

# LA EJECUCIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA: LAS MEDIDAS PARA ESTABILIZAR LA POBLACIÓN FUNDACIÓN DEL COLEGIO DE CPA

13 de julio de 2020



## Contenido

|   |    |
|---|----|
| Introducción.....   | 4  |
| Parte I: Población .....                                    | 5  |
| Trasfondo.....  | 5  |
| La emigración del 2000 al 2017 .....                        | 6  |
| Impactos de la reducción poblacional .....                  | 8  |
| Vivienda .....  | 8  |
| Salud .....   | 8  |
| Servicios financieros.....                                  | 8  |
| Servicios sociales.....                                     | 8  |
| Educación .....   | 8  |
| Trabajo.....  | 9  |
| Empleo y población .....                                    | 10 |
| La participación laboral.....                               | 11 |
| Las perspectivas .....                                      | 12 |
| ¿Cómo han atendido el problema otros lugares?.....          | 13 |
| La diáspora .....   | 14 |
| La política de Capital Humano.....                          | 15 |
| Las políticas de estabilización .....                       | 17 |
| Las opciones para Puerto Rico.....                          | 18 |
| Recomendaciones.....  | 19 |
| Parte II: El proceso de ejecución .....                     | 22 |
| La ejecución como problema .....                            | 22 |
| ¿Cómo explicar este problema? .....                         | 24 |
| ¿Qué hacer?.....  | 25 |
| La estrategia de ejecución: .....                           | 27 |
| Un modelo exitoso: La Política de Ciencia y Tecnología..... | 28 |
| En resumen, los pasos a seguir: .....                       | 29 |
| Referencias .....   | 30 |
| Addendum: El impacto de COVID-19 .....                      | 31 |

## Gráficas

|  |    |
|--|----|
| Gráfica 1: Número de nacimientos y defunciones 1935-2015 .....   | 5  |
| Gráfica 2: Hogares .....   | 6  |
| Gráfica 3: Migración neta de Puerto Rico por grupo de edad .....   | 6  |
| Gráfica 4: Migración Neta por Grado de escolaridad (Población de 25 años o más) ....   | 7  |
| Gráfica 5: Emigración Neta.....  | 7  |
| Gráfica 6: Pirámides de población 2000-2025 .....  | 9  |
| Gráfica 7: Empleo total asalariado no agrícola (en miles).....   | 10 |
| Gráfica 8: Empleo en la manufactura (en miles) .....   | 10 |
| Gráfica 9: Empleo en la construcción (en miles) .....  | 10 |
| Gráfica 10: Distribución de la Población Fuera del Grupo Trabajador 2018 .....   | 11 |
| Gráfica 11: Tasas de Participación Laboral del Grupo Primario de Edad de Trabajo, 25 - 54 en Puerto Rico y Estados Unidos..... | 12 |
| Gráfica 12: Proyección de población 2018-2022 .....  | 12 |
| Gráfica 13: Puertorriqueños que migraron a EE. UU. (5 estados principales 2018) .....  | 14 |

## Tabla

|  |    |
|--|----|
| Tabla 1: Tasa de Participación Laboral ..... | 11 |
| Tabla 2: Proyecciones económicas.....        | 13 |

## INTRODUCCIÓN

El tema poblacional es posiblemente el que tendrá mayor impacto en el desempeño socioeconómico de Puerto Rico en las dos próximas décadas. La migración de unos 500,000 puertorriqueños a partir del 2010 conjuntamente con una muy baja tasa de natalidad, han hecho que la población se reduzca y cambie en su composición por edades. En vista de que esto incide en todos los mercados y sectores, la Fundación consideró necesario tratar el tema como uno de los seis aspectos que componen el mapa de ruta al desarrollo, proyecto que auspició en el 2018.<sup>1</sup>

La Fundación del Colegio de CPA ha dedicado muchos esfuerzos a analizar la situación económica de Puerto Rico y a buscar soluciones a los retos que enfrenta. Hace tres años comisionó un estudio sobre las finanzas municipales que es referencia obligada sobre el tema. En el 2018 completó un estudio sobre rutas al desarrollo y, en esta ocasión decidió atender el tema poblacional y, conjuntamente, el de la falta de capacidad de ejecutar políticas públicas que ha caracterizado a Puerto Rico. El propósito de este documento es, a la vez, presentar opciones para estabilizar la población y proponer un mecanismo para ejecutar dichas opciones.

La Fundación entiende que atender el problema poblacional requiere, además de medidas concretas, como las que se detallan más adelante, que Puerto Rico cuente con una política para fortalecer su capital humano. Este estudio se fundamenta en aspectos importantes tales como:

- La pérdida de población se debe no solo a la emigración sino a que la tasa de natalidad es muy baja. A partir del 2015 los nacimientos se encuentran por debajo de las defunciones.
- La emigración impacta a la economía por el lado de la demanda, pero también impacta negativamente la oferta de servicios especializados, particularmente, pero no exclusivamente, médicos.
- Hay consenso de que la emigración continuará, llevando la población a unos 3.0 millones para el 2030.
- La diáspora ha recibido poca atención y se ha tratado esporádica y limitadamente. Sin embargo, puede contribuir de manera importante al bienestar de la Isla si hubiera un acercamiento integrado del gobierno con el apoyo de organizaciones empresariales y de la sociedad civil.

---

<sup>1</sup> Fundación del Colegio de CPA, Puerto Rico: A Development Roadmap, abril de 2018.

- Es necesario tratar el tema poblacional desde la perspectiva del Capital Humano y adoptar un postura clara sobre el mismo adoptando una política pública dirigida a integrar los esfuerzos de fortalecerlo..

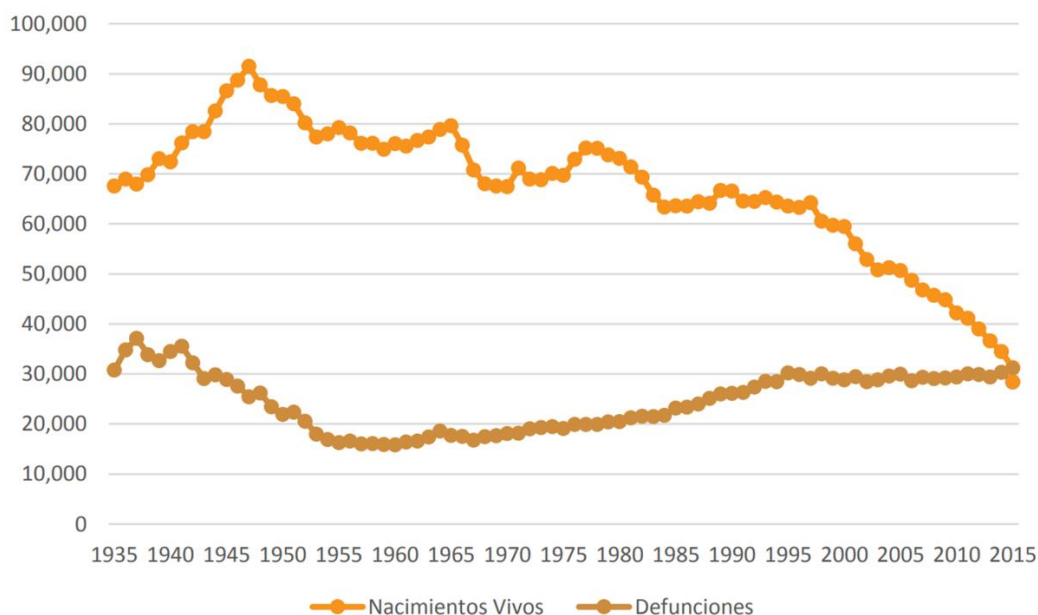
## PARTE I: POBLACIÓN

### TRASFONDO

Fue en la década del cincuenta en que la migración masiva ocurrió por primera vez, en esta ocasión como resultado de esfuerzos por reducir la población. Aunque hay algunas dudas de la cantidad de personas que migraron entonces, la cifra aceptada es que emigró alrededor de una cuarta parte de la población de 1950, unas 500,000 personas. La pérdida de población por concepto de emigración se compensó con altas tasas de natalidad y la población creció y mantuvo un perfil característico de economías en desarrollo, una pirámide poblacional con una base ancha de personas jóvenes y una cúpula estrecha de personas de mayor edad.

Esta estructura poblacional sirvió de base para el diseño de programas sociales, incluyendo planes de pensiones que suponían que la población empleada superaría la que necesitaría recibir pensiones por haber una proporción mayor de personas en edad productiva. Los programas sociales se pensaron teniendo en cuenta que la población sería joven. La situación actual es muy distinta, no solo por la naturaleza de la población migrante sino por el hecho de que contrario a la situación de los cincuenta, la tasa de natalidad es muy baja.

**Gráfica 1: Número de nacimientos y defunciones 1935-2015**

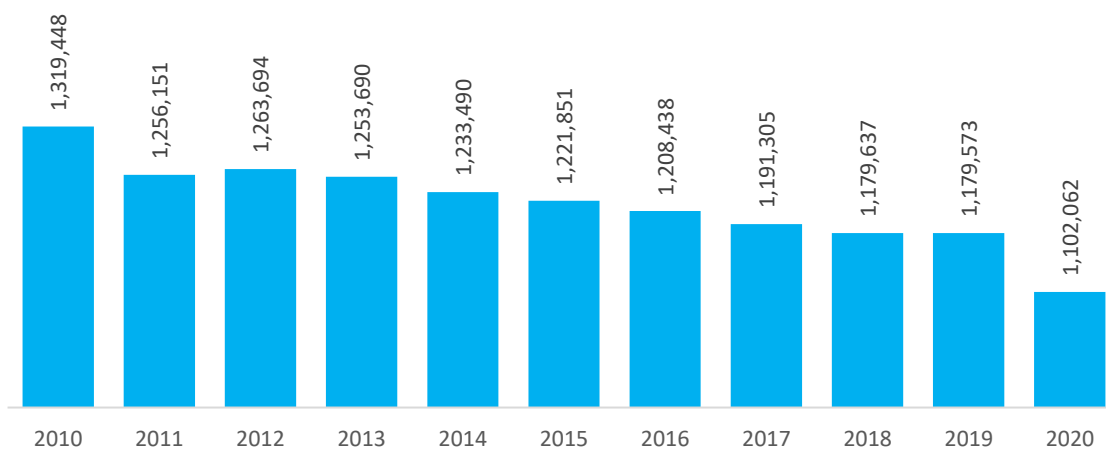


Fuente: Departamento de Salud. Secretaría Auxiliar de Planificación y Desarrollo. División de Estadísticas

### La emigración del 2000 al 2017

No fue hasta la pasada década en que comienza un nuevo patrón de migración en la Isla, en esta ocasión con una composición y con implicaciones económicas y sociales muy distintas. En esta ocasión los nacimientos no podrán compensar por la pérdida de población. De hecho, los nacimientos ya son superados por las muertes desde el 2015 y esta tendencia no se espera que cambie en el futuro previsible. La emigración, como es de esperar, está compuesta de personas jóvenes, como se refleja en las gráficas a continuación. El número de hogares, así como la fuerza laboral han ido disminuyendo como consecuencia de esa transición demográfica y la contracción económica, según se refleja en la gráfica siguiente.

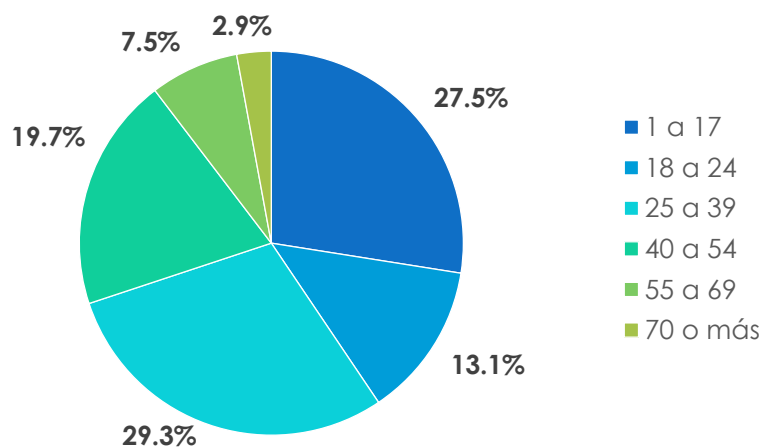
**Gráfica 2: Hogares**



Fuente: U.S. Census, American Community Surveys, Estudios Técnicos Inc.

