INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO

PUERTO RICO **2016**

Nota editorial:
Este Informe es resultado de la colaboración de muchos autores. Para uniformar el estilo de los capítulos y facilitar la lectura, se ha utilizado el género gramatical masculino como forma genérica. Esta decisión no contiene intención discriminatoria alguna. Los recuadros de autores particulares mantienen su propio estilo.

Instituto de
Estadísticas
de Puerto Rico

Todas las partes de esta publicación pueden ser reproducidas, procesadas en cualquier sistema que la pueda reproducir, transmitida de cualquier forma incluyendo medios electrónicos, mecánicos, de fotocopia, cinta magnetofónicas y otros modos, sin necesidad del permiso previo por escrito del autor.

Producido y publicado por el Instituto de Estadísticas de Puerto Rico en San Juan, Puerto Rico, 2018

ÍNDICE

PRÓLOGO 7
AGRADECIMIENTOS 13
EQUIPO DE TRABAJO 15
ÍNDICE DE TABLAS 19
ÍNDICE DE GRÁFICAS 21
ÍNDICE DE CUADROS 23
ÍNDICE DE RECUADROS 24
ABREVIATURAS 26
RESUMEN EJECUTIVO 29

PRIMERA PARTE:
HACIA UN CAMBIO DE PARADIGMA: EL DESARROLLO VISTO DESDE LAS PERSONAS 41

Capítulo 1. La evolución del pensamiento internacional sobre desarrollo, la noción de desarrollo humano y las nuevas miradas a un desafío permanente 43

- Antecedentes de la noción de desarrollo humano 43
- Consensos fundamentales en el debate sobre una visión alternativa del desarrollo 51
- El desarrollo humano como nuevo paradigma 56
- Nuevas aristas en un debate cada vez más informado 59
- Notas 63

Capítulo 2. Estrategias, resultados y debates sobre economía y desarrollo en Puerto Rico 65

- La organización política, económica y social del país 65
- Tres vueltas a una misma rosca 67
- Agobio por partida múltiple: deuda, estancamiento, pobreza y desigualdad 76
- Notas 81

Capítulo 3. Hacia un diagnóstico del desarrollo humano en Puerto Rico, 1990-2015 83

- Nuestra gente: los dramáticos cambios demográficos en el último cuarto de siglo 84
- La pobreza infantil: un grave problema hoy y en el futuro 85
- Juventud, educación y los formidables retos por delante 91
- Desigualdad y violencia 92
- El estado benefactor y la pobreza 93
- Pobreza y emigración 93
- Xenofobia y los derechos de la comunidad LGBTT 94

SEGUNDA PARTE: 99
PARADOJAS DEL DESARROLLO HUMANO EN PUERTO RICO

Capítulo 4. La dinámica poblacional de Puerto Rico 101

- La reducción en tasas de fecundidad 103
- Cambios en la noción de la maternidad y mayor acceso a contraceptivos 104
- La transformación de la familia tradicional 111
- La salida de puertorriqueños en edad de reproducción 111
- La expansión de la cesárea y de los métodos contraconceptivos modernos 113
- Otras consideraciones importantes de los cambios demográficos de Puerto Rico 114
- Resumen y conclusiones 116
- Notas 117

Capítulo 5. La salud y el desarrollo humano en Puerto Rico 119

- Servicios esenciales de salud pública: mirada a Puerto Rico 120
- El desarrollo humano en Puerto Rico en un contexto salubrista 126
- ¿Disfrutando de una vida larga y saludable? 129
- Características de la transición epidemiológica: mortalidad 131
- Muertes violentas: repercusión en la esperanza de vida como indicador de salud en el desarrollo humano 137
- ¿Permite la carga de enfermedades disfrutar de una vida larga y saludable? 140
- Estado de salud de la población puertorriqueña: morbilidad 141
- Acceso y cobertura en salud: exclusión y etnicidad 145
- Conclusiones 151
- Notas 155

Capítulo 6. Una mirada al sistema educativo de Puerto Rico 157

- Introducción 157
- Reseña histórica de la educación en Puerto Rico 159
- Sistema educativo actual 163
- Financiamiento 166
- Efecto de la violencia en el estudiante 169
- Perfil del estudiante puertorriqueño 170
- El docente puertorriqueño 176
- La docencia en el sistema educativo en Puerto Rico 176
- Educación y desarrollo económico 179
- Educación como eje del desarrollo económico 180
- Conclusiones 183

Capítulo 7. Pobreza y desigualdad: los mayores escollos al desarrollo humano 185

- La evidencia empírica sobre Puerto Rico 186
- Cambios en las medianas de ingreso por quintil 188
- Niveles de desigualdad entre grupos 188
- Nexos de la desigualdad con el empleo y las transferencias 189
- Desigualdad del ingreso por municipio 191
- Evaluación de los factores que afectan la desigualdad del ingreso en los municipios 192
- Otras consideraciones sobre la desigualdad 193
- La persistente pobreza en Puerto Rico 195
- El concepto de pobreza 196
- La medición de la pobreza en Puerto Rico 197
- Características de la pobreza de la población de Puerto Rico 198
- Finanzas personales 202
- La pobreza: un análisis municipal 203
- Ingresos devengados 204
- Pobreza y vejez 206
- Raza 206
- Las ayudas gubernamentales a los pobres 206
- Los sectores más marginados 209
- Retos 211
- Notas 212

Capítulo 8. Cultura y desarrollo humano: la sinergia imprescindible 213

- La cultura como dimensión integral del desarrollo 213
- Retos para viabilizar y comprender la transversalidad de la cultura y sus aportes al desarrollo humano 215
- Desafíos históricos a la autonomía y agencia cultural en el ámbito puertorriqueño 216
- Cohesión social 216
- Cultura y educación 220
- Comunicación 222
- Gobernanza, derechos culturales y patrimonio 226
- Acceso y participación en la vida cultural 233
- Hallazgos principales 234
- Economía de la cultura y cultura de emprendimiento 235
- Valor agregado de las industrias culturales y creativas 236
- Perfil de las empresas culturales y creativas 237
- El empleo cultural en Puerto Rico 238
- Gastos en bienes y servicios culturales en el hogar 239
- Indicadores para la economía cultural y creativa 240

TERCERA PARTE: 243
ÍNDICES DE DESARROLLO HUMANO DE PUERTO RICO

Capítulo 9. Puerto Rico en los índices de desarrollo humano 245

- Introducción 245
- Índice de Desarrollo Humano 245
- El Índice de Desarrollo Humano regional y de los puertorriqueños en Estados Unidos 248
- Índice de Desarrollo Humano ajustado por desigualdad 250
- Distribución del ingreso en Puerto Rico 251
- Distribución en la esperanza de vida 252
- Distribución en el nivel de escolarización 253
- Índice de Desigualdad de Género 254
- Resultados del Índice de Desigualdad de Género para Puerto Rico, 2012 256
- Análisis de los componentes del Índice de Desarrollo Humano de Puerto Rico, 2012 257
- El Índice de Desigualdad de Género de las regiones de Puerto Rico, 2012 258
- Pobreza multidimensional 259
- Metodología 260
- Resultados 260
- Análisis de sensibilidad 261
- Comparación temporal del Índice de Pobreza Multidimensional 263
- Notas 264

CUARTA PARTE: 265
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES PARA UNA POLÍTICA PÚBLICA BASADA EN EL DESARROLLO DE LAS PERSONAS, POR LAS PERSONAS, PARA LAS PERSONAS

Capítulo 10. Conclusiones sobre desarrollo y desigualdad en Puerto Rico 267

- Los avances de Puerto Rico en materia de desarrollo humano 268
- La alarmante desigualdad social de Puerto Rico 269
- La evidencia empírica devela la gravedad del problema 270
- Los desafíos demográficos y de salud, componentes fundamentales del IDH 273
- La cultura como dimensión integral del desarrollo 275
- Recomendaciones para una nueva política pública 277

BIBLIOGRAFÍA 278

SCHOOL BUS

PRÓLOGO

EL *INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO PUERTO RICO 2016* TRAS EL PASO DE LOS HURACANES IRMA Y MARÍA

En septiembre de 2017 dos huracanes de máxima magnitud, Irma y María, devastaron el archipiélago de Puerto Rico y develaron con claridad meridiana el conjunto de vulnerabilidades acumuladas durante muchos años en el país. No atender a tiempo los diversos escenarios de fragilidad, que ya eran evidentes, ha llevado a una catástrofe en términos de desarrollo humano. Los datos incluidos en este primer *Informe sobre Desarrollo Humano de Puerto Rico*, previsto para haberse publicado justo antes de los huracanes, reflejan la situación del país antes de la debacle. Pero los datos que se presentan, así como sus conclusiones, ayudan a comprender el alcance de la vulnerabilidad que ya existía en diferentes ámbitos y permiten entender el porqué de la tragedia, así como calibrar mejor los daños verificados.

Desde mediados de la década de 1970, numerosos estudios habían advertido sobre los nuevos problemas que se estaban generando a causa de las estrategias económicas seguidas en Puerto Rico, elaboradas con la anuencia del Congreso de Estados Unidos —organismo que tiene la última decisión sobre todo lo que acontece en este territorio no incorporado de Estados Unidos—. La mayoría de las situaciones no se atendieron en su debido momento y se fueron convirtiendo en limitaciones serias y en problemas estructurales difíciles de superar, llegando a conformar un denso tejido de vulnerabilidad general para la economía y la sociedad puertorriqueña. Entre

otros problemas serios, vale resaltar que las estrategias instrumentadas fueron incapaces de generar suficientes puestos de trabajo en el sector privado, lo que llevó a tasas de desempleo altas y persistentes (11.7% antes de los huracanes), a una baja participación en el mercado laboral (apenas un 40% en agosto de 2017) y a la percepción generalizada de que el sector público padecía de "gigantismo" y había que achicarlo. La reducción de personal gubernamental se fue haciendo progresiva y azarosamente; su resultado era previsible: una estructura endeble, insuficiente e incapaz de ofrecer servicios imprescindibles, de llevar adelante controles que deben hacer los gobiernos y de dar el mantenimiento necesario a la infraestructura del país. El azote de los vientos de septiembre, y la secuela de adversidad que siguió, pusieron de relieve la precaria capacidad de respuesta del menguado aparato gubernamental de Puerto Rico y contribuyeron a profundizar la multidimensional crisis que ya el país enfrentaba.

El sistema eléctrico colapsó y dejó huérfana de ese servicio durante varios meses a toda la población, así como a industrias y negocios, escuelas, hospitales y a las propias instancias gubernamentales y municipales. También cayó casi la totalidad de las torres de telecomunicaciones, dejando sin radio, televisión, celulares y acceso a Internet prácticamente a toda la población durante semanas. Ello significó una enorme pérdida económica, con un monto total estimado entre setenta y noventa mil millones de dólares. No hay una cifra final todavía porque cerca de 25% de los abonados seguían sin electricidad a finales de noviembre de 2017 y no contamos con un desglose de cuántos son abonados comerciales y cuántos residenciales. En todo caso, el costo la recuperación parece rondar o superar el de la deuda pública de Puerto Rico, que es de unos 72,000 millones de dólares. Ambas cosas, sumadas al estancamiento en el crecimiento económico que se verificaba desde hace una década y que se proyecta que siga en el futuro inmediato, hacen pensar que el Puerto Rico que conocimos no volverá a ser igual. El impacto de esta catástrofe sobre el desarrollo humano ha sido de tal envergadura que obliga a repensar totalmente la dirección de las políticas públicas y las estrategias para una imprescindible refundación del país. Miremos algunas dimensiones brevemente.

La ausencia de electricidad y de telecomunicaciones trajo consigo pérdida de empleos y de ingresos; entre los meses de septiembre y octubre de 2017, desaparecieron unos de 31,600 empleos asalariados no agrícolas, según los datos del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos. Los sectores más castigados por la pérdida de empleos en el sector privado fueron turismo (15,800), comercio, transportación y utilidades (7,700), servicios educativos y de salud (3,400), servicios profesionales (2,300) y manufactura (1,200). Pero esta cifra pudiera ser mucho mayor, dado que al 31 de octubre de 2017, 175 mil trabajadores se mantenían a la espera de notificaciones patronales para retornar a sus puestos, pero la prolongación del periodo sin electricidad en los negocios y las dificultades con las telecomunicaciones que han persistido, seguramente significarán una reducción en los llamados a retomar sus empleos.

La ausencia de electricidad también supuso mayores gastos para las familias, al tener que comprar comida hecha fuera del hogar, adquirir agua potable, pagar por reparaciones y limpieza de sus hogares, y conseguir fuentes alternativas de energía (como plantas generadoras, que funcionan a gasolina o diésel, lámparas solares, linternas, etc.). El Centro de Información Censal (CIC) de la

Universidad de Puerto Rico en Cayey estimó que el nivel de pobreza en la Isla aumentó de un 44.3% antes de los huracanes a un 52.3% tras ellos. Quienes trabajaban antes de los huracanes ahora tienen más gastos y menos ingresos, dado que están trabajando menos horas o perdieron su empleo. Es altamente probable que muchas más personas crucen el umbral y caigan bajo el nivel de pobreza si el proceso de recuperación sigue tan lento como hasta el momento de redacción de estas líneas. El CIC afirma que es posible que las 254,905 personas que tenían un ingreso entre 25 y 50% superior a la pobreza antes de los huracanes también caigan bajo el nivel de pobreza, elevando la tasa potencialmente hasta 59.8%.

Vale resaltar que la población infantil puertorriqueña es la más vulnerable cuando se analiza la pobreza por grupos de edad. Antes de la catástrofe actual, los niveles de pobreza de menores de 17 años era de 57%, encontrándose grandes disparidades regionales y municipios con 70 y 80% de niños, niñas y adolescentes bajo el umbral de pobreza. Hoy, con toda seguridad, esa proporción aumentó y plantea un desafío al que debe asignársele primera prioridad en el proceso de reconstrucción del país.

La ferocidad de los vientos huracanados destruyó 70,000 viviendas y otras 250,000 sufrieron daños significativos. Hubo pérdidas muy grandes también en edificios públicos, carreteras, puentes, represas, bosques y parques, cuya recuperación supondrá un esfuerzo gigantesco para las familias y para el gobierno. Hasta ahora no se cuenta con un análisis de costos pormenorizado, ni con un plan de reconstrucción integral, ni con un compromiso concreto de ayuda del Congreso de Estados Unidos para la recuperación. Hasta ahora la ayuda se ha centrado en la limpieza, la recuperación de la red energética y la distribución de alimentos a familias bajo el umbral de pobreza. Pero será imprescindible poner al país en condiciones de iniciar una ruta de recuperación del crecimiento económico, en el marco de una nueva estrategia de desarrollo integral sustentada en la visión de desarrollo humano sostenible.

La merma en actividad económica tras el paso de los huracanes supondrá una reducción de al menos $1,300 millones de dólares en los recaudos del Fondo General del gobierno para el año fiscal 2017-2018, según ha expresado el Secretario de Hacienda de Puerto Rico, Raúl Maldonado. Ello quiere decir menos recursos disponibles del presupuesto de Puerto Rico para el funcionamiento del gobierno, lo que seguramente llevará a más restricción del gasto en nómina, reduciendo el ya magro personal que hay.

La catástrofe generó numerosos impactos más allá de los económicos. Se ha constatado por profesionales de la salud que este proceso provocó, y sigue generando, altos niveles de angustia personal y colectiva; incremento en afecciones respiratorias debido a la contaminación del aire con partículas patógenas y alérgenos; aumento en enfermedades gastrointestinales por la contaminación de aguas; recrudecimiento de problemas de salud mental e incremento en suicidios, entre otras patologías generadas o acentuadas por la catástrofe.

También hubo mayor pérdida de vidas que la que inicialmente se estimó. Estas ocurrieron en salas hospitalarias neonatales, de diálisis y de operaciones por falta de electricidad, en números que aún no se han precisado. En el espacio doméstico se confirmaron muertes por infarto y accidentes cerebrovasculares, por accidentes en los procesos de preparar las viviendas para el huracán, en el uso de plantas

de energía, por fuegos, y en deslizamiento de terrenos e inundaciones, entre otras. Otras muertes correspondieron al ámbito laboral, mayormente producto de accidentes en el proceso de restaurar el sistema de energía eléctrica. El proceso de certificar las muertes y sus causas ha sido fuertemente criticado por la sociedad y no tenemos aún una cifra certera y confiable, pero los estimados del total de muertes relacionadas al paso de los huracanes se acercan al doble del promedio de muertes en un mes ¨normal" en Puerto Rico.

