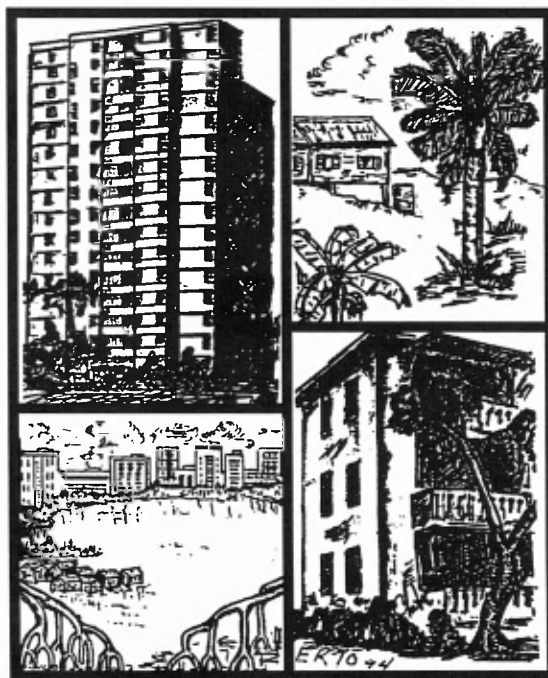


**LA POBREZA  
EN  
PUERTO RICO  
Y  
AMÉRICA LATINA**



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

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

### **RESUMEN Y CONCLUSIONES**

La pobreza de un concepto: reflexiones finales. <b>JOSÉ A. PUNSODA DÍAZ</b>	<b>331</b>
--	------------

### **DOCUMENTOS**

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

(Selección de ponencias)

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

**DOCUMENTOS**  
**SEMINARIO SOBRE**  
**LA POBREZA**  
**EN PUERTO RICO**  
(Selección de Ponencias)

## EDITORIAL\*

El presente número recoge las ponencias presentadas en el Seminario Sobre el Problema de la Pobreza en Puerto Rico, celebrado durante los días 29 y 30 de abril de 1970, bajo los auspicios de la Escuela Graduada de Administración Pública. Se trata de ponencias que procuran definir los perfiles de un problema social que exige remedios adecuados perentoriamente so pena se motivar un mal mayor.

Aunque la discusión del problema de la pobreza quedó enmarcado en la realidad de la sociedad puertorriqueña, en tanto el problema es universal dicha discusión puede ser pertinente a otras sociedades. Esperamos, por consiguiente, que la utilidad de estos trabajos trascienda nuestras fronteras nacionales y haga incursión en el mundo internacional. Es nuestra esperanza que el mensaje contenido en los mismos alcance con particular claridad y efectividad a las élites de poder en Puerto Rico e Hispanoamérica.

---

\* Fragmento del editorial que acompañó al número dedicado al tema de la pobreza en Puerto Rico: volumen IV, número 2, de septiembre de 1971.[N. del E.]

## ASPECTOS ECONÓMICOS DE LA POBREZA\*

*Dr. Luis F. Silva Recio\*\**

Al trazar mi plan para el presente documento me propuse los siguientes objetivos principales:

1. Definir el concepto pobreza al cual habría de referirme para los propósitos particulares del simposio.
2. Identificar a los pobres y aclarar su ubicación.
3. Comentar sobre varios programas y medidas de gobierno que me parecen de singular importancia con respecto a la pobreza y pasar juicio en cuanto a su efectividad.

Siendo la pobreza un concepto relativo no es de extrañar que existan diversas ideas en cuanto a su significado. Quiero dejar claro, por tanto, que entiendo que para los efectos de este simposio nuestra atención debe enfocarse en lo que comúnmente se conoce como pobreza extrema, deficiencia social que se manifiesta a través de los síntomas o características: **a)** alimentación deficiente, **b)** vivienda inadecuada, **c)** servicios de salud insuficiente y de mala calidad, **d)** inadecuación extrema de servicios de transportación, **e)** agua, **f)** electricidad, **g)** escuelas, etc., etc.

La eliminación de la pobreza es tanto una cuestión de conciencia como un objetivo de naturaleza práctica. Vivimos en sociedad para ayudarnos mutuamente y no estaríamos cumpliendo nuestro deber para con nuestros conciudadanos a cabalidad si permitimos que un sector significativo de la ciudadanía quede muy rezagado en el disfrute de los bienes que crea la producción económica. Los puertorriqueños debimos estar menos que orgullosos de nuestra organización social y económica cuando nos enteramos de que, de acuerdo con los resultados del último estudio de ingresos y gastos de las familias puertorriqueñas de 1963, persistía en Puerto Rico un núcleo de extrema pobreza consistente de más de **29 por ciento** de la

---

\* Presentada originalmente como ponencia en el *Seminario sobre el Problema de la Pobreza en Puerto Rico*, auspiciado por la **Escuela Graduada de Administración Pública**. Celebrado en San Juan, Puerto Rico del 29 al 30 de abril de 1970; Publicado en la *Revista de Administración Pública* 4 (septiembre, 1971): 127-148; el texto ha sido ligeramente editado para conformarlo con el formato actual de la Revista. [N. del E.].

\*\* El autor fue director de la **Escuela Graduada de Administración Pública**, Universidad de Puerto Rico, Río Piedras, ocupó además el cargo de Secretario del Trabajo.



población cuyo ingreso per cápita alcanzaba a ser escasamente la tercera parte del ingreso per cápita para todo el País.

En su mensaje a la legislatura de 1964, [el gobernador] don **Luis Muñoz Marín** decía:

Con el grande y continuo aumento en el ingreso nacional de Puerto Rico, la abolición de la pobreza extrema está a nuestro alcance. Ha dejado de estar más allá del horizonte. Está ahora sobre el horizonte. La conciencia nos apunta nuestro objetivo;

Es intolerable que por muchos años más un país con una producción que crece a razón de 10% anual... se resigne a soportar, junto a esas cifras de ingreso, el desempleo de 12% y las 120,00, esas familias que ahora reciben, de una forma u otra, pequeñas sumas de dinero...

