vehículo de motor el precio, el peso, costos sociales, la capacidad de gasolina y las comodidades, etc. Concurrimos con la recomendación sobre la reducción de los gastos corrientes del Gobierno, si es que esta reducción implicaría una mejor utilización de los gastos del Estado. Sin embargo, no creemos que esto conlleve una reducción de los empleos. Tobin no recomienda despidos. Tobin recomienda que no se cubra las plazas vacantes. El empleo gubernamental es uno de los instrumentos que tenemos en Puerto Rico para combatir el desempleo y la mala distribución de la riqueza. Con lo que no podemos estar de acuerdo dentro del contexto del Informe es con las recomendaciones referentes a las tarifas y subsidios de las corporaciones públicas. El Instituto, en todos los foros en que ha participado, ha favorecido la implementación de una política pública de precios óptima en Puerto Rico, que tome en consideración criterios de eficiencia económica y de equidad. Esto podría conllevar el subsidio del Estado a ciertas corporaciones, como es el caso de la Autoridad Metropolitana de Autobuses y también subsidio a ciertos usuarios, aunque no de la empresa en sí, como es el caso de la Autoridad de Fuentes Fluviales y de la Corporación de Renovación Urbana y Vivienda.

Otra de las principales recomendaciones del Informe Tobin es la evaluación centralizada de todos los presupuestos de inversión pública utilizando criterios comunes de

beneficio o costo social. Con esta recomendación estamos totalmente de acuerdo. Lamentamos, sin embargo, que la misma se haya soslayado en innumerables ocasiones anteriores, ya que tenemos conocimiento que desde hace años forma parte de numerosos estudios hechos al respecto. Además, creemos que la falta de este tipo de evaluación ha sido uno de los mayores causantes de la actual situación fiscal del Gobierno y de las corporaciones públicas. La desarticulación y falta de integración de la inversión pública en Puerto Rico ha traído como consecuencia que se realicen inversiones cuyo beneficio social neto es negativo en términos globales. Eso también ha provocado la emisión de deuda no productiva con los resultados expuestos en el Informe del Comité, con respecto a la posición financiera de Puerto Rico en el mercado de bonos. Estamos conscientes de que recientemente se están realizando esfuerzos para lograr una mejor utilización de la emisión de deudas a través del Banco Gubernamental de Fomento. Esperamos que este esfuerzo se coordine con la Oficina de Beneficio-Costo de la Junta de Planificación.

El Informe también recomienda nuevos incentivos industriales que tomen en cuenta la disponibilidad de nuestros recursos y que fomenten la reinversión de ganancias en Puerto Rico. Esta recomendación, claro está, presume (y así se ha dicho aquí) la continuación de la presente estrategia de desarrollo económico, la cual no ha generado un crecimiento económico autosostenido. Consideramos que ha llegado el momento de explorar nuevas alternativas de desarrollo económico, estrategia que debe enfatizar la creación de industrias locales junto a una política eficiente de sustitución de importaciones con miras a exportar a otros mercados. El papel de las instituciones encargadas de la promoción y financiamiento industrial debe alterarse radicalmente. Los esquemas de crédito contributivo, extensión de período y de más alternativas de exención contributiva sería llover sobre mojado. Perpetuar los elementos en gran parte ha producido nuestro frágil crecimiento económico. La Administración de Fomento Económico debe enfatizar las ayudas técnicas a la industria local y a la formación de éstas. El Banco Gubernamental debe operar como un verdadero Banco de Desarrollo, financiando proyectos locales y envolviéndose en la formación de industrias conjuntas. Es necesario que se tomen estas medidas y es necesario el control por parte de los reglamentos, a través de la debida reglamentación y legislación de los excedentes producidos por las industrias que se promuevan en Puerto Rico. Es por ello que no estamos de acuerdo con la recomendación del Comité a los efectos de ampliar el actual sistema de exención contributiva para incluir medidas como las ya mencionadas. Por el contrario, creemos que debe reevaluarse dicho Programa, a la luz de lo aquí expuesto.

Otra de las recomendaciones del Informe es la evaluación económica de las industrias a promoverse utilizando criterios de Beneficio — Costo Social. Estamos en completo acuerdo en esto también y le aplicaríamos el mismo razonamiento sobre lo que expresamos anteriormente en relación con las inversiones públicas. Creemos que algunas de las industrias promovidas en Puerto Rico no hubiesen pasado esta evaluación.

Sobre la Educación Vocacional y Técnica de la juventud puertorriqueña trata otra de las recomendaciones con la que estamos en completo acuerdo. La inversión en la preparación de nuestra juventud es la más productiva, dado nuestro abundante recurso. Mediante esta estrategia se puede lograr un mayor aumento de nuestra productividad en la mano de obra más allá de la ya alcanzada, y obtener un mayor rendimiento de ésta sin necesidad de menoscabar los logros obtenidos por nuestros trabajadores.

