

DESEMPLEO Y OCIOSIDAD:

Problema de Integración de las Políticas de Mano de Obra y de Instrucción Pública de Puerto Rico*

Por Claudio R. PRIETO**

Planteamiento manifiesto del problema del desempleo

El diagnóstico usual sobre el desempleo en Puerto Rico plantea implícitamente una serie de premisas metodológicas y sustantivas que sólo muy ocasionalmente se cuestionan. Expresado de la forma más amplia posible, se ve el desempleo como consecuencia de fallas en la interrelación de los sistemas de capacitación y de producción. Por ello, el análisis del desempleo —o más ampliamente, de la relación de empleo— resulta de significativa utilidad para precisar el contenido de una y otra política pública según ésta se recoge en los primeros niveles de formulación, los que

* Trabajo preparado para la Junta de Planificación, a petición de ésta, como parte de un proyecto para el desarrollo de una política integrada sobre los recursos humanos, mayo, 1971.

** Abogado; anteriormente profesor de la Universidad de Puerto Rico y director de la División de Extensión de esa institución, Secretario Auxiliar de Instrucción Pública y Ayudante del Gobernador.

usualmente corresponden a las agencias operativas y a la Junta de Planificación en su labor de combinar las políticas sectoriales.¹

Los fundamentos del problema del desempleo como indicador de la interrelación de los sistemas de producción y de capacitación son los siguientes:

1. Se postula un ordenamiento social en el que el disfrute de la producción debe tener lugar en proporción a la participación de las personas en los procesos productivos.

2. La participación de las personas en la producción y en el disfrute se realiza a través del concepto de empleo.

3. En consecuencia, cualquier desviación de la situación de empleo pleno —que quiere decir también distribución perfecta en un sentido mecánico— representa un problema para el estado y para la sociedad en general, tanto por la falta de producción como por la de distribución de riqueza. Habrá que incurrir en transferencias económicas para remediar el aspecto distributivo de la situación.

4. Las causas de la desviación son principalmente las que emanan de la falta de capacitación de las personas relativo al nivel tecnológico de los medios de producción. Esta falta de capacitación agudiza sus efectos frente al desarrollo de la tecnología que requiere progresivamente mayor capacitación técnica para ocupar los puestos disponibles, independientemente del grado de autonomía de las decisiones del estado con respecto a la composición del sector industrial.

5. Surgen problemas secundarios cuando la desviación del molde de empleo pleno —en otras palabras, el desempleo tradicional más la ociosidad— ocurre en función de componentes relativamente incapaces de la población, i.e., adolescentes, ancianos y, en general, las personas que según las exigencias sociales corrientes necesitan orientación y protección especiales. Estos problemas son, en términos generales, los que se relacionan con la conducta criminal y con el sostenimiento de valores extraños al consenso de la comunidad nacional es decir, el cambio social acelerado.

Estos componentes se analizan corrientemente en forma de sucesión causal, en la cual las fallas del producto educativo las más de las veces figuran como principal responsable del estado de cosas contrario a los supuestos del sistema económico y social. Ello coincide con la concepción básica del empleo que ha permeado tradicionalmente a la planificación

¹ Véase, por ejemplo Vázquez de Estrada, M., *Desempleo, grupo poblacional al margen del progreso*, Junta de Planificación, San Juan, P. R. enero de 1971, 37 pp. mecanografiado; y Vázquez de Estrada, M., *Aspectos fundamentales del desempleo y la ociosidad en los recursos humanos jóvenes*, Junta de Planificación, San Juan, P. R., septiembre de 1969, 102 pp. mimeo.

puertorriqueña. Coincide también con la concepción de la educación formal como vía de acceso a la distribución de la riqueza, y con el usual silencio sobre los patrones de inversión de capital que precisamente se espera que generen esa riqueza distribuible.

Los cuadros 1 al 5 resumen los datos disponibles con arreglo a este diagnóstico.

A tono con lo anterior, dos son los problemas básicos en función de los cuales puede expresarse el diagnóstico mecánico de la interrelación entre los dos sistemas:

1. Frente a un crecimiento económico de magnitud considerable, el desempleo se ha manifestado en Puerto Rico como una condición crónica de relativamente alta intensidad.

2. Este desempleo y la condición germana de la ociosidad se concentran de manera problemática en función aparentemente lineal de la escolaridad.

El que en todo planteamiento de un problema va implícita su solución se ve en el diagnóstico antes mencionado, el cual ubica en el sector educacional la causa fundamental de este cuadro problemático. Sin embargo, esta contención, que sin duda es relativamente acertada **grosso modo**, debe entenderse dentro del contexto del desarrollo y las condiciones globales de la sociedad puertorriqueña —aparte de que la correlación entre el desempleo y la escolaridad en los grupos de edad más jóvenes deja de ser clara, especialmente según se procede de la década de 1950 hacia el presente. Parte de este cuadro más amplio surge precisamente del desenvolvimiento de los requisitos educacionales conforme la industria se desarrolla en la conocida secuencia de mecanización y automatización. Vista así la situación educacional, lo que surge como principal contenido de la interrelación mencionada es un desfase entre los productos del sistema escolar y los insumos del sistema de producción. Y en ese desfase no existen categorías absolutas respecto al nivel de insumo del sistema escolar como tampoco las hay respecto a la configuración económica e industrial en general. Dicho de otro modo, **el por qué del desarrollo de la economía en desfase con los productos educacionales que son su insumo indispensable obedece a realidades ajenas al ámbito de Puerto Rico visto como sociedad local, estatal o nacional.** Podemos señalar como ejemplo de lo anterior la participación de Puerto Rico en el mercado de Estados Unidos sin estar protegido por un esquema de regionalización o especialización económica que le vincule con las distintas regiones de Estados Unidos de maneras bilaterales, prácticas y reclamables. De no participar Puerto Rico en ese mercado —o de hacerlo a través de su participación

Cuadro 1
ESTADO DE EMPLEO POR EDAD Y SEXO, 1969, 1970
 (En miles)

Estado de Empleo y Sexo	14 y más		14-15		16-19		20-
	1969	1970	1969	1970	1969	1970	1969
Ambos Sexos	1731	1782	125	127	232	233	254
Varones							
Población	828	563	64	65	118	118	126
Grupo Trabajador	569	581	4	4	40	40	100
Empleados	502	514	4	3	29	28	80
Desempleo	67	67	—	*	11	12	20
Tasa de Desempleo	11.8	11.5	—	—	27.5	30.0	20.0
Fuera del G. T.	269	282	60	61	77	79	26
Oficios Domésticos	2	*	*	*	*	*	*
En la Escuela **	116	121	52	54	64	66	16
Incapacitados	27	30	*	*	*	2	3
Ociosos	125	130	7	6	13	12	7
Mujeres							
Población	893	919	61	62	114	115	128
Grupo Trabajador	239	245	*	*	17	16	53
Empleados	220	223	*	*	13	12	46
Desempleados	19	22	*	*	4	4	6
Tasa de Desempleo	8.0	9.0	—	—	23.5	25.0	11.3
Fuera del G. T.	654	674	60	61	97	99	75
Oficios Domésticos	530	543	17	17	43	41	62
En la Escuela **	109	116	50	52	61	65	13
Incapacitados	10	11	*	*	*	*	*
Ociosos	5	4	*	*	*	*	*

* Muy pocos casos en la muestra para un estimado confiable.

** Promedio a base de 10 meses debido al verano (Edades de 14-24 años).

Fuentes: Junta de Planificación. Negociado de Análisis Económico Social, abril de 1971.

Cuadro 2

DISTRIBUCION DE LOS DESEMPLEADOS Y OCIOSOS SEGUN
LA ESCOLARIDAD Y LA EDAD, 1967-1968

Desempleo de los varones de 16 a 24 años por grupos de edad
y nivel de escolaridad. Años fiscales 1967, 1968
(Cifras en miles)

Nivel de escolaridad	16 a 19 años		20 a 24 años	
	1966-67	1967-68	1966-67	1967-68
00	*	*	*	*
01-03	2	*	2	2
04-05	3	2	3	3
06	2	2	3	3
07-08	3	3	4	4
09	*	*	2	3
10-11	*	*	3	3
12	2	2	5	4
13 y más	*	*	*	*
Total	15	14	22	21

Fuente: División de Análisis Social, Junta de Planificación.

* Muy pocos casos en la muestra para un estimado confiable.

Nota: Las cifras no suman al total debido al redondeo.

Fuente: Vázquez de Estrada, M.: Aspectos Fundamentales del Desempleo y la Ociosidad en los recursos humanos jóvenes, Junta de Planificación, San Juan, P. R., mimeografiado, 102 pp., Tabla IV, a la p. 15.

Nota: No existe la información sobre edades aplicadas a cada grupo de escolaridad.

Cuadro 3

EMPLEO POR ESTABLECIMIENTOS INDUSTRIALES Y POR GRADO DE ESPECIALIZACION DE LA MANO DE OBRA 1960-1968

Año	Industrias Manufactureras		
	Liviana	Semipesadas	Pesadas
1960	66	28	27
1961	70	27	26
1962	71	29	28
1963	74	29	26
1964	77	29	27
1965	81	30	27
1966	85	31	29
1967	87	30	29
1968	90	33	31

Fuente: Busquets, M.: *El empleo y la tecnología*, Junta de Planificación, San Juan, Puerto Rico, Julio de 1970, 53 pp., Tabla 1 del Apéndice, a la p. 41.

Nota: No está disponible la información sobre el grado de especialización dentro de cada tipo de industria manufacturera.

Cuadro 4

EMPLEO EN MILLARES, POR SECTOR ECONÓMICO, 1950, 1954, 1960, 1965 y 1970, EN MILLARES

Sector	1950	1954	1960	1965	1970
Agricultura	216	174	125	119	75
Manufactura	55	67	82	114	141
Construcción	27	32	38	62	83
Comercio y finanzas	92	87	105	129	152
Transportación, comunicación y servicios públicos	30	31	39	44	49
Servicios	77	67	73	97	123
Gobierno	45	50	69	83	113
Minería	2	2	2	2	1
Trabajo de aguja en el hogar	51	31	10	7	1
Total	596	540	543	657	738

Nota: El detalle puede que no sume al total debido al redondeo.