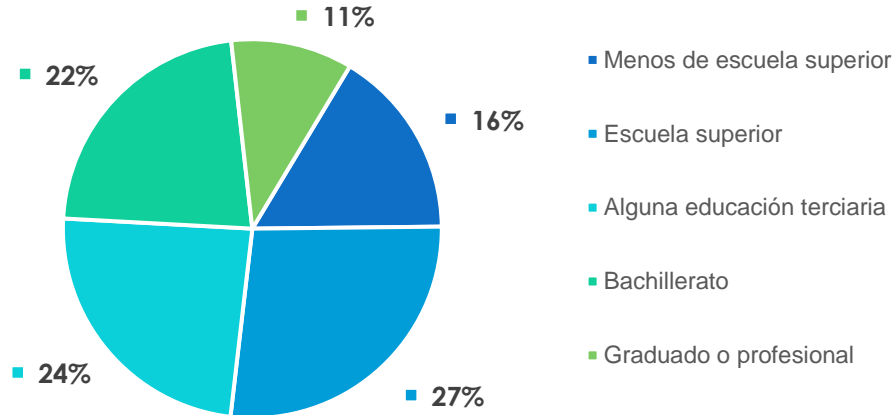
Las siguientes gráficas proveen un retrato de la emigración por cohortes de edad y por nivel de escolaridad.

**Gráfica 3: Migración neta de Puerto Rico por grupo de edad**



Fuentes: Negociado del Censo de los EE. UU. Estimados por Estudios Técnicos, Inc. (2018).

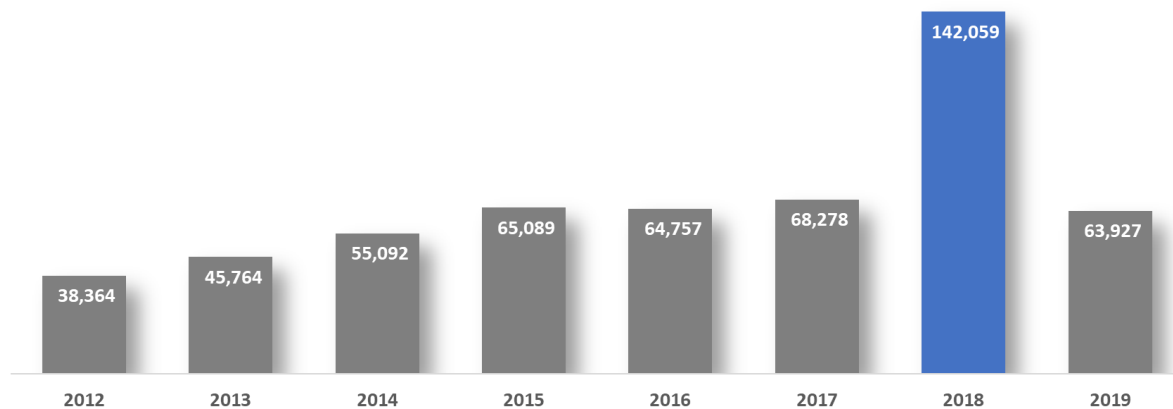
**Gráfica 4: Migración Neta por Grado de escolaridad (Población de 25 años o más)**



Fuentes: Negociado del Censo de los EE. UU. Estimados por Estudios Técnicos, Inc. (2018).

El Community Survey del Negociado del Censo en enero del 2020 publicó números en cuanto a emigración neta que sugieren que la contracción en la población se detuvo y que, inclusive, hubo inmigración neta. Aunque estos números sugieren que el tema de la reducción en población está en vías de solucionarse, la realidad es que no se sabrá con precisión hasta el Censo del 2020. Los recientes terremotos posiblemente hayan contribuido a una nueva salida de personas hacia Estados Unidos. El impacto del COVID-19 en cuanto a la emigración está por verse (referirse al Addendum de este informe).

**Gráfica 5: Emigración Neta**





## IMPACTOS DE LA REDUCCIÓN POBLACIONAL

El que la población se reduzca y envejezca, que es un hecho, y que esta condición perdurará por muchos años, tiene implicaciones en todos los mercados, algunos ejemplos por el lado de la demanda:

### Vivienda

Al reducirse la tasa de formación de hogares, que se refleja en la gráfica 2, se reduce la necesidad de ampliar el inventario de viviendas y explica en gran medida la razón por la que las ventas de nuevas viviendas se han reducido de unas 13,000 en el 2006 a unas 1,000 en el 2019.

### Salud

La demanda por servicios de salud aumenta y se modifica pues los servicios requeridos por una población de mayor edad son distintos y requieren distintos canales de prestación a los de una población joven. Esta nueva situación requerirá que la tecnología asuma una mayor importancia en la manera como se organiza la prestación de servicios para compensar por el hecho de que una población de adultos mayores tiene menos movilidad. Se calcula que en promedio una persona consume el 65% de los servicios de salud de toda su vida luego de cumplir 65 años de edad.

### Servicios financieros

Al igual que con los servicios de salud, los servicios financieros tendrán que ajustarse a las necesidades de una población, no solo más pequeña, sino una con necesidades muy distintas a las de otros cohortes de edad. Nuevos productos como los "reverse mortgages" son indicativo de lo anterior porque responden a las necesidades financieras de la población de adultos mayores. En el 2020 Puerto Rico tendrá tres bancos, en el 2009 tuvo once.

### Servicios sociales

Como se mencionó, los programas sociales se pensaron para una población joven y es necesario introducir cambios significativos para atender las necesidades de una población de mayor edad con recursos limitados. Esto es particularmente importante cuando se inserta el tema de las pensiones en el estimado de necesidades sociales. La razón subyacente de los planes de pensiones es que el grupo trabajador sería mucho mayor que el grupo que recibe pensiones. Esto dejará de ser cierto en Puerto Rico.

### Educación

La pérdida de población y su restructuración ha conllevado la reducción en las matrículas escolares y post-secundarias y requerirá ajustes importantes en los sistemas educativos para atender necesidades de una población de mayor edad, así como la necesidad de actualizar conocimientos debido al cambio rápido en la tecnología para



una fuerza trabajadora en que una parte importante será de personas de mayor edad que se mantendrán más tiempo en la fuerza trabajadora.

### Trabajo

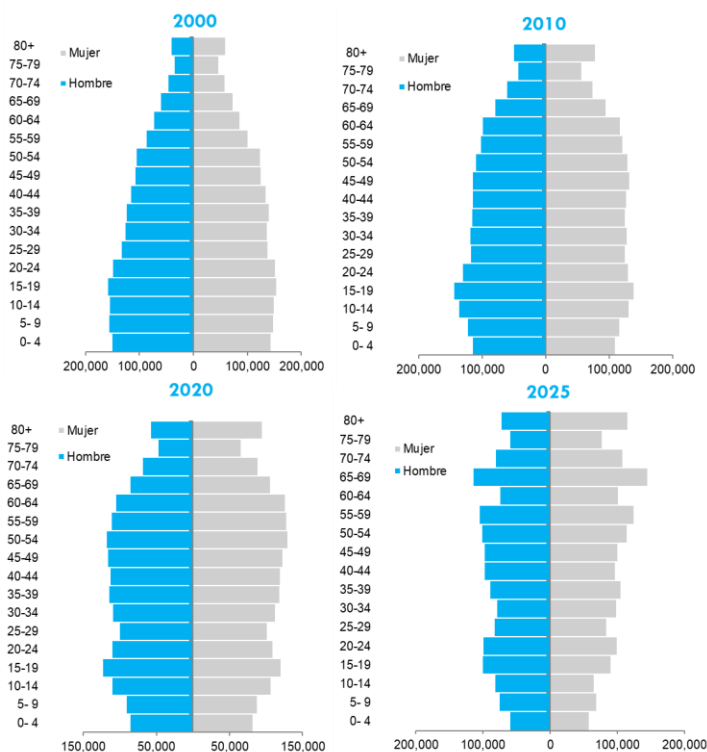
El mercado laboral se afecta de varias maneras, incluyendo que las personas se mantendrán activas por más tiempo, inclusive algunas personas retiradas podrían regresar a la fuerza laboral debido a los recortes en pensiones. A la vez, como se mencionó, requerirá programas de capacitación a una fuerza trabajadora de mayor edad.

Las anteriores son impactos por el lado de la demanda. Por el lado de la oferta también hay consecuencias importantes de la emigración masiva y el envejecimiento de la población notablemente en la disponibilidad de ciertos profesionales y trabajadores diestros.

Los números de médicos que han emigrado, particularmente de especialistas y sub-especialistas, de enfermeras, trabajadores diestros de la construcción, maestros bilingües y otros, tiene un impacto importante en la calidad de vida y en la capacidad productiva del país.

Las pirámides poblacionales a continuación ilustran el proceso de cambio estructural poblacional descrito anteriormente.

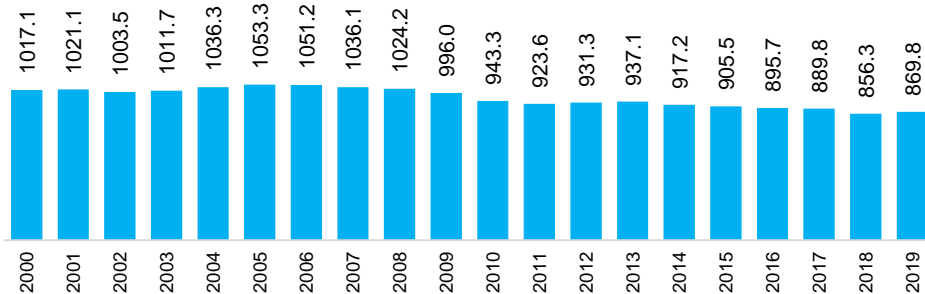
**Gráfica 6: Pirámides de población 2000-2025**



## Empleo y población

La emigración, y la pérdida de población que ha resultado de esta, tiene una estrecha relación con la pérdida de empleos. Las siguientes gráficas proveen información sobre la pérdida de empleos asalariados no agrícolas, pérdida de empleos en la manufactura y en la construcción. Es evidente que, con ese cuadro, el que haya ocurrido la emigración de los pasados años no debe sorprender.

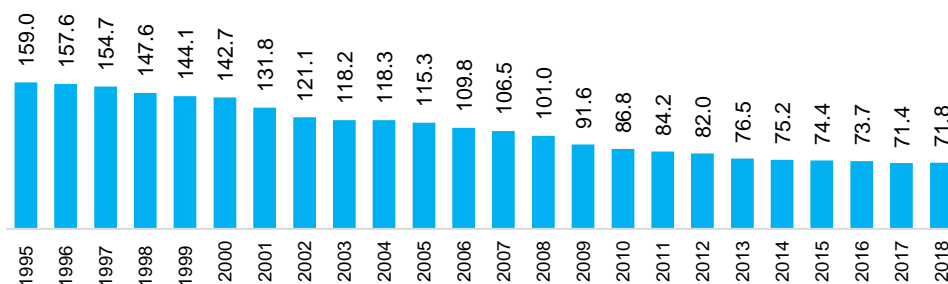
**Gráfica 7: Empleo total asalariado no agrícola (en miles)**



Fuente: Departamento de Trabajo y Recursos Naturales.

