

# **Un pacto social para el crecimiento económico de Puerto Rico**

**Edgar Rodríguez Ríos**

### **Edgar Rodríguez Ríos**

Profesor de la Pontificia Universidad Católica de Puerto Rico. Bachiller en Economía de la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras (1992). Máster en Economía en la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras, aprobado con la tesis titulada "The Social Costs of Fund-Supported Adjustment Program: the Mexican Case". De esta investigación se publicaron tres artículos. En el año 2007, completó el Doctorado en Administración de Empresas en la Pontificia Universidad Católica de Puerto Rico, defendiendo la disertación titulada "El impacto de la incertidumbre del entorno de los negocios en la postura estratégica, la flexibilidad estratégica, y la flexibilidad de diseño organizacional en las empresas manufactureras locales en Puerto Rico". Comenzó a trabajar en la Pontificia Universidad Católica en 1996. Se ha presentado en varios foros y conferencias profesionales para hablar sobre capital social, el desarrollo económico en Puerto Rico y el Estado y la globalización. Es catedrático y enseña cursos de estadísticas, desarrollo económico de Puerto Rico, economía gerencial, finanzas internacionales y métodos de investigación a nivel de maestría y doctorado.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:  
E-mail: [edrodrrios@pucpr.edu](mailto:edrodrrios@pucpr.edu)

## **Un pacto social para el crecimiento económico de Puerto Rico**

*El artículo busca explicar las ventajas de la creación de un pacto social para el desarrollo de una política pública nacional. Se realiza una revisión de literatura para exponer bajo qué contextos se han desarrollado pactos sociales y cuáles han sido los problemas más frecuentes que los países han intentado resolver con este mecanismo, tanto en Europa como en Latinoamérica. También se explican cuáles son los prerequisites y requisitos para que un pacto social sea exitoso en términos de su creación, implementación y durabilidad. Por otro lado, se realiza un análisis sobre los motivos por los cuales en Puerto Rico existen la necesidad y las condiciones idóneas para la creación de un pacto social. Una gran depresión económica, la incertidumbre política, la pobre administración pública y los problemas de legitimidad de las instituciones han sido las principales características de la sociedad puertorriqueña desde el año 2006. Esto hace necesario un mecanismo de formulación de política pública para desarrollar un plan de crecimiento económico que sea inclusivo, de largo plazo, que trascienda los cambios políticos y que recoja los intereses de la mayor parte de la población. La necesidad de un pacto social aumenta, por la escasez de recursos que enfrenta el gobierno y a la necesidad de atender los problemas sociales que han surgido como consecuencia de la debilidad económica. Debido a que durante los últimos 20 años se han generado iniciativas importantes relacionadas con la búsqueda de consenso y creación de diálogo para el desarrollo de política pública, en Puerto Rico hay terreno fértil para la creación de un pacto social que atienda uno de los problemas más graves que enfrenta su sociedad: la pobre capacidad para crear ingreso, empleo y riqueza.*

**Palabras clave:** Contexto Social; Crecimiento Económico; Gestión Pública; Problema Económico; Política Pública; Consenso; Puerto Rico

### **A Social Pact for the Economic Growth of Puerto Rico**

*This paper aims to explain the advantages of creating a social pact for the development of a national public policy. A review of the literature is carried out to expose the contexts in which social pacts have been developed and the frequent problems that countries have tried to solve through this mechanism, both in Europe and in Latin America. It also explains the prerequisites and requirements for a successful social pact in terms of its creation, implementation and durability. Also, the document presents an analysis on the need and the ideal conditions for the creation of a social pact in Puerto Rico. A great economic depression, political uncertainty, poor public administration and problems in the legitimacy of the institutions have*

Recibido: 16-09-2018. Aceptado: 04-04-2019.

*been the main characteristics of the Puerto Rican society since 2006. In this context, a mechanism for the formulation of public policy is necessary to develop an economic growth plan that is inclusive, long-term, transcends political changes, and that reflects the interest of the population. The need for a social pact increases due to the scarcity of resources faced by the government and the need to address the social problems that have arisen as a result of the economic weakness. During the last 20 years, important initiatives have been generated related to seeking for consensus and creation of dialogue for the development of public policy, in Puerto Rico there is fertile ground for the creation of a social pact that addresses one of the most important and serious problems its society faces: the poor ability to create income, employment and wealth.*

**Key words:** Social Context; Economic Growth; Public Administration; Economic Problem; Public Policy; Consensus; Puerto Rico

### **Introducción**

**P**uerto Rico actualmente experimenta una crisis político-económica sin antecedentes por su gravedad. Por un lado, la capacidad para producir bienes y servicios continúa deteriorándose, lo que resulta en bajos niveles de empleo, emigración masiva, baja recaudación impositiva, menor cantidad y calidad de servicios públicos y un mayor deterioro social. Por otro lado, aunque Puerto Rico lleva siendo colonia por demasiados años, inclusive hoy carece de la característica que los favorecedores del Estado Libre Asociado indicaban como una ventaja de este estatus: la autonomía fiscal. La imposición de la Junta de Supervisión Fiscal ha reducido dramáticamente el poder de la rama ejecutiva y legislativa sobre el manejo de las finanzas públicas. El presupuesto estatal era una de las pocas instancias del gobierno en las que el gobierno federal no había intervenido directamente.

Las presiones relacionadas con el alto nivel de deuda, los reclamos de los bonistas y la Junta de Supervisión Fiscal ha llevado (y llevará) al gobierno actual a gastar mucho tiempo y esfuerzo en manejar la austeridad fiscal y sanear las finanzas públicas. Hasta ahora, la administración ha realizado poco para promover el crecimiento económico y no se espera que lo que ha hecho tenga un efecto significativo a corto o mediano plazo. Además, la Junta de Supervisión Fiscal no tiene entre sus tareas recomendar medidas que promuevan el aumento en la producción de bienes y servicios. Esto es importante, ya que la falta de crecimiento económico es una de las causas principales de la crisis que Puerto Rico está enfrentando hoy. Fue el economista norteamericano Joseph Stiglitz quien estableció

**Definen los pactos sociales como formas específicas de macro-cooperación en la que representantes del gobierno y organizaciones con intereses particulares negocian, acuerdan y coordinan medidas sobre áreas de política pública.**

claramente la contradicción de aplicar medidas de austeridad en una economía en depresión con altos niveles de deuda. Una reducción significativa en el gasto público resultará en deprimir la economía aún más, lo que provocará que la recaudación impositiva sea menor y, por lo tanto, el gobierno enfrentará mayor dificultad para pagar las deudas. La experiencia de Grecia ilustra este problema claramente.

Es en este marco que se aprecia la necesidad de elaborar un plan que promueva el crecimiento económico y detener el círculo vicioso que provoca la poca capacidad para crear empleos e ingresos. En la medida que continúe la alta incidencia de quiebras personales y comerciales, la emigración masiva y las pobres recaudaciones del gobierno, los problemas para las familias, las empresas, el gobierno y los bonistas continuarán.

Varios países han enfrentado problemas similares a los que enfrenta Puerto Rico hoy, de maneras diferentes. Con diferentes niveles de éxito, han utilizado el mecanismo del pacto social para enfrentar de manera democrática diversos problemas sociales, políticos y económicos mediante acuerdos multisectoriales y la unión de voluntades y recursos.