Fuente: Junta de Planificación, Informe Económico al Gobernador, 1960 y 1970.

Cuadro 5

PRODUCTO BRUTO EN MILLONES DE DOLARES CONSTANTES DE 1954
Y EMPLEO TOTAL EN MILLARES, 1950, 1954, 1960, 1965 y 1970

Año	Producto bruto	Empleo total
1950	878.7	596
1954	1,082.0	540
1960	1,465.5	543
1965	2,058.9	657
1970	2,814.0	738

Fuente: Junta de Planificación, Informe Económico al Gobernador, 1960 y 1970.

en los mercados mundiales— probablemente podrían lograrse ajustes internos en el que el nivel de la productividad se adapte más armónicamente al nivel actual y prospectivo de la capacitación personal de la población puertorriqueña. Pero ello no eliminaría el problema de sub-utilización debido a la inevitable baja consecuyente en el producto total.

En síntesis, el planteamiento de la interrelación en función del desfase observable abre a consideración diversas alternativas de ajuste recíproco. Las soluciones que pueden surgir del planteamiento anterior pueden categorizarse en tres:

1. Aumento del nivel poblacional de capacitación con arreglo a estándares que surgen:

a) directamente de la configuración actual de la industria y algunos otros sectores de la economía de Puerto Rico concebidos por el sistema educacional tanto de forma consciente, como inconsciente;

b) indirectamente de proyecciones lineales basadas conscientemente en la experiencia presente, bien sea:

i. tomando en cuenta posibles desarrollos, en la tecnología y en el mercado de Estados Unidos, o

ii. no tomando en cuenta cambios de ese tipo.

2. Aumento en el nivel de inversiones que generan empleo, bien sea dentro de:

a) los patrones existentes que relacionan cuantitativamente la inversión con la mano de obra, o

b) nuevos patrones que establecen nuevas relaciones entre el capital, la empleabilidad, la productividad y el producto mercadeable.

3. Aumento en los pagos de transferencia sin añadir valor a la producción como medida de tipo:

- a) temporero y rehabilitativo, o
- b) permanente y como cuestión de derecho.

Estas alternativas encaran una visión del sistema económico y social que presupone la posibilidad de acercarse a un estado que reproduzca los beneficios del empleo pleno, o en el que al menos los desempleados y ociosos no causen daño perceptible a aquellos cuyo patrón de conducta se conforme a las naciones básicas de mutualidad y bilateralidad que inspiran al pensamiento económico liberal.

Dentro de este esquema de soluciones es posible formular, aunque sea tan sólo de manera tentativa, un nuevo conjunto de alternativas que explote con mayor eficiencia las características del sistema prevaleciente. Para ello es necesario partir de un reconocimiento explícito de cuáles de las anteriores configuraciones son las que predominan en la práctica, para así definir en función de las deficiencias anotadas conceptos como el del desfase mencionado antes. Naturalmente, la adición de un elemento de realidad como el que aquí se señala conlleva **a fortiori** la necesidad de un control efectivo por la Junta de Planificación o mecanismo equivalente de las decisiones sobre la composición de los sectores económicos —particularmente la manufactura— con arreglo a los principios de vinculación y de mutualidad señalados antes. En consecuencia, se puede añadir una cuarta categoría: “4. Manipulación conjunta de los mercados, los sistemas industriales de producción y los productos del sistema de capacitación mediante instrumentos de tipo político y técnico que afectan principalmente los hábitos de planificación del estado en Puerto Rico.”

En síntesis, la política pública vigente tiende a conceptualizar la interrelación de los sistemas de capacitación y de producción en función del concepto de empleo casi exclusivamente, lo que conlleva necesariamente la formulación del problema del desempleo y la ociosidad en idénticos términos. El flujo de responsabilidad se define desde el sistema de capacitación hacia el de producción, mediatizado éste último por las condiciones del mercado en que Puerto Rico principalmente participa. La maximización del sistema de producción tiene lugar, entonces, con relativa independencia de la del sistema de capacitación, el cual la doctrina exige que dependa de aquél para su orientación programática.

Replanteamiento analítico del concepto de desempleo

Los tipos de alternativas señalados antes no rebasan el molde conceptual del planteamiento del problema del desempleo a base de los valores mutualistas que subyacen al esquema jurídico y económico vigente. Sin embargo, circunscribir el universo de soluciones al de un tipo predeterminado de planteamiento problemático dificulta el análisis de otras alternativas, no sólo de solución práctica, sino incluso de entendimiento del propio problema. Mientras las soluciones —o programaciones, que a la altura de la política pública es lo mismo— no se vean como consecuencia del sistema en función del cual se plantea el problema, no será posible una verdadera formulación de política pública, entendida ésta como una función maximizadora. Es decir, la predeterminación implícita en ciertas formulaciones de los problemas estrecha el ámbito de soluciones factibles siendo posible circunscribirlo al único sistema definido por las premisas —a menudo inarticuladas— en que se basa la formulación original.

Veamos un ejemplo tomado de uno de los planteamientos programáticos básicos del sistema de instrucción pública: la eliminación de la doble matrícula.* Escuetamente hablando, este propósito programático conlleva la utilización de determinados insumos (salones de clases, maestros, capacidades estudiantiles, etc.) con arreglo a un esquema particular en el que se postula la maximización de ciertos elementos, i.e., el factor tiempo. Aceptada esa hipótesis —lo que básicamente quiere decir aceptado el sistema que se propone— los déficits en los insumos que colectivamente se denominan doble matrícula surgen como una consecuencia de carácter tautológico. Esto significa que si se buscan patrones distintos de utilización de los insumos, será necesario sustituir las hipótesis que dan forma al sistema subyacente del cual la formulación “doble matrícula” es una consecuencia. Una posibilidad es cuestionar la base del actual sistema en lo tocante al factor tiempo, el cual la política vigente pondera en forma homogénea. Si, por ejemplo, se postula una especie de ley de beneficios menguantes respecto del tiempo, desaparecería la racionalidad de exigir un número fijo de horas diarias de enseñanza para todos los alumnos. Concebiblemente, sería posible que el problema de la “doble matrícula” —el cual requiere una hipótesis del valor constante del tiempo— se evanesciera, al menos en lo que al factor “estudiante” se refiere. En conse-

* Organización escolar mediante la cual un mismo maestro enseña a un grupo de alumnos 3 horas por la mañana y a otro grupo distinto 3 horas por la tarde.

cuencia, sería posible diseñar un sistema de tiempo variable que generara, en lugar del actual déficit, un superávit de ese insumo.

El anterior ejemplo representa un segundo nivel de análisis de la política pública, en el cual resulta imprescindible cuestionar las premisas del sistema existente y sustituir algunas de éstas, generando así un nuevo sistema con una productividad más alta. Naturalmente, el primer nivel de análisis corresponde al sistema existente tal cual dado por sus hipótesis funcionales.

En el caso anterior, sin embargo, persiste una interrogante. Si el sistema actual rinde una productividad menor que una alternativa fácilmente discernible, ¿cómo puede subsistir al extremo de constituir importante elemento de la política pública del estado? Es decir, si el sistema tal cual dispuesto en la actualidad produce menos que otro sistema ligeramente distinto, ¿por qué la política pública permanece fijada en el antiguo sistema? Con arreglo a las hipótesis que más adelante señalamos, es posible deducir un solo tipo de respuesta a interrogantes de este género: se está frente a un sub-sistema que depende de otro más amplio y más básico. Entonces, la pregunta debe reformularse en los siguientes términos: Conociendo una alternativa que hace más productiva mecánicamente la actual disposición de insumos, ¿dónde tiene lugar la productividad del actual sistema que resulta tan difícil de discernir pero que es lo suficientemente poderosa como para impedir la sustitución de las hipótesis operacionales del sistema vigente? Ciertamente no es en los componentes manifiestos del sistema, pues éstos meramente dependen de las hipótesis (i.e., la homogeneidad del valor del tiempo) sobre las cuales se fundamenta el sistema. Es necesario, entonces, identificar empíricamente el más amplio sistema del cual forma parte el problema de la doble matrícula y a base del cual su eliminación directa genera una productividad posiblemente más alta que la que correspondería a las hipótesis sustitutas. Una posibilidad de esa productividad escondida podría estribar en el uso del sistema de instrucción pública como elemento del sistema de distribución de riqueza, o en la función de custodia, o simplemente en la ampliación burocrática del sistema. En todo caso, procede postular un tercer nivel de análisis: el de las hipótesis que definen un sistema en función del cual el vigente resulta de máxima productividad. Si a ese nivel es posible reformular las hipótesis para añadir a la eficiencia anteriormente señalada, entonces podrá lograrse un verdadero cambio del sistema hacia una mayor productividad real.

En lo anterior van implícitas tres hipótesis metodológicas:

1. Todo sistema, si funciona, lo hace al óptimo.

2. El funcionamiento óptimo consiste en maximizar el sistema globalmente concebido, no por compartimientos estancos.

3. En una sociedad pluralista los sistemas cambian o se sustituyen de menor a mayor productividad global para el mayor conjunto de ellos.

En consecuencia, no será posible sustituir un sub-sistema localmente menos eficiente por otro localmente más eficiente, si el primero es globalmente más productivo que el segundo. Es preciso no olvidar que los estándares de productividad incluyen elementos económicos tanto como los llamados culturales, dependiendo de los valores subyacentes que sostiene la comunidad con respecto a cada nivel sucesivo de entendimiento de la realidad social.

