

Informe de Política Pública

2022 – La oportunidad de una generación para Puerto Rico

Sergio M. Marxuach, Director de Política Pública

Centro para una Nueva Economía

San Juan, PR | Washington, DC | Madrid, España

Mayo 2022



INTRODUCCIÓN

Actualmente convergen varias tendencias, tanto a nivel mundial como en Puerto Rico, que crean las condiciones para un replanteamiento del proceso de crecimiento y desarrollo económico. Desde la crisis financiera de 2008, los críticos, tanto de izquierda como de derecha, han cuestionado el "Consenso de Washington", también conocido como el modelo neoliberal o Thatcher/Reagan de crecimiento económico, que se basa en la privatización, los impuestos bajos, la desregulación, recortes a la red de seguridad social, la liberalización del comercio, las reformas estructurales fuertemente pro-mercado y la intervención limitada del gobierno en la economía. Ese modelo tiene varios defectos que, con el tiempo, han contribuido a desacreditarlo.

EL FRACASO DEL CONSENSO DE WASHINGTON

Desde el punto de vista de su lógica interna, el Consenso de Washington es una tautología, pues afirma esencialmente que la "manera de tener una economía como la de Dinamarca es convertirse en Dinamarca". En otras palabras, adolece de uno de los "conceptos erróneos más comunes de las teorías del desarrollo económico: las nociones equivocadas de que la prosperidad económica sólo puede darse en lugares con un excelente ambiente empresarial y que el crecimiento es el resultado de reformas dolorosas y políticamente difíciles".¹ Sin embargo, el reto para los responsables de las políticas *es impulsar el crecimiento y el desarrollo económico precisamente en lugares donde, por definición, no existen las condiciones previas para el éxito o éstas no son las óptimas.*

En segundo lugar, el enfoque del Consenso de Washington sobre el crecimiento económico es atemporal y no tiene en cuenta las condiciones locales. En palabras del economista Dani Rodrik, favoreció un enfoque simplista tipo "receta de libro de cocina" para el crecimiento económico. Esta limitación se puso de manifiesto ya en 2008 en *The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*, redactado por la Comisión sobre Crecimiento y Desarrollo dirigida por el economista ganador del Premio Nobel, Michael Spence. Si bien la Comisión identificó algunos hechos estilizados asociados con el crecimiento sostenido e inclusivo, a saber, el acceso al capital en todas sus formas, la apertura a la economía mundial, la estabilidad macroeconómica, el gasto en innovación, investigación y desarrollo, y las instituciones estables; también señaló que:

No conocemos las condiciones suficientes para el crecimiento. Podemos caracterizar las economías exitosas de la posguerra, pero no podemos nombrar con certeza los factores que sellaron su éxito, o los factores que no habrían sido necesarios para tener éxito. Sería preferible que fuera de otra manera. No obstante, los comisarios tienen un agudo sentido de las políticas que probablemente importan, las políticas que marcarán una diferencia material en las posibilidades de un país de mantener un alto crecimiento, aunque no proporcionen una garantía sólida. Al igual que no podemos decir que esta lista sea suficiente, tampoco podemos

¹ Justin Yifu Lin y Célestine Monga, *Beating the Odds: Jump-Starting Developing Countries*, (Princeton University Press, Princeton, 2017), pág. 6.

asegurar que todos los ingredientes sean necesarios... Una lista de ingredientes no es una receta, y nuestra lista no constituye una estrategia de crecimiento.²

Sin embargo, el Consenso de Washington se basaba precisamente en este tipo de fórmula única y en la premisa de que el crecimiento económico no es más que la suma de los efectos agregados de un conjunto dispar de reformas estructurales, que si se aplicaban generarían de algún modo el crecimiento en cualquier lugar y en todas partes, independientemente de las condiciones locales, la historia o el marco institucional.

