

Jóvenes en Puerto Rico: empleo, migración y política pública

Youth in Puerto Rico: employment, migration, and public policy

Yolanda Cordero Nieves
Universidad de Puerto Rico
ycordero.nieves@upr.edu

Hilda Rivera Rodríguez
Universidad de Puerto Rico
hilda.rivera2@upr.edu

Reinaldo Berríos Rivera
Universidad de Puerto Rico
reinaldo.berrios@upr.edu

Deliz Rodríguez Carrasquillo
Universidad de Puerto Rico
deliz.rodriquez@upr.edu

Resumen: Los jóvenes entre las edades de 18 a 24 años en Puerto Rico enfrentan importantes desafíos sociales y económicos que pueden inducirlos a migrar de forma masiva. No obstante, el país requiere de las nuevas generaciones para salir de la crisis económica y fiscal en la que se encuentra sumido por más de una década. Este es un estudio exploratorio que utiliza datos secundarios, articulado a partir de la metodología de análisis de políticas de Dunn (2018). La misma provee un acercamiento alterno para el estudio de problemas que requieren mayor comprensión previo al análisis de políticas públicas. El estudio busca conocer el estado sociodemográfico de esa población y sus implicaciones para el país. Además, explora los factores que pueden propiciar que las y los jóvenes permanezcan en el país o migren. Se identifican los temas de pobreza, empleo y educación como los que deben guiar las políticas gubernamentales.

Palabras claves: *jóvenes, migración, pobreza, desigualdad, política pública, empleo, Puerto Rico*

Abstract: young people aged 18 to 24 in Puerto Rico face significant social and economic challenges that can lead them to migrate massively. In the other hand, the country requires the new generations to emerge from the economic and fiscal crisis it has been immersed for more than a decade now. This is an exploratory study that uses secondary data and adopts Dunn's policy analysis methodology. It provides an alternate approach to the study of problems that require a deeper understanding prior to public policy analysis. The study seeks to know the sociodemographic status of that population and its implications for the country. In addition, we explore the factors that could lead young people to stay in the country or migrate. Poverty, employment, and education issues are identified as those that should guide government policies. **Keywords:** *young, migration, poverty, inequality, public policy, employment, Puerto Rico*

Introducción

Este artículo ofrece una visión panorámica de la compleja situación de la juventud entre las edades de 18 a 24 años en Puerto Rico. Nuestro interés en profundizar en este segmento de la población obedece a la escasa atención que reciben por parte de las personas que formulan política pública y a su falta de prominencia como un sector poblacional fundamental para incrementar la capacidad social y económica del País. Esto, particularmente, en un periodo de crisis aguda como la que atraviesa Puerto Rico que reduce sus oportunidades de desarrollo pleno. Esas limitadas oportunidades disponibles pueden propiciar la migración, el desempleo y la perpetuación de la pobreza misma. El presente escrito describe una serie de condiciones de vida que afectan a esta población y traza una agenda de investigación necesaria para el desarrollo de política pública.

Puerto Rico, una vez considerado un modelo de modernización y desarrollo para la región, hace más de una década que no ve crecer su economía. El país se encuentra sumido en una depresión desde el 2006 y su gobierno se ha visto obligado a iniciar procesos de quiebra para la mayoría de sus corporaciones públicas. A esto se le suma una deuda pública que, aunque no ha sido auditada, se estima que asciende a más de 70,000.00 millones de dólares sin fuentes inmediatas de repago (Krueger, Teja, & Wolfe, 2015). Una Junta de Supervisión y Administración Financiera (conocida como la Junta de Control Fiscal) nombrada por el Congreso de Estados Unidos a través de la Ley para la Supervisión, Administración y Estabilidad Económica de Puerto Rico (Ley P.R.O.M.E.S.A., por sus siglas en inglés) tomó el control del presupuesto público desde

el 2016. Entre otras medidas la Junta de Control Fiscal ha dejado claro que su rol principal es proteger los intereses de los acreedores, según lo dispone la ley.

Más recientemente, el país sufrió los fuertes estragos del huracán María, el 20 de septiembre de 2017. Ante tal devastación la respuesta por parte del Estado no fue inmediata ni adecuadamente coordinada para reducir o eliminar los daños y peligros a la salud, la seguridad, la economía y el bienestar. Esto provocó pérdidas humanas y materiales que se estiman en más de 4,000 muertes y unos \$100 mil millones de dólares en daños a la infraestructura (Kishore et al., 2018). Además, dejó sin viviendas ni empleos a miles de habitantes y un gran deterioro en las áreas urbanas y rurales del país. Esta situación económica y social se sigue complicando ante la falta de liderazgo y transparencia, así como la inhabilidad gubernamental para administrar efectiva y eficientemente los recursos disponibles. Indiscutiblemente, las medidas de austeridad para atender la crisis han provocado una mayor precariedad de servicios y, como consecuencia, un serio deterioro en las condiciones generales de vida. A estos efectos se ha informado que:

El gobierno ha adoptado diferentes medidas de austeridad fiscal que han tenido un serio impacto en las condiciones de vida de la población puertorriqueña, provocando un incremento en la pobreza y la marginación de las comunidades más vulnerables y generando mayor exclusión, desigualdad y discriminación (Comisión de Derechos Humanos, 2016).

Este deterioro social y económico se ha reflejado en bajos niveles de aprovechamiento académico (López Alicea, 2018); un alto índice de crímenes violentos (Policía de Puerto Rico, 2019); una alta tasa de desempleo (Departamento del Trabajo y Recursos Humanos, 2017a) y un aumento en la tasa de suicidios (Departamento de Salud, 2018). Históricamente, las condiciones de crisis tienden a afectar de modo marcado a los segmentos más vulnerables de la población en la medida en que los recursos gubernamentales y no gubernamentales para apoyarlos se eliminan o reducen significativamente (Adema & Ali, 2015). No obstante, aquellos países que atraviesan una crisis económica, pero que buscan proteger las poblaciones más vulnerables a través

del desarrollo de políticas de bienestar, son más efectivos en reducir la desigualdad social (Clench-Aas & Holte, 2018).

En el caso de Puerto Rico, las políticas de bienestar social no han cambiado significativamente para atender el problema de desigualdad social desde que comenzó la crisis económica. En ese sentido, un segmento que parece haber quedado fuera del radar de las políticas públicas ante la crisis es la juventud en Puerto Rico. Esto resulta paradójico porque es precisamente la juventud quien puede tomar un rol protagónico para adelantar las iniciativas de reconstrucción a mediano y largo plazo en el país. Las condiciones en que se encuentran los y las jóvenes en el país son poco alentadoras. Según datos del Censo, para el 2016 en Puerto Rico había 341,172 jóvenes entre las edades de 18 y 24 años, y de éstos/as 172,296, o el 50.5% vivían bajo el nivel de pobreza (U.S. Census Bureau, 2017b). No cabe duda de que, iniciar la vida adulta bajo el nivel de pobreza, le plantea a esta población y al país grandes desafíos que deberán superarse para lograr una sociedad productiva, justa y equitativa.

Marco conceptual

Para estudiar la política pública, Smith y Larimer (2013) propusieron que se debe empezar por identificar aquellos problemas importantes de la sociedad que requieren acción gubernamental para la búsqueda de soluciones. De otra parte, Dunn (2018) propuso que hay problemas que están listos o suficientemente estructurados para ser objeto de un análisis de política pública en busca de solucionarlos. Pero que, de igual manera, hay otros problemas que aún no lo están y necesitan un proceso de análisis distinto para darle la estructura necesaria y de esa forma encaminarlos a un análisis de política pública. Por ejemplo, el análisis del beneficio de una política para atender un problema requiere que éste haya sido definido exhaustivamente antes de pasar a evaluar si los resultados alcanzados o esperados lo resuelven. En cambio, cuando el problema no ha sido definido o delimitado y se observan múltiples eventos que podrían considerarse problemas en sí mismos o causas de éstos, es necesario hacer otro acercamiento que permita precisarlo mejor antes de iniciar la formulación de políticas para solucionarlo. Cuando se habla de los problemas de la juventud, a menudo se piensa

en los y las menores de 18 años, por lo que las políticas públicas van dirigidas esencialmente a prevenir la deserción escolar. Sin embargo, el segmento de la población que ya alcanzó los 18 años pero que no excede los 24 años se encuentra en uno de los momentos más críticos de su vida adulta, y sin políticas públicas que atiendan sus necesidades particulares. Para problematizar de manera fundamentada la situación de este grupo de la población, recurrimos a la metodología de Dunn (2018) pues contempla el acercamiento a problemas que requieren mayor estructuración antes de proponer un modelo de solución al problema.