Una posible consecuencia de lo anterior coincide con la inercia de la política pública sobre la educación en Puerto Rico: quien proponga un cambio en un sistema o sub-sistema debe tener el peso de determinar la productividad global del nuevo sistema o sub-sistema, independientemente del contenido de las soluciones en un momento dado. Así se lo exigirá cualquier sistema del que se trate.

Un segundo ítem de política pública educacional puede servir de ejemplo. La programación del sistema escolar postula mayores insumos en función de ciertas incapacidades de determinados núcleos poblacionales, i.e., arrabal, urbanización pública, zona rural, etc. En este renglón la política pública manifiesta es clara, y así es expresada.² Sin embargo, en la operación consuetudinaria del sistema los mayores insumos proporcionalmente se dedican a la porción de la población que, según la retórica del sistema, menos la necesita.³ En un sentido mecánico ello es así debido a tres condiciones que históricamente han probado ser sumamente refractarias al cambio: La deserción escolar que es una función directa de la configuración socio-económica del estudiantado; los patrones de migración interna que llevan al sistema escolar a reduplicarse en función del desparramo urbano; y la reglamentación del sistema en lo tocante a las transacciones del personal docente que concentra en los maestros de mayor preparación y experiencia todos los beneficios del sistema.

Convendría efectuar un estudio de costo-beneficio de una muestra de escuelas distribuidas en función de los ambientes socio-económicos de los

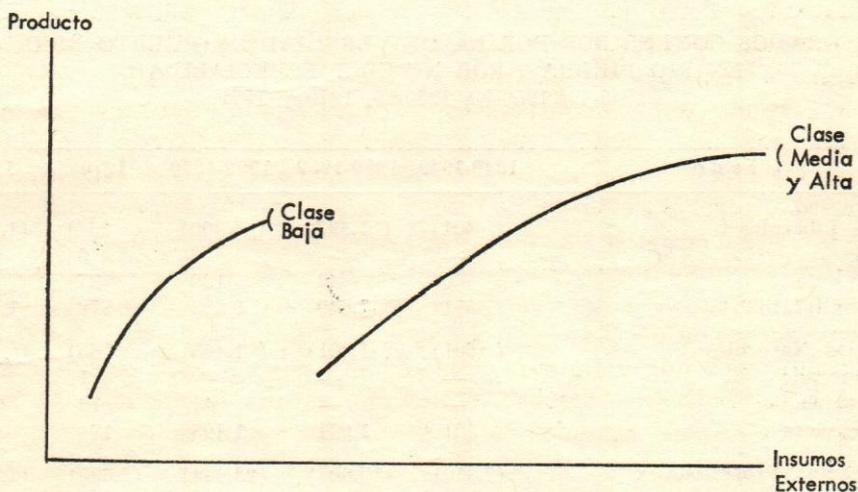
² *Memorial explicativo del presupuesto de gastos de funcionamiento del Departamento de Instrucción Pública para el año fiscal de 1966-67 que propone el Gobernador a la Quinta Asamblea Legislativa del Estado Libre Asociado*, Departamento de Instrucción Pública, 4 de marzo de 1966, mimeo., pp. I, III-IV; Id. para 1967-68, 3 de marzo de 1967, pp. 2-5; Id. para 1968-69, 4 de marzo de 1968, pp. 1, 3; Id. para 1969-70, 5 de marzo de 1969, p. II; Id. para 1970-71, 25 de febrero de 1970, pp. II-1, II-2.

³ Prieto C. R., *El derecho a la educación y la distribución de los recursos para la enseñanza escolar*, 40 Rev. Jur. U.P.R. — (1971) (en prensa).

estudiantes en lo tocante a la disposición de los insumos (i.e., maestros, estudiantes, materiales y equipos, planta física, subsidio comunal, capacidad de los estudiantes, etc.) y los productos (i.e., empleabilidad, productividad económica, efecto tributario, etc). Es posible que pueda sostenerse la hipótesis siguiente al respecto: A pesar de una significativa diferencia en el nivel de insumos externos, la diferencia en producto entre uno y otro caso no será significativa. De probarse esta hipótesis podría sostenerse el corolario de que el mayor insumo de las escuelas más favorecidas del sistema es menos productivo que el de las menos favorecidas en proporción inversa a su producto. Véase el Cuadro 6.

Cuadro 6

HIPOTESIS DE PRODUCTIVIDAD DIFERENCIAL SEGUN
EL AMBIENTE SOCIO-ECONOMICO



La aplicación del anterior análisis a la conceptualización sobre empleo, desempleo y ociosidad que sirve de fundamento a la política pública vigente permitirá precisar las consecuencias operacionales del desfase entre el sistema de mano de obra y el de producción. En el primer nivel de análisis se ubican las dos condiciones básicas o síntomas en función de los cuales se plantean corrientemente los problemas: se es desempleado u ocioso mientras no se esté ocupado en un empleo remunerativo y, presuntamente, productivo económicamente, ni consumiendo los insumos del sistema de instrucción pública (o el de escuelas privadas) independiente-

mente de la productividad futura de ese consumo. De aquí surgen los dos principales tipos de programación directa: intensificar la labor del sistema escolar y aumentar el ritmo de creación de empleos. A este nivel de análisis lo más que excepcionalmente se logra es el planteamiento implícito de un problema de desfase entre los dos factores programáticos de capacitación y empleabilidad, según se ha señalado en el esquema de las páginas 36 y 37, *supra*. Pero aún a este nivel —que es al que funcionan usualmente tanto las agencias de educación como las de fomento de empleos y la Junta de Planificación— no se dan con efectividad esas cuatro alternativas. Corrientemente se limita a los tipos que en ese esquema se enumeran 1(a), 1(b) y (ii), 2(b) y 3(a) —independientemente de las posibles contradicciones envueltas en esa configuración. Por otro lado, la actual decadencia relativa de los programas de industrialización en contraste

Cuadro 7

GRADOS CONFERIDOS POR LA UNIVERSIDAD DE PUERTO RICO
EN RIO PIEDRAS, POR NIVEL Y ESPECIALIDAD,
1940-49, 1950-59, 1960-69, 1970 y 1971

Grado	1940-1949	1950-1959	1969-1970	1970	1971
Artes Liberales	(601)	(1,692)	(5,360)	(904)	(1,106)
Doctorado	—	—	6	5	5
Maestría	30	43	122	27	20
Bachillerato	571	1,649	5,232	872	1,081
Ciencias Naturales	(601)	(1,001)	(1,445)	(185)	(229)
Doctorado	—	—	—	1	1
Maestría	—	—	40	10	10
Bachillerato	601	1,001	1,405	174	218
Programas Profesionales	(7,350)	(15,608)	(23,644)	(2,695)	(2,683)
Educación	6,168	12,401	15,954	1,651	1,512
Planif., Admón. Pública, Eco- nomía, Trab. Social, Rehabi- litación	32	162	703	166	196
Bibliotecología	—	—	—	33	27
Psicología	—	—	4	8	4
Arquitectura	—	—	—	—	8
Derecho	237	304	918	101	103
Farmacia	289	446	336	41	44
Comercio	635	2,349	5,729	695	789
Totales	8,563	18,355	30,449	3,784	4,004

Fuente: Oficina de Planificación y Desarrollo, U.P.R., mayo de 1971.

con los de turismo es evidencia de una política de fomento del conjunto de soluciones mecánicas en las que predomina el rol de la agencia escolar y se amortigua la posibilidad de manipular el mercado y los medios de producción. Véase a estos efectos la composición del grupo graduando de la universidad (Cuadro 7) en comparación con la composición de la fuerza trabajadora o la demanda de mano de obra a lo largo de los últimos 5 a 10 años.* Véase, a idénticos fines, la política manifiesta del sistema de instrucción pública al aumentar los requisitos de graduación de escuela superior en las áreas verbales del currículo, admitidamente a impulso de la superior tasa de participación de las escuelas privadas en las admisiones de primer año de la universidad del estado.⁴ Véase, finalmente, la creciente tasa de desempleo en las estratas superiores de la escala de escolarización de la población (Cuadro 8).

Cuadro 8

DESEMPLEO, POR NIVEL ESCOLAR EN PUERTO RICO,
SEPTIEMBRE 1970

Grado escolar	Tasa de desempleo
0	14.0
1 - 3	13.1
4 - 6	12.3
7 - 9	14.9
10 - 11	14.3
12	12.5
13 y más	4.6
Total	11.9

Fuente: Departamento del Trabajo, "Empleo y Desempleo en Puerto Rico"; Informe Mensual, número 70-9, tabla 10, p. 15.

En un segundo nivel de análisis se comienza a cuestionar las hipótesis en que se basa tanto el diagnóstico como la programación remediativa obvia que hemos señalado. Por ejemplo, si la meta es emplear el mayor grupo posible de jóvenes según definidos *a priori*, los programas predo-

* Según se hace notar en el Cuadro 3, a la p. 35, *supra*, no están disponibles las cifras sobre la composición de la fuerza trabajadora a base de la calificación tecnológica de las tareas.