Nota: Sin ajustes estacionales; promedio fiscal

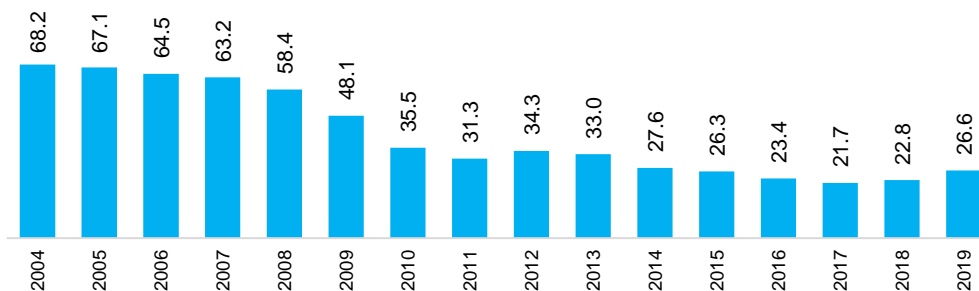
**Gráfica 8: Empleo en la manufactura (en miles)**



Fuente: Departamento de Trabajo y Recursos Naturales.

Nota: Sin ajustes estacionales; promedio natural

**Gráfica 9: Empleo en la construcción (en miles)**



Fuente: Departamento de Trabajo y Recursos Naturales.

Nota: Sin ajustes estacionales; promedio fiscal

## La participación laboral

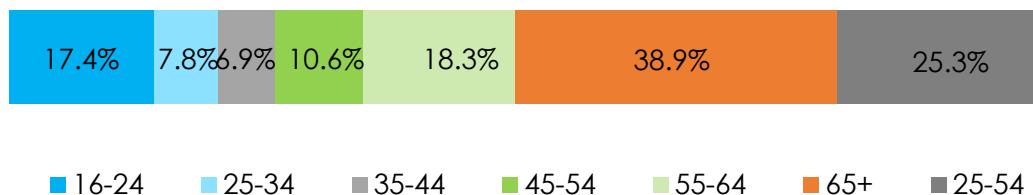
Un tema que ha sido constante en las discusiones del mercado laboral es la baja tasa de participación laboral (ver Tabla 1). Las respuestas a esta situación incluyen un conjunto de medidas que son también relevantes para la estabilización de la población. Estas incluyen: aumentos en el salario mínimo, programas de educación técnica y vocacional, el crédito por trabajo (earned income tax credit), programas de capacitación de por vida, apoyo social a las mujeres para facilitar su acceso al mercado laboral, horarios flexibles y apoyo al empresarismo y a las microempresas.

**Tabla 1: Tasa de Participación Laboral**

|      | Total | Hombres | Mujeres |
|------|-------|---------|---------|
| 2000 | 46.1% | 59.2%   | 35.0%   |
| 2001 | 45.1% | 57.7%   | 35.0%   |
| 2002 | 46.2% | 58.2%   | 35.0%   |
| 2003 | 46.7% | 58.3%   | 37.1%   |
| 2004 | 46.7% | 58.9%   | 36.6%   |
| 2005 | 47.7% | 59.6%   | 37.9%   |
| 2006 | 48.9% | 60.1%   | 38.9%   |
| 2007 | 47.7% | 58.8%   | 37.9%   |
| 2008 | 46.3% | 57.0%   | 36.8%   |
| 2009 | 44.7% | 54.8%   | 35.7%   |
| 2010 | 43.5% | 53.3%   | 34.8%   |
| 2011 | 42.0% | 51.2%   | 34.0%   |
| 2012 | 41.4% | 50.4%   | 33.4%   |
| 2013 | 40.6% | 49.5%   | 32.8%   |
| 2014 | 39.8% | 48.6%   | 32.0%   |
| 2015 | 39.8% | 48.7%   | 32.0%   |
| 2016 | 40.1% | 48.9%   | 32.4%   |
| 2017 | 40.0% | 48.3%   | 32.9%   |
| 2018 | 40.4% | 48.9%   | 33.2%   |

Fuente: Departamento del Trabajo y Recursos Humanos (mayo 2019).

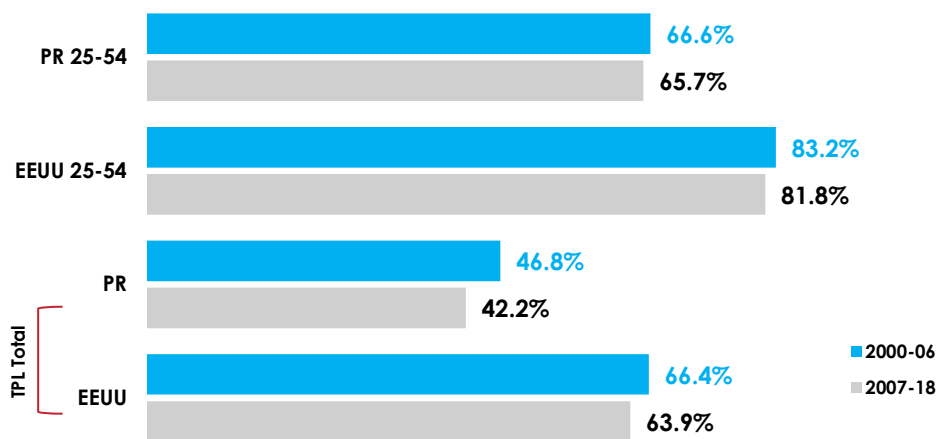
**Gráfica 10: Distribución de la Población Fuera del Grupo Trabajador 2018**



Fuente: Departamento de Trabajo y Recursos Humanos (2019). *Empleo y Desempleo Diciembre 2018 (Enero 19)*, Tabla 3.

La gráfica anterior refleja que un componente importante de la población fuera del grupo trabajador es el cohorte de edad de más de 65 años, pero que no hay un patrón uniforme en cuanto a participación y edad. Inclusive, el llamado grupo primario entre 25-54 años de edad contribuye con un 25.3% del total de estas personas.

**Gráfica 11: Tasas de Participación Laboral del Grupo Primario de Edad de Trabajo, 25 - 54 en Puerto Rico y Estados Unidos**



Fuentes: Departamento del Trabajo y Recursos Humanos, *Serie Histórica de Empleo y Desempleo 1970 al 2018*; U.S. Federal Reserve Bank of St. Louis (FRED).

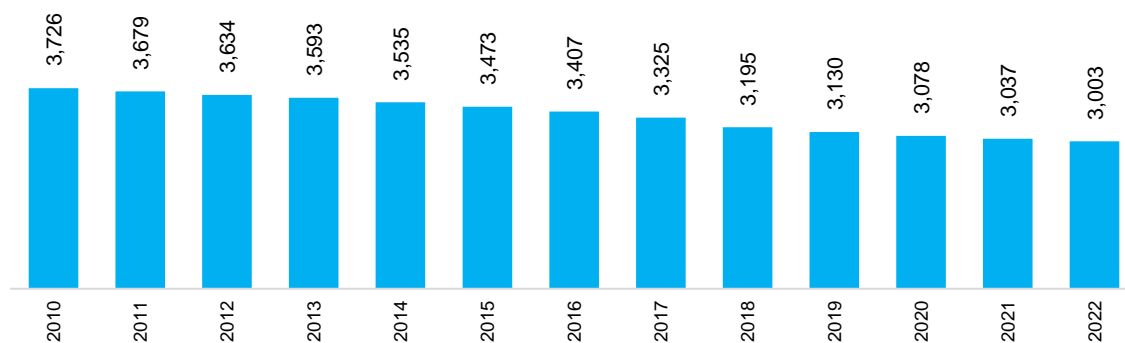
### Las perspectivas

Aunque existen diversas proyecciones poblacionales, todas coinciden en que la población seguirá cayendo hasta, por lo menos, mediados de la próxima década.

Este cuadro general de la situación poblacional sugiere que, por las consecuencias que acarrea, debe ser una prioridad atenderlo como un asunto de política pública.

La proyección de población de la gráfica a continuación posiblemente sufra modificaciones al conocerse mejor las consecuencias del huracán María y de los eventos sísmicos de comienzo del 2020, y se tenga una mejor idea de los programas de reconstrucción y de reactivación económica y de cómo se perfila la situación del mercado laboral en los Estados Unidos y Puerto Rico.

**Gráfica 12: Proyección de población 2018-2022**



Fuente: U.S. Census Bureau (2019); Estimados ETI

A corto plazo, tres a cuatro años, el desempeño de la economía de Puerto Rico dependerá de la cantidad de fondos federales que ingresen en la Isla, la velocidad con la que se desembolsan y cuan rápido se convierten en inversión. La tabla a continuación contiene las proyecciones de Estudios Técnicos, Inc. que suponen la entrada de \$8,200 millones de los fondos de CDBG-DR en el 2020 y su desembolso en el periodo 2021 al 2024.

**Tabla 2: Proyecciones económicas**

|                     | Historico   |              |              |              |              |              |              | Proyección  |             |             |             |
|---------------------|-------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
|                     | 2012        | 2013         | 2014         | 2015         | 2016         | 2017         | 2018         | 2019        | 2020        | 2021        | 2022        |
| <b>GNP (Total)</b>  | <b>0.5%</b> | <b>-0.1%</b> | <b>-1.8%</b> | <b>-0.8%</b> | <b>-1.6%</b> | <b>-3.0%</b> | <b>-4.7%</b> | <b>1.7%</b> | <b>1.9%</b> | <b>2.0%</b> | <b>2.1%</b> |
| Consumo             | 2.4%        | 1.7%         | -3.1%        | -2.6%        | -2.8%        | -0.4%        | 1.1%         | 1.2%        | 1.3%        | 1.5%        | 1.6%        |
| Gobierno            | 1.3%        | -2.1%        | 7.4%         | -10.5%       | -3.8%        | 2.9%         | -2.9%        | -1.0%       | 1.1%        | 1.5%        | 1.4%        |
| Inversion Doméstica | 5.8%        | -8.9%        | -6.0%        | 0.4%         | -7.9%        | -2.8%        | 11.1%        | 10.4%       | 11.5%       | 11.9%       | 14.6%       |
| Construcción        | 15.6%       | -14.8%       | -16.7%       | -4.4%        | -16.9%       | -12.9%       | -4.2%        | 9.4%        | 24.9%       | 29.6%       | 39.7%       |
| Pública             | 19.0%       | -19.8%       | -26.4%       | -8.4%        | -34.8%       | -17.5%       | 1.2%         | 17.8%       | 49.2%       | 52.4%       | 65.4%       |
| Privada             | 11.7%       | -8.8%        | -6.3%        | -1.1%        | -3.1%        | -10.5%       | -6.9%        | 5.0%        | 10.6%       | 11.4%       | 11.7%       |
| Exportaciones       | -6.6%       | -2.0%        | -2.1%        | 3.8%         | 3.1%         | -4.1%        | -0.9%        | 3.3%        | 2.8%        | 2.1%        | 1.9%        |
| Importaciones       | -0.9%       | -0.9%        | -2.2%        | -1.4%        | -1.3%        | -0.8%        | 3.4%         | 2.7%        | 2.9%        | 2.9%        | 3.3%        |

Fuentes: Junta de Planificación de Puerto Rico (2019). Estimados de Estudios Técnicos, Inc. (no viembre 2019).

## ¿CÓMO HAN ATENDIDO EL PROBLEMA OTROS LUGARES?

Puerto Rico no es la única jurisdicción que ha sufrido la pérdida masiva de población. Ocurrió en varios de los lugares que se evaluaron en el informe de la Fundación del Colegio de CPA<sup>2</sup>, Irlanda, Detroit, y Pittsburgh entre otros. Cómo se atendió el problema conllevó implantar medidas como las siguientes:

- Mejorar la eficiencia de los mercados de trabajo de modo que no solo se fomentara la flexibilidad en estos, pero también la productividad de la fuerza trabajadora mediante programas de capacitación y actualización de conocimientos.
- Implantar medidas macroeconómicas y sectoriales para mejorar la competitividad y generar oportunidades de empleo de alta remuneración. Se estimuló la inversión en sectores de alto crecimiento y valor añadido y se crearon programas para capacitar a la fuerza trabajadora para poder emplearse en estas. En Puerto Rico, un ejemplo es la industria aeroespacial que ha reducido dramáticamente la emigración de ingenieros.
- Facilitar la inserción de mujeres en la fuerza trabajadora. Las medidas para ese propósito buscan aumentar la capacidad económica de las familias. Estas medidas incluyen proveer la infraestructura social que permite a la mujer jefa de familia, insertarse en la fuerza trabajadora.