No debería sorprender, por tanto, que estas políticas no produjeran el crecimiento generalizado que prometían sus defensores. Por ejemplo, el profesor James K. Galbraith describe la experiencia europea con las reformas estructurales en los siguientes términos:

La economía europea actual deja sin sentido las afirmaciones de que la "reforma estructural" es la clave del crecimiento. La reforma estructural se ha probado en toda Europa; no ha producido crecimiento en ninguna parte. Es cierto que a menudo las promesas no se cumplen, pero cada carencia y cada falta de resultados provocan una petición de más reformas, la verdadera marca del fanatismo. Los gobiernos que siguen cumpliendo lo hacen cínicamente: en Grecia para escapar (sin éxito, hasta ahora) del rescate; en Italia para reforzar la postura negociadora del Sr. Renzi en la UE. Muy pocos en los países afectados por las reformas estructurales se engañan pensando que van a funcionar.³

Además, tanto el FMI como la OCDE también han llegado a la conclusión de que las reformas estructurales del lado de la oferta tienen, en el mejor de los casos, un efecto marginal sobre el crecimiento y, en el peor, ningún efecto o un efecto negativo sobre las tasas de crecimiento a mediano y largo plazo.⁴

Sin embargo, al agudizar las desigualdades existentes y erosionar la red de seguridad social, los programas de reforma estructural crearon las condiciones para que surgiera una política antisistema que ha alimentado la polarización política y el malestar social que hemos visto en todo el mundo y que se ha articulado en Estados Unidos, concretamente, primero por el *Tea Party* y los movimientos *Occupy Wall Street*, y más recientemente, por el populismo conservador de Donald Trump y por una facción radicalmente progresista dentro del Partido Demócrata.

² Comisión sobre Crecimiento y Desarrollo, *The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*, (World Bank, Washington, DC, 2008), pág. 33.

³ James K. Galbraith, *Welcome to the Poisoned Chalice: The Destruction of Greece and the Future of Europe*, (Yale University Press, New Haven, 2016), pág. 43.

⁴ Ver, por ejemplo, Dereck Anderson, Bergljot Barkbu, Luisine Lusinyan, y Dirk Muir, "Assessing the Gains from Structural Reforms for Jobs and Growth" en *Jobs and Growth: Supporting the European Recovery*, (Fondo Monetario Internacional, Washington, DC, 2014); Romain Duval, Davide Furceri, Alexander Hijzen, João Jalles y Sinem Kiliç Celiç, "Time for a Supply-Side Boost? Macroeconomic Effects of Labor and Product Market Reforms in Advanced Economies" en *World Economic Outlook* (Fondo Monetario Internacional, Washington DC, abril 2016), p. 103; Luiza Antoun de Almeida y Vybhavi Balasundharam, *On the Impact of Structural Reforms on Output and Employment: Evidence from a Cross-country Firm-level Analysis*, Documento de trabajo del FMI, WP/18/73, abril 2018, pág. 13; y Ana Fontura Gouveia, Silvia Santos, y Inês Gonçalves, *The Impact of Structural Reforms on Productivity: The Role of the Distance to the Technological Frontier*, Documentos de trabajo de la OCDE sobre la productividad Núm. 8, mayo 2017, pág. 13.

Por último, la pandemia mundial de COVID-19 ha desencadenado una reevaluación del rol del Estado en la economía y ha puesto en tela de juicio los beneficios de las cadenas de suministro globalizadas y las prácticas de administración de inventarios "justo a tiempo".

Debemos tener en cuenta que muchos hogares (aunque no todos, ni mucho menos) de las economías altamente desarrolladas han conseguido escapar de los peores efectos económicos de la pandemia gracias a la oportuna aplicación de sólidas políticas de apoyo fiscal y monetario por parte de los gobiernos de todo el mundo. Mientras que en el lado de la oferta, muchas empresas multinacionales están considerando la posibilidad de contraer así como de añadir una capa de redundancia a sus cadenas de suministro. Estos acontecimientos, a su vez, han llevado a muchos gobiernos a reconsiderar el papel de las políticas industriales nacionales, no sólo como parte de la tradicional competencia geopolítica de las grandes potencias, sino también como una cuestión de asegurar el acceso tanto a los insumos intermedios clave como a los productos finales en caso de una emergencia mundial.

LA OPORTUNIDAD PARA PUERTO RICO

Es en este contexto global en el que Puerto Rico afronta la siguiente etapa de su desarrollo económico. Tras 15 años de estancamiento económico, una crisis fiscal y de deuda, la quiebra de su gobierno, los daños causados por los huracanes Irma y María en 2017 y una serie de terremotos en 2020, y el dolor ocasionado por la pandemia del COVID-19, Puerto Rico tiene una oportunidad única para dar un giro a su economía.