En relación con las recomendaciones que hace el Informe sobre la política contributiva, opinamos que las mismas deben considerarse con detenimiento, vistas más bien a la luz de la Comisión sobre Reforma Contributiva, por quienes estudiaron a fondo esta problemática, y no de acuerdo a lo recomendado en el Informe Tobin. En relación con las contribuciones sobre la propiedad, concurrimos con la recomendación sobre la retasación de la propiedad inmueble. El valor de éstas para propósitos contributivos debe ser real. Ello tiene que conllevar, obviamente, una reestructuración de las tasas vigentes, de tal

manera que no se convierta en una carga insostenible para el contribuyente promedio. En relación con la exención de \$15,000, creemos que la misma debe permanecer. Claro, para hacer justicia, la tasas de los tipos contributivos sobre la propiedad deben ser progresivas. Por otro lado, debe tomarse mayores medidas en torno a la administración de las contribuciones, que estamos seguros producirán mayores ingresos al fisco y lograrán penalizar al evasor. No es con la amnistía ni fiscalizando al contribuyente pequeño como se puede obtener estos recursos adicionales.

Hay otras cuestiones discutidas en el Informe y en estas vistas públicas que, aunque no son de las principales, desde el punto de vista de Tobin, merecen una discusión. Específicamente, el aspecto de la dependencia económica. El Informe Tobin concluye que anualmente más de \$1,000 MM producidos en Puerto Rico representan ingresos para residentes fuera del país y que dichas cantidades van en aumento. Igualmente, señala que más de la mitad de los activos en Puerto Rico son propiedad de personas de fuera del país. Recomienda el Prof. Tobin que esta dependencia se disminuye en el sector privado "sólo con la formación y crecimiento de firmas pertenecientes a, operadas por, y bajo el control de puertorriqueños." Lo anterior está a tono con nuestras recomendaciones sobre el desarrollo y fomento de empresas locales y en contradicción con algunas de las medidas que recomienda el propio Comité sobre la Estrategia de Crecimiento. Sobre política monetaria, discrepamos de las conclusiones del Comité en torno a la incapacidad de Puerto Rico para hacer política monetaria. Nos parece que se ha demostrado ampliamente que sí podemos llevar a cabo una serie de medidas conducentes a establecer política monetaria, aunque no podamos emitir moneda. El Gobierno de Puerto Rico debe tomar medidas para, a través de un organismo central, que bien podría ser el Banco Gubernamental de Fomento, estructurar una política tendente a fomentar una utilización eficiente de nuestros recursos financieros, aunque sean medidas en pequeña escala, pero que conduzcan a esa utilización eficiente.

Sobre los controles de precio. No quisiéramos dejar pasar la oportunidad de aclarar manifestaciones vertidas o pendientes de ofrecerse ante ustedes en otro foro. En ningún momento el Informe Tobin hace conclusiones o recomendaciones sobre el Programa de Controles de Precio del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Sin embargo, existe un notado interés de parte de sectores interesados de traer a colación dicho Programa con el Informe Tobin. Se ha dicho que los precios se determinan fuera de Puerto Rico y que, por lo tanto, no son susceptibles de control. Se ha dicho que los controles de precio son detrimentales al clima industrial, se ha dicho que los controles de precio son contrarios al espíritu del Informe Tobin; discrepamos radicalmente. Aún cuando es correcto que gran parte de los precios se determinan fuera del país, lo cierto es que existen empresas e importadores que fijan márgenes de ganancia, los cuales pueden ser explotativos, si éstos tienen poderes monopolísticos. Igualmente, no creemos que los controles de precio sean detrimentales al clima industrial. Por el contrario, pueden utilizarse para, precisamente, favorecer ciertas industrias, como se ha demostrado anteriormente en Puerto Rico. No solamente con la fijación de precios favorable al productor local, si también en relación al establecimiento de firmas en Puerto Rico, cuyo producto está controlado por el Departamento de Asuntos del Consumidor. Por otro lado, si el Informe Tobin recomienda la reducción del salario real, aumento en contribuciones y en tarifas de las corporaciones públicas, y recomienda dejar zona libre a las industrias y sus márgenes de ganancia, ¿en qué posición estaría el consumidor puertorriqueño, si no existieran unos controles de precio? ¿A quién o cómo se reglamentaría las industrias en término de su excesivo o razonable margen de ganancia? Por ello consideramos que ahora más que nunca debe, no sólo mantenerse los controles de precio vigentes, sino también ampliarlos en aquellas industrias que se consideren necesarias y vitales para evitar el deterioro total del poder adquisitivo del consumidor. El Informe del Comité señala que durante los últimos 25 años se ha llevado a cabo un gran número de estudios económicos y que muchos de ellos son superficiales y repetitivos. Señala a continuación también la dependencia de

consultores extranjeros y conocimientos acumulados sobre la economía de Puerto Rico. Nos preguntamos a qué estudios se refiere el Prof. Tobin. Si es en relación con los estudios realizados por nuestros economistas o aquellos hechos por consultores extranjeros. Nos inclinamos por lo último. Tenemos conocimiento de que en Puerto Rico se han realizado estudios económicos que han analizado, precisamente, muchos de los temas que toca este Informe y que los mismos han estado a la altura y exigencia del mayor nivel científico. Claro, éstos están en español y, quizás, no hubo la oportunidad de traducírseles.