El costo de tal programa será alto, muy alto, y el crecimiento poblacional lo hará aun más alto; pero, una vez más, el costo de no hacerlo sería aun más alto.<sup>1</sup>

Desde el punto de vista utilitario la eliminación de la pobreza extrema contribuiría a aliviar la pesada pero muy justificable carga económica que ella representa para el fisco y resolver gran parte de los problemas sociales que se ceban en la pobreza, amén de que la elevación de los ingresos resultante contribuiría a ampliar el mercado que sirve de base a la expansión de nuestra economía.

Hablaré en el transcurso de esta intervención de la pobreza extrema existente en Puerto Rico sin pretender menospreciar sus gravísimas consecuencias. Sin embargo debo, en justicia, hacer mención inicial del extraordinario progreso que se ha registrado en nuestro país en la lucha contra la pobreza en las últimas tres décadas. Para este propósito podríamos mencionar diversos índices de progreso económico social, pero, en vista de la limitación de tiempo, quisiera circunscribirme a algunos que considero más ilustrativos:

- 1) Ingreso promedio por familia, a precios constantes de 1954 (ver **cuadro Núm. 1**).
- 2) De **596** mil personas empleadas en la economía de Puerto Rico en 1950, **296** mil, casi la mitad, lo estaban en la agricultura, la costura a domicilio y el servicio doméstico, las actividades de más bajos ingresos, peores condiciones de trabajo, menor seguridad de empleo, y mayor tasa de sub-empleo y estacionalidad. La tasa de desempleo era de **12.9** por ciento. (Para 1969, aunque

---

<sup>1</sup> Administración de Fomento Económico, *Overall Economic Plan for the Commonwealth of Puerto Rico* (First Revision), February, 1967, pp. 149 y 151.

Cuadro 1  
INGRESO PROMEDIO POR FAMILIA  
(a precios constantes de 1954)

1940	\$1,103
1950	1,752
1960	2,563
1965	3,444
1969	3,979

Fuente: Junta de Planificación, *Informe Económico al Gobernador*, 1969, Tabla 18, p. A-23.

la tasa de desempleo había bajado a sólo **10.6** por ciento de un total de **808** mil personas empleadas, sólo había **101** mil trabajando en las actividades mencionadas anteriormente. La calidad de los empleos había mejorado enormemente).

- 3) De ser en 1940 uno de los países más pobres del mundo, Puerto Rico se encontraba ya en 1967 en un lugar intermedio entre los países sub-desarrollados, (aproximadamente menos de \$1,000 anuales de ingreso per cápita) y los más desarrollados (más de **\$1,500**) aunque todavía considerablemente por debajo de estos últimos. (**Ver cuadro Núm. 2**).

Cuadro 2  
PRODUCTO BRUTO PER CÁPITA EN 1967

ESTADOS UNIDOS	\$4,037
SUECIA	3,041
CANADÁ	2,805
DINAMARCA	2,497
FRANCIA	2,322
AUSTRALIA	2,260
REINO UNIDO	1,977
HOLANDA	1,804
ITALIA	1,279
ESPAÑA	822
VENEZUELA	911
CHILE	585
COSTA RICA	423
REP. DOMINICANA	275
BOLIVIA	189
<b>PUERTO RICO</b>	<b>\$1,235</b>

## LOS POBRES EN PUERTO RICO: QUIÉNES SON Y DÓNDE ESTÁN

Es claro que a pesar del extraordinario progreso registrado subsiste en la Isla un gran sector de la población con las características de la miseria o pobreza extrema. El *Estudio de Ingresos y Gastos*, que realizó el Departamento del Trabajo en 1962 y que fue publicado en 1963<sup>2</sup> demostró que las **18 mil** familias mejor acomodadas económicamente del País recibieron mayor ingreso (**19.3%**) que las **198 mil** familias más pobres (**15.4%**). O sea, la familia típica del primer grupo obtuvo 14 veces el ingreso de la familia típica del último grupo.

Una situación parecida a la existente entre todas las familias del país, ocurría entre las familias obreras, que componían poco menos de la mitad del total. El **4.8** por ciento de ingresos más altos recibió el **13.2** por ciento de todos los ingresos mientras que el **15.0** por ciento de las familias de ingresos más bajos recibió sólo **4.7** por ciento de los ingresos. En otras palabras, la familia típica del primer grupo recibió casi nueve veces el ingreso de la familia típica del último grupo. Esta distribución, reportada en 1962 era ligeramente más desigual que la reportada en un estudio similar en 1952. En este último año el **7.4** por ciento de las familias obreras más pobres recibió el **2.4** por ciento de los ingresos mientras que en 1962 dicho **7.4** por ciento recibió sólo **1.9** por ciento de los ingresos. Podríase inferir de lo anterior que existía para 1962 —y posiblemente todavía existe— un sector de familias obreras **privilegiadas** en relación con el resto de la clase trabajadora.

