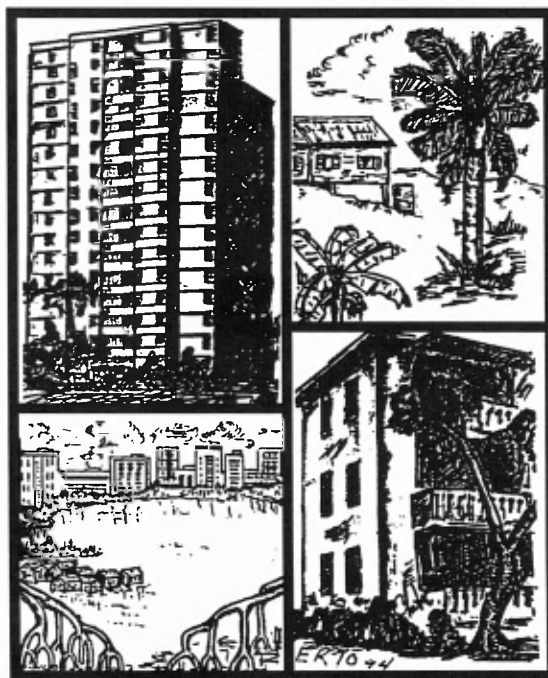


**LA POBREZA
EN
PUERTO RICO
Y
AMÉRICA LATINA**



1994

Escuela Graduada de Administración Pública
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de Puerto Rico

DISEÑO Y DIBUJO DE PORTADA: Emérito Rivera Torres

TIPOGRAFÍA: HRP Studio

PUBLICACIÓN BIANUAL DE LA
ESCUELA GRADUADA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
COLEGIO DE CIENCIAS SOCIALES
UNIVERSIDAD DE PUERTO RICO
RECINTO DE RÍO PIEDRAS

VOLUMEN

26

EDICIÓN
ESPECIAL

1993-94

Dr. Norman Maldonado
Presidente
Universidad de Puerto Rico

Lic. Efraín González Tejera
Rector
Recinto de Río Piedras

Dr. José L. Méndez
Decano
Facultad de Ciencias Sociales

Dr. Mario Negrón Portillo
Director
Escuela Graduada de Administración Pública

JUNTA EDITORA

Carlos Alá Santiago Rivera
Beauregard González Ortiz
José A. Punsoda Díaz
Juan A. Moldes Rodríguez
Leonardo Santana Rabell

ADMINISTRADOR/EDITOR

Emérito Rivera Torres

Envíese la correspondencia a:

Administrador
Revista de Administración Pública
PO Box 21839
San Juan PR 00931-1839

Las opiniones, juicios o apreciaciones emitidas en los artículos son entera responsabilidad de sus autores y no representan las de la Escuela Graduada de Administración Pública, la Revista o la Universidad de Puerto Rico.

SUSCRIPCIÓN ANUAL: \$4.00 • NÚMEROS INDIVIDUALES: \$2.50 • EDICIONES ESPECIALES: \$5.00 (U.S.).
Los pagos se efectuarán por adelantado en **GIRO POSTAL** o **CHEQUE** a nombre de: **UNIVERSIDAD DE PUERTO RICO**.

ÍNDICE

	Página
Presentación	vii
INTRODUCCIÓN	
LEONARDO SANTANA RABELL	xi
CONCEPTOS Y MEDIDAS DE LA POBREZA	
Sobre conceptos y medidas de pobreza.	
AMARTYA K. SEN	3
Procedimientos para medir la pobreza en América Latina con el método de la línea de pobreza.	
CEPAL-PNUD	37
Magnitud y evolución de la pobreza en América Latina.	
PNUD	71
Hacia una crítica de la medición de la pobreza.	
WALDEMIRO VÉLEZ CARDONA	95
ACCIONES PARA COMBATIR LA POBREZA	
Cómo reformar el Estado para la lucha contra la pobreza.	
BERNARDO KLIKSBERG	121
La gerencia social: una opción de gobierno abierto.	
RICARDO UVALLE BERRONES	137
El ajuste en su laberinto: fondos sociales y política social en América Latina.	
EDUARDO S. BUSTELO Y ERNESTO A. INSUANI	153
The American Debate on Poverty: The Neoliberal Attack on the Welfare State and the Challenge for the Community-Action Movements in the '90s.	
EDUARDO APONTE	165
Puerto Rican Political Parties and Poor Communities: The Erosion of the Political Parties' Social Base.	
JORGE BENÍTEZ NAZARIO	185

El problema de la pobreza en Puerto Rico CONSEJO DESARROLLO ESTRATÉGICO, P.R.	201
Partidos y política pública ante la situación socioeconómica de Puerto Rico. EDGARDO MELÉNDEZ	235
La migración dominicana indocumentada a Puerto Rico: ¿marginación o movilidad social? VANESSA PASCUAL MORÁN	275
Poblaciones excedentes en Puerto Rico: consideraciones en torno al trabajo y la ampliación de los derechos sociales. MADLINE ROMÁN	305
Apuntes hacia un análisis crítico de la relación entre desempleo y criminalidad. BERNICE E. TAPIA	313
El Estado Benefactor y la pobreza en la mujer puertorriqueña. LUISA HERNÁNDEZ ANGUEIRA	319

RESUMEN Y CONCLUSIONES

La pobreza de un concepto: reflexiones finales. JOSÉ A. PUNSODA DÍAZ	331
--	------------

DOCUMENTOS

SEMINARIO SOBRE EL PROBLEMA DE LA POBREZA EN PUERTO RICO [1970]

(Selección de ponencias)

Editorial.	343
La pobreza y sus implicaciones para la administración pública. RAFAEL ALONSO ALONSO	345
Desarrollo político y pobreza. JORGE MORALES YORDÁN	351
Aspectos económicos de la pobreza. LUIS F. SILVA RECIO	365
Concomitantes psicológicos de la pobreza. CARLOS ALBIZU-MIRANDA, NORMAN MATLIN, CARLOS VARONA	385
Resumen y recomendaciones al <i>Seminario sobre el Problema de la Pobreza en Puerto Rico.</i> ROBERT W. ANDERSON	391

**ACCIONES
PARA
COMBATIR
LA POBREZA**

EL PROBLEMA DE LA POBREZA EN PUERTO RICO*

*Consejo de Desarrollo Estratégico para Puerto Rico***

I. CONCEPTO Y MEDICIÓN DE POBREZA

Lo que constituye la pobreza es un juicio de valor. La manera que se conceptualiza la pobreza constituye una valoración de fundamental importancia que determina las metodologías e indicadores que se utilizarán para el análisis de la misma y el marco para evaluar la política pública relativa a su atención y superación.

El concepto de la pobreza tiene, en ese sentido, un contenido significativamente normativo y contextual y encierra una valoración previa, histórica y culturalmente determinada y cambiante sobre el tipo de sociedad a la que aspiramos, los estándares morales y éticos que deben regir en la misma, y la calidad de vida y expectativas de bienestar y progreso que entendemos legítimamente reclamables frente a la misma. La conceptualización envuelve una definición de política pública que refleja un equilibrio necesario entre los deseos y las posibilidades de la comunidad.

Estándar de vida y pobreza

La definición generalizada de la pobreza se refiere a la imposibilidad de satisfacer ciertas necesidades que la sociedad considera básicas y esenciales, y de alcanzar un estándar de vida mínimo.¹ Dentro de esta perspectiva, la pobreza es un asunto de privación absoluta, se relaciona con la imposibilidad de acceder a un nivel dado de satisfacción de necesidades como, por ejemplo un nivel mínimo de alimentación que brinde la

* Este texto es parte del trabajo publicado por el Consejo de Desarrollo Estratégico para Puerto Rico, Oficina del Gobernador bajo el título *Equidad, calidad de vida y desarrollo económico en Puerto Rico: la cuestión de la pobreza* (31 de diciembre de 1992). Se reproducen las secciones III- V, pp. 16 -39, el texto ha sido ligeramente editado para conformarlo con el estilo y formato de la *Revista de Administración Pública*. [N. del E.]

** Participaron Carlos Rivera Lugo (Investigador) y Paola Gutiérrez (Asistente de Investigación). Un Comité interagencial asesoró al Consejo durante la investigación. [Resumen de nota en el texto original].

¹ Banco Mundial, *La pobreza: Informe sobre el Desarrollo Mundial 1990*, Washington, D.C., 1990, p. 29.

capacidad de subsistir. Toda persona requiere de un nivel absoluto de alimentación como mínimo, sin embargo, existen diferencias nutricionales entre sectores de la población. Estas situaciones en que una persona posee un acceso desigual a los medios para satisfacer sus necesidades básicas y para alcanzar un estándar de vida mínimo es lo que se conoce como la connotación relativa de la pobreza y no es considerada por las definiciones exclusivamente absolutas o biológicas como la del Banco Mundial. Estas definiciones no son satisfactorias por dejar fuera todo lo concerniente a la dimensión estructural del problema, en particular la cuestión de la equidad distributiva de los medios necesarios para advenir a un estándar de vida mínimamente adecuado.

Un estándar mínimo de vida no se limita a la satisfacción de un nivel básico de necesidades fundamentalmente biológicas. Está determinado también por el acceso que tiene un individuo, en una sociedad históricamente determinada y cambiante, a los recursos en forma de empleo y las condiciones de éste: dinero, riqueza, educación y conocimiento, salud física y emocional, nutrición, vivienda, un medio ambiente social y físico adecuado, participación en las instituciones y actividades sociales y políticas, acceso a bienes y servicios públicos o recursos de propiedad común, actividades recreativas y culturales, y seguridad, mediante los cuales puede satisfacer sus necesidades básicas y sus expectativas de bienestar y progreso.

La definición de la pobreza

La pobreza se entiende, en consecuencia, como la imposibilidad de alcanzar un estándar o nivel de vida, comúnmente aceptado como mínimo, por no contar con acceso a los recursos necesarios para ello.

Una definición amplia e integral de la pobreza considera el alcanzar ciertos niveles relativos para la satisfacción de las necesidades materiales e incluye también las inmateriales, tan esenciales como las primeras. Estas últimas tienen que ver con la calidad de vida, la participación en los procesos decisorios y las instituciones de la sociedad, la calidad y funcionalidad de la educación, la realización a través del trabajo, la identidad cultural, el grado de libertad efectiva que se disfruta, la calidad de la vida familiar y la calidad del medio ambiente.

Pobreza absoluta y relativa

Las connotaciones de la pobreza que hemos mencionado, la absoluta y la relativa, son complementarias. La absoluta se refiere a la dimensión de las necesidades que todo individuo debe cubrir para vivir, independientemente de las diferencias en el acceso a su satisfacción. La relativa se refiere

a los medios o a las formas con que se cuenta para satisfacer tales necesidades.²

La connotación relativa de la pobreza se refiere a las cuestiones de la equidad distributiva y la calidad de vida que se disfruta. Sin embargo, el problema de la pobreza no es subsumible completamente dentro del problema de la equidad distributiva o la desigualdad, aunque éstos están íntimamente relacionados.³ Las privaciones propias de la pobreza no se esfuman por el mero hecho de una transferencia de ingresos de un sector de la población a otro, ya que la pobreza no se limita a una cuestión de insuficiencia de ingresos sino que constituye una limitación de naturaleza esencialmente estructural, en las oportunidades y capacidades para producir riqueza con el propósito de satisfacer necesidades y expectativas.