El autor planteó cuatro fases en la estructuración de un problema: la búsqueda, la delineación, la especificación y la propuesta hacia la solución. La primera fase es el reconocimiento de una situación problemática. La segunda fase busca conocer la representación que tienen sobre el problema múltiples sectores interesados. De esta forma, se delinea el problema al definir sus límites. En la tercera fase, se formaliza la identificación del problema estableciendo sus raíces. Dunn (2018) lo definió como la especificación del problema. Por último, en la cuarta fase, se formula un modelo que permita identificar soluciones al problema.

El presente trabajo atiende las primeras tres fases, con miras a posicionar el problema como uno que debe ser atendido mediante políticas públicas. La primera fase, de reconocimiento del problema, es establecida a partir de tres de los cuatro ambientes que, de acuerdo con Birkland (2016), influyen la formulación de política pública: el social, el económico y el político. En la segunda fase, a través de la revisión de literatura, se identifican los esfuerzos que se llevan a cabo desde diversos sectores interesados en atender el problema. Finalmente, en la tercera fase, se delinea el problema que enfrenta la población de 18 a 24 años con miras a especificar sus contornos y su origen. Se concluye con una serie de recomendaciones que esperamos propicien la formulación de un modelo de análisis.

Fase I. El reconocimiento del problema

En esta primera fase, se describen y discuten los entornos social, económico y político que proponemos deberían guiar la política pública para la juventud entre las edades de

18 a 24 años. El entorno social se refiere a las condiciones de educación, salud y desarrollo psicosocial. El entorno económico está delineado por los ingresos, el empleo y la migración. El entorno político se refiere a las políticas y programas gubernamentales para atender las necesidades y aspiraciones de esta población.

El *entorno social* es descrito a partir de las características y la composición de la población bajo estudio. En Puerto Rico la edad mediana de la población es de 40 años (U.S. Census Bureau, 2017b). Hace más de una década, era de 35 años (U.S. Census Bureau, 2007) por lo que se evidencia el envejecimiento de la población. La juventud entre las edades de 18 a 24 años constituye apenas el 10% de la población (U.S. Census Bureau, 2017c). En ese contexto, existe una mayor urgencia de proteger y desarrollar a ese grupo de jóvenes para asegurar su transición a una vida adulta plena.

Este es un grupo poblacional que transita de la adolescencia a la adultez en un contexto de crisis económica que limita sus oportunidades. Sus conocimientos, necesidades, aspiraciones y experiencias constituyen la base de sus capacidades para actuar y decidir en esa importante etapa de sus vidas. Este grupo se encuentra en una etapa de desarrollo que se caracteriza por una búsqueda de respuestas ante las expectativas sociales y por la necesidad de tomar decisiones que posiblemente repercutirán en su vida adulta y profesional. Si analizamos esta situación desde la teoría psicodinámica de Erik Erikson, los y las jóvenes en esta etapa buscan primordialmente escoger una carrera, socializar con sus pares y, eventualmente formar una familia propia (Payne, 2014). Además, suelen estar en el proceso de completar los estudios requeridos para alcanzar una carrera u oficio e ingresar al mundo laboral. Esto con la finalidad de lograr su independencia económica y un mejor bienestar. Sin embargo, para alcanzar ese desarrollo son indispensables la educación, la salud y la seguridad.

Educación y desarrollo universitario

La educación, de acuerdo con Sacristán (2013, p. 26), “es el instrumento para lograr la autonomía del pensamiento y la libertad”. Esta ofrece la posibilidad de pensar y actuar a base de las ideas propias en contraposición a un adoctrinamiento que reduzca y limite

sus horizontes. También, posibilita espacios de oportunidad para generar mejores ingresos e incidir de forma más efectiva en la sociedad. Sobre este particular, un estudio realizado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2017, p. 92) documentó cómo al tener un mayor nivel educativo, aumentan las probabilidades de conseguir un empleo. De acuerdo con la más reciente encuesta entre sus países miembros, el 85% de las personas adultas con educación universitaria tenían un empleo. Un patrón similar se observa en Puerto Rico. El 74% de la población de 25 años o más posee por lo menos un diploma de educación secundaria (U.S. Census Bureau, 2017a) y la tasa de participación de ese grupo en la fuerza laboral es de 60%. No obstante, esa tasa se reduce a 34% cuando se toma en cuenta solo el segmento de personas sin diploma de educación secundaria, pero aumenta a 78.6% cuando se considera el segmento que posee un diploma universitario (U.S. Census Bureau, 2017a). Esto hace evidente que poseer un grado universitario puede hacer una diferencia en las probabilidades de obtener un empleo.

En el caso de los jóvenes de 18 a 24 años en Puerto Rico, el 89% de ellos/as poseía por lo menos un Diploma de Educación Secundaria y el 60% alguna educación universitaria. El 7% había completado un grado universitario de cuatro años (U.S. Census Bureau, 2017a). De acuerdo con los datos de este Censo, el 78% de los y las jóvenes de 18 y 19 años se encontraba matriculado en una institución de educación superior pública o privada. En el caso del grupo de jóvenes de 20 a 24 años, el 45% de ellos y ellas estaba matriculado/a en alguna institución de educación superior. Según esta información, pensamos que el mayor desafío que enfrenta esta población joven es precisamente mantenerse matriculados/as hasta completar su grado académico.

En Puerto Rico, la educación superior ha sido, en gran medida, un factor determinante en el surgimiento y sostenimiento de la clase media. También, ha sido importante para lograr la movilidad social y la equidad. De acuerdo con el Consejo de Educación de Puerto Rico (CEPR, 2017), cuando se considera únicamente el costo de estudio, Puerto Rico es la jurisdicción de Estados Unidos con el costo más bajo. Por otro lado, aclara que cuando el costo se analiza en proporción al ingreso, Puerto Rico es la jurisdicción con el costo más alto, pues es un 64.6% del ingreso familiar.

La Universidad de Puerto Rico, única universidad pública en el país, históricamente ha sido la alternativa más costo-efectiva para los y las jóvenes aspirantes a obtener un grado académico. Esto se debe a que el costo de los créditos se había mantenido consistentemente más bajo que en las universidades privadas. A la vez que la misma cuenta con el mayor número de docentes con el rango académico más alto, la mayor variedad en programas académicos y, además, alcanza las tasas de graduación más altas en comparación con otras universidades (CEPR, 2017-2018a,b,c). Sin embargo, las recientes políticas fiscales impuestas por la Junta de Supervisión Fiscal a la Universidad de Puerto Rico pueden tener el efecto de hacer más difícil a los y las jóvenes completar sus estudios universitarios. La Junta propuso un aumento de \$115 a \$157 en el costo por crédito de 2017 al 2020. Igualmente, propuso la eliminación del 81% de las diferentes categorías de exenciones de matrículas y duplicar el costo de las cuotas y cargos (Financial Oversight & Management Board for Puerto Rico, FOMBPR, 2019).

En el caso de los estudios graduados, los aumentos en el costo de los cursos, puede reducir significativamente las posibilidades que tienen muchos jóvenes de escasos recursos de obtener una educación a nivel graduado. Esto debido a que la Universidad de Puerto Rico ofrece la mayoría de los grados de maestría y doctorado: 119 programas de maestría y 40 programas doctorales a través de sus tres recintos principales. El análisis comparativo realizado por Cruz Morales (2018) concluyó que los aumentos propuestos para los estudios graduados de la universidad pública tienen el efecto de igualar su costo al de las universidades privadas. El costo del crédito en las tres universidades principales, la Universidad Interamericana, la Universidad Sagrado Corazón y la Universidad Ana G. Méndez es de \$212, \$225 y \$221, respectivamente. El costo por crédito de la Universidad de Puerto Rico fue de \$143 hasta el 2017. A partir de entonces, ha aumentado de forma escalonada y en el 2020 es de \$200. Además, los cambios en las importantes subvenciones al estudiantado de nivel graduado que labora como asistente de investigación o de cátedra y quien, aunque todavía recibe exención de matrícula, debe pagar cuotas. El aumento en el costo de estas cuotas (fees), particularmente por el uso de laboratorios, tiene el efecto de disminuir el dinero disponible para sus gastos de vida. Por ejemplo, eleva el costo de los estudios en ciencias, lo que resulta contrario a las políticas del Estado y del mundo, que apuntan a las ciencias y la

tecnología como los campos de estudio con mayor oportunidad de contribuir al desarrollo económico de los países.

Es evidente que los aumentos en el costo de la educación pública universitaria pueden tener el efecto de desalentar a algunos/as jóvenes de continuar sus estudios privándolos de la oportunidad de obtener un empleo profesional. Si consideramos que la mediana del ingreso familiar se ha mantenido relativamente constante en los pasados años (U.S. Census Bureau, 2017d), un aumento en el costo de los estudios implica comprometer cerca de dos terceras partes de ese ingreso en la educación universitaria. Esto puede hacer improbable que, en hogares con más de una persona joven, todos y todas tengan la oportunidad de hacer estudios universitarios.