Los desafíos que Puerto Rico debe enfrentar en esta coyuntura son múltiples y complejos, dada la precariedad económica del país. La desesperanza se ha instalado en la mayor parte de la población y las opciones son escasas. La fragmentación de familias es evidente; muchas debieron enviar a sus adultos mayores, a sus enfermos, y a menores de edad con necesidades especiales, a lugares fuera de Puerto Rico donde hay electricidad.

Pero tal vez el dato más emblemático del impacto humano del huracán es la emigración. Según una proyección reciente del Centro de Estudios Puertorriqueños de Hunter College, entre 114,000 y 213,000 residentes de Puerto Rico dejarán la Isla anualmente después del huracán María. Se estimó que entre 2017 y 2019, Puerto Rico puede perder hasta 470,335 residentes, o el 14% de la población. Algunos de quienes salieron tal vez volverán cuando haya regresado la electricidad y mejoren las condiciones laborales, pero seguramente la mayoría sentará nuevas bases fuera de Puerto Rico.

El *Informe* que a continuación presentamos da cuenta de que ya antes de los huracanes el país estaba inmerso en enormes contradicciones, paradojas, contrastes y desafíos y presentaba diversos frentes de vulnerabilidad. Ello era evidente en el acceso y distribución de recursos, en la alta proporción de desempleo en el país, las falencias en infraestructura eléctrica y de aguas, el bajo nivel de seguridad alimentaria, así en como la alta proporción de viviendas construidas en zonas de riesgo y sin seguir los códigos requeridos. El azote de los dos fenómenos naturales le ha hecho retroceder varias décadas. Los ya complejos problemas requieren un cambio de ruta radical; una mudanza conceptual hacia una estrategia coherente, integral, sinérgica, que establezca decididamente como prioridad el reducir significativamente la pobreza y la desigualdad social. La búsqueda de la equidad en todas sus dimensiones, junto con la solidaridad tienen que ser el anclaje de la estrategia para lograr una reconstrucción transformadora. Puerto Rico tiene que refundarse buscando un desarrollo centrado en las personas y asegurando que sea sostenible en el tiempo. Tiene que encaminarse hacia políticas económicas y sociales basadas en la transparencia, la democracia participativa, el respeto a los derechos humanos, la igualdad de condiciones y oportunidades y la reconceptualización de nuestra relación con la naturaleza.

Poner en marcha una estrategia de desarrollo humano sostenible, integral y diversificada, requerirá de mucho diálogo entre actores sociales clave y de llevar adelante un proceso formal de concertación social. Se precisa, de entrada, lograr una cancelación o reestructuración con quitas importantes de la deuda pública de 72,000 millones de dólares que arrastra el país, y que evidentemente no puede pagar. Se necesita también que la estrategia que se desarrolle permita corregir los desequilibrios que existen en la economía de Puerto Rico: un dominio casi total de empresas transnacionales estadounidenses, una insuficiencia en capacidad productiva

por parte de medianas, pequeñas y microempresas locales, y un débil sector de economía comunitaria y de economía social solidaria. También hay desequilibrios importantes entre sectores de producción y de tipos de incentivos que se ofrecen a los empresarios e inexistencia de cadenas de valor que permitan articular el proyecto económico en su conjunto. Es evidente que se ha pagado un precio demasiado alto por esos desequilibrios y fragmentaciones y que para alcanzar un desarrollo humano sostenible, integrado y bien distribuido, se precisa generar una nueva ecuación.

Para avanzar en ese objetivo se necesitará también atender los reclamos de descolonización y libre determinación que ha hecho la población puertorriqueña, a fin de llegar un acuerdo final sobre cuál será la relación con Estados Unidos y cómo se daría una transición a partir de esta coyuntura. Desde hace más de cuarenta años, el Comité de Descolonización de la Organización de Naciones Unidas ha aprobado sendas resoluciones llamando a la Asamblea General a tratar el caso colonial de Puerto Rico, sin que ello se haya logrado. Estados Unidos ha afirmado reciente e insistentemente su poder ulterior sobre Puerto Rico como un territorio no incorporado, hecho que limita seriamente la capacidad de tomar acciones autónomas sobre el futuro que se desea construir.

Finalmente, no podrá haber un proyecto exitoso de desarrollo humano sostenible si Puerto Rico no regenera su quehacer político, su estructura institucional y su sistema de partidos. Pero sobre todo, si no erradica con fuerza el flagelo de la corrupción en la administración pública y fundamenta en la ética, la equidad y la solidaridad el renacer del país.

La catástrofe de septiembre de 2017 demostró que el mayor activo de Puerto Rico es su gente. En medio de la devastación y sin comunicaciones, ni posibles contactos con el mundo más allá del perímetro familiar o del vecindario, la gente salió a la calle a enfrentar la nueva adversidad, abriendo caminos, sacando escombros, con la autogestión y el intercambio solidario como únicos instrumentos para comenzar a labrar otro futuro. Un futuro más digno y más humano.

Marcia Rivera Hernández
Noviembre 2017

AGRADECIMIENTOS

Este primer Informe sobre Desarrollo Humano de Puerto Rico no hubiera sido posible sin el trabajo decidido y solidario de un conjunto de investigadores y sin el apoyo recibido de las instituciones donde estos se desempeñan, a saber: el Instituto de Estadísticas de Puerto Rico, los recintos de Río Piedras, Cayey y Ciencias Médicas de la Universidad de Puerto Rico, la Universidad del Este del Sistema Universitario Ana G. Méndez, el Recinto Metro de la Universidad Interamericana, la Universidad del Sagrado Corazón y el Instituto Latinoamericano de Educación para el Desarrollo. Debemos consignar, además, el aval recibido por parte del secretario del Departamento de Estado de Puerto Rico de la pasada administración (2012-2016), Dr. David Bernier, quien facilitó las instalaciones del Departamento para reuniones y seminarios, acompañando y alentando el proceso desde sus inicios.

La Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) acogió la iniciativa de acompañar este primer diagnóstico del desarrollo humano en Puerto Rico y proveyó asistencia técnica por parte de Alfredo González, uno de sus especialistas de programa, lo que permitió iniciar los trabajos aprovechando la experiencia del organismo en otros países. En varias ocasiones pudimos consultar con la Oficina Regional aspectos técnicos que surgieron en la prepración del *Informe*. Otros dos expertos que trabajaron con el PNUD en la preparación de informes nacionales y regionales, los doctores Fernando Calderón, de Bolivia, y Miguel Ceara Hatton, de República Dominicana, también prestaron apoyo solidario a este esfuerzo mediante asesoramientos al equipo de Puerto Rico en diversas ocasiones.

Un conjunto de líderes de organizaciones sociales, empresariales, académicos y de los medios de comunicación de Puerto Rico

revisaron y nos dieron sugerencias sobre el contenido final de este *Informe*.

El interés de varios medios de prensa por este trabajo, especialmente del diario El Nuevo Día, ha generado un ávido deseo de parte de muchas personas e instituciones de conocer este *Informe* en su versión final. Confiamos en que no defraudaremos las expectativas creadas; este documento busca ser el inicio de una nueva era de debate y análisis en lo que respecta al futuro de Puerto Rico. Es producto del compromiso de enfrentarnos a la realidad sin maquillaje para, desde allí, trabajar solidaria y creativamente en la búsqueda de formas y procesos que puedan conducir a mejorar la equidad, las oportunidades, la calidad de vida y la distribución de poder y de responsabilidades en la sociedad puertorriqueña.

A todas las personas que nos han apoyado, que nos han exhortado y alentado a seguir adelante cuando creíamos que la tarea era tan monumental que no podríamos lograrla sin recursos, nuestro más sincero agradecimiento. Este *Informe* es, sobre todo, una muestra de que podemos reencauzar el destino de nuestro país a través de un proceso pensado y ejecutado desde la base de la sociedad y del conocimiento acumulado.

Comité Timón
Informe sobre Desarrollo Humano
Puerto Rico

EQUIPO DE TRABAJO

COMITÉ TIMÓN

Mario Marazzi Santiago – Director ejecutivo del Instituto Estadísticas de Puerto Rico.

Marcia Rivera Hernández – Investigadora del Instituto Latinoamericano de Educación para el Desarrollo (ILAEDES). Asesora internacional en desarrollo humano.

Ethel Ríos Orlandi – Catedrática y exrectora interina de la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras.

Manuel Torres Márquez – Catedrático del Departamento de Ciencias Sociales, Facultad de Humanidades, Universidad Interamericana de Puerto Rico, Recinto Metropolitano. Coordinador del Centro Agenda Puertorriqueña para la Calidad de Vida.

COORDINACIÓN ACADÉMICA

José Caraballo Cueto – Catedrático auxiliar del Colegio de Administración de Negocios; investigador del Instituto de Investigaciones Interdisciplinarias; director del Centro de Información del Censo, Universidad de Puerto Rico, Recinto de Cayey.

César Rey – Director ejecutivo de la Fundación Puertorriqueña de las Humanidades. Catedrático de la Escuela Graduada de Administración Pública, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras.

Teresa Pedroso – Profesora e investigadora de la Universidad del Este, Sistema Universitario Ana G. Méndez.

INVESTIGADORES Y REDACTORES DE INSUMOS

Gustavo J. Bobonis – Catedrático del Departamento de Economía y la Escuela de Políticas Públicas y Gobernanza, Universidad de Toronto.

Jaime Calderón Soto – Oficial de Investigación y Documentación del Consejo de Educación de Puerto Rico.

José Caraballo Cueto – Catedrático auxiliar del Colegio de Administración de Negocios; investigador del Instituto de Investigaciones Interdisciplinarias; director del Centro de Información del Censo, Universidad de Puerto Rico, Recinto de Cayey.

Linda Colón - Catedrática del Departamento de Ciencias Sociales, Facultad de Estudios Generales, Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras. Exdirectora de la Oficina de Comunidades Especiales de Puerto Rico.

Ana Luisa Dávila Román – Catedrática del Programa de Demografía, Escuela de Salud Pública, Universidad de Puerto Rico, Recinto de Ciencias Médicas.

Orville M. Disdier Flores – Gerente sénior de Proyectos estadísticos en el Instituto de Estadísticas de Puerto Rico, responsable del área de Educación.

Javier J. Hernández Acosta – Director del Departamento de Administración de Empresas de la Universidad del Sagrado Corazón. Músico, gestor cultural y fundador de Inversión Cultural, proyecto que fomenta el desarrollo de empresas culturales y creativas en Puerto Rico.

Luisa Hernández Angueira - Catedrática del Departamento de Sociología y Antropología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras.

Sarah Huertas – Catedrática retirada de la Escuela de Medicina, Universidad de Puerto Rico, Recinto de Ciencias Médicas.

Eduardo A. Kicinski – Catedrático de la Facultad de Artes y Ciencias, Universidad de Puerto Rico, Recinto de Mayagüez.

Mario Marazzi Santiago – Director ejecutivo del Instituto Estadísticas de Puerto Rico.

Ruth Nina-Estrella – Catedrática e investigadora de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras.

Francisco Pesante – Asistente de Proyectos estadísticos en el Instituto de Estadísticas de Puerto Rico.

Yanira Raíces Vega – Especialista en investigaciones pedagógicas del Departamento de Educación de Puerto Rico.

César Rey – Director ejecutivo de la Fundación Puertorriqueña de las Humanidades. Catedrático de la Escuela Graduada de Administración Pública, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras.

Ethel Ríos Orlandi – Catedrática y exrectora interina, Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras.

Teresa Pedroso –Profesora e investigadora de la Universidad del Este, Sistema Universitario Ana G. Méndez.

Mareia Quintero Rivera – Catedrática asociada del Programa en Estudios Interdisciplinarios y Maestría en Gestión y Administración Cultural, Facultad de Humanidades, Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras. Presidió la Comisión para el Desarrollo Cultural de Puerto Rico.

Marcia Rivera Hernández – Investigadora del Instituto Latinoamericano de Educación para el Desarrollo (ILAEDES). Asesora internacional en desarrollo humano.

Alicia Rodríguez Castro – Catedrática del Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras.

Idania R. Rodríguez Ayuso – Gerente sénior de Proyectos estadísticos en el Instituto de Estadísticas de Puerto Rico.

Careli Sánchez – Asistente del Centro para la Investigación Graduada en el Programa de Maestría en Investigación y Evaluación Educativa, Facultad de Educación, Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras

Eileen Segarra – Catedrática del Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras.

Mark Stabile – Profesor de Economía y Política Pública en la Universidad de Toronto e investigador en el National Bureau of Economic Research (NBER).

Manuel Torres Márquez – Catedrático de Sociología, Departamento de Ciencias Sociales, Facultad de Humanidades, Universidad Interamericana de Puerto Rico, Recinto Metropolitano. Coordinador del Centro Agenda Puertorriqueña para la Calidad de Vida.

Leonardo Tovar– Estudiante de Maestría en Política Pública de la Universidad de Toronto.

Alberto L. Velázquez Estrada – Gerente de Proyectos estadísticos en el Instituto de Estadísticas de Puerto Rico.

Yoel Velázquez – Gerente de Proyectos estadísticos en el Instituto de Estadísticas de Puerto Rico.

José Joaquín Villamil – Presidente de Estudios Técnicos. Catedrático retirado de la Escuela Graduada de Planificación, Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras.

INFOGRAFÍAS

Luis Alberto Avilés – Catedrático del Departamento de Ciencias Sociales, Escuela de Salud Pública, Universidad de Puerto Rico, Recinto de Ciencias Médicas.

Aidsa Rivera Sánchez – Estudiante de la Escuela Graduada de Salud Pública, Departamento de Administración de Servicios de Salud, Universidad de Puerto Rico, Recinto de Ciencias Médicas.

ASISTENTES

Jorge Antonio Arroyo – Estudiante de la Escuela Graduada de Administración Pública, Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras.

Hilmaris Centeno – Asistente de investigación en el Instituto de Estadísticas de Puerto Rico.

Leira M. Nogué Souffront – Asistente de investigación en el Instituto de Estadísticas de Puerto Rico.

ASESORES EXTERNOS *AD HONOREM*

Fernando Calderón – Profesor e investigador en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Director y coordinador de informes de desarrollo humano en países de América Latina.

Miguel Ceara Hatton – Economista, especialista en temas de desarrollo, macroeconomía y economía internacional. Fue coordinador de la Oficina de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en República Dominicana.

Alfredo González – Especialista en desarrollo humano en la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

INTEGRACIÓN GENERAL DEL INFORME

Marcia Rivera Hernández – Investigadora del Instituto Latinoamericano de Educación para el Desarrollo (ILAEDES). Asesora internacional en desarrollo humano.

Héctor L. Méndez Fernández – Asistente de investigación en el Instituto Estadísticas de Puerto Rico. Estudiante de la Escuela Graduada de Salud Pública, Universidad de Puerto Rico, Recinto de Ciencias Médicas.

EDICIÓN FINAL

Maia Sherwood Droz – Consultora en Lingüística. Catedrática auxiliar de la Universidad del Turabo, Sistema Universitario Ana G. Méndez.