<sup>2</sup> Puerto Rico: A Development Roadmap, abril 2018.

- Fortalecer los sistemas de educación y salud, no solamente mejorando la calidad de los ofrecimientos sino también mejorando el acceso a estos.

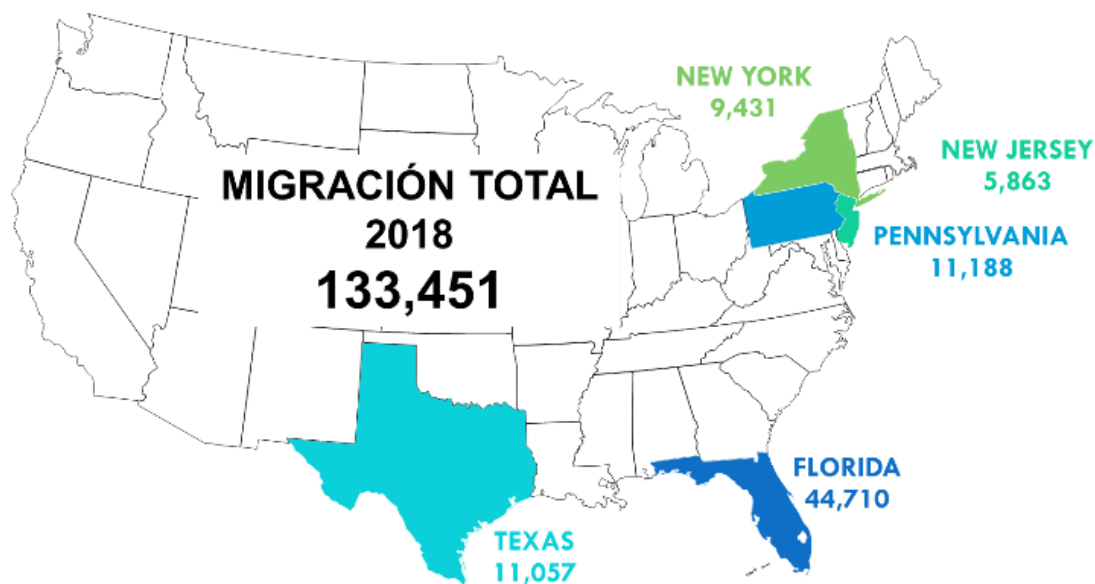
Aunque las medidas anteriores se refieren a aquellas que afectan a toda la población, el tema de retener a profesionales y trabajadores diestros es medular para el desarrollo económico futuro de Puerto Rico. El gobierno ha implantado unos incentivos contributivos para la clase médica con la intención de mantenerlos en la Isla, pero es muy temprano para poder evaluar si la medida ha sido efectiva.

No es solo la clase médica la que hay que atender, sino que también hay que tratar con el problema de la emigración de trabajadores diestros, otros profesionales de la salud y otras profesiones relacionadas a la educación y la seguridad.

### LA DIÁSPORA

Parte de las medidas que se implanten para estabilizar la población deben incluir una política pública dirigida a la diáspora. Esta no ha existido y las relaciones de Puerto Rico con su diáspora han sido esporádicas y sin objetivos claramente establecidos de como las dos poblaciones se integran para beneficio de ambas.

**Gráfica 13: Puertorriqueños que migraron a EE. UU. (5 estados principales 2018)**



Fuente: Negociado del Censo de los EE. UU.

Esta política debe incorporar medidas dirigidas a proveer acceso al capital humano existente en la diáspora, que incluye un gran número de profesionales de distintas disciplinas, muchos que han migrado en años recientes. Muchos de estos no podrían regresar a la Isla permanentemente pero sí podría existir la posibilidad de que rindieran servicios por períodos cortos en la Isla. Esto ayudaría a resolver la escasez de personal en

varias disciplinas, pero particularmente en especialidades y sub-especialidades médicas. Algo de esto ya ocurre espontáneamente, pero podría fortalecerse con medidas de política pública y el apoyo de las organizaciones profesionales. Un ejemplo es mantener sistemas de información sobre profesionales puertorriqueños en los EE. UU., sus áreas de especialización y su disposición para ofrecer servicios en la Isla.

## LA POLÍTICA DE CAPITAL HUMANO

El tema del capital humano en la economía ha sido tratado extensamente en la literatura por autores como Becker, Schultz, Nelson y otros. Todos coinciden en que mejorar la calidad de la fuerza trabajadora es clave en el desarrollo y en los factores que lo hacen posible, particularmente la educación, pero también otros como el sistema de salud y como se estructura el sistema fiscal. En fin, lo que sugiere la literatura es la necesidad de un enfoque sistémico y no fragmentado del tema.

La OECD define el capital humano de la siguiente manera:

*“Human capital...the knowledge, skills, competencies and other attributes embodied in individuals or groups of individuals acquired during their life and used to produce goods, services or ideas in market circumstances”.* OECD

Puerto Rico ha necesitado por mucho tiempo una clara política pública sobre el desarrollo de su capital humano, que integre acciones en el mercado laboral, en la política educativa, en los sistemas fiscales y que se enmarque dentro de una visión de la sociedad a la que se aspira. Esa visión debe de estar fundamentada en un claro entendimiento de las tendencias en tecnología, en el entorno global, y de nuestra realidad como economía regional de los Estados Unidos. Mejorar la productividad es un requisito indispensable de la competitividad y no, en el entorno actual, contar con mano de obra barata. Mejorar la distribución de los ingresos y la movilidad social no son solo objetivos al que toda sociedad debe aspirar, sino que crecientemente se entiende que también viabilizan el desarrollo sostenible. El Fondo Monetario Internacional ya lo entiende así.<sup>3</sup>

No debe existir la más mínima duda de que la legislación y la reglamentación laboral en Puerto Rico deben ser enmendadas, pero el problema es mucho más complejo que cortar beneficios, reducir costos de mano de obra y asemejarnos a los estatutos vigentes en Estados Unidos, que fue lo que propuso el informe Krueger de 2015.<sup>4</sup>

No puede haber reforma del mercado laboral sin incorporar el tema de la educación, clave en determinar la calidad de la fuerza trabajadora, su productividad y las

---

<sup>3</sup> Causes and Consequences of Income Inequality: A Global Perspective. IMF, Staff Discussion Note, 2016.

<sup>4</sup> Anne O. Krueger, et.al. Puerto Rico a Way Forward. Government Development Bank of Puerto Rico, 2015.



posibilidades de acceder a empleos de mejor remuneración. No puede haber un mercado laboral eficiente sin un sistema educativo accesible, de calidad y a tono con las corrientes tecnológicas y lo que implican para la fuerza trabajadora. El sistema contributivo y su estructura es también clave pues impacta directamente la participación laboral que, como se indicó, es muy baja en Puerto Rico. La existencia de beneficios marginales aumenta los costos a la empresa, pero también es un estímulo a la participación laboral y un des-estímulo a que trabajadores se unan a la economía informal. El "Earned Income Tax Credit" es un instrumento potencialmente importante, pero tiene que venir acompañado de iniciativas de crear nuevos empleos y de mejorar la capacidad de la fuerza trabajadora de poder acceder a los trabajos que se creen.

El enfoque correcto no debe centrar el énfasis en el mercado laboral desde la perspectiva limitada de costos, sino que tiene que enfocarse en cómo mejorar el capital humano. Visto de esta manera obliga a incluir todos los factores que inciden sobre la creación de empleos y la calidad de estos, enmarcados en una visión del tipo de desarrollo al que se aspira y del papel que el capital humano desempeña en lograrlo. Hace necesario considerar la productividad como elemento central en la determinación de la competitividad y no solamente los costos. Bajar los costos de mano de obra sin aumentar la productividad tiene muy poco o ningún impacto en la capacidad competitiva de una economía y sí en aumentar el nivel de pobreza.

Hay muchos ejemplos de reformas del mercado laboral que ilustran la importancia de enfocarlo desde la perspectiva del capital humano. En Irlanda, se incorporan un contrato social ("Social Partnership") como componente clave de dicha política, programas para mejorar las destrezas, se legislan los aumentos y se promueve la permanencia en trabajos. En Nueva Zelanda, se incorporaron medidas para fortalecer la sindicalización y la negociación colectiva, se invirtió una inmensa cantidad de recursos en mejorar las destrezas de la fuerza trabajadora y en la creación de nuevas empresas. Una experiencia similar a las anteriores fue la de Finlandia.

Una política para fortalecer el capital humano en Puerto Rico debe integrar reformas al sistema educativo que lo haga más relevante a las condiciones actuales y prospectivas de la economía, un énfasis en medidas para mejorar la capacidad de la fuerza trabajadora y su productividad, incentivos específicos para estimular la participación laboral, entre otros. Es relevante mencionar que en una ocasión Puerto Rico estableció un mecanismo cuyo objetivo era precisamente desarrollar esa política. En el 1957, El entonces Gobernador Luis Muñoz Marín creó el Comité de Recursos Humanos, que no solamente fue muy influyente en Puerto Rico, sino que se convirtió en un modelo para

otras jurisdicciones. Su Informe, *Puerto Rico's Manpower Needs and Supply*, desarrolló enfoques que fueron usados en la OECD por mucho tiempo<sup>5</sup>.

## LAS POLÍTICAS DE ESTABILIZACIÓN

El problema de pérdida de población es uno relativamente reciente pues la literatura y los esfuerzos de los gobiernos han estado dirigidos más bien a evitar el crecimiento acelerado de la población. Esa fue la preocupación en Puerto Rico en los años cincuenta y sesenta y por eso el programa de estimular la emigración y otros dirigidos a reducir la tasa de natalidad. No obstante, en años recientes han surgido distintos esfuerzos para atender el tema de la pérdida de población en países y ciudades.<sup>6</sup> En el 2018 se creó en Puerto Rico el Comité del Reto Demográfico para analizar el tema demográfico y proponer medidas para atenderlo. El Comité rindió dos informes con una larga lista de medidas posibles, de las cuales muy pocas se implantaron. Como señala el trabajo de Sanderson incluido en las referencias, a nivel global el problema ahora es el contrario, la pérdida de población, particularmente en países como Japón, Grecia, España y en estados y ciudades de Estados Unidos.

Las estrategias para atender el nuevo problema poblacional han utilizado distintos instrumentos para estabilizar la población, entre ellos:

- Mejorar la calidad de vida fortaleciendo programas sociales
- Proveer vivienda accesible
- Incentivar la creación de empleos de salarios altos
- Bonificaciones a familias
- Estimular la participación femenina en la fuerza trabajadora

Estas estrategias reconocen la necesidad de estimular la economía local como un factor clave, pero, como ocurrió en el caso de Pittsburgh, el crecimiento económico impulsado por empresas de alta tecnología no detuvo ni reversó la tendencia de pérdida de población. En el caso de Grecia, la reacción se centró en la creación de una entidad a nivel del Gobierno, un centro de estudio de la situación demográfica cuya responsabilidad es sentar las bases para una política poblacional.

El informe de la Universidad de Waikato divide las estrategias utilizadas en diversos lugares entre las que llaman "accepting" y las que llaman "countering" o "regeneration". Las primeras se centran en medidas para retener la población e incluyen medidas para adaptarse a una población de mayor edad, mejorar acceso a

---

<sup>5</sup> Everett Reimer (ed.) *Social Planning: Puerto Rican Papers*. San Juan, Puerto Rico: University of Puerto Rico, 1968.