Salud y desarrollo psicosocial

La salud es un elemento esencial para alcanzar un desarrollo pleno. Sen y Nussbaum (1993) reconocieron la salud física y mental como elementos fundamentales para vivir mejor. La buena salud física está relacionada con el acceso a los servicios médicos y a los tratamientos. También se relaciona con las condiciones de vida y la prevención de enfermedades. El Índice de Salud para Puerto Rico, el cual forma parte del Índice de Desarrollo Humano (IDH), fue de .92. Este es el segundo más alto en América Latina, precedido por Costa Rica (Informe de Desarrollo Humano, 2016, p. 247). Esto se debe en gran medida a que el gobierno garantiza los servicios de salud de la población de escasos recursos a través de una cubierta de seguro médico. Aun así, cerca del 10% de los/las jóvenes puertorriqueños/as entre 19 y 25 años no cuenta con una cubierta de salud (U.S. Census Bureau, 2017d).

De acuerdo con el *Center on the Developing Child – Harvard University* (2016), algunas de las capacidades medulares que utilizan las personas adultas para manejar la vida, el trabajo y la paternidad de forma efectiva son: la planificación, la atención, el autocontrol, la conciencia y la flexibilidad. Sin embargo, el desarrollo de la capacidad para llevar a cabo estos procesos puede verse afectada por la frecuencia y severidad de experiencias adversas a edad temprana. Algunas de esas experiencias son la mala nutrición, las enfermedades, el abuso y el maltrato infantil.

En el 2017, Puerto Rico ocupaba la posición número 25 en las tasas de maltrato de menores, comparado con los 50 estados de Estados Unidos y Washington DC. En ese año se reportaron 5,729 víctimas de maltrato infantil. La tasa promedio en Estados Unidos fue de 9.1 víctimas por cada 1,000 menores mientras que en Puerto Rico, la misma fue de 8.7 (U.S. Department of Health & Human Services, 2019). En el 2018, se reportaron 12,870 incidentes de maltrato infantil de los cuáles se encontró fundamentos para intervenir en 2,081 de ellos (Departamento de la Familia, 2019). Del total de casos reportados en el 2017, el 28.4% fue de maltratos por negligencia y un 26.5% fue de casos de maltrato emocional. La modalidad más común de maltrato de menores fue la negligencia. La Ley Núm. 246 de 2011 define la negligencia como:

...faltar a los deberes o dejar de ejercer las facultades de proveer adecuadamente los alimentos, ropa, albergue, educación o atención de la salud de un menor; faltar al deber de supervisión; no visitar al menor o no haber mantenido contacto o comunicación frecuente con el menor.

El maltrato o daño emocional, por otra parte, se refiere al menoscabo de la capacidad intelectual o emocional del menor dentro de lo considerado normal para su edad y en su medio cultural (Ley 246-2011). Para comprender mejor la importancia de estas estadísticas, los y las jóvenes que en el 2018 tenían entre 18 y 24 años, en el 2013 tenían entre 12 y 18 años. Para ese año, 8,850 menores de edad fueron víctimas de maltrato (U.S. Department of Health & Human Services, 2019). Ese número equivale a aproximadamente un 2.5% de la población de jóvenes que hoy tienen entre 18 y 24 años. Si esos 8,859 menores han sobrevivido, es de esperar que algunos/as confronten dificultades para manejar la vida, el trabajo y la paternidad/maternidad de forma efectiva pues el apoyo que reciben del Estado como víctimas de maltrato es uno muy limitado. Una expresión de esas dificultades no bien atendidas que resultan del maltrato es el uso ilegal de sustancias controladas y los traumas psicológicos. En esa línea, el número de muertes por suicidio en la Isla durante los años 2010 a 2016 fue de 2,282. De estos, 132 (5.8%) fueron jóvenes entre los 20 y los 24 años (Departamento de Salud, 2018).

La Administración de Servicios de Salud Mental y Contra la Adicción (ASSMCA, 2009, p. 22) reconoció hace una década que los trastornos de uso de sustancias constituían “el

problema de salud mental de mayor impacto en la población puertorriqueña”. El estudio llevado a cabo por ASSMCA (2009) encontró que el 38.1% de los varones y el 21.2% de las mujeres entre 18 y 24 años había usado drogas ilícitas. Sin embargo, no hubo estudios posteriores que dieran seguimiento a los hallazgos de ese primer y único estudio, dejando a ciegas a las personas que formulan política pública en el país.

Otro informe de ASSMCA (2015-2016) señaló que entre el 2000 y el 2015 ocurrieron 4,172 muertes por sobredosis y de éstas 484 (11.6%) fueron de jóvenes entre 18 y 25 años. Otro dato vinculado estrechamente al problema del uso ilegal de sustancias controladas es la violencia que resulta del trasiego de drogas. El 49.7% de los asesinatos ocurridos en el 2017 estaba relacionado a las drogas (Policía de Puerto Rico, 2017). Aunque existe la percepción en cuanto a que las personas asesinadas son en su mayoría personas jóvenes, no encontramos estadísticas por edad que permitan corroborarlo. Sin embargo, 61 (15.4%) personas asesinadas entre enero y junio de 2017 fueron jóvenes entre 18 y 24 años (Policía de Puerto Rico, 2017), aunque no se indica la causa.

Widom y Maxfield (2001), en un estudio sobre la conducta de niños y niñas maltratados, concluyeron que las víctimas de abuso o maltrato infantil tienen una mayor probabilidad de ser arrestadas o cometer un crimen violento en su adultez. En esa dirección, el *Center on the Developing Child at Harvard University* (Harvard University, 2016) resumió el conocimiento de varias décadas sobre el desarrollo cerebral y concluyó que la exposición severa y frecuente a experiencias estresantes temprano en la vida pueden redirigir el foco del desarrollo cerebral hacia la respuesta rápida a una amenaza, alejándose de la planificación y el control de impulsos. El mismo informe indicó que las personas adultas “cuyos sistemas de auto regulación han sido afectados por los estresores de la adversidad tienen mayor probabilidad de percibir el mundo de forma negativa o amenazante” (p. 4). Esto ocurre particularmente en empleos de bajo salario y de alto estrés. Los efectos de una infancia y una adolescencia traumática parecen tener serias implicaciones en la vida adulta. Fang, Brown, Florence y Mercy (2012) estimaron que, para las víctimas de maltrato infantil, el efecto a largo plazo tiene un costo social de unos \$210,012 a través de su vida. Esto incluye gastos asociados a: la salud en la infancia y

la etapa adulta, la pérdida de productividad, la asistencia económica gubernamental, los gastos de justicia criminal y la educación especial, entre otros.

El entorno económico: desempleo y migración

Puerto Rico atraviesa por una de las depresiones económicas más profundas de su historia con ningún crecimiento o crecimiento negativo en la última década (Junta de Planificación, 2017) lo que ha llevado a la insolvencia a las principales corporaciones públicas, que ya no pueden pagar sus deudas. Esa convergencia de factores llevó al Congreso de Estados Unidos a tomar control de las finanzas públicas del país por la vía de una Junta de Control Fiscal con amplios poderes sobre el gobierno (P.R.O.M.E.S.A., 2016). La Junta ha impuesto serias restricciones al gasto público y según ha informado, el propósito es asegurar que haya dinero disponible para el pago de la deuda (aunque ésta no se ha auditado). También, ha impuesto aumentos al costo de servicios esenciales, como, por ejemplo, la educación universitaria pública. Esas imposiciones sumadas a la pobre capacidad de gestión gubernamental han generado un gran malestar social que afecta la estabilidad de una ya maltrecha economía (Cybernews, 20 de julio de 2019). Además, el paso del huracán María en el 2017 causó pérdidas sustanciales al sector privado y a la ciudadanía, lo que han hecho muy difícil la recuperación económica. La magnitud y amplitud de las pérdidas materiales colocó a la industria de seguros en una situación difícil al no poseer la capacidad para atender las reclamaciones de indemnización por pérdidas en un tiempo razonable. La pérdida de empleos atribuida al paso del huracán fue calculada en 42,800 puestos de trabajo menos con relación al año anterior (Departamento del Trabajo y Recursos Humanos, 2018).

Otro factor que complica el cuadro para los y las jóvenes de 18 a 24 años y limita sus oportunidades de desarrollo es la desigualdad. La forma en que se distribuyen las riquezas en un país posibilita la creación de capital social. Ciertamente, cuando esa acumulación de riquezas se concentra en un pequeño grupo, surge la polarización y la competencia por los pocos recursos disponibles entre aquellos que reciben menos (Paarlberg, Hoyman, & McCall, 2018). Stiglitz (2012, p. 30) afirmó que “la desigualdad es el resultado de la política tanto

como de la economía ya que los gobiernos pueden, a través de las políticas públicas establecer reglas económicas más justas”.