### **¿Qué es un pacto social?**

No existe un consenso claro y definitivo sobre la definición de pacto social. Varios autores añaden diferentes matices a la definición dependiendo de la experiencia en distintos países. Alexandra Pizzuto (2006) define pacto social como un método de implementación de política pública dentro de países democráticos basado en la concertación entre aliados sociales. Como resultado de las negociaciones entre el gobierno, las uniones obreras, la comunidad empresarial y otros miembros de la sociedad civil, se logra un acuerdo que incorpora una lista de medidas para implantarse. John Ahlquist (2008) lo define como un contrato político articulado públicamente y por escrito entre el gobierno y las organizaciones de empleados y empresarios. Por otro lado, Sabina Avdagic, Martin Rhodes y Jelle Visser (2011) han sido los investigadores que más han escrito sobre este tema en los últimos años. Ellos definen los pactos sociales como formas específicas de macro-cooperación en la que representantes del gobierno y organizaciones con intereses particulares negocian, acuerdan y coordinan medidas sobre áreas de política pública formalmente independientes, pero realmente relacionadas e interconectadas (Avdagic, Rhodes y Visser, 2011). Uno de los organismos

**Los pactos sociales se utilizan para lidiar, dentro de un marco de cooperación y solidaridad, con conflictos de intereses relacionados a política pública.**

más citados sobre este tema es la Organización Internacional del Trabajo. Estos autores sostienen que los pactos sociales son producto de un diálogo social exitoso, es decir, se refiere a cualquier tipo de negociación, consulta e intercambio de información entre el gobierno, la comunidad empresarial y los trabajadores sobre asuntos de interés vinculados a la política económica y social. Los pactos sociales se utilizan para lidiar, dentro de un marco de cooperación y solidaridad, con conflictos de intereses relacionados a política pública. Los diversos sectores se involucran no solo en la discusión y negociación, sino también en la formulación e implementación de las medidas acordadas.

Para Carmen Areán (2009) los pactos sociales son procesos inclusivos, plurales y amplios que, mediante la interacción entre los actores, buscan llegar a un entendimiento compartido y producir consenso con un enfoque en la resolución de problemas. Envuelven un proceso de diálogo en el cual los actores informan sus intenciones y capacidades, elaboran e intercambian información, y clarifican y explican sus supuestos y expectativas. A través del pacto, se coordinan los recursos de los actores eficientemente y se desarrolla un compromiso para una agenda común (Areán, 2009). Por su parte, la CEPAL indica que concertar un pacto significa alcanzar una convergencia de actores políticos y sociales mediante acuerdos sobre el conjunto de instituciones -normas y organismos que aseguran su cumplimiento- y de políticas públicas, necesarios para asegurar que una nueva trayectoria social y económica sea efectiva y deliberada (CEPAL, 2014).

Es importante indicar que, a pesar de que la mayoría de las definiciones de pacto social que se encuentran en la literatura hablan de acuerdos solo entre el gobierno, las uniones obreras y la comunidad empresarial, es la CEPAL la que establece que los pactos pueden incluir o excluir a ciertos actores sociales, pero que la exclusión de los partidos políticos normalmente está asociada al fracaso de los esfuerzos de concertación (CEPAL, 2014).

### **¿Por qué surgen los pactos sociales?**

La literatura sobre el tema muestra que existen cuatro razones fundamentales para el surgimiento de pactos sociales desde la década de los setenta. En primer lugar, la razón más importante es una grave crisis o problema socioeconómico. La probabilidad de un acuerdo para realizar cambios de política pública es alta cuando un país se encuentra estancado en una prolongada y profunda

crisis que amenaza su competitividad económica, o cuando golpes exógenos y cambios en la economía internacional requieren de ajustes significativos en diversas áreas (Avdagic, 2010). Una crisis de tal magnitud actúa como un gran incentivo para que los actores dejen sus conflictos atrás y acuerden soluciones concertadas para resolver el problema. Este incentivo crea entendimiento compartido sobre que un ambiente de concertación y cooperación es el más apropiado curso de acción (Avdagic, 2010). En segundo lugar, la literatura consensúa que los gobiernos están más dispuestos a utilizar pactos sociales para desarrollar e implantar política pública cuando éstos son demasiado débiles para aprobar una reforma solos, cuando aprobar una política pública unilateralmente puede producirle al partido político en el poder un daño electoral que la oposición podría utilizar para su beneficio, cuando el gobierno es incapaz de despolitizar un asunto mediante la creación de una alianza con los partidos de oposición, y cuando no hay manera de pasarle por encima del poder de veto de la uniones obreras (Baccaro y Lim, 2006). Una tercera razón para el desarrollo de iniciativas de concertación social es una sociedad con una participación significativa de las uniones obreras. La experiencia en países europeos muestra que, en sociedades donde el movimiento obrero es fuerte o está altamente centralizado, los gobiernos han tomado la decisión de realizar acuerdos con los sindicatos para desarrollar políticas públicas relacionadas con los salarios y beneficios de los empleados (Baccaro y Lim, 2006). Finalmente, varios autores expresan que se requiere de una combinación de factores para decidirse por la opción de un pacto de concertación social, (Hassel, 2003; Hamann y Kelly, 2007; y Baccaro y Lim, 2006). En este sentido, señalan que es necesaria una combinación de los factores mencionados para que haya incentivos suficientes para desarrollar un pacto social.

### **¿Para qué se han utilizado los pactos sociales?**

En los últimos 50 años se han realizado pactos sociales en cinco continentes. Sin embargo, han sido los países europeos los que más han utilizado este método de gobernanza para alcanzar sus metas socioeconómicas. En términos generales, la razón para que estos países se decidieran por la concertación social fue determinada por la situación macroeconómica que enfrentaban. Durante las décadas de los sesenta y setenta varios países (especialmente en Europa Occidental) experimentaron un fuerte crecimiento económico. Esto

**La concertación social fue buscada debido a dos razones: ganar legitimidad para una impopular reestructuración del sistema de bienestar y para superar el poder de veto institucional de actores sociales.**

se tradujo en bajas tasas de desempleo y presiones inflacionarias significativas. La mayoría de los pactos sociales que se firmaron en esos años tuvieron como objetivo limitar los aumentos salariales para controlar la inflación a cambio de mejorar la protección social (Molteni, 2007).

Durante las décadas de los 80 y 90 la globalización económica comenzó a ejercer presión sobre la capacidad de crecimiento de los países de varias maneras. En primer lugar, la apertura de los mercados y la resultante mayor necesidad de competitividad internacional dificultaron la posibilidad de que los gobiernos aumentaran los impuestos para financiar los costos de la seguridad social (Hassel y Ebbinghaus, 2000). En segundo lugar, la capacidad de los gobiernos europeos para intercambiar moderación en el crecimiento de los salarios a cambio de mayor protección social fue minada, debido al aumento en la tasa de desempleo y los cambios demográficos. En tercer lugar, el establecimiento de la Unión Monetaria y Económica continuó reduciendo la capacidad de los gobiernos europeos para administrar su política monetaria y fiscal. Estos factores ejercieron presión sobre el gobierno, la comunidad empresarial y las uniones obreras.

Esta coyuntura provocó que los gobiernos se acercaran con mayor insistencia a la comunidad empresarial y las uniones obreras con el propósito de llegar a acuerdos sobre política pública. Los pactos sociales, desde la década de los ochenta hasta hoy, están dirigidos a promover la competitividad y a desarrollar políticas relacionadas con el empleo, los salarios, la flexibilidad laboral, la protección social, las pensiones, los déficits fiscales y los impuestos.

La concertación social fue buscada debido a dos razones: ganar legitimidad para una impopular reestructuración del sistema de bienestar y para superar el poder de veto institucional de actores sociales (Pizzuto, 2006). Es decir, los pactos sociales que se dieron durante este periodo se desarrollaron como resultado de la toma de conciencia, por parte de los principales actores económicos (gobierno, empresas y sindicatos), de que la implementación efectiva de políticas económicas y sociales requería una aceptación generalizada de las mismas (Molteni, 2007).

De los países que conforman la Unión Europea, Alemania, España, Irlanda, Italia, Finlandia, Portugal, Holanda, Austria, República Checa, Lituania, Eslovenia y Bélgica han firmado pactos sociales desde la década de los 80 hasta el presente. La mayoría de los pactos fueron acuerdos tripartitos incluyendo al gobierno, la comunidad empresarial

y las uniones obreras. Grecia y Polonia han realizado varios intentos para establecer programas de concertación social, pero por diversas razones no se han concretado.