Para tener una idea bastante precisa de los alcances de la pobreza y para poder formular posibles soluciones efectivas al problema, debemos intentar contestarnos las preguntas: ¿Quiénes son los pobres? y ¿dónde se encuentran? Utilizando datos más o menos recientes podríamos quizás identificar las principales áreas de concentración de la pobreza:

### 1. Zonas rurales

La diferencia entre el ingreso promedio de las familias urbanas y las rurales era considerable y se amplió entre 1952 y 1962. En 1952 el promedio de las urbanas era **21** por ciento más alto que el de las rurales y ya para 1962 era un **34** por ciento más alto. La diferencia en el ingreso per cápita era aun mayor debido a que las familias rurales tenían un mayor

---

<sup>2</sup> Departamento del Trabajo de Puerto Rico, Negociado de Estadísticas del Trabajo, *Estudio de Ingresos y Gastos de la Familia Puertorriqueña, 1963*, Informe 2 (Informe de las familias por fuente de ingreso).

número de miembros. En 1962 el ingreso per cápita urbano era \$945 y el rural \$408. Del grupo de familias con ingresos menores de \$2 mil, consideradas como pobres, 134 mil, o sea el sesenta y ocho por ciento residían en zonas rurales y tenían un ingreso per cápita de \$215. Es necesario mencionar aquí, sin embargo, que los ingresos informados no incluyeron el ingreso en especie obtenido de las fincas.

## 2. La agricultura

Los ingresos semanales promedio informados para diversas actividades económicas principales en Puerto Rico difieren considerablemente entre sí, según indica el **cuadro Núm. 3**.

Cuadro 3  
SALARIO SEMANAL PROMEDIO

ACTIVIDAD	OCTUBRE 1952	ABRIL 1969
AGRICULTURA	\$12.50 (abril 1953)	\$23.70
CONSTRUCCIÓN	15.60	54.10
MANUFACTURA	17.90	53.10
COMERCIO	16.00	55.70
TRANSPORTACIÓN Y COMUNICACIÓN	19.50	64.10
TODOS LOS EMPLEADOS DE P.R.	11.70	52.80

Fuente: Departamento del Trabajo, Negociado de Estadísticas del Trabajo, *Salario Semanal Promedio en Puerto Rico* (Serie Estadística Periódica).

Los ingresos extraordinariamente bajos en la agricultura se explican por los salarios más bajos y por la frecuencia con que se trabajan horarios semanales reducidos. Los ingresos semanales en la agricultura en relación con los ingresos de otras actividades son inferiores en 1969 en comparación con el 1952.

## 3. Municipios más pobres

Como es de suponerse, los municipios de mayor concentración industrial tienen los niveles de salarios más altos. En las regiones cercanas a los grandes centros industriales el grupo trabajador muestra menos dependencia del empleo agrícola y la demanda por mano de obra calificada hace que se agrupen allí los empleados mejor remunerados y las tasas de desempleo y subempleo sean inferiores a las del resto del País. En el **cuadro**

Cuadro 4  
RELACIÓN INGRESO-MORTALIDAD INFANTIL

Municipio	Ingreso per cápita	Mortalidad Infantil (muertes por 1,000 nacidos vivos)
BAYAMÓN	\$907	26.0
CAROLINA	775	32.8
CATAÑO	824	33.0
GUAYNABO	1,560	29.5
SAN JUAN	2,142	30.9
FAJARDO	636	33.6
CAGUAS	777	31.7
HUMACAO	830	34.0
COMERÍO	321	55.8
TOA ALTA	476	35.6
OROCOVIS	232	36.3
NAGUABO	411	42.0
SAN LORENZO	315	37.5
LARES	400	38.1

Fuente: Junta de Planificación, Negociado de Planos Reguladores, *Indicadores Socio-Económicos, Región de San Juan*, julio de 1968.

**Núm. 4** vemos las grandes diferencias de ingreso per cápita que existían en 1966 entre los municipios de economía principalmente industrial y comercial y aquellos predominantemente agrícolas. Los dos extremos, San Juan (**2,142**) y Orocovis (**\$232**), ilustran hasta dónde puede llevar la disparidad. Los ingresos bajos y la ruralía tienden a corresponder a una alta tasa de mortalidad infantil, índice también de la disponibilidad y accesibilidad de servicios de salud.<sup>3</sup>

#### 4. *Los arrabales urbanos*

Los altos ingresos per cápita de los centros urbanos más populares de Puerto Rico son, en cierto modo, engañosos, pues es precisamente en esos centros donde se hallan algunas de las áreas de pobreza extrema más importantes, los arrabales urbanos. Allí son normales la vivienda deteriorada e inadecuada, el hacinamiento, el bajo nivel educativo, la escasez de

<sup>3</sup> Junta de Planificación, Negociado de Planos Reguladores, *Indicadores Socio-Económicos* (Región de San Juan), julio de 1968.

empleos regulares, la alta incidencia de enfermedades y un alto grado de dependencia de bienestar público.

En noviembre de 1966, los departamentos de trabajo de los Estados Unidos y de Puerto Rico llevaron a cabo un estudio de ingresos y condiciones de vida y empleo en varios sectores de arrabal (**Buenos Aires, Tokio y Tras Talleres**) y un caserío público (Nemesio Canales).<sup>4</sup> Dicho estudio demostró que existía una tasa de desempleo (15.8%) sustancialmente más alta que la tasa general para la isla y mucho más alta que la tasa para la región de San Juan, ocurriendo dicho desempleo principalmente entre los jóvenes de 16 a 19 años y entre las mujeres. Los ingresos medianos anuales de las familias del arrabal en 1966 fueron de **\$1,646** y un 45 por ciento de ellas tuvieron ingresos de menos de **\$1,500** cuando para Puerto Rico el ingreso familiar promedio era de **\$4,701** y el de San Juan mucho más alto.