Algunos indicadores económicos sobre desigualdad pueden sugerir una realidad distinta a la que enfrentan las personas, particularmente la juventud. De acuerdo con el Informe de Desarrollo Humano (2016), el 75% de las personas en Puerto Rico recibe ingresos de \$14,340. Al compararlo con países de la región latinoamericana podría parecer un ingreso alto. Sin embargo, el costo de vida en Puerto Rico es similar al promedio de Estados Unidos, lo que convierte esa cantidad en un ingreso bajo. El Informe concluye que “contrario a lo que se pudiese pensar, trabajar disminuye la probabilidad de ser pobre, pero no es una vacuna contra la pobreza: el 21.3% de las personas empleadas era pobre para el periodo de referencia. Es decir, hubo 238,359 trabajadores pobres.” (p. 198).

Al comparar los datos de Puerto Rico con los de otros estados de Estados Unidos también se observa una gran diferencia, aunque esta vez adversa. Si comparamos la mediana del ingreso familiar en Puerto Rico con la mediana del ingreso familiar de los tres estados con la mediana más baja en la nación norteamericana, se puede observar la diferencia marcada entre éstos. En el 2017, la mediana del ingreso familiar en Puerto Rico fue de \$19,343. Los estados de Mississippi, Arkansas y West Virginia poseen las cifras más cercanas con \$52,689, \$54,923 y \$55,949, respectivamente. Se aprecia que aun los estados con las medianas de ingreso familiar más bajas duplican la mediana de Puerto Rico (U.S. Census Bureau, 2013-2017d). Para ese año, la mediana del ingreso familiar en hogares donde su jefe de familia era menor de 25 años se estimó en apenas \$6,959.

Una forma más adecuada de medir la desigualdad es el índice GINI. La desigualdad en este caso se refiere a la distribución de los ingresos que produce el país entre las familias. Un índice de 40 o menos sugiere una mejor distribución de los ingresos entre las familias y, por ende, una menor desigualdad. De acuerdo con el análisis realizado por el Centro de Información Censal de la Universidad de Cayey (2018), el Índice GINI de Puerto Rico fue de 55.12 y colocó al país en el tercer lugar de mayor desigualdad entre los 101 países del mundo que utilizan ese coeficiente para medir la desigualdad.

Es en este contexto que la juventud busca abrirse camino hacia un futuro de mayor prosperidad. El 11.42% de la población que vive bajo el nivel de pobreza en Puerto Rico son jóvenes de entre 18 y 24 años (U.S. Census Bureau, 2017b). Se trata de 172,296 jóvenes que ingresan al mundo adulto con pocos recursos económicos y posiblemente sociales, pero con altas expectativas de salir adelante. En contraste con la expectativa de independencia económica y familiar, en Puerto Rico este es un segmento poblacional con poco involucramiento laboral. En el 2017, la tasa de participación laboral para la población fue de 37.9% mientras que la tasa de desempleo entre las personas de 20 a 24 años en Puerto Rico fue de 20.6% (Departamento del Trabajo y Recursos Humanos, 2017a). De acuerdo con el Departamento del Trabajo y Recursos Humanos (2017a, p. 2) “los jóvenes representaron el grupo de edad con la tasa de desempleo más alta entre las personas hábiles para trabajar”. Ese mismo año, la tasa de desempleo a nivel estatal más alta en Estados Unidos fue de 12.9% en Nuevo México, seguido por Washington, DC, con una tasa de 12.3% (Governing, 2017).

De acuerdo con Cebrián (2015), las elevadas tasas de rotación, empleos parciales y la reducción de los periodos de empleo son varios de los rasgos más negativos de la evolución del trabajo y crean condiciones de empleo precario. La forma más común de empleo usualmente consiste en un contrato de trabajo, sin posibilidad de obtener algún tipo de permanencia, un salario mínimo y beneficios limitados a los que requieren las leyes. El salario para este tipo de empleo, por lo general, no alcanza para sufragar estudios. Esto suele reducir la habilidad de la población juvenil para continuar una educación universitaria u ocupacional que les permita ampliar sus oportunidades en el mercado laboral. Los horarios variables y sujetos a cambios semanales, tampoco les permiten comprometer un espacio de tiempo semanal para asistir a la universidad o a un programa técnico. El salario bajo, además, les dificulta independizarse económicamente y acceder a fuentes de crédito que les permitan adquirir aquellos bienes necesarios, pero costosos para su movilidad, como puede ser un automóvil, por ejemplo.

Ante la compleja perspectiva que parecen tener ante sí la juventud puertorriqueña, no debe sorprendernos que, en el 2015, se estimó que unas 13,062 personas entre las edades de 18 a 24 años optaron por marcharse a Estados Unidos (Velázquez-Estrada,

2017). Esta cifra representó 14.6% de los 89,000 emigrantes de ese año. De hecho, durante la última década se ha observado una emigración masiva que pone en riesgo la recuperación económica del país. Según se ilustra en la Tabla 1, se estima que desde el 2010 al 2016, unos 82,432 jóvenes entre 18 y 24 años han abandonado el país. Uno de los motivos para esa salida masiva de jóvenes, sin duda, es la falta de oportunidades de empleo disponibles en Puerto Rico. De acuerdo con el Instituto de Estadísticas (2018), la edad mediana de la población migrante se ha mantenido cerca de los 28 años. Un 53% de quienes emigraron poseen alguna preparación post-secundaria y el 39% de ellos y ellas no tenía empleo. Además, Meléndez e Hinojosa (2017) estimaron que como secuela del paso devastador del huracán María por el país, entre 2017 y 2019, habrá una migración masiva que, en el caso de los y las jóvenes entre 18 a 24 años, será de entre 17,250 y 32,721 personas.

Edad	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
18 y 19	3,807	2,685	2,907	4,225	2,933	3,545	3,865	23,967
20 a 24	7,474	8,930	7,476	7,801	8,923	9,517	8,344	58,465
Total								82,432

Tabla 1: Estimado de la población de 18 a 24 años que emigró a Estados Unidos, 2010-2016. Fuente: Instituto de Estadísticas de Puerto Rico. Perfil del Migrante, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 y 2016.

Esto, si bien reduce la presión social y económica en la Isla, también tiene un impacto adverso a corto y mediano plazo. Una población joven, vibrante, que innova, que forma nuevas familias, que aporta a las comunidades, que domina las nuevas tecnologías y que tiene destrezas actualizadas es imprescindible para el dinamismo de una sociedad. Por esa razón, la migración de personas jóvenes crea un desbalance poblacional que se inclina hacia la población de mayor edad. En síntesis, el país pierde a la población joven y dinámica que debe relevar a los que se acercan a la edad de retiro. Sin duda, al marcharse del país la cantidad de jóvenes que emigra actualmente, deja un vacío generacional que hará más difícil la reconstrucción económica y social de Puerto Rico.

La OECD (2010) apuntó que la migración juega un rol importante en delinear el perfil de la fuerza laboral, al competir los países por las personas más talentosas. Añadió que ese

movimiento propicia la globalización de la innovación a través de la movilidad internacional de personas altamente capacitadas. Sin embargo, visto desde la otra orilla, la migración también representa un problema de pérdida de talento para los países que no pueden retener a las personas más preparadas. Ciertamente, la migración es una de las acciones más concretas que una persona puede tomar para mejorar su situación económica y social. Históricamente, la emigración a Estados Unidos ha sido común entre los jóvenes de Puerto Rico debido al problema crónico de falta de empleo y a la facilidad de ingresar a Estados Unidos al tener la ciudadanía estadounidense. Por esa razón, es de esperar que, ante el deterioro de las condiciones económicas y sociales en Puerto Rico, más jóvenes tomarán la decisión de buscar alternativas para mejorar su situación y una de las más viables es la migración hacia Estados Unidos. De hecho, una encuesta de un rotativo del país indicó que un 31% de las personas adultas jóvenes de 18 a 34 años ve una mudanza [a Estados Unidos] “muy” o “bastante” probable, comparado con 19% de los adultos de 65 años o más (Maldonado Arrigoitia, 2018).

En esta sección hemos presentado los datos que apuntan hacia un problema de precariedad social y económica en la vida de los y las jóvenes de 18 a 24 años. También, hemos provisto datos que sugieren cómo la pobreza, la desigualdad y la falta de empleos adecuados, así como el aumento en el costo de la educación, reducen sus posibilidades de permanecer en Puerto Rico y, por el contrario, alientan su salida hacia Estados Unidos.

Fase II. Jóvenes desde la óptica de diversos sectores

La segunda fase de la metodología de Dunn (2018) busca conocer la perspectiva que tienen los diversos sectores de la sociedad en torno al problema. Nuestra búsqueda de datos e información nos dirigió a dos sectores en particular que han evidenciado interés en los asuntos de la población joven adulta: el sector gubernamental y las organizaciones sin fines de lucro.