⁴ Mellado, R., *Discurso pronunciado por el doctor Ramón Mellado, Secretario de Instrucción Pública de Puerto Rico, en la conmemoración del aniversario de la independencia de los Estados Unidos de América*, 4 de julio de 1970, Talleres de Artes Gráficas del Departamento de Instrucción, Santurce, P. R., p. 4.

minantes deben ser los de fomento de empleo dirigido a las personas que comparten características y necesidades de los grupos definidos. En consecuencia, sólo en la medida de lo inevitable —i.e. para aumentar la durabilidad del empleo— se debiera invertir en el adiestramiento de esos jóvenes. Han sido históricamente alternativas posibles en esta dirección el glamorizar los empleos agrícolas (pero sin subir los salarios al ritmo industrial), fomentar la manufactura y los servicios orientados hacia la mano de obra del tipo disponible y necesitada en el país en un momento dado, promover la emigración, etc. De hecho, éste fue el enfoque con el que se logró el relativo equilibrio de la década de los años 40. En una segunda etapa cronológica —en la que probablemente Puerto Rico se halla ahora— se distinguen las limitaciones del fomento de empleos a determinado nivel de complejidad tecnológica y se comienza el reajuste hacia las actividades de capacitación mediante programas de re-adiestramiento. El énfasis es, entonces, en la capacitación de las personas como esfuerzo consciente para que puedan ocupar los nichos que la nueva industria va produciendo. Consiguientemente, en este nivel de análisis procede cuestionar las hipótesis relativas al engarce entre el sistema escolar y el sistema de producción económica. De aquí surge, por ejemplo, la crítica a las universidades del país dedicadas casi exclusivamente a la enseñanza verbalista y literaria a distinción de la técnica y científica.⁵ El más somero análisis a lo largo de estas líneas arroja diversas alternativas que, vistas localmente (es decir, en función de los propios términos en que están planteadas) generan una mayor productividad: desarrollar un sistema post-universitario para la investigación y la capacitación de cuadros científicos y tecnológicos al nivel que probablemente requerirá la nueva industria de base altamente tecnológica; eslabonar el sistema de adiestramiento vocacional con el de empleos industriales a base de átomos de destrezas básicas y no a base de configuraciones con un alto grado de obsolescencia; desarrollar colegios técnicos de nivel intermedio en sustitución de la instrucción literaria y verbalista de los grados 11 a 14 del actual continuo escolar, e incorporar a éstos actividades tales como la preparación de empleados de cuello blanco que ahora toma 16 años o más.⁶ En síntesis, se trata de una larga serie de medidas para acoplar las hipótesis del sistema escolar a las del desarrollo industrial y científico del país. A esto podría-

⁵ Prieto, C. R. y V. M. Sánchez Cardona, *La recolonización de Puerto Rico*, PLERUS, Revista del Programa Graduado de Planificación de la Universidad de Puerto Rico, vol. IV, Núm. 2, diciembre de 1970, p. 101.

⁶ Prieto, C. R., J. A. Torres y F. Roca, *Un sistema de educación post-secundaria para Puerto Rico*, Departamento de Instrucción Pública, Hato Rey, P. R., septiembre de 1963, 43 pp., mimeo.

mos llamar la fase cualitativa del proceso remediativo, que se dirige a reorientar el contenido del proceso escolar al servicio del económico.

Este segundo nivel de análisis genera un enfoque que podríamos por contraste llamar "cuantitativo", dirigido a reintegrar al sistema escolar regular los jóvenes de cierto ámbito de edades que lo han abandonado, engrosando el número de desempleados y ociosos. Medidas tales como las becas, los comedores escolares, la donación de calzado y otras análogas están dirigidas al aspecto preventivo de sostener dentro del sistema escolar al máximo de estos jóvenes. Los centros de educación y trabajo representan otro tipo de programación con análogo propósito. En todos estos casos el currículo es esencialmente el mismo, aunque las combinaciones en que ocurre en cada uno son distintas. Por ejemplo, en el centro de estudio y trabajo predomina la enseñanza de, digamos, las artes industriales en comparación con el nivel equivalente en la escuela regular diurna; pero se trata de la misma enseñanza de artes industriales que forma parte del currículo de las demás escuelas. En síntesis, esta fase cuantitativa está basada en las mismas hipótesis en función de las cuales se diagnostica el desempleo y la ociosidad del referido grupo de jóvenes. Es la acción directa de llevar la escuela al que está fuera de ella.

La programación que surge de este segundo nivel de análisis —restringida a los dos tipos generales de factores que hemos mencionado aquí— consiste básicamente de los siguientes elementos de política pública:

- a) promoción de actividad económica que genere empleos al nivel de capacitación actual y prospectivamente disponible de la mano de obra; y
- b) elevación del nivel de capacitación al mínimo necesario para maximizar el empleo a los niveles actuales y prospectivos de la tecnificación de la operación económica (i.e., industrial, agrícola, etc.).

Se trata en esencia de dos ecuaciones simultáneas no muy distintas básicamente de las curvas de demanda y oferta, que deben implementarse orgánicamente (ver esquema de las pp. 36 y 37, *supra*).

Al tercer nivel de análisis se entra por vía de cuestionar no ya las hipótesis de las soluciones dirigidas a poner en fase los dos sistemas, sino las que van implícitas en el propio diagnóstico del desfase. Véase la siguiente alternativa: El carácter mismo de la producción que se necesita para abastecer las necesidades mínimas de una población determinada —o las necesidades secularmente determinadas en contraste unos grupos humanos con otros— sólo puede producirse mediante procesos técnicos orientados hacia el capital tecnológico en los que el problema de la empleabilidad se reduce a dimensiones minúsculas (automatización, procesos de autocontrol, estrategias de maximización, etc.) debido a la alta productividad de cada unidad de mano de obra. Ello significaría que la producción necesaria

—aparte de los problemas exiológicos y de distribución— la podría hacer un número estadísticamente ínfimo de los habitantes de una comunidad. Si el llegar a soluciones que conlleven la distribución de la carga laboral entre un número creciente de personas no resultara factible debido al carácter de la labor y de los valores de las personas, ello significaría que debemos sencillamente re-enfocar el problema del ocio o asimilar a este concepto el de “ociosidad” que figura en el planteamiento mismo del problema. Es muy posible que lo que hoy llamamos “des-empleo” sea en realidad “in-empleo” en un número significativo de los jóvenes que nos preocupan —aún a base de la alternativa de la semana de 4 días o el día laboral de 3 horas. Es enteramente posible que, como fenómeno norteamericano, pero no por ello no-universal, se estén desarrollando los medios de producción a una velocidad más alta que la tasa de aumento poblacional corregida por la capacidad de la sociedad para alcanzar altos grados de justicia distributiva. De ser así, lo que ahora llamamos desempleo —con sus implicaciones éticas— es un concepto equivocado para aplicarlo a quienes nunca llegarán en realidad a estar “empleados” salvo en tareas que no pasarán de ser improductivas en el sentido de constituir esencialmente transferencias, sin valor añadido. Entre paréntesis, se hecha de menos en Puerto Rico un estudio que permita precisar con un mínimo de objetividad el grado hasta el cual hemos progresado en tener familias de bienestar profesionalizado —lo cual abonaría en favor de tesis que aquí se explora. Esto significa que debemos pensar en las consecuencias, no ya de un estado providencia, sino de una **economía providencia**— que después de todo es parecido a lo que ocurría en Puerto Rico en épocas de escasez y de la existencia de la familia extendida como núcleo social vigente.

La ampliación de este análisis conlleva, desde luego, la evaluación de la influencia del mercado de Estados Unidos como parte del verdadero sistema operante que define hipótesis tales como las de la alta mecanización. Pero se trata, en todo caso, de un aspecto exclusivamente cuantitativo.

En síntesis, la política pública del Estado Libre Asociado sobre la mano de obra y la productividad no surge del proceso de planificación gubernamental con la claridad necesaria para influir sobre el sistema de capacitación en el sentido de definir una política educacional coherente y productiva. Vista en los términos operacionales del propio sistema escolar, la política educativa parece surgir de premisas inarticuladas que obedecen a la maximización de determinados sectores del sistema y no de éste como elemento de los más amplios sistemas sociales y económicos. Vista en términos de la orientación que empíricamente emana de las decisiones que se van tomando en el país sobre la actividad económica, la política pública educacional está desvinculada del sector de producción al punto

de generar productos educativos progresivamente menos útiles a los ciclos de producción. Vista en términos del sistema imperante cuyas funciones se maximizan con el arreglo actual de los insumos, la política pública aparece insensible a la problemática de la obsolescencia del concepto de empleo como técnica de distribución tanto como de producción.

Para definir las alternativas viables en función del estado actual y prospectivo de la tecnología se requiere un modelo de planificación supra-sectorial en el que la unidad de maximización sea la sociedad puertorriqueña. Este modelo no existe. En consecuencia, las alternativas disponibles en este momento o no maximizan la disponibilidad de riqueza y producción para el grupo humano y social puertorriqueño o parecen anti-téticas a la actual relativa maximización. Es dentro de esta limitación —la que metodológicamente hemos antes descrito en términos del primero y del segundo nivel de análisis— que se exploran las siguientes alternativas.

Alternativas de programación

El primer nivel de análisis puede tipificarse a base de las programaciones separadas y desintegradas del sistema de instrucción pública de un lado y el sistema de creación de empleos del otro. Se trata generalmente de esquemas simplistas que surgen implícitos tanto de la programación en sí como de los hechos de los sistemas en operación. Las alternativas que surgen del segundo nivel de análisis representan sencillamente tomar en serio a cada sistema por separado y maximizar con cierto grado de consistencia aquellos productos de un sistema que constituyen insumos del que le sigue en la cadena de la operación social y económica. A ello responden alternativas tales como la reorientación de los contenidos de la enseñanza vocacional y de las inversiones industriales generadoras del empleo de tipo vocacional. En el tercer nivel de análisis se concilian las divergencias que puedan haber surgido y se desarrolla la estrategia de cambio para optimizar el sistema de máximas dimensiones. Ello conlleva como mínimo la manipulación de los mercados y de la productividad, según se ha indicado anteriormente (véase pp. 34 y 35, *supra*).

No parece que al momento exista la metodología adecuada para diseñar una programación que haya sido precedida por un análisis sistemático como el que aquí se preconiza. En su lugar podría, como mínimo, hacerse un estudio de costos y beneficios de cada uno de los programas relacionados con la creación y distribución de empleos, incluyendo todos los tipos de beneficio por los que la sociedad puertorriqueña está dispuesta a laborar. Sin embargo, es posible que en el gobierno en general no exista al

momento un consenso estable sobre cuáles son estos programas y cuáles son o deben ser sus beneficios. Por ello se requiere una metodología en la cual la elección inicial sea puramente programática, para que del análisis surja la calificación final basada en la inducción de los beneficios de la operación del propio sistema.