En el estudio se encontró que en los arrabales existía una gran proporción (20%) de hogares rotos, en que la jefatura recaía en una mujer. Fue precisamente en estos hogares en donde los ingresos resultaron ser más bajos que en el resto de las familias: en siete de cada diez de estos hogares los ingresos anuales fueron de menos de \$1,500, o sea, ingresos de extrema pobreza.<sup>5</sup>

El **cuadro 5** ilustra la diferencia en la distribución de ingresos entre los arrabales estudiados y Puerto Rico en general.<sup>6</sup>

Cuadro 5  
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LAS FAMILIAS  
DE ARRABALES Y DE PUERTO RICO EN GENERAL  
(por niveles de ingreso)

Ingresos	Arrabales (1966)	Puerto Rico (1963)
menos \$1,500	45.4	30.52
1,500 - 1,999	15.6	13.21
2,000 - 2,499	13.9	20.32
2,500 - 2,999	9.1	20.32
3,000 y más	16.0	35.95

FUENTE: Junta de Planificación, Negociado de Planos Reguladores, *Indicadores Socio-Económicos, Región de San Juan*, julio de 1968.

<sup>4</sup> *Informe Económico al Gobernador*, 1967, pág. S-48.

<sup>5</sup> *Ibid.*, S-57.

<sup>6</sup> *Ibid.*, S-58.

### 5. *Personas de baja escolaridad*

El siguiente cuadro estadístico (**refiérase al cuadro 6**), basado en los resultados del estudio de ingresos y gastos de 1963 nos ilustra la correlación entre años de instrucción del jefe de la familia y los ingresos de la familia.

Cuadro 6  
CORRELACIÓN ESCOLARIDAD-INGRESO FAMILIAR  
(Jefes de familia)

AÑOS DE INSTRUCCIÓN	INGRESO PROMEDIO
ninguno	\$1,588
1 - 3	2,105
4 - 6	2,587
7 - 9	3,042
10 - 12	4,554
13 o más	8,115

Fuente: Departamento del Trabajo de Puerto Rico, Negociado de Estadísticas del Trabajo, *Estudio de Ingresos y Gastos de la Familia Puertorriqueña*, 1963.

## ÁREAS DE ACCIÓN GUBERNAMENTAL QUE AFECTAN LA POBREZA

Quiero a continuación hacer un recuento de aquellas áreas de la política económica gubernamental que están más relacionadas con la pobreza y su posible eliminación. Me propongo hacer algunos comentarios y juicios sobre la efectividad de algunos aspectos de la política gubernamental más reciente a este respecto.

### 1. *Desarrollo económico*

No hay duda de que la continuación y la aceleración del programa de fomento económico es esencial para que Puerto Rico pueda obtener los ingresos y los empleos que necesita para que el nivel de vida siga mejorando. Este programa ha sido el generador principal de **62 mil** empleos en la manufactura y **179 mil** empleos en la economía puertorriqueña de 1960 a 1969. Desde la segunda mitad del año natural 1969 se vienen observando signos ominosos en varios indicadores económicos básicos.

Desde 1960 hasta 1969 el crecimiento del número de empleos en la manufactura fue de **7 mil** empleos anuales en promedio. Las cifras de empleo para los tres últimos años naturales demuestran que no hubo aumento en el último año:<sup>7</sup>

1967	123,800
1968	137,000
1969	137,600

El informe más reciente publicado por el Banco Popular sobre la economía del País (*Datos Básicos - Progreso en Puerto Rico*) nos pinta un cuadro poco halagador de la situación económica actual cuando señala:

El año 1969 cierra la década de mayor auge económico en la historia de la Isla.

Al terminar esta década de progreso, los indicadores económicos muestran un debilitamiento paulatino en industrias que han sido pilares de este desarrollo económico. La industria de la construcción se encuentra plagada de dificultades, tales como el costo de materiales y mano de obra y la cuantía de financiamiento a largo y corto plazo.

La manufactura evoluciona de una industria liviana destinada mayormente a combatir el desempleo a una pesada, más estable y de mayor inversión pero que crea empleos limitados aunque bien pagados...

La industria de turismo, luego de haber alcanzado su máximo apogeo en los años 1967 y 1968, aparentemente se ha estancado ante la fuerte competencia de otras áreas turísticas y la ausencia de medidas positivas para protegerla e impulsarla localmente.<sup>8</sup>

Es posible que esta situación se deba parcialmente a la recesión por la que atraviesa actualmente la economía norteamericana, de la cual somos parte integrante. Sin embargo, existen dudas sobre si el gobierno de Puerto Rico, dentro de sus posibilidades, está tomando las medidas apropiadas para encarar los problemas con que se enfrenta la manufactura y el turismo. En el caso de la manufactura, aparte de los recientes aumentos en los costos de producción resultantes de la legislación laboral, se encara la posibilidad de reducción en el principal instrumento de atracción industrial: la exención contributiva. En su informe de 9 de marzo de 1970, sobre política fiscal, el Consejo Asesor del Gobernador para el Desarrollo de Programas Gubernamentales recomienda:

<sup>7</sup> Banco Popular de Puerto Rico, *Progreso en Puerto Rico - Datos Básicos*, Primer Trimestre, 1970.

<sup>8</sup> Banco Popular de Puerto Rico, *Progreso en Puerto Rico - Datos Básicos*, Primer Trimestre, 1970.



Con el propósito de fomentar aún más el desarrollo económico fuera del área metropolitana de San Juan, el Consejo recomienda que los incentivos industriales contributivos para el área metropolitana de San Juan sean cambiados de la completa exención contributiva actual por un período de diez años, a una exención contributiva completa por un período de cinco años, seguida por una exención contributiva de un 50 por ciento durante los siguientes cinco años. Para los propósitos de esta recomendación, el área metropolitana de San Juan debe ser considerada en el contexto más amplio del área económica y poblacional que tiene a San Juan como su centro.<sup>9</sup>

Además recomienda:

una nueva tasa para contribuciones sobre ingresos de corporaciones, comenzando en un 22 por ciento y alcanzando un 40 por ciento al llegar a \$100,000.<sup>10</sup>

Aunque el propósito de estas medidas sería aumentar las recaudaciones del fisco, a la vez que se fomenta la descentralización industrial, sería muy posible que el resultado fuese, de ser puesta en vigor, un obstáculo más para el programa de Fomento.