Aproximadamente se han firmado sobre 55 pactos sociales en 12 países europeos. Los siguientes temas han estado presentes en esos pactos con mayor frecuencia (en orden de importancia): 1) Fomento del crecimiento económico, el empleo y la estabilidad de precios; 2) Reformas en las políticas salariales; 3) Reformas en el sistema de bienestar social (pensiones y salud); 4) Desarrollo del capital humano; 5) Cambios en el sistema impositivo y el gasto público; 6) Redistribución del ingreso; 7) Alcance de los desafíos planteados por la Unión Europea; 8) Fortalecimiento de las instituciones legislativas; y 9) Temas del medio ambiente (Pizzuto, 2006).

Por otro lado, América Latina también ha tenido mucha experiencia en la utilización de pactos sociales para enfrentar democráticamente diversos problemas sociales y económicos, aunque no tanta como Europa Occidental. Sin embargo, a diferencia de Europa, en América Latina se han utilizado los pactos sociales también para dirimir graves conflictos políticos relacionados con la transición de una dictadura a una sociedad democrática. Argentina y Chile son los ejemplos más importantes.

Durante las últimas dos décadas del siglo XX la mayoría de los países latinoamericanos se caracterizaron por un sinnúmero de crisis relacionadas con altas tasas de inflación, serios problemas de deuda interna y externa, y recesión económica. Esto no resultó en una proliferación de pactos sociales para tratar de resolver estos problemas. No obstante, hubo pactos sociales importantes cuyo objetivo fue detener el espiral inflacionario y llevar a la economía a la senda del crecimiento. El Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE) de 1988 en México ha sido el caso más importante y exitoso porque, además de cumplir gran parte de sus objetivos, fue ratificado por dos presidentes diferentes.

Las condiciones político-económicas para los países de América Latina y el Caribe se han ido transformando al llegar el siglo XXI. Se han consolidado sistemas democráticos en países, hasta hacía algunos años, devastados por guerras civiles o sometidos por regímenes dictatoriales. Se ha alcanzado mayor estabilidad macroeconómica, se ha reducido la deuda pública y se han aplicado políticas contracíclicas para mitigar los impactos de las crisis externas (Hopenhayn ...[et al], 2014). Además, en unos países más que otros, ha habido

**México, Chile, Brazil, Uruguay, Costa Rica y Colombia han sido los países latinoamericanos que con más fuerza e insistencia han utilizado los pactos y consensos sociales para desarrollar políticas que fomenten la protección social, la educación y la reducción de la pobreza.**

avances en la reducción de la pobreza y en la desigualdad de la distribución del ingreso.

Sin embargo, las crisis económicas mundiales recientes han evidenciado una serie de vulnerabilidades, brechas y desigualdades. La poca capacidad del Estado para mitigar el impacto de los choques externos, la dependencia de los recursos naturales, el aumento en la participación del sector privado en la provisión de servicios públicos, el efecto del crecimiento sobre el ambiente y la vulnerabilidad de los trabajadores fue muestra de que faltaba mucho por hacer.

Esto llevó a varios países de la región a priorizar el desarrollo sostenible, la diversificación de las fuentes de producción y riqueza y la protección social. En los últimos 15 años, México, Chile, Brazil, Uruguay, Costa Rica y Colombia han sido los países latinoamericanos que con más fuerza e insistencia han utilizado los pactos y consensos sociales para desarrollar políticas que fomenten la protección social, la educación y la reducción de la pobreza (Hopenhayn ...[et al], 2014). En septiembre de 2016 Costa Rica se convirtió en el primer país del mundo en suscribir un Pacto Nacional por el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Costa Rica fue uno de los 193 países que en 2015 asumieron el compromiso de cumplir con los 17 objetivos en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas (Presidencia de la República de Costa Rica, 2016).

También llevó a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) a elaborar una serie de documentos, entre los años 2008 y 2014, donde se ha recomendado explícitamente el desarrollo de pactos sociales nacionales para promover políticas a favor del desarrollo integral, la igualdad y la inclusión.

### **Beneficios de un pacto social**

Después de ilustrar la cantidad de países que utilizan o han utilizado el mecanismo del pacto social y cuáles fueron los objetivos de su uso, la pregunta obligada es: ¿por qué? Tiene que haber una serie de beneficios y ventajas para que tantos países hayan tomado la decisión de desarrollar e implantar política pública mediante la concertación social. La literatura y la experiencia de los países provee las siguientes ventajas o beneficios de la creación de un pacto social para la sociedad:

1) Visión a largo plazo. La visión a largo plazo compartida y los compromisos recíprocos asumidos por la vía de un pacto social pueden contribuir a que los actores políticos y sociales tengan expectativas convergentes y una mayor apropiación de las propuestas, lo

que favorecerá el establecimiento de políticas e instituciones social y políticamente sostenibles con una implementación más viable (CEPAL, 2014).

2) Continuidad de la política pública. Dependiendo de lo que se acuerde entre los actores sociales y el gobierno, los pactos sociales tienen la capacidad de desarrollar reformas y política pública que trasciendan los vaivenes políticos provenientes de los resultados eleccionarios (Maldonado y Palma, 2013).

3) Certidumbre. El desarrollo de políticas públicas mediante concertación entre el gobierno y los actores sociales y el enfoque a largo plazo inherentes en los pactos sociales, le proveen certidumbre a la sociedad en la medida que los grupos de interés se comprometen a cumplir con lo acordado (Maldonado y Palma, 2013).

4) Viabilidad política. Los pactos sociales otorgan viabilidad política a reformas institucionales conflictivas donde los principales actores sociales tienen opiniones e intereses diferentes. Esto ocurre cuando los procesos de consulta y negociación combinan la articulación de sectores políticos y sociales mayoritarios con la definición de posiciones más claras y ampliamente compartidas por los representantes de estos sectores (CEPAL, 2014).

5) Supervisión y cumplimiento. Ya que muchas de las reformas contemporáneas envuelven sacrificios y una mera promesa de ganancias inciertas en el futuro, los gobiernos tienen un claro incentivo para pactar con otros actores sociales, debido a que estos pueden ayudar a asegurar el cumplimiento y apoyo de las reformas (Avdagic, 2006).

6) Mayor capital social. La realización de un pacto social en un país es, inherentemente, una inversión en capital social. A través de la concertación se crean las bases para una mayor cooperación entre sectores y actores sociales con diferencias naturales entre sí, se incrementa la confianza en el otro, se genera un conjunto de normas, valores y expectativas que son compartidas por los actores sociales y se tiene acceso a mayores recursos. Además, los pactos sociales, en la medida que promueven el desarrollo de capital social de puente, facilitan el flujo de información y reducen los costos de transacción (Harper, 2005).

7) Inclusividad y democracia. Los pactos sociales permiten imprimir orientaciones que respondan a demandas y aspiraciones de la propia sociedad, no de grupos de interés particulares (CEPAL, 2014). La participación de los actores sociales no gubernamentales

posibilita que un mayor sector de la población considere como propia la reformas y medidas negociadas y acordadas en el pacto, proveyendo así legitimidad.

8) Enfoque integrado. Los pactos sociales posibilitan manejar con acierto los problemas socioeconómicos al conseguir equilibrar, en mayor o menor grado, más de una dimensión (ej. política, social, ambiental y económica).

9) Externalidades positivas. La construcción de un pacto genera externalidades positivas en la medida que, más allá de sus contenidos, provee una dinámica colectiva de aprendizaje en cultura democrática, en normas de negociación, en reciprocidad de derechos y en disposición a ceder intereses propios en aras del bien común (Hopenhayn ...[et al], 2014).

### **Prerrequisitos y requisitos de un pacto social exitoso**

Es importante aclarar que no todos los pactos sociales han sido exitosos en términos de su implementación. Ha habido casos donde, por diversas variables técnicas o político-sociales, la ejecución no ha sido ni exitosa ni eficiente. Italia y Portugal tuvieron varios pactos sociales que no fueron exitosos en su implementación, principalmente por la negación a firmar el acuerdo o por la falta de compromiso de alguno de los actores sociales.