La equidad distributiva de la riqueza producida en la sociedad y la promoción de la igualdad de oportunidades mediante una distribución más equitativa de las capacidades y medios para producir riqueza son requisitos básicos de todo desarrollo económico.⁴ Esto incluye oportunidades reales y cualitativamente significativas de educación y empleo que permitan a las personas garantizarse un estándar de vida básico.

Se argumenta que la falta de equidad distributiva en una sociedad es fundamentalmente el resultado de la distribución del poder económico y político en la misma.⁵ En ese sentido, junto con el acceso a las oportunidades educativas y ocupacionales, la distribución del poder económico en una sociedad, el acceso real a sus instituciones políticas y a la participación y representación efectiva en sus procesos, constituye una de las consideraciones primordiales en torno a la cuestión de la equidad. Coincidimos con el estudioso británico, **Peter Townsend**, cuando dice que la pobreza es la privación de los recursos necesarios que posibilitan la participación en las actividades y costumbres comúnmente aprobadas por la sociedad. Para él, la pobreza tiene que ser definida a partir de todos sus aspectos condicionantes, en particular, los patrones distributivos de las instituciones

² Véase Luis Beccaria y Alberto Minujín, *Sobre la medición de la pobreza: enseñanzas a partir de la experiencia Argentina*, UNICEF, Buenos Aires, noviembre de 1991, pp. 4-5.

³ Amartya K. Sen. "Sobre conceptos y medidas de pobreza", *Comercio Exterior* 42 (abril de 1992):312-313.

⁴ CEPAL, *Una estimación de la magnitud de la pobreza en Chile 1987* (Santiago de Chile, 1990); *Idem*, *Una estimación de la magnitud de la pobreza en Chile 1990* (Santiago de Chile, 1991), pp. 15-21. [Las notas en el trabajo original no reflejan con claridad las fuentes de las mismas. N. del E.]

⁵ Walter Korpi, "Approaches to the Study of Poverty in the United States: Critical Notes from a European Perspective", en Vincent T. Covello, ed., *Poverty and Public Policy: An Evaluation of Social Science Research* (Cambridge, 1980), pp. 299-300.

principales de la sociedad.⁶ Por lo tanto, la pobreza no existe por accidente ni por una fatalidad impuesta sino que es un reflejo de las estructuras productivas y los patrones distributivos de la sociedad.

El reconocimiento y explicación estructural de la pobreza y el alcance metodológico de este nuevo entendimiento nos impone una reconsideración del modo con que tradicionalmente medimos la pobreza.

El método tradicional de medición: la Línea de la Pobreza (LP)

Lo que hemos definido como la dimensión o connotación absoluta de la pobreza se mide comúnmente mediante el **Método de Ingreso o Línea de Pobreza (LP)**. Para obtener la LP se define una canasta básica de alimentos,⁷ se calcula su costo y se multiplica éste por el recíproco del **coeficiente de Engel** (porcentaje del gasto que se dedica a alimentos, calculado para un grupo determinado de hogares). El valor obtenido es la línea de pobreza que se compara con el ingreso o con el gasto de las familias. Consecuentemente, son pobres los individuos u hogares con ingresos inferiores al valor de la línea de pobreza, en la medida de que con ellos no pueden cubrir el costo de la canasta,⁸ es decir no alcanzan la medida de subsistencia establecida. En Puerto Rico se utiliza el índice de pobreza establecido por el gobierno federal,⁹ el cual se adscribe al método de LP.

Reconsideración de la metodología de medición

El concepto y el método actualmente utilizado para la medición de la pobreza, tanto en Puerto Rico como en los Estados Unidos, padece de una lógica reduccionista en cuanto a los criterios e indicadores utilizados. Hay que reconocer que las dimensiones modernas de la pobreza no pueden ser identificadas con un máximo de precisión mediante el concepto de ingreso, ya que éste tiende a ocultar una gran parte de la heterogeneidad

⁶ Peter Townsend, *Poverty in the United Kingdom: A Survey of Household Resources and Standards of Living* (Berkeley, Cal.: University of California Press, 1979), pp. 88, 893, 921-922.

⁷ También llamada **Canasta Normativa Alimentaria (CNA)**.

⁸ Se han hecho propuestas alternas a esta variante de medición de la LP como la denominada **Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales (CNSE)** que considera cantidades y precios para todas las necesidades y no sólo para alimentos.

⁹ Según éste, luego de una encuesta, se tomó como canasta normativa alimentaria el menos costoso de cuatro planes alimenticios diseñados en 1961 por el Departamento de Agricultura. Seguidamente se determinó que las familias de tres o más personas gastaron una tercera parte de sus ingresos en alimentos. La línea de pobreza se estableció en tres veces el costo de la canasta. Finalmente, dicha línea se ha ajustado anualmente a nivel nacional según el índice de precios al consumidor.

característica de la pobreza¹⁰ y la existencia de una diversidad de subgrupos (las distintas y nuevas pobrezas) con sus respectivos perfiles socio-económicos. Las necesidades, tanto de la vieja como la nueva pobreza, son más que monetarias aunque el ingreso real disponible es una consideración importante. La pobreza, según la hemos redefinido, nos plantea la necesidad de incorporar otros criterios o indicadores además del ingreso y otras necesidades básicas además de la alimentación, tales como el acceso a servicios mínimamente adecuados de educación, vivienda salud y recreación, así como un grado efectivo de participación en instituciones políticas y sociales.

Críticas y recomendaciones al método de la Línea de Pobreza

La crítica fundamental que se le hace a este método es a su carácter unidimensional, por su énfasis en el criterio del ingreso. Se le han señalado otras limitaciones tales como:

- **La deseabilidad de rediseñar la canasta básica de bienes y servicios que le sirve de base¹¹ para que refleje los valores, las necesidades y los estándares y patrones de consumo cambiantes de la población.¹²**

Es necesario que se calculen con precisión los costos en servicios de salud, vivienda, adiestramiento, educación, transportación y participación en actividades recreativas y culturales. Otras consideraciones importantes son los servicios de cuidado y tutoría para los hijos y el cuidado de envejecientes

¹⁰ Véase Sheldon H. Danziger & Daniel H. Weinberg, *Fighting Poverty: What Works and What Doesn't* (Cambridge: Harvard University Press, 1986), p. 3; Michael Nowak, "The New War on Poverty", en *Focus* 11 (Primavera 1988), p. 7; y Alice Colón, *Industrial Restructuring or Shattering Developmentalist Illusions: Employment, Joblessness and Poverty Among Puerto Rican Women in the Island and Middle Atlantic Region* (Río Piedras: Proyecto CERES, Centro de Investigaciones Sociales, Universidad de Puerto Rico, 1991), pp. 2-9.

¹¹ Patricia Ruggles, "Measuring Poverty", *Focus* 14 (Primavera 1992): 3-5; Daniel H. Weinberg, *The History and Current Issues of U. S. Poverty Measurement: Remarks to the Committee on National Statistics Panel on Poverty Measurement and Family Assistance* (Washington, D.C.: U.S. Bureau of the Census, 1992), pp. 15-16; y CEPAL-PNUD, "Procedimientos para medir la pobreza en América latina con el método de la línea de pobreza", *Comercio Exterior* 42 (abril 1992): 341-348.

¹² En Puerto Rico, la composición de la canasta no se revisa desde 1977, sin embargo el **Departamento del Trabajo Y Recursos Humanos**, ya emprendió un nuevo proyecto de estudio sobre los ingresos y gastos de la familia puertorriqueña y para la actualización del **Índice de Precios al Consumidor**. Hace falta ajustar el Índice de acuerdo a los cambios en los precios de los diferentes bienes y servicios que integran la canasta básica y la proporción que éstos constituyen de la totalidad de los gastos familiares. Véase Rolando Vélez Alicea, *Estrategia para realizar un nuevo estudio de ingresos y gastos de las familias en Puerto Rico* (Hato Rey, P.R.: Departamento del Trabajo y Recursos Humanos, 1991).

y otros dependientes. Un índice de pobreza tiene que evaluar no sólo el nivel de ingreso requerido para llenar el conjunto de necesidades básicas, sino que tiene que examinar hasta dónde quedan satisfechas las dimensiones que forman parte del desarrollo integral y más amplio de los seres humanos.¹³ La pobreza y la calidad de vida a la que se aspira no deben aquilatarse a partir de subsistencia, sino en relación al potencial de desarrollo integral de la persona.

- **El Índice debe considerar las condiciones mediante las cuales se obtiene el ingreso para satisfacer las necesidades mínimas como el tiempo, el esfuerzo y las limitaciones que impone el mantenerse sobre la línea de pobreza.**¹⁴

El alcanzar un nivel de ingreso familiar sobre la línea de pobreza puede requerir empleos múltiples o tiempo excesivo y condiciones onerosas de trabajo. Esto requiere que se analice si la pobreza es producto del subempleo en horas o semanas trabajadas; o si se sobrevive con niveles de ingresos inadecuados incluso en empleos a tiempo completo. El ingreso así obtenido se reduce por los costos y gastos adicionales asociados a este esfuerzo e impone condiciones que restringen la calidad de vida como el no tener tiempo disponible para la recreación, adiestramiento y el desarrollo integral de nuestras capacidades y relaciones.

Un nivel de ingreso considerado adecuado puede obtenerse a través de empleos inestables, de ocupaciones para las cuales estamos sobrecualificados o de otras maneras inadecuadas, que también miman el desarrollo personal. La situación se agrava cuando, a pesar de trabajo intenso, no se logra siquiera el ingreso suficiente para satisfacer las necesidades básicas, como es el caso de los llamados **empleados pobres**, o **working poor**.¹⁵

- **La evaluación integral de dimensiones específicas de la calidad de vida ayudaría a corregir las limitaciones de la unidimensionalidad del Índice de Ingreso o Línea de Pobreza.**

Este análisis nos puede echar luz sobre la situación individual relacionada con la insuficiencia de ingresos y las condiciones o procesos económicos que pueden explicarlas.

¹³ Alice Colón, *Apuntes para la discusión sobre la definición y criterios de pobreza*, Proyecto CERES-CIS, Centro de Investigaciones Sociales, Universidad de Puerto Rico, Río Piedras, 1992.

¹⁴ *Ibid.*, pp. 3-5.

¹⁵ *Ibid.*, pp. 5-6.

- **El Índice no debe limitarse a usar como base la unidad familiar sino que debe también usar como base, de forma complementaria, a las personas que componen la unidad familiar, midiéndose así las diferencias intrafamiliares en el acceso de bienes y servicios.**

El uso de cada individuo como unidad es importante para poder evaluar otras situaciones, como el hecho de que se requiere cada vez más trabajo de la unidad familiar para poder mantener niveles medios o mínimos de subsistencia. Procede analizar la condición de las familias con un solo adulto, particularmente aquellas en que dicho adulto es mujer y tiene oportunidades de empleo y niveles de ingreso más restrictivos al compararse con los hombres, y las necesidades particulares de otros sectores poblacionales, como envejecientes y personas con impedimentos, entre otros.¹⁶

- **El Índice se basa en un estándar de alimentación sumamente restrictivo que necesita ser revisado.**

Otro problema en cuanto a la medición de la satisfacción de las necesidades nutricionales es que dichas necesidades varían de acuerdo con el sexo, la edad y el tipo de actividad que desarrolla cada individuo;¹⁷ pretender homogeneizar la condición de las personas y su acceso a la satisfacción de necesidades adolece de un absurdo reduccionismo que parece plantearse la identidad física y emocional de los seres humanos.