La política pública gubernamental sobre la juventud

En el sector gubernamental, el gobernador Rafael Hernández Colón aprobó la Ley Núm. 81 de 1973. Esta ley recogía una ambiciosa política pública dirigida a estimular a la juventud a través de la creación de programas novedosos “que salgan del convencionalismo burocrático” (Exposición de Motivos, Ley 81-1973). Para su implantación se creó la Administración de Acción Juvenil y los Cuerpos de Desarrollo y Trabajo. La misma contaba con varios programas de servicios dirigidos a jóvenes, entre éstos, estudios de las necesidades de la juventud; evaluación de los programas públicos y privados para jóvenes y recomendaciones para mejorarlos; asesoramiento al gobernador y a la Asamblea Legislativa sobre la necesidad de políticas públicas para la juventud; ofrecimiento de incentivos, ayuda y estímulos para jóvenes; desarrollo de programas, actividades y servicios en beneficio a la juventud; acción comunitaria en la solución de problemas de la juventud; y erradicación de la ociosidad al promover y facilitar su ocupación en trabajos, estudios y recreo, entre otros. El Cuerpo de Desarrollo y Trabajo fue un programa dirigido a “estimular y ofrecer medios para el desarrollo de las iniciativas de servicio a la comunidad por parte de la juventud” (Título III, Ley 81-1973).

Cinco años más tarde, el entonces gobernador Carlos Romero Barceló eliminó la Administración de Acción Juvenil y creó la Oficina de Asuntos de la Juventud (Ley Núm. 34 de 1978). La misma se adscribió a la Oficina del Gobernador y su enfoque estuvo orientado a la coordinación interagencial de servicios para jóvenes. La justificación ofrecida para el cambio en la forma de atender los asuntos de la juventud es que el ente anterior duplicaba servicios de agencias y hacía más ineficientes las operaciones. La tarea general de atender las demandas y necesidades de la juventud y de promover el

logro de sus aspiraciones, estaba dispersa en varias agencias incluyendo la Administración de Acción Juvenil. Se argumentó que los programas administrados por dichas agencias han carecido de la coordinación adecuada. También se consideró que la creación de la referida administración dio lugar a la duplicidad de esfuerzos y al traslado de funciones, lo que impedía la utilización eficiente de los recursos, ocasionado un rendimiento insignificante en los proyectos y programas dirigidos a la juventud.

Cabe destacar que la agenda de trabajo de esta Oficina la establecía un consejo asesor compuesto por el o la Secretario/a del Departamento de la Familia, Departamento de Educación, Departamento de Salud, Departamento del Trabajo y Recursos Humanos, Departamento de Recreación y Deportes, Administrador/a del Derecho al Trabajo como miembros exoficio y, cinco miembros adicionales entre las edades de 16 a 30 años. Las políticas adoptadas por el consejo eran ejecutadas por un/a director/a ejecutivo. En el 2000, el gobernador Pedro Rosselló González enmendó la ley para ampliar el campo de acción del consejo para incluir el fomento de actividades deportivas, culturales, educativas y de desarrollo para la juventud. Esto significó que la Oficina recuperó su rol de proveedor directo de servicios a esta población. En el 2003, se enmendó nuevamente la ley para que la Oficina prestara servicios a los y las jóvenes transgresores/as bajo la custodia del Departamento de Corrección y Rehabilitación (Ley Núm. 177-2003).

En el 2004, la gobernadora Sila Calderón Sierra amplió el número de miembros del consejo al incorporar a los y las jefes/as de agencia del Instituto de Cultura, Policía de Puerto Rico y el Departamento de Corrección y Rehabilitación. Bajo su mandato se llevó a cabo el estudio “Perfil y Necesidades del Joven Puertorriqueño” entre las edades de 13 a 29 años (Oficina de Asuntos de la Juventud, 2003). Para el estudio se llevaron a cabo 4,587 entrevistas a través de las 12 regiones policíacas de Puerto Rico. Entre los resultados se encontró que el 18.7% (858) de los y las entrevistados/as indicó haber usado alguna sustancia narcótica y el 61% haber tomado alcohol en alguna forma. Un 9% (420) de los y las jóvenes entrevistados/as había tenido algún contacto con el Sistema de Justicia. Al proyectar los datos obtenidos en la muestra al universo de jóvenes, los investigadores estimaron que unos 42,048 jóvenes entre las edades de 13 a 29 años habían sido encontrados culpables o incurso en la comisión de un delito grave

o menos grave. El estudio arrojó, además, que sobre el 79% expresó necesidad urgente de orientación sobre enfermedades de transmisión sexual, prevención de embarazos, servicios de salud mental y otros temas de salud para la juventud. Un año más tarde, la administración del gobernador Aníbal Acevedo Vilá eliminó el consejo asesor por considerarlo muy burocrático, y le otorgó todas las facultades de la ley a su director ejecutivo (Ley Núm. 85-2005). Más adelante, en el 2014, el gobernador Alejandro García Padilla, convirtió la Oficina de Desarrollo de la Juventud en el Programa de Desarrollo de la Juventud del Departamento de Desarrollo Económico y Comercio (Ley Núm. 171-2014). De esa forma, dejó de ser una entidad gubernamental de la Oficina del Gobernador y pasó a ser uno de varios programas dentro de la agencia.

Los programas gubernamentales que sirven a la juventud

El Documento de Presupuesto preparado anualmente por la Oficina de Gerencia y Presupuesto contiene el detalle de los programas, el presupuesto y la clientela por agencia (Oficina de Gerencia y Presupuesto, 2018-2019). Para propósitos de conocer los programas que existen para el segmento de 18 a 24 años, examinamos los presupuestos del Departamento de la Familia, el Departamento de Salud, el Departamento del Trabajo y Recursos Humanos y el Departamento de Desarrollo Económico y Comercio.

En el Departamento de Salud los programas, en general, se estructuran para atender las poblaciones de personas adultas y niñez de manera diferenciada. Es decir, a partir de los 18 años, los y las jóvenes reciben los mismos servicios que se le ofrecen a cualquier otro adulto. En el Departamento de la Familia ocurre algo similar ya que cuenta con varias administraciones adscritas con autonomía administrativa: la Administración de Familias y Niños, Administración de Desarrollo Socioeconómico de la Familia, Administración para el Cuidado y Desarrollo Integral de la Niñez y Administración de Sustento de Menores. Los servicios son diferenciados para los menores (0 a 17 años) y para personas adultas (18 años en adelante). Con excepción del programa de servicio de vida independiente para menores de 14 años hasta el día que cumplen 21 años de edad que están bajo la

custodia permanente o provisional del Estado, y cuyo Plan de Permanencia es la independencia socio-económica o la emancipación (Departamento de la Familia, 2019).

En el Departamento del Trabajo y Recursos Humanos (DTRH) identificamos varios programas dirigidos a jóvenes entre 16 a 29 años. El Negociado para el Fomento de Oportunidades del Trabajo, administra un fondo especial para promover empleos de alta demanda en el mercado. Esto lo hace a través de un subsidio a los patronos que contraten a los candidatos referidos por el programa. En el 2017, el programa Oportunidades de Empleo y Empleo de Verano atendió a 166 jóvenes (Departamento del Trabajo y Recursos Humanos, 2017b). Otro programa, que forma parte del Negociado de Adiestramiento, Empleo y Desarrollo Empresarial fomenta el empresarismo entre la juventud. Por ejemplo, Autoempresas Estatal está dirigido a jóvenes de 18 a 29 años que se encuentran en desventaja económica, desempleados/as o que han sido desplazados/as. Se trata de un adiestramiento de 180 horas sobre temas tales como: ventas, mercadeo, servicio al cliente, presupuesto, contabilidad, compras, y permisos, entre otros. Además, incluye la preparación del plan de negocios y un incentivo de \$1,100 como capital inicial. En el 2017 se beneficiaron del programa unos 90 jóvenes y se establecieron 48 negocios.

Por otro lado, el Negociado de Educación Tecnológica Vocacional, ofrece adiestramiento a jóvenes de 14 a 29 años que se encuentran en desventaja económica, desempleados/as, fuera de la escuela o que han sido desplazados/as. A través del programa pueden ingresar a uno de siete institutos vocacionales en el país. En el 2017, participaron 574 jóvenes de los cuales 330 se graduaron del instituto o de los talleres y 101 fueron colocados en un empleo. Así mismo, el programa Servicios de Empleo a Estudiantes está dirigido a estudiantes en su último año de educación secundaria o universitaria. El mismo promueve que los y las jóvenes obtengan un empleo de acuerdo con su preparación académica, experiencia e interés. El DTRH (2017c) indicó haber atendido 2,500 estudiantes a través de este programa, de los cuales refirió a 425 a empleos y de éstos logró colocar a 150 estudiantes.