## 2. Reducción del desempleo

Otro objetivo de acción gubernamental vital en la lucha contra la pobreza es la reducción en el desempleo, especialmente entre las personas difíciles de emplear, que abundan entre los extremadamente pobres. El doctor **Miguel Echenique**, en su artículo *La problemática del desempleo en Puerto Rico*,<sup>11</sup> sugería, en 1968, un plan detallado para acabar con el desempleo entre los cuatro grandes grupos en los que el desempleo tiene mayor incidencia, como se observa a continuación.

1. JÓVENES VARONES DE 16 - 21 AÑOS
2. JEFES DE FAMILIA RURALES
3. MUJERES JEFES DE FAMILIA
4. OTROS JEFES DE FAMILIA VARONES

---

<sup>9</sup> Oficina del Gobernador, Consejo Asesor del Gobernador para el Desarrollo de Programas Gubernamentales, *Sistema Fiscal*, pág. 6.

<sup>10</sup> *Ibid.*, pág. 4.

<sup>11</sup> Miguel Echenique, "La Problemática del Desempleo en Puerto Rico", *Revista del Trabajo* 1:3 (julio-septiembre, 1968).

Dicho plan, adaptado a las disponibilidd de fondos, visualizaba la utilización de quince millones de dólares durante su primer año (1969) distribuido así:

- 1) **Cinco millones** para atender el 10 por ciento de las necesidades de empleo y adiestramiento de los jóvenes ociosos.
- 2) **Siete millones** para atender tres cuartas partes de las necesidades de empleo de los jefes de familia rurales.
- 3) **Un millón** para atender las necesidades de una tercera parte de las mujeres jefes de familia.
- 4) **Millón y medio** para atender al cinco por ciento de los jefes de familia no-agrícola.
- 5) **Medio millón** para otros gastos.

Estas cifras del costo de este modesto plan nos sugieren la gran magnitud del costo de un programa efectivo para remediar el desempleo entre los **inempleables** de Puerto Rico. En 1968 también se legisló para crear la **Administración del Derecho al Trabajo**, que suponía una asignación de **\$30 millones** para el año fiscal 1968-69. La asignación para 1968-69 se limitó a **\$15 millones**, en 1969-70 se redujo a **\$10 millones** y para 1970-71 se han recomendado por el Gobernador sólo **\$5 millones**.<sup>12</sup>

El programa de esta agencia, que con tantas esperanzas se creó para que intentara por los medios más imaginativos producir empleos para aquellas personas que más urgentemente lo necesitan, se volvió a reducir a las proporciones minúsculas e insuficientes que tenía cuando ostentaba un nombre menos pretencioso y prometedor.

### 3. *La redistribución a través del Sistema Fiscal*

A través de sus recaudaciones y sus gastos, el gobierno lleva a cabo una redistribución de las riquezas y los ingresos. La política fiscal es uno de los factores determinantes de la buena o mala distribución. Examinaremos algunas de varias medidas de gobierno recientes en este área.

#### a) **Bono de Navidad**

En 1969 se aprobaron dos leyes sobre bonos de Navidad. Una fijaba bono de Navidad para los empleados públicos de dos, tres y cuatro por

---

<sup>12</sup> Negociado del Presupuesto, *Proyecto de Presupuesto Modelo para el Año Fiscal 1971*, Sec. 43, pág. 17.

ciento de las cantidades recibidas por los empleados hasta un máximo de seis mil dólares para tres años consecutivos, comenzando con el 1969. La otra ley fijaba en un dos por ciento el bono de Navidad para los empleados en el sector privado de la economía. Establece que el patrono no vendrá obligado a utilizar más del 15 por ciento de sus beneficios netos para este propósito; de modo que las empresas que tengan pérdidas no tendrán que pagarlo y aquellas para las cuales el 15 por ciento de sus beneficios no alcancen para pagar el bono íntegramente, vendrán obligadas a pagarlos parcialmente. Un gran número de empresas están en esa situación y es de suponerse que aquellas que tengan gastos de personal proporcionalmente altos, tendrán que disponer de cantidades sustanciales para poder pagar íntegramente el bono. Tales empresas, así como las empresas menos eficientes y productivas, son las que generalmente pagan salarios más bajos y emplean a los trabajadores más pobres y son precisamente las que se están viendo en mayores dificultades para pagar el bono.

Además, la ley no aplica, por disposición específica al efecto, a los trabajadores agrícolas, quienes son los más pobres y los de más bajos salarios de nuestra economía. Tampoco favorece a personas que hayan trabajado menos de 700 horas al año, ni a personas que hayan acumulado sus horas con varios patronos, lo cual elimina a empleados estacionales, casuales, intermitentes y a muchos en la construcción, entre los cuales se hallan muchos obreros más pobres. Tampoco obliga a patronos con un solo empleado, lo cual elimina también a la mayoría del servicio doméstico y empleados de pequeños negocios, quienes se cuentan por lo general entre las personas más pobres. En efecto, resulta que entre mayores son los salarios y más eficiente y productiva es la empresa, mayor es la posibilidad de que los empleados reciban el bono íntegro. Muchos patronos de éstos últimos ya habían concedido bono de Navidad a sus empleados a través de convenios colectivos.

#### **b) Aumentos de salarios a los empleados públicos**

El gobierno del Estado Libre Asociado, mediante legislación de 1969, ordenó aumentos generales en los sueldos de los empleados públicos en los años 1969, 1970 y 1971. Dichos aumentos variaban de acuerdo a las escalas de sueldo, pero los aumentos menores son de \$25, \$30 y \$25 mensuales para cada año, respectivamente. El costo de los aumentos de sueldos y del bono de Navidad para 1969-70 fue de \$16.5 y \$5.5 millones respectivamente. Para 1970-71 se estiman en \$15.0 y \$8.5 millones respectivamente.