- **El nivel de ingreso se subestima al no tener en cuenta las deudas o el desahorro en que incurre una familia,¹⁸ los ingresos y transferencias no monetarias,¹⁹ y el ingreso generado en actividades económicas informales.²⁰**

¹⁶ *Ibid.*, pp. 7-9. [Las notas en el original no reflejan con claridad las fuentes de las mismas, puesto que hay más de un trabajo por Alice Colón, N. del E.].

¹⁷ Véase Alice Colón, *Op. cit.*, p. 3, y Alberto Minujin, "New and Old Poverty in Argentina: The Consequences of the Crisis", en *Proceedings of the Invited Papers*, (Cairo: International Statistics Institute, 1991), p. 9.

¹⁸ Véase sobre el particular a Linda Colón, "Pobreza y marginalidad, módulo de análisis", pp. 7-9; y José G. García López y Emil Nieves Mounier, *Concepto e instrumentos de medición de la pobreza* (San Juan: Oficina de Análisis y Estudios Económicos, Banco Gubernamental de Fomento, 1991), p. 11.

¹⁹ Véase, por ejemplo, Weinberg, *Op. cit.*, 7-11; Christopher Jenk, *Rethinking Social Policy: Race, Poverty and the Underclass* (Cambridge: Harvard University Press, 1992), pp. 72-76; Harrington, *Op. cit.*, pp. 77-78; y Michael Katz, *The Undeserving Poor: From the War on Poverty to the War on Welfare* (New York: Phanteon Books, 1989), pp. 141-143.

²⁰ Michael Harrington, *The New American Poverty* (New York: Penguin Books, 1984), p. 83; Weinberg, *Op. cit.*, p. 12; y Jenks, *Op. cit.*, pp. 205-218.

Se ha propuesto el uso del consumo real como medida del bienestar complementaria o alternativa a la del ingreso.²¹

- El Índice se limita a presentar un cuadro cuantitativo de la pobreza partiendo exclusivamente de unos perfiles socioeconómicos de los pobres, pero sin entrar a explicar y analizar el marco contextual que las explica, en particular la estructura y el funcionamiento de las relaciones socioeconómicas, y las estrategias pertinentes de política pública.²²
- El criterio que sirve de base al índice, el de ingreso corriente, puede no ser la variable más pertinente para evaluar la calidad de vida; por lo que se recomienda tomar en cuenta, de forma complementaria, el criterio de riqueza.²³

El método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)

Otra metodología de medición utilizada comúnmente es el llamado **Método Directo** o de las **Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)**. Según éste, se identifica a las personas cuya canasta de consumo actual deja insatisfechas necesidades básicas de éstas. Se definen unos niveles mínimos que indiquen una valoración de los distintos grados de satisfacción de las necesidades consideradas básicas en determinado momento de desarrollo de la sociedad. En consecuencia, son pobres los individuos o familias que no satisfacen una o más de las necesidades básicas. Este método parte de una perspectiva relativa de la pobreza.

En cuanto a la definición de los indicadores utilizados bajo este método, es imprescindible que se haga de forma que las dimensiones resultantes puedan ser medidas adecuadamente. Esto es particularmente importante en el caso del intento de medir los niveles mínimos de satisfacción de necesidades como actividades recreativas y culturales y la participación en instituciones sociales y políticas. Otra cuestión a tomar en cuenta con relación a este método es lo concerniente a la ponderación que se le dé a cada necesidad. Sobre el particular, se sugiere un sistema de ponderaciones a base de la mediana de satisfacción por cada necesidad en

²¹ Véase, por ejemplo, García López y Nieves Mounier, *Op. cit.*, p. 10; Weinberg, *Op. cit.*, pp. 12-134; y Ruggles, *Op. cit.*, pp. 5-9.

²² Alice Colón, *Op. cit.*, pp. 9-10.

²³ Alfredo González y José I. Alameda, *La distribución de ingresos y la pobreza: un boceto* (Mayagüez, P.R., 1992), pp. 4-5, 18-20; y Beccaria y Minujin, *Op. cit.*, pp. 7, n. 8.

la sociedad.²⁴ A pesar de estas dos dificultades, el **Método de las Necesidades Básicas Insatisfechas** permite la medición de unas deficiencias o privaciones específicas y provee información valiosa y necesaria para la identificación de grupos objetivos, para una más correcta determinación de los destinatarios de los programas sociales del gobierno y una más adecuada priorización en su política social.

Un nuevo método de medición

El planteamiento sobre la reconsideración metodológica del problema nos impone la necesidad de diseñar un método de medición integral, crítico e incluyente. Este esfuerzo ha sido desarrollado y utilizado por varios países y proyectos tales como el **Proyecto del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo**²⁵ —con sede en la Ciudad de México— y los experimentos de medición realizados en Chile,²⁶ Uruguay²⁷ y Ecuador,²⁸ con la colaboración técnica de la CEPAL, y la Argentina.²⁹ Con este propósito y para ampliar el horizonte de posibilidades, consultamos las críticas metodológicas que se han planteado en Estados Unidos.³⁰ En la actualidad, en repuesta a dos directivas congresionales, se constituyó en Estados Unidos un panel multidisciplinario para estudiar el concepto de la pobreza, las necesidades informativas y las metodologías de medición para la evaluación y mejoramiento de las mismas. Además revisamos los trabajos hechos en Puerto Rico por varias agencias gubernamentales y el **Centro de Investigaciones Sociales**, de la Universidad de Puerto Rico.³¹

²⁴ Véase a Beccaria y Minujin, *Op. cit.*, pp. 5-6; y Minujin, "New and Old Poverty in Argentina...", *Loc cit.*, pp. 7-8.

²⁵ CEPAL-PNUD, "Procedimientos para medir la pobreza en América Latina con el método de la línea de pobreza", *Comercio Exterior* 42 (abril 1992):340-353; y Julio Boltvinik, "El método de medición integrada de la pobreza: Una propuesta para su desarrollo", *Comercio Exterior* 42 (abril 1992): 354-365.

²⁶ CEPAL, *Una estimación de la magnitud de la pobreza en Chile 1987*; y CEPAL, *Una estimación de la magnitud de la pobreza en Chile 1990*.

²⁷ Rubén Katzman, "La heterogeneidad de la pobreza: El caso de Montevideo", *Revista de la CEPAL* Núm. 37 (abril 1989): 141-152.

²⁸ CEPAL-PNUD, *Ecuador: Mapa de necesidades básicas insatisfechas*, 1989.

²⁹ Beccaria y Minujin, *Op. cit.*; Alberto Minujin, "New and Old Poverty in Argentina..." en *Loc. cit.*; y Alberto Minujin y Pablo Vinocur, "¿Quiénes son los pobres del Gran Buenos Aires?", *Comercio Exterior* 42 (abril 1992):393-401.

³⁰ P. Ruggles, *Op. cit.*, pp. 1-9; D. H. Weinberg, *Op. cit.*; Harrington, *Op. cit.*, pp. 65-94; Katz, *Op. cit.*, pp. 115-117, 141-143; y Martin Ravallion, *Poverty Comparisons: A Guide to Concepts and Methods*, LSMS Working Paper, No. 88, (Washington, D.C.: The World Bank, 1992).

³¹ García López y Nieves Mournier, *Op. cit.*; A. Pérez Rodríguez y Batista O'Faril, *Distribución del ingreso monetario en Puerto Rico al 1989* ([San Juan, P.R.] Junta de Planificación, 1990); A.M. Vaillant, *Proyecto Equidad, calidad de vida y desarrollo económico en Puerto Rico. Temas para discusión en Taller* (San Juan, Secretaría Auxiliar de Planificación y Desarrollo, Departamento

Dificultades para presentar un Índice sintético

La presentación de un índice sintético es una tarea compleja ya que no todos los pobres están necesitados en todos los aspectos mencionados, ni están distribuidos homogéneamente. Por otro lado, existen dificultades para establecer mínimos aceptables de las necesidades no materiales. Además, las cifras para el conjunto ocultan diferencias ente regiones y no hay una relación sistemática entre las necesidades básicas independientemente del estándar que se defina.

El método de **Medición Integral de la Pobreza (MIP)** que recomendamos permite identificar simultáneamente a los pobres estructurales y a los hogares pauperizados, mediante el criterio de necesidades básicas insatisfechas unido al de línea de pobreza.³² Los índices tradicionales,³³ aunque éste no especifica cuán pobre es la persona. El índice que mide la brecha ingreso-pobreza está dirigido a determinar la cantidad de ingreso necesaria para que una familia bajo la línea de pobreza pueda satisfacer sus necesidades mínimas. Finalmente, hay indicadores en cuanto a la distribución de ingreso entre los pobres que se usan con el propósito de medir la intensidad y distribución de la pobreza entre estos.³⁴

El **MIP** es la alternativa de medición más abarcadora para obtener un amplio cuadro de información, necesario para atender a los pobres de acuerdo a sus necesidades específicas. Esto incluye información sobre las manifestaciones materiales que evidencian falta de acceso a servicios básicos, es decir, la naturaleza de la necesidad y el número de ellas que no se satisfacen, unido a la información sobre insuficiencia de ingresos. El análisis de la información obtenida luego de usar el **MIP** nos conduce a dimensionalizar la situación de la calidad de vida.

de Servicios Sociales, 1992); Celia Cintrón, "Esbozo de las necesidades de la población de mayor edad, los niveles de pobreza y la calidad de vida" (San Juan: Oficina para Asuntos de la Vejez, 1992); Carmen Allende de Rivera, *Definición y criterios de pobreza en términos de la gestión de gobierno del Departamento de Salud de Puerto Rico* (San Juan: Secretaría Auxiliar de Planificación y Desarrollo, Departamento de Salud, 1992); y Alice Colón, *Apuntes para la discusión sobre la definición y criterios de pobreza* (Río Piedras, P.R.: Proyecto CERES-CIS, Centro de Investigaciones Sociales, Universidad de Puerto Rico, 1992).

³² Vea L. Beccaria y Alberto Minujin, "Métodos alternativos para medir la evolución del tamaño de la pobreza," Documento de Trabajo Núm. 6. (Buenos Aires: INDEC, 1985) y R. Katzman, "La Heterogeneidad de la Pobreza, el caso de Montevideo", *Revista de la CEPAL*, Núm. 37 (abril de 1989): 141-152.

³³ Para mayor información sobre índices propuestos ver García López y Nieves Mournier, *Op.cit.*, pp. 18-25.

³⁴ La incidencia de la pobreza es el número de personas con ingresos bajo la línea de pobreza como proporción de la población estudiada.

II. EL MÉTODO DE MEDICIÓN INTEGRADA

Vistos individualmente, tanto la *LP* como el *NBI* proveen una visión parcial de la pobreza. El primero asume que la satisfacción de necesidades básicas depende sólo del ingreso o del consumo privado corriente de alimentos de cada hogar; el segundo, en sus aplicaciones comunes, elige indicadores de satisfacción de necesidades, que básicamente dependen de la inversión acumulada del hogar, del tiempo disponible, o de servicios gubernamentales, dejando a un lado el acceso a otras fuentes de bienestar.³⁵

Mediante el *MIP* se integran los métodos *LP* y *NBI* en perspectiva complementaria, debido a que cada una considera diferentes fuentes de bienestar. Se sugiere el uso de la Línea de Pobreza (*LP*) adaptada y actualizada a nuestra realidad para que el cuadro obtenido luego de la integración no adolezca nuevamente de sus limitaciones. Previo a la integración se deben hacer ajustes en los métodos tal y como se desarrollaron para su uso en forma independiente. Esto conlleva la revisión cuidadosa de las etapas para ponerlos en práctica, eliminando redundancia³⁶ para encontrar su máxima complementariedad y acceder una visión integral del problema.