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

ZOOMideal

ÍNDICE DE TABLAS

Capítulo 2

72 Tabla 1. Deuda total, empleo gubernamental y empleo en la manufactura, 1975-2014

Capítulo 4

102 Tabla 2. Estimados anuales de la población residente en Puerto Rico (número de personas)
104 Tabla 3. Evolución tasa general de fecundidad (Número de mujeres que tuvieron hijos por cada 1,000 mujeres entre los 15 a 49 años de edad)
105 Tabla 4. Uso de anticonceptivos por mujeres casadas o unidas de 15 a 49 años
106 Tabla 5. Promedio de hijos por grupos de edades
108 Tabla 6. Matrícula de estudiantes en niveles preprimario, primario, secundario bajo y secundario alto, sector público y privado, según el sexo y el grado: 2012-2013
109 Tabla 7. Matrícula de estudiantes en instituciones universitarias, según el sector, el sexo y el nivel

Capítulo 5

129 Tabla 8. Esperanza de vida al nacer en años, países seleccionados y Puerto Rico: 2011-2012
131 Tabla 9. Esperanza de vida al nacer, grupos seleccionados
132 Tabla 10. Tasa bruta de mortalidad (TBM)
135 Tabla 11. Tasa de mortalidad ajustada por edad de las principales causas de muerte
139 Tabla 12. Efecto de muertes violentas en la esperanza de vida al nacer, población total y por género, Puerto Rico: 2001-2012
141 Tabla 13. Años potenciales de vida perdidos (APVP)
142 Tabla 14. Porcentaje de las enfermedades crónicas en el total de defunciones
143 Tabla 15. Prevalencia de las primeras diez causas de morbilidad en la población adulta por género, Puerto Rico: 2011 y 2012
144 Tabla 17. Incidencia de los principales sitios específicos de cáncer por género
146 Tabla 18. Prevalencia de obesidad por género, países seleccionados y Puerto Rico: 2008
150 Tabla 19. Población inmigrante y servicios de salud en Puerto Rico. Falta de acceso a seguros de salud, Puerto Rico: 2008-2012
151 Tabla 20. Población sin seguro de salud en Puerto Rico
160 Tabla 21. Personas con algún tipo de educación en el 1899, 1940, 1980 y 2010

Capítulo 6

165 Tabla 22. Programas educativos en las escuelas públicas de Puerto Rico
166 Tabla 23. Enfoque educativo curricular de las instituciones privadas en Puerto Rico, 2012-2013
Tabla 24. Recursos económicos disponibles para financiar las operaciones del Departamento
168 de Educación de Puerto Rico (miles de dolares)
Tabla 25. Tasa promedio internacional de homicidios por cada 100,000 habitantes: 2012
170 Tabla 26. Número de estudiantes identificados como desertores escolares
174 Tabla 27. Porcentaje de tasa de graduación por subgrupos
175 Tabla 28. Matrícula estudiantil y cantidad de maestros del sistema educativo puertorriqueño
177

Capítulo 7

186 Tabla 29. Distribución del ingreso monetario familiar, Puerto Rico: 2000 y 2004
188 Tabla 30. Ingresos en hogares y familia, Puerto Rico: 2008 - 2012

Capítulo 8

217 Tabla 31. ¿Cuál de las siguientes emociones refleja mejor lo que siente por Puerto Rico?
219 Tabla 32. Indique el nivel en el que se encuentra de acuerdo o en desacuerdo con las siguientes afirmaciones
226 Tabla 33. ¿Cuáles de las siguientes actividades realiza a través del Internet?
228 Tabla 34. Tratados culturales no firmados o ratificados por Estados Unidos
239 Tabla 35. Distribución del gasto de entretenimiento a partir de la canasta vigente: 2006

Capítulo 9

247 Tabla 36. El IDH aplicado a Puerto Rico, 2012

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Capítulo 2

73 Gráfica 1. Crecimiento anual del Producto Bruto real y del Producto Interno Bruto real
75 Gráfica 2. Indicadores Alternos de Subutilización Laboral (Por ciento)

Capítulo 3

91 Gráfica 3. Matrícula de estudiantes en el sector público, 2008 -2014 (en miles)
91 Gráfica 4. Porcentaje de atrición de estudiantes del primer al segundo año en instituciones de educación superior por sector. Año académico 2013-14

Capítulo 4

101 Gráfica 5. Población de Puerto Rico (en millones)
103 Gráfica 6. Tasa de la fecundidad
110 Gráfica 7. Tasas específicas de fecundidad (por 1,000 habitantes)
112 Gráfica 8. Pirámide poblacional de los emigrantes y los inmigrantes
112 Gráfica 9. Emigrantes por nivel de escolaridad (por ciento)
113 Gráfica 10. Movimiento neto de pasajeros aéreos de Puerto Rico (miles de pasajeros)
113 Gráfica 11. Nacimientos vivos por tipo de parto (por ciento)
114 Gráfica 12. Envejecimiento de la población (millones de personas)
114 Gráfica 13. Distribución de la población por amplios grupos de edad y mediana de edad
115 Gráfica 14. Pirámides de edad por género, Puerto Rico 2016 y 2050

Capítulo 5

130 Gráfica 15. Aumento en años en la esperanza de vida al nacer, Puerto Rico: 1902-2012
130 Gráfica 16. Aumento en años en la esperanza de vida al nacer, países desarrollados y en desarrollo: 1950-2002
132 Gráfica 17. Tasa de mortalidad, población total y por género, Puerto Rico: 2000-2012
133 Gráfica 18. Tasa de mortalidad, por edad y género, Puerto Rico: 2012
133 Gráfica 19. Tasa de mortalidad, por grupos específicos, Puerto Rico
135 Gráfica 20. Muertes por cáncer, enfermedades del corazón y diabetes, población total
136 Gráfica 21. Tasas específicas de muertes violentas, por edad y género, Puerto Rico: 2000-2012 (por cada 100,000 habitantes)
137 Gráfica 22. Tasas de muertes violentas por causas, población total (por cada 100,000 habitantes)
138 Gráfica 23. Mujeres asesinadas por violencia doméstica, Puerto Rico 1990-2012
140 Gráfica 24. Años de vida perdidos a causa de las muertes violentas en la esperanza de vida al nacer

145 Gráfica 25. Prevalencia de enfermedades cardiovasculares, por edad (por ciento)
145 Gráfica 26. Prevalencia de diabetes (por ciento)
146 Gráfica 27. Prevalencia de sobrepeso y obesidad en adultos
147 Gráfica 28. Prevalencia de sobrepeso y obesidad en adultos (por ciento)
147 Gráfica 29. Prevalencia de sobrepeso y obesidad en adultos, Puerto Rico vs. Estados Unidos: 2012 (por ciento)
149 Gráfica 30. Nivel de pobreza por género, Puerto Rico: 2005-2012
154 Gráfica 31. Tonelaje de material detonado en ejercicios de la Marina de EE. UU. y la tasa de nacimientos con malformaciones congénitas en Vieques y el resto de Puerto Rico

Capítulo 6

164 Gráfica 32. Matrícula de estudiantes por nivel académico en el sector público de Puerto Rico
168 Gráfica 33. Procedencia de los fondos del Departamento de Educación de Puerto Rico: 2000-2013
169 Gráfica 34. Costo anual por estudiante en el sistema público de Puerto Rico: 1999 a 2013
173 Gráfica 35. Resultados promedios de la de la Prueba de Evaluación y Admisión Universitaria (PEAU) en razonamiento verbal
173 Gráfica 36. Resultados de la Prueba de Evaluación y Admisión Universitaria (PEAU) en razonamiento matemático
178 Gráfica 37. Porcentaje de maestros altamente cualificados en el Departamento de Educación de Puerto Rico

Capítulo 7

187 Gráfica 38. Índice Atkinson de desigualdad para el ingreso de todos los hogares, 2000 y 2005-2012
189 Gráfica 39. Coeficiente de Gini por tipo de hogar, Puerto Rico : 2000, 2006 y 2012
194 Gráfica 40. Coeficiente Gini
199 Gráfica 41. Niveles de pobreza absoluta, para todos las personas
201 Gráfica 42. Niveles de pobreza relativa, para todos los hogares

Capítulo 8

224 Gráfica 43. Personas que no han utilizado Internet en los últimos doce meses, por grupos de edad, ingresos y nivel educativo
233 Gráfica 44. ¿Cuáles de las siguientes actividades culturales que integren las artes, las tradiciones, los medios y la nueva tecnología realiza?
237 Gráfica 45. Composición de las industrias culturales y creativas: 2012

Capítulo 9

252 Gráfica 46. Esperanza de vida por grupos de edad, Puerto Rico: 2010-2012
253 Gráfica 47. Esperanza de vida por grupo de edad y sexo: 2010-2012

ÍNDICE DE CUADROS

Capítulo 2

66 Cuadro 1. Puerto Rico en el Caribe
81 Cuadro 2. Puntos de entrada para estimular el desarrollo humano sostenible

Capítulo 5

124 Cuadro 3. Ubicación de centros de atención primaria, secundaria y terciaria de salud en Puerto Rico

Capítulo 6

161 Cuadro 4. Resumen de la historia de la educación en Puerto Rico
162 Cuadro 5. Población de Puerto Rico bajo el nivel de pobreza y porcentaje de personas con diploma de escuela secundaria: 2007 a 2011 (estimados de 5 años)
167 Cuadro 6. Matrícula en el sistema de educación formal básico y postsecundario, Puerto Rico 2012-2013

Capítulo 7

191 Cuadro 7. Coeficiente de Gini para Puerto Rico por municipios
205 Cuadro 8. Porcentaje de personas bajo los niveles de pobreza por municipio, 2000 y 2008-12

Capítulo 8

237 Cuadro 9. Modelo de industrias culturales y creativas en Puerto Rico
249 Cuadro 10. Índice de Desarrollo Humano por regiones: 2012

ÍNDICE DE RECUADROS

Capítulo 1

55 Recuadro 1. Objetivos del desarrollo a escala humana, *Manfred A. Max-Neef*
57 Recuadro 2. El desarrollo como libertad, *Amartya Sen*
61 Recuadro 3. El lenguaje de la expulsión, *Saskia Sassen*

Capítulo 2

73 Recuadro 4. Indicadores alternos de subutilización laboral, *Mario Marazzi*
78 Recuadro 5. Empresarismo tímido, *José Caraballo Cueto, PhD*
80 Recuadro 6. No hay una receta única para guiar el desarrollo humano y sí muchos posibles puntos de entrada, *Marcia Rivera Hernández*

Capítulo 3

86 Recuadro 7. Xavier Jiménez Benceví y los riesgos de la juventud carenciada en Puerto Rico
87 Recuadro 8. El estrés en el desarrollo de capacidades cognitivas y relacionales en la primera infancia, *Marcia Rivera Hernández*
89 Recuadro 9. El tráfico y la trata de personas en el Puerto Rico moderno, *César Rey Hernández* y *Luisa Hernández Angueira*
92 Recuadro 10. Índice de bienestar de la niñez y juventud de Puerto Rico, Instituto del Desarrollo de la Juventud, Puerto Rico
95 Recuadro 11. Calidoscopio puertorriqueño, *Manuel Torres Márquez*
107 Recuadro 12. Nuevas realidades de la familia puertorriqueña: la diversidad familiar desde el contexto de la psicología social, *Ruth Nina-Estrella*

Capítulo 4

121 Recuadro 13. Objetivos de Desarrollo Humano y Objetivos de Desarrollo del Milenio: Énfasis en la salud de la población, *Teresa Pedroso*

Capítulo 5

127 Recuadro 14. Un modelo de participación ciudadana en el establecimiento de política pública de salud, *Sarah Huertas*
134 Recuadro 15. Mortalidad infantil en mujeres de origen puertorriqueño, *Idania Rodríguez Ayuso*
138 Recuadro 16. Violencia doméstica y género, *Alberto L. Velázquez-Estrada*

148 Recuadro 17. Prevalencia e incidencia de VIH en Puerto Rico, *Alberto L. Velázquez-Estrada*
153 Recuadro 18. Los ejercicios navales de la Marina de EEUU en Vieques y la salud neonatal de los residentes de la Isla Nena, 1990-2003, *Gustavo J. Bobonis*, *Mark Stabile* y *Leonardo Tovar*

Capítulo 7

207 Recuadro 19. El reto de recopilar datos demográficos sobre "raza" en Puerto Rico, *Isar Godreau*

Capítulo 9

255 Recuadro 20. Indicadores de género en el Informe sobre Desarrollo Humano, *Teresa Pedroso*

ABREVIATURAS

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
ADSEF	Administración de Desarrollo Socioeconómico de la Familia
AFASS	Administración de Facilidades y Servicios de la Salud
AFR	Tasa de fecundidad de adolescentes
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
APVP	Años potenciales de vida perdidos
ARRA	American Recovery and Reinvestment Act of 2009
ASES	Administración de Seguros de Salud de Puerto Rico
ASUSALUD	Abogando por un Sistema Universal de Salud
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CE	Comunidades Especiales
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEREP	Centro de Estudios de la Realidad Puertorriqueña
CDC	Center for Disease Control and Prevention
CDT	Centro de Diagnóstico y Tratamiento
CIC	Centro de Información Censal
CIS	Centro de Investigaciones Sociales
CODECU	Comisión para el Desarrollo Cultural
DEPR	Departamento de Educación de Puerto Rico
DF	Departamento de la Familia de Puerto Rico
DivEdCo	División de Educación a la Comunidad
DS	Departamento de Salud de Puerto Rico
DSS	Determinantes Sociales de la Salud
DTRH	Departamento del Trabajo y Recursos Humanos de Puerto Rico
ECPR	Encuesta sobre la Comunidad de Puerto Rico
ELA	Estado Libre Asociado de Puerto Rico
FCC	Comisión Federal de Comunicaciones
FESP	Funciones Esenciales de Salud Pública
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FGT	Índice Foster, Greer y Thorbecke
FNB	Felicidad Nacional Bruta
HUD	United States Department of Housing and Urban Development

ICD-10	Clasificación Internacional de Enfermedades, Décima Revisión
ICP	Instituto de Cultura Puertorriqueña
IDG	Índice de Desigualdad de Género
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IDH-D	Índice de Desarrollo Humano ajustado por desigualdad
IDJ	Instituto del Desarrollo de la Juventud
IEC	Índice de Economía del Conocimiento
ILAEDES	Instituto Latinoamericano de Educación para el Desarrollo
INM	Ingreso Nacional Bruto
IPG	Índice de Potenciación de Género
IPH	Índice de Pobreza Humana
IPM	Índice de Pobreza Multidimensional
IVU	Impuesto de ventas y uso
LGBTT	Lésbica, Gay, Bisexual, Transgénero y Transexual
LFPR	Tasa de participación en el mercado laboral por género
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MMR	Tasa de mortalidad materna
NCLB	No Child Left Behind Law
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODM	Objetivos del Desarrollo del Milenio
OFSA	Oficina de la Coordinadora General para el Financiamiento Socioeconómico y la Autogestión
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización no gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PHSA	Public Health Service Act
PAN	Programa de Asistencia Nutricional
PB	Producto Bruto
PEAU	Prueba de Evaluación y Admisión Universitaria
PHSA	Public Health Service Act
PIB	Producto Interno Bruto
PISA	Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (por sus siglas en inglés)

PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PPAA	Pruebas Puertorriqueñas de Aprovechamiento Académico
PPC	Paridad en el poder de compra
PPD	Partido Popular Democrático
PR	Proporción de escaños en el parlamento por género
PR-BRFSS	Sistema de Vigilancia de Factores de Riesgo del Comportamiento (por sus siglas en inglés)
PSNU	Instituciones postsecundarias no universitarias
PSU	Instituciones postsecundarias universitarias
PUMAs	Áreas Públicas de Uso de Micro Datos (por sus siglas en inglés)
PUMS	Public Use Microdata Sample
PVCVS	Personas Viviendo con VIH/SIDA
SE	Logros en educación secundaria y superior por sexos
SEIU	Service Employees International Union
SELA	Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe
TANF	Temporary Assistance for Needy Families
TBM	Tasa bruta de mortalidad
TMI	Tasa de mortalidad infantil
UE	Unión Europea
UGT	Unión General de Trabajadores
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
UNESCO	Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UPR	Universidad de Puerto Rico

RESUMEN EJECUTIVO

Con el impulso que dio el sistema de Naciones Unidas a los temas de la pobreza y el desarrollo social tras la Cumbre Mundial de Copenhague en 1995, el Informe sobre Desarrollo Humano que el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) había iniciado en 1990 cobró una enorme relevancia y fuerza. Los informes publicados desde entonces han permitido calibrar, a través de un conjunto de indicadores cuantificables, el estado de desarrollo humano en los países del sistema internacional. Con análisis ponderado de indicadores clave, el PNUD diseñó un Índice de Desarrollo Humano (IDH) que permite ordenar a los países de acuerdo al mismo. Además de aportar análisis de series estadísticas, los informes de desarrollo humano comparan el estado de las naciones del mundo de acuerdo a sus avances en diversos ámbitos. A lo largo de veinticinco años, el informe mundial del PNUD ha ido evolucionando para incluir nuevos y mejores indicadores, elaborar índices y en cada edición aborda un tema especial que se examina a fondo.