En términos que bien podrían ser excesivamente simples, se trata de ver los problemas del desempleo y la ociosidad en función de los insumos y los productos de los sistemas de capacitación y de creación de empleos, para así formular los programas necesarios para maximizar el producto global. Naturalmente, es de esperarse que en este análisis surjan las incompatibilidades programáticas que en la actualidad se mantienen inarticuladas y ocultas, pero no por ello inefectivas.

El sistema escolar plantea el problema en función de la mecánica básica de la retención escolar. El conjunto de respuestas escolares tiene dos fases: retener en el sistema el máximo de jóvenes, y recuperar los que lo abandonen. Sin embargo, todas las alternativas específicas dirigidas a estos propósitos tienen un común un **bias** sistemático: no se considera la programación de la enseñanza como posible factor en el abandono del sistema por las proporciones altas de personas que anualmente lo hacen.⁷ Ello significa que esas medidas están destinadas a no lograr su objetivo manifiesto, puesto que independientemente de otras causas del problema, todas inciden tarde o temprano sobre el sistema escolar. Visto en términos estructurales, podría decirse que el actual sistema monolítico presupone una tipología determinada en el estudiante a cuyo cultivo y desarrollo se dedica el sistema de insumos. Esto es lo que representa el concepto de "escuela pública" vigente: un crisol de uniformidad en que se premian sistemáticamente las mismas cualidades, vocaciones, aptitudes y, más importante, patrones globales de conducta.

Lo anterior significa que si se quiere "eliminar" el problema de la baja retención del sistema escolar —independientemente de las consecuencias sistemáticas de tal propósito— es indispensable diferenciar el sistema con arreglo a los problemas a los que obedece la deserción. De lo que se conoce hasta el momento surge que probablemente la medida más efectiva es **combinar las actividades escolares con las de trabajo**, asegurando por lo menos un cotejo interno empírico de la programación del sistema a base de la empleabilidad de los alumnos. En consecuencia, programas limitados tales como los Centros de Estudio y Trabajo y el Centro de Oportunidades Educativas representan cualitativamente la norma, pero cuantitativamente la excepción.

⁷ Aponte, A., *La deserción escolar en el sistema educativo de Puerto Rico*, Junta de Planificación, San Juan, Puerto Rico, abril de 1971, 67 pp. + 3 apéndices, mecanografiado.

De otra parte, es consecuencia inevitable de lo anterior el que una diversificación como la antes señalada conlleve otras diversificaciones concomitantes, i.e., en el sistema de capacitación de maestros, en las técnicas de ubicación de los planteles, etc.

En síntesis, el problema mecánico básico de la retención es soluble mediante una diversificación del sistema escolar con arreglo a criterios empíricamente determinables. Esta diversificación ocurriría primordialmente al nivel secundario, es decir, en función de personas entre los 12 y 18 años de edad aproximadamente. Podría incluso proyectarse a los grados 13 y 14 mediante un sistema de educación post-secundaria, tal cual existe en parte a virtud de los colegios regionales de la Universidad de Puerto Rico y determinados programas de tipo técnico del Departamento de Instrucción Pública. En todo caso, es evidente que se necesita urgentemente, según el enfoque empírico aquí preconizado, el análisis de la programación total del sistema en su aspecto de proceso educativo.

La diversificación mencionada sería la base para revisar sustancialmente el proceso de la educación según éste ocurre en la actualidad. La idea básica es extremadamente sencilla: acoplar el contenido y los métodos del sistema —en esencia, diseñar varios sistemas— a la condición de los estudiantes vista en función de las necesidades del sistema económico y social. **Esta estrategia no requiere la solución previa de las cuestiones relativas al proceso educativo en sí, ya que consiste de un método para ir determinando tales cuestiones sobre la marcha.** Según se señaló antes, esto conlleva necesariamente la revisión de las técnicas de preparación de maestros y de preparación de materiales docentes, lo cual puede hacerse simultáneamente, como una especie de producto necesario del anterior proceso.

La necesidad de establecer un **modus operandi** para acoplar a las necesidades sociales y económicas del individuo el proceso educativo —organización, métodos y contenidos escolares— puede verse como consecuencia del problema que se expresa definiendo el desempleo y la ociosidad en función del desfase entre ambos sistemas, escolar y productivo. Ya se ha visto que aún asumiendo un engarse perfecto, es posible que las características de los procesos productivos puedan limitar la empleabilidad de grandes números de personas. En este campo sería menester redefinir el problema alterando la hipótesis de mutualidad y conmutatividad legal sobre la que se basa gran parte del pensamiento que rige en Puerto Rico sobre los recursos humanos. No obstante, en estos momentos no es posible determinar con precisión cuán cerca de esta condición Puerto Rico está al presente. Por ello resulta indispensable la reorientación eventual del proceso educativo antes que continuar con las alternativas exclusiva-

mente mecánicas que surgen de los enfoques tradicionales sobre problemas del sistema tales como la doble matrícula y la baja retención acumulativa, dirigidas todas a perfeccionar en sus términos el actual currículo escolar. Este perfeccionamiento conllevaría dos consecuencias cuya posibilidad usualmente pasa desapercibida:

a) Aumentar el número de desempleados con educación de escuela superior y con más o menos las mismas probabilidades de continuar desempleados que la totalidad de los jóvenes desempleados actualmente; y

b) reducir la efectividad de costo del sistema escolar, desvalorizando las asignaciones a otros sectores que concebiblemente podrían, si no aumentar, al menos sostener su productividad actual.

Las anteriores consecuencias obedecen a dos razones fundamentales:

a) la impertinencia del actual sistema de escuelas cuyos fines principales son custodiales y sólo subsidiariamente capacitativos; y b) el tren de pensamiento altamente formal que identifica la intensificación de algunas de las modalidades existentes como la respuesta al problema de la impertinencia.

Es pronosticable que la expansión de las bases mecánicas del actual sistema tenga como consecuencia práctica principal el aumento en los insumos según el actual patrón de disposición sin un aumento correlativo en el producto ni en la productividad (medida con arreglo a estándares como el de la empleabilidad), para arrojar una efectividad de costo más baja. Ello significaría probablemente desviar fondos de asignaciones más productivas a asignaciones menos productivas.

En lo que al problema de la retención escolar se refiere, la proyección de la situación actual arrojaría un cuadro de incremento en la deserción escolar con las conocidas consecuencias de desempleo y ociosidad. El mejoramiento del sistema vigente según sus bases actuales aumentaría la producción de graduados del sistema sin aumentar la capacidad de cada uno, debido principalmente al desfase entre el recurso humano que el sistema escolar produce y las alternativas disponibles en el sistema de producción. Esto podría alterarse un poco mediante la manipulación del propio sistema de producción, pero la tendencia secular es en dirección contraria a lo que el sistema escolar ha venido haciendo hasta el presente, y a la corta parece que el estado no cuenta con los instrumentos protectivos que un enfoque tradicional como ese necesita. De aquí surge que el problema de la retención es significativo únicamente en términos de una revisión del proceso educativo que parece ser la única manera de eliminar el desfase entre los dos sectores antes mencionados y a la misma vez aumentar el producto en la medida necesaria para que subsistan las hipótesis de mutualidad y conmutatividad mencionadas antes. Aún así, es previsible

que habrá de llegar el momento en que, por las razones antes mencionadas, el aumento en producto no conlleve un aumento correlativo en la demanda de mano de obra irrespectivo de su nivel tecnológico. Es posible que Estados Unidos esté aproximándose a una etapa de este tipo, en la cual el principal problema es de distribución y no de producción. También es posible que Puerto Rico, debido a su integración al mercado norteamericano, alcance este nivel antes de aumentar su producto proporcionalmente.

Desde la vertiente del sistema de producción, el análisis arroja análogos resultados. Secularmente se han tomado en Puerto Rico las decisiones necesarias para aumentar el producto del sistema económico, planteando de manera subsidiaria los problemas de distribución y los de productividad. Mientras se trataba de actividades a un nivel tecnológico que correspondía a la capacitación colectiva existente y a las metas sentadas por el sistema escolar, la estrategia de incremento en el producto resultaba en un aumento linear correlativo del empleo. Sin embargo, en un momento indeterminado —probablemente a mediados de la década de 1950— se comenzó a redirigir el esfuerzo del estado hacia la mecanización y el desarrollo de industrias de tecnología avanzada. A la vez, de manera análoga al proceso en los Estados Unidos, se desarrollan (o mejor dicho, se importan) nuevas técnicas de explotación y producción y debido a la base tecnológica del proceso, se imponen nuevas y más complejas exigencias sobre el sistema escolar... todo para generar proporcionalmente menos empleos a medida que el proceso de especialización avanza.

Es preciso retornar por un momento el planteamiento inicial y reformularlo de la siguiente manera: ¿A la maximización de cuál sistema responde esta reorientación del desarrollo de Puerto Rico? ¿Cómo se sostiene un sistema en desarrollo que mantiene constante el desempleo y en el cual aumenta la ociosidad? ¿Cuáles son los "payoffs" (usado este vocablo en el sentido de la teoría de juego) que compensan la reducción relativa en empleabilidad? Parte de la respuesta a estas interrogantes obedece a las realidades de los procesos técnicos, parte a las realidades del mercado, y parte a lo que entiendo son características nacionales del grupo social puertorriqueño. **Sencillamente, la relativamente baja producción del sistema económico —y el rendimiento correlativamente bajo— se aceptan a cambio de otros pagos que el sistema traslada a las personas en posición de afectar las decisiones del sistema.** Por otro lado, Puerto Rico participa en el mercado de Estados Unidos no sólo en el sentido mercantil, sino también en el laboral y el político. De hecho, una de las formas de explicar el movimiento hacia una industria "capital intensive" es la asimilación de la situación laboral en Puerto Rico a la de Estados Unidos.