Se procede a la integración de los métodos *LP* y *NBI* mediante la determinación previa de cuáles necesidades se verificarán bajo cada uno. Bajo el método de la *LP* se incluyen las necesidades que dependen fundamentalmente del consumo privado corriente, es decir: alimentación, vestido y calzado, higiene personal y del hogar, gastos en servicios de la vivienda, transportación y comunicaciones básicas, servicios médicos, educación, seguridad y recreación y cultura.³⁷

Por otra parte, mediante el método de *NBI* se identifican, por lo menos, las siguientes necesidades: servicios de agua y alcantarillado, electricidad, nivel educativo de los adultos, asistencia escolar de los menores, vivienda y condiciones ambientales, capacidad económica, tiempo disponible para actividades de recreación, información y cultura, participación en instituciones sociales y políticas y mobiliario y equipo del hogar.

³⁵ Entre estos están la Curva de Orenz y el Coeficiente de Gini.

³⁶ Ver Boltvinik, Julio, "El Método de Medición Integrada de la Pobreza..." *Loc cit.*

³⁷ Esto se refiere a las necesidades que se pueden satisfacer por medio de servicios públicos o privados. Se satisfacen a través de servicios públicos se deben considerar bajo el *NBI*, si se satisfacen mediante servicios privados bajo la *LP*.

Adaptación de la LP a Puerto Rico

Para definir la línea de pobreza en Puerto Rico recomendamos adaptarla a nuestra realidad mediante los ajustes propuestos previamente. Además es necesario revisar los métodos utilizados para determinar los ingresos familiares, los cuales subestiman dicho cálculo; y distinguir entre los ingresos de las personas y los que efectivamente éstas aportan al hogar. Para el mejoramiento de la **LP** sugerimos construir una canasta normativa que integre todas las necesidades verificadas bajo este método, teniendo en cuenta que los requisitos de ingreso, para su satisfacción, son función del tamaño familiar, la edad y el sexo de sus miembros y del tiempo disponible para labores domésticas. El ingreso o gasto del hogar que se compara con la correspondiente **LP** debe ser el ingreso o gasto para cubrir las necesidades que conforman la **LP** luego de deducir los gastos en que hay que incurrir para satisfacer algunas necesidades verificadas bajo **NBI**, tales como los gastos en rentas y servicios de la vivienda, educación e instalación de servicios básicos de infraestructura.

Adaptación del NBI a Puerto Rico

Para el mejoramiento del **NBI** sugerimos que se tenga en cuenta la calidad de los servicios recibidos en la determinación de los niveles de satisfacción de las necesidades básicas que se miden directamente. Este elemento social y culturalmente establecido es de particular importancia en nuestro contexto donde la satisfacción de las necesidades posee una dimensión cualitativa más allá del mero acceso a los medios para su satisfacción. Esta necesidad es especialmente urgente en renglones como educación, salud y servicio de agua. Para incluir los niveles de calidad de las necesidades básicas insatisfechas es necesario realizar adiciones a las encuestas que se diseñen para conseguir la información.

Ventajas de la integración de los métodos LP y NBI

El uso simultáneo de ambos métodos permitirá el desarrollo de un mapa social de la pobreza o las pobrezas en Puerto Rico, es decir, la identificación de perfiles o características específicas de los distintos grupos objetivos que padecen la condición de pobreza.

Se pretende que cada método muestre fenómenos distintos: el método **NBI** se usa para detectar la satisfacción de necesidades y el acceso relativo a los medios (bienes y servicios) para ello. Por su parte, el método **LP** se usa para detectar, a partir del criterio ingreso o gasto efectivo, la satisfacción mínima de un nivel absoluto de necesidades básicas. Luego de haber aplicado ambos métodos se procede a clasificar las familias de la sociedad

y de esta forma se tiene a la población agrupada de acuerdo a sus privaciones o deficiencias específicas. El supuesto básico de la integración consiste en que el índice de necesidades básicas insatisfechas (*NBI*) sólo reacciona ante deterioros muy severos en el ingreso de las familias y con un rezago considerable. Cuando una crisis económica causa el empobrecimiento de muchos hogares, un gran porcentaje de éstos registrará ingresos por debajo de la línea de pobreza pero sin mostrar necesariamente carencias críticas en las dimensiones de necesidades básicas incorporadas en el índice.

Lo que revela el MIP

El fin de la clasificación consiste en lograr tener un cuadro de los perfiles agregados de los jefes de hogar (para cada tipo de hogar) en una serie de indicadores, tales como: demográficos; características del hogar; tipo de unidad familiar; categoría ocupacional; tipo de empleo (incluyendo sus características) y sector económico en el que se desempeña; y escolaridad. Otra caracterización necesaria es la que resulta de la clasificación de los hogares según sus ingresos y la presencia de carencias básicas, buscando diferenciar entre los hogares en situación de pobreza crónica hasta los hogares en situación de pobreza reciente.

Los perfiles que se desarrollen de cada uno de estos grupos revelan peculiaridades de los mismos y permiten una focalización³⁸ para determinar los diferentes tipos de política que demandan para solucionar sus privaciones. Estos pueden anticipar cuáles grupos se verían más impactados por una reactivación socioeconómica, pues sólo algunos son sensibles ante una política general de integración, como la generación de empleo o los aumentos salariales. Aquellos hogares cuya situación está determinada por condiciones materiales y no materiales que tienden a perpetuar su pobreza, no son tan sensitivos a estos cambios pues el problema puede responder a un síndrome situacional y no a una insuficiencia circunstancial de ingresos.

Información necesaria para aplicar el MIP

Las tipologías y caracterizaciones de hogares que se hacen bajo este método se construyen a base de la información que proveen los censos poblacionales y, complementariamente, el mecanismo de unas encuestas

³⁸ Las variaciones incluidas en la LP se determina para las personas por grupo de edad y sexo, excepto higiene personal y del hogar y gastos en servicios de la vivienda. Además se deben identificar necesidades de alimentos fuera del hogar para sumarlos a la LP e incluir aquellos costos en que se incurre cuando no se cuenta con el tiempo disponible para el cuidado de niños o para los servicios domésticos.

periódicas de hogares. Las encuestas constituyen un excelente instrumento para seguir el curso, entre los censos decenales, a la evolución de los hogares bajo la pobreza, evaluar la intensidad de su condición, y elaborar diagnósticos más precisos sobre la misma.

Relación dinámica entre variables

Al intentar valorar la pobreza y describir el fenómeno en forma global hay que atender una variedad de consideraciones que representan las distintas características de la privación, tanto la absoluta como la relativa. Además de la consideración integral de las variables fundamentales asociadas a la pobreza, es importante analizar la relación dinámica que se puede dar entre las mismas. La descripción de la naturaleza de la inter-relación y causalidad entre variables y el entendimiento de sus condicionamientos recíprocos, ayuda a evitar un sesgo en el resultado global de la medición que surge al considerar las variables en forma independiente. Por otra parte, hay variables de la pobreza que no son de índole cuantitativa y continua y su identificación depende de la adecuada descripción de su relación con las variables más fácilmente cuantificables. Un ejemplo de este tipo de relación es la que se da entre educación y cultura.

La dinámica entre las distintas condiciones de la pobreza y la interrelación de las variables no es necesariamente lineal ni proporcional y las consecuencias e incluso el efecto de su asociación puede ser multiplicador. Esta diversidad de determinantes y relaciones entre las variables genera efectos psicológicos, emocionales y anímicos como sentimientos de frustración, incapacidad e impotencia que a la vez se vuelven parte del conjunto global de la pobreza.

Recomendamos adoptar el *MIP* como resultado de una decisión de política pública ya que este método nos permite un acercamiento más certero al problema de la riqueza y su distribución y al asunto de la calidad de vida. Sería útil complementar el cuadro social obtenido luego de la aplicación del *MIP* con otros indicadores de calidad de vida con el fin de refinarlo y establecer un mejor perfil de los sectores afectados al implantar las políticas de intervención. En el 1989 la Junta de Planificación propuso una metodología para diseñar este tipo de índice. Estos indicadores pueden dimensionalizar características de la calidad de vida que no queden verificadas bajo *MIP*.³⁹

³⁹ Sobre la idea de focalización, Véase CEPAL, "Focalización y Pobreza: Nuevas tendencias en la política social", *Documento Tercera Conferencia Regional sobre la Pobreza*, Santiago de Chile, 1992; y Josette Brawemann y Alberto Minujin, *Focalización: ¿Fábula o Herramienta?* (Buenos Aires: UNICEF, 1991).

Los índices de pobreza deben estar montados sobre un criterio de desarrollo de las potencialidades de los seres humanos y no de la satisfacción de las necesidades exclusivamente. Es por esto que hemos sugerido la aplicación de un método que incluye los servicios de apoyo para que las personas se desarrollen, tales como el cuidado de niños y envejecientes.

III. DIMENSIONES DE LA POBREZA

Nos proponemos ahora presentar un cuadro que ayude a visualizar en Puerto Rico la incidencia de la pobreza que hemos definido y diferenciar sus manifestaciones con el propósito de definir la población objetivo de la política social correspondiente.

Para aplicar la metodología de la medición integrada nos enfrentamos con el problema antes mencionado de la indisponibilidad de información. Además de los datos censales⁴⁰ es necesario recoger información mediante una encuesta de hogares para verificar la satisfacción de las necesidades que no dependen directamente del ingreso que afluye a las personas. La información censal disponible consiste de las estadísticas económicas y sociales de las familias y personas que están bajo la línea de pobreza⁴¹ y no mide la insatisfacción de otras necesidades no monetarias para determinar la condición de pobreza,⁴² ni las necesidades insatisfechas de quienes están sobre la *LP*.

A falta de indicadores que reflejen sintética e integralmente el problema y ante la imposibilidad de calcular los propuestos, presentamos un conjunto de datos e indicadores que nos ayudan a dimensionalizar importantes manifestaciones de la pobreza. Haremos hincapié en la situación de

⁴⁰ Se sugirió la construcción de tres índices: a) de bienestar social, b) de infraestructura económica per cápita y c) de superación social. Hay que evaluar si los indicadores utilizados son reflejo fiel de los elementos de calidad de vida que se quieren dimensionalizar. Pérez, Antonio, "Índices de Calidad de Vida por municipio", ([San Juan]: Junta de Planificación, octubre de 1989).

⁴¹ Al momento del estudio sólo están disponibles los correspondientes al Censo del 1980.

⁴² Las tablas contenidas en el informe detallado de características económicas y sociales del Negociado del Censo contienen la siguiente información: Personas por debajo del nivel de pobreza, por parentesco, edad, sexo; condición de pobreza (en familias con jefe o jefa del hogar civil e individuos civiles no emparentados) y por características seleccionadas del grupo trabajador; condición de pobreza por años de escuela completados por el jefe o jefa del hogar, edad y sexo; condición de pobreza por tipo de ingreso, edad y sexo; de personas con ingresos del seguro social o asistencia pública por parentesco y edad; familias y personas por debajo del nivel de pobreza por ingreso, personas en la familia, presencia de niños emparentados menores de 18 años y sexo; tamaño del déficit de ingreso en familias e individuos no emparentados con ingreso por debajo del nivel de pobreza por personas en familia, edad y sexo.

la distribución de la riqueza y del ingreso, la educación y el empleo, ya que estos son los renglones que hacen más evidentes las realidades estructurales que explican la pobreza en nuestra sociedad.