En el Departamento de Desarrollo Económico y Comercio, a donde se transfirió el programa Desarrollo de la Juventud, se atiende a jóvenes de 13 a 29 años y su propósito es “desarrollar actividades y establecer mecanismos y procedimientos para garantizar los derechos de la juventud y lograr su integración en el desarrollo económico...” (Oficina de Gerencia y Presupuesto, 2018-2019). En el 2016 el programa contaba con un presupuesto de \$2.8 millones, pero en el 2018 el mismo se redujo a \$1.7 millones. De éstos, \$800 mil dólares corresponden a los gastos de nómina y costos relacionados, por lo que el presupuesto operacional se redujo a \$900 mil anuales. La Tabla 2 ilustra la distribución de programas dirigidos a la juventud, el número de participantes y su impacto.

Programa	Participantes	Impacto
Oportunidades de Empleo y Empleo de Verano	166	No disponible
Autoempresas Estatal	90	48 pequeños negocios establecidos
Negociado de Educación Tecnológica Vocacional	574	Se graduaron 330 y 101 jóvenes fueron colocados en un empleo
Servicios de Empleo a Estudiantes	425	Atendieron 2,500 pero refirieron 425 para finalmente colocar 150.
Total		1,255

Tabla 2: Programas dirigidos a la población joven en el Departamento del Trabajo y Recursos Humanos (2017b). Fuente: Departamento del Trabajo y Recursos Humanos (2017b)

Por los pasados 36 años, por un lado, se aprecia un reconocimiento a la importancia de diferenciar a la juventud como un segmento de la población con necesidades y problemáticas particulares. A través del tiempo, la política pública ha venido

transformándose para incorporar asuntos que se han convertido en problemas para la juventud. El interés inicial fue prevenir el ocio entre la juventud a través de actividades deportivas, culturales y sociales. Luego, hubo un énfasis en la prevención del uso de las drogas y la delincuencia. En la última década, el tema recurrente ha sido el empleo. Pero, por otro lado, las constantes enmiendas a la política pública sobre la juventud y a sus mecanismos de implantación sugieren una insatisfacción recurrente con el desempeño de la entidad creada para gestionar la atención a sus asuntos. También, observamos una falta de consenso en cuanto a cuál debe ser la política pública para adelantar las soluciones a los problemas sociales y económicos que enfrenta esta población en el país. Si consideramos las condiciones de vida de los y las jóvenes de 18 a 24 años al presente, la efectividad de esa administración, luego oficina y ahora programa, está cuestionada. Lo cierto es que, al presente, los programas gubernamentales que atienden a la juventud impactan a un número muy bajo de la población y cuentan con muy pocos recursos para atender de manera integral y coordinada sus necesidades.

Jóvenes desde las organizaciones sin fines lucro

Desde el sector no gubernamental han surgido voces que claman por una mayor y mejor atención a la juventud puertorriqueña. *Mentes Puertorriqueñas en Acción (MPA)* es una organización no gubernamental que surgió de una iniciativa del *Harvard-MIT Puerto Rican Caucus* en el 2006, cuando estudiantes puertorriqueños/as de ambas instituciones decidieron responder colectivamente al primer cierre gubernamental en la historia de Puerto Rico, ocurrido en ese año. Preocupados/as por la situación de deterioro económico, llevaron a cabo actividades sobre el tema y eventualmente establecieron lazos con estudiantes de la Universidad de Puerto Rico para “continuar la concientización de estudiantes y jóvenes profesionales sobre los problemas que aquejan al País y...fomentar el rol de la juventud puertorriqueña como agente de cambio” (*Mentes Puertorriqueñas en Acción*, 2019). La organización ha experimentado un proceso de maduración acelerado luego del paso del huracán María, pues las circunstancias dieron a sus programas un giro hacia la recuperación y la reconstrucción de comunidades duramente golpeadas por el evento natural. En su informe anual, dieron cuenta de la participación de 398 jóvenes en los talleres de liderazgo (*Mentes Puertorriqueñas en*

Acción, 2018). También indicaron que 386 voluntarios formaron parte de 41 brigadas distribuidas en 10 municipios. Por ejemplo, en la comunidad Villas del Sol en Toa Baja, los y las jóvenes participantes, en alianza con otros organismos, instalaron postes, repavimentaron calles y construyeron seis viviendas. A base de la información provista, pudimos calcular la participación de sobre 500 jóvenes en sus distintos programas a través del año.

Más recientemente, en el 2015 se originó el Observatorio Ciudadano de Jóvenes. Esta es una red y espacio colaborativo formado por jóvenes de 18 a 34 años que se han dado a la tarea de divulgar datos estadísticos sobre ese segmento poblacional para dar a conocer sus aspiraciones e incidir en la legislación relacionada con las necesidades ciudadanas, la transparencia gubernamental y, sobre todo, con asuntos de relevancia para ellos y ellas (Observatorio Ciudadano de Jóvenes, 2019). Algunas de sus propuestas para mejorar sus oportunidades de progreso económico son: garantizar una primera experiencia de empleo a los y las jóvenes; reconocer a la Universidad de Puerto Rico como la opción principal a la hora de brindar servicios y realizar proyectos; e impulsar legislación para que se les garantice un salario mínimo.

En estos dos ejemplos, resalta el hecho de que las organizaciones no gubernamentales enfocadas en el desarrollo de la juventud intentan llenar un espacio que nadie más ocupa. Es interesante que, en los dos programas mencionados, los y las jóvenes no se presentan como ciudadanos que reclaman pasivamente la atención del gobierno. Por el contrario, ambos programas enfatizan la participación ciudadana, la organización comunitaria y promover el empoderamiento y el desarrollo de los y las jóvenes como líderes.

En esta segunda fase de análisis, hemos identificado una gestión gubernamental desarticulada y constantemente siendo modificada sin basarse en alguna evidencia sistémica. Una política que cambia cada cuatro años sin que necesariamente exista un plan que trace la ruta hacia metas concretas, sugiere un movimiento hacia ninguna parte y las estadísticas así lo confirman. Por ello, no es de extrañar que sea la propia juventud quien, en reconocimiento a esa incapacidad gubernamental, haya asumido el problema

y la búsqueda de soluciones. Sin embargo, estas organizaciones poseen recursos limitados, aun cuando parecen gestionarlos con efectividad. Un aspecto para resaltar es la diferencia entre los objetivos y las acciones para alcanzarlos, entre el gobierno y las organizaciones no gubernamentales. Mientras el gobierno crea programas para el desarrollo de destrezas puntuales para lograr un empleo, las organizaciones no gubernamentales forman a los y las jóvenes en líderes capaces de lograr transformaciones sociales a través de la solidaridad y el civismo.

Fase III. Discusión: contornos y origen del problema

En la tercera fase de la metodología propuesta por Dunn (2018), se busca sintetizar la información y enmarcarla en un contexto que permita proponer una agenda de trabajo hacia la búsqueda de soluciones al problema. La información examinada y analizada como parte de la investigación puede resumirse en cuatro variables: pobreza, desempleo, educación y migración. La pobreza es el origen del problema. Fueron niños y niñas pobres que ahora se convierten en jóvenes pobres. La pobreza es el resultado de la desigualdad económica. La distribución del ingreso familiar en Puerto Rico parecería tenderle un cerco a las familias de escasos recursos, donde les deja pocas alternativas para salir de la precariedad. La educación y el empleo son dos rutas de escape a la pobreza. Sin embargo, hemos visto que el acceso a ambas está siendo severamente limitado por la situación económica y fiscal que atraviesa el país, así como por la ausencia de políticas públicas que reconozcan el problema y lo atiendan. Es por esa razón que un sector importante de los y las jóvenes, parece encontrar en la migración la posibilidad de romper el cerco de la pobreza.

Mientras tanto, el gobierno ha sido incapaz de atender el problema de forma efectiva. En cambio, las nuevas organizaciones no gubernamentales creadas y administradas por los propios jóvenes ofrece claves sobre las necesidades de esa población y hacia dónde desean dirigir su desarrollo. La responsabilidad social, el espíritu colectivo que produce capital social, el civismo y el liderazgo parecen ser los temas en la agenda de los y las jóvenes. Habrá entonces que identificar formas para que los escasos recursos fiscales

de ambos sectores puedan juntarse y articular un plan estratégico de una forma más participativa.

Conclusiones

Este acercamiento inicial a algunos factores que inciden en el desarrollo social y económico de la juventud entre las edades de 18 a 24 años que residen en Puerto Rico, evidencia un problema complejo de múltiples dimensiones. En la medida en que esta población no consigue un empleo se le hará difícil alcanzar su bienestar económico y social. Ante esta situación, hemos discutido la tendencia ascendente de los y las jóvenes a abandonar el país en búsqueda de otras alternativas educativas y laborales. No cabe duda de que las causas que abonan a la emigración masiva del país deben atenderse desde la política pública de manera integral, coordinada y sistemática.