La gran mayoría de los empleados públicos, por sus ingresos, no caen en la categoría de pobreza extrema. Este gasto extraordinario que realiza

el gobierno de Puerto Rico, revela que se le ha dado una alta prioridad a corregir una injusticia distributiva: la relación injusta existente entre los ingresos de los empleados públicos y los del sector privado. Considero éste un paso muy correcto. Sin embargo, pone al gobierno de Puerto Rico más en deuda aun con los extremadamente pobres y le obliga a hacer todo lo posible porque aumenten también sus ingresos.

### c) El suplemento al salario agrícola

A través de las leyes 142 y 143 de junio de 1969, conocidas como *Leyes del Suplemento al Salario Agrícola*, se establece que ningún obrero agrícola deberá recibir un salario por hora menor de ochenta centavos en el año económico 1969-70, noventa centavos en el 1970-71 y de un dólar en el 1971-72. Esta legislación, que se ha tropezado con formidables obstáculos administrativos, constituye un esfuerzo positivo, aunque insuficiente, tardío —y a mi juicio, inefectivo— de retener al obrero agrícola en las fincas de Puerto Rico. Sin embargo, el subsidio gubernamental para este propósito constituye un esfuerzo laudable y tiene el efecto de en algo aliviar la situación de las familias de trabajadores agrícolas, que caen en su gran mayoría en la pobreza extrema.

### d) Cambios a la Contribución Sobre Ingresos

En la medida en que el gobierno pueda recaudar fondos en forma progresiva, mayores serán los recursos disponibles que se podrán utilizar para erradicar la pobreza. La contribución sobre ingresos, principal impuesto de nuestro sistema contributivo, podría mejorarse grandemente en su capacidad de recaudación. Según la Junta de Planificación:

La carga contributiva en Puerto Rico, es decir, la proporción que representaba los ingresos de tipo contributivo del Producto Nacional Neto, constituía para 1968-69 un 11.5 por ciento. Estudios al respecto señalan que los países en desarrollo necesitan allegar ingresos que representen entre el 17 y el 19 por ciento del Producto Nacional Neto.

En Puerto Rico, aunque se observa progresividad en los renglones principales de ingreso, la carga impositiva agregada con respecto al Producto Nacional Neto resulta con poca progresividad.<sup>13</sup>

En un estudio realizado por la Junta de Planificación se halló que:

... para el período comprendido de 1955 a 1959, se estimaba que la proporción de ingresos no reportaba del total de ingreso bruto ajustado reportable era un promedio de 44 por ciento. En comparación, y para

---

<sup>13</sup> *Informe Económico al Gobernador*, 1969, pág. 75.

el mismo período, en Estados Unidos esa proporción fue considerablemente menor, de un 9 por ciento.

Quizás una de las principales causas de la gran deficiencia en la recaudación, en relación con el potencial de la recaudación, es la misma ley y su administración, que alienta la evasión y la evitación del pago del impuesto. El Consejo Asesor del Gobernador, en su último informe al respecto, recientemente publicado, ha dado pasos positivos para reducir algunas lagunas e incrementar los ingresos del fisco al recomendar una serie de enmiendas a la ley y de medidas administrativas.<sup>14</sup>

Todavía una gran proporción de las recaudaciones del gobierno de Puerto Rico se realizan a través de impuestos sobre artículos de uso y consumo, que generalmente son regresivos, debido a que el pobre paga directa o indirectamente lo mismo que el rico al adquirirlos. Ejemplos: cigarrillos, licores, cerveza, gasolina. Estos artículos son consumidos por toda la población, incluyendo los más pobres.

La mayor parte de los servicios públicos básicos como las escuelas, la salud, etc., se prestan gratuitamente sin importar quiénes lo reciben ni en qué cantidad. O sea, se financian siguiendo el principio contributivo de la capacidad de pago y no del beneficio recibido. Hay, sin embargo, una excepción importante a la que quiero referirme por su actualidad. En el servicio de agua y alcantarillado que se hace por venta a los usuarios, los costos son distribuidos mayormente de acuerdo al beneficio recibido y no de acuerdo a la capacidad de pago, con relativamente pocas excepciones. Las tarifas del servicio, recientemente propuestas por el Director Ejecutivo de la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados para financiar, no ya los aumentos en los costos de los servicios, sino un vasto plan de expansión muy necesario, resultarían, de ser aprobados por la Junta de Directores, en un aumento inmediato de cerca de 68 por ciento para todo usuario que tenga servicio de agua y alcantarillado y de 35 por ciento para los que sólo tienen servicio de agua. Entre ambos grupos hay familias de todos los niveles económicos. A mi juicio, este aumento incrementaría la progresividad del sistema contributivo, si consideramos éste un pago por un servicio público. Además estaría poniendo sobre los hombros de los usuarios actuales una proporción excesiva de un plan de expansión que beneficiará a toda la comunidad en forma general y a los futuros usuarios en particular. Creo que una parte mayor del costo adicional debe provenir de asignaciones del fondo general y de préstamos a pagarse a largo plazo, también del fondo general, según se hace al financiarse las mejoras permanentes en otros servicios básicos a la comunidad.

---

<sup>14</sup> *Ibid.*, pág. 77.