Existen factores fundamentales para que el diálogo social, el proceso de negociación y la concreción de unos acuerdos para la creación de un pacto social sea exitoso. En primer lugar, tiene que haber un entendimiento común del problema (o los problemas) que afecta al país y de su gravedad. Esto es clave para que se genere un sentido de urgencia y se propicie el diálogo y la cooperación entre los actores sociales. En segundo lugar, los actores sociales deben aceptar que existe una estrecha interdependencia entre ellos, debido a la complejidad de los problemas que experimentan los países. Los problemas socioeconómicos en un país no son ajenos a ningún sector. Todos se afectan en mayor o menor grado, aunque unos sectores tienen mayores recursos que otros para enfrentarlos. Sin embargo, la evolución de cada actor social depende, en parte, del desempeño y las decisiones tomadas en los otros sectores de la sociedad. El futuro de la sociedad depende de todos, por lo tanto, todos deberían unirse en la solución de los problemas. En tercer lugar, el proceso para la generación de un pacto social debe estar matizado por un ambiente de respeto, confianza y transparencia.

**El éxito de un pacto social depende de que haya credibilidad, continuidad, concreción y cobertura amplia. Para que una nueva política pública, social o económica, desarrollada mediante concertación social, sea tomada seriamente, debe tener credibilidad.**

Debe estar caracterizado por el deseo de escuchar y entender al otro, respetando las diferencias y destacando las congruencias de perspectivas. También requiere que cada actor social cumpla con lo acordado previamente desde el principio para que la confianza entre ellos vaya aumentando. Además, dentro de este contexto amplio de deliberación y confrontación de propuestas que supone la concertación de un pacto, la información debe estar disponible para todas las partes que participan en la negociación (CEPAL, 2014).

Otro prerequisite importante es una buena y clara definición de la institucionalidad dentro de la negociación de los pactos sociales. La institucionalidad asociada a un pacto social de carácter nacional no es independiente del proceso de negociación, especialmente del requerido para la implementación, seguimiento y evaluación de sus resultados (CEPAL, 2014). El proceso de negociación debe cumplir, al menos, con tres requisitos. Primero, contar con el apoyo y seguimiento del Estado. Segundo, tener la capacidad de movilizar suficientes recursos humanos competentes para formular la propuesta inicial. Tercero, contar con la suficiente representatividad y credibilidad política para que el proceso sea tomado en cuenta por los principales actores que negociarán el pacto (Visser, 2008).

Por otro lado, los requisitos para el éxito de un pacto social que más se citan en la literatura sobre este tema son los esbozados por Alexandra Pizzuto (2006). Pizzuto establece que la elaboración de un pacto social no es garantía de una mejora en el desarrollo e implementación de políticas sociales y económicas. En este sentido, el éxito de un pacto social depende de que haya credibilidad, continuidad, concreción y cobertura amplia. Para que una nueva política pública, social o económica, desarrollada mediante concertación social, sea tomada seriamente, debe tener credibilidad. La credibilidad se obtiene a partir de una estrategia de comunicación con la sociedad, notificando sobre las políticas propuestas y las intenciones de desarrollo, demostrando así la voluntad y seriedad con lo planeado (Areán, 2009). La implementación exitosa de una política acordada mediante concertación dependerá de que la sociedad crea en ella. Además, los actores sociales dentro del pacto deben comprometerse firmemente a cumplir con lo que este estableció y acordó. Por ejemplo, el gobierno tiene que comprometerse a implementar la medida (o las medidas) tal como fue acordada. Otro aspecto importante es que el gobierno y los otros actores sociales no permitan presiones políticas para avanzar beneficios de ciertos grupos particulares de interés.

**Los pactos sociales requieren de una serie de garantías de cumplimiento para evitar que se queden en una letra muerta por la no ejecución de las reformas acordadas y asegurar la permanencia de relaciones de cooperación a largo plazo.**

La historia de los pactos sociales indica que los más exitosos son los que finalizan y se renuevan regularmente. La continuidad del pacto mediante renovación siempre es muestra de confianza y de que las cosas funcionaron bien en términos de política pública (Pizzuto, 2006). La efectividad de un pacto social también es determinada por la capacidad de establecer las políticas, llegar a acuerdos concretos y asegurar el compromiso de los actores sociales. El pacto no se puede quedar en simplemente esbozar unas reformas. Es importante que se establezcan los cronogramas, las métricas, las estrategias de monitoreo y las fechas de inicio y finalización de las medidas y etapas de las políticas acordadas. Además, los pactos más exitosos han sido los que han cubierto una cantidad considerable de temas políticos, sociales y económicos. Esto se debe a que una mayor cobertura presenta mayores oportunidades para realizar compensaciones entre los diferentes actores y mejora las posibilidades de lograr un enfoque más integrado (Molteni, 2007).

Finalmente, los pactos sociales requieren de una serie de garantías de cumplimiento para evitar que se queden en una letra muerta por la no ejecución de las reformas acordadas y asegurar la permanencia de relaciones de cooperación a largo plazo (CEPAL, 2014). Se recomienda que, dentro del pacto, se incluyan los espacios y medios de denuncia y evaluación de acciones y decisiones que representen incumplimiento. También deben incluirse los espacios y mecanismos para solucionar las controversias. Además, se recomienda la creación o designación de una agencia responsable del seguimiento y evaluación del cumplimiento del pacto, con el correspondiente apoyo presupuestario (CEPAL, 2014).

### **¿Por qué un pacto social por el crecimiento económico de Puerto Rico?**

Aunque la depresión de la economía viene desde el año 2006, el recrudecimiento del problema de deuda pública, el impago de esta y la salida de Puerto Rico de los mercados financieros internacionales impulsó el desarrollo de estudios, planes e informes con proyecciones económicas y financieras. Esto se ha debido a varias razones. Primero, a la necesidad que tiene el país de conocer el detalle de los factores que llevaron su economía a la actual situación, con énfasis en el estado de la deuda pública. Segundo, establecer el nivel de gravedad de la situación en la que se encuentra. Tercero, exponer las tendencias de las variables claves que describen la situación.

Cuarto, realizar predicciones y describir la evolución futura de las variables macroeconómicas a partir de diferentes escenarios. Quinto, recomendar medidas de política económica.

Uno de los informes más comentados y criticados en los pasados años fue presentado por Anne O. Krueger, Ranjit Teja y Andrew Wolfe en junio de 2015, llamado "Puerto Rico: a Way Forward". Este estudio tiene una gran importancia en la historia económica reciente, debido a que reveló que el verdadero déficit fiscal era mayor al que se había previsto. Debido a la complejidad de la situación económica y fiscal, estos autores indicaron que las tres políticas claves para revertirla eran las siguientes: una reforma estructural, una reforma fiscal y de la deuda pública y el restablecimiento de la confianza institucional (Krueger, Teja y Wolfe, 2015). Fue aquí donde se hizo la recomendación de una junta de supervisión fiscal, como una de las estrategias para atender el problema de la falta de confianza en las instituciones públicas. De hecho, antes que Joseph Stiglitz, los autores de este estudio ya habían establecido que la prioridad para salir a flote del problema de la deuda pública era impulsar el crecimiento económico.

La falta de acceso a los mercados financieros, la forzada reducción en la demanda agregada debido a la contracción del gasto público, la dificultad para aumentar la inversión privada y pública, y las deficiencias estructurales y de competitividad, llevaron a Krueger, Teja y Wolfe (2015) a establecer una perspectiva de crecimiento económico pobre para Puerto Rico en el informe. Sin embargo, para evitar establecer una perspectiva de la situación fiscal muy negativa, los autores indicaron que las perspectivas de crecimiento económico para el futuro cercano (2016-2025) era -1% anual. En el estudio, los autores se refirieron a esta perspectiva como demasiado optimista tomando en cuenta el escenario que habían descrito (Krueger, Teja y Wolfe, 2015). Además, el informe indica que, según estimaciones de los autores, los déficits financieros aumentarían en más de 100 por ciento desde 2016 hasta el año 2025.