Dentro de este contexto sería interesante explorar la utilización del concepto constitucional de "commerce" a las relaciones entre Puerto Rico y Estados Unidos. En breve, es de esperarse que surjan conflictos de optimización entre las alternativas en que se concibe a Puerto Rico integrado al sistema económico de Estados Unidos (en cuyo caso el sistema es el nacional compuesto por los 50 estados y los territorios) y las que lo conciben como un sistema propio con determinadas relaciones con el sistema de Estados Unidos. Obviamente, las diferencias entre ambas concepciones pueden traer consecuencias distintas en lo que respecta a una estrategia de desarrollo que busque constantemente optimizar el producto disponible al grupo social constituido por el conjunto de habitantes de Puerto Rico.

Parece evidente que es imprescindible adoptar un criterio decisional que se base en una concepción de Puerto Rico como sistema económico en sí. El que ello no se haya hecho hasta el presente posiblemente se debe a condiciones históricas, como la ausencia de una verdadera clase empresarial puertorriqueña, el subdesarrollo crónico en la capacitación técnica de los puertorriqueños como grupo, y la política de maximizar el producto en abstracción de cómo se distribuye. Proceder con arreglo a este principio envuelve entrar en el cuarto tipo de alternativa señalado en la página 37, *supra*: manipular las relaciones de mercado y de producción de suerte que se optimice la producción y la distribución. Es aquí donde encajan las alternativas dirigidas a incrementar esa manipulabilidad a base de un contenido que preserva el principio de conmutatividad mencionado antes.⁸ Es aquí donde también deben explorarse alternativas tales como la posibilidad de distintos tipos de participación de Puerto Rico en distintos tipos de mercado en Estados Unidos, la posibilidad de una re-dirección de los fondos de inversión del estado, el fomento de determinadas industrias orientadas hacia la mano de obra de baja gradación tecnológica pero de alto valor distributivo, las tarifas y otros controles mercantiles, los subsidios y la estructura contributiva del país.

(Dicho sea de paso, convendría revivir una concepción un tanto olvidada durante los últimos años, la cual ayudaría grandemente a colocar en perspectiva varios problemas de actualidad: concebido Puerto Rico como sistema económico en sí, las relaciones entre Puerto Rico y Estados Unidos —al igual que las relaciones entre distintos sectores de la economía puertorriqueña— deben obedecer al criterio de maximización para el grupo social puertorriqueño. Obviamente, esta maximización incluye también re-

⁸ Badillo, E., *Estrategia complementaria para la integración de la mano de obra marginal en Puerto Rico*, Junta de Planificación, San Juan, Puerto Rico, marzo de 1971, 27 pp. mecanografiado.

quisitos de justicia distributiva. La cuestión es definir las relaciones en términos de la producción cuyo máximo se da en función del sistema puertorriqueño en sí y no como parte de un sistema económico mayor.)

Con el propósito de refinar los contornos de la problemática actual de la política pública sobre mano de obra y capacitación, señalamos a continuación un número de alternativas específicas dirigidas a los puntos neurálgicos de la situación que hemos esbozado antes. Toda vez que cada alternativa va dirigida a remediar o a evitar situaciones de crisis, en el planteamiento de la alternativa va implícita la crisis que caracteriza al actual esquema de política pública. Las alternativas se agrupan en torno al sistema de capacitación y al de producción. Naturalmente, no pretenden agotar el tema, y se presentan en ánimo de ejemplificar el contenido de un campo.

1. Con respecto al sistema de capacitación:

En lo tocante al primer nivel de análisis, en realidad no existe más que una alternativa operacionalmente viable, la cual puede significarse en términos prácticos de la siguiente manera: asignar al Departamento de Instrucción la suficiente cantidad de fondos para alcanzar todas —o determinadas— metas según sus patrones de utilización de insumos. Algunos de los índices de asignación posibles con arreglo a las propias expresiones del Secretario de Instrucción son los siguientes: (i) alcanzar determinada cifra del presupuesto conjunto a base del gasto por estudiante, tomando como estándar lo que es el promedio nacional de Estados Unidos, o la ciudad de Nueva York, o el estado de ingreso por capital más bajo de esa nación; (ii) calcular los déficits actuales según los estándares que explícita o implícitamente emplea ahora el sistema de instrucción en determinadas categorías de insumo, i.e., eliminación de la doble matrícula, reemplazo de edificios deteriorados, aumento de sueldos a maestros y otros empleados, incremento en los servicios de comedores escolares, becas, transportación, etc.; (iii) distribuir los anteriores insumos con arreglo a un patrón diferencial entre los actuales programas, incrementando los que se aplican al programa vigente de instrucción vocacional.⁹

La programación bajo este conjunto de alternativas quedaría a la iniciativa casi exclusiva del sistema de instrucción como institución operacional. En consecuencia, las guías de programación podrán venir, como cuestión de hecho, de las directrices que en un momento dado el sistema

⁹ *Ibid.*, nota 4, *supra*, a la p. 43.

articula para su propia orientación. Se trataría de orientar al sistema con arreglo a su propia retórica. Por otro lado, las directrices señaladas antes no son mutuamente exclusivas. La primera se refiere a un estándar puramente cuantitativo que relaciona al sistema de instrucción con los mecanismos generadores de rentas del estado. La segunda se refiere a una estrategia de asignación de recursos entre los distintos componentes del sistema escolar con arreglo a estándares predeterminados. El ejemplo de la doble matrícula en esta segunda directriz envuelve sólo cálculos muy sencillos: determinación del número de estudiantes en doble matrícula, cálculo de alguna medida de dispersión geográfica como un factor de proporcionalidad mayor de 1.0, cálculo del número de salones y maestros adicionales a base de la proporción estudiantes-maestros-salones que el sistema utiliza como hipótesis y, finalmente, añadir los materiales, servicios, etc. necesarios para redondear el cuadro según los estándares mencionados. La tercera directriz se refiere exactamente a lo mismo que las anteriores, pero postulando —como se puede ver de los discursos recientes del Secretario de Instrucción— un incremento en el número de facilidades vocacionales mayor que en el resto de los programas sustantivos del sistema.

Por tratarse exclusivamente de patrones de insumo, prácticamente cualquier propósito programático puede justificarse bajo una estrategia como ésta. Así, por ejemplo, la escolarización máxima (es decir, de 100%) aparece como un propósito de prácticamente cualquier asignación adicional que pueda hacerse para disponer insumos al cuidado del sistema. La retórica del sistema dice que la eliminación de la doble matrícula —continuando con ese ejemplo— al producir unas condiciones mejores para la enseñanza, fomenta la retención del sistema, y en consecuencia, la escolarización de la población. No tiene límites la tentativa humana para interconectar estos distintos insumos en función de determinados propósitos, refiéranse éstos al producto del sistema propiamente dicho o a distintos patrones de insumo. El problema surge cuando los fondos son limitados y es preciso establecer prioridades entre el sistema escolar y otros sistemas tanto como entre subsistemas del propio sistema escolar. Ante una situación de escasez relativo a los apetitos del sistema —tal cual parece ser la realidad crónica y universal— surgen interrogantes como: ¿Cómo proveer los insumos necesarios para compensar las diferencias socio-económicas entre los alumnos de distintos ambientes, i.e., caseríos, urbanizaciones de clase media, zona rural, etc.? La experiencia hasta el presente indica que son precisamente los que más necesitan —según la retórica del propio sistema— los que a la larga menos reciben, precisamente en situaciones de escasez. Como ejemplo de esto puede verse el patrón ur-

bano-rural de distribución de maestros con arreglo a los reglamentos de personal del sistema de instrucción pública¹⁰ y el patrón de construcción y reparación de edificios escolares.

En síntesis, las alternativas de programación bajo el actual sistema conllevan a adoptar como política pública las directrices internas de programación del sistema escolar y asignar los fondos de acuerdo a ello. El resultado de cualquier combinación en este sentido sería un acercamiento a los modelos estéticos típicos del sistema y que **meramente relacionan unos insumos con otros sin referencia al producto que a ese sistema le toca generar en el cuadro de la sociedad y la economía puertorriqueña**. Las principales consecuencias de tal estrategia de desarrollo ya se han apuntado antes: desvalorización de las inversiones en otros sectores, subida en la escolarización de los desempleados y ociosos, estancamiento en la capacitación de la mano de obra tecnológica en el país.

Las alternativas de programación que surgen de lo que hemos denominado el segundo nivel de análisis van dirigidas a la rectificación de las contradicciones de la programación manifiesta vigente en el sistema en un momento dado. Huelga repetir las bases de este análisis. Se mencionan las alternativas siguientes como contenidos, dejándose indefinido el esquema operacional dentro del cual encajarían, i.e., como programación en forma, como proyectos piloto, como hipótesis para estudio. En todo caso, asumen la forma de medidas para el incremento de la eficiencia mecánica o procesal del sistema, lo cual es compatible con diversos contenidos de tipo sustantivo.

(a) Un primer punto en todo análisis ortodoxo del sistema escolar es el de la doble matrícula. Partiendo de hipótesis distintas respecto al factor tiempo y al rendimiento del sistema elemental, tal problema podría sustituirse con el de maximizar el producto de tipo custodial que es el que aparentemente constituye el fuerte de ese sistema. **Alternativa:** distinguir, como cuestión de política pública la producción del sistema escolar elemental y asignar los tipos de insumos correlativos (i.e., maestros, guardadores, facilidades recreativas...) a la proporción de cada producto posible incrementando el aspecto custodial y aceptando el actual nivel de producto como normal para el sistema.

(b) Un aspecto importante de la retórica de la educación compensatoria es el de la educación pre-escolar, ejemplificada ésta por proyectos como el corrientemente denominado "Headstart". **Alternativa:** generalizar la educación pre-escolar —y aún la que corrientemente se denomina de "nursery"— para las familias que componen los estragos menos favorecidos según el estándar que se seleccione. Para viabilizar esta alternativa

¹⁰ *Ibid.*, nota 3, *supra*.

puede redistribuirse en cinco años la enseñanza que en la actualidad toma seis para el resto de la población que no necesita servicios remediales de esta naturaleza.

