

gubernamentales en los Estados Unidos, de Frederick C. Mosher, lo siguiente:

Las cuestiones de finanza pública tienen esencialmente naturaleza política más que administrativa. En los Estados Unidos y otros países la moda ha sido, por mucho tiempo, de atribuir a la dirección del gobierno toda ineficiencia, mala organización, burocracia en su sentido malévolo, corrupción y desperdicio. Esto ha traído una diseminada opinión de que los costos del gobierno muy bien podrían reducirse sustancialmente mediante reorganización, modernización del procedimiento y la reforma administrativa. Este es el grito de guerra de ambos partidos —particularmente cuando están fuera del poder— y ha dado tela para cortar a muchos periódicos y columnistas, convirtiéndose en la casi indispensable línea de argumento a favor de todo cambio administrativo propuesto. Un continuo proyector de luz sobre la actividad pública y la demanda de eficiencia de parte de los funcionarios públicos son, sin lugar a dudas, deseables y hasta han logrado, en el presente así como en el pasado, reducciones en el costo del gobierno. Pero la creencia de que en un momento dado pueden lograrse cualesquiera grandes reducciones en el nivel de las finanzas públicas mediante un "perfil aerodinámico" es más casi un espejismo que una efectiva posibilidad. La mayoría de las veces es un escape político de las duras realidades de la necesidad financiera.

Todo ciudadano, miembro de esta agrupación cívica que se llama el gobierno, está en la obligación de compenetrarse de las variadas situaciones que presenta el presupuesto del país, de orientarse a sí mismo y de orientar a sus compañeros y amigos. Hay obligación ciudadana de dedicar tiempo para ayudar a gobernar, para participar en el diálogo con su gobierno con mayor frecuencia y devoción. Aún con más ahínco y con mayor devoción que la que dedicamos con regularidad a las organizaciones cívicas. La garantía de mejor gobierno y de mejor economía está en el desempeño con que el ciudadano ponga en práctica el propósito de ayudar a mejorar el gobierno y se una con el consejo bueno y sencillo, pero de claridad y buen deseo, a indicarnos dónde y cómo hacerlo mejor.

Les exhorto a participar con mayor intensidad en las organizaciones cívicas gubernamentales, esas agencias del gobierno que todos constituimos para quedar políticamente organizados. Pongan en su esfuerzo la voluntad toda y la motivación profunda que debe animar a todo buen ciudadano que desee contribuir a una mejor sociedad y al logro de nuestros comunes propósitos.

Reitero mi personal aprecio a ustedes y les deseo éxito en sus actividades y, en particular, a la tarea de confraternización ciudadana.

CRITERIOS PARA LA INVERSION DE FONDOS POR FOMENTO EN PROYECTOS DE INDUSTRIAS PUERTORRIQUEÑAS

*Eliezer CURET**
*Alma I. RODRIGUEZ***

A menudo en la discusión de proyectos de industrias puertorriqueñas hemos oído las preguntas:

¿Cuál es la contribución de este proyecto a la economía de Puerto Rico?

¿Cuántos empleos crea?

Y ahí se detiene el interrogatorio. La preocupación de que un proyecto debe hacer una aportación al desarrollo económico de Puerto Rico para que Fomento lo promueva es legítima y la base misma de la existencia de esta agencia. El concebir el número de empleos a crearse como la única aportación, o aún como la más importante, es un grave error de análisis que impone severas limitaciones a nuestro crecimiento económico.

Bases del desarrollo económico

Si vemos la misión de Fomento principalmente como una agencia para estimular y acelerar el crecimiento económico de Puerto Rico, es imprescindible conocer a fondo los factores determinantes del desarrollo económico en un sistema de libre empresa.

The only way to develop the economy of any country is through the formation of capital. There is no other way. It does not matter if the

* Ayudante Especial del gobernador de Puerto Rico para Asuntos Económicos; anteriormente director del Departamento de Industrias Puertorriqueñas de la Administración de Fomento Económico del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

** Economista del Departamento de Industrias Puertorriqueñas de la Administración de Fomento Económico del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

country is nominally communistic, socialistic, statist or entrepreneurial, the process is the same. Only the means differ.¹

La formación de capital significa la acumulación de bienes de producción. Otro distinguido economista ha definido el problema en forma igualmente clara y concisa:

Industrialization as it relates to material changes means an increase in the kinds and quantities of real capital. As the country becomes more industrialized there is more real capital. The same change is often regarded from the point of view of the employment of the working population is employed in industry as opposed to agriculture, fishing or pasturing. But since the amount of real capital per worker is greater in industrial than in non industrial pursuits this comes to the same thing: more capital per head is employed in production. The greater real capital resources mean greater production and hence improved standards of living. As we noted earlier in Chapter II the market differences between countries in their *per capita* national incomes are, in part, attributable to the differences in the amount of available real capital per head. Hence a conscious program to industrialize an area is essentially a plan to raise its *per capita* income therein by providing the inhabitants with more and better capital goods.²

Si nos detenemos a considerar los programas de desarrollo económico de las llamadas áreas subdesarrolladas, notaremos que hay un factor común en todos dichos programas: el estímulo a la inversión. Ello es así ya que se reconoce el hecho de que el proceso de crecimiento económico depende en gran medida de la naturaleza y dinamismo del factor inversión.

El gobierno como ente promotor del proceso de crecimiento participa en y estimula la inversión de fondos para sentar las bases e impulsar el proceso. Ello envuelve la asignación de fondos a las instrumentalidades concernidas con el programa de desarrollo, la dedicación de fondos para la concesión de préstamos y la inversión pública. Requiere, además, el estímulo a la inversión privada.

La inversión privada extranjera

Son tres las fuentes principales de capital disponibles para el desarrollo de un país: la inversión pública internacional, la inversión de capital privado extranjero y la inversión de capital interno.

¹ Bailey, Norman A. *Nonsense and Foreign Aid*. Columbia University Forum; Vol. IV, No. 1, 1961, p. 31.

² Buchanan, Normans. *International Investment and Domestic Welfare*, Henry Holt & Co., New York, 1946, pp. 75-76.

Puerto Rico no tiene acceso a la primera, por lo tanto no la consideramos en este ensayo. Es bien conocido de todos el volumen de las inversiones de capital privado de Estados Unidos en Puerto Rico y el papel importante que las mismas han jugado en nuestro desarrollo económico. Tales inversiones han ocurrido en dos formas: 1) mediante la emisión de bonos por parte del gobierno del Estado Libre Asociado o sus instrumentalidades para financiar obras públicas y proyectos básicos de desarrollo de la infraestructura de la economía, tales como medios de transporte y comunicación, sistemas de producción de energía y fuerza, sistemas de acueductos, edificios, medios de mercadeo, etc.; 2) la inversión directa de empresarios de afuera en proyectos industriales y comerciales.

Es la segunda la que nos interesa en este análisis. El responsable principal de atraer estas cuantiosas inversiones a la isla ha sido Fomento con sus programas de exención contributiva, incentivos especiales, campañas activas de promoción continental, participando en la inversión y la creación de un clima industrial favorable a la inversión en Puerto Rico.

En algunos casos específicos, el criterio principal para atraer tales inversiones ha sido el interés de que se establezcan en la isla ciertas actividades manufactureras vitales para el ulterior desarrollo de nuestra economía. *Sin embargo, en la mayor parte de los casos el criterio básico ha sido la creación de empleos.*

Es natural que en la promoción de empresas continentales sea este el criterio prevaleciente. La gerencia y el control de la industria, el disfrute de sus beneficios, el acceso al mercado de Estados Unidos, quedan en manos de empresarios no puertorriqueños. Dada esta situación, su aportación a la economía de Puerto Rico en términos de los empleos y salarios que crea para nuestra relativamente grande fuerza obrera con su alta proporción de desempleo adquiere mayor importancia. Esta contribución ha sido más necesaria aún debido a la reducción en empleos que ha ocurrido en la agricultura y en las industrias tradicionales que existían en Puerto Rico.

La formación interna de capital

De las tres fuentes de capital mencionadas anteriormente, la más importante para el desarrollo económico de un país es la formación interna de capital. Este es un hecho que en el caso de Puerto Rico no se había visto tan claramente porque, debido a nuestra relación particular con Estados Unidos, el caudal de inversión privada de dicho país en el nuestro ha sido proporcionalmente mucho mayor que en otros

países subdesarrollados. Sin embargo, históricamente el proceso de industrialización de cualquier país demuestra la importancia de la inversión interna. Es, precisamente, la realización de este hecho lo que ha motivado el extraordinario énfasis que se le ha dado en Fomento en los últimos dos años al Programa de Industrias Puertorriqueñas.