Por último, le damos nuestro mayor endoso a que se fomente la investigación de los problemas públicos a través del establecimiento de un Instituto de Investigaciones que realice investigaciones continuas sobre la problemática puertorriqueña, financiado por el Gobierno de Puerto Rico, pero separado del mismo, y así disminuir la dependencia intelectual. Esta sería también una gran oportunidad para permitir que nuestro Centro de Educación Superior amplíe sus contribuciones directas a nuestro desarrollo social.

## N. PONENCIA DEL ING. JOSÉ GIL CARDONA

### En Su Carácter Personal

Buenas noches distinguidos miembros del Consejo Financiero del Gobernador de Puerto Rico. Como dijera el Presidente, mi nombre es José Gil Cardona. Actualmente me dedico en Puerto Rico al ejercicio de la profesión de Ingeniería Eléctrica y Ingeniería Civil. Soy un coronel retirado del Ejército de los Estados Unidos de América y al dirigirme a ustedes lo hago con carácter personal.

Después de haber oído a los distinguidos deponentes que me han precedido en el uso de la palabra, he creído que hubiese sido sabio de parte de nuestro Gobernador de Puerto Rico haber iniciado estas vistas públicas para que la ciudadanía puertorriqueña expusiera sus ideas de cómo mejorar la actual condición económica del pueblo de Puerto Rico. Así hubiese empezado de modo más económico, en vez de usar a Tobin con su equipo de trabajo. Ellos dan la impresión de que no tienen los conocimientos exactos sobre el pueblo de Puerto Rico, según lo revela su informe.

Mi comparecencia está animada solamente con el propósito de expresarles mi sentir sobre el informe Tobin, libre de apasionamientos, según la interpretación del mismo e inspirado por un líder que aconsejaba al pueblo puertorriqueño a hacer un frente común al monstruo que está tocando nuestras puertas con un saco de miseria, de dolor y sufrimiento para esta santa y bella isla del Caribe. Espero no herir sus sensibilidades personales, como, también, que no se le de calor político a mis expresiones, ya que las mismas no llevan ese propósito ni ese sentir.

Como ingeniero y como militar no voy a hacer mucho adorno de palabras en esta deposición. Voy a ir al tuétano del asunto en cuestión.

Empezando a leer el informe, la premisa indicada de no haber visto esos años atrás cómo se iba a reflejar la recesión de E. U. en la economía de los estados, sus municipios y nuestro Estado Libre Asociado, no es el producto de una inteligente experiencia del pasado. En una forma u otra, la crisis económica del pueblo americano siempre se ha reflejado sobre los estados, municipios y la isla de Puerto Rico. Desde largos años el Sr. Tobin, después de haber sido designado para esta misión para producir el informe ahora rendido por él y su grupo de trabajo, permitió que el agua subiera a un nivel muy alto para el uso de distintos salvavidas apresuradamente, en muchos de los casos lanzado sin la ponderación que situaciones como ésta emanan. La recomendación de la urgente e inaplazable economía interna para las inversiones en Puerto Rico es mandatoria, muy especialmente con las limitaciones de financiamiento exterior prevaeciente. Esto lo recomienda sabiamente el Sr. Tobin ahora. Pudo prevenirlo inteligentemente nuestro pueblo antes. Nuestra Junta de Planificación en un temprano despertar en sus planeamientos a largo plazo también debió haberlo previsto. Inmediatamente el Sr. Tobin, dentro de sus recomendaciones para iniciar una economía interna, aconseja la congelación de salarios del gobierno. Enfila nuestro gobierno a ejercer influencias con la empresa privada para ver la posibilidad de una política similar. Mientras se hacen estas recomendaciones se aconseja, además, la imposición de arbitrios en los artículos de lujo, pero nada se hace para balancear el no aumento de los salarios con un control en los artículos que se consumen a diario. El desastre de la inflación en los artículos que se consumen a diario contra la congelación de salarios equivale al arrinconamiento del pueblo puertorriqueño contra la pared de estrangulación. Actualmente, la inflación en los artículos de consumo diario es abusiva, con muy poca protección para el consumidor. Desde fechas inmemorables, el gobierno de los Estados Unidos tiene comisarias y tiendas subsidiarias para servir a veteranos lisiados y retirados del ejército. Estas comisarias compran en el mercado de E. U. donde también compran nuestros supermercados de la empresa privada. Las comisarias derivan un beneficio para mantenimiento de instalaciones, para el pago de empleados y para otras actividades de carácter cívico y militar. Sin embargo, los