Política económica y política social

El desarrollo es un proceso global que envuelve la transformación de la sociedad a nivel de los medios y de los fines y que tiene que ver con el proceso de acumulación y ampliación de la capacidad productiva, a la vez con el proceso de apropiación de sus frutos. Por lo tanto, una política de desarrollo tiene dos vertientes mutuamente condicionantes: la económica, encargada de la actividad productiva y de la creación de infraestructura; y la social, vinculada a la distribución del producto social y la satisfacción de las necesidades relacionadas con los componentes básicos del nivel de vida que no se satisfacen automáticamente mediante las actividades productivas.

La vertiente social afecta aspectos económicos, como la capacitación de recursos humanos para las actividades productivas e influye en el consumo y en las inversiones públicas. En teoría, la actividad económica sirve para propósitos de acumular riquezas e ingresos y la política social sirve a los propósitos distributivos de sus frutos y oportunidades. En la práctica, sin embargo, no se ha logrado una integración de todos los grupos sociales a los procesos económicos y al disfrute de sus logros. El Estado ha tenido que intervenir activamente en la distribución de ingresos y riquezas entre los sectores marginados temporera o prolongadamente y aquellos socialmente vulnerables por razón de su edad (envejecientes y jubilados y niños y jóvenes en edad escolar o por poseer algún impedimento físico).

Crecimiento económico y pobreza

Al compararnos con otros países vemos que nuestra economía ha crecido dramáticamente en términos de producción total, ingreso per cápita y tamaño del sector manufacturero. El Producto Nacional Bruto a precios constantes registró aumentos durante los últimos ocho años fiscales al igual que el ingreso personal per cápita. El crecimiento económico satisfizo parte de las necesidades básicas de la población de la Isla: Mejoraron los niveles de consumo de las personas, al igual que la infraestructura necesaria para el desarrollo industrial; la tasa de alfabetización aumentó en 68.5 por ciento en 1940 a 89.7 por ciento en 1986; y hubo un incremento en el empleo total de 506 mil personas en 1947 a 978 mil en 1992.

A pesar de los logros económicos y sociales alcanzados (téngase por ejemplo el de la salud y la educación), los beneficios del crecimiento

económico no se han manifestado por igual en la población y persisten alarmantes indicadores de pobreza. La dificultad de adaptación a los cambios ocurridos en el país es uno de los determinantes estructurales de la falta de accesibilidad de algunos sectores de la población a los bienes, servicios y oportunidades necesarias para el bienestar.⁴³ Es por ello que a menudo los pobres carecen de los servicios más básicos.⁴⁴ A pesar del aumento desmedido en los costos e infraestructura de servicios médicos, los pobres no se han beneficiado proporcionalmente de los mismos.⁴⁵

En el campo de la educación el desfase del desarrollo es inmanejable y las tasas de deserción escolar parecen ser escandalosas, incluso aquellas avaladas por la oficialidad del Estado. Hay baja calidad en la educación y el rendimiento de nuestros estudiantes es deficiente. Según estimados preliminares de la Junta de Planificación alrededor de un **60.2** por ciento de la población de familias de cuatro miembros, equivalente a **610,972** familias, se encontraban bajo el nivel de pobreza estimado en **\$9,782** para 1989.⁴⁶ De acuerdo a los estándares federales, el **62** por ciento de la población vive bajo el umbral de pobreza definido según los ingresos.⁴⁷

Esta situación contradictoria de alta incidencia de pobreza junto a indicadores de crecimiento se manifiesta como un problema estructural⁴⁸ de nuestra economía. La actividad económica se dirigió desde 1948 a 1970 mediante una política basada en la atracción de capital de Estados Unidos, a través de la exención contributiva y otros incentivos tales como salarios relativamente bajos, con el propósito de invertir y propiciar el crecimiento económico. Se estimuló la industria, principalmente manufacturera, mediante el desarrollo de la infraestructura y el énfasis en la exportación de productos. Se invirtió en la educación para eliminar el analfabetismo y

⁴³ Dato para el año fiscal 1992, Departamento del Trabajo y Recursos Humanos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

⁴⁴ Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Oficina del Gobernador, Oficina de Presupuesto y Gerencia, *Presupuesto para el año fiscal 1993*, DS-03.

⁴⁵ Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial, Indicadores del desarrollo mundial*, 1990, p. 88.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ El Negociado del Censo estimó que para el 1980 el por ciento de familias de cuatro miembros alcanzaba el 63.6 por ciento del total de familias. El umbral de pobreza para este grupo familiar se estimó en \$7,412.

⁴⁸ Sin embargo, en un estudio sobre la distribución de ingresos monetarios en Puerto Rico al 1989, la Junta de Planificación sugiere que los estimados resultantes de la aplicación de dicho estándar federal sobreestiman la magnitud del problema ya que no se ha ajustado la base de precios a nuestras realidades particulares. Propone tres escenarios que resultan en unas cifras menores, véase Pérez y Batista, *Op. cit.*, pp. 17-19. En general, las agencias gubernamentales prefieren utilizar los estándares federales, aun sin ajustar a nuestras realidades, para poder tener acceso a una mayor cantidad de transferencias federales.

mejorar la empleabilidad de los puertorriqueños en las actividades manufactureras creadas. Se reguló el crecimiento poblacional al estimular la emigración de grandes sectores del país y controlar la natalidad como medidas para lograr el crecimiento del ingreso per cápita.

Los cambios ocurridos en la economía internacional afectaron significativamente la efectividad de la estrategia vigente. La competencia internacional arreció. Los Estados Unidos abrieron sus fronteras a exportaciones de otros países y regiones reduciendo de esta forma la participación que había alcanzado Puerto Rico en el mercado norteamericano empezó a buscar mercados donde los costos de producción, particularmente los laborales, fueran más bajos que en Puerto Rico.

Durante la década del setenta Puerto Rico tuvo un período de rezago económico. A pesar del crecimiento económico que resultó de la **Operación Manos a la Obra**, no estuvimos preparados para acoplarnos a las nuevas circunstancias económicas mundiales. Con el cambio ocurrido en el mercado mundial del petróleo, el énfasis que se había comenzado a dar a las petroquímicas y refinerías, de uso intensivo de capital, como alternativa a la reducción de la inversión norteamericana en la manufactura, empezó a ceder en favor de una estrategia de atracción de industrias de alta tecnología, como las farmacéuticas y la electrónica. La continuidad de esta estrategia, basada en una dependencia casi exclusiva del capital norteamericano, en particular de las **corporaciones 936**,⁴⁹ junto al relativo estancamiento de los otros sectores, creó inestabilidad al promover una dependencia en una ventaja competitiva que resulta de una concesión del gobierno de los Estados Unidos. La situación sirvió, además, para generar el dualismo que caracteriza la economía y en particular el empleo en el sector privado del país. Algunos sectores económicos locales se han mantenido rezagados ante la mayor atención que se le ha dado a las **empresas 936**.⁵⁰

Niveles de dependencia

Esta estrategia ha resultado insuficiente para un incremento adecuado en la producción, en el ingreso y en el empleo, planteándose la necesidad imperiosa de diversificar las fuentes de inversiones de capital en nuestra

⁴⁹ Sobre el particular véase Carlos Alá Santiago, "La reconversión industrial en Puerto Rico: el caso de la Industria Farmacéutica", *Revista de Administración Pública* 21 (junio 1989): 61-88. [N. del E.].

⁵⁰ Al hablar de problemas estructurales nos referimos a aquellos problemas persistentes que resultan de la lógica del desarrollo seguida y que requieren de un ajuste a largo plazo. Son situaciones comunes en economías cambiantes y dinámicas. Vea Consejo Asesor Económico al Gobernador, *Estrategia para el desarrollo económico de Puerto Rico: Hacia una Segunda Transformación Económica*, 1989. pp. 5-20.

economía. Esta dependencia alta y creciente de fondos externos para la inversión ha disminuido la posibilidad de dirigir nuestro desarrollo hacia nuestras necesidades y prioridades y en función de nuestras condiciones particulares. Esta situación se agravó con la llamada **federalización** que sufrió nuestra economía durante la última parte de la década de los setenta, producto de una creciente dependencia en transferencias federales, como planteó el Departamento de Comercio federal en 1980 en su estudio sobre la situación económica de Puerto Rico.

La estrategia actual ha contado también con el componente creciente de la deuda pública para el financiamiento de infraestructura, que ascendió a **\$12.6 billones** en 1991.⁵¹ Ésta, sin embargo, se ha mantenido dentro de la capacidad de pago del gobierno.

Los pagos de transferencias

Las transferencias de los programas federales contra la pobreza fueron extendidas a Puerto Rico, debido en parte a la gestión del gobierno local a favor del recibo de estos pagos. Este proceso ha tenido un resultado mixto sobre nuestra economía. Por un lado, ha mitigado en parte algunos de nuestros más acuciantes problemas sociales, a la vez que mantiene los niveles de consumo en momentos en que nuestra economía pierde su dinamismo. Pero, por otro lado, las transferencias desincentivaron la necesaria transformación productiva que requería nuestra economía. En la década del 1970 el total de transferencias del gobierno federal a las personas ascendió a **\$12,696 millones**; para la década de los 80 casi se triplican al alcanzar la totalidad de **\$35,048 millones**.⁵² Para el 1991, esta cifra ascendió transferencias devengadas por las personas y **\$1,497** fueron transferencias otorgadas.

En Puerto Rico una partida sustancial del ingreso de las personas consiste de transferencias no devengadas a cambio de actividad productiva. Para el 1991 éstas representaron un **28.6** por ciento del ingreso personal. De las transferencias del gobierno federal las personas recibieron directamente **\$915.6 millones** por concepto del **PAN** y \$414.8 a través del programa **Medicare**. En becas se transfirieron a las personas **\$254.2 millones** y en ayuda para la vivienda **\$183.0** [millones].

Las cifras de personas que participan de los programas de asistencia social son altas y la demanda por dichos servicios sociales en muchos casos es mayor que los ofrecimientos posibles a base de los recursos disponibles.

⁵¹ *Ibid.*, pp. 12-13.

⁵² Junta de Planificación, *Informe Económico al Gobernador 1991*, "Apéndice Estadístico", Tabla 21 (A-22).

Para el año fiscal 1990-91 el promedio de participantes del **Programa de Asistencia Nutricional (PAN)** ascendió a **494,152** familias, aproximadamente **1,490,669** personas, un beneficio mensual promedio por persona de **\$52.28** y de **\$157.70** por familia.⁵³ Según el Departamento de Servicios Sociales estas cantidades resultan insuficientes para cubrir las necesidades de las familias servidas a la luz del costo de vida y los patrones de consumo en nuestro país. Habría que integrar las cifras de todas las ayudas sociales (monetarias y no monetarias) que reciben las familias para estar en posición de evaluar hasta qué punto efectivamente se cubren las necesidades básicas de la mayoría de los beneficiarios valiéndose de este insumo.

Equidad Distributiva y pobreza

Con el fin de evaluar las tendencias en cuanto a equidad y justicia social es importante examinar comparativamente los patrones de distribución de ingresos y riqueza en el país y los niveles de pobreza durante los mismos períodos de tiempo. Esto debido a que los índices de crecimiento económico no señalan la dirección de éste, la población beneficiada, ni la magnitud y tendencia de la brecha distributiva entre los diferentes sectores y grupos poblacionales.