Además del Informe Mundial sobre Desarrollo Humano, el PNUD ha promovido la elaboración de cientos de informes nacionales de desarrollo humano que permiten presentar datos y análisis adaptados a la realidad nacional, buscando generar compromisos e impulsar políticas de desarrollo integral que tengan como sujeto central del desarrollo a las personas. Los informes de desarrollo humano son a la vez un fin y un medio del PNUD. Son un fin, pues permiten presentar al país un diagnóstico sobre los avances y debilidades del proceso de desarrollo, así como propuestas para avanzar hacia el desarrollo humano. Pero son también un medio, pues

alrededor de su elaboración y evaluación se genera un valioso proceso de movilización social. Generalmente los informes nacionales son preparados por equipos multidisciplinarios independientes, que incluyen a profesionales formados en la metodología de trabajo del PNUD. Los informes nacionales, así como los mundiales y los regionales, se han convertido en instrumentos clave para pensar, guiar y evaluar las políticas públicas de los países que integran el sistema de Naciones Unidas.

Por no pertenecer al sistema de Naciones Unidas, Puerto Rico no había tenido la posibilidad de compararse y dialogar con otras naciones del mundo en aspectos cruciales para su desarrollo económico y social. El impacto de los informes en América Latina y el Caribe ha sido vital para la recuperación del rumbo de crecimiento económico, para la reducción de la pobreza, así como para instaurar sistemas de rendición de cuentas y transparencia. Los informes son parte de los esfuerzos por mejorar la gestión pública, a la vez que sirven de motivadores de la participación ciudadana. El proceso de elaborar informes nacionales ha permitido, además, fortalecer el intercambio entre los sectores académico, profesional y de gestión de políticas, mejorar la calidad de la recopilación de datos y el diseño de sistemas estadísticos, hacer bancos de información comparables, así como gestar una cultura de seguimiento y evaluación de políticas y programas.

Estas son, todas, cuestiones que se deben encarar con fuerza en el medio puertorriqueño; sobre todo, en la coyuntura tan crítica que el país atraviesa, donde la deuda pública es agobiante, el estancamiento económico lleva casi una década y los niveles de pobreza y desigualdad son más altos que en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe. Esto, en un país que alcanzó impresionantes logros tempranamente en materia de educación, salud y generación de ingresos, y que por años fue considerado "modelo de desarrollo" para el resto del mundo. Si se ha aprendido algo en el proceso de preparar este informe es que Puerto Rico tiene una extraordinaria base para profundizar su desarrollo humano, pero enfrenta paradojas que deben dilucidarse para poder lograrlo.

Desde hace años, algunos académicos vinculados a las universidades y a centros de investigación de Puerto Rico venían insistiendo en la necesidad de compartir y comparar información sobre los procesos de desarrollo con otros países de la región y del mundo. Uno de los problemas que limitó seriamente esta posibilidad fue la ausencia de un esfuerzo concertado de sistematización de series de datos con metodología uniformizada que pudieran ser comparables en el ámbito internacional. Felizmente, esta dificultad ha sido superada, pues en la actualidad existe un Instituto de Estadísticas en Puerto Rico con capacidad profesional y técnica para emprender nuevos desafíos como este.

De ahí que, en enero de 2014, un grupo de investigadores académicos se propuso constituir un grupo de trabajo *ad hoc*, multidisciplinario, institucionalmente mixto y autogestionado, para generar un primer *Informe sobre Desarrollo Humano* de Puerto Rico. De la mano de la dirección de la Oficina Regional de América Latina y el Caribe del PNUD en Nueva York, se sostuvieron reuniones con varios de sus especialistas a fin de asegurar que se diera un manejo adecuado de la metodología de trabajo. Se abordó, además, a los más altos directivos de las universidades del país, así como al Instituto de Estadísticas de Puerto Rico, y se consultó la iniciativa con el exsecretario de Estado, quien

la avaló decididamente. Tras varias sesiones de discusión explorando cómo podría llevarse adelante el trabajo, se constituyó un comité timón, se invitó a una veintena de destacados investigadores a incorporarse al grupo y se comenzó a identificar los temas de análisis para el primer informe. Se instaló una página del proyecto en el portal del Instituto de Estadísticas de Puerto Rico (www.estadisticas.pr) y se contactó a varios expertos latinoamericanos con experiencia en diseño y desarrollo de informes nacionales y regionales. La solidaridad permitió contar con un excelente apoyo técnico desde el inicio y se estableció el compromiso de utilizar con integridad y rigurosidad la metodología diseñada por el PNUD. En la elaboración del informe de Puerto Rico se ha buscado incluir la diversidad de perspectivas que sobre distintos asuntos fueron surgiendo en el proceso.

Alfredo González, especialista en desarrollo humano de la Oficina Regional del PNUD, acompañó las primeras sesiones del Comité Timón y del equipo central de trabajo. Colaboró en la definición de las distintas etapas del trabajo, compartió experiencias en la preparación de los informes nacionales en otros países y aclaró dudas sobre la construcción de los índices. Posteriormente, Miguel Ceara Hatton, quien dirigió la Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano en República Dominicana, y Fernando Calderón, experto en desarrollo humano con experiencia en el desarrollo de numerosos informes nacionales y regionales, brindaron apoyo solidario y acompañaron el proceso de acordar los temas prioritarios de investigación, de identificar los datos fundamentales y de generar los primeros borradores del *Informe*.

El trabajo de investigación comenzó a mediados de 2014 y desde entonces también se realizaron algunas actividades para estimular el interés por el *Informe* y sensibilizar la opinión pública, compartiendo algunos de los hallazgos que iban generándose en forma preliminar. Se pudo constatar una excelente receptividad hacia la iniciativa y una gran avidez por acercarse a la noción de desarrollo humano y hacerla eje de la necesaria reflexión y reordenamiento de prioridades que el país precisa. La investigación realizada devela la necesidad imperiosa de repensar y reformular el modelo socioeconómico existente, agotado en más de un sentido. El primer *Informe sobre Desarrollo Humano* de Puerto Rico brinda elementos que deben ser tomados en cuenta en este proceso; su discusión debe alcanzar el ordenamiento gubernamental, a la enorme diversidad de las organizaciones de la sociedad civil, a los partidos y agrupaciones políticas, a los que viven en el país y a los que se han visto en la necesidad de emigrar buscando mejores oportunidades de vida. Este diálogo abierto, sincero y sin restricciones es imprescindible para gestar una nueva visión de cómo seguir adelante. El momento es crítico y convoca a la definición de prioridades, tanto de estrategias económicas como de políticas sociales.

El *Informe* que se presenta está dividido en cuatro partes. La primera parte, titulada "Hacia un cambio de paradigma: el desarrollo visto desde las personas", incluye tres capítulos. El primero traza la evolución internacional del pensamiento económico hasta llegar a la noción de desarrollo humano, mientras que el segundo explora los debates que sobre ello se han dado en Puerto Rico. El tercer capítulo presenta un panorama general de la sociedad puertorriqueña, identificando los mayores desafíos en cuanto a desarrollo humano.

La segunda parte, "Paradojas del desarrollo humano en Puerto Rico", comienza examinando la evolución demográfica

del país y los desafíos que este confronta en materia de población y desarrollo, especialmente en cuanto al envejecimiento de la población y el incremento sostenido de la emigración a partir de la última década. Le sigue un capítulo dedicado a examinar el desarrollo humano desde una perspectiva salubrista, donde se analizan el estado de salud de la población puertorriqueña, el acceso y cobertura de los servicios de salud y la repercusión que tienen las muertes violentas en la esperanza de vida. El sexto capítulo hace un breve recuento histórico de la educación en Puerto Rico, analiza la relación entre desigualdad y educación, y aborda el problema del desencuentro entre recursos y logros en el sistema educativo actual. El capítulo 7 se centra en los factores que inciden en la pobreza que no logramos superar y en la desigualdad que crece, lo que resulta en un importante escollo al desarrollo humano en Puerto Rico. El capítulo 8 examina la relación entre cultura y desarrollo humano. En este se analizan los retos para visibilizar y comprender la transversalidad de la cultura y sus aportes al desarrollo humano, se discuten datos de acceso y participación en la vida cultural, así como el potencial de la economía de la cultura y la cultura de emprendimiento para el desarrollo humano de Puerto Rico.

La tercera parte, "Índices de desarrollo humano de Puerto Rico", presenta el resultado del análisis estadístico realizado para calcular el Índice de Desarrollo Humano (IDH), el IDH ajustado por desigualdad (IDH-D) —que resulta fundamental en el caso de Puerto Rico— y el Índice de desigualdad de género (IDG). Los tres índices reflejan que Puerto Rico tiene una base fuerte para profundizar su proceso de desarrollo humano y que, en la actualidad, a pesar de la coyuntura crítica que enfrenta, el país puede ser considerado de desarrollo alto, según la nomenclatura del PNUD. El IDH se analiza desde distintas perspectivas e incluye una comparación con el IDH de los puertorriqueños en Estados Unidos y una comparación entre regiones en Puerto Rico.

Esta medición permite confirmar el fuerte impacto de la desigualdad en Puerto Rico, y confirma que, aunque es el país latinoamericano con el IDH más alto, cuando el índice se ajusta por desigualdad desciende a una posición por debajo de Argentina, Chile, Venezuela y Costa Rica. Puerto Rico baja 34 lugares en el índice internacional, siendo el país que más escalones baja como consecuencia de la desigualdad, conjuntamente con la República Islámica de Irán, que también baja 34 lugares.

En la cuarta parte de este *Informe* se presentan las conclusiones y recomendaciones para una política pública basada en el desarrollo de la gente, por la gente y para la gente. A continuación, se resumen algunas de las más importantes.

SOBRE EL DESARROLLO HUMANO, LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD

1. Un análisis de la evolución del pensamiento mundial sobre estrategias económicas y sociales permite constatar que efectivamente se ha ido generando un nuevo paradigma, que continúa sumando adeptos internacionalmente, y que es necesario comprender a fondo en Puerto Rico. La noción de *desarrollo humano* ha permitido un cambio conceptual importante, en el sentido de concebir a las personas como eje de los procesos de transformación económica y social y no al capital, a la nación, o al gobierno. En este sentido, el análisis de lo que es desarrollo humano se enfoca en examinar en forma integral todos aquellos factores que inciden en que las personas puedan llevar una vida

digna, con libertad y oportunidades reales para potenciar plenamente sus talentos y capacidades para participar en la vida social, política y económica de la comunidad.

2. En la década de los ochenta comenzó a constatarse empíricamente que la desigualdad es un freno al desarrollo, tema que domina hoy la discusión sobre los impactos de la globalización económica y la jerarquía del mercado financiero en esta. Numerosos e importantes estudios han señalado que en las últimas décadas la distancia entre grupos o sectores sociales en la mayoría de los países del mundo ha tendido a aumentar en vez de disminuir. La verificación de este hecho apunta a que se requieren políticas y medidas específicas para frenar el crecimiento de la desigualdad y reducir las brechas sociales si se aspira a sociedades integradas y democráticas. Las investigaciones han abordado las desigualdades de ingresos, educativas, de acceso a tecnologías digitales, de oportunidades, de género, jurídicas, de datos estadísticos, entre otras. Este tema es crucial para Puerto Rico dado que es uno de los países con mayor desigualdad de ingresos del planeta.

3. El enfoque del PNUD no acepta discusión sobre lo que es *desarrollo humano*, pero tampoco inhibe la innovación en instrumentos de medición. De hecho, la publicación del informe mundial, así como de los informes nacionales y regionales, ha continuado impulsando nuevos debates e inducido la generación de otros indicadores de medición cualitativa, que buscan apuntalar aún más la importancia de los elementos no económicos del desarrollo, como son los referidos al medioambiente, a la integración social o a la diversidad cultural.

4. Puerto Rico se encuentra atravesando una crisis multidimensional en su economía, que va mucho más allá del estancamiento económico y la abrumadora deuda pública. Es preciso aprender de las lecciones del pasado dado que la estrategia de industrialización por invitación no llevó a la generación de vínculos sólidos con empresas locales, a eslabonamientos en el sector manufacturero, ni a la diversificación de mercados que permitieran consolidar un proceso de crecimiento sostenido a largo plazo. Un gran número de empresas salieron del país al terminar su periodo de beneficios contributivos y no hubo capacidad para aprovechar el conocimiento acumulado en la producción ni la fuerza de trabajo adiestrada que quedó desempleada.

DEMOGRAFÍA, SALUD, VULNERABILIDAD INFANTIL Y JUVENTUDES

5. Se ha prestado poca atención a los graves desafíos demográficos que tiene Puerto Rico. Por un lado, se verifica una dramática reducción en el número nacimientos. Para 1970, la tasa cruda de natalidad era de aproximadamente veinticinco nacimientos vivos por cada mil habitantes, cifra que se había reducido a menos de la mitad (11.3) para 2010. La vertiginosa reducción en la natalidad ha llevado a que el país solo reemplace generaciones. Ya en 2016 se registraban más muertes que nacimientos. Además, se ha incrementado significativamente la emigración de la población puertorriqueña en edad de reproducción, mientras que la inmigración se ha estabilizado o

reducido. Ambos procesos se conjugan para marcar el rápido envejecimiento poblacional. Estos cambios de perfil demográfico ponen presión sobre los sistemas de retiro, tienen implicaciones importantes para la innovación tecnológica y obligan también a pensar en la necesidad de diseñar nuevos sistemas de cuidados y de seguridad para la población envejecida.

6. La vulnerabilidad de los niños en Puerto Rico es alarmante. Un 83% de grupos vive en zonas de alta pobreza. Un 57% de los niños y jóvenes vive en familias monoparentales y en el 82% de los casos se trata de mujeres jefas de familia. Esta situación seguramente está generando altos y prolongados niveles de estrés en la población infantil, lo que se ha comprobado científicamente que incide sobre el desarrollo cerebral, la capacidad de aprendizaje, las manifestaciones psíquicas y la conducta a corto y a largo plazo. Preocupa sobremanera, además, la inexistencia de programas públicos de nivel preescolar que pudieran servir de amortiguadores de esa situación.

7. Los niños y adolescentes de familias pobres están desproporcionadamente expuestos a la compleja gama de actividades que genera la economía del narcotráfico. La gran mayoría de los puntos de drogas incorpora a menores de 18 años en tareas remuneradas, que incluyen hasta el sicariato. Probablemente, Puerto Rico sea el único país del hemisferio donde hay más lugares de venta de drogas que escuelas (más de 1,600 puntos de drogas vs. 1,388 escuelas públicas).

8. Puerto Rico ha experimentado cambios y adelantos en el campo de la medicina, en la cobertura y accesibilidad de los servicios de salud, en la educación en salud preventiva, en la vigilancia y control de enfermedades y en la promoción de la salud, entre otros avances, que han sido clave en el estado de la salud de la población. En el año 2012, la esperanza de vida al nacer es de 79.2 años y Puerto Rico se encuentra entre los primeros 41 países con mayor longevidad.

9. Sin embargo, existen notorias disparidades de género en salud, que se visualizan a través de la esperanza de vida entre géneros, con desventajas muy fuertes para los hombres, los cuales tienen 8 años menos de esperanza de vida al nacer en comparación con las mujeres. Con independencia del mayor riesgo de morir que poseen los varones desde el momento de su nacimiento, a medida que asciende la edad los hombres puertorriqueños presentan una mayor mortalidad prematura, fenómeno visible aún en edades avanzadas.

10. Además, entre las principales causas de muerte en Puerto Rico resalta la elevada proporción de causas externas o violentas, donde un 85.1% de ellas se dan entre varones. Estas muertes prematuras acarrean repercusiones sociales, emocionales y económicas. Al examinar la totalidad de las muertes violentas durante el periodo 2000-2012, se verificó que la población en las edades de 20 a 29 años resultó ser el grupo con mayor probabilidad de morir por causas violentas.

11. A pesar de la marcada sobrevivencia de las mujeres con respecto a los hombres, los años finales de vida de estas suelen estar plagados de enfermedades relacionadas con la obesidad, el sedentarismo y la diabetes, entre otras.