#### 4. *Bienestar Público*

Como es natural, cualquier aumento o beneficio adicional en este programa sería un paso positivo y directo a remediar la pobreza extrema. El programa de asistencia a menores de 18 años sin sostén económico, personas ciegas, indigentes mayores de 65 años y mayores de 18 años incapacitados para trabajar, tuvo 72,911 casos en 1969 y se estimaban 78,694 para 1970 y 84,569 para 1971. Este funciona bajo el sistema de fondos combinados del Gobierno de Puerto Rico y del Gobierno Federal y está recibiendo aportaciones Federales crecientes gracias a las enmiendas a la ley de Seguridad Social de 1967. Estas serían:

1968	12.5 millones
1969	15.0 millones
1970	18.0 millones
1971	21.0 millones
1972	24.0 millones

Los aumentos conjuntos en los recursos que se anticipan permitirán elevar el pago promedio anual a los beneficiarios del programa, de \$374 en 1970, hasta \$421 en el 1971.<sup>15</sup>

La Cámara de Representantes de los Estados Unidos acaba de aprobar legislación para poner en vigor el nuevo sistema de bienestar social propugnado por el Presidente Nixon (*Family Assistance Act*). Este reformaría el sistema actual para que la asistencia esté condicionada a la aceptación por parte de los beneficiarios de empleo apropiado disponible o de adiestramiento. Además, se establecen beneficios superiores a los actuales mediante los cuales en Estados Unidos ninguna familia de cuatro miembros tendría ingresos inferiores a \$1,600 anuales, con \$300 adicionales por miembro adicional, y una fórmula mediante la cual el beneficio va disminuyendo a medida que las familias pueden proporcionarse mayores ingresos por sí mismas (**refiérase al cuadro 7**).

De acuerdo a la propuesta original, Puerto Rico recibiría el 55 por ciento de la ayuda recibida por otros estados, pero aun así esto representaría la suma de \$130 millones adicionales en fondos federales para la Isla. El costo estimado de este nuevo programa sería de cuatro mil millones de dólares de los cuales el Gobierno Federal contribuiría \$2.5 billones por encima de los \$4.2 billones que se estima está gastando anualmente. Como es fácil suponer, luego de tomar en cuenta las cifras anteriores los

<sup>15</sup> Proyecto de Presupuesto Modelo para el Año Fiscal 1971, Sec. 25, pág. 3.

Cuadro 7  
EJEMPLOS PARA UNA FAMILIA DE CUATRO MIEMBROS  
(*Family Assistance Act*)

Ingresos Propios	Beneficio	Total
\$ 720	\$1,600	\$2,300
1,000	1,460	2,460
2,000	960	2,960
3,000	460	3,460
3,920	0	3,920

FUENTE: Office of the White House, Press Secretary, *President's Message on Welfare Reform*, August 11, 1969; "Toward a Working Welfare System". *Time* Vol. 94, No. 7, Aug 15, 1969. "Isla recibiría \$130 billones adicionales Bienestar Público", *El Mundo*, 19 de abril, 1969, p. 1.

beneficios que recibiría una buena proporción de las familias más pobres de Puerto Rico sería mucho mayor que los actuales y posiblemente afectaría significativamente el cuadro de la pobreza en la Isla.

### 5. Control poblacional y emigración

La historia del programa de desarrollo económico de Puerto Rico desde el 1950 ha sido una carrera entre la creación de más empleos y el arribo de más y más personas al grupo trabajador, siendo el balance neto una tasa de desempleo ligeramente declinante para una cantidad absoluta de desempleados, que se ha mantenido fluctuando entre ochenta y cien mil.

De 1965 a 1969 la economía de Puerto Rico demostró su capacidad para el crecimiento creando **42 mil** nuevos empleos. Sin embargo, el grupo trabajador aumentó en **39 mil**, quedando el número de desempleados casi igual. Según **Hugh Barton**,<sup>16</sup> Puerto Rico ha tenido de una especie de *pool* de mano de obra barata que se ha mantenido desempleada o subempleada a través de los años, esperando que surjan oportunidades de empleo en Estados Unidos o en Puerto Rico. Muchos, o quizás la mayoría de los que componen esa reserva de que habla **Barton**, están entre los más pobres. Mientras menor sea la tasa de reproducción de los puertorriqueños, menos

<sup>16</sup> Hugh Barton, "The Employment Situation in Puerto Rico and Migration Movements Between Puerto Rico and the U.S.", documento preparado para el Centro para el Estudio de los Desempleados, Escuela Graduada de Trabajo Social, New York University, 20-21 de mayo de 1968.

será esta reserva y menor será la tasa de desempleo, siempre que los demás factores se mantengan constantes.

Abundan las estadísticas que demuestran claramente la correlación existente entre la fecundidad y los bajos niveles de ingreso y de educación y la ruralía. Afortunadamente, desde el punto de vista de la lucha contra el desempleo y la pobreza, se ha producido en Puerto Rico una baja sorprendente en la tasa de natalidad en la última década, de **32.5** por mil habitantes en 1960 a **24** por mil en 1969. La tasa de Puerto Rico es hoy igual a la de Estados Unidos en 1960; hemos dejado de agruparnos con la mayoría de los países subdesarrollados y hemos entrado en el círculo de países industrializados.<sup>17</sup>

A pesar de que la situación poblacional de Puerto Rico es cada día menos presionante, si nos referimos a la comparación entre población y oportunidades de empleo, y a pesar de la reducción significativa en la tasa de crecimiento natural de la última década, creo que en Puerto Rico se debería hacer disponible para todo aquel que así lo desee, los conocimientos sobre las técnicas y facilidades para la planificación familiar, que hasta la fecha, son utilizados más frecuentemente en las familias de mayor educación e ingresos. Así, las familias más pobres conjuntamente con el gobierno podrían ofrecer mejores oportunidades de salud, educación y adiestramiento a los futuros miembros del grupo trabajador para que éstos puedan ocupar los puestos de trabajo que se van creando en la economía de Puerto Rico y así no tengan que emigrar por necesidad o quedar desempleados, mientras entran a Puerto Rico anualmente miles de extranjeros a ocupar los puestos para los cuales los puertorriqueños desempleados no están capacitados. Creo que los esfuerzos del gobierno actual están correctamente enderezados en este sentido, aunque no creo que sea necesario darle el cariz de emergencia que se le ha querido dar últimamente.<sup>18</sup>

La pobreza extrema y el desempleo en Puerto Rico se ha podido aliviar considerablemente en nuestra zona rural mediante la migración estacional de obreros agrícolas a los Estados Unidos. Posiblemente, entre **35 y 50 mil** de ellos se trasladan al Continente anualmente desde la primavera hasta el otoño, y devengan jornales muy superiores, alrededor del doble, de lo que ganarían en Puerto Rico (en 1970 los salarios fluctúan entre **1.60 y 2.00**), además de otros beneficios. La mayoría de estos obreros ayudan a sus

---

<sup>17</sup> *Informe Económico al Gobernador*, 1968, pág. S-1.

<sup>18</sup> Véase: *Población*, publicación de Subcomité Asesor de Población, Consejo Asesor del Gobernador, 15 de octubre de 1969; también: *Unidos Ante Nuestro Problema Poblacional*, Asociación Puertorriqueña Pro-Bienestar de la Familia, San Juan, 22 de febrero de 1970.



familiares en Puerto Rico con remesas de dinero, siendo ésta la principal fuente de ingresos para muchas familias pobres del País. Hay dos grandes desventajas en este tipo de solución al problema de la pobreza y el desempleo: el sufrimiento humano causado por la separación familiar y la escasez de brazos que se crea a la agricultura puertorriqueña. Sin embargo, creo que debe seguir siendo la política pública del gobierno de Puerto Rico el ayudar a aquellos obreros que deseen emigrar. Aparentemente siguen siendo muchos los que optan por esta alternativa, pues ni aun la elevación del ingreso mínimo en la agricultura, propiciada por las leyes de suplemento al salario agrícola, ha reducido el número de migrantes. Creo que fue sabio el establecer este programa de protección al migrante agrícola y sabía también la actitud del actual gobierno al seguir prestándole su asistencia, a pesar de las múltiples presiones ejercidas por parte de los patronos agrícolas del País.

## RESUMEN

La economía de Puerto Rico ha tenido un magnífico ritmo de crecimiento en las últimas décadas, pero queda mucha justicia distributiva que lograr. Más de la cuarta parte de la población del país sigue muy rezagada en relación con el resto de la ciudadanía en el disfrute de la riqueza que se va creando. Evidentemente, las medidas de política pública no han sido suficientes para reducir a un mínimo razonable la enfermedad social que es la pobreza extrema.

La pobreza extrema de Puerto Rico se halla predominantemente en nuestros sectores rurales, principalmente en los más alejados del área metropolitana de San Juan; entre las familias que dependen del trabajo agrícola para su sustento, en los municipios de economía primordialmente agrícola, en los arrabales urbanos con su alta incidencia de hogares rotos y mujeres jefes de familia y entre las personas de muy bajo nivel educativo que no están calificadas para ocupar los puestos de trabajo que va creando la cambiante económica.

En la lucha por erradicar la pobreza extrema hay que atacar las causas fundamentales y también aliviar de inmediato la situación del pobre. Hay que seguir poniendo el máximo empeño de la comunidad en el programa de desarrollo económico que es el que crea directa e indirectamente cada día más oportunidades de trabajo pero conjuntamente con un empeño similar en la preparación de la juventud y el readiestramiento de los mayores para que puedan aprovechar las nuevas oportunidades. Además, mientras tanto se eliminan las causas fundamentales de la pobreza, se impone un decidido programa de ayuda a aquellos que se ven impedidos

para allegarse sus sustento, asegurándoles un nivel de vida mínimo aceptable por nuestra sociedad y el estado proveer empleo o ayudar al sector privado ofrecer empleos a aquellos particularmente difíciles de emplear. Así todos podríamos disfrutar de lo que nos toque del progreso económico con la conciencia más tranquila.

### BIBLIOGRAFÍA

- Administración de Fomento Económico. *Overall Economic Plan for the Commonwealth of Puerto Rico* (First Revision). February, 1967.
- Asociación Puertorriqueña Pro-Bienestar de la Familia. *Unidos ante nuestro problema poblacional*. San Juan, 22 de febrero de 1970.
- Banco Popular de Puerto Rico. *Progreso en Puerto Rico - Datos Básicos*. Primer Trimestre, 1970.
- Barton, Hugh. "The Employment Situation in Puerto Rico and Migration Movements Between Puerto Rico and the U.S." Documento preparado para el Centro para el Estudio de los Desempleados. Escuela Graduada de Trabajo Social, New York University. 20-21 de mayo de 1968.
- Consejo Asesor del Gobernador. *Población*. Publicación de Subcomité Asesor de Población. 15 de octubre de 1969.
- Departamento del Trabajo de Puerto Rico. Negociado de Estadísticas del Trabajo. *Estudio de ingresos y gastos de la familia puertorriqueña*. 1963.
- Echenique, Miguel. "La problemática del desempleo en Puerto Rico", *Revista del Trabajo* 1:3, (julio-septiembre, 1968).
- Informe Económico al Gobernador, 1969*.
- "Isla recibiría \$130 billones adicionales Bienestar Público". *El Mundo*. 19 de abril, 1969, p. 1.
- Junta de Planificación. Negociado de Planos Reguladores, *Indicadores Socio-Económicos, Región de San Juan*. julio de 1968.
- Negociado del Presupuesto. *Proyecto de Presupuesto Modelo para el Año Fiscal 1971*.
- Office of the White House. Press Secretary. *President's Message on Welfare Reform*. August 11, 1969.
- Oficina del Gobernador. Consejo Asesor del Gobernador para el Desarrollo de Programas Gubernamentales. *Sistema Fiscal*.
- "Toward a Working Welfare System". *Time* 94:7 (agosto 15, 1969).