El escaso número de programas gubernamentales para atender las necesidades particulares de la población joven en el país es un asunto que debe ser evaluado con urgencia. En algunos casos como, por ejemplo, el Departamento de Salud, la inversión en programas de orientación puede ser mínima si se utilizan las redes sociales y el portal de la agencia. Recordemos que, en su mayoría, los y las jóvenes hacen uso intensivo de las tecnologías de información y comunicaciones. Así mismo, el Departamento de la Familia puede crear un canal de información electrónico para promover los servicios disponibles para esta población. En general, recomendamos que los programas gubernamentales relacionados a las áreas de desarrollo humano deben ser revisados y alineados a sus necesidades y fortalezas presentes. Nos llama la atención las diferencias abismales entre los programas dirigidos a jóvenes desde el sector no gubernamental y los programas gubernamentales. Esto sugiere que el gobierno podría estar intentando resolver los problemas de la juventud desde una dimensión en la que ya ellos y ellas no transitan, lo que podría explicar su falta de relevancia y efectividad.

Sin embargo, ese y otros cuestionamientos quedan sin respuestas claras, debido a lo poco que se conoce sobre las percepciones y aspiraciones de los/las jóvenes en Puerto Rico. Más aun, se tienden a agrupar bajo etiquetas generacionales que, por lo general, responden a prejuicios y estereotipos de ciertos sectores de la sociedad que poco tiene

que ver con los perfiles de la juventud de escasos recursos económicos. Otro desafío detectado en el curso de esta investigación es la falta de consistencia en una definición demográfica de la población joven, lo que se evidencia en la diversidad de intervalos de edad utilizados al agrupar los datos. En algunos casos como, por ejemplo, la Encuesta de la Comunidad del Negociado del Censo, pudimos encontrar datos para la población de 18 a 19 años y de 20 a 24 años. Sin embargo, en las agencias gubernamentales por lo general existen dos grupos: 17 años o menos y 18 años en adelante. En otros casos, como en algunos programas dirigidos a la juventud, la edad requerida para participar debía ser entre 18 a 29 años, mientras que en otros era entre 18 a 34 años. Un punto de partida para alcanzar una mejor comprensión de la situación de la juventud es que el Instituto de Estadísticas de Puerto Rico debe, en consulta con las agencias gubernamentales y la academia, formular una política sobre el recogido de datos para esta población que permita mayor precisión en el análisis y una mejor planificación estratégica.

En conclusión, los datos presentados y analizados sugieren que la situación actual de la juventud en Puerto Rico plantea desafíos importantes, pero a la vez oportunidades. No obstante, es crucial que se realicen investigaciones sobre sus perspectivas de desarrollo, sus necesidades particulares y sus fortalezas, así como también sus metas a corto, mediano y largo plazo. Para planificar e implantar las políticas públicas que serán necesarias, la academia y el gobierno deberán aunar esfuerzos para realizar estudios de necesidades y evaluación de programas, entre otras iniciativas. Ciertamente, esto apremia ya que las personas jóvenes no pueden detener el tiempo para comenzar a hacer realidad sus sueños y aspiraciones. Debemos crear las condiciones y las oportunidades para asegurarles un nivel de calidad de vida justo.

Referencias

- Adema, W., & Ali, N. (2015). Recent changes in family outcomes and policies in OECD countries: The impact of the economic crisis. *Community. Work & Family*, Vol. 18, Núm. 2, 145–166. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/13668803.2015.1013020>
- Administración de Servicios de Salud Mental y Contra la Adicción. (2009). *Trastornos de Substancias y Uso de Servicios en Puerto Rico, Encuesta de Hogares – 2008*. Recuperado de <https://estadisticas.pr/files/BibliotecaVirtual/estadisticas/-biblioteca/ASSMCA/ASSMCA NA III Informe Final v4-rev-ms.pdf>
- Administración de Servicios de Salud Mental y Contra la Adicción. (2015-16). *Tabla II. – Características de los Casos Registrados de Muertes por Sobredosis en Puerto Rico desde el Año Natural 2000 hasta el 31 de diciembre de 2015*. Recuperado de <http://www2.pr.gov/agencias/assmca/Documents/-EstudiosyEstadisticas/AF%2020152016/Muertes%20por%20Sobredosis%20en%20PR%20a%20diciembre%202015.pdf>
- Birkland, T. A. (2016). *An introduction to the policy process*. New York: Routledge.
- Cebrián, I. (2015). Nuevas y viejas formas de pobreza laboral: La consolidación del modelo de empleo precario. *Temas para el Debate*, Núm. 245, 37-39.
- Centro de Información Censal – Cayey. (2018). *CIC informa que Puerto Rico es el país más desigual de América*. Recuperado de <http://puertoricoposts.com/educacion/cic-informa-que-puerto-rico-es-el-pais-mas-desigual-de-america/>
- Clench-Aas, J., & Holte, A. (2018). Measures that increase social equality are effective in improving life satisfaction in times of economic crisis. *BMC Public Health*, Vol. 18, Núm. 1. Recuperado de <https://doi.org/10.1186/s12889-018-6076-3>
- Comisión de Derechos Humanos. (2016). *Deuda pública, política fiscal y pobreza en Puerto Rico*. San Juan, Puerto Rico.
- Consejo de Educación de Puerto Rico. (2017). Boletín Informativo. *Sinopsis*, Vol. II, Núm. 2. Recuperado de <http://www.agencias.pr.gov/agencias/cepr/inicio/publicaciones/Documents/Boletines/Boletin%20Marzo%202017.pdf>
- Consejo de Educación de Puerto Rico. (2017-2018a). *Costo anual de matrícula en dólares de las instituciones de educación superior en Puerto Rico*. Tabla 11.
- Consejo de Educación de Puerto Rico. (2017-2018b). *Facultad por tarea, rango y sector de las instituciones de educación superior en Puerto Rico*. Tabla 8.

- Consejo de Educación de Puerto Rico. (2017-2018c). *Tasas de graduación (IPEDS Graduation Rate) en las instituciones de educación superior en Puerto Rico*. Tabla 9.
- Cruz Morales, L. Y. (2018). *El impacto social de las medidas de austeridad fiscal en la educación graduada de la Universidad de Puerto Rico*. Ensayo de Grado del Programa de Maestría en Administración Pública. Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras.
- CyberNews. (20 de julio de 2019). *Asociación de Hoteles y Turismo pide acción al gobierno por duro golpe a industria*. Recuperado de <https://www.metro.pr/pr/noticias/2019/07/20/hoteles-turismo-accion-duro-golpe.html>.
- Departamento de la Familia. (2019). *Estadísticas de referidos recibidas y fundamentadas en los años 2018-2019*. Recuperado de <http://www.agencias.pr.gov/agencias/secretariado/Pages/MALTRATO-DE-MENORES-EN-PR-PAGE.aspx>
- Departamento de Salud. (2018). *Casos de Suicidio por Grupo de Edad, 2012-2017*. Negociado de Ciencias Forenses de Puerto Rico. Recuperado de <http://www.salud.gov.pr/Estadisticas-Registros-y-Publicaciones/Estadisticas%20Suicidio/Diciembre%202017.pdf>
- Departamento del Trabajo y Recursos Humanos. (2017a). *Empleo y desempleo en Puerto Rico*. San Juan, Puerto Rico. Recuperado de <http://www.mercadolaboral.pr.gov/lmi/pdf/Grupo%20Trabajador/2017/EMPLEO%20Y%20DESEMPLEO%20EN%20LOS%20JOVENES.pdf>
- Departamento del Trabajo y Recursos Humanos. (2017b). *Negociado para el Fomento de Oportunidades del Trabajo*. Recuperado de <https://www.trabajo.pr.gov/nosotros.asp>
- Departamento del Trabajo y Recursos Humanos. (2018). *Empleo Asalariado no Agrícola*. Recuperado de <http://www.mercadolaboral.pr.gov/lmi/pdf/-CES/2018/Empleado%20Asalariado%20No%20Agricola%201.pdf>
- Dunn, W. N. (2018). *Public policy analysis: An integrated approach*. New York: Routledge.
- Fang, X., Brown, D. S., Florence, C. S., & Mercy, J. A. (2012). The economic burden of child maltreatment in the United States and implications for prevention. *Child Abuse & Neglect*, Vol. 36, 156-165.
- Financial Oversight & Management Board for Puerto Rico. (2019). *Enhancing Public Higher Education: Fiscal Years 2019 to 2024*. Recuperado de <https://drive.google.com/file-/d/1I9k9Bh26wCfL1za3Pq5C2ymOfjCWb1S5/view>