EDUCACIÓN

12. El Departamento de Educación de Puerto Rico tiene el mayor presupuesto del país. Esto supone una gran inversión de recursos humanos, económicos y de infraestructura impensable en otros países. Además, se reciben cuantiosas transferencias del gobierno federal de Estados Unidos para determinados programas educativos. Sin embargo, la calidad de los logros no parecer ir a la par con la inversión de recursos.

13. La distribución de matrícula postsecundaria por género se ha mantenido estable por las últimas dos décadas, en una proporción aproximada de 60% mujeres y 40% hombres. El fenómeno de la feminización de la educación, que lleva varias décadas manifestándose, empieza a hacerse evidente desde la escuela secundaria y se prolonga hasta el nivel terciario. Universalizar el proceso educativo a lo largo de toda la vida para todas las personas constituye uno de los mayores desafíos de Puerto Rico hoy.

14. En el ámbito educativo persisten otros importantes retos, a saber: el abandono escolar, las bajas tasas de aprovechamiento académico y las pobres tasas de graduación a nivel universitario. Igualmente, no se ha podido superar la baja participación de los varones en los proyectos educativos y el éxodo hacia la economía informal, muchas veces de forma ilícita. Estos problemas están íntimamente relacionados con las diversas desigualdades que enfrentan los sectores pobres del país.

LA CULTURA COMO DIMENSIÓN INTEGRAL DEL DESARROLLO

15. La cultura es cada vez más valorada como fuerza transformadora, como fuente de creatividad e innovación y como aspiración de futuro. Actualmente, se busca trascender los ámbitos tradicionales de la preservación del patrimonio y la promoción de las artes, destacando la importancia de considerar la dimensión cultural de toda política pública encaminada hacia el desarrollo humano.

16. La cultura ha sido eje fundamental de reflexión en las transformaciones recientes del marco jurídico normativo de varios estados, que han aprobado nuevas constituciones fundadas en el reconocimiento de la plurinacionalidad y la interculturalidad, como es el caso de Colombia, Bolivia y Ecuador. En el caso de Puerto Rico, la presencia de migrantes de otros países del Caribe, en particular de la República Dominicana, nos obliga a reconocer la interculturalidad como un puntal para del desarrollo humano en Puerto Rico.

17. En 2010, la Asamblea de las Naciones Unidas aprobó una declaración en la cual invita a los estados miembros, órganos intergubernamentales y organizaciones de la sociedad civil a procurar "una integración e incorporación más visible y eficaz de la cultura en las políticas y estrategias de desarrollo en todos los niveles". La declaración destaca la importancia de la diversidad cultural, de ampliar las oportunidades de empleo en el sector cultural, fortalecer las industrias culturales sostenibles y los mercados locales de bienes y servicios culturales, así como las sinergias entre la ciencia

moderna y los conocimientos tradicionales, entre otros.

18. En la actualidad se reconoce a la cultura como el cuarto pilar del desarrollo sustentable, "como dimensión articuladora y generadora de equilibrio entre los tres pilares hasta el momento reconocidos: económico, social y ambiental".

19. La movilización de lo cultural no puede plantearse como sustituto de las políticas sociales; debe venir acompañada del fortalecimiento de un estado de derecho. La cultura "es una condición, un medio y un fin del desarrollo". Si la justicia económica y la participación política son requisitos incuestionables para construir sociedades democráticas con altos índices de desarrollo humano, resulta urgente asimismo encaminar políticas hacia la justicia cultural, lo que requiere "incrementar la autonomía de los ciudadanos frente a los sentidos históricamente instituidos".

LAS DESIGUALDADES Y SU IMPACTO SOBRE EL DESARROLLO

20. Puerto Rico no ha dado importancia significativa a un objetivo fundamental del desarrollo, que es mantener un nivel bajo de desigualdades. Ello parece estar en la base de nuestras dificultades de lograr cohesión social y de superar la pobreza, la criminalidad, la deserción escolar y el estancamiento económico.

21. Todas las mediciones realizadas para este *Informe* llevan a una conclusión fundamental: Puerto Rico tiene un serio problema de desigualdades que necesita atenderse con políticas específicas diseñadas para revertirlo. No hacerlo significará profundizar el estancamiento económico, los actuales problemas sociales y seguramente generar otros.

22. Para el año 2013 Puerto Rico había llegado a la deshonrosa marca de ser uno de los cinco países con más desigualdad de ingresos del mundo, junto con Sur África, Zambia, Honduras y Lesoto.

23. Si bien América Latina continúa teniendo altos niveles de desigualdad social, en casi todos los países la desigualdad fue progresivamente disminuyendo en la última década. Por el contrario, en Puerto Rico ha ido en aumento desde 2005.

24. La desigualdad se expresa de múltiples maneras y hay una diversidad de acercamientos para medirla. En este primer *Informe sobre Desarrollo Humano* se utilizaron múltiples métodos de medición, como son las proporciones de percentiles, las comparaciones de la distribución del ingreso a lo largo del tiempo, y el cálculo de dos indicadores de desigualdad ampliamente reconocidos internacionalmente: el coeficiente Gini y el índice de Atkinson.

25. Al comparar los percentiles de la distribución del ingreso en Puerto Rico, se observa que la posición del sector más pobre se ha deteriorado significativamente, más cuando se compara con los demás grupos a lo largo del tiempo. En el año 2000 el ingreso del 10% más rico era 25 veces el ingreso del 10% más pobre. Para 2012 había aumentado a 33 veces.

26. Durante el periodo de recesión 2006 a 2012 todos los estratos sociales sufrieron en general disminuciones

en sus ingresos reales, medidos por percentiles en la distribución del ingreso. Sin embargo, la disminución fue mucho más pronunciada en el sector más pobre de la población. Contrario a la percepción general, la clase media fue la que menos impacto sufrió en sus ingresos. Los sectores más pobres perdieron el 30% del valor real de sus ingresos, mientras que en los otros sectores la pérdida fluctuó entre 8% y 9%.

27. Esta tendencia se confirmó también cuando se analizaron datos de las medianas de ingreso: el quintil de la población más pobre, la reducción de la mediana fue de 33% y en los otros quintiles osciló entre 6% y 9%. Queda claro que, bajo cualquier tipo de medición, la crisis económica ha tenido un efecto desproporcionalmente negativo entre la población más pobre.

28. La crisis económica revirtió la tendencia decreciente observada en la desigualdad durante el breve periodo de 2000 a 2006; ello no se debió a un enriquecimiento de los más ricos, como ha sucedido en otros países, sino a la pauperización de los más pobres.

29. Las mediciones permitieron verificar cambios en la distribución del ingreso para grupos de hogares distintos. Al calcular el coeficiente de Gini por tres tipos de hogares, a saber: tipo de jefatura, nivel educativo y edad del jefe o jefa, se encontró que los mayores efectos de la desigualdad la sufren los hogares de jefatura femenina.

30. La correlación entre desigualdad, pobreza y nivel educativo se comprobó empíricamente. A medida que aumenta el nivel educativo, disminuye la desigualdad. Los datos evidencian que aquellos que no completan la escuela superior, que en Puerto Rico representa un 30% del grupo de edad mayor de 25 años, tienen un ingreso promedio por debajo del nivel de pobreza. Lograr un diploma de escuela superior hace una diferencia significativa, especialmente para las mujeres; para ellas un diploma de escuela superior reduce el porcentaje de pobreza en 13 puntos y obtener un diploma universitario lo reduce en 22, lo que incide decididamente en la desigualdad que enfrentan.

31. La desigualdad también está muy relacionada con el empleo y es en este ámbito donde Puerto Rico tiene los problemas más serios. Desde 1947, cuando comenzó a computarse la tasa de desempleo en el país, nunca se ha registrado un nivel menor del 10%. Siempre ha habido un grupo significativo de personas activamente buscando un empleo sin éxito, lo que de por sí implica una desigualdad en las puertas del mercado laboral. La tasa de participación en la fuerza de trabajo es de las más bajas en el mundo y ronda actualmente por un 40%.

32. La actividad económica de Puerto Rico ha dependido mucho de las empresas estadounidenses establecidas en el país, especialmente de aquellas dedicadas al comercio al detal que generan pocos empleos estables y de tiempo completo, y que transfieren diariamente sus ingresos de caja a Estados Unidos. Además, han desplazado a buena parte de las pequeñas y medianas empresas de capital local.

33. Para este *Informe* sobre desarrollo humano se calculó también el coeficiente de Gini a nivel municipal, siendo 0.48 el promedio para el total de los municipios. El de mayor

desigualdad es San Juan, con un coeficiente de 0.55, seguido por Mayagüez (0.54), Vega Baja (0.53) y Luquillo (0.53). Otros de alto nivel de desigualdad son Ponce, Guaynabo, Cataño, Adjuntas, Comerío, Aguadilla, Rincón, Dorado y Arecibo. Entre los municipios con menor desigualdad se encuentran Hormigueros y Florida, con un coeficiente de 0.42 y 0.40 respectivamente. Coeficientes relativamente bajos, en comparación al promedio, también se encuentran en Ceiba, Loíza, Añasco, Maricao, Las Marías, Vieques, Yabucoa, Maunabo, Jayuya, Lajas, Fajardo y Carolina.

34. Para poder comprender mejor cómo se generan las desigualdades en el nivel municipal se hicieron análisis de regresión con unas quince variables, que muestran cuatro conclusiones importantes, a saber:

- Los municipios más grandes, en términos poblacionales, experimentan mayores niveles de desigualdad.
- Una población más vieja reduce la desigualdad, dado que la población de mayor edad recibe ingresos más uniformes.
- Aumentos en la tasa de participación laboral femenina reducen la desigualdad.
- Una mayor proporción de empleados en el sector de servicios se relaciona con un mayor grado de desigualdad.

35. Si la desigualdad no es atajada con medidas específicas, tiende a perpetuarse. Ocho de los quince municipios más pobres de Puerto Rico se han mantenido en las primeras posiciones de alto nivel de pobreza durante treinta años.

36. Cuando se analiza la proporción de menores bajo el nivel de pobreza por municipio, se confirma la gravedad de la situación. Culebra tiene un 82% de menores bajo nivel de pobreza, seguido por Comerío (74%), Ciales (73%), Lajas (72%), Orocovis (71%) y San Juan (57%).

37. Se comprobó también que en el periodo 2000-2012 hubo un incremento de 38% a 58% en los menores pobres que residen en hogares de jefatura femenina. Se confirmó, además, que la propensión a la pobreza se duplica en hogares donde hay una sola persona como jefe de familia con uno o dos menores y que los menores pobres de 15 a 17 años que no asisten a un centro escolar duplican a los que no viven en un contexto de pobreza (8% vs 3%).

TRABAJO, EMPRESARISMO Y TRANSFERENCIAS MONETARIAS A INDIVIDUOS

38. Menos de un 5% de las empresas locales exportan sus productos o servicios y es muy difícil para estas competir en una economía tan abierta y dominada por las megaempresas transnacionales, que suelen formar monopolios *de facto* en ciertos sectores. Ello hace que el sector empresarial local sea muy pequeño en generación de puestos de trabajo, y en comparación, el sector gubernamental parezca mayor de lo que debe ser. El *Informe* destaca que la política pública de estímulo empresarial en Puerto Rico ha sido generalmente ambivalente y errática, privilegiando la concesión de incentivos a las empresas extranjeras, en vez de apuntalar el desarrollo, la expansión y la consolidación de empresas locales que podrían generar más empleos y más reinversión local.

39. Las transferencias a individuos, que no son devengadas por estos, sino que son dádivas del Gobierno Federal de Estados Unidos, han servido como un amortiguador de la desigualdad en Puerto Rico. De eliminarse del análisis dichas transferencias —por concepto de alimentos, becas de estudio y subsidios diversos— la desigualdad en Puerto Rico sería mayor. Es innegable que estas transferencias han ayudado a las familias y a la economía de Puerto Rico, pero las mismas no se han traducido en formas efectivas para estimular el desarrollo humano. Tampoco cubren a la totalidad de las familias y los individuos bajo la línea de pobreza, que se ha mantenido en cerca de 45% en los últimos años, mientras que el principal programa de transferencia, el Programa de Asistencia Nutricional (PAN) solo llega a 37% de la población.

40. Las mediciones realizadas para el *Informe* permiten concluir que en Puerto Rico trabajar disminuye la probabilidad de ser pobre, pero no es vacuna contra la pobreza: el 21.3% de las personas empleadas eran pobres en el periodo estudiado, cifra que es tres veces mayor que en Estados Unidos. Ello puede ser debido a dos factores: i) el carácter provisorio, de tiempo parcial y de salario mínimo de muchos de los puestos de trabajo en un amplio sector de empresas extranjeras en el sector de ventas al detal y ii) la existencia de un sector informal de la economía que no asegura trabajo con buenas condiciones.

41. Se confirmó que en periodos de crisis económica los trabajadores más vulnerables en el mercado laboral son los jóvenes, las mujeres, las personas de la tercera edad y las de menor nivel de educación.

42. En 2000, el 50% del ingreso personal neto tenía su origen en las compensaciones a empleados, seguido de un 30% por concepto de transferencias a individuos y un 20% correspondiente a ingresos procedentes de la propiedad. Trece años después, se evidencia una dramática disminución de más de 10% en el ingreso asalariado —el componente más importante del ingreso personal— para un 39.5%. Mientras, los ingresos por pagos de transferencias a individuos aumentaron al 36.6% (de $11,736 millones a $23,188 millones) y los ingresos procedentes de la propiedad aumentaron a su vez al 23.9% del ingreso personal.

LOS ÍNDICES DE PUERTO RICO A 2012

43. El índice calculado de educación para Puerto Rico en 2012 resultó ser 0.866; el de salud es de 0.923 y el de ingreso es 0.772. El promedio geométrico de los tres índices que componen el IDH resulta ser 0.851, que representa el IDH de Puerto Rico para 2012. Puerto Rico clasificaría en el lugar 31 para ese año, entrando en la nomenclatura de país de desarrollo alto, según la más reciente clasificación del PNUD.

44. Para el cálculo del IDH de Puerto Rico, el Índice de Salud resultó ser el más alto, seguido por el de Educación y, a la zaga, está el de Ingreso. Sin embargo, cuando se compara internacionalmente cada índice, el Índice de Salud de Puerto Rico no es el primero de América Latina en este renglón, ya que países como Costa Rica tienen una esperanza de vida mayor al nacer. Al comparar este índice individualmente con otros países, Puerto Rico cae en el lugar 39. El Índice de Ingreso también es el más rezagado de Puerto Rico cuando se compara con el mundo.

Este clasifica en el lugar 60, aunque su Ingreso Nacional Bruto per cápita está por encima del resto de Latinoamérica excepto por Chile.

45. Podría afirmarse que Puerto Rico tiene en general una población educada y saludable conviviendo con una economía estancada. Esta contradicción entre los componentes del IDH puede ser ilustrativa de la compleja realidad del desarrollo humano en la sociedad puertorriqueña.

PRIMERA
PARTE

HACIA UN CAMBIO DE PARADIGMA: EL DESARROLLO VISTO DESDE LAS PERSONAS

1 LA EVOLUCIÓN DEL PENSAMIENTO INTERNACIONAL SOBRE DESARROLLO, LA NOCIÓN DE DESARROLLO HUMANO Y LAS NUEVAS MIRADAS SOBRE UN DESAFÍO PERMANENTE

ANTECEDENTES DE LA NOCIÓN DE DESARROLLO HUMANO

Los informes sobre desarrollo humano que comenzaron a publicarse en 1990 por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) cristalizaron una evolución conceptual que comenzó a partir de la Segunda Guerra Mundial. En buena medida, la guerra y los procesos de descolonización que le siguieron obligaron a los países europeos a enfrentar el tema de su propia reconstrucción, así como el del futuro de sus excolonias. Estos procesos estimularon la investigación y el debate sobre los factores que inciden en los procesos de crecimiento y desarrollo, generando una extraordinaria riqueza de reflexiones cuya importancia continúa vigente en la actualidad.