El problema de la pobreza fundamentalmente es uno de inequidad distributiva de la riqueza como ya hemos planteado. La distribución personal del ingreso en un momento dado está grandemente influenciada por la distribución familiar de la riqueza material y de capital humano (conocimientos, relaciones interpersonales y destrezas). Esta última incide además en las oportunidades educativas y de empleo. De igual forma, el sistema de propiedad de recursos productivos y bienes⁵⁴ afecta el patrón de distribución del ingreso personal en un momento dado. La inequidad en la distribución de la riqueza mantiene, genera y hasta puede ampliar un patrón sesgado en la distribución del ingreso personal.⁵⁵ En nuestro caso, luego del examen de las cuentas nacionales se hace evidente que la distribución del ingreso tiene un sesgo producto del papel que juega en nuestra economía el capital extranjero.

Quando se quiere relacionar el desarrollo económico con la distribución de la riqueza en Puerto Rico se tiende a usar estadísticas que describen relaciones de flujos como el ingreso sin considerar los acervos. El Estado

⁵³ *Ibid.*, Tabla 21 (A-22) James L. Dietz, *Historia Económica de Puerto Rico* (Río Piedras, P.R.: Ediciones Huracán, 1989), pp. 317-319.

⁵⁴ Fuente: Departamento de Servicios Sociales.

⁵⁵ Alfredo González y José I. Alameda, "La distribución de ingresos y la pobreza: un boceto", (Ponencia presentada durante el *Segundo Taller de Trabajo*, 2 de octubre, 1992).

formula política contributiva y emite pagos de trasferencias para influir en la distribución. En el más reciente estudio sobre la dinámica de la distribución de la riqueza, sus determinantes y características en el modelo puertorriqueño de desarrollo,⁵⁶ se evidencia cómo la riqueza tangible reproducible ha sido transferida de manos puertorriqueñas a extranjeras, cuando los activos productivos o la riqueza estratégica van siendo crecientemente controlados por compañías no locales. El acervo de maquinaria y equipo, que da cuenta de parte de la capacidad productiva del país, en su mayor parte lo poseen compañías manufactureras no locales. Este patrón produce fuertes lazos de dependencia en el capital industrial de Estados Unidos para alcanzar los niveles de producción, empleo e ingreso necesarios.

Al comparar los pagos de capital hechos en Puerto Rico al exterior, con el pago a los trabajadores puertorriqueños en agencias norteamericanas locales, el balance es desfavorable. El beneficio principal de Puerto Rico en su relación con el resto del mundo ha sido en salarios y sueldos. Los pagos a no residentes, principalmente dueños de capital, exceden por mucho lo que reciben inversionistas puertorriqueños en el exterior.⁵⁷

Para evaluar la equidad con que se distribuyen los frutos de la producción generada en la Isla y otros ingresos recibidos, es necesario utilizar una variable que mida la producción realizada domésticamente y los flujos de ingresos al exterior. Se sugiere el reenfoque por la magnitud de la brecha que existe entre el producto bruto interno (*PBI*) y el producto bruto nacional (*PBN*), la cual está constituida principalmente por pagos de ganancias e intereses que fluyen al exterior. El ingreso personal de los residentes (que la variable utilizada tradicionalmente para medir el patrón distributivo) no incluye estas partidas que son una parte sustancial del ingreso neto interno. Sería útil evaluar métodos para incluir estos flujos de ingresos y los que reciben las personas del exterior por razones productivas o trasferencias, para así evitar distorsiones en la magnitud real de la desigualdad.

El tipo de crecimiento habido en Puerto Rico ha resultado en una distribución sesgada de la riqueza y en la salida de los frutos de la producción impidiendo su utilización para nueva inversión económica y social.⁵⁸ El recurso de inversiones de origen no local o transnacional, dentro del nuevo contexto económico global, se convierte en un serio

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ Edwin Irizarry Mora, "La Distribución de la Riqueza en el Modelo Puertorriqueño de Desarrollo", Tesis Doctoral, Universidad de Sussex, Inglaterra, 1989.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 400.

problema en la medida de que se da una falta de control sobre el destino y el uso de la riqueza generada por medio de éstas. Sin esta relación de mayor responsabilidad del capital extranjero con las necesidades de la economía y sociedad local, no puede garantizarse que dichas inversiones contribuyan significativamente a desarrollar la capacidad productiva de nuestra economía y a mejorar el estándar de vida de nuestra población.

Se ha encontrado una estrecha relación entre la distribución de ingreso y la acumulación de capital al patrón de distribución de la riqueza. Las familias incrementaron sus ganancias y acervos de capital agregados durante los últimos cuarenta años debido, en gran medida, a los subsidios transferidos por Estados Unidos para propósitos sociales.⁵⁹

Los salarios y sueldos, las transferencias y las ganancias que obtienen las familias y personas de las actividades formales e informales, constituyen la base de acumulación de riqueza. Los ingresos y salarios que reciben las personas que trabajan (en el sector público, en agencias de Estados Unidos, en Puerto Rico y en firmas locales y extranjeras) constituyen la principal fuente de ingreso y acumulación de riqueza de éstas. Sin embargo debido al alto número de desempleados, una creciente proporción de familias participan del mercado informal para aumentar sus ingresos y ha aumentado la importancia de las transferencias como parte del ingreso de las personas. La capacidad para controlar la riqueza reproducible se ha visto limitada por la alta proporción del ingreso que se destina al consumo y por la preferencia de algunas entidades y familias de invertir en el exterior para devengar mayores ganancias.⁶⁰

La distribución del ingreso

La distribución del ingreso por familias y personas⁶¹ sigue un patrón específico para un momento dado que resulta de las características y la organización del proceso de producción, la generación de empleo, los procesos de asignación de recursos, de intercambio y de desarrollo tecnológico, el patrón de propiedad de recursos y bienes y el funcionamiento del sistema de mercado y de precios. También influyen en este patrón la política económica y fiscal, las regulaciones que afectan la distribución, como las leyes de salario mínimo, de control de precios, medidas antimonopolísticas y de herencia, entre otras.

⁵⁹ *Ibid.*, pp. 393-395.

⁶⁰ Las ayudas para alimentos y vivienda, y beneficios por desempleo fueron algunas de ellas. La política de construcción de vivienda pública contribuyó a la acumulación de riqueza física de las personas lo que ha causado que se refiere, en cierta medida, el énfasis en la construcción de vivienda para los pobres en los programas de desarrollo.

⁶¹ E. Irizarry Mora, *Op. cit.*, pp. 379-380.

Para lograr una redistribución es necesaria la gestión encaminada a ese propósito pues no ocurre **por goteo** (el llamado *Trickle-down effect*). Esto es evidente al experimentarse consistentemente altas tasas de pobreza junto a indicadores de crecimiento económico. La pobreza se relaciona con las categorías de ingresos bajos de la distribución. De acuerdo a la información del **Censo del 1980** el ingreso mediano de las familias pobres era apenas el **38** por ciento de la mediana de la distribución general.

En cuanto a la variable del ingreso en Puerto Rico se ha estudiado la relación entre el desarrollo económico y la distribución del ingreso desde los años sesenta.⁶² La tendencia encontrada apunta hacia una mejor distribución de los ingresos: mayores ingresos en las estratas medias y una baja en el ingreso de la estrata superior. Sin embargo, el porcentaje del ingreso recibido por las estratas superiores e inferiores difieren grandemente.⁶³ A pesar de que ha aumentado el ingreso personal y familiar, medido en forma agregada, ello se ha debido, en parte, a la legislación federal sobre el salario mínimo y al incremento de las transferencias unilaterales a partir de 1975.

El ingreso no declarado en Puerto Rico, cuyo valor se ha calculado en **\$2,500 millones** al año,⁶⁴ forma parte de lo que se conoce como economía subterránea y es otra partida que distorsiona la distribución real del ingreso que reciben las personas. Esta cifra no incluye a aquellos ingresos, igualmente sin informar, que se generan a través de actividades consideradas ilegales (por ejemplo, el tráfico ilegal de sustancias controladas). Esto es un indicio de cuán subestimados están los ingresos de estas personas y de cuán distorsionadas están las estadísticas relativas a la distribución del

⁶² Al analizar la participación del flujo de ingresos que se asignan a las personas en el proceso productivo se acude generalmente al concepto de distribución personal del ingreso o al de distribución funcional del ingreso. La primera medida resulta útil para dejar ver los niveles de equidad distributiva en la sociedad. Sin embargo, el hecho de que exista una desigualdad distributiva no implica necesariamente la existencia de una condición de pobreza, lo significativo es ver si el ingreso recibido por cada grupo de familias es adecuado para que éstas alcancen un nivel de vida adecuado, y la magnitud de la brecha entre los grupos.

⁶³ Inicialmente se realizaron los estudios sobre distribución de ingreso para ver si aplicaba a nuestra situación la hipótesis de Simón Kuznets. Esta postula que, a medida que avanza el desarrollo económico, la distribución de ingresos inicialmente empeora para luego mejorar. Numerosos trabajos se realizaron, utilizando variados instrumentos de medición de la concentración del ingreso, diferentes unidades económicas (familias y/o personas) y diferentes definiciones de ingreso (ingreso monetario total o el ingreso laboral). No obtuvieron una conclusión definitiva sobre la corroboración de la hipótesis de Kuznetz.

⁶⁴ A. González y J. I. Alameda, "La Distribución de ingresos y la pobreza...", p. 5. Indica el autor que se considera que si aumenta el grado de desigualdad o la concentración de ingreso en un número menor aumenta la magnitud de la pobreza, aunque todavía hay controversia.

ingreso personal en la Isla. El crecimiento de la economía subterránea (actividades económicas no registradas o ilegales) puede verse como respuesta a la pobreza y a las altas tasas de desempleo.

Educación y pobreza

La distribución de la capacidad productiva es un requisito para lograr el desarrollo económico de un país. Este, precisamente, constituye uno de los mayores problemas de equidad distributiva planteadas a la sociedad puertorriqueña.

Las tendencias económicas contemporáneas hacia la globalización y la alta tecnología imponen grandes demandas al sistema educativo⁶⁵ que necesita, para estos propósitos, un fortalecimiento en todos sus niveles. Es indispensable que los recursos humanos con que cuenta nuestra economía tengan los conocimientos y las destrezas para adaptarse a los cambios rápidos que están ocurriendo y que estén en posición de incorporarse a los nuevos procesos tecnológicos, organizacionales y cognoscitivos requeridos, en particular, en los sectores de la manufactura y los servicios.

Estas necesidades surgen en el contexto de nuestra sociedad, cuyos niveles de educación formal son similares a los de países de desarrollo avanzado y con una proliferación de industrias de alta tecnología que demandan recursos humanos con altos niveles de calificación. Aunque por otro lado, hay sectores económicos de menor productividad que no puedan absorber los demás recursos humanos disponibles.

La situación con los recursos humanos se complica ya que hay que prepararlos de acuerdo a las demandas del mercado actual, pero este mercado de empleo se ha caracterizado por un crecimiento discontinuo e inestable en la demanda de destrezas ocupacionales. La inversión de capital norteamericano se ha concentrado en diferentes sectores en cada fase económica. De 1898 a 1946 se concentró en la industria azucarera y de la aguja, de 1947 a 1970 se invirtió mayormente en la industria textil, desde 1970 a 1980 predominó la inversión en petroquímicas y refinerías y a partir de los ochenta se invirtió en farmacéuticas y productos químicos y electrónicos. La discontinuidad en la inversión lleva al estancamiento de las actividades productivas predominantes, crea vacíos en la producción local y deja recursos humanos en una dramática posición de desventaja al reducirse la demanda por sus destrezas y no estar en posición de satisfacer

⁶⁵ Se le adjudica mayormente a personas con negocios propios, entre estos los profesionales. Vea Departamento de Hacienda, *Informe del Secretario de Hacienda sobre Reforma Contributiva* (agosto de 1987), p. 69.

inmediatamente aquellas requeridas en las nuevas áreas de generación de empleo.