precios de los artículos vendidos por estas comisaría, me refiero a las comisaría del ejército, resultan de un 35 a 45% más bajo que el de los mercados en la empresa privada. ¿Porqué tienen que tener un beneficio tan exagerado esos supermercados? ¿Qué protección está dando nuestro gobierno para que esto no ocurra? No veo razón para que el gobierno de Puerto Rico no establezca un complejo comercial regulador en el área de la capital para, en forma positiva, conocer el verdadero costo de los artículos, antes de venderse al consumidor, y a ese costo sumarle la ganancia razonable que deberían tener nuestros supermercados. Reconozco que es difícil congelar los precios de los artículos de consumo diario. Cuando el mercado abastecedor es de E.U. y ellos no tienen el control de precios, pero en la forma antes sugerida repara de una vez y para siempre la explotación de los supermercados. Nuestro gobierno está en la obligación de buscar alternativas anticipadamente a la congelación de salarios. Tomar medicina preventiva hace la enfermedad menos severa.

La recomendación de una retasación de bienes raíces no es de un todo acertada. Quitar la exención contributiva a las viviendas sería el abuso más grande de nuestro gobierno contra la ciudadanía puertorriqueña. Mientras se planea la congelación de salarios, donde la clase media es la más afectada, quitarle la exención contributiva a su hogar es darle una estocada al corazón del puertorriqueño. No podría decir lo mismo sobre las tierras que en muchas ocasiones vienen vendiéndose a precios exagerados a las distintas firmas. Aún así habría que considerar ponderadamente las tierras agrícolas no cultivadas por la fuga del obrero puertorriqueño de esas fases laborales. Estoy de acuerdo en que hay que tomar medidas para exhortar a todos los negocios al pago de contribución sobre ingreso. A esos evasores debe tirársele el peso de la ley sin compasión y nuestro gobierno debería estar dando los pasos para así hacerlo.

Actualmente, la deuda pública del pueblo de Puerto Rico es una exorbitancia. Es imprescindible limitar su aumento disminuyendo los préstamos en una y otra forma y pagando año tras año hasta llevar esa deuda a un mínimo.

En cuanto a la economía a que hacía referencia el Director del Banco de la Vivienda me hizo recordar la organización del Banco Obrero en la República del Perú. En la República del Perú, cuando se organizó el Banco Obrero, todos los asalariados obreros y profesionales venían obligados por ley a hacer un depósito en ahorro ascendente al 5% de los mismos. Pensaba en Puerto Rico, y presumiendo que en Puerto Rico hubiera un millón de empleados con un ingreso promedio bajo de \$15.00 por persona se tendría recibiendo en salario un total de \$15 millones diarios que ascenderían a \$450 millones anuales a donde el 5% al año redundaría en \$220 millones en ahorro del pueblo puertorriqueño en un banco similar. Quizás una idea así debería considerarse, porque este mismo banco podría negociar en la compra de bonos al pueblo puertorriqueño y a las agencias del gobierno y hacer un negocio puramente boricua, un negocio puramente local.

Se sugiere haya insistencia con el gobierno de E.U. para que desista de la implantación del salario mínimo federal en P. R., para así aumentar el número de empleados de las agencias del gobierno o de la empresa privada. Nuestra condición política muchas veces nos arrincona.

Estados Unidos es un país comercial, y en esa política ha vivido siempre. Muchos congresistas siempre vieron y siguen viendo el progreso industrial que tuvo Puerto Rico. Estos congresistas veían con celo y coraje la fuga de industrias de sus estados para Puerto Rico con nuestros incentivos de exención contributiva, salarios y otras comodidades servidas en bandejas de plata por nuestro gobierno. Con esas ventajas, se producían artículos similares a otros producidos en E. U. continental, los nuestros compitiendo en precios por su provisión más baja. Ellos no podrían en su obsesión comercial tolerar eso por amistad hacia el pueblo puertorriqueño. De ahí la tranquilla ahora con el salario mínimo federal.

La producción en masa en nuestra Isla, como recomienda Tobin, es difícil. Ahora es crítica. Los obreros han sido mal endoctrinados a través de los tiempos desde la PRERA

hasta el momento. Hasta la clase media va en vías de producción. El recibir todo sentado sin trabajar no sólo destruye la producción sino que incrementa la maldad, el vicio y la corrupción. Para ese grupo está atada la libertad de acción de pensamiento. Se le está dando sólo la mano de aquel que se la estira, aunque lo sabotee. Hay que parar sobre sus pies a nuestro pueblo para que entienda que para vivir hay que producir y para vivir mejor hay que producir mejor. He ahí por qué estoy de acuerdo con la ponencia del compañero Iglesia cuando establecía ciertas medidas para dar trabajo a esa gente que recibía beneficio sin hacer ahora nada, de parte del gobierno. Ver con buenos ojos la inversión de ganancias de las industrias acogidas a la exención contributiva para emplear más personal y aumentar la producción. Veo como justa y razonable hasta una legislación para extender el período de exención contributiva. No creo justo, razonable tampoco, el aumento en la contribución sobre ingreso; es más, el aumento especial que se hizo en el 1974 puede tener un límite de un período de tiempo en que se contemple que la crisis económica actual ha de desaparecer.