La larga evolución del pensamiento sobre estrategias económicas y sociales para el desarrollo permite constatar que desde las postrimerías del siglo XX se venía generando un paradigma nuevo, que continúa sumando adeptos en todo el mundo, y que resulta necesario comprender a fondo para ubicar este primer *Informe sobre Desarrollo Humano* de Puerto Rico. Las nociones de *desarrollo humano* y *desarrollo humano sostenible* han provocado un cambio conceptual fundamental, en el sentido de concebir como eje de los procesos de transformación económica y social a las personas y no al capital, a la nación o al gobierno. En este sentido, el análisis del significado del concepto *desarrollo* se enfoca en examinar en forma integral todos aquellos factores que inciden en que las personas puedan llevar una vida digna en una relación sana con el medioambiente, en la que tengan oportunidades reales para potenciar plenamente sus talentos y capacidades, y que las futuras generaciones puedan tener, al menos, las mismas oportunidades. Este primer capítulo del *Informe* traza la evolución de los principios fundamentales sobre los cuales se asienta la noción actual de desarrollo humano, considerando cómo

estos han enriquecido la comprensión de los procesos que afectan el desarrollo de las personas y de las naciones.

La búsqueda de una visión integral del desarrollo

Hasta finales del siglo XIX las corrientes principales del pensamiento económico liberal manejaban el concepto de *riqueza* acuñado por Adam Smith y David Ricardo como el indicador clave de prosperidad o decadencia de las naciones. Además, las principales escuelas de Economía de las universidades del mundo occidental generaron nuevas nociones y consolidaron en el debate la noción de *crecimiento económico,* estableciendo mediciones del dinamismo de una economía nacional a través del producto interno bruto y del ingreso per cápita. No obstante, la Segunda Guerra Mundial indujo nuevas reflexiones y el surgimiento de un cambio paradigmático sobre cómo se aborda el concepto del progreso o la prosperidad de una sociedad.

Una de las primeras voces en plantear la necesidad de articular las estrategias, medidas y políticas económicas, sociales y culturales en un proyecto integral de *desarrollo* fue la del padre dominico Louis Joseph Lebret (Francia, 1897-1966), quien en 1941 fundó en su país el movimiento "Economía y Humanismo". En el empeño de lograr cambiar la mirada prevaleciente de un capitalismo que, según él, conducía a la desigualdad, a la guerra y a la muerte, Lebret trabajó afanosamente en tres dimensiones, a saber: primero, en el ámbito eclesiástico, logrando que la Iglesia Católica asumiera posiciones de lucha contra la pobreza y la desigualdad en el Concilio Vaticano II y en la preparación de la Encíclica *Populorum Progreso*, de la cual es uno de los principales artífices. También trabajó junto con religiosos musulmanes, asiáticos y africanos desde una visión ecuménica para adelantar esta visión, que implicaba la posibilidad de convivencia entre diferentes poblaciones y no las relaciones de explotación que caracterizaban la estrategia de crecimiento bajo los parámetros del capitalismo de libre mercado.

En segundo lugar, Lebret buscó influir a la Organización de las Naciones Unidas (ONU), creada en 1945, y la impulsó a emprender una lucha internacional contra la carestía y la inequidad, promoviendo una nueva ética en el desarrollo (tema retomado con fuerza algunos años después por Bernardo Kliksberg [2008]). Esto lo llevó a participar en un grupo de trabajo de alto nivel en la ONU, que logró establecer una primera medición de los niveles de desarrollo en el mundo que tomaba en cuenta las condiciones de vida de la población. Sin duda, este ejercicio fue un temprano precursor del Índice de Desarrollo Humano (IDH).

Todo el trabajo de Lebret estuvo basado en un programa de investigaciones interdisciplinario (también fue precursor en ello), que desarrolló desde la institución que fundó en 1941, Economía y Humanismo. Desde allí se dedicó a realizar e impulsar trabajos científicos que contribuyeran a generar conocimiento sobre cómo poner la economía al servicio de las personas. Economía y Humanismo creó capítulos en diversos lugares de Francia, así como en el extranjero; publicó libros, revistas y boletines con los resultados de sus investigaciones y eventualmente diseñó programas de formación. Su labor iba dirigida tanto al ámbito académico como a la sensibilización ciudadana[1], buscando atender prioritariamente "las necesidades humanas". Además, Lebret dictó conferencias y organizó grupos de seguidores en todo el mundo y trabajó como consultor y asesor en desarrollo en Brasil, Colombia, Venezuela, Senegal, Líbano, Vietnam, entre otros países. Una aportación fundamental de su análisis

fue detectar una alta correlación entre las desigualdades en la ocupación de espacios en las ciudades y la reproducción de patrones de desigualdad general en la sociedad. Este factor ha sido determinante en la persistencia de las desigualdades en muchos países de América Latina y se ha validado de manera similar en Puerto Rico.

Lebret trabajó mucho con François Perroux (1903-1987), uno de los economistas franceses más importantes del siglo XX, quien se vinculó tempranamente con la visión de economía y humanismo y con los debates sobre la dependencia en América Latina. En 1942, en plena Guerra Mundial y con una Francia en penurias, dividida y ocupada, firmaron junto con otros seglares y religiosos el "Manifiesto de 1942", donde propusieron la ruta de una economía comunitaria para la reconstrucción del país, que respetara la naturaleza y la dignidad de las personas y que fuera "equilibrada".

En 1948, Perroux aportó una mirada clave adicional a la búsqueda de un enfoque integral al identificar la tríada que lo constituye. Su mirada de humanismo cristiano se asoció con el concepto de Lebret y juntos avanzaron en este pensamiento innovador y precursor de la visión que animó los primeros informes sobre desarrollo humano del PNUD.

Perroux fue el primero en proponer que el desarrollo debe ser por y para las personas, dando gran importancia a los proyectos colectivos y a la creación colectiva[2]. En *L'Economie del XXe siècle*, Perroux definió el desarrollo como "la combinación de los cambios mentales y sociales de una población que la vuelven apta para hacer crecer, cumulativa y durablemente su producto real global" (1991). Insistió en que el desarrollo nos remite a las estructuras, particularmente a las sociales y mentales, por lo que no puede haber desarrollo económico sin desarrollo social ni cultural, y a la inversa. Insistió en distinguir la noción de *desarrollo* de otras nociones, como la de *expansión*, que es el aumento en un muy corto plazo de un indicador de dimensión (Producto Interno Bruto-PIB o Producto Bruto-PB), o la del *crecimiento*, que es el aumento de la misma dimensión en un plazo más largo; o incluso del *progreso*, que meramente muestra una mejoría respecto a un periodo anterior en una determinada sociedad.

La dependencia, la desarticulación interna de las economías y la incapacidad de cubrir costos de sobrevivencia de gran parte de la población, constituyen los desafíos principales del desarrollo.

—François Perroux,
L'économie du XXe siècle, 1991

Perroux analizó dos formas en que la *dependencia* se manifiesta: una recíproca y una unilateral o asimétrica. Puerto Rico parece asemejarse a la dependencia asimétrica según la distinción de Perroux. Esta se describe como "un dominio ejercido desde afuera, que desequilibra la economía y constituye una agresión económica tal que desemboca en la desarticulación de las estructuras internas".

La dependencia, según esta descripción, es una realidad en Puerto Rico desde hace mucho tiempo y no necesariamente se manifiesta de manera similar entre siglos, décadas o metrópolis. Por ejemplo, desde principios de los años setenta, esta dependencia se intensificó cuando comenzó la entrada masiva de ayudas federales para las familias de bajo nivel de ingresos, así como fondos directos al gobierno de

Puerto Rico para programas, sobre todo de infraestructura.

Para Perroux, el dominio y la dependencia emergen de una diferencia en la dimensión de las unidades que se relacionan entre sí y del poder de negociación que tenga cada cual. Cuando hay una desigualdad importante entre los agentes en cuestión, decía el economista francés, se generan impactos desequilibradores sobre las estructuras de los dominados, las que definió como "la red de proporciones y relaciones que caracteriza a un conjunto económico" (1969). (Por ejemplo, las estructuras de exportación e importación, las de inversiones, de producción, de poder, entre otras). La identificación de la magnitud de esos desequilibrios y de las desigualdades que se generan a partir del dominio y la dependencia en Puerto Rico es un reto que se ha asumido en el desarrollo de este primer *Informe de Desarrollo Humano*.

Resulta interesante recalcar que en el pensamiento de Perroux las estructuras también son de índole relacional y comunicacional, lo que suele estar vinculado con la heterogeneidad étnica, lingüística, política o histórica, o de ubicación social de determinados grupos. En los procesos de desarrollo es frecuente encontrar islotes o agrupaciones con diversos grados de capacidad de innovación, crecimiento, adaptación o estancamiento. Perroux fue uno de los primeros en constatar e insistir en que el desarrollo no es un proceso lineal, uniforme u homogéneo. Este teorema sirve para explicar algunas instancias de profundas desigualdades que aparecen en la sociedad puertorriqueña, donde existen algunos sectores que están en plenas condiciones de dialogar e intercambiar con actores de punta a nivel internacional, mientras que otros viven con medio siglo de retraso con relación al desarrollo de sus capacidades y talentos.

La *desarticulación*, según Perroux, se caracteriza por la falta de —o por una débil— integración de la economía nacional, bien sea porque no hay eslabonamientos o articulación de cada una de las partes con otras, o debido a la falta de articulación con un centro nacional, como suele ocurrir en las ciudades puertos de muchos países. (Este último caso él lo denomina *semi-articulación*). La desarticulación se expresa también en la yuxtaposición de estructuras económicas y en una pobre comunicación entre distintas esferas de la economía. La discusión de Perroux sobre la desarticulación en ambos sentidos parecería estar describiendo la realidad de la economía de Puerto Rico, donde a pesar de haber tenido muchos años de bonanza y de crecimiento económico, no hubo un proceso de integración de largo plazo de los diversos sectores económicos de manera que pudieran generar la sinergia necesaria para perdurar en el tiempo.

Con respecto a la *incapacidad de cubrir costos de sobrevivencia,* Perroux define los costos como "los gastos necesarios para que todos los seres humanos se beneficien de las condiciones fundamentales de su vida" (1991). Es aquí donde Perroux sienta un precedente muy importante para lo que fueron los debates sobre desarrollo humano posteriormente, al poner el énfasis en las relaciones entre las personas y grupos de personas, y no entre las personas y las riquezas, insistiendo siempre en que la economía tiene que estar al servicio de las personas y no del capital. Las personas, dice, son el eje o el motor del desarrollo; no son un simple factor de producción, como lo son el capital, la tierra o los recursos naturales. Las personas constituyen el motor y el fin de la producción; solo así la economía se vuelve fuente de libertad. Esta visión considera que la economía debe ser una ciencia al servicio del desarrollo humano y que este último debe ser "global, endógeno e integrado" (Perroux, 1981). Perroux, además, insistió en que para

lograr el desarrollo humano no hay una receta única, sino que cada situación de país debe analizarse para llegar a un diagnóstico, y por ende, emplear una estrategia adecuada.

Perroux abordó otro aspecto de importancia vital en el proceso de repensar el desarrollo desde otros parámetros, más allá de la riqueza, el capital o los ingresos. Se trata de la importante función que otorga al estado como árbitro de conflictos y como articulador de lo que considera son los tres flujos de base de la economía, a saber: i) los flujos de las operaciones privadas y mercantiles (contratos y mercados); ii) los flujos de las operaciones públicas o influenciadas por el estado, y iii) los flujos de transferencias sociales (asistencia pública)[3]. Sin esta mediación del estado, los mercados serían aún más imperfectos; por ello, el estado es imprescindible para ordenar el crecimiento y atenuar la desarticulación en todas sus dimensiones.

Las posturas de Lebret y Perroux influenciaron decididamente el pensamiento latinoamericano, especialmente entre los economistas conocidos como "estructuralistas". Como se recordará, los países de América Latina organizaron sus estados nacionales y sus economías entre finales del siglo XVIII y mediados del siglo XIX. No obstante, la mayoría confrontaban serios problemas de rezago económico, aun para mediados del siglo XX. En 1949, Raúl Prebisch (1901-1986), un reconocido economista argentino, publicó un libro de profunda resonancia sobre el tema: *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*, publicación que lo impulsó a la secretaría ejecutiva de la recién creada Comisión Económica para América Latina (CEPAL), un cuerpo técnico-político de la ONU.

El análisis de la dependencia esbozado por Perroux fue ampliado por parte de Prebisch y Hans Singer (Alemania, 1910-2006), quienes aportaron su análisis de que el comercio internacional no había sido realmente útil para el desarrollo económico de la región, ya que se dislocaron estructuras y se generaron desequilibrios difíciles de superar. Según indicado, los países del tercer mundo fueron convirtiéndose en productores y exportadores de materias primas, por lo que descuidaron su desarrollo industrial. Dado que los términos de intercambio solían favorecer a los países centrales, debido a una demanda inflexible de tales productos en la periferia de donde se daban, se generaba una relación de dependencia de las metrópolis que ellos mismos abastecían. Tanto Prebisch como Singer caracterizaban la situación de subordinación de la región a los intereses económicos y políticos de los países dominantes como de carácter *condicionante*. La salida a esta encrucijada era promover un *desarrollo endógeno,* lo que debía poder lograrse por tres vías: i) la sustitución de importaciones; ii) una fuerte inversión en industrialización en los países periféricos; y iii) la creación de áreas de libre comercio y mercados comunes en la región para lograr economías de escala.

Para la década del sesenta los llamados "dependentistas" habían crecido en número y en riqueza de análisis. Además de Prebisch y Singer, Theotonio Dos Santos (Brasil, 1936), Andre Gunder Frank (Berlín, 1929-2005), Ruy Mauro Marini (Brasil, 1932-1997), Celso Furtado (Brasil, 1920-2004), Enzo Faletto (Chile, 1935-2003) y Fernando Henrique Cardoso (Brasil, 1931), entre otros, generaron un caudal de investigaciones y debates instando a los países de la región a proteger sus productos, ampliar el mercado interno, limitar las importaciones con altas tasas de impuestos y a crear un aparato gubernamental para las empresas públicas estratégicas. Se resaltó en este análisis el papel del Estado como nivelador de desigualdades e incentivador económico, lo cual plantó una importante semilla en la región.

La discusión latinoamericana sobre la dependencia coincide con el periodo de las independencias en África y Asia, e irradia sobre estas regiones que buscaban afirmar su proceso de descolonización y de construcción de estados nacionales. Los poderes antagónicos de la época, Estados Unidos de América y la Unión Soviética, les presionaban para optar por el capitalismo de mercado o el comunismo. Por ello, líderes de las nuevas naciones, como Nasser, presidente de Egipto, Nehru, de India, y Sukarno, de Indonesia, convocaron la Conferencia de Bandung de estados asiáticos y africanos, donde se sentaron las bases del Movimiento de los Países No-Alineados. Había entonces tres regiones en el mundo clamando por la afirmación de la soberanía para decidir los asuntos internos de los países. El fundamento de lo que años más tarde fueron los planteamientos de la colonialidad del poder estaba ya planteado en ese movimiento de los no-alineados a través de su insistencia en el reconocimiento de la igualdad de todas las etnias y de todas las naciones, grandes y pequeñas.

El *establishment* político y académico de Estados Unidos respondió con la *teoría de la modernización*, impulsada en los sesenta para contrarrestar el discurso de los estructuralistas/dependentistas latinoamericanos, los reclamos afroasiáticos de respeto a la soberanía y la integridad territorial de las naciones, y de paso, el surgimiento de la Revolución Cubana. La propuesta de la CEPAL suponía una intervención estatal mayor de la que el pensamiento estadounidense vigente consideraba deseable. La visión de Adam Smith (1776) sobre las bondades de la libre competencia, la idea weberiana de ética protestante del trabajo (2012), o el pensamiento de David McClelland (1961) sobre la motivación como impulsor del desarrollo, junto con los trabajos de Talcott Parsons (1951), que sostenía que las sociedades tendían hacia la autorregulación, fueron el anclaje intelectual de la teoría de la modernización. Esta visión, en la que se inscribe Henry K.Wells (1969), que basa su trabajo en el caso de Puerto Rico, aducía que existe una ruta hacia el desarrollo y la modernidad que pasa por determinadas etapas, que van desde la sociedad tradicional hasta la sociedad de alto consumo masivo, la que puede considerarse "moderna y desarrollada". Desde esa mirada, todos los países debían seguir una misma "estrategia para alcanzar el desarrollo". Nada más lejos de lo que la realidad latinoamericana mostraba.