(c) Bajo cualquier alternativa, no hay duda alguna que el sistema de instrucción pública requiere un mecanismo de recopilación de datos, de pronóstico y de evaluación que provea a la gerencia del sistema con los elementos de juicio necesarios para instaurar un proceso racional de toma de decisiones. **Alternativa:** desarrollar modelos de insumo-producto, contabilidad de costos, planificación científica y procesamiento electrónico de datos (EDP).

(d) Partiendo de la hipótesis —que puede ser empíricamente derivada— de que la baja retención del sistema se debe a unos desfases sistemáticos entre la condición de los estudiantes y el sistema como tal, debe abandonarse el concepto de una secuencia única y monolítica y diversificar las instituciones con arreglo a las características empíricamente discernibles del grupo estudiantil. Esto, naturalmente, conlleva un mínimo de análisis del mercado de ocupaciones de suerte que las nuevas alternativas de programación maximicen su producto en lo tocante directamente al problema de desempleo y ociosidad. **Alternativa:** partiendo de las actuales hipótesis sobre la educación vocacional aumentar la participación de los centros de estudio y trabajo en la programación total del sistema en proporción a la fracción del grupo poblacional de edad escolar que constituye el grupo de desempleados y ociosos. Naturalmente, como esta alternativa depende de un conocimiento que hasta la fecha no se tiene con la necesaria precisión, la propuesta de intensificar los centros de estudio y trabajo está sujeta al desarrollo de nuevas instituciones que se acoplen con mayor efectividad a la problemática hasta ahora sólo parcialmente conocida del grupo humano al que serviría. De todos modos, lo principal es la disolución del enfoque monolítico del programa escolar y la concepción pluralista aquí preconizada.

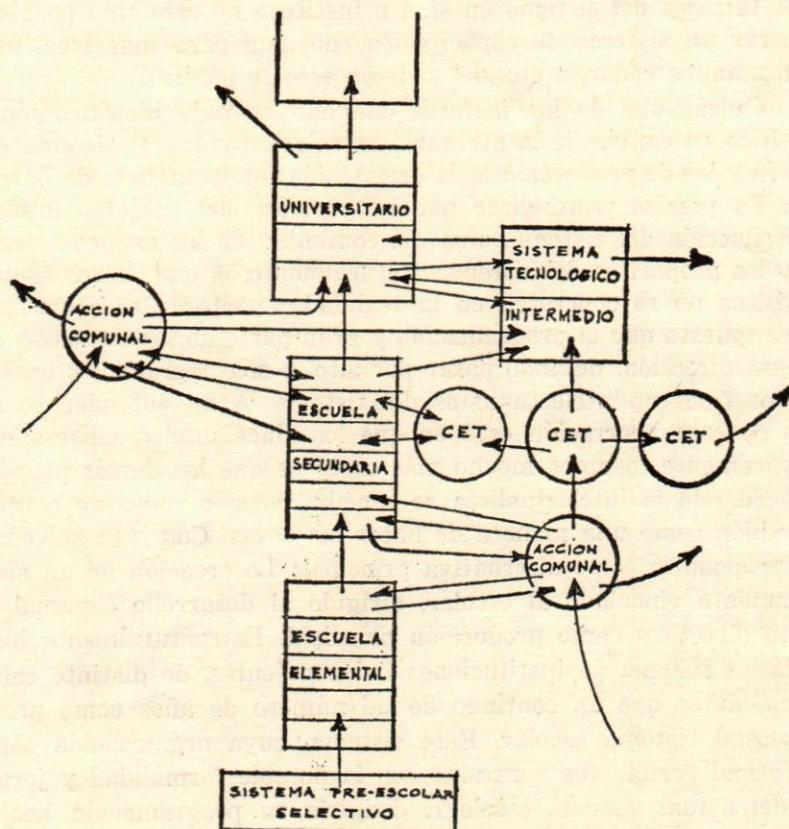
(e) Cualquiera de las tres alternativas generales mencionadas antes requieren múltiples ajustes como cuestión de estrategia de desarrollo e implementación. Aunque ello está un tanto alejado del ámbito del presente trabajo según se significó al comienzo de esta sección, es innegable que tales ajustes deben formar parte de la planificación operacional que será necesario efectuar. **Alternativa:** por lo universal de su impacto en cualquier caso, procede una revisión minuciosa del programa universitario de capacitación de maestros y la creación de un "Instituto Pedagógico" a cargo de la gerencia del sistema escolar público. Propondría acortar el tiempo que las universidades del país hacen permanecer a sus estudiantes de pedagogía en tales instituciones de cuatro a, digamos, tres años. El

año restante podría dedicarlo el maestro, conforme a diversos planes de distribución de tiempo, en una institución especializada como la que hemos mencionado, orientado específicamente a los problemas del sistema de instrucción de Puerto Rico. Implícito en esta alternativa está el concepto de una división de tareas entre ambos sistemas en lo que a la capacitación de maestros se refiere, atribuyendo al universitario las tareas de formación general y profesional del maestro y al institucional los aspectos técnicos del sistema en sí. Un instituto de este tipo podría además operar un sistema de capacitación continua para maestros, planificadores, administradores, etc. del sistema escolar público.

(f) Quizás uno de los factores que han operado históricamente en Puerto Rico en contra de la necesaria correlación entre el sistema de capacitación y los de producción es la orientación intelectualista de la escuela pública. Es preciso puntualizar que no se trata del carácter intelectual de la producción del sistema, sino del contenido de los esquemas conceptuales y los propósitos del sistema. Naturalmente, el que dichos esquemas y propósitos no se concreten en la realidad no altera la naturaleza del problema, puesto que la programación y gran parte de los costos se orientan en esa dirección, dejando pasar por alto, o sólo lográndolos ocasionalmente, los fines no-intelectualistas del sistema. A mi entender, lo significativo de esta aberración está en que los fines intelectualistas exigen sistemáticamente insumos mucho más costosos que los demás propósitos, máxime cuando lo intelectualista se concibe no sólo como un contenido, sino también como una manera de hacer las cosas. Con esta salvedad en mente, propondría como **alternativa** principal: La creación de un sistema estrechamente vinculado al escolar, dirigido al desarrollo comunal como propósito directo y como producción principal. Estructuralmente hablando, sería un sistema de instituciones independientes, de distinto carácter cada una, antes que un continuo de tal número de años como pretende ser el actual sistema escolar. Este sistema, cuya organización sería la más informal posible (en contraste con la notable formalidad y jerarquización del actual sistema escolar), dirigiría su programación hacia los jóvenes que están fuera de la escuela y haría reclutamiento activo entre los que precisamente mayor necesidad tienen: los que encuentran dificultad en lograr acceso a las fuentes de oportunidad que ofrecen los distintos sistemas de servicio del estado. En combinación esta alternativa con la de los centros de estudio y trabajo se produciría una pluralidad de cursos de formación personal y académica para el estudiante, desarrollando con ello lo que probablemente más se acerca al concepto de programación a la medida. El Cuadro 9 ilustra esquemáticamente esta pluralidad.

Cuadro 9

DIAGRAMA DE FLUJO DE ESTUDIANTES ENTRE LOS TRES NUEVOS PROGRAMAS PROPUESTOS Y LA ACTUAL SECUENCIA UNICA DEL SISTEMA SOLAR



(g) El esquema anterior incluye una séptima **alternativa**: la creación de un sistema de educación post-secundaria. Tal sistema se dirige en la actualidad a la preparación de estudiantes en los campos amplios de la educación general y las artes liberales. Su producción actual —salvo algunas alternativas que regentea el Departamento de Instrucción Pública— se circunscribe a proveer candidatos a admisión a la universidad del es-

tado en el tercer año del currículo de bachillerato. La creación de este sistema de educación post-secundaria procedería absorbiendo los colegios regionales de la Universidad de Puerto Rico y determinadas actividades de otros miembros del sistema universitario del estado, así como del sistema de instrucción pública i.e., los cursos secretariales y de contabilidad de la Universidad de Puerto Rico, ciertos programas del Colegio de Agricultura y Artes Mecánicas, algunos de los programas tipo c de ciertas escuelas vocacionales, el Instituto Técnico de Hato Rey y el de Ponce del Departamento de Instrucción... Aunque se trata de una alternativa primordialmente estructural, la agrupación de las instituciones que responden a este criterio de educación técnica o tecnológica de nivel intermedio ciertamente podrá facilitar su capacidad de responder con flexibilidad a las circunstancias cambiantes en el sistema de producción. En última instancia, se trata de una alternativa para facilitar el control y el desarrollo de unas actividades que, en lo que lo han hecho hasta la fecha, se han desarrollado un tanto *ad hoc* y desarticuladamente. No obstante, la producción cuantitativa de este sistema debe estar mediatizada directamente a la función de empleo, sin entrar en otras consideraciones.

2. Con respecto al sistema de producción

Las alternativas que surgen al primer nivel de análisis del sistema de producción son análogas a las que se proponen como típicas del sistema de capacitación. Se trata de la proyección de las premisas sobre las que se apoya la promoción industrial que el estado lleva a cabo como prácticamente la única forma de control y dirección de la economía —en la medida en que el mero fomento según éste se entiende en Puerto Rico sea instrumento idóneo de control y dirección de la economía de un país. A partir de ello, la principal alternativa es el fomento de la creación de empleos sujeto a la orientación axiológica del empleo pleno. En este contexto lo que parece ser de primordial importancia es la composición de los sectores económicos en función de la capacidad relativa de cada uno para generar empleo. De igual modo, lo que parece ser la principal preocupación es la mayor o menor dificultad en conseguir el patrón de inversiones que genere el número adecuado de empleos.