En 2016 la empresa de consultoría económica Estudios Técnicos preparó un estudio para el Departamento de Desarrollo Económico y Comercio llamado "Puerto Rico: 2016-2030" (Estudios Técnicos, 2016). El estudio presentó una descripción del estado de la economía de Puerto Rico para 2015, destacando las siguientes tendencias: estancamiento económico, el envejecimiento de la población, la emigración de los puertorriqueños, la erosión de las bases fundamentales del

crecimiento económico de Puerto Rico, el debilitamiento del mercado laboral, el debilitamiento del sector manufacturero y el fortalecimiento del sector de los servicios. El reporte también explica cuáles han sido las consecuencias sociales y económicas de estas tendencias.

Sin embargo, el objetivo principal del estudio fue realizar unas proyecciones de crecimiento económico y presentar unos escenarios que provean una herramienta de planificación para el futuro. Todas las proyecciones realizadas por la empresa muestran que la contracción económica continuará seguramente hasta el año 2020, especialmente debido al deterioro de la inversión y a la drástica reducción en los gastos gubernamentales exigida por la Junta de Supervisión Fiscal. Las proyecciones negativas para el periodo 2016-2020 también se deben a que no se esperan medidas importantes de desarrollo económico a corto plazo y a que la fuerte emigración neta de puertorriqueños continuará.

Más aún, las proyecciones más pesimistas indican que el Producto Nacional Bruto Real no crecerá hasta después de 2025 (Estudios Técnicos, 2016). El estudio indica que, en gran medida, la rapidez con la que la economía volverá a crecer dependerá de que los objetivos del plan exigido por la Junta de Supervisión Fiscal se cumplan. También dependerá de que se establezcan considerables reformas sociales y económicas que transformen las bases del crecimiento económico.

En marzo de 2017, el recién elegido gobernador de Puerto Rico, el Dr. Ricardo Rosselló, sometió el plan fiscal de 10 años exigido y posteriormente certificado por la Junta de Supervisión Fiscal. El plan obligaría a Puerto Rico a 10 años adicionales de austeridad y profunda recesión en el corto plazo (Merling ...[et al], 2017). El plan fiscal propuso un recorte en los gastos gubernamentales de 25.7 billones de dólares y un aumento de 13.9 billones de dólares en 10 años. El objetivo era generar los recursos financieros suficientes para reanudar el servicio de la deuda en un periodo de 10 años (Government of Puerto Rico, 2017).

El plan fiscal sometido por el gobierno de Puerto Rico no mostraba información alguna respecto de los efectos de las medidas de ingreso y gasto del gobierno sobre el crecimiento económico de Puerto Rico. Según las proyecciones dentro del Plan Fiscal la economía no volvería a crecer hasta el año 2024. Sin embargo, el plan provee las mismas proyecciones de crecimiento económico para escenarios con y sin medidas de austeridad, como si los recortes en el gasto

público y aumentos en los impuestos no tuvieran un efecto negativo sobre el Producto Nacional Bruto (Merling ...[et al], 2017). Por esta razón, varios economistas indicaron que las metas del plan fiscal no eran realizables. Restablecer el crecimiento económico no era la prioridad del plan.

No obstante, la vigencia de este plan fiscal duró muy poco. La Junta de Supervisión Fiscal ordenó al gobierno someter un nuevo documento revisado que tomara en consideración los efectos de los huracanes Irma y María sobre la economía. El mismo se tuvo que someter en varias ocasiones, debido a que la Junta de Supervisión Fiscal no estaba de acuerdo, principalmente, con las premisas en las que se basan las proyecciones económicas y financieras, con la falta de reformas estructurales para que el gobierno genere ingresos adicionales y pueda reducir más los gastos operacionales y de capital, y con la falta de fondos para proyectos estratégicos. El plan fiscal sometido el 5 de abril de 2017 proyectó una contracción en el PNB Real de 12% para el 2018, seguido de un aumento de 6.7% en 2019, 3.0% en 2020, 2.0% en 2021, 1.2% en 2022 y 0.6% en 2023 (Government of Puerto Rico, 2018). Estas proyecciones, si bien no se diferencian significativamente de las presentadas y rechazadas durante los primeros meses de 2018, sí se distancian de las realizadas en marzo de 2013. La diferencia entre las proyecciones de crecimiento económico de marzo de 2013 y abril de 2016 se debe, principalmente, a los ingresos esperados como consecuencia de la ayuda federal debida a los desastres naturales y las reclamaciones a los seguros. La expectativa es que debido a la gran cantidad de dinero en fondos federales y de reclamos a las empresas de seguros que se espera, haya un repunte tanto en la inversión como en el consumo privado. Es importante enfatizar que las proyecciones de crecimiento económico positivo se reducen paulatinamente durante los próximos cinco años, conforme se van agotando los fondos.

Los fundamentos de las proyecciones económicas realizadas por el gobierno para los planes fiscales han sido fuertemente cuestionados por varios economistas locales. El economista Antonio Fernós-Sabebién planteó que existen tres aspectos que son cuestionables en el plan fiscal del gobierno: los multiplicadores están demasiado optimistas; la medida de inflación, debido a que deben usar el deflactor implícito del PNB; y el desconocimiento sobre cuáles son los supuestos para las proyecciones de tasa de

**Las proyecciones positivas de crecimiento económico para cinco años, estimadas por el gobierno en el plan fiscal, no son como consecuencia de reformas profundas en la estructura económica, sino debido a un desembolso temporal de fondos federales y privados.**

decrecimiento poblacional (citado por Gómez, 2018). Por otro lado, un artículo reciente sobre este tema, escrito por los editores de la revista electrónica *Perspectivas*, sostiene que en estos momentos existe mucha incertidumbre sobre la cantidad total de fondos federales que recibirá Puerto Rico, cómo este dinero impactará la economía y cuánto tiempo tomará gastar ese dinero (en la revista *Perspectivas*, 2018). Otro aspecto cuestionado por el artículo es el análisis desarrollado para llevar a cabo la proyección de la reducción poblacional, donde el gobierno estima una población de 2.9 millones de personas para el año 2022. La empresa Estudios Técnicos proyecta que habrá crecimiento del PNB Real de 2.1% para 2018 y de 6.2% para 2019, respectivamente (Estudios Técnicos, 2016). Sin embargo, para 2020 el PNB Real proyectado es de -2.5%.

Todas de las proyecciones económicas recientes muestran un incremento del PNB Real cada vez menor o negativo después de 2019. Esto indica que el impacto de la inyección económica federal y del dinero procedente de las reclamaciones de seguros será de corto plazo. No hay duda de que el crecimiento que se estima durante los próximos años no será duradero, ya que no se debe a un fortalecimiento de la economía.

El objetivo de discutir algunos de los hallazgos principales de los planes e informes que se han realizado sobre la economía de Puerto Rico en los últimos tres años es demostrar que, bajo las condiciones actuales, hay consenso respecto a que las perspectivas de crecimiento económico en los próximos años no son alentadoras. En estos momentos, las proyecciones positivas de crecimiento económico para cinco años, estimadas por el gobierno en el plan fiscal, no son como consecuencia de reformas profundas en la estructura económica, sino debido a un desembolso temporal de fondos federales y privados. El periodista Antonio Gómez del periódico *El Nuevo Día*, cita al economista José Alameda: "Esos fondos son para rehabilitar la economía, no para recuperarla. Para eso habría que llegar al punto que estaba en el 2006. Estos son fondos para levantar el edificio que se cayó" (Gómez, 2018).