Every developed country in the world today industrialized largely through its own efforts, whether under *laissez-faire* capitalism, as in the United States, England, France, Germany; under state capitalism, as in Japan; or under communism, as in Russia... In a capitalist system, capital is formed by the reinvestment of profits, interest and dividends. The part of labor in the formation of capital is minimal, except in the most primitive manufactures. High productivity is the result of mechanization. Mechanization is the result of the investment of capital... For the formation of this capital, three things are necessary: the proper atmosphere, a spirit of capitalistic enterprise, and low wages. The first two are largely lacking in the under developed areas. The third is present.³

El hecho de que en Puerto Rico se haya alcanzado un alto grado de industrialización a la par que ha aumentado el nivel de jornales no contradice este supuesto. Este desarrollo en Puerto Rico ha sido posible por la cuantía tan grande de las inversiones privadas norteamericanas; por el hecho de que se han establecido industrias sumamente adelantadas tecnológicamente y que producen en gran escala para un mercado vasto, lo cual permite una productividad elevada; y que la inflación ha mantenido el nivel real de los jornales dentro de límites que han permitido una substancial formación interna de capital. *La desventaja que tiene este último aspecto es que induce la inversión de los fondos disponibles en empresas no productivas, como la especulación en los terrenos.*

Volviendo a nuestro tema, en Fomento hemos llegado a la conclusión de que la formación interna de capital es un instrumento del desarrollo económico de Puerto Rico por lo menos tan importante como la inversión privada extranjera. Al adoptar este camino, sin embargo, Fomento tiene que establecer criterios para orientar su inversión de fondos y esfuerzos en la promoción de proyectos industriales. Estos criterios deben apuntar hacia un desarrollo integral de nuestra economía y necesariamente han de ser diferentes de los criterios establecidos para orientar la inversión privada de capital extranjero.

La creación de empleos y salarios ha de continuar siendo un criterio básico, pero no puede ser el único, ni aún el más importante. Hay

³ Bailey, Norman A. *Op. cit.*, p. 32.

otros criterios que debemos tomar en cuenta como base para invertir en un proyecto industrial, o para asignar prioridades o importancia relativa entre distintos proyectos. A continuación discutiremos algunos de estos criterios, analizando tanto los argumentos a favor como en contra de los mismos.

Criterios para la inversión local

Intensidad de capital. Dada la situación de escasez de capital y abundancia de mano de obra en las áreas subdesarrolladas, algunos economistas sostienen el criterio de auspiciar inversiones que requieran poco capital. No obstante, el hecho de que un proyecto de inversión requiera poco capital no debe ser por sí solo justificación para apoyarlo. Es decir, debe enjuiciarse la situación en particular para determinar si es recomendable o no. Entre los demás proyectos puede haber otro que requiera más capital, pero que pueda tener un impacto positivo y más deseable dentro del marco económico. Además, el hecho de que haya mano de obra abundante no asegura que la sustitución del factor más escaso puede redundar en un "capital turnover" más rápido.⁴

Relación del producto final con el comercio exterior. Otro de los criterios que más se ha defendido en la selección de proyectos de inversión es si el producto a elaborarse o el servicio representa *un desplazamiento de importaciones o si permite exportaciones adicionales.* En términos generales, este criterio se sostiene básicamente sobre la preocupación con los problemas de la balanza de pagos y las divisas extranjeras.⁵ Este no es el caso de Puerto Rico.

Sin embargo, en Fomento hemos adoptado como uno de los criterios más importantes en la selección de proyectos industriales la posibilidad de substituir importaciones. Esto lo hemos hecho por otras razones que son igualmente válidas.

El criterio de substituir importaciones no se establece con el propósito de alcanzar autosuficiencia. Estamos conscientes de que tal política no es económica, aparte de que a Puerto Rico le es imposible. *El objetivo es transferir para su realización en Puerto Rico el mayor valor añadido por la manufactura que sea factible económicamente.* Esto significa que hay que identificar aquellos artículos importados para la producción de los cuales podamos tener ventajas competitivas. En estos casos se importaría la materia prima o el artículo semimanufacturado para completar en Puerto Rico, parcial o totalmente, el proceso

⁴ Kahn, Alfred E. "Investment Criteria in Development Programs," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. LXV, No. 1, February 1951, pp. 38-61.