El pueblo de Puerto Rico tiene que usar más al ingeniero para su administración y producción. En nuestro gobierno el ingeniero no ha tenido la oportunidad de desplegar su ingenio e iniciativa a su máxima potencia. En el actual momento, casi todas las agencias del gobierno están dirigidas por ingenieros que están bajo el mando de profesionales de otras ramas que funcionan fuera de un ámbito profesional.

Actualmente, los méritos del ingeniero pasan inadvertidos. Pasan inadvertidos para toda la ciudadanía. La ciudadanía disfruta de la labor del ingeniero desde que nace hasta que muere. Empezando por nuestros tres representantes de nuestro Gobernador, los tres nacieron y fueron puestos en una cuna cuando nacieron, y esa cuna fue construida en una fábrica diseñada y construida por un ingeniero. Ustedes crecieron y fueron a una escuela diseñada y construida por un ingeniero. Se hicieron profesionales y van de sus hogares a su oficina en automóviles construidos y diseñados por ingenieros sobre calles diseñadas y construidas por ingenieros. Llegan a sus hogares, mueven un interruptor y tienen iluminación que viene de líneas de transmisión y de plantas diseñadas y construidas por ingenieros. Abren una pluma de agua y esa viene por tuberías de represas diseñadas y construidas por ingenieros. Deciden ir a E.U. en gestiones de nuestro gobierno y se elevan en aviones diseñados y construidos por ingenieros sobre aeropuertos también construidos y diseñados por ingenieros. Regresan de E.U. en barcos también construidos y diseñados por ingenieros, a puertos también construidos y diseñados por ingenieros. Y del génesis hasta el apocalipsis de la vida usa el ser humano la obra del ingeniero. No hay un ingeniero en el mundo que trabaje con más ahinco y más interés por Puerto Rico que el ingeniero boricua. Sin embargo, nuestras agencias del gobierno están minadas por ingenieros extranjeros que no tienen ni licencia de la Junta Examinadora de Ingenieros, Arquitectos y Agrimensores de Puerto Rico para ejercer permanentemente la profesión de Puerto Rico. Lo peor del caso es que, mientras prevalece esa situación, hay cientos de ingenieros puertorriqueños en la calle, sin trabajo, ante la crisis de la construcción. Esta situación se la planteé al Gobernador hace seis meses en la Fortaleza, pero, aparentemente, no ha tenido tiempo para tomar unas medidas de rigor que personalmente yo le recomendará. Espero su demora tenga un final exitoso en favor de nuestra profesión.

Nuestro gobierno está buscando medios de más producción; ahí tiene uno de ellos, buscar al ingeniero puertorriqueño sin contemplación, ya que nosotros estamos dispuestos a darlo todo por el bienestar de nuestra patria. Muchas gracias.

O. PONENCIA DEL SER. ÁNGEL L. ROSAS COLLAZO  
PRESIDENTE DEL BANCO Y AGENCIA DE FINANCIAMIENTO  
DE LA VIVIENDA DE PUERTO RICO

En Su Carácter Personal

El Informe Tobin consiste primordialmente de un diagnóstico sobre los males que están afectando adversamente la situación económica y fiscal de nuestra isla y hace una serie de recomendaciones con miras a solucionar la crisis financiera y económica por la cual estamos atravesando.

Correspondiendo al llamado de nuestro Gobernador y en el descargo de mi responsabilidad ciudadana, me permito hacer los siguientes comentarios y recomendaciones personales sobre dicho informe:

**I. Reducción de los gastos operacionales del Gobierno.**

Con respecto a esta parte, comparto las recomendaciones del Informe Tobin y me permito hacer las siguientes recomendaciones adicionales:

a. Estudio sobre excedente de personal en las agencias públicas.

Recomiendo que se realice un estudio en cada agencia e instrumentalidad pública con miras a determinar el exceso de personal que tengan las mismas.

De corroborarse que existe una gran cantidad de personal en exceso en nuestro Gobierno, recomiendo se tomen las siguientes medidas por el Poder Ejecutivo:

1. Utilizar el personal excedente en las distintas agencias para llenar vacantes o plazas de nueva creación en otras agencias.
2. Prohibir la renovación de contrato a toda persona que haya llegado a la edad de retiro forzoso de 65 años, estipulado en la ley.
3. Eliminar o limitar la contratación en el sector público de personas retiradas.
4. Exigir que todos los empleados públicos tomen sus vacaciones anualmente y limitar el número de días máximo de vacaciones y/o por enfermedad que por ley se puedan cobrar al momento de retiro o jubilación.

**II. Incremento de ingresos contributivos.**

Favorezco las tres recomendaciones que contiene este informe, retasaciones de la propiedad, reducir la evasión contributiva sobre ingresos y mayores contribuciones sobre artículos de lujo.