En la misma línea de los estudios de la modernización, el trabajo de W.W. Rostow, *The Stages of Economic Growth*, publicado en 1960, fue el que tuvo mayor impacto en Estados Unidos. Rostow tuvo un papel importante en la Administración de John F. Kennedy, fue integrante del Consejo de Seguridad Nacional entre 1966 y 1969, y fue influyente en las políticas estadounidenses hacia los países en desarrollo. Su tesis era que, en efecto, una vez comenzaba el proceso de crecimiento económico, este ineludiblemente llevaría a una progresión de etapas que culminarían en convertir al país en uno como Estados Unidos, marcado por el consumo masivo. Postulaba que hay cinco etapas del desarrollo por las que deben pasar todos los países: la sociedad tradicional; las condiciones previas para el impulso inicial; el despegue; la marcha hacia la madurez; y la era del gran consumo de masas. Esta postura no solamente incidió en la manera en que se veía el desarrollo, sino que tuvo un impacto importante en la política de ayuda al exterior de Estados Unidos. El trabajo de Rostow titulado *The Stages of Economic Growth. A Non-Communist Manifesto* (1960) buscaba distanciarse de la teoría de la historia moderna de Marx sobre la cual se asentaban muchos de los trabajos de los economistas latinoamericanos y africanos.

La visión general de la modernización como tautología fue promovida en América Latina y el Caribe por la Alianza para el Progreso, instancia creada por el presidente de Estados Unidos, John F. Kennedy, en 1961 y dirigida inicialmente por un puertorriqueño: Teodoro Moscoso. Esta fue impulsada de manera similar en África. De visión grandilocuente, funcionalista y mecanicista, cifraba sus mayores expectativas en la racionalidad y capacidad de las burocracias gubernamentales para instalar una economía de mercado, guiada por el sector privado. La teoría de la modernización subestimó enormemente el surgimiento de gobiernos militares, que inicialmente tenían una visión de fuerte control estatal de los procesos económicos.

Los gobiernos militares de la década del setenta en América Latina contribuyeron a la radicalización del debate político y a que las principales corrientes de pensamiento contestatario de la región pusieran más acento en los temas de concertación, redemocratización, violencia institucional y derechos humanos, entre otros. La discusión teórica sobre desarrollo quedó subsumida en la debacle institucional que sufrieron los centros universitarios de pensamiento crítico en la región, así como por las crisis personales de sus principales actores durante esos años. De ahí que las formulaciones teóricas que venían haciéndose en los centros de poder mundial pudieran penetrar bastante fácilmente en los sectores conservadores de la clase política latinoamericana.

La teoría de la modernización con Estados Unidos como modelo quedó como sustrato de lo que luego fueron las políticas neoliberales, a partir de lo que se llamó el Consenso de Washington de 1989, adoptado y promovido por el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y otros organismos internacionales. Ambas visiones partían de una misma premisa: que todas las sociedades pueden transformarse siguiendo una misma receta, centrada en la libertad de los mercados y la iniciativa privada.

Las políticas que tomaron los países en desarrollo desde mediados de los años ochenta y a lo largo de la década del noventa, inspiradas en la visión de la modernización y las recomendaciones del Consenso de Washington, no fueron capaces de generar procesos que promovieran un desarrollo económico y social basado en las personas. Por el contrario, comenzaron a crecer las desigualdades económicas entre ricos y pobres, así como entre países y regiones, fracasando en el intento de reducir significativamente la pobreza y la indigencia (Rivera, 2000)[4]. Algunos años después, el propio Banco Mundial reconoció el fracaso de dichas políticas y avaló públicamente la idea de que no hay recetas únicas en materia de desarrollo.

El debate sobre desarrollo continuó creciendo en el mundo. Las nociones de *desarrollo sostenible* y *desarrollo sustentable* aparecieron como conceptos aportados por las comunidades de activistas que analizaban el impacto de las políticas económicas que se seguían entonces sobre el medioambiente. Para los ochenta era evidente que la mayoría de los sistemas económicos no proveían una base adecuada para incrementar el bienestar de sus poblaciones asegurando que las futuras generaciones pudieran disfrutar de recursos naturales preservados. En 1987 el Informe de la Comisión Brundtland, *Nuestro futuro común*, definió *desarrollo sostenible* como "un desarrollo que satisfaga las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones de satisfacer el suyo, permitiendo que las personas mantengan y mejoren su calidad de vida en formas ecológicamente sostenibles, económicamente viables y socialmente deseables"[5]. Los movimientos

ambientalistas crecieron significativamente, tanto en los países industrializados como en los emergentes, y han repercutido en el debate sobre cómo sostener un proceso de desarrollo económico y social a largo plazo sin destruir la base de recursos naturales del planeta.

El ecologismo fue visto inicialmente en América Latina como un fenómeno típico de sectores prósperos de los países ricos, sin relación con la tradición de solidaridad universal característica del pensamiento socialmente progresista de la región. Por ello, en la izquierda de los años setenta hubo un repudio generalizado del ecologismo, como bien señala Martínez Alier (1995), uno de los precursores de vincular los procesos económicos con los impactos al medioambiente. Sin embargo, progresivamente los ambientalistas y ecologistas han ido ganando terreno en el debate y representan hoy una fuerza importante de fiscalización, de resistencia y de elaboración de propuestas alternativas.

A lo largo de las últimas décadas se ha podido confirmar el tremendo daño que los actuales patrones de uso de recursos naturales para generar crecimiento económico han hecho a la tierra, los recursos naturales y el clima en el planeta. Esto ha llevado a una mayor apertura para incorporar el tema en la discusión de alternativas a ese enfoque del desarrollo como un único camino al futuro de una sociedad. De hecho, estas consideraciones fueron incorporadas en la adopción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible por la Asamblea General de la ONU en septiembre de 2015.

La búsqueda de nuevos senderos por parte de las emergentes organizaciones de activistas sociales de los países menos desarrollados, particularmente de Asia, hizo surgir una importante literatura sobre desarrollo alternativo y sobre el impacto de las relaciones coloniales en el "tercer mundo". Paulatinamente, estas organizaciones fueron ganando espacios a nivel nacional e internacional y comenzaron a presionar a los organismos internacionales para que se asumiera la responsabilidad de generar políticas que propiciaran otros procesos en los países más pobres. A estas iniciativas se sumaron sectores también "alternativos" de los países industriales —los ecologistas, los pacifistas, las feministas, entre otros—. El llamado "modelo" de sociedad de los países industriales evidenciaba ya graves problemas: desintegración social, violencia, desigualdad de género, falta de solidaridad, y también allí comenzaban a sentir la necesidad de buscar otros caminos para mejorar el bienestar de las personas.

Estos procesos, confluencias y disidencias llevaron a que proliferaran nociones de *otro desarrollo,* de *desarrollo alternativo,* y también *de alternativas al desarrollo,* como metáforas integradoras de una gran diversidad de propuestas teóricas relacionadas con construir visiones o paradigmas distintos para abordar la cuestión. El debate inicialmente se daba entre organizaciones sociales y luego en reuniones del sistema de Naciones Unidas y otras instancias internacionales. Individuos y organizaciones provenientes de países pobres, como también de países ricos, comenzaron por primera vez a interactuar

en favor de repensar el desarrollo desde otro lugar y con otros parámetros. Dejaron claras las diferencias que implicaban el crecimiento económico y el desarrollo, visto en términos de que las personas pudieran potenciar cabalmente sus talentos y capacidades para llevar una vida digna y plena, libre de extorsiones, abusos y violencia. Cabe destacar que los movimientos de mujeres en todo el mundo han provisto una fuerza vital a este debate sobre visiones alternativas.

CONSENSOS FUNDAMENTALES EN EL DEBATE SOBRE UNA VISIÓN ALTERNATIVA DEL DESARROLLO

Si bien resulta complicado intentar una tipología o una forma de organizar las diferentes visiones y matices que tiene hasta hoy el debate sobre desarrollo alternativo, justamente por su riqueza y diversidad, se pueden identificar algunos de los elementos centrales del mismo. Para mediados de los ochenta la literatura emergente que usaba la noción de *alternativo* destacaba la necesidad de una mirada que pudiera incorporar los siguientes elementos:

- El reconocimiento a la *autodeterminación* de los pueblos, tema que marcó la creación del Movimiento de Países No-Alineados, que establecía que cada país debe elaborar sus propias estrategias de desarrollo en forma autónoma, sin intervenciones externas, de acuerdo a sus necesidades, recursos, prioridades y tiempos.

- Satisfacción de las *necesidades humanas básicas*. Una extensa literatura y un debate de varios años dan cuenta del afán de precisar cuáles eran estas, con el fin de definir y combatir la pobreza absoluta. En general se incluía la comida, el agua, la vivienda, la vestimenta, como los elementos sin los cuales el ser humano no puede sobrevivir. No obstante, otros elementos como la educación, la salud, el saneamiento, las libertades individuales y colectivas, así como la garantía de los derechos humanos se fueron incorporando de manera progresiva en la definición de necesidades básicas. La noción de necesidades humanas básicas fue introducida en el sistema de Naciones Unidas en 1976 por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en una conferencia organizada ese año para discutir el problema de empleo en el mundo. La visión tuvo un impacto considerable en el diseño de los programas de eliminación de la pobreza extrema, tanto por parte de la ONU como del sistema de cooperación internacional. Fue en el propio seno de Naciones Unidas que, en 1995, en la Cumbre Mundial de Desarrollo Social, se dio un paso fundamental para superar esta visión e incorporar la pobreza relativa en la lucha contra la pobreza. Hoy se habla de derechos humanos en toda la formulación de las políticas económicas y sociales.

- El impulso a la descentralización y la construcción de instancias locales que puedan alentar desde ellas el desarrollo general de un país. Inglaterra y Gales fueron los precursores de la noción de *desarrollo local*. A partir de la verificación de la extraordinaria concentración de actividad económica, política y cultural en sus ciudades capitales, desde los años de la posguerra se comenzaron debates académicos-políticos que redundaron en un marco legal y administrativo de planificación y ordenamiento territorial en los setenta para orientar los procesos de desarrollo económico y social hacia el futuro. Los análisis desde la perspectiva de desarrollo alternativo de los años ochenta incorporaron mucho de la visión de desarrollo local en sus propuestas de

integralidad del desarrollo, a fin de que los procesos de toma de decisiones nacieran desde las personas en su medio local.

- La participación activa de las personas tanto en la definición de estrategias y políticas como en la instrumentación de programas. Inicialmente, la participación se vio como un componente esencial del enfoque de necesidades básicas y formó parte desde los primeros debates. Se trataba de "dar a los pobres" la posibilidad de que participaran en las iniciativas que se diseñaban para su beneficio —por ejemplo, distribuir comida y agua, arreglar caminos y casas— como alternativa al método de instrumentar programas verticalmente, de arriba hacia abajo. Progresivamente, la participación fue valorándose como un proceso que permitía generar *capital social*, a la vez que mejoraba la *eficiencia y la eficacia* de los programas sociales. De esta dualidad de valoraciones nacieron miradas diversas sobre lo que puede aportar la participación a los procesos de desarrollo. Por un lado, podría hablarse de una *mirada institucional,* que intenta incentivar la participación para expandir el alcance de las políticas, para mejorar su diseño a través de las evaluaciones que puedan aportar los participantes y para ganar legitimidad en los programas que se apliquen. Esta visión instrumental de la participación ha sido fuertemente asumida por los organismos financieros internacionales, que la requieren en casi todos los programas que financian e instrumentan[6]. Por otro lado, desde los movimientos sociales y desde espacios académicos, la cuestión de la participación se ha visto más en relación con la posibilidad de apoderamiento o transformación personal y de distribución de poder que puede conllevar[7]. Se plantea que la participación es buena en sí misma puesto que aporta y afianza oportunidades de transformación personal y colectiva. De esta perspectiva se evolucionó a una conceptualización mucho más rica y compleja que hace que la participación sea considerada hoy un elemento indispensable del desarrollo humano sostenible.

- La equidad en la distribución de recursos y beneficios del desarrollo entre grupos sociales y étnicos, entre generaciones y entre géneros. La *cuestión social* surgió como tema de debate en la Europa posrevolución industrial, para dar cuenta de las diferencias dramáticas en condiciones de vida que comenzaron a generarse producto de la nueva organización del trabajo y la producción. Como resultado del debate, muchos países reconocieron la necesidad de que el Estado interviniese como amortiguador de los impactos negativos que se verificaban y establecieron programas de redes de protección social. Pero no fue hasta la década de los ochenta que comenzó a plantearse con fuerza la importancia de la *desigualdad*, tema que domina hoy la discusión sobre los impactos de la globalización económica y la jerarquía del mercado financiero en esta. Numerosos y prestigiosos estudios han señalado que en las últimas décadas la distancia entre grupos o sectores sociales en la mayoría de los países del mundo ha tendido a aumentar en vez de disminuir. La verificación de este hecho apunta a que se requieren políticas y medidas específicas para frenar el crecimiento de la desigualdad y reducir las brechas sociales si aspiramos a sociedades integradas y democráticas. Las investigaciones han abordado las desigualdades de ingresos, educativas, de acceso a tecnologías digitales, de oportunidades, de género, jurídicas, entre muchas otras. Propuesto en los ochenta como un elemento de suma importancia en la elaboración de

estrategias de desarrollo alternativo, hoy se constata un consenso muy fuerte en los ámbitos académicos, en los movimientos sociales y en el sistema de Naciones Unidas en el sentido de que reducir las desigualdades es un imperativo del desarrollo humano. El más reciente estudio sobre el tema ha sido aportado por el economista francés Thomas Piketty (2014), que documenta cómo se incrementa la desigualdad cuando la tasa de acumulación de capital crece más rápido que la economía en largos periodos de tiempo. El manejo de un volumen impresionante de información sobre la dinámica de la distribución de ingresos y de riquezas desde el siglo XVIII resalta los dilemas que se presentan al quehacer de la política pública para equilibrar la distribución de la riqueza, los ingresos y los costos de no hacerlo. Provee, además, un excelente marco para analizar la relación entre desigualdad y deuda pública, tema muy importante para Puerto Rico.

- La integración regional como mecanismo de cooperación entre países para maximizar el uso de los escasos recursos con que cuentan. Desde finales del siglo XX, el mundo comenzó a verificar la organización y ampliación de bloques regionales de países que se unían para mejorar el comercio entre vecinos, encarar grandes proyectos de infraestructura regional y promover la consolidación de una visión común en temas políticos, sociales, educativos y culturales, además de los de carácter económico. La Unión Europea (UE) se creó formalmente el 1 de noviembre de 1993: América Latina, cuya trayectoria ha sido proclive a esfuerzos integracionistas desde el siglo XIX, tuvo su primer esfuerzo de integración comercial en 1960 con la conformación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, luego convertida en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), que amplió sus horizontes de cooperación regional. A ella le siguieron otros espacios regionales como la Comunidad Andina de Naciones (CAN, 1969), el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA, 1975), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR, 1991) y, más recientemente, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en 2010. La inclusión de la integración regional como elemento clave en una estrategia de desarrollo alternativo para América Latina está relacionada con la verificación de mejor desempeño económico general que han tenido los países asociados en un esquema de integración. Desde hace varios años, la CEPAL, a partir de sus estudios y evaluaciones, ha venido insistiendo en la necesidad de fortalecer la integración productiva y financiera regional para consolidar un cambio estructural con equidad en América Latina y el Caribe[8].

Con toda su diversidad y riqueza, el debate sobre *desarrollo* resurgió con fuerza en los noventa, manteniendo su vigor con una vehemencia nunca antes vista. Un importante hito para afianzar nuevas miradas y conceptualizaciones fue la Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo y Medioambiente, que tuvo lugar en Río de Janeiro en 1992, y que aprobó la Agenda 21. Este fue un plan de acción que reclamó de los gobiernos y las agencias internacionales el diseño y desarrollo de planes y estrategias orientadas a asegurar un desarrollo económico en la línea de la propuesta del Informe Bruntland. Los ecologistas allí reunidos parecían coincidir en una crítica fuerte a los economistas, aduciendo que las teorías de crecimiento desconocen los costos de traspasar los límites que impone la naturaleza. Este punto ha sido trabajado a fondo por el destacado economista ecologista, Herman

E. Daly, quien en 1996 estudió cuál podría ser la escala óptima de la macroeconomía en relación con el medioambiente e insistió en que siempre los costos ecológicos de las presentes y futuras generaciones están muy subestimados. El desarrollo, expresó entonces, no puede exceder la capacidad de un determinado contexto de medioambiente; la economía, en su visión, debe considerarse como un subsistema del medioambiente.