Por otro lado, las fuertes medidas de austeridad para mejorar la situación financiera del Estado como al enfoque neoliberal que ha tomado el gobierno local y la Junta de Supervisión Fiscal para diseñar las medidas que impulsen el crecimiento económico, no crean las condiciones idóneas para un desarrollo sostenido a largo plazo. Los objetivos fiscales del gobierno de Puerto Rico no se alcanzarán a menos que haya

**El pacto multisectorial inclusivo de Irlanda produjo que diversos actores sociales del país se integraran al desarrollo de las estrategias sociales y económicas. La mayor cohesión social fortaleció la implementación y el compromiso de la sociedad, lo que produjo que las estrategias fueran exitosas.**

un crecimiento que descansa en sus propias bases económicas, no en ayudas temporales. Sin desarrollo económico sostenido, el gobierno no le podrá pagar a nadie y los objetivos de la Junta de Supervisión Fiscal se cumplirán en el tiempo acordado solo si se continúa apretando a las empresas y ciudadanos que deciden quedarse en el país.

La quiebra de empresas y la emigración de talentos son indicadores del agravamiento de la crisis, así como de la necesidad de otro enfoque para el desarrollo de política económica que no tenga como fin generar recursos financieros para pagarle a los bonistas, que considere todos los recursos físicos y humanos que posee y que incida en la mejora del nivel de vida de sus habitantes.

En el estudio Puerto Rico 2016-2030, preparado por la empresa Estudios Técnicos, el capítulo 7 se llama "Reconstrucción económica: un ejercicio de *Benchmarking*". En este capítulo se hace un análisis tomando como referencia las mejores prácticas realizadas por países que sufrieron problemas similares a Puerto Rico (estancamiento económico, pérdida de población y problemas fiscales), con el objetivo de adaptarlas o replicarlas en el país. Uno de los ejemplos que utiliza Estudios Técnicos es el caso de Irlanda. El ejemplo de Irlanda es importante, debido a que ha sido el país europeo que más ha crecido desde la crisis financiera de 2008. En el año 2016, el Producto Interno Bruto Real de Irlanda fue 5.2%, superando a los otros miembros de la Unión Europea (Burke-Kennedy, 2017).

Ciertamente el éxito en el desarrollo económico de Irlanda se ha debido a una serie de estrategias, nuevos enfoques y decisiones que su sociedad ha tomado en los pasados 15 años. Sin embargo, la utilización de pactos sociales ha sido central en la política socioeconomía de Irlanda desde 1980. El pacto más reciente firmado por la sociedad irlandesa se llama *Towards 2016: Ten-Year Framework Social Partnership Agreement 2006-2015* (Government of Ireland, 2006). ¿Cómo ha contribuido este pacto social a la reciente evolución económica de Irlanda? Un beneficio importante ha sido la capacidad para mantener a largo plazo la continuidad en la estructura de los incentivos que afectan tanto a la industria local como a las empresas extranjeras. Esto ha provisto certidumbre a los inversionistas y a las empresas, lo que posibilita un compromiso con el país por una mayor cantidad de tiempo. El pacto multisectorial inclusivo de Irlanda produjo que diversos actores sociales del país se integraran al desarrollo de las estrategias sociales y económicas. La mayor cohesión social fortaleció la implementación y el compromiso de

la sociedad, lo que produjo que las estrategias fueran exitosas. Permitió también que Irlanda estuviera en una mejor posición para enfrentar las fluctuaciones macroeconómicas, proveyendo así estabilidad. Finalmente, la democratización del desarrollo de políticas públicas nacionales posibilitó que el plan establecido mediante concertación incluyera reformas sociales y económicas que tomaran en cuenta a los empresarios, los trabajadores, los niños, los adultos mayores, las personas con discapacidad, el ambiente y el servicio público.

La idea de buscar convergencia dentro de la sociedad civil para desarrollar proyectos de política socioeconómica para Puerto Rico no es nueva. Ha habido varias iniciativas de este tipo. Inclusive, se han creado grupos de trabajo para definir un programa económico y social mediante la búsqueda de consenso entre los distintos grupos de interés no gubernamentales. Una de las primeras iniciativas fue la Comisión sobre el Futuro Económico de Puerto Rico de 2003. Esto fue un grupo de trabajo creado por la Cámara de Comercio y la Asociación de Industriales que buscaba, desde la perspectiva del sector no gubernamental, crear una agenda económica (Comisión sobre el Futuro Económico de Puerto Rico, 2003). Son muy interesantes las similitudes existentes entre los objetivos y justificación para crear la comisión y para crear un pacto social para Puerto Rico. Los objetivos de la comisión eran los siguientes: 1) definir la agenda económica y social; 2) lograr un amplio consenso de la sociedad civil en torno a dicha agenda; 3) dar continuidad a las iniciativas de desarrollo; y 4) impulsar con sentido de urgencia los cambios estructurales necesarios (Comisión sobre el Futuro Económico de Puerto Rico, 2003). De estos temas se estaba hablando en 2003: consenso, continuidad de la política económica y sentido de urgencia. Estos factores han sido los objetivos de muchos de los pactos sociales a través de la historia.

En 2003, cuando todavía no había comenzado la depresión económica (aunque había claras señales de lo que venía), la Comisión sostenía que había urgencia para impulsar cambios estructurales profundos. La urgencia radicaba, según la comisión, en que Puerto Rico había perdido la capacidad para competir, enfrentaba fuertes retos en distintos frentes (procesos de globalización, contexto competitivo y factores estructurales internos) y en que tenía deficiencias estructurales que afectaban su capacidad de ser exitoso en el nuevo

**No es solo el gobierno el que tendrá que transformarse, sino también las organizaciones del sector empresarial, los sindicatos y las entidades de la sociedad civil tendrán que asumir nuevas funciones.**

contexto global (Comisión sobre el Futuro Económico de Puerto Rico, 2003). Todas estas razones para establecer que había sentido de urgencia en 2003, son mucho más ciertas hoy. Además, a diferencia de 2003, Puerto Rico hoy tiene una deuda de 70 billones de dólares, no tiene acceso a los mercados financieros, sufre de la peor emigración en su historia, no crece económicamente desde hace 12 años, ha sido recientemente destrozado por dos huracanes, por mencionar algunos problemas.

El documento elaborado por la Comisión sobre el Futuro Económico de Puerto Rico, llamado "Hacia la economía posible", hace un análisis descriptivo de los problemas socioeconómicos más apremiantes y las limitaciones como país. También, establece las metas hacia dónde debería estar Puerto Rico para los años 2010, 2015 y 2020. Sin embargo, la iniciativa de la Comisión se aleja de otros planes en la medida en que parte de la necesidad de un sentido de urgencia compartido. También, parte de la necesidad de consenso sobre la visión de futuro para Puerto Rico y sobre las estrategias para lograrla. Para el grupo de trabajo era fundamental crear estructuras y comprometer recursos para que las iniciativas de desarrollo económico acordadas tuvieran continuidad independientemente del gobierno de turno. Además, la propuesta de la Comisión establecía que había que replantear el rol del sector no gubernamental hacia una mayor participación en los asuntos públicos. Para el grupo de trabajo, muchas de las estrategias recomendadas tenían que ser abordadas en comités compuestos por sindicatos, organizaciones empresariales, universidades y organizaciones comunitarias. Las recomendaciones parten del supuesto de que no es solo el gobierno el que tendrá que transformarse, sino también las organizaciones del sector empresarial, los sindicatos y las entidades de la sociedad civil tendrán que asumir nuevas funciones en el esquema previsto, cuya finalidad es institucionalizar el proceso de desarrollo aislándolo de los vaivenes políticos (Comisión sobre el Futuro Económico de Puerto Rico, 2003).

Ciertamente, la Comisión sobre el Futuro Económico de Puerto Rico propuso la creación de un pacto social para el país. Entendían que era importante que la creación, ejecución y supervisión de la política pública para el desarrollo económico estuviera también en manos de diversos sectores no gubernamentales. Por el futuro económico del Puerto Rico, el gobierno no podía ni puede tener el monopolio sobre este aspecto.