En primer lugar, el proceso de reestructuración de la deuda ha terminado. El Plan de Ajuste certificado brinda un importante alivio de la deuda a la isla al reducir la deuda del estado en aproximadamente un 50%. Sin embargo, es bastante difícil determinar hoy si esta cantidad de alivio de la deuda es suficiente. Lo que está claro es que la viabilidad del Plan a medio y largo plazo depende de que se ponga en marcha el crecimiento económico en Puerto Rico.

En segundo lugar, la Administración Biden se ha mostrado dispuesta a desembolsar el dinero asignado por el Congreso hace cinco años para financiar los esfuerzos de reconstrucción tras los huracanes, lo que permitirá a Puerto Rico mejorar significativamente una gran parte de su infraestructura física en un periodo de tiempo relativamente corto.

En tercer lugar, hay razones para creer, o al menos esperar, que lo peor de la pandemia termine pronto. Aunque el riesgo de que surja una nueva variante sigue, y probablemente siempre estará, presente, también es cierto que la humanidad ha hecho enormes progresos en entender la evolución clínica de esta enfermedad y ha desarrollado en un tiempo récord tanto vacunas como nuevos tratamientos que reducen la incidencia de síntomas graves, hospitalizaciones y muertes.

Por último, el giro intelectual y político hacia un estado más activista ofrece a Puerto Rico el espacio político necesario para desarrollar e implementar soluciones creativas a sus problemas económicos. El *zeitgeist* es favorable para el desarrollo e implementación de una estrategia económica cuidadosamente diseñada para Puerto Rico. En este sentido, es importante señalar que mientras la

Administración Pierluisi y la Junta de Supervisión y Administración Financiera (la "JSAF") han propuesto nuevos incentivos económicos y la implementación de reformas estructurales, respectivamente, ambos esfuerzos se quedan cortos en cuanto al diseño de una estrategia económica para Puerto Rico.

Estos esfuerzos ciertamente son significativos y tratan de abordar asuntos importantes, pero son inadecuados en su conjunto, porque tanto el gobierno de Puerto Rico como la JSAF están mirando *sólo algunas piezas del rompecabezas, y nadie está mirando el rompecabezas completo*. Aquí haríamos bien en seguir el consejo de Michael Spence cuando dijo que "no deberíamos caer en el error de equiparar algo útil, como el desarrollo del sector financiero o cualquier otra cosa, con una condición suficiente para el crecimiento".⁵

Del mismo modo, no debemos cometer el error de equiparar un conjunto de reformas estructurales bastante dispares y quizás marginalmente efectivas con una estrategia económica. Sencillamente, las reformas estructurales favorecidas por la JSAF y expuestas en el Plan Fiscal son asuntos de segundo orden y no generarán el crecimiento económico a largo plazo que Puerto Rico necesita, tanto para mejorar la calidad de vida de su población como para pagar su deuda reestructurada, *a menos que se inserten o enmarquen en una estrategia o visión económica más amplia*.

EXISTE UN ALTO NIVEL DE INCERTIDUMBRE Y MUCHOS RIESGOS, PERO SON MANEJABLES

Aunque las tendencias mencionadas anteriormente son en general positivas, el ambiente económico actual también se caracteriza por una importante incertidumbre y riesgos a la baja.

En primer lugar, la inflación se encuentra actualmente en niveles que no se veían desde finales de los años 70 y principios de los 80. El aumento de los precios se debe, en parte, a la fuerte demanda de los consumidores en el periodo post-pandémico; a las interrupciones de la cadena de suministro; a los retrasos logísticos; a la política de cero tolerancia al COVID de China, que ha cerrado una importante capacidad de manufactura en ese país; y a la escasez de productos básicos ("commodities") y al aumento de los precios del petróleo y el gas debido a la invasión de Ucrania por parte de Rusia.

La "buena noticia" en este sentido es que la demanda debería empezar a debilitarse a medida que los hogares gasten el ingreso adicional disponible que tienen gracias a los programas gubernamentales relacionados con el COVID-19, y los retrasos del lado de la oferta deberían resolverse en la medida en que la demanda disminuya y las empresas revisen sus inventarios y operaciones de la cadena de suministro. Sin embargo, la guerra en Ucrania sigue siendo un factor inesperado, ya que no parece haber una salida clara para que las partes negocien un acuerdo en este momento.