Sin embargo, estoy en desacuerdo con que se elimine la exención contributiva sobre la propiedad residencial, por entender que la misma resultaría en detrimento de la industria de la construcción de viviendas y eliminaría uno de los incentivos que tiene la familia puertorriqueña para poseer su hogar propio.

**III. Fortalecimiento del mercado de bonos municipales para Puerto Rico.**

Comparto las recomendaciones contenidas en el informe sobre este particular y, en adición, me permito hacer las siguientes recomendaciones adicionales:

a. Que en la épocas normales y ventajosas para emitir bonos, se flote bonos por la totalidad de la obra permanente, remitiéndose o depositándose en el Banco Gubernamental de Fomento la parte que se considere apropiada como aportación del fondo general a la obra permanente. Esta medida ayudaría al fortalecimiento del Banco Gubernamental para llevar a cabo sus funciones de banco de desarrollo.

b. Utilizar como recurso alternativo el mercado de financiamiento de hipotecas de Estados Unidos. De este mercado se puede beneficiar la obra que lleva a cabo el Departamento de la Vivienda y parte de la obra de edificación de la Autoridad de Edificios Públicos.

#### IV. Limitaciones en los aumentos de salario en el sector privado.

Con respecto a este particular, creo que es muy difícil de instrumentar la recomendación de la congelación de aumentos de salario en el sector privado. En este aspecto soy de opinión que lo más importante es el justificar el diferimiento de la aplicación del salario mínimo federal, de manera que se continúe revisándose el salario, conforme a la capacidad de pago de la industria concernida.

Propongo, además, que se estudie la deseabilidad de establecer un salario mínimo para industrias nuevas o expansiones de industrias existentes menor que el salario mínimo correspondiente a la industria en particular, cuya diferencia se elimine escalonadamente en varios años, por ejemplo, tres años.

Este plan podría sustituir el incentivo de salarios que recientemente se aprobara, teniendo la ventaja de que parte de la disminución de ese salario mínimo sería compensada con los cupones de alimento y, por otro lado, evitaría el uso de recursos gubernamentales.

#### V. Ahorro personal negativo.

Este informe expresa que el ahorro personal en Puerto Rico es negativo y señala cinco causas del mismo. Aunque comparto la opinión de que el ahorro personal en Puerto Rico es muy bajo y debe realizarse un gran esfuerzo para estimular el mismo, sin embargo, soy de opinión de que las estadísticas hacen este aspecto mucho más negativo de lo que es en realidad.

Las estadísticas de ahorro personal no consideran la inversión en artículos duraderos ni las mejoras que se realizan a la propiedad residencial.

Soy de opinión que la cuenta de ahorro principal que tiene la gran mayoría de la familia puertorriqueña está en la inversión que tiene en estos dos factores, que por varias razones son mayores que en otros países.

Con miras a incrementar el ahorro personal en Puerto Rico, este informe, entre otras recomendaciones, propone que se elimine totalmente la ventaja contributiva de deducir los intereses personales en la planilla de contribución sobre ingresos.

Comparto parcialmente esta recomendación y considero inapropiado y contrario a su propósito la eliminación de los intereses pagados por un contribuyente por el financiamiento de la residencia personal.

Para incrementar el ahorro personal me permito sugerir lo siguiente:

a. Que el Gobierno y/o las entidades cívicas de Puerto Rico realicen una campaña publicitaria, con carácter permanente, para crear conciencia y mejorar los hábitos del consumidor puertorriqueño. Esta campaña publicitaria, entre otros factores, debe específicamente crear conciencia sobre lo siguiente:

1. restaurar el verdadero concepto del regalo.
2. Lograr mayor utilidad de los artículos de uso personal.
3. Ventajas de comprar en efectivo **versus** a crédito.
4. Enfatizar que el ahorro es la piedra angular de la estabilidad económica familiar.
5. Legislar para que las personas puedan autorizar voluntariamente, por escrito, la retención de parte de sus salarios para enviarse a cualquier institución financiera debidamente autorizada para aceptar depósitos en Puerto Rico y cuyos depósitos están asegurados.

8 de enero de 1976  
San Juan, Puerto Rico

#### P. PONENCIA DEL ING. NICOLÁS DEL VALLE HERNÁNDEZ

##### En Su Carácter Personal

Muy buenas tardes, señor Presidente y miembros del Consejo Financiero del Gobernador. Mi nombre es Nicolás Del Valle Hernández. Soy ingeniero civil. No voy a hacer una ponencia tan larga como la anterior. Primero quiero disculparme de mi facha a los distinguidos miembros. Siendo miembro de este colegio vine con el interés de participar. Como ciudadano, quisiera aportar algunas de mis ideas a nuestro Gobernador.