Una de las iniciativas más importante dirigidas a promover el diálogo y el consenso entre las organizaciones no gubernamentales es Agenda Ciudadana. Desde 2007, y bajo el liderazgo del periódico *El Nuevo Día*, Agenda Ciudadana ha sido un instrumento fundamental para promover la participación activa de la sociedad civil en el diseño de política pública. Desde 2011, se incorporó como una organización sin fines de lucro para convertirse en la Fundación Agenda Ciudadana.

Esta iniciativa parte de la idea de que uno de los retos para que Puerto Rico alcance su mayor potencial es transformar la mentalidad conformista y de dependencia que tiene la mayoría de los puertorriqueños. También, parte de la existencia de bajos niveles de capital social de puente. Robert Putnam (2000) define capital social de puente como las redes sociales entre grupos socialmente heterogéneos. Permite que grupos diversos compartan e intercambien información, ideas e innovaciones. Además, facilita la construcción de consensos entre grupos que representan diferentes intereses. El capital social de puente presenta posibilidades de solidaridad funcional en las sociedades modernas (Daubón y Carrasquillo, 2002). Para que el capital de puente pueda crecer, sin embargo, hacen falta instituciones públicas para mediar las relaciones entre extraños, que hagan valer las normas de comportamiento entre personas que no se conocen (Daubón y Carrasquillo, 2002). Esta, precisamente, ha sido una de las mayores aportaciones del proyecto Agenda Ciudadana para la creación de un pacto social. Aunque Agenda Ciudadana no es una institución pública, creó los espacios y oportunidades para que personas con diferentes intereses se encontraran, dialogaran, establecieran acuerdos y alianzas, y colaboraran para la realización de proyectos útiles para la sociedad.

Sin embargo, su aportación más grande y fructífera fue viabilizar la participación de cientos de ciudadanos de todo el país en la elaboración y promoción de políticas y estrategias para posibilitar un cambio significativo en el nivel de vida de los puertorriqueños. A través de foros ciudadanos, Agenda Ciudadana pudo recopilar las preocupaciones, retos y obstáculos relacionados con el desarrollo socioeconómico de Puerto Rico. Agenda Ciudadana también posibilitó que cientos de participantes, procedentes de diversos grupos sociales, religiosos y políticos, realizaran sus recomendaciones. Fueron ejercicios genuinos de participación

La iniciativa Agenda Ciudadana fue exitosa al lograr una extensa participación de la ciudadanía, crear los mecanismos para el diálogo y el consenso, y desarrollar muchas propuestas para el desarrollo económico sustentable.

activa que nutrieron la creación de valores, principios y propuestas concretas para un desarrollo económico sustentable, a corto, mediano y largo plazo. En la historia de Puerto Rico no ha habido un ejercicio de participación de la ciudadanía con el objetivo de generar política pública tan grande como este. Su importancia radica en que las propuestas desarrolladas toman en consideración el bienestar de todos los puertorriqueños, no de unos pocos a expensas de otros.

En términos de su aportación a la propuesta de un pacto social, la iniciativa Agenda Ciudadana fue exitosa al lograr una extensa participación de la ciudadanía, crear los mecanismos para el diálogo y el consenso, y desarrollar muchas propuestas para el desarrollo económico sustentable. Sin embargo, para alcanzar el objetivo de desarrollar un pacto social, tal y como se ha planteado aquí, el aparato gubernamental tiene que estar inmerso en el proceso de su creación.

Se necesita que el gobierno, la comunidad empresarial, los sectores comunitarios, los sindicatos y las universidades inicien un proceso de diálogo amplio y profundo. Del diálogo, debe surgir el consenso sobre las preocupaciones, metas y objetivos fundamentales, y las estrategias y políticas para alcanzarlos. En este sentido, ya el proyecto Agenda Ciudadana proveyó un gran y exitoso ejemplo. Deben crearse los espacios y los mecanismos para que, juntos, colaboren en la elaboración e institucionalización de las estrategias y políticas correspondientes. El documento "Hacia la economía posible" provee guías claves para estos fines.

### **Conclusiones**

Entonces, ¿Por qué Puerto Rico necesita un pacto social por el desarrollo económico?

En primer lugar, existe consenso sobre la necesidad de que Puerto Rico crezca, en términos de producción de bienes y servicios, en el corto plazo. De lo contrario, si las proyecciones más recientes se cumplen, Puerto Rico solo crecerá (aunque cada vez menos) durante los próximos años debido a desembolsos temporales de dinero, no por cambios estructurales importantes ni por transformaciones institucionales, con todos los perjuicios antes mencionados: el Estado tendrá menos recursos y podrá ofrecer menos servicios; la dependencia de transferencias federales y la economía informal será mayor, y los problemas sociales relacionados al empobrecimiento del país continuarán aumentando.

**La grave escasez de recursos que enfrenta el gobierno hace necesario que otros sectores se integren en la solución de los problemas nacionales: la comunidad empresarial, las uniones obreras, las universidades y las organizaciones sin fines de lucro.**

En segundo lugar, las reformas institucionales y estructurales para promover el desarrollo económico deben diseñarse de tal manera que trasciendan los cambios políticos, incorporando visiones de corto, mediano y largo plazo, a fin de neutralizar los efectos negativos que resultan del cambio de política económica con cada gobierno.

En tercer lugar, se requiere reducir la incertidumbre y cambiar positivamente las expectativas de lo que sucederá en el futuro para evitar que la mayoría de las decisiones económicas y financieras que toman los individuos, las familias y las empresas socaven las posibilidades de crecimiento económico.

En cuarto lugar, la complejidad de los problemas socioeconómicos de Puerto Rico requiere de un plan que no se enfoque solo en resolver los problemas puramente económicos, sino también los problemas educativos, sociales, psicológicos y ambientales de toda la población. Por lo tanto, es necesario que en el diseño de un plan de desarrollo económico se tomen en consideración las opiniones y propuestas provistas por diversos grupos y actores sociales.

Finalmente, la grave escasez de recursos que enfrenta el gobierno hace necesario que otros sectores se integren en la solución de los problemas nacionales: la comunidad empresarial, las uniones obreras, las universidades y las organizaciones sin fines de lucro tienen valiosos recursos, actividades e iniciativas que, integrados dentro de un plan alcanzarían un impacto significativo.

De experiencias recientes surgen las condiciones para que representantes de diversos grupos de interés inicien un diálogo con el gobierno para elaborar un plan de desarrollo económico mediante concertación social. El economista y expresidente de la Junta de Planificación, el Sr. Luis García Pelatti, sostuvo sobre la Agenda Ciudadana lo siguiente: "Agenda Ciudadana, con su metodología de trabajo, nos ha enseñado que el país necesita tomar decisiones producto del diálogo, que es la discusión entre dos o más personas que manifiestan sus ideas y buscan la avenencia. Además, nos revela que lo que necesitamos no es consenso sino concertación, que es cuando buscamos traer a identidad de fines o propósitos, la diversidad de pensamiento y acciones, entendiéndose producir resultados (García Pelatti, 2017)."

Con una mirada que valora el empoderamiento de la sociedad civil, la escritora Carmen Dolores Hernández expuso la importancia del capital social para enfrentar el atolladero socioeconómico que aqueja

a Puerto Rico: “Es el momento de que la sociedad civil contraataque, poniendo de nuevo manos a la obra (esta vez sin paternalismos gubernamentales) y haciendo uso de la solidaridad humana que nos ha caracterizado. Esa solidaridad y organización deben oponerse al desconcierto del gobierno (Hernández, 2017)”.

La experiencia de otros países en circunstancias comparables, el sustento de la literatura especializada y la visión de instituciones expertas en el desarrollo, hacen plausible la conclusión de que un pacto social como mecanismo para la formulación e implementación de una política pública para propiciar el desarrollo económico y social de Puerto Rico brindan una alternativa al estancamiento que resulta del círculo vicioso descrito, para “destruir el viejo modelo e idear uno nuevo”, como recomienda el economista Gustavo Vélez (2017).