- Governing. (2017). *Youth unemployment rate: Figures by State*. Recuperado de <http://www.governing.com/gov-data/economy-finance/youth-employment-unemployment-rate-data-by-state.html>
- Harvard University. (2016). *Center on the Developing Childhood*. Recuperado de <https://developingchild.harvard.edu/>
- Informe de Desarrollo Humano. (2016). *Instituto de Estadísticas de Puerto Rico*. Recuperado de <https://estadisticas.pr/en/publicaciones/informe-sobre-desarrollo-humano-de-puerto-rico-2016>
- Instituto de Estadísticas de Puerto Rico. (2018). *Perfil del Migrante, 2016*. Recuperado de <http://www.estadisticas.gobierno.pr/iepr/LinkClick.aspx?fileticket=-QE6ciplqIQ%3D&tabid=165>
- Perfil del Migrante, 2010; Perfil del Migrante, 2011; Perfil del Migrante, 2012; Perfil del Migrante, 2013; Perfil del Migrante, 2014; Perfil del Migrante, 2015
- Junta de Planificación. (2017). *Apéndice Estadístico al Informe Económico, Tabla 1*. Recuperado de <http://jp.pr.gov/Econom%C3%ADa/Ap%C3%AAndice>
- Kishore, N., Marqués, D., Mahmud, A., Kiang, M. V., Rodríguez, I., Fuller, A., ... Buckee, C. O. (2018). Mortality in Puerto Rico after Hurricane Maria. *The New England Journal of Medicine*, Vol. 379, 162-170. doi:10.1056/NEJMsa1803972
- Krueger, A. O., Teja, R., & Wolfe, A. (2015). *Puerto Rico—A way forward*. Recuperado de <http://www2.pr.gov/ogp/Bvirtual/reogGubernamental/PDF/Informes%20y%20Estudios/KR-2015-7.pdf>
- Ley Núm. 81 de 31 de mayo de 1973. *Administración de Acción Juvenil*.
- Ley Núm. 246 de 16 de diciembre de 2011, según enmendada. Ley para la Seguridad, Bienestar y Protección de Menores. Recuperado de <http://www.lexjuris.com/lexlex/Leyes2011/lexl2011246.htm>
- Ley Núm. 34 de 13 de julio de 1978. Ley de la Oficina de Asuntos de la Juventud. Recuperado de <http://www.bvirtual.ogp.pr.gov/ogp/Bvirtual/leyesreferencia/PDF/34-1978.pdf>
- López Alicea, K. (2018). Amplia brecha en el desempeño estudiantil. *El Nuevo Día*. Recuperado de <https://www.elnuevodia.com/noticias/locales/nota/ampliabrechaendesempenoestudiantil-2391777/>
- Maldonado Arrigoitia, W. (2018). Latente la tentación de emigrar algún día. *El Nuevo Día*, versión en línea. Recuperado de <https://www.elnuevodia.com/noticias/locales/nota/latentelatentaciondeemigraralgundia-2409081/>

- Meléndez, E., & Hinojosa, J. (2017). *Estimates of post-hurricane Maria exodus from Puerto Rico. Research brief*. Center for Puerto Rican Studies. Hunter College, CUNY. Recuperado de https://centropr.hunter.cuny.edu/sites/default/files/RB2017-01-POST-MARIA%20EXODUS_V3.pdf
- Mentes Puertorriqueñas en Acción. (2019). *¿Quiénes somos?*. Recuperado de https://docs.wixstatic.com/ugd/2972e1_58e6da4ac2ed4cd7976c97cf6f45e312.pdf.
- Mentes Puertorriqueñas en Acción. (2018). *MPA Annual Report 2018*. Recuperado de https://issuu.com/mentespuertorriquenasenaccion/docs/2018_annual_report_engcompressed
- Oficina de Asuntos de la Juventud. (2003). *Perfil y Necesidades del Joven Puertorriqueño*. Informe preparado para Oficina de Asuntos de la Juventud, Oficina de la Gobernadora Estado libre Asociado de Puerto Rico. Recuperado de https://estadisticas.pr/files/BibliotecaVirtual/estadisticas/biblioteca/OAJ_PNJ_PR_2003.pdf
- Oficina de Gerencia y Presupuesto. (2018-2019). *Presupuesto recomendado AF 2018-2019*. Recuperado de <http://www.presupuesto.pr.gov/presupuestoRecomendado2018-2019/Pages/default.aspx>
- Observatorio Ciudadano de Jóvenes. (2019). *Somos el ahora*. Recuperado de <https://www.somoselahora.com/nosotros>.
- OECD. (2010). *The OECD innovation strategy: Getting a head start on tomorrow*. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development .
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2017). *Panorama de la Educación 2017*. España: Fundación Santillana.
- Paarlberg, L. E., Hoyman, M., & McCall, J. (2018). Heterogeneity, income inequality, and social capital: A new perspective. *Social Science Quarterly*, Vol. 99, Núm. 2, 699-710.
- Payne, M. (2014). *Modern social work theory*. New York: Lyceum Books.
- Policía de Puerto Rico. (2017). *Delitos Tipo I*. División de Estadísticas de la Criminalidad. Recuperado de <https://policia.pr.gov/division-estadisticas-de-la-criminalidad/>
- Policía de Puerto Rico. (2019). *División de Estadísticas de la Comunidad*. Recuperado de <https://policia.pr.gov/division-estadisticas-de-la-criminalidad/>
- P.R.O.M.E.S.A. (2016). *Puerto Rico Oversight, Management, and Economic Stability Act*. United States Federal Law. Recuperado de <https://oversightboard.pr.gov/>

- Sacristán, J. G. (2013). *En busca del sentido de la educación*. Madrid: Ediciones Morata.
- Sen, A., & Nussbaum, M. (1993). *La calidad de vida*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Smith, K. B., & Larimer, C. W. (2013). *The public policy theory primer*. Boulder, CO: Westview Press.
- Stiglitz, J. E. (2012). *The price of inequality*. New York: W.W. Norton & Company.
- U.S. Census Bureau. (2007). *Age and sex*. American Community Survey 1-Year Estimate, 2007. Table S0101: Puerto Rico. Recuperado de https://factfinder.census.gov/faces/tableservices/jsf/pages/productview.xhtml?src=_bkmk
- U.S. Census Bureau. (2017a). *Educational Attainment, 2013-2017*. American Community Survey 5-Year Estimates. Tables S1501, S2301: Recuperado de https://factfinder.census.gov/faces/tableservices/jsf/pages/productview.xhtml?src=_bkmk
- U.S. Census Bureau. (2017b). *Poverty status in the past 12 months by sex by age*. American Community Survey 5-Year Estimates. 2013-2017. Table B17001: Puerto Rico. Recuperado de https://factfinder.census.gov/faces/tableservices/jsf/pages/productview.xhtml?src=_bkmk
- U.S. Census Bureau. (2017c). *Age and sex*. American Community Survey 5-Year Estimates. 2013-2017. Table S0101: Puerto Rico. Recuperado de https://factfinder.census.gov/faces/tableservices/jsf/pages/productview.xhtml?src=_bkmk
- U.S. Census Bureau. (2017d). *Income in the past 12 months (in 2017 inflation-adjusted dollars)*. American Community Survey 5-Year Estimates, 2013-2017. Table S1901. Recuperado de https://factfinder.census.gov/faces/tableservices/jsf/pages/productview.xhtml?src=_bkmk
- U.S. Department of Health & Human Services, Administration for Children and Families, Administration on Children, Youth and Families, Children's Bureau. (2019). *Child Maltreatment 2017*. Recuperado de <https://www.acf.hhs.gov/cb/research-data-technology/statistics-research/child-maltreatment>. Table 3-4, 2013-2017.
- Velázquez-Estrada, A. (2017). *Perfil del migrante 2015*. Instituto de Estadísticas de Puerto Rico. Recuperado de [https://estadisticas.pr/files/Publicaciones/Perfil del Migrante 2015.pdf](https://estadisticas.pr/files/Publicaciones/Perfil_del_Migrante_2015.pdf)
- Widom, C. S., & Maxfield, M. G. (2001). *An update on the "Cycle of Violence"*. National Institute of Justice: Research Brief. Recuperado de

<https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/184894.pdf>

La Revista Umbral es la revista inter y transdisciplinaria sobre temas contemporáneos del Recinto de Río Piedras de la Universidad de Puerto Rico. Forma parte de la plataforma académica Umbral, auspiciada por la Facultad de Estudios Generales y el Decanato de Estudios Graduados e Investigación. Promueve la reflexión y el diálogo interdisciplinario sobre temas de gran trascendencia, abordando los objetos de estudio desde diversas perspectivas disciplinarias o con enfoques que trasciendan las disciplinas. Por esta razón, es foro y lugar de encuentro de las Ciencias Naturales, las Ciencias Sociales y las Humanidades. Sus números tienen énfasis temáticos, pero publica también artículos sobre temas diversos que tengan un enfoque inter o transdisciplinario. La Revista Umbral aspira a tener un carácter verdaderamente internacional, convocando a académicos e intelectuales de todo el mundo. La Revista Umbral es una publicación arbitrada que cumple con las normas internacionales para las revistas académicas. Está indexada en [Open Journal Systems](#), [Latindex](#) y [REDIB](#).

Disponible en umbral.uprrp.edu

La Revista Umbral de la Universidad de Puerto Rico Recinto de Río Piedras está publicada bajo la [Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)