Fui miembro de la Junta de Gobierno de la Cámara de Comercio por tres años; fui director del Colegio de Ingenieros, Arquitectos y Agrimensores, y sub-presidente de la Sociedad de Ingenieros de Puerto Rico. Actualmente, llevo 20 años en la industria de la construcción como contratista y puedo decir que de los 20, 19 he trabajado como tales y este último año he cogido un curso de leyes, puesto que prácticamente me he pasado todo este último año en las cortes aprendiendo cómo defenderme de que no me embarguen y cómo tratar de cobrar. Desgraciadamente, por esta cuestión de la economía que sucedió en el 1970-74, nos han embargado en nuestra industria de la construcción, siendo ésta una empresa pequeña de cuatro hermanos, mi hijo y mi padre. Comenzó la industria de la construcción en el Capitolio, pero hemos venido a una situación económica caótica, debido a esta alza de los precios del petróleo y la inflación.

Habiendo nosotros establecido en el 1972 una fábrica de módulos o sea industrialización de la construcción de viviendas a base de unos módulos pre-fabricados, montamos con la ayuda de Fomento una fábrica que está parada desde abril de 1975 y con pocas perspectivas de poder seguir camino.

Para mí, el informe Tobin es una verdad amarga; verdad, porque en aquella fase en que estoy capacitado para analizarlo, he encontrado la verdad que existe en nuestro país en la parte que trata del trabajo, y traduzco; el costo del trabajador ha sobrepasado la producción. Para mí, esta es una verdad que en los 19 años que llevo en la construcción he palpado y he visto.

En el 1939, mi papá le pagaba en Adjuntas a un trabajador 12-1/2 centavos la hora; trabajaban 44 horas a la semana. Actualmente, el obrero de la construcción que menos gana, gana a \$2.00 la hora. La industria de la construcción paga al trabajador uno de los mejores salarios que existe en Puerto Rico. Es verdad que nosotros le pagamos por hora; no es un salario asegurado todo el año, pero, si nuestra industria tiene trabajo todo el año, el trabajador lo tiene. Sobre esto es la producción. Me voy a limitar a darle unas estadísticas que yo obtuve en una de las obras de nosotros.

El ausentismo es uno de los problemas más grandes que nosotros tenemos en la industria de la construcción. El lunes nosotros tenemos alrededor de un 25% de ausentismo, el martes baja a un 18, el miércoles a un 11, el jueves vuelve a estar a un 13% y el viernes a un 15%. Significa que si nosotros dividimos nuestro trabajo a base de tareas o de especialidades, supongamos que tenemos una brigada de trabajadores para poner moldes, si la brigada es de 10 hombres, tenemos que reforzarla con 2 porque casi nunca tendremos la brigada completa. Quiere decir que cuando la brigada está completa y tiene los 12 hombres, que no necesitamos 12 hombres para esa brigada, la producción cuando tiene doce no va a aumentar porque tiene los doce, sino que es la misma. Eso le dará a ustedes una medida de la productividad en su fase de la construcción. También quisiera darle otro ejemplo. En el 1970, el lunes después del día de las madres, que nosotros tenemos, por lo regular es el día que más nos falta la gente. En el año 1970, en una obra nos faltó el 32%, en el 1971 36% y el 1972 el 43%. Aumenta, y, sin embargo, fíjense que nosotros en nuestras empresas no tenemos más que una sola mujer, la secretaria, y siendo todos hombres tenemos el mayor ausentismo el lunes después de las madres. También quisiera añadirle que el "turn-over" de nuestros empleados en la construcción es alrededor de un 25%, es decir, nosotros comenzamos una obra en un sitio y

cuando terminamos la obra hemos cambiado los trabajadores en un 25%, y me pregunto a qué se debe esto. Bueno, pues podría ser que consiguen empleos más cerca de su hogar y no acuden a nuestro trabajo o consiguen otro empleo mejor pagado, o bien me pregunto si no será que después de haber trabajado con nosotros han cualificado para el desempleo. Esto es una incógnita que todavía no me la he podido contestar.

Quiero aquí llamar la atención sobre la diferencia que existe entre los empleados de las agencias del gobierno y los empleados de la empresa privada. En las empresas del gobierno usualmente, o era la tendencia anterior, se le pagaba menos en un salario básico a los trabajadores del gobierno, mientras que en la empresa privada se le pagaba más. También se le exigía más trabajo, pero ha llegado la situación en que el trabajador habrá de preguntarse si es mejor trabajar con el gobierno que trabajar con la empresa privada. En la empresa privada va a ganar más dinero, pero, sin embargo, con los logros que se han tenido en las conversaciones y a través de las uniones, pues yo me pregunto cual será la situación. El año tiene 52 semanas que son doscientos sesenta días (260); no sé en realidad los verdaderos días de vacaciones que tienen, pero en algunas agencias tienen 15 días de vacaciones y 15 días por enfermedad, y por aquí tengo un almanaque que dice que hay 18 días festivos al año. Quiere decir que de los 260 días, 48 días no producen esos trabajadores en la empresa; sin embargo cobran. Esto significa que trabajan 212 días para cobrar salario completo, lo cual demuestra que están devengando un salario anual completo asegurado por 10 meses de trabajo. Si a esto se le añadiera los otros beneficios marginales, como la pensión luego de jubilarse y otros beneficios que la industria de la construcción por ser una industria temporera no ofrece, llegará el momento en que nadie va a querer trabajar en la industria de la construcción; porque es más fácil, tienen mayores beneficios trabajando en la empresa del gobierno que trabajando en la industria de la construcción. Si eso fuera así, nos veríamos obligados, para conseguir trabajadores, a aumentar los salarios, lo cual nos haría completamente fuera de competencia aquellas empresas grandes que tengan que pagar todo eso junto con otras empresa pequeñas. Sin embargo, déjenme decirle que nosotros actualmente tenemos los beneficios marginales pagando a un 36%. De cada dólar tenemos pago 36 centavos en beneficios marginales. Creo que a esta situación que ha ido en **creciendo** en las empresas del gobierno de presentarle más beneficios marginales ha llegado el momento en que se le ponga coto o que se llegue a una base razonable.