El sistema educativo creció vertiginosamente luego de la década de los cuarenta y logró la capacitación de personas de todos los niveles sociales. Entonces se atendía un 15 por ciento de la población en edad escolar. Hoy está matriculado en la escuela el 56.6 por ciento de la población en edad escolar. Con el aumento en los niveles de vida y en el número de personas que van a la escuela, el sistema tuvo un crecimiento y no pudo acomodarse al cambiante contexto social, económico y cultural.

Aunque los niveles de escolaridad han aumentado, se debate la funcionalidad y pertinencia social y económica de la educación provista. Por otra parte, han disminuido las tasas de retención en escuelas públicas. Aproximadamente la mitad de los estudiantes que inician el primer grado dejan la escuela sin obtener el grado de cuarto año. El graduarse tampoco les garantiza la preparación que necesitan para enfrentarse al mundo del trabajo pues los resultados de las pruebas de aprovechamiento indican que el dominio del 70 por ciento de las destrezas básicas de español, inglés y matemáticas en alumnos de tercero, sexto y noveno grado supera en pocos casos el 50 por ciento.

Se ha duplicado, entre 1975 a 1990, el número de estudiantes matriculados en programas de nivel graduado. Durante este mismo período, se ha establecido un gran número de programas cortos de nivel postsecundario, dirigidos a carreras técnicas. El sistema universitario se ha expandido a tal ritmo que se están graduando personas sin los conocimientos y destrezas necesarias para ocupar los puestos de trabajo disponibles, o para los cuales no existen suficientes colocaciones en el mercado laboral. Esto se ha estado traduciendo en una reducción en las oportunidades de empleo para sus egresados.

Las proyecciones de empleo señalan que aproximadamente una quinta parte de los empleos que se crearán hasta el año 2000 corresponderán a ocupaciones no-universitarias.⁶⁶ Esto es así en un país que tendió a privilegiar el status de una educación universitaria y estigmatizar la educación llamada vocacional, aparte del hecho de la falta de pertinencia ocupacional de los conocimientos y destrezas impartidas en los programas existentes de educación vocacional u ocupacional no-universitaria. Por otro lado, existe una oferta insuficiente de plazas en dichos programas, lo que está dejando sin atender a una población creciente de jóvenes.⁶⁷

⁶⁶ Junta de Planificación, *Proyecto Puerto Rico 2005*, 1989.

⁶⁷ *Ibid.*

La aprobación durante el último cuatrienio de legislación con el propósito de reformar el sistema educativo primario y secundario y para establecer el llamado **Tercer Sistema**, el **Consejo para la Formación Tecnológico-ocupacional**, persigue atender las demandas de una situación que se ha tornado crítica ante la ausencia de planificación y la falta de adecuación del sistema existente con las tendencias actuales del mercado laboral y las necesidades de nuestra economía y la sociedad.

Empleo y pobreza

Además de la educación, la situación del empleo se erige como otra de las variables explicativas de la pobreza y del deterioro de la calidad de vida de sectores significativos de nuestra sociedad.

La decisión de darle impulso a la industrialización como estrategia de desarrollo respondió en parte a un deseo de emular el éxito que ésta tuvo en los países de mayor desarrollo. En Puerto Rico, la escasa productividad del sector agrícola luego de enmarcarse en la economía norteamericana, no hacía viable a este sector para absorber a la creciente fuerza trabajadora que iba surgiendo.⁶⁸ Sin embargo, el escoger la industrialización como meta no tenía por qué determinar la eliminación casi total de la agricultura.

El impacto de la lógica del desarrollo sobre el empleo no ha sido como el que ciertamente se hubiera deseado, pues los altos niveles de desempleo han persistido bajo el modelo actual, de ingresos comprables a los nuestros y los son mucho más al realizar comparaciones con países de desarrollo avanzado.

La política de atracción de grandes inversiones de industrias norteamericanas han tenido un impacto estructural en las condiciones de vida de la población trabajadora. Ello se manifiesta en las condiciones de vida de la población trabajadora. Ello se manifiesta en las reducciones en las tasas de empleo al dedicarse crecientemente dichas inversiones a empresas de uso intensivo de capital y además, en la capacidad reducida de la mano de obra para conseguir empleo, debido a la diferencia existente entre las destrezas de la manufactura liviana y las requeridas por estas empresas, en particular las farmacéuticas y la electrónicas. Esto limita las posibilidades de estos trabajadores para ser reemplazados o reubicados. Por otro lado, los empleados de las **industrias 936** reciben mayores salarios pero también tienen que satisfacer mayores requisitos educativos o de productividad para ser empleados.

Los trabajadores desplazados se ven en la necesidad de conseguir

⁶⁸ *Ibid.*

empleo en otros sectores de la economía. En los últimos años la expansión ha sido hacia los sectores de servicios y gobierno. En gran medida, se depende de este último para suplir la necesidad de empleos que no está siendo satisfecha por el sector privado. El endeudamiento creciente del gobierno se explica en parte debido a la necesidad que ha tenido el gobierno de intervenir activamente para mantener el nivel de empleo.

Los sectores más importantes en la creación de empleos son manufactura, servicios y gobierno. Para el año fiscal 1992 la participación combinada de estos sectores en el empleo total ascendió a un **84.4** por ciento.⁶⁹

Para el año fiscal 1992, la población civil no institucional ascendió a **2,537,000** personas, de las cuales **1,171,000** forman parte del grupo trabajador, un **46.2** por ciento. De éstas hay **978 mil** empleadas, un **38.5** por ciento que representa el **83.5** por ciento del grupo trabajador. La tasa de desempleo ascendió a **16.5** por ciento, para un total de **193 mil**. El desempleo en Puerto Rico se ha explicado como uno de equilibrio que corresponde a la estructura económica y al mercado dual de empleo que tenemos.⁷⁰ Se desconoce la magnitud de ambos mercados ante la inexistencia de algún estudio empírico al respecto.

El nivel de participación en la fuerza de trabajo se ha mantenido por debajo del **50** por ciento desde el 1953. El mismo registró sus niveles más bajos durante el período recesivo a principios de la década de los ochenta cuando alcanzó el nivel de **41.2** por ciento, momento en el que se registraron las tasas de desempleo más altas que hemos tenido (un promedio de **22.2** por ciento de 1982 a 1985). Sin embargo, dicha tasa ha mantenido una tendencia ascendente en los últimos ocho años, a la vez que la producción ha aumentado.

Las personas que están fuera del grupo trabajador tienen para ello razones que varían de acuerdo a la edad y el sexo.⁷¹ En el 1991 la responsabilidad por el trabajo doméstico en el hogar y la asistencia a la escuela constituyeron las razones de mayor peso para estar fuera del grupo trabajador: El **52.7** por ciento sostuvo la primera razón mientras el **17.2** por ciento sostuvo la segunda. Para los hombres las razones de mayor peso fueron la jubilación, la edad avanzada (**33.9%**) y la asistencia escolar (**24.9%**), mientras que las mujeres, en su mayoría (**77.7%**), no buscaban

⁶⁹ Además, la demanda por productos alimenticios no aumenta tan rápidamente como la demanda por bienes manufacturados (Ley de Engels).

⁷⁰ Banco Gubernamental de Fomento, "Perspectivas Económicas de Puerto Rico", marzo de 1992.

⁷¹ Consejo Asesor Económico al Gobernador, "La naturaleza del desempleo en Puerto Rico; implicaciones para el desarrollo económico", *Op.cit.*

trabajo alegando que las responsabilidades del hogar así se lo impedían.

Las tasas de desempleo y de participación de las mujeres han sido menores que las de los hombres. Puede haber un desempleo disfrazado entre las mujeres⁷² debido a que muchas no entran a la fuerza trabajadora por lo difícil que resultaba conseguir trabajo en el mercado de limitadas oportunidades al que se han tenido que enfrentar.⁷³ Además el trabajo doméstico realizado por ellas no se contabiliza como trabajo, bajo la definición oficial existente. La tasa de participación de los hombres ha ido en descenso mientras que la de las mujeres ha ido en aumento. Algunos explican esta situación por la sustitución de trabajo masculino por femenino. Sin embargo, no hay tal cosa como una invasión femenina del mercado de trabajo pues su nivel de empleo (**28 por ciento** al 1991, correspondiente a **380 mil** mujeres) supera ligeramente los niveles alcanzados en las décadas de los treinta y los cuarenta y no compensa el descenso en empleo entre los hombres.⁷⁴

En la actualidad hay **96 mil** personas incapacitadas para trabajar por razones de salud,⁷⁵ los que representan un **3.8** por ciento de la población civil no institucional. Esto constituye más del doble que en el 1976 cuando los incapacitados ascendieron a **46 mil**. De estos, **79 mil** son hombres y **17 mil** mujeres.

Fuerza laboral potencial entre los participantes de asistencia pública

Se hizo un estimado de la fuerza potencial entre los participantes del **Programa de Asistencia Nutricional (PAN)** para el 1987.⁷⁶ Se encontró que el **80** por ciento de las familias beneficiarias al menos una persona deseaba trabajar, lo que representó el **48** por ciento (**420,245** personas del total de beneficiarios para ese año). Sin embargo, dos terceras partes de esa población no habían completado la escuela superior,⁷⁷ 9 de cada 10 no trabajaban al momento de la entrevista y la mitad no poseía experiencia de

⁷² Fuente: Departamento del Trabajo y Recursos Humanos, *Informe especial sobre las personas fuera del grupo trabajador*, Serie E-75. Promedio para años fiscales 1990-91 y 1989-90.

⁷³ J. L. Dietz, *Op. cit.*

⁷⁴ *Ibid.*, p. 295.

⁷⁵ Alice Colón, "Apuntes en torno a estrategias de desarrollo, mercado de empleo y pobreza" Proyecto CERES, Centro de Investigaciones Sociales, Universidad de Puerto Rico. (Presentado en el Segundo Taller de Trabajo, celebrado el 2 de octubre de 1992).

⁷⁶ Fuente: Departamento del Trabajo y Recursos Humanos.

⁷⁷ Fuente: Multi-Search Inc., "Hallazgos principales del estudio sobre la viabilidad de usar parte de los fondos del PAN para generar nuevas oportunidades de empleo", marzo de 1987.

empleo. En cuanto a la disponibilidad de éstos para trabajar, se encontró que un **32.2** por ciento (**135,975** personas) tenían ocupación y no tenían impedimentos físicos ni obligaciones familiares limitantes. Este es el grupo más capacitado y que requiere de menos adiestramiento. Un **39** por ciento no tenían impedimentos para trabajar ni poseían una ocupación definida. Dicho grupo estaba formado en su mayoría por jóvenes que no estudian ni trabajan. Un **60** por ciento de éstos no ha completado la escuela pero desea integrarse a la fuerza laboral.

Entre quienes reciben ayuda económica se han estimado durante el pasado año fiscal 1991-92 cincuenta mil (**50,000**) personas aptas para trabajar que han manifestado su deseo de hacerlo, de **210,000** participantes aptos para trabajar, habiéndose logrado ubicar **9,624**⁷⁸ en diferentes industrias mediante el programa **PAN y Trabajo**. Alrededor de ocho mil (**8,000**) han sido retenidos en los empleos. Las razones más comunes para no haber permanecido en los mismos han sido cesantías (la mayor parte) y problemas familiares o personales.⁷⁹ El programa de **PAN y Trabajo** ha servido en parte para reintegrar a la escuela a algunos de los beneficiarios que carecen de las destrezas laborales para recibir entrenamiento vocacional y dejarlos en mejor posición para formar parte activa del mercado laboral. Sin embargo la población atendida a través del programa es una proporción mínima del total de personas que están aptas para trabajar y no está ayudando sustancialmente a promover la autosuficiencia de las familias, como se esperaba. Contribuye a esta situación la lentitud en la producción de empleos estables en los que se puedan ubicar a estas personas.