<sup>6</sup> Ver la lista de referencias.

servicios sociales, promover la participación laboral femenina, facilitar el empleo de personas mayores, la eliminación de pueblos y comunidades, entre otras. Las estrategias de regeneración centran el énfasis en atraer el capital humano mediante medidas de promoción económica, mejorando el entorno urbano, promoviendo la innovación, crear zonas de desarrollo industrial, crear aceleradores y, en general, convirtiendo el lugar en uno atractivo para la actividad económica. Esa, en términos generales, fue la estrategia de Pittsburgh que, como mencionamos, logró la reactivación económica de la ciudad, pero no atrajo población.

## LAS OPCIONES PARA PUERTO RICO

Es evidente que la contracción económica a partir del 2000, que se agudiza en el 2006, fue un detonante importante de la emigración como lo fue el huracán María en septiembre de 2017.

La población en el 2000 era de 3.825 millones y se proyecta para el 2020 en 3.1 millones. Para propósitos de este ejercicio, se puede estipular que reactivar la economía sería un factor positivo en retener la población y revertir la tendencia de los pasados veinte años. El énfasis se centrará en medidas que se entienden pueden contribuir a estabilizar la población independientemente del ritmo de crecimiento económico.

Como se mencionó, un requisito para una ejecución exitosa es la definición correcta del problema a ser atendido. En el caso de varias experiencias el problema se ha definido como uno de bajas tasas de nacimientos (algunos lugares en España, recientemente en China, por ejemplo). En otros el problema se centra en el tema de emigración. En el caso de Puerto Rico el problema poblacional se puede definir como uno que incluye:

- La pérdida de población debido a la emigración como el elemento central
- El envejecimiento de la población como consecuencia de la emigración
- La baja tasa de natalidad como consecuencia de las dos anteriores

Cada uno de los tres factores requiere atención particular en las medidas que se implanten. Una manera de enfocar el problema que integra las distintas dimensiones es tratarlo, como se indicó anteriormente, como un problema de pérdida de capital humano y lo que se debe hacer para recuperarlo y fortalecerlo. Haciendo referencia a las categorías de “accepting” y “countering”, en el caso de Puerto Rico es evidente que las medidas tendrán que ser una combinación de ambas. A continuación, se presentan

algunas medidas concretas que se han recomendado para mejorar la participación laboral, tema muy ligado al de estabilizar la población.<sup>7</sup>

## RECOMENDACIONES

1. **Ley 80.** La Junta de Supervisión propuso la eliminación de la Ley 80 y convertir a Puerto Rico en una jurisdicción de “at will employment”. Esta medida se basa en el hecho de que solamente un estado, además de Puerto Rico, no es una jurisdicción de “employment at will”. Implantar esta medida podría impactar la emigración si lograra dos condiciones: un aumento en la demanda por mano de obra por el efecto de costos menores y que ese aumento en la demanda conlleve un aumento en el nivel salarial.
2. **Salario mínimo de \$15.** La Orden Ejecutiva del Gobernador R. Rosselló aumentando el salario mínimo a \$15 en determinados proyectos de construcción, tenía como objetivo estimular la participación laboral. Se recomienda que el mínimo se aumente a \$8.75 la hora que situaría el poder adquisitivo del mínimo cuando se aprobó el salario mínimo de \$7.25. Esta medida debe ir acompañada de otras mencionadas en este documento cuya finalidad sea aumentar la productividad laboral.
3. **Programa de Educación Técnica y Vocacional.** La propuesta es seguir el modelo de otras jurisdicciones y separar el Programa del Departamento de Educación, proveerle autonomía y una Junta Directiva compuesta mayoritariamente por representantes del sector privado. Durante la Administración del Gobernador Rafael Hernández Colón se aprobó legislación dirigida precisamente a lograr esta autonomía y acercar el Programa a las necesidades de la economía. No se mantuvo la estructura creada y el Programa dejó de operar. La acción que habría que tomar es la de someter legislación, posiblemente similar a la mencionada, con los ajustes necesarios para actualizarla y adecuarla a las condiciones actuales.
4. **Programas de trabajo y asistencia social.** Puerto Rico es de las pocas jurisdicciones en los Estados Unidos en que no hay requisito de trabajo en programas federales como el SNAP (*Supplemental Nutritional Assistance Program*). En Estados Unidos, el Gobierno federal requiere que toda persona -con algunas excepciones- que recibe ayuda alimentaria tiene que registrarse para trabajar y se imponen penalidades si se le ofrece trabajo y no lo acepta. En Puerto Rico, como los fondos de SNAP se reciben como un “block grant”, ese requisito no existe. Y junto con el EITC, que se menciona

---

<sup>7</sup> Fundación Prosperidad, Tendencias en la Tasa de Participación Laboral de Puerto Rico, 2000 - 2018. Estudios Técnicos, Inc. 2019.

en el próximo párrafo, aplicar esa condición podría ayudar a estabilizar la población si se acompaña con programas de capacitación.

5. **Earned Income Tax Credit.** A nivel federal lleva años y en Puerto Rico se implantó, pero con pagos tan bajos (\$400) y un manejo tan ineficiente que no tuvo ningún efecto. El Presupuesto 2020 le asigna \$200 millones al EITC. La evidencia sugiere que es efectivo como mecanismo para estimular la participación laboral conjuntamente con la medida anterior (3).
6. **Eliminar las restricciones** que imponen los programas sociales a las personas en cuanto a los ingresos que pueden generar empleándose o comenzando una empresa. Este límite es una de las razones por las cuales la economía informal es del tamaño tan grande en Puerto Rico, alrededor de una 28% de la economía formal. La legislación que podría sugerirse permitiría generar ingresos que fueran equivalentes al doble de lo que una persona generaría si trabajara a tiempo completo y recibiera el salario mínimo.
7. **Programas de Capacitación por vida.** Estos programas van más dirigidos a mantener a personas en la fuerza de trabajo, pero pueden ser un aliciente a la participación en la medida que incluye a personas que, por razón de su preparación, no encuentran trabajo y se unen a las filas de los "desalentados". El problema aquí sería crear el mecanismo de "outreach" y diseñar un programa con flexibilidad de modo que se facilite el acceso a los programas de capacitación. En la medida que la expectativa de vida aumenta y también aumenta la incertidumbre con los planes de pensiones, es de esperar que las personas se mantengan en la fuerza trabajadora por más tiempo. Por esa razón la educación por vida asume aún mayor importancia.
8. **Microfinanzas y apoyo al empresarismo.** Estos programas existen en Puerto Rico, pero tienen un alcance limitado. La experiencia con los dos programas de microfinanzas no fue positiva en parte por la ausencia de conocimientos sobre el mercado laboral y los mercados en general. Hubo algunos aciertos, pero el impacto fue poco. Sería necesario organizar programas de capacitación de personas que están fuera de la fuerza laboral previo a proveerles ayuda financiera y proveerle apoyo una vez una vez establecida la empresa. Esa capacitación puede ser condición para recibir determinadas ayudas. En algunas jurisdicciones se le provee un "voucher" a la persona que puede usar para participar en programas de capacitación. En Puerto Rico existen varios programas dedicados a estimular el empresarismo (Guayacán, Piloto 51, por ejemplo), pero no están dirigidos a las personas fuera de la fuerza laboral que, típicamente, requieren apoyos adicionales y capacitación en temas financieros y gerenciales.

9. **Apoyo social a mujeres para facilitar su acceso al mercado laboral.** Esta medida se menciona en la literatura como una de las más efectivas en aumentar la participación laboral. Entre las medidas se encuentran subsidios a centros de cuidado de niños y de personas mayores. Una variación es ofrecer lo que se conoce como "Conditional Cash Transfer Programs", en que se provee acceso a efectivo si se cumple con unas condiciones, por ejemplo, que la persona entre a la fuerza laboral y usa el efectivo para pagar el cuidado.
10. **Pareo de trabajos y personas.** Un problema en Puerto Rico es el desconocimiento de oportunidades de empleo, lo cual hace difícil que las personas puedan responder a necesidades de empleo. Los canales de comunicación no son los más adecuados para llegar a las personas fuera de la fuerza de trabajo. Aunque en Puerto Rico la penetración del Internet ha aumentado notablemente, todavía hay un por ciento alto de personas de ingresos bajos y personas mayores que no utilizan el Internet y las redes sociales. La alternativa es utilizar mecanismos de comunicación que lleguen directamente a las poblaciones que se quiere impactar. Lo que se sugiere es la creación del **sistema de información sobre el mercado laboral** cuya responsabilidad principal sería la de lograr comunicar las oportunidades de empleo a personas desempleadas o fuera de la fuerza laboral.
11. **Horarios flexibles.** Un obstáculo a la participación laboral es el hecho de que los horarios de trabajo confligen con, por ejemplo, las necesidades de mujeres con responsabilidades de cuidado de niños. La flexibilidad en los horarios podría viabilizar que muchas personas entraran a la fuerza laboral y aumentaría el ingreso de la familia. Lo mismo podría lograrse si se estimularan los trabajos a tiempo parcial, algo que en España tuvo resultados positivos en mejorar la participación laboral. La *Ley de Transformación y Flexibilidad Laboral* de 2017 (conocida como la "Reforma Laboral") permite ampliar los horarios flexibles a personal exento y establece las condiciones para los acuerdos de horario flexible. Lo que se sugiere es enmendar dicha Ley no solo para permitir los acuerdos de horario flexible sino para estimularlos y establecer con mayor precisión las condiciones que deben prevalecer una vez acordados dichos horarios. Al permitir mejor acceso a oportunidades de empleo, la medida podría ser un factor importante en estabilizar la población.
12. **Integración de empleadores y el sistema educativo.** Si uno de los problemas es la ruptura entre lo que produce el sistema educativo y las necesidades de las empresas, la sugerencia es que el sector empresarial se inserte más directamente en las políticas y programas educativos. La creación de una junta asesora empresarial con la responsabilidad de proveer dirección al sistema público de educación es algo que

facilitaría la integración deseada entre necesidades del mercado laboral y el sistema educativo.

13. **Política pública de optimizar el Capital Humano.** Contar con dicha política permitiría integrar programas de educación, capacitación, de apoyo a las personas para acceder al mercado laboral, flexibilizar el mercado laboral y, en fin, contar con lo que se ha llamado “*Active Labor Market Programs*” (ALMP). Esa Política no existe ni ha existido. En los años cincuenta y sesenta existió, como se mencionó anteriormente, en Puerto Rico el *Committee on Human Resources* cuya misión era, precisamente, proveer las bases para dicha política. Los trabajos del comité influyeron en los trabajos hechos en la OECD sobre el tema del mercado laboral. Habría que establecer un mecanismo similar, posiblemente una entidad rectora encargada de ejecutar la Política de Capital Humano, con una amplia participación del sector privado, siguiendo, por ejemplo, el modelo de Fundación Chile.

## PARTE II: EL PROCESO DE EJECUCIÓN

### LA EJECUCIÓN COMO PROBLEMA

*“Execution is critical to success. Execution represents a disciplined process or a logical set of connected activities that enables an organization to take a strategy and make it work. Without a careful, planned approach to execution, strategic goals cannot be attained.”*<sup>8</sup>

En Puerto Rico la incapacidad de ejecutar nuevas iniciativas y proyectos ha estado presente desde hace décadas y ha tenido como consecuencia el que se hayan perdido oportunidades importantes y se haya incurrido innecesariamente en costos altísimos. Hay, por supuesto, excepciones. El tema principal de este ejercicio es el de buscar un mecanismo que logre mayor efectividad en la ejecución de las políticas públicas. Se escogió la estabilización de la población como el ejemplo.

Alice Amsden, Catedrática de MIT y una reconocida experta en asuntos del desarrollo, escribió en su libro *The Rise of the Rest* que para el desarrollo hacían falta tres capacidades: innovar, producir y **ejecutar**. Amsden, quien participó en un taller organizado por Estudios Técnicos, Inc. sobre innovación hace unos años, también desarrolló el concepto de países que son “path followers” y los que son “path creators”. Los segundos que incluyen a Singapur, Irlanda, Chile y algunas regiones en diversos países, han sido los casos exitosos y han contado con las tres capacidades mencionadas.