En esa misma línea de pensamiento Martínez Alier argumentó: "No [se puede] ver la economía como una especie de multiplicación de panes y peces a través del aumento en la inversión de capital, […] sino ver la economía como aplicación de una energía y unos materiales a una producción que sirve para satisfacer unas necesidades, que en parte son biológicas y en parte culturales". Otro crítico visceral del crecimiento económico como objetivo social ha sido Manfred Max Neef que identificó un conjunto de necesidades humanas que escapan a la economía de mercado: subsistencia, protección, afecto, comprensión o entendimiento, participación, creación, recreo u ocio, identidad, libertad y trascendencia. Postuló, además, que no existe correlación verificable entre el crecimiento económico de un país y la felicidad relativa de las personas, centrando su mirada en estos otros elementos que contribuyen a que las personas tengan la posibilidad de ser ellos mismos, de lograr su bienestar cultivando sus talentos y capacidades. Según Max Neef, en las llamadas "sociedades desarrolladas" parece haber más soledad y alienación entre las personas. En su visión, el *desarrollo* debe definirse como la "liberación de posibilidades creativas" de todos los integrantes de una sociedad, concepto independiente del de crecimiento económico, sin ser una condición para este último (Max Neef, 1982).

Sin duda, estas reflexiones nutrieron el importante debate sobre cómo pensar en forma alternativa la cuestión del "desarrollo" desde una base filosófica y no meramente pragmática en función de la acumulación de capital o de cómo mejorar la eficiencia de los mercados. Los trabajos de Amartya Sen también comenzaron a ser discutidos entre los activistas sociales que frecuentaban las reuniones internacionales de Naciones Unidas. Su trabajo sobre pobreza y hambruna orientó muchos de los debates, ya que ofrecía una explicación distinta a la persistencia de la pobreza. En el mismo argumentaba que la hambruna no solo ocurría por falta de comida, sino por las desigualdades intrínsecas del proceso de distribución de la comida. Poniendo como ejemplo la hambruna de Bengala de 1943, desmenuzó cómo esta fue producto de un *boom* económico urbano que incrementó significativamente el precio de los alimentos. Tres millones de trabajadores que no podían pagar los mismos sucumbieron al hambre en este episodio.

En ese mismo texto, Sen introdujo su noción sobre la importancia de las capacidades humanas para el desarrollo, constructo sobre el que continuará trabajando más adelante y que resulta central en la formulación del paradigma de desarrollo humano, presente en este primer *Informe* de Puerto Rico. En su argumento inicial, Sen afirmaba que son cinco los elementos que permiten calibrar las capacidades en una sociedad, a saber:

1. La existencia de libertad personal real.
2. La habilidad para transformar recursos en actividades valiosas.
3. La diversidad de fuentes que generan felicidad a las personas.
4. La existencia de un balance entre factores materiales y no materiales en la definición de bienestar personal.
5. La distribución de oportunidades en la sociedad.

RECUADRO 1

OBJETIVOS DEL DESARROLLO A ESCALA HUMANA

Manfred A. Max-Neef*

[El Desarrollo a Escala Humana] se concentra y sustenta en la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales, en la generación de niveles crecientes de autodependencia y en la articulación orgánica de los seres humanos con la naturaleza y la tecnología, de los procesos globales con los comportamientos locales, de lo personal con lo social, de la planificación con la autonomía y de la sociedad civil con el estado.

Necesidades humanas, autodependencia y articulaciones orgánicas, son los pilares fundamentales que sustentan el Desarrollo a Escala Humana. Pero para servir su propósito sustentador deben, a su vez, apoyarse sobre una base solida. Esa base se construye a partir del protagonismo real de las personas, como consecuencia de privilegiar tanto la diversidad como la autonomía de espacios en que el protagonismo sea realmente posible. Lograr la transformación de la persona-objeto en persona-sujeto del desarrollo es, entre otras cosas, un problema de escala; porque no hay protagonismo posible en sistemas gigantísticos organizados jerárquicamente desde arriba hacia abajo.

El Desarrollo a Escala Humana apunta hacia una necesaria profundización democrática. Al facilitar una practica democrática más directa y participativa puede contribuir a revertir el rol tradicionalmente semi-paternalista del Estado latinoamericano, en rol estimulador de soluciones creativas que emanen desde abajo hacia arriba y resulten, por lo tanto, más congruentes con las aspiraciones reales de las personas.

---

*El autor es un economista, ambientalista y político chileno, ganador del Right Livelihood Award en 1983, considerado el Premio Nobel alternativo de Economía. Este extracto es tomado de su libro *El v: conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones* (Montevideo/Barcelona: Coedición Nordan/Comunidad e Icaria, 1993).

Sen continuó profundizando en la noción de capacidades. Destacó la importancia de analizar la libertad real de las personas dado que el objetivo del desarrollo debe ser, justamente, un proceso de expansión de las libertades reales de estas (Sen, 1981). En esta dirección recalca algunos factores que son necesarios para que las personas tengan libertad real, entre los cuales se encuentran los siguientes:

1. Posibilidades de alcanzar las cosas que se quieren o se pueden hacer.
2. Eliminación de la pobreza económica y de la tiranía.
3. Superación de la privación social sistémica.
4. Garantía de libertades civiles y políticas.
5. Posibilidades de participar en la vida social, política y económica de la comunidad.

Mientras el ámbito académico iba adentrándose más en cómo definir, encarar, promover, medir e instalar una nueva visión sobre desarrollo sin la rigidez tautológica que

le caracterizó hasta entonces, en el sistema de Naciones Unidas también se iban dando algunos pasos alentadores. Sobre todo, tras haber hecho las primeras evaluaciones de lo que había sido la evolución de las economías a lo largo de los ochenta —que en el caso de América Latina se catalogó como "la década perdida"—. Comenzaban también a analizarse los primeros resultados de las políticas diseñadas por los organismos financieros internacionales en el llamado "Consenso de Washington", que hacían prever un mayor desastre (Sen, 1999).

Para fines de los ochenta, los organismos económicos y sociales de la ONU, en todas sus instancias y niveles, estaban recibiendo insumos y fuertes presiones de las organizaciones de la sociedad civil que tenían acceso a los debates que allí se daban. Como es sabido, la participación de las organizaciones no gubernamentales (ONG) fue prevista desde la creación misma de la ONU en 1945. Sin embargo, no fue hasta la década del ochenta cuando se validó un aumento realmente significativo en la participación de organizaciones de la sociedad civil en las actividades de la organización. Algunas evaluaciones de la ONU mostraban que las ONG podían ser tanto o más eficientes que los propios gobiernos en instrumentar determinadas políticas. Quedaba también clara su capacidad para contribuir a la definición de la agenda global. En los noventa la presencia de las ONG en todas las actividades del sistema de Naciones Unidas era ya una realidad ineludible. Organizaciones muy diversas, redes, coaliciones y alianzas nacionales, regionales e internacionales, pasaron a tener un nuevo espacio en debates, definición de prioridades, asignación de recursos y visiones que debían guiar los procesos de desarrollo.

EL DESARROLLO HUMANO COMO NUEVO PARADIGMA

Fue en el clima de debate y participación a nivel mundial que se ha descrito que en 1989 el PNUD inició la elaboración de un primer informe mundial dando cuenta de los avances, limitaciones y problemas que enfrentaban los países en la búsqueda de caminos para asegurar el bienestar individual y colectivo. El mismo se encomendó al reconocido economista paquistaní Mahbub-Ul-Haq, quien acercó a su equipo de trabajo a Amartya Sen, antiguo compañero de estudios en Cambridge, Inglaterra, a la entonces joven economista de Cambridge, Frances Stewart; a Paul Streeten y Richard Jolly, fundadores y líderes del Instituto de Estudios del Desarrollo de la Universidad de Sussex; y a Inge Kaul, una economista alemana que luego fue la primera directora de la Oficina del Informe de Desarrollo Humano del PNUD.

Desde el primer momento este equipo propuso una nueva perspectiva para orientar el desarrollo, centrándolo en el ser humano, como era el consenso emergente entonces. El Informe sobre Desarrollo Humano comenzó a dar seguimiento a un conjunto de variables en el tiempo, permitiendo el monitoreo del progreso. En evidente referencia a la concepción que se venía gestando, lo definió como "un desarrollo de las personas, por las personas, para las personas". La perspectiva de desarrollo humano que propuso en ese momento el PNUD tenía tres pilares: la seguridad humana, la equidad y la participación. Con este equipo, Ul-Haq generó el Índice de Desarrollo Humano (IDH), una medida que pondera tres variables: expectativa de vida, educación e ingresos, y que ha sido utilizada y mejorada desde entonces para dar cuenta de avances y retrocesos de los países del mundo en materia de desarrollo humano. El IDH propuso una mirada distinta a la tradicional, que ponía

RECUADRO 2

EL DESARROLLO COMO LIBERTAD

Amartya Sen*

El desarrollo puede concebirse […] como un proceso de expansión de las libertades reales de que disfrutan los individuos. El hecho de que centremos la atención en las libertades humanas contrasta con las visiones más estrictas del desarrollo, como su identificación con el crecimiento del Producto Nacional Bruto, con el aumento de las rentas personales, con la industrialización, con los avances tecnológicos o con la modernización social. El crecimiento del Producto Nacional Bruto (PNB) o de las rentas personales puede ser, desde luego, un *medio muy importante para expandir las libertades de que disfrutan los miembros de la sociedad. Pero las libertades también dependen de otros determinantes, como las instituciones sociales y económicas* (por ejemplo, los servicios de educación y de atención médica), así como de los derechos políticos y humanos (entre ellos, la libertad para participar en debates y escrutinios públicos). La industrialización, el progreso tecnológico o la modernización social pueden contribuir significativamente a expandir la libertad del hombre, pero la libertad también depende de otros factores. Si lo que promueve el desarrollo es la libertad, existen poderosos argumentos para concentrar los esfuerzos en ese objetivo general y no en algunos medios o en una lista de instrumentos especialmente elegida. La concepción del desarrollo como un proceso de expansión de las libertades fundamentales lleva a centrar la atención en los fines por los que cobra importancia el desarrollo y no sólo en algunos de los medios que desempeñan, entre otras cosas, un destacado papel en el proceso.

---

*El autor es un filósofo y economista de Bengala, India, que fue galardonado con el Premio Nobel de Economía en 1998. Es reconocido por sus trabajos sobre las hambrunas, la teoría del desarrollo humano, la economía del bienestar y los mecanismos subyacentes de la pobreza. Este extracto es tomado de su libro *Desarrollo y libertad* (Barcelona: Planeta, 2000).

el acento en las variables económicas (PIB, balanza comercial, consumo energético, desempleo, etc.), insistiendo en la necesidad de incorporar otros elementos en la medición del desarrollo humano. La visión que sustenta esta medición es que el desarrollo debe ser un proceso mediante el cual una sociedad mejore las condiciones de vida de sus ciudadanos a través de un incremento de los bienes con los que puede cubrir sus necesidades básicas y complementarias. De manera similar, debe crear un entorno para que se respeten los derechos humanos de todas las personas. Esta visión busca comprender las opciones que tiene un ser humano en su propio medio para ser o hacer lo que desea. A mayor cantidad de opciones, habrá mayor desarrollo humano; a menor cantidad de opciones, menor desarrollo humano. Desde esta óptica, el desarrollo humano se percibe como una forma de medir el bienestar y la calidad de vida de las personas en el medio en que se desenvuelven.

Una combinación entre políticas públicas transparentes —libres de toda corrupción, con gerencia de primera calidad, que garanticen a toda la población, como corresponde en una sociedad democrática, sus derechos a la alimentación, la salud, la educación y el trabajo— y un capital social movilizado a pleno que las complemente, puede desencadenar círculos virtuosos en el país y la región.

—Bernardo Kliksberg,
Más ética, más desarrollo, 2008.

Para lograr una medición basada en esta visión, el Índice de Desarrollo Humano incorporó tres parámetros fundamentales, a saber:

1. Salud: medida según la esperanza de vida al nacer.
2. Educación: medida por la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta combinada de matriculación en educación primaria, secundaria y superior, así como los años de duración de la educación obligatoria.
3. Riqueza: medida por el PIB per cápita en dólares internacionales.

Al presente, existe un total de 190 países alrededor del mundo que anualmente generan estos datos en forma rigurosa con la asistencia técnica del propio PNUD para calcular su índice de desarrollo humano. Con esta información, el PNUD prepara el informe anual mundial donde analiza tendencias, identifica problemas y compara países y regiones. El informe divide los países en cuatro grandes grupos de desarrollo humano: muy alto, alto, medio y bajo.

La publicación de los informes de desarrollo humano contribuyó a que el sistema de Naciones Unidas se diera cuenta de que era imprescindible hacer un esfuerzo mancomunado para diseñar políticas y programas más coherentes y eficaces a fin de atajar la pobreza y asegurar una vida de calidad para todas las personas en el mundo. A tales efectos, en el año 2000, se logró el compromiso de los 189 países allí representados y se aprobó lo que se conoce como los Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM). Cada objetivo estableció una meta mundial que debía obtener para el año 2015. Estos son:

1) Erradicar la pobreza extrema y el hambre.
2) Lograr la enseñanza primaria universal.
3) Promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer.
4) Reducir la mortalidad infantil.
5) Mejorar la salud materna.
6) Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades.
7) Garantizar la sustentabilidad del medio ambiente.
8) Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

Si bien hubo progresos notables en el cumplimiento de los ODM (más de mil millones de personas salieron de la pobreza extrema), las desigualdades han persistido y el progreso entre los países ha sido desigual. La pobreza continúa concentrada predominantemente en algunas regiones; casi el 60% de los mil millones de personas extremadamente pobres del mundo vive en solo cinco países. El progreso parece haber pasado por alto a las mujeres y a aquellos que se encuentran en los escalones económicos más bajos, o que están en desventaja

debido a su edad, discapacidad o etnia. Las desigualdades entre las zonas rurales y urbanas continúan siendo pronunciadas y demasiadas mujeres todavía mueren durante el embarazo o debido a complicaciones del parto. Por ello, las evaluaciones realizadas sobre los ODM al acercarse la fecha de 2015 consideraron que se precisaba revisar la agenda dado que el marco internacional de desarrollo y las estrategias relacionadas no dieron respuestas adecuadas a los problemas globales, como el cambio climático acelerado, la brecha creciente entre ricos y pobres, el financiamiento de la economía mundial, o la falta de respeto a los derechos humanos. Los ODM funcionaron más bien como una guía para la cooperación internacional. Además, los criterios para la evaluación cuantitativa de su cumplimiento no eran realmente justos, al no tomar en consideración el punto de partida de cada país respecto a cada objetivo.

Por ello, se entendió que para la etapa posterior a 2015 se debía buscar un marco de acuerdos más amplios, centrado en el desarrollo sostenible, de naturaleza universal y aplicable a todos los países. Los debates sobre una agenda internacional de cooperación y desarrollo después de 2015 permitieron discutir de manera integral el bienestar y la justicia en las sociedades y comprender mejor las dificultades políticas que impidieron el cumplimiento cabal de los ODM.

De ahí que la Agenda Pos-2015, aprobada por el sistema de Naciones Unidas en septiembre de 2015, esté basada en principios y valores compartidos y con un firme compromiso con el desarrollo sostenible, tal como venían planteando las comunidades de ONG desde mediados de los años ochenta. Sus metas son más ambiciosas, aunque de alguna manera un poco más difusas, pero implican que todos los países del mundo deben involucrarse para que se alcancen las metas, que son: fin de la pobreza; hambre cero; salud y bienestar; educación de calidad; igualdad de género; agua limpia y saneamiento; energía asequible y no contaminante; trabajo decente y crecimiento económico; industria, innovación e infraestructura; reducción de las desigualdades; ciudades y comunidades sostenibles; producción y consumo responsables; acción por el clima; vida submarina; vida de ecosistemas terrestres; paz, justicia e instituciones sólidas; y alianzas para lograr los objetivos.

NUEVAS ARISTAS EN UN