En segundo lugar, existe un riesgo significativo de recesión en los próximos 18 meses. Aunque no hay mucho que la política monetaria pueda hacer con respecto a los precios de las materias primas o las

⁵ *Comisión sobre Crecimiento y Desarrollo*, pág. 33.

interrupciones de la cadena de suministro, la Reserva Federal realmente no tiene otra opción que fortalecer la política monetaria porque la tasa actual de inflación de los precios es políticamente insostenible. A medida que aumenten las tasas de interés, cabe esperar que la demanda de crédito disminuya, ya que los préstamos para carros, las hipotecas y el mantenimiento de los saldos de las tarjetas de crédito se encarecen. Además, algunas inversiones nuevas en maquinaria, equipos y construcción pueden resultar no factibles desde el punto de vista financiero si se tiene en cuenta un costo de capital más alto.

La economía puertorriqueña se verá sin duda afectada negativamente por el aumento de las tasas de interés. Sin embargo, el impacto negativo del endurecimiento de la política monetaria podría verse parcialmente compensado por el aumento del gasto federal para proyectos de reconstrucción en Puerto Rico. Para ser claros, no estamos diciendo que la economía de Puerto Rico saldrá indemne si se produce una recesión en la economía estadounidense o mundial en los próximos 18 meses. Tampoco estamos diciendo que el gasto federal en reconstrucción compensará completamente los efectos de una desaceleración económica general o que dicho gasto sea una estrategia de crecimiento económico sostenible a largo plazo. Lo que queremos decir es que, en la medida en que el gasto federal de reconstrucción se ejecute de forma oportuna y de acuerdo con los mandatos del Congreso que exigen darle preferencia a los contratistas locales en dicho gasto, entonces Puerto Rico tendría un margen para compensar parcialmente cualquier contracción económica a corto plazo.

Por último, existen riesgos endógenos a la economía puertorriqueña, principalmente en el aspecto fiscal. Entre estos riesgos, encontramos un posible déficit en el financiamiento federal de Medicaid para Puerto Rico; el fin de la política federal que permite a las compañías manufactureras estadounidenses en Puerto Rico obtener un crédito a nivel federal por los impuestos especiales pagados en virtud de la Ley 154; y el lento despliegue de los fondos de reconstrucción. En la medida en que cualquiera de esos riesgos se materialice, la situación fiscal de la isla podría desestabilizarse.

CONCLUSIÓN

En resumen, nuestra evaluación de la situación actual es que, a pesar de la existencia de ciertos riesgos sustanciales, las condiciones actuales son auspiciosas para emprender un esfuerzo de desarrollo económico de base amplia en Puerto Rico. Varias tendencias positivas están convergiendo claramente en 2022 para crear la oportunidad de una generación para que Puerto Rico dé un giro a su economía e inicie un proceso que genere crecimiento y desarrollo económico a largo plazo.

Sin embargo, eso sólo ocurrirá si diseñamos una estrategia económica que permita a Puerto Rico aprovechar esta oportunidad. El crecimiento económico no se producirá por sí solo. Necesitamos tomar acciones concretas y afirmativas para aprovechar la situación actual.

Para ello, CNE convocará en las próximas semanas a un amplio grupo de representantes del mundo académico, el gobierno, el sector privado y las ONG para poner en marcha un proceso que, esperamos, genere el crecimiento económico y el desarrollo a largo plazo que tanto necesitamos. Estén atentos.



El Centro para una Nueva Economía (CNE) es el primer y más importante think tank de Puerto Rico, un grupo independiente y no partidista que aboga por el desarrollo de una nueva economía para Puerto Rico. Por más de 20 años, CNE ha trabajado para que Puerto Rico sea más productivo y estable a través de sus oficinas en San Juan, Washington, D.C. y Madrid, España. Informamos los debates de política pública vigentes y buscamos soluciones para los problemas más importantes y complejos de desarrollo económico analizando datos rigurosamente y produciendo investigaciones empíricas robustas. CNE es una organización sin fines de lucro 501(c)(3) que no solicita ni acepta financiamiento del gobierno. CNE recibe donaciones de individuos, instituciones privadas y organizaciones filantrópicas.