Subempleo

Los subempleados, según definidos por el Departamento del Trabajo, también han ido en ascenso: representaban un **8.9** por ciento del empleo total en el 1989, con **84,728** personas; un **9** por ciento en el 1990, con **87,390** personas y un **9.8** por ciento del empleo total en 1991, correspondiente a **95,942** personas.

⁷⁸ Del 25 por ciento de las personas graduadas de escuela superior, el 70 por ciento de éstos había cursado estudios vocacionales, el ocho por ciento (8%) había cursado estudios universitarios y el dos por ciento (2%) se graduó. [Sobre el concepto **Pan y Trabajo** véase Jorge Benítez Nazario, "La puertorriqueñización del Workfare: notas al Anteproyecto 1210 de la Cámara de Representantes de Puerto Rico", *Revista de Administración Pública* 23 (diciembre 1990):21-30; N. del E.].

⁷⁹ Fuente: Departamento de Servicios Sociales de Puerto Rico.

NECESIDAD DE VIVIENDA

En el renglón de la vivienda también existen grandes necesidades. Hay un estimado de **12 mil**⁸⁰ personas deambulantes, sin hogar. Los problemas socioeconómicos contribuyen al aumento de esta cifra y del número de personas en riesgo de perder sus hogares, entre los cuales están aquellos que viven en áreas de peligro de desastre como deslizamientos de tierras e inundaciones.

Todo lo anterior se da en un contexto de escasez de vivienda que afecta mayormente a la población de ingresos medios y bajos. A noviembre de 1990 había **50,186** familias en lista de espera para vivienda pública y **44,244** para la **sección 8** del plan federal de subsidio a junio de 1990. Aunque puede haber familias en ambas listas de espera, sigue siendo alarmante el número de las que están en riesgo de quedarse sin hogar. La situación se hace crítica para las familias de ingreso medios que tienen que gastar una alta proporción de sus ingresos en el pago de rentas y tienen dificultades para ser subsidiados.

Se estima que en el área metropolitana de San Juan hay cerca de **2,000** las personas sin hogar, de las cuales entre **600** y **750** viven actualmente en las calles. Entre las causas encontradas para el incremento en esta cifra están: el aumento en casos de abuso de menores y de menores retirados de la custodia de sus padres para su protección; la creciente incidencia de personas con SIDA que no cuentan con amigos, familiares ni otros recursos de apoyo; la escasez de vivienda; el alto nivel de desempleo sostenido de nuestra economía y el abuso de drogas, el alcoholismo, el maltrato y los exconvictos. Hay que evaluar en qué medida la privatización de los servicios de vivienda pública atenderá estas necesidades crecientes manteniendo un balance entre el interés social, los requisitos de eficiencia, y los móviles económicos.

⁸⁰ Departamento de Servicios Sociales, Secretaría Auxiliar de Planificación y Desarrollo, "Informe de Evaluación del Programa PAN y Trabajo (1989-90)", 1991.

BIBLIOGRAFÍA

- Allende de Rivera, Carmen. *Definición y criterios de pobreza en términos de la gestión de gobierno del Departamento de Salud de Puerto Rico*. San Juan, P.R.: Secretaría Auxiliar de Planificación y Desarrollo, Departamento de Salud, 1992.
- Banco Gubernamental de Fomento. "Perspectivas Económicas de Puerto Rico". Marzo de 1992.
- Banco Mundial. *Informe sobre el desarrollo mundial: indicadores del desarrollo mundial*, 1990.
- _____. *La pobreza: Informe sobre el Desarrollo Mundial 1990*. Washington, D.C., 1990.
- Beccaria, Luis y Alberto Minujin. *Sobre la medición de la pobreza: enseñanzas a partir de la experiencia Argentina*. Buenos Aires: UNICEF, noviembre, 1991.
- _____. "Métodos alternativos para medir la evolución del tamaño de la pobreza". *Documento de Trabajo*. Núm. 6. Buenos Aires: INDEC, 1985.
- Boltvinik, Julio . "El método de medición integrada de la pobreza: una propuesta para su desarrollo". *Comercio Exterior* 42 (abril de 1992): 354-365.
- Brawemann, Josette y Alberto Minujin. *Focalización: ¿Fábula o herramienta?* Buenos Aires: UNICEF, 1991).
- CEPAL. "Focalización y Pobreza: nuevas tendencias en la política social". *Documento Tercera Conferencia Regional sobre la Pobreza*. Santiago de Chile, 1992.
- _____. *Una estimación de la magnitud de la pobreza en Chile: 1990*. Santiago de Chile, 1991.
- _____. *Una estimación de la magnitud de la pobreza en Chile: 1987*. Santiago de Chile, 1990.
- CEPAL-PNUD. "Procedimientos para medir la pobreza en América Latina con el método de la línea de pobreza". *Comercio Exterior* 42 (abril de 1992): 340-353.
- _____. *Ecuador: Mapa de necesidades básicas insatisfechas*. 1989.
- Cintrón, Celia. "Esbozo de las necesidades de la población de mayor edad, los niveles de pobreza y la calidad de vida". San Juan, P.R.: Oficina para Asuntos de la Vejez, 1992.
- Colón, Alice. *Apuntes para la discusión sobre la definición y criterios de pobreza*. Río Piedras, P.R.: Proyecto CERES-CIS. Centro de Investigaciones Sociales, Universidad de Puerto Rico, 1992.
- _____. "Apuntes en torno a estrategias de desarrollo, mercado de empleo y pobreza". Proyecto CERES. Centro de Investigaciones Sociales. Universidad de Puerto Rico. Presentado en el Segundo Taller de Trabajo, celebrado el 2 de octubre de 1992.

- _____. *Industrial Restructuring or Shattering Developmentalist Illusions: Employment, Joblessness and Poverty Among Puerto Rican Women in the Island and Middle Atlantic Region*. Río Piedras: Proyecto CERES. Centro de Investigaciones Sociales. Universidad de Puerto Rico, 1991.
- _____. *Apuntes para la discusión sobre la definición y criterios de pobreza*. Río Piedras: Proyecto CERES-CIS, Centro de Investigaciones Sociales, Universidad de Puerto Rico, 1992.
- Consejo Asesor Económico al Gobernador. *Estrategia para el desarrollo económico de Puerto Rico: hacia una segunda transformación económica*. 1989.
- Danziger, Sheldon H. & Daniel H. Weinberg. *Fighting Poverty: What Works and What Doesn't*. Cambridge: Harvard University Press, 1986.
- Departamento del Trabajo y Recursos Humanos. *Informe especial sobre las personas fuera del grupo trabajador*. Serie E-75.
- Departamento de Servicios Sociales. Secretaría Auxiliar de Planificación y Desarrollo. "Informe de Evaluación del **Programa PAN y Trabajo** (1989-90)". 1991.
- Departamento de Hacienda. *Informe del Secretario de Hacienda sobre Reforma Contributiva*. Agosto de 1987.
- Dietz, James L. *Historia Económica de Puerto Rico*. Río Piedras, P.R.: Ediciones Huracán, 1989).
- Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Oficina del Gobernador. Oficina de Presupuesto y Gerencia. *Presupuesto para el año fiscal 1993*.
- García López, José G. y Emil Nieves Mounier. *Concepto e instrumentos de medición de la pobreza*. San Juan: P.R.: Oficina de Análisis y Estudios Económicos, Banco Gubernamental de Fomento, 1991.
- González, Alfredo y José I. Alameda. "La distribución de ingresos y la pobreza: un boceto." Ponencia presentada durante el *Segundo Taller de Trabajo*, 2 de octubre, 1992.
- _____. *La distribución de ingresos y la pobreza: un Boceto*. Mayagüez, P.R., 1992.
- Harrington, Michael. *The New American Poverty*. New York: Penguin Books, 1984.
- Irizarry Mora, Edwin. "La Distribución de la Riqueza en el Modelo Puertorriqueño de Desarrollo". Tesis Doctoral. Universidad de Sussex, Inglaterra, 1989.
- Jenk, Christopher. *Rethinking Social Policy: Race, Poverty and the Underclass*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1992.
- Junta de Planificación. *Informe Económico al Gobernador*. 1991.
- _____. *Proyecto Puerto Rico 2005*. 1989.
- Katz, Michael. *The Undeserving Poor: From the War on Poverty to the War on Welfare*. New York: Phanteon Books, 1989.

- Katzman, Rubén. "La heterogeneidad de la pobreza: El caso de Montevideo". *Revista de la CEPAL*. Núm. 37 (abril de 1989): 141-152.
- _____. "La heterogeneidad de la pobreza: el caso de Montevideo." *Revista de la CEPAL*. Núm. 37 (abril de 1989): 141-152.
- Korpi, Walter. "Approaches to the Study of Poverty in the United States: Critical Notes from a European Perspective". en Vincent T. Covello. ed. *Poverty and Public Policy: An Evaluation of Social Science Research*. Cambridge, Mass., 1980.
- Minujin, Alberto. "New and Old Poverty in Argentina: The Consequences of the Crisis", en *Proceedings of the Invited Papers*. Cairo: International Statistics Institute, 1991).
- _____. y Pablo Vinocur. "¿Quiénes son los pobres del Gran Buenos Aires? *Comercio Exterior* 42 (abril 1992): 393-401.
- Multi-Search Inc. "Hallazgos principales del estudio sobre la viabilidad de usar parte de los fondos del PAN para generar nuevas oportunidades de empleo". marzo de 1987.
- Nowak, Michael. "The New War on Poverty". *Focus* 11 (Primavera de 1988).
- Pérez, Antonio. "Índices de Calidad de Vida, por municipio." Junta de Planificación, octubre de 1989.
- Pérez Rodríguez, A. y B. Batista O'Faril. *Distribución del ingreso monetario en Puerto Rico al 1989*. [San Juan]: Junta de Planificación, 1990.
- Ravallion, Martin. *Poverty Comparisons: A Guide to Concepts and Methods*. LSMS Working Paper, No. 88. Washington, D.C.: The World Bank, 1992.
- Ruggles, Patricia. "Measuring Poverty" *Focus* 14 (Primavera de 1992).
- Sen, Amartya K. "Sobre conceptos y medidas de pobreza". *Comercio Exterior* 42 (abril de 1992).
- Townsend, Peter. *Poverty in the United Kingdom: A Survey of Household Resources and Standards of Living*. Berkeley, Cal.: University of California Press, 1979.
- Vaillant, A. M. *Proyecto Equidad, calidad de vida y desarrollo económico en Puerto Rico. Temas para discusión en Taller*. San Juan, P.R.: Secretaría Auxiliar de Planificación y Desarrollo, Departamento de Servicios Sociales, 1992.
- Vélez Alicea, Rolando. *Estrategia para realizar un nuevo estudio de ingresos y gastos de las familias en Puerto Rico*. Hato Rey, P.R.: Departamento del Trabajo y Recursos Humanos, 1991.
- Weinberg, Daniel H. *The History and Current Issues of U.S. Poverty Measurement: Remarks to the Committee on National Statistics Panel on Poverty Measurement and Family Assistance*. Washington, D.C.: U.S. Bureau of the Census, 1992.