⁵ *Ibid.*, p. 42.

de manufactura. No se propone, pues, este criterio para sustituir importaciones cuya producción en Puerto Rico no es económica.

Como corolario del objetivo señalado en el párrafo anterior, surge como otro tipo de proyectos a establecerse bajo el Programa de Industrias Puertorriqueñas aquellas industrias que desarrollen y elaboren nuestras materias primas para el consumo local y, cuando sea factible, para la exportación también.

Hay una justificación adicional en la teoría económica para esta política de reducir las importaciones. Debido a lo excesivamente alto de la propensión marginal a la importación en Puerto Rico, cualquier aumento en inversión o en las exportaciones, es diluye rápidamente en importaciones. Su efecto sobre la renta nacional es, pues, una expansión menor de la que se produciría si la propensión marginal a la importación fuese más baja.⁶

Simultáneamente, es nuestro interés desarrollar todos aquellos proyectos que aumenten las exportaciones y que a la vez sean económicos. Entendemos que es en esta dirección, debido a nuestra relación con el mercado de Estados Unidos, que se puede lograr el mayor impacto en la renta nacional de Puerto Rico.

Empresas pequeñas. Otro de los elementos de juicio comúnmente presentados en los casos de países subdesarrollados es el de que se estimule el establecimiento de empresas pequeñas. Se aduce que los mismos, además de que requieren poco capital, permiten el entrenamiento de más empresarios y pueden estar más difundidos en diferentes sectores del país. No obstante, el factor tamaño de la empresa *per se* no debe favorecerse si no se ha enjuiciado la situación en particular. Por ejemplo, el factor productividad no debe pasarse por alto por el de una mayor difusión de la actividad.⁷

Riesgo. Se alega que el riesgo es uno de los criterios que deben orientar la decisión de invertir entre proyectos alternos. Uno de los elementos de juicio que se aducen en favor del establecimiento de empresas pequeñas es que los riesgos son menores en operaciones en pequeña escala. Además, en este caso, es más fácil notar las fallas y hacer la modificaciones requeridas que en el caso de proyectos de inversiones grandes.⁸ Ahora bien, no puede negarse el hecho de que el riesgo es un factor importante y que debe tenerse en cuenta en toda decisión de inversión, no importa la naturaleza de la economía que se considere.

⁶ Nurkse, Ragnar. *Domestic and International Equilibrium* (Ch. 21 of Harris, Seymour E. *The New Economics*, New York, Knopf, 1948, pp. 264-292).

⁷ Buchanan and Ellis, *Approaches to Economic Development*, Wm. F. Fell Company, New York, 1955, p. 65.

⁸ *Ibid.*, p. 65.

Productividad marginal social. Alfred E. Kahn⁹ presenta el criterio de la productividad marginal social. Dicho criterio está basado en el concepto marginal en la utilización de recursos limitados cuya productividad será importante, no desde el punto de vista del inversionista en particular, sino de la sociedad que habrá de derivar los beneficios de dicha inversión.

Este concepto de productividad marginal social está elaborado con más detalles por Hollis B. Chenery.¹⁰ En su propósito de presentar un método para la formulación y ejecución de programas de inversión en áreas subdesarrolladas él sugiere una fórmula que en su opinión representa una forma de aproximarse a la productividad marginal social para aplicarse en comparaciones individuales entre proyectos de inversión.¹¹

Este criterio resulta muy teórico. Es cierto que en la evaluación de un proyecto debemos tratar de estimar el efecto del mismo sobre el ingreso nacional; sobre la distribución de los ingresos, etc., pero no es tan fácil en la práctica vaciar en una fórmula todos los factores que entran en juego para determinar un índice de bienestar social.

Contribución a la formación de capital. Ya hemos comentado bastante sobre este criterio, el cual consideramos el más importante desde el punto de vista del desarrollo económico del país. Huelga abundar más sobre su adopción como un criterio para la promoción de empresas. Sin embargo, es conveniente traer aquí a colación un comentario que con frecuencia hemos oído sobre algunos proyectos de industrias puertorriqueñas. Algunas personas han comentado desfavorablemente sobre un proyecto, aduciendo que el único propósito del mismo es ayudar a algunos empresarios privados a hacerse más ricos.

Creemos que es conveniente para la economía de Puerto Rico cualquier proyecto que facilite la inversión de capital que no está actualmente en uso productivo. También favorecemos los proyectos que faciliten la reinversión de capital acumulado de las utilidades de otras empresas. Igualmente creemos que de los proyectos más beneficiosos para nuestro desarrollo económico y a la par los más estables, son precisamente aquellos en que naturalmente se obtiene un rédito elevado. Los beneficios que en esta forma se acumulan son una fuente abundante de capital para reinversión.

Defensa del capital ya invertido. Finalmente, un criterio de importancia extraordinaria es ayudar a empresas ya existentes a mantenerse en funcionamiento. Para esto es necesario, en ocasiones, que

⁹ Kahn, Alfred E., *Op. cit.*, p. 50.

¹⁰ Hollis B. Chenery. "The Application of Investment Criteria", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. LXVII, No. 1, February 1953, pp. 79-96.

¹¹ *Ibid.*, p. 80.

Fomento haga inversiones para ayudar industrias a modernizarse y a hacerse más eficientes. En otras ocasiones la ayuda puede ser para expandir mercados y ventas de forma que se logre utilizar la capacidad productiva en una proporción mayor. También puede Fomento extender ayuda a una empresa para sobreponerse a una crisis temporera en su funcionamiento.

Dado el hecho que son escasos los recursos monetarios disponibles para dedicar a los diferentes proyectos industriales, hay que tener una guía para lograr el mejor uso posible de los mismos. No se debe tratar de justificar una decisión de inversión basada en un solo criterio. El marco de referencia debe ser el más completo posible: la evaluación de los proyectos debe realizarse mediante un enfoque integrado de la economía de Puerto Rico y dándole la debida importancia a la médula del proceso de crecimiento económico: la formación de capital.

El Departamento de Industrias Puertorriqueñas está adoptando un elemento de juicio final, una vez evaluado un proyecto bajo los criterios ya señalados. Esta es la determinación de la viabilidad económica y técnica del proyecto. Para realizar sus estudios, la División de Viabilidad tiene que investigar a fondo y en detalle todos los aspectos de una empresa a promoverse: el mercado, el proceso de producción, los requisitos de capital, los costos de producción, el resultado de operaciones y el financiamiento. Al mismo tiempo, la División debe estar en contacto continuo con el cuadro general de la economía de Puerto Rico y con todos los aspectos más importantes de la misma para identificar nuevas oportunidades industriales que sirvan de base para la continua ampliación del Programa de Industrias Puertorriqueñas.

SECCION INFORMATIVA

Asamblea Sociedad Puertorriqueña de Administración Pública
1965*

El pasado 3 de agosto de 1965 se llevó a cabo en el hotel Puerto Rico Sheraton de Santurce, la Asamblea Anual de la Sociedad Puertorriqueña de Administración Pública. Los trabajos de dicha convención resultaron muy lucidos e interesantes por el tema central discutido y la otorgación del galardón de la Sociedad al exgobernador de Puerto Rico, honorable Luis Muñoz Marín.

El tema central —¿debe ser la función primordial de la oficina de Personal y del Negociado del Presupuesto, una de control o de asesoramiento?— fue discutido por el representante Severo E. Colberg como ponente y comentado por los señores Manuel Salavarría en representación del Negociado del Presupuesto; Guillermo E. Ufret, subsecretario auxiliar del Departamento de Obras Públicas en representación de las agencias del gobierno y por el director de la Oficina de Personal, Sr. Antonio Cuevas Viret.

Luego de terminada la ponencia y los comentarios, los miembros de la sociedad sometieron al panel una serie de preguntas con las cuales se redondeó la discusión del tema.

En segundo término del programa se pasó a la sesión administrativa, en la que se dio lectura a los informes del presidente, del secretario-tesorero, del Comité de Enmiendas al Reglamento, del Comité de Laudos sobre el Certamen de Ensayos y del Comité de Nominaciones para la nueva directiva de 1966.

El primer premio del Certamen de Ensayos se declaró desierto aunque, el Sr. Samuel de la Rosa, que presentó el trabajo "El sentido dinámico de las relaciones públicas en la democracia" que hubiese merecido dicho premio, pero no pudo serle otorgado por ser el señor de la Rosa miembro de la Junta de Directores, hecho que le impedía,

* Véase, *Boletín de Gerencia Administrativa* (Negociado del Presupuesto: San Juan, Puerto Rico), Vol. 14, núm. 157, octubre de 1965.