---

<sup>8</sup> Lawrence G. Hrebiniak, *Making Strategy Work*, Wharton School Publishing, NJ, 2005.



Entre los ejemplos de iniciativas donde se ha puesto de manifiesto la incapacidad para ejecutar están:

- La política de ciencia y tecnología – Desde los años sesenta se hizo claro que Puerto Rico tenía que contar con una política de ciencia y tecnología, pero no fue hasta 30 años después del primer esfuerzo de desarrollarla, que se adoptó.
- El Tren Urbano – pasaron treinta años desde el primer estudio en 1974 (en que se identificó la ruta) hasta que comenzó a operar.
- La base Ramey – Está en manos del gobierno de Puerto Rico desde comienzos de los setenta y es poco lo hecho para aprovechar ese recurso tan importante, una gran oportunidad perdida.
- El Puerto de Las Américas (PLA) – El primer estudio fue en el 1995 y todavía no opera como se vislumbró. La República Dominicana desarrolló su puerto y lo expandió en el período entre 2005 y 2010.
- El frente portuario – El primer plan para mejorarlo fue en los setenta cuando el Dr. Hernán Padilla era alcalde, luego a mediados de los noventa cuando el Gobernador Fortuño era Director de Turismo, y luego bajo su Administración entre el 2009 y el 2013.

Pero, además de proyectos como los anteriores, varias de las iniciativas en el área económica reflejan, no sólo incapacidad de ejecución sino también una carencia de capacidad de innovación. En Puerto Rico fuimos "path creators" en un momento, pero nos fuimos convirtiendo en "path followers". Cuando muchos otros ya tenían puertos de trasbordo, centros financieros y de seguros internacionales, habían iniciado el turismo médico y desarrollado corredores tecnológicos, nosotros intentamos comenzar esas actividades. En todos esos casos y en otros como la transición a la bio-tecnología, llegamos tarde y, por lo tanto, el éxito se hizo más difícil. La historia económica de las décadas recientes ha sido una en que el objetivo nuestro ha sido tratar de alcanzar a otros, no de señalar el camino. La carencia de capacidad de ejecución explica en gran medida esa historia reciente.

Pero, más allá de las experiencias con proyectos específicos, a través de los años se han completado innumerables informes con recomendaciones de estrategias de desarrollo, tanto del gobierno como de las organizaciones del sector privado. Los informes auspiciados por el Gobierno incluyen el *Nuevo Modelo de Desarrollo Económico de 1994*, *Puerto Rico 2025* en el 2004, el que produjo Arthur D. Little, Inc. en el 1999-2000, y el de Boston Consulting Group comenzando en el 2009. Por parte del sector privado se han producido informes por la Cámara de Comercio, la Asociación de Industriales, MIDA, la Coalición del Sector Privado, y la propia Fundación del Colegio de CPA, entre otros. Lo interesante de estos informes del sector privado es que las recomendaciones hechas

frecuentemente se repiten y no son conflictivas con las posturas de las distintas administraciones de los últimos 20 años. No obstante, la ejecución ha sido limitada.

### ¿CÓMO EXPLICAR ESTE PROBLEMA?

En Puerto Rico se han ofrecido tres explicaciones: la improvisación, el desconocimiento de un entorno que cambia rápidamente y nuestra incapacidad para ajustarnos al mismo, la primacía de lo político sobre lo económico en el proceso decisorio y la falta de continuidad. Las tres explicaciones se centran en gran medida en lo relacionado al sistema político y su funcionamiento. A las anteriores se le puede agregar algo relacionado, el “cortoplacismo”, que conlleva el que las estrategias tienen un horizonte de tiempo nunca más largo de cuatro años. Esto último y la falta de continuidad son particularmente importantes cuando explicamos las dificultades de Puerto Rico en ejecutar estrategias de desarrollo. La razón es que la **ejecución** de estrategias típicamente tarda mucho más tiempo que la **formulación** de estrategias. Por eso, la falta de continuidad se siente más en la ejecución que en la formulación de estrategias.

Muchas veces, además, al comenzar el proceso de ejecutar algunas iniciativas, no hemos tomado en consideración que han dejado de ser viables por cambios en el entorno o que, sencillamente, el costo de oportunidad no se consideró. ¿Podemos asegurar que el dinero invertido en el Tren Urbano, o el subsidio anual que recibe, es el mejor uso de esos fondos? ¿Se consideró la opción de invertir en la antigua base Ramey los recursos invertidos en el Puerto de Las Américas (PLA)? El tema de ejecución no se puede separar de la manera como se definen los problemas y se formulan las estrategias. Si ambas están mal concebidas y tratan la ejecución como un proceso separado del proceso de formular estrategias, la ejecución sufre.

El PLA es un caso interesante. Cuando se comenzó a discutir el tema ya existían en la región puertos de trasbordo en Venezuela, Panamá, República Dominicana, Jamaica, México, Las Bahamas (Freeport) y Trinidad-Tobago. Hubo una intensa actividad de ampliación de puertos en Estados Unidos para acomodar los barcos Post-Panamax utilizarían el ampliado Canal de Panamá. Aún antes de estos nuevos desarrollos, la situación en el mercado debería de haber obligado a un replanteamiento del proyecto. No se hizo y, ante toda la evidencia de su inviabilidad desde temprano en la década pasada, no se modificó ni se consideraron opciones para la inversión necesaria.

En el área de desarrollo económico, además de los proyectos mencionados hay otros anteriores. En 1967, el National Science Foundation y el National Academy of Engineering completaron un estudio en que recomendaban que Puerto Rico contase con una política pública dirigida a fortalecer su capacidad científica y tecnológica. En el 1986, el Gobernador Hernández Colón creó un Consejo Adjunto de Ciencia y Tecnología, pero no fue hasta el 1996 que el Gobernador Rosselló adoptó una política pública sobre ciencia y tecnología. En el 2001 se dejó sin efecto. El resultado de haber

tardado tres décadas para contar con una política de ciencia y tecnología y que esta, una vez adoptada, durara solamente cuatro años, fue que se perdieron décadas en el proceso de fortalecer la infraestructura científica y tecnológica y migrar a la economía del conocimiento.

Hrebiniak agrega a la discusión previa otros factores que explican la falta de ejecución tales como:

- La resistencia al cambio al interior de los organismos
- Cuando las estrategias están en conflicto con las estructuras de poder
- La falta de información compartida entre las entidades responsables de la ejecución
- La ausencia de auditabilidad
- La estrategia mal concebida
- Desvinculación de la estrategia por parte de los responsables de ejecutarla
- La ausencia de un plan de ejecución
- El no entender el papel de la estructura organizacional en el proceso de ejecución
- Incapacidad de incorporación o “buy in” de actores clave
- Ausencia de incentivos que apoyen los objetivos de ejecución
- Insuficientes recursos financieros
- Falta de apoyo de la alta gerencia al proceso de ejecución

Cuando analizamos el caso de Puerto Rico, se pueden encontrar ejemplos para prácticamente todos los puntos de Hrebiniak. La resistencia al cambio en cualquier entidad es, muchas veces, el resultado de querer proteger un capital intelectual que se ha acumulado por años de conducir procesos de determinada manera.

## ¿QUÉ HACER?

Una evaluación de las experiencias exitosas de desarrollo y de reconstrucción económica apuntan a algunos elementos que deben regir el programa de ejecución:

- Un amplio consenso de que el problema es importante y requiere intervención con sentido de urgencia.
- La especificación de las estrategias resulta importante incluyendo que las iniciativas surjan de análisis rigurosos de costo-beneficio y de viabilidad, evitándose la improvisación.

- El proceso de toma de decisiones se debe centrar en determinar necesidades, en entender el entorno y su futura evolución, analizar la viabilidad y, particularmente, el costo de oportunidad de las iniciativas.
- La necesidad de que el sector no-gubernamental asuma una posición más proactiva en asegurar la continuidad a las iniciativas que sean positivas para el desarrollo, como pudo haber sido el caso con la Política de Ciencia y Tecnología.
- Ser incluyentes y entender las necesidades de los distintos grupos de interés y de poder.

Algunos ejemplos de otros países de iniciativas que han impulsado la ejecución efectiva de estrategias de desarrollo:

- El **Social Partnership** de Irlanda que incorpora a las organizaciones empresariales, sindicatos, gobiernos locales y entidades sin fines de lucro. Esta entidad no solo produce el plan de 10 años del país, sino que ha desempeñado un papel importante en decisiones como la de introducir las P3 en Irlanda, un tema controversial que generó una amplia discusión en el país.
- El **Committee for the Future** de Finlandia, se creó en el Parlamento con la responsabilidad de preparar al país para cambios en su entorno, pero también para tratar con temas de política pública desde una perspectiva no partidista.
- La **concertación chilena** es más difusa que las dos iniciativas ha sido sumamente importante en darle continuidad a iniciativas de política pública en temas como la educación, las pensiones y otras.
- El **Regional Planning Association** de Pittsburgh unió a empresas, el gobierno de la ciudad y, particularmente, las instituciones universitarias, en un esfuerzo compartido para la recuperación de la ciudad y el condado de Allegheny.

Cada una de estas experiencias involucró al sector privado como actor principal, aunque en el caso de Chile la concertación ocurrió entre los distintos partidos en torno a asuntos claves como la educación y la infraestructura. Hay muchos otros ejemplos en que fue el sector no gubernamental el que tomó la iniciativa de desarrollar y poner en marcha iniciativas de desarrollo. Hay dos características de estas iniciativas: una planificación cuidadosa de las estrategias, identificación de prioridades y la inclusión de sectores amplios de la comunidad. El Social Partnership de Irlanda, como se mencionó, es un esfuerzo incluyente que ha logrado consensos en temas controversiales como el de las P3. Prepara el plan de desarrollo económico de 10 años y es responsable de monitorear su ejecución.

## LA ESTRATEGIA DE EJECUCIÓN:

1. Definir el problema correctamente – Se entiende que mirarlo como un problema de pérdida de capital humano es la manera correcta de enfocarlo, ya que sugiere la necesidad de integrar las acciones con respecto a la población dentro de un marco de referencia – el capital humano y la necesidad de fortalecerlo - que permite dar coherencia a acciones específicas. Una lección de las experiencias en otros lugares es, precisamente, la necesidad de tener un marco de referencia que organice las acciones.
2. Identificar los grupos con interés ("stakeholders") en el tema – En parte el escoger el tema de estabilizar la población responde a que se trata de un tema en que no hay, o no debe haber, opositores. Algunos componentes de estos grupos son, entre otros:
  - a. Constructores de vivienda
  - b. Bancos
  - c. Universidades
  - d. Escuelas
  - e. Hospitales
  - f. Empresas intensivas en mano de obra
  - g. Empresas de alta tecnología
  - h. Detallistas y mayoristas
  - i. Organizaciones de base comunitaria
  - j. Gobierno y municipios
  - k. Ambos partidos principales
  - l. Los medios y compañías de publicidad
  - m. Las diásporas (NY, Florida y otras)

Cada uno de estos grupos derivaría beneficios de políticas de estabilización de la población y de revertir la tendencia de pérdida. Evidentemente, esto ayudaría a formar un consenso sobre la necesidad de esta política y a coadyuvar el esfuerzo. Puerto Rico nunca ha tenido una política clara de cómo integrar las diásporas en los temas de desarrollo económico y social, más allá de haber visto la emigración y la creación de las diásporas como una válvula de escape para las presiones sociales en los años cuarenta y principios de los cincuenta. Si concebimos el problema poblacional como uno de Capital Humano, integrar a las diásporas puertorriqueñas es esencial.