La industria de la construcción no tiene objeción en pagarle a nadie más dinero, es decir, nosotros trabajamos a base de un por ciento. Si nosotros vamos a construir mejoras y la obra vale un millón de dólares, nuestro beneficio es a base del por ciento del valor de la construcción a base del estimado. Nosotros somos los grandes novelistas. A nosotros no nos perjudica el que se aumente al trabajador, si es que ya hemos llegado a un acuerdo antes de darle el precio por la obra. Ahora, después que nosotros damos el precio por la obra estamos obligados a hacerla a ese precio; entonces, si nos perjudicaría un aumento de salario.

Esto son los aspectos que yo quisiera discutir con ustedes; es el aspecto en que está Puerto Rico. Puerto Rico es una cosa particular. De las Antillas Mayores es la más pequeña; no sabemos en qué situación estamos en el mundo. Hoy en día, cuando se divide el mundo en el primero, segundo, tercer mundo, de acuerdo a la situación económica, estamos bajo la tutela de E.U. y estamos dentro del marco de los E.U. y, como tal, copiamos todos los estándares de vida americana y toda aquella cosa velonúmerica. Nosotros nos comparamos en el estándar de vida, en todo. Gracias a Dios, estamos mejor que muchos países del mundo, pero, verdaderamente, nuestras necesidades no son iguales a las de la nación americana. La nación americana tiene sus estados de vida de acuerdo a ellos; Puerto Rico no puede llenar esos requisitos, primero por sus necesidades, segundo por su ambiente y tercero por su idiosincrasia.

En Puerto Rico hay una necesidad de vivienda, necesidad imperiosa para una explosión poblacional como la nuestra. En el Informe Tobin se habla sobre la economía del

gobierno. Señores, una de las economías más grandes que nosotros podemos hacer es cambiar nuestros estándar de construcción y no compararlos con los estándares americanos.

La industria de la construcción es una de las que más afecta directamente a la economía. Mi creencia es que actualmente no hay más de 35,000 empleados en la industria de la construcción. ¿Dónde está el resto de los empleados? Tan sólo he visto protesta en el país en la prensa de aquellos que tienen trabajo. Esos que tienen trabajo son los que están en huelga pidiendo más; sin embargo de los que no tienen trabajo todavía no he oído una protesta de nadie. Pero es la verdad. Gracias a los cupones y al desempleo no ha habido esa protesta. Ahora, señores, el desempleo no les va a durar; yo no sé si los cupones los quiten. Dónde habremos de parar, para mí esto es un cuadro aterrador.

En el Informe Tobin se habla de \$300 millones para flotarse en bonos. En esa misma página habla de \$150, también habla de 150 y 250; yo no sé cuál es la cifra verdadera, sólo sé que el Informe Tobin dice una verdad aterrador y que para mí lo podría resumir en dos cosas sencillas; si no hay dinero de afuera para coger no lo podemos coger; si no hay entrada no lo podemos cobrar. Ahora bien, tan sólo hay dos cosas que verdaderamente nosotros podemos hacer, porque está en nuestras manos y es: (1) de la sección de los trabajadores el problema es éste: no se le puede pagar más dinero, porque la economía no lo permite. Los trabajadores habrán de cesar como han cesado hasta la fecha; no han protestado porque tienen el desempleo y tienen los cupones, pero ya llegará el momento. ¿Cuál será la situación? Está impuesto este es el reto. La sección laboral trata de la responsabilidad de que muchos más tengan trabajo con mayor paga o de que sean los menos los que tengan trabajo con mayor paga. (2) El otro reto que tiene nuestro país es éste: ¿Podrá nuestro gobierno a través de su liderato conseguir que esto sea verdad y que nuestro gobierno pueda economizar y hacer todas aquellas gestiones técnicas para lograr lo que el informe pide? Para mí esas son las dos problemáticas que presenta el Informe Tobin. Muchas gracias.