### Bibliografía

- Ahlquist, J. (2008), “Parties, Pacts, and Elections: the Determinants of Social Pacts, 1974-2000”, Washington, University of Washington; University of California in Los Angeles. Institute for Research on Labor and Employment.
- Areán, C. (2009), “La opción de los pactos sociales como estrategia de desarrollo económico: consideraciones para el caso argentino”, Buenos Aires, Pontificia Universidad Católica Argentina. Facultad de Ciencias Sociales y Económicas. Tesis Final de Licenciatura en Economía, <http://200.16.86.50/digital/33/tesis/t0051000.pdf>.
- Avdagic, S. (2006), “One Path or Several? Understanding the Varied Development of Tripartism in New European Capitalisms”, Köln, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung (MPIfG Discussion Paper; N° 06-5), <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/19933/1/dp06-5.pdf>.
- \_\_\_\_\_ (2010), “When Are Concerted Reforms Feasible? Explaining the Emergence of Social Pacts in Western Europe”, en *Comparative Political Studies*, Vol. 43 N° 5, pp. 628-657.
- Avdagic, S.; Rhodes, M.; y Visser, J. (2011), *Social Pacts in Europe*, New York, Oxford University Press.
- Baccaro, L. y Lim, S. (2006), *Social Pacts as Coalitions of Weak and Moderate: Ireland, Italy and South Korea in Comparative Perspective*, Geneva, International Labor Organization, [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/dgreports/inst/documents/publication/wcms\\_193615.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/dgreports/inst/documents/publication/wcms_193615.pdf).

- Burke-Kennedy, E. (2017), "Irish Economy Outpaces Euro Zone Peers with 5.2% Growth in 2016", en *The Irish Times*, Dublin, March 9, <https://www.irishtimes.com/business/economy/irish-economy-outpaces-euro-zone-peers-with-5-2-growth-in-2016-1.3003894>.
- CEPAL (2014), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible*, Santiago, CEPAL.
- Comisión sobre el Futuro Económico de Puerto Rico (2003), *Hacia la economía posible*, San Juan, Comisión sobre el Futuro Económico de Puerto Rico, <http://www.camarapr.org/ponenciasFigueroa/PP-Hacia-la-Economia-Posible.pdf>.
- Daubón, R. y Carrasquillo, A. (2002), *Capital social*, San Juan, Fundación Biblioteca Rafael Hernández Colón. Centro de Investigación y Política Pública; Editorial Tal Cual.
- Estudios Técnicos (2016), *Puerto Rico: 2016-2030*, San Juan, Estudios Técnicos, <https://www.estudios tecnicos.com/projects/pr2030/PR-2030-Compendio-Nov-4-2016-Final.pdf>.
- García Pelatti, L. (2017), "Agenda para ordenar a Puerto Rico", en *El Nuevo Día*, Guaynabo, 20 de julio, <https://www.elnuevodia.com/opinion/columnas/agenda-paraordenarpuertorico-columna-2340586>.
- Gómez, A. R. (2018), "Inciertas las cifras de la economía de Puerto Rico", en *El Nuevo Día*, Guaynabo, 4 de abril, <https://www.elnuevodia.com/negocios/economia/nota/inciertaslas-cifrasdelaeconomiaenpuertorico-2411764>.
- Government of Ireland (2006), *Towards 2016: Ten-Year Framework Social Partnership Agreement 2006-2015*, Dublin, Government of Ireland, [https://ec.europa.eu/health/archive/ph\\_determinants/socio\\_economics/documents/ireland\\_rd01\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/health/archive/ph_determinants/socio_economics/documents/ireland_rd01_en.pdf).
- Government of Puerto Rico (2017), *Fiscal Plan for Puerto Rico*, San Juan, Puerto Rico Fiscal Agency and Financial Advisory Authority, <http://www.aafaf.pr.gov/assets/planfiscal13de-marzo2017.pdf>.
- \_\_\_\_\_ (2018), *New Fiscal Plan for Puerto Rico*, San Juan, Puerto Rico Fiscal Agency and Financial Advisory Authority, <http://www.aafaf.pr.gov/assets/newfiscalplanfor-puerto-rico-2018-04-05.pdf>.
- Halpern, D. (2005), *Social Capital*, Cambridge, Polity Press.
- Hamann, K. y Kelly, J. (2007), "Party Politics and the Reemergence of Social Pacts in Western Europe", en *Comparative Political Studies*, Vol. 40 N° 8, pp. 971-994.
- Hassel, A. (2003), "The Politics of Social Pacts", en *British Journal of Industrial Relations*, Vol. 41 N° 4, pp. 707-726.

- Hassel, A. y Ebbinghaus, B. (2000), "Concerted Reforms: Linking Wage Formation and Social Policy in Europe", paper presented at the XII International Conference of Europeanists, Chicago, EE.UU., March 30 - April 1.
- Hernández, C. (2017), "Puerto Rico tiene capital social", en *El Nuevo Día*, Guaynabo, 11 de agosto, <https://www.elnuevodia.com/opinion/columnas/puertoricotienecapital-social-columna-2348010>.
- Hopenhayn, M.; Maldonado Valera, C.; Martínez, R.; Nieves Rico, M.; y Sojo, A. (eds.) (2014), "Pactos sociales para una protección social más inclusiva: experiencias, obstáculos y posibilidades en América Latina y Europa", Santiago, CEPAL; Naciones Unidas (Serie Seminarios y Conferencias; N° 76).
- Krueger, A.; Teja, R.; y Wolfe, A. (2015), *Puerto Rico: a Way Forward*, San Juan, Government Development Bank for Puerto Rico, <http://www.gdb.pr.gov/documents/PuertoRicoAWayForward.pdf>.
- Maldonado Valera, C. y Palma Roco, A. (2013), "La construcción de pactos y consensos en materia de política social: apuntes para un marco de análisis", Santiago, CEPAL; Naciones Unidas (Serie Seminarios y Conferencias; N° 179).
- Merling, L.; Cashman, K.; Johnston, J.; y Weisbrot, M. (2017), *Life After Debt in Puerto Rico: How Many More Lost Decades?*, Washington, Center for Economic and Policy Research.
- Molteni, G. (2007), "Los pactos sociales como garantía para el desarrollo sostenido", en *Revista de Cultura Económica*, Vol. 25 N° 70, pp. 7-22.
- Perspectivas (2018), "Forecast of Real GNP Growth for Puerto Rico and Its Limitations", en *Perspectivas*, Vol. 25 N° 3, pp. 5-8.
- Pizzuto, A. (2006), "Social Pacts in Europe", en *Bank of Valletta Review*, N° 33, pp. 50-58.
- Presidencia de la República de Costa Rica (2016), *Costa Rica: primer país del mundo en firmar pacto nacional por los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, San Juan, Presidencia de la República de Costa Rica, <http://presidencia.go.cr/comunicados/2016/09/costa-rica-primer-pais-del-mundo-en-firmar-pacto-nacional-por-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible>.
- Putnam, R. (2000), *Bowling Alone: the Collapse and Revival of American Community*, New York, Simon and Schuster.
- Vélez, Gustavo (2017), "Hora de destrucción creativa", en *El Nuevo Día*, Guaynabo, 18 de julio, <https://www.elnuevodia.com/negocios/economia/nota/horadedestruccion-creativa-2341239>.

Visser, J. (2008), "The Institutionalisation of Social Pacts", Amsterdam, New Modes of Governance Project,

[http://www.eu-newgov.org/database/DELIV/D18aD11\\_Institutionalisation\\_of\\_Social\\_Pacts.pdf](http://www.eu-newgov.org/database/DELIV/D18aD11_Institutionalisation_of_Social_Pacts.pdf).