### 3. Acciones concretas

- a. La Fundación o el Colegio de CPA convoca a una sesión (foro, taller, seminario, etc.) con los “stakeholders” mencionados. En esa sesión se explicaría la razón por la cual se piensa que el tema es medular y requiere atención. El objetivo es lograr el consenso de que efectivamente lo es.
- b. Se explicarían medidas sugeridas y el impacto esperado de estas.
- c. Se crea una entidad sin fines de lucro siguiendo el modelo del “Social Partnership” de Irlanda, cuya responsabilidad es promover las acciones necesarias. Esta entidad sería identificada como la entidad que regiría el proceso.
- d. Una tarea clave es la de definir el problema poblacional como uno de pérdida de capital humano y promover una política pública dirigida a fortalecerlo que integre temas como:
  - i. Educación y capacitación
  - ii. Mercado laboral
  - iii. Salud
  - iv. Servicios sociales
  - v. Contribuciones e incentivos
  - vi. Estrategias promocionales
  - vii. La relación con las diásporas
- e. Esa política pública proveería en marco de referencia para acciones concretas en cada una de las áreas mencionadas que se entiende contribuyen a retener o atraer población.
- f. En cuanto a acciones concretas, se determinarían prioridades en vista de la escasez de recursos y se establecerían mecanismos de ejecución que minimizaran el uso de recursos fiscales.
- g. Para cada tema incorporado en las prioridades se crearía un equipo de trabajo para impulsar la ejecución, monitorear el progreso logrado y hacer los ajustes necesarios. Se desarrollará el sistema de métricas que permita seguimiento y estimar impactos.

### UN MODELO EXITOSO: LA POLÍTICA DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA

En el 1994 se redactó un documento conocido como el *Nuevo Modelo de Desarrollo Económico* en el que se hace un llamado a que Puerto Rico cuente con una política de ciencia y tecnología. Ocho años antes el entonces Gobernador le dio la encomienda a la Junta de Planificación que formulara dicha política. Ese intento fracasó porque se

vio como uno estrictamente gubernamental, aunque se creó un Comité Asesor en Ciencia y Tecnología que manejó dos programas relacionados a la aplicación de tecnologías. Esos programas se crearon con una fecha de terminación y pocos recursos. Al final del cuatrienio, el esfuerzo se discontinuó.

El éxito de la iniciativa de 1994 se debió a un esfuerzo concertado de integrar a “stakeholders” importantes como las universidades, empresas en sectores clave y científicos en una Comisión cuya misión era preparar la política de ciencia y tecnología. Se formuló y se adoptó, llevó a la creación de diversos programas y sentó las bases para lo que hoy es el Fideicomiso de Ciencia, Tecnología e Investigación.

Sin embargo, al no incorporar las medidas que le darían permanencia a la Comisión y que ayudarían a darle continuidad a los programas derivados de la política de ciencia y tecnología, esta fue descartada al cambiar la Administración. No obstante, esa Administración dio paso a la creación del Fideicomiso. De esta experiencia surgen varias lecciones: la necesidad de incorporar grupos de interés en el esfuerzo, la creación de una política pública que enfocara los esfuerzos del gobierno, la importancia de la Academia y, por último, la necesidad de que cualquier mecanismo que se cree se haga de tal forma que tenga continuidad.

En cuanto a esto último hay varios ejemplos en distintas jurisdicciones. Uno particularmente interesante y relevante para Puerto Rico es la Fundación Chile, creada en el 1973. Opera como una entidad privada, aunque tiene representación del gobierno y opera con un fondo dotal que se creó por el gobierno y la empresa privada. Su Junta de Gobierno es independiente.

En resumen, los pasos a seguir:

- Convocatoria de los grupos de interés
- Creación de ente rector del proceso
- Creación de grupos de trabajo
- Diseño de una política pública para el fortalecimiento del Capital Humano
- Identificación de acciones concretas y prioridades en dicha política
- Organizar el proceso de adopción/cabildeo
- Monitoreo y evaluación de desempeño



## REFERENCIAS

- Amsden, Alice, The Rise of the Rest, Oxford University Press, London, 2003.
- Causes and Consequences of Income Inequality: A Global Perspective. IMF, Staff Discussion Note, 2016.
- Departamento de Desarrollo Económico y Comercio, Puerto Rico: 2016-2030, Estudios Técnicos, Inc., 2016.
- Fundación del Colegio de CPA, Puerto Rico: A Development Roadmap, abril de 2018.
- Fundación Prosperidad, Tendencias en la Tasa de Participación Laboral de Puerto Rico, 2000 - 2018. Estudios Técnicos, Inc. 2019.
- Hinojosa, Jennifer, et. al., Population Decline and School Closure in Puerto Rico, Center for Puerto Rican Studies, Hunter College, NY, 2019.
- Hrebiniak, Lawrence G., Making Strategy Work, Wharton School Publishing, NJ, 2005.
- International Organization for Migration, Developing a Road Map for Engaging Diasporas in Development, Geneva, 2012.
- Krueger, Anne O., et.al. Puerto Rico a Way Forward. Government Development Bank of Puerto Rico, 2015.
- Macmillan, Rachael, Strategic Interventions to Population Decline, The University of Waikato, New Zealand, 2015.
- Nikolova, Milena, Two Solutions for the Challenges of Population Aging, Brookings Institution, Washington, DC, 2016.
- Reimer, Everett (ed.), Social Planning: Puerto Rican Papers, Universidad de Puerto Rico, 1968.
- Sanderson, Warren, The End of World Population Growth in the 21<sup>st</sup>. Century, Earthscan and International Institute for Environment and Development, Routledge, London, 2013.

## LA EJECUCIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA: LAS MEDIDAS PARA ESTABILIZAR LA POBLACIÓN FUNDACIÓN DEL COLEGIO DE CPA

### ADDENDUM: EL IMPACTO DE COVID-19

9 de julio de 2020

El informe sobre las medidas para la estabilización de la población se sometió en febrero de 2020 y, por lo tanto, no incorporó el impacto de la pandemia de COVID-19 en el tema poblacional. Este addendum trata sobre las consecuencias de la pandemia.

#### **El impacto económico**

Medir el impacto económico de COVID-19 resulta mucho más difícil que medir el impacto del Huracán María. La razón es sencilla. El huracán ocurrió un día y los daños podían ser estimados al día siguiente. La epidemia de COVID-19, no solo tiene una gama de daños mayor, sino que perdura por muchos meses y es global no local. Eso conlleva el que cualquier estimado tenga que ser actualizado periódicamente por eventos locales como por el desarrollo de la pandemia en lugares con los que Puerto Rico tiene contacto más intenso. En el caso de María El estimado hecho pocos días después del huracán por FEMA y Estudios Técnicos, Inc. – entre \$65 y \$70 millones - se ha mantenido, con algunos ajustes menores. Este no será el caso con COVID-19.

Los daños por COVID-19 se estimaron en \$9,700 millones directos y en \$21,000 millones totales. La diferencia entre ambos es que los daños totales incluyen el impacto a través de toda la estructura económica, incorporando producción de bienes intermedios y bienes que satisfacen la demanda final. Las siguientes tablas desglosan los daños por sector para ambos, los directos y los daños totales.

### Impactos Directos (\$ Millones)

| Sector NAICS  | Impacto en Actividad Económica |
|---|--------------------------------|
| NAICS 11: Agricultura, Pesca, Silvicultura y Caza                                 | \$56.2                         |
| NAICS 21: Minería y Extracción  | \$67.5                         |
| NAICS 22: Utilidades  | \$19.9                         |
| NAICS 23: Construcción  | \$113.4                        |
| NAICS 31-33: Manufactura  | \$4,849.8                      |
| NAICS 42-45: Comercio al Por Mayor y al Detalle                                   | \$67.6                         |
| NAICS 48-49: Transportación y Almacenamiento                                      | \$703.4                        |
| NAICS 51: Información   | \$438.6                        |
| NAICS 52: Finanzas y Seguros  | \$352.6                        |
| NAICS 53: Bienes Raíces y Alquiler  | \$432.6                        |
| NAICS 54: Servicios Profesionales, Científicos, y Técnicos                        | \$54.4                         |
| NAICS 55: Administración de Compañías y Empresas                                  | \$0.0                          |
| NAICS 56: Apoyo Administrativo y Servicios de Manejo de Desperdicio y Remediación | \$28.6                         |
| NAICS 61: Servicios Educativos  | \$149.0                        |
| NAICS 62: Salud y Asistencia Social   | \$880.3                        |
| NAICS 71: Arte, Entretenimiento y Recreación                                      | \$191.4                        |
| NAICS 72: Alojamiento y Servicios de Alimentos                                    | \$1,075.2                      |
| NAICS 81: Otros Servicios (Excepto Administración Pública)                        | \$109.3                        |
| NAICS 92: Administración Pública  | \$111.2                        |
| All others  |                                |
| <b>Impacto Directo a la Economía Local</b>  | <b>\$9,700.9</b>               |
| <b>Menos: Impacto Directo del Influj o de Fondos Federales</b>                    | <b>\$5,826.9</b>               |
| <b>Iguala: Impacto Neto Directo a la Economía</b>                                 | <b>\$3,874.0</b>               |

### Impactos Totales (\$ Millones)

| Sector NAICS   | Impacto en Actividad Económica |
|--|--------------------------------|
| NAICS 11: Agricultura, Pesca, Silvicultura y Caza                                | \$207.2                        |
| NAICS 21: Minería y Extracción   | \$83.3                         |
| NAICS 22: Utilidades   | \$378.2                        |
| NAICS 23: Construcción   | \$255.9                        |
| NAICS 31-33: Manufactura   | \$9,171.3                      |
| NAICS 42-45: Comercio al Por Mayor y al Detalle                                  | \$1,930.9                      |
| NAICS 48-49: Transportación y Almacenamiento                                     | \$1,021.9                      |
| NAICS 51: Información  | \$786.8                        |
| NAICS 52: Finanzas y Seguros   | \$1,165.7                      |
| NAICS 53: Bienes Raíces y Alquiler   | \$490.4                        |
| NAICS 54: Servicios Profesionales, Científicos, y Técnicos                       | \$474.7                        |
| NAICS 55: Administración de Compañías y Empresas                                 | \$53.3                         |
| NAICS 56: Apoyo Administrativo y Servicios de Manejo de Desperdicio y Remedación | \$316.2                        |
| NAICS 61: Servicios Educativos   | \$183.4                        |
| NAICS 62: Salud y Asistencia Social  | \$1,637.7                      |
| NAICS 71: Arte, Entretenimiento y Recreación                                     | \$217.9                        |
| NAICS 72: Alojamiento y Servicios de Alimentos                                   | \$2,094.8                      |
| NAICS 81: Otros Servicios (Excepto Administración Pública)                       | \$227.3                        |
| NAICS 92: Administración Pública   | \$239.8                        |
| All others   |                                |
| <b>Impacto Total a la Economía Local</b>   | <b>\$20,936.7</b>              |
| <b>Menos: Impacto Total del Influj o de Fondos Federales</b>                     | <b>\$10,123.6</b>              |
| <b>Iguala: Impacto Neto Total a la Economía</b>                                  | <b>\$10,813.1</b>              |

Aunque en las tablas se incluyen los fondos esperados de la Ley CARES, la realidad es que existe un alto nivel de incertidumbre con respecto a estos. En todo caso, la distribución de dichos fondos no necesariamente corresponde a la distribución de daños. Es por lo que utilizar los estimados sin restarle los fondos federales provee una mejor idea de los daños.

El sector más afectado por COVID-19 es el de turismo en el cual la actividad hotelera se ha reducido en sobre 90%. Aunque en la tabla la pérdida en el sector de manufactura es mayor en términos absolutos, como proporción del PIB del sector es mucho menor.

## Los empleos

El Departamento de Trabajo no ha publicado las cifras de desempleo desde febrero, pero se han producido estimados que sugieren la pérdida de unos 300, empleos. Estudios Técnicos, Inc. estimó que los empleos de perderse con la pandemia eran unos 370,000, según se desglosa en la siguiente tabla.

### Empleos en riesgo por industria

| Código NAICS                               | Industria                             | Empleo Mar-2020 (000s) | % Empleo en alto riesgo de desempleo | Empleo en alto riesgo (000s) |
|--|---------------------------------------|------------------------|--------------------------------------|------------------------------|
| 22,42-48                                   | Comercio, Transportación y Utilidades | 174.1                  | 60%                                  | 104.5                        |
| 71-72                                      | Recreación y Hoteles                  | 81.8                   | 81%                                  | 66.3                         |
| 61-62                                      | Educación y Servicios de Salud        | 120.7                  | 48%                                  | 57.9                         |
| 54-56                                      | Servicios Profesionales y de negocios | 121.4                  | 25%                                  | 30.4                         |
| 21,23                                      | Minería y Construcción                | 25.8                   | 95%                                  | 24.5                         |
| 52-53                                      | Actividades financieras               | 44.9                   | 30%                                  | 13.5                         |
| 81   | Otros servicios                       | 18                     | 74%                                  | 13.3                         |
| 92   | Gobierno                              | 208.1                  | 5%                                   | 10.4                         |
| 51   | Información                           | 16.3                   | 25%                                  | 4.1                          |
| 31-33                                      | Manufactura                           | 75                     | 1.0%                                 | 0.8                          |
| <b>Total Empleo Asalariado No Agrícola</b> |                                       | <b>886.1</b>           | <b>36.7%</b>                         | <b>325.5</b>                 |
| Empleo agrícola                            |                                       | 37.0                   | 25%                                  | 9.25                         |
| familiares sin paga.                       |                                       | 34.9                   |                                      | 34.9                         |
| <b>Total:</b>                              |                                       | <b>958.0</b>           | <b>38.6%</b>                         | <b>369.7</b>                 |

Fuente: Negociado Federal de Estadísticas del Trabajo, Current Employment Survey. Makridis C. & Hartley J. (Apr 6, 2020) The Cost of COVID-19: A Rough Estimate of the 2020 US GDP Impact. Mercatus Center, George Mason University. Estimados de Estudios Técnicos, Inc.

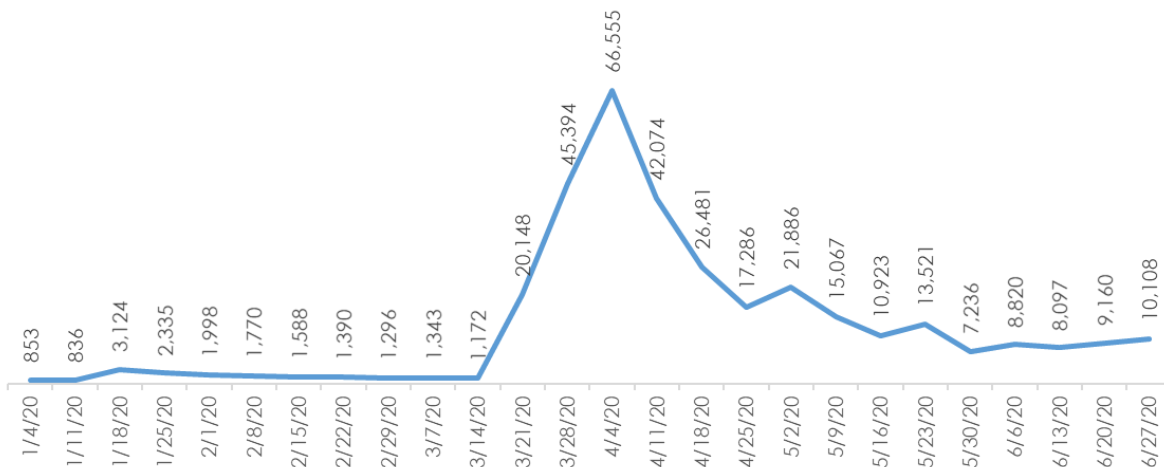
### Empleos en riesgo por ocupación

| Código de Ocupación SOC            | Ocupación  | Empleo en alto riesgo (000s) |
|------------------------------------|--|------------------------------|
| 41                                 | Vendedores y ocupaciones relacionadas                                    | 94.0                         |
| 35                                 | Preparación de alimentos y servicio                                      | 75.7                         |
| 53                                 | Ocupaciones de transportación y movimiento de materiales                 | 48.6                         |
| 37                                 | Empleados domésticos, limpieza y mantenimiento areas verdes              | 46.0                         |
| 49                                 | Ocupaciones relacionadas con la instalación, mantenimiento, y reparación | 31.7                         |
| 47                                 | Ocupaciones de la construcción y extracción                              | 27.6                         |
| 39                                 | Ocupaciones Relacionadas con el Cuidado y Servicio Personal              | 14.9                         |
|                                    | Otras ocupaciones  | 31.1                         |
| <b>Total Empleo en Alto Riesgo</b> |  | <b>369.684</b>               |

Fuente: Negociado Federal de Estadísticas del Trabajo, Occupational Employment Statistics. Gascon C. (Apr 3, 2020) COVID-19 and Unemployment Risk: State and MSA Differences. Federal Reserve Bank of St. Louis.

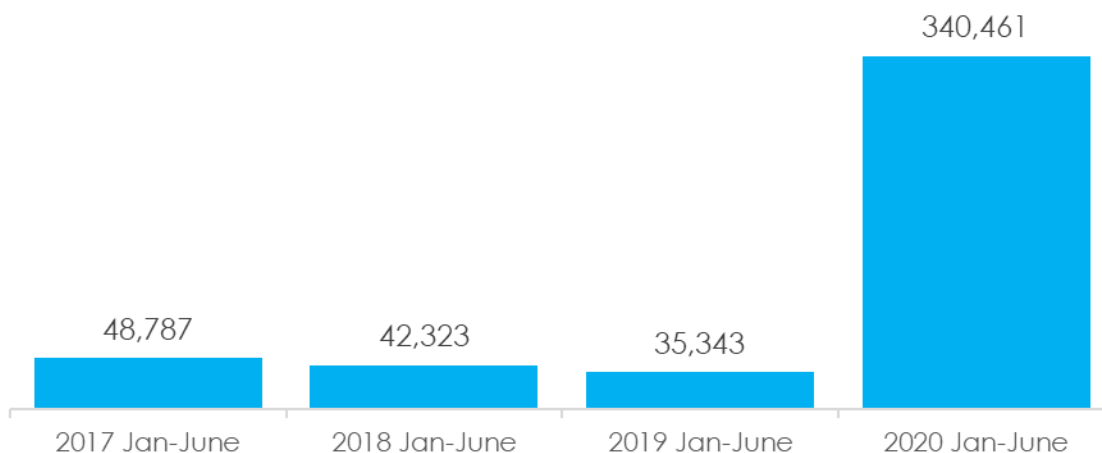
La información disponible que da una idea de la pérdida de empleos es la de las solicitudes para recibir la compensación por desempleo. Estas sugieren que la cifra de pérdida de empleos es compatible con el estimado de empleos que se había estimado estarían en riesgo. El aumento dramático en estas solicitudes se hace evidente cuando se compara con las solicitudes para el mismo período en años anteriores.

### Reclamaciones por seguro de desempleo (semanal)



Fuente: U.S. Department of Labor (2020). Unemployment Insurance Weekly Claims.

### Reclamaciones por seguro de desempleo (2017-2020)



Fuente: U.S. Department of Labor (2020). Unemployment Insurance Weekly Claims.

Lo que no se sabe con precisión es el número de estos empleos que se recuperarán al volver a la normalidad. En Estados Unidos ya se da por un hecho de que una buena parte de los empleos perdidos no se recuperarán. Hay dos razones que sustentan esta conclusión. Una es que las empresas han aprovechado la situación para introducir nuevas tecnologías y procesos en sus operaciones. La otra razón es el cierre permanente de muchas empresas. Lo descrito para Estados Unidos no es distinto a lo que podría decirse para Puerto Rico. El agravante en Puerto Rico es que, aunque no hay estadísticas oficiales al respecto, es evidente que la mayoría de las empresas que han cerrado son PYMES. Estas típicamente son más intensivas en mano de obra que las grandes empresas. Eso quiere decir que de recuperarse el nivel de ventas al detal se haría con menos empleados. Hay dos razones que explican el cierre de las PYMES: una débil posición en cuanto a capital y el que no tengan cadenas de abasto seguras, condiciones que no caracterizan a las grandes empresas.

El estimado de ETI es que se perderán unos 100,000 empleos que no se recuperarán, mayormente por empresas que habrán cerrado. Es interesante que las ocupaciones en mayor riesgo de perderse son aquellas en que la tecnología puede insertarse con mayor facilidad. Eso contribuye a que no se recuperen los empleos perdidos.

## El impacto en la población

En vista de que la pandemia ha paralizado en alguna medida los viajes y que las condiciones en los lugares a donde emigran los puertorriqueños son hasta peores que en Puerto Rico, y contrario a lo que ocurrió con el huracán María, no hay una pérdida de población. Esto podría cambiar al normalizarse las condiciones en Florida, Texas y otros estados. En vista de que con toda probabilidad se perderán empleos permanentemente y la alta posibilidad que la economía no crecerá en varios años a ritmos que permitan generar nuevos empleos, es de esperar que resurja la emigración. La tabla a continuación tiene las proyecciones económicas hasta el 2023. Estas están en línea con las del Plan Fiscal certificado en mayo que las lleva hasta 2025.

### Crecimiento del PNB Real histórico y proyectado

|                     | Histórico |        |        |        |        |        |        |        | Proyección |       |       |       |
|---------------------|-----------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|------------|-------|-------|-------|
|                     | 2012      | 2013   | 2014   | 2015   | 2016   | 2017   | 2018   | 2019   | 2020       | 2021  | 2022  | 2023  |
| <b>PNB (Total)</b>  | 0.5%      | -0.1%  | -1.8%  | -0.8%  | -1.6%  | -3.2%  | -4.2%  | 1.5%   | -1.1%      | 1.3%  | 1.6%  | 2.4%  |
| Consumo             | 2.4%      | 1.7%   | -3.1%  | -2.6%  | -2.8%  | -0.8%  | 0.9%   | 5.6%   | -0.7%      | -0.4% | -0.3% | 0.1%  |
| Gobierno            | 1.3%      | -2.1%  | 7.4%   | -10.5% | -3.8%  | 3.1%   | -1.8%  | 10.2%  | 7.0%       | 5.1%  | -0.1% | -0.7% |
| Inversión Doméstica | 5.3%      | -7.7%  | -6.1%  | -4.4%  | -4.4%  | 7.2%   | 62.0%  | -2.2%  | 0.1%       | 5.2%  | 8.6%  | 10.6% |
| Construcción        | 15.6%     | -14.8% | -16.7% | -4.4%  | -16.9% | -13.0% | 245.7% | -14.8% | -1.8%      | 7.6%  | 8.2%  | 10.7% |
| Pública             | 19.0%     | -19.8% | -26.4% | -8.5%  | -34.6% | -17.7% | 586.3% | -30.2% | 0.4%       | 10.3% | 9.0%  | 10.4% |
| Privada             | 11.7%     | -8.8%  | -6.3%  | -1.1%  | -3.1%  | -10.5% | 81.2%  | 13.3%  | -4.3%      | 4.5%  | 7.2%  | 11.1% |
| Exportaciones       | -6.6%     | -2.0%  | -2.1%  | 3.8%   | 3.1%   | -4.5%  | -0.6%  | -3.4%  | -2.6%      | -1.2% | -0.2% | 0.4%  |
| Importaciones       | -0.9%     | -0.9%  | -2.2%  | -1.4%  | -1.3%  | -0.5%  | 9.3%   | 2.7%   | -1.0%      | -0.8% | -0.1% | 0.5%  |

Fuente: Junta de Planificación de Puerto Rico (2020).

Las proyecciones de población para el 2025, incluidas en el informe muy posiblemente se mantengan pues el crecimiento económico proyectado para los próximos años sugiere que las condiciones existirán para la renovación de la emigración.