(a) Las alternativas disponibles a base de este primer nivel consisten sencillamente de incrementar las inversiones de suerte que se genere el empleo cuantitativamente necesario para el nivel de distribución que se busca. No obstante, la continuación de la estrategia actual —relación capital-empleo progresivamente más alta— se derrota a sí misma dadas las

características territoriales y demográficas de Puerto Rico. La interrogante que surge es conceptualmente sencilla: Dentro de este patrón, ¿cuál es el producto máximo si la generación de empleo procede por vía de un tipo de actividad económica que cada vez necesita menos mano de obra, y que la poca que necesita debe ser de un elevado nivel de refinamiento tecnológico y de exigencia genética? Según Puerto Rico está físicamente impedido de producir los alimentos que su población actual necesita, podrá llegar el momento en que se opere análogo fenómeno en relación con los sectores industriales de producción para la exportación. Ello significa que cualquier alternativa razonable para resolver el problema del desempleo y la ociosidad desde la vertiente del sistema de producción conlleva el requisito *sine qua non* de reducir el número de personas que habita a Puerto Rico. **Alternativa:** un programa de parte del estado para no meramente detener el ritmo de aumento poblacional, sino para positivamente reducir el número total de habitantes, posiblemente mediante un control puertorriqueño de la natalidad y la inmigración, además del tradicional programa de fomento de la emigración.

(b) La segunda alternativa asignable al sistema de producción es un derivado de lo señalado antes sobre los procesos de creación de empleo. En una sociedad altamente mecanizada y cuyo producto total —sin considerar variaciones de tipo exclusivamente cualitativo— sobrepasa probablemente las necesidades medias de la población total, el problema del desempleo se reduce a una situación de fallas en la distribución y no en la producción de riqueza. En esta hipótesis la solución consiste en el diseño de un sistema de distribución que no reduzca el producto total del sistema económico. Así se estaría maximizando la distribución a la vez que el producto, y la productividad sería la que resultase necesaria en función de la tecnología vigente. Esquemas como el “negative income tax” responden a este *desideratum* en sistemas que han maximizado o están en vías de maximizar su producto para una población dada. El principal problema sería definir los estándares para alcanzar el grado óptimo de distribución. **En Puerto Rico, de continuarse los actuales procesos de producción, se llegará al punto en que el problema de distribución surgirá con toda su fuerza** (proceso que parece estar comenzando en esta década) **sin haberse diseñado mecanismos de distribución y sin haber realmente alcanzado el producto máximo posible a base de la tecnología accesible.** En todo caso, vista la inevitabilidad de que una proporción en incremento de los desempleados sean verdaderamente “inempleables”, se necesitará un sistema de distribución de riqueza que suple o sustituya al de empleo (naturalmente, con la intervención del esquema tributario del país). **Alternativa:** en lo que respecta al desempleo y la ociosidad de los

jóvenes (i.e., entre 14 y 24 años de edad), desarrollar un sistema de donaciones análogo a los programas de bienestar tales como el nuevo FAP; estructurar situaciones de empleo y de productividad marginales dirigidos a la distribución primariamente, y sólo secundariamente a la productividad individual. En esta conexión el problema más importante es calcular cuál combinación de trabajo remunerado y donación y trabajo marginal es la óptima para maximizar el producto total del sistema y a la vez cumplir con las exigencias distributivas sentadas. De lo que aquí se trata es de continuar el proceso de institucionalización de los mecanismos distributivos (i.e., seguro social, servicios médicos, infraestructura física, educación pública, etc.) que son la razón de ser del estado moderno, pero en la dirección de hacerlos "no categóricos" —tal cual está ocurriendo en Estados Unidos con respecto a ciertos programas de asistencia pública. Como se dijo antes, se trata también de establecer mecanismos sustitutos de la familia y el empleo como tradicionales entidades de distribución de riqueza. En un sentido práctico sería adicionalmente importante determinar hasta qué punto el estado está dispuesto a colocar poder adquisitivo en las manos de los jóvenes sin exigirles una contraprestación simultánea, es decir, tratarlos a este respecto como si fueran ancianos. De otra parte, la empresa privada podría ser un elemento de esta cadena distributiva mediante los mecanismos de fundaciones y otros, estilo de operación que una vez ensayó la Oficina de Oportunidad Económica de Estados Unidos. Naturalmente, va sin decir que es contrapartida forzosa de alternativas como las aquí señaladas el establecimiento de mecanismos de control monetario, control de precios y otros que faculten al estado para lidiar con el problema de la restitución de lo distribuido que ocurre a través de la inflación.

(c) La baja participación del capital criollo en el desarrollo de Puerto Rico es índice de la relativa ausencia del ánimo empresarial que usualmente se asocia con los países más desarrollados. En Puerto Rico se nota en el patrón de inversiones, en el cual el capital criollo tiende a concentrarse en las de alto grado de liquidez. Es altamente probable que esta selectividad del capital local represente una pérdida en los sectores primarios de la economía. **Alternativa:** requerir a determinadas empresas extranjeras una participación específica del capital criollo o del estado como condición para optar a los beneficios tributarios y otros con los que el estado tradicionalmente ha fomentado la inversión extranjera en Puerto Rico. Además, fomentar el establecimiento de empresas industriales con capital criollo, mediante incentivos equivalentes a los que se aplican a la empresa extranjera. Frente a la antedicha falta de ánimo empresarial en los tenedores del capital criollo, la principal función del estado

posiblemente tendría que ser en la consecución de mercados extranjeros para los productos elaborados localmente.

(d) Todas las demás alternativas adscribibles al sistema de producción participan de las mismas exigencias de viabilidad, a saber:

i. Desarrollo de una matriz de sectores económicos para decidir la composición relativa que maximice el empleo al nivel actual de capacitación y al prospectivo con arreglo a las proyecciones del sistema escolar. Esta es labor típica de la Junta de Planificación.

ii. Desarrollo de los instrumentos estatutarios y reglamentarios para poner en vigor los controles necesarios para la implementación de la política pública al respecto.

iii. Concentración de las actividades de fomento del estado en el desarrollo de mercados extranjeros como medio de subsidiar el casi inexistente ánimo empresarial de los capitalistas criollos.

De un esquema como éste podrán surgir posibles enmiendas a estatutos, políticas públicas y costumbres de otros sectores de la economía y de las relaciones entre Puerto Rico y Estados Unidos en su carácter de principal comprador y vendedor en el mercado puertorriqueño. Estas enmiendas serán indispensables para maximizar la producción de riqueza en las manos de los puertorriqueños, distribuida con la equidad que el sistema económico requiere para su continuada existencia.

Conclusión

Por su propia naturaleza, el funcionamiento del sistema público de capacitación debe obedecer en su orientación programática a las exigencias definidas por los procesos institucionales relativos a la producción y distribución de riqueza en el país. Estos procesos no son exclusivamente económicos o monetarios en el sentido corriente de la palabra; obedecen a los esquemas de valores que predominan en la sociedad en un momento dado y reflejan los principales *issues* de la época, así como las limitaciones populares frente a ellos. Dicho de otro modo, independientemente de cómo se figuren las metas del sistema social en su totalidad, el sistema de capacitación debe producir los insumos necesarios del sistema de producción para maximizar la disponibilidad de riqueza con arreglo a las premisas éticas del sistema.

Es un lugar común del diagnóstico de la sociedad puertorriqueña del presente que existe un desfase entre la producción del sistema de capacitación y las exigencias del sistema de producción. Este diagnóstico se basa en la cronicidad de la elevada tasa de desempleo y en el incremento

reciente en el número de ociosos. Detrás de este diagnóstico está, naturalmente, el optimismo de que el sistema de capacitación es el causante de este estado anormal de cosas, y que basta con ejercer los ajustes necesarios para obtener la situación ideal que es la de empleo pleno, siendo la relación de empleo no sólo instrumento de producción, sino también de distribución.

El anterior diagnóstico es, evidentemente, una verdad a medias. Es posible, en un primer nivel de análisis, que la proyección de los estándares que emanan de la burocracia del sistema educacional meramente resulte en generar un grupo desempleado igual o mayor que el actual, pero más escolarizado. En un segundo nivel de análisis, es posible que las medidas correctivas que deben aplicarse sobre el sistema de capacitación vayan en contra de maximizaciones vigentes en función de un sistema más amplio, contra el cual precisaría luchar para incrementar la productividad local del sistema de capacitación a costa de una reducción del sistema mayor. Es necesario pues, en un tercer nivel de análisis, re-estructurar los instrumentos de interpretación de la realidad y diseñar lo que en última instancia vendría a ser un nuevo conjunto de sistema de distribución, ya que partimos de las hipótesis vigentes sobre la relación entre la tecnología y la maximización de la producción.

Bajo cualquiera de las hipótesis analíticas anteriores, el sistema de capacitación falla en la misión que de él se espera en la sociedad en general. Visto bajo sus propias premisas, es evidente el trato desigual que se otorga a los más frente a los menos necesitados de los insumos disponibles al sistema de capacitación. Visto en función del sistema de producción, es evidente el curso del sistema de capacitación contrario a la política pública de creación y distribución máxima de riqueza entre la población puertorriqueña —con el atenuante de que las directrices del sistema de planificación no emanan con la claridad que el sistema teóricamente espera.

The first part of the report deals with the general situation of the country and the progress of the war. It is a very interesting and informative account of the events of the year.

The second part of the report deals with the military operations of the year. It is a very detailed and accurate account of the campaigns and battles of the year.

The third part of the report deals with the political and social conditions of the country. It is a very thorough and well-researched account of the state of the nation.

The fourth part of the report deals with the economic conditions of the country. It is a very clear and concise account of the state of the economy.

The fifth part of the report deals with the foreign relations of the country. It is a very comprehensive and up-to-date account of the international situation.

The sixth part of the report deals with the naval operations of the year. It is a very detailed and accurate account of the activities of the fleet.

The seventh part of the report deals with the air operations of the year. It is a very thorough and well-researched account of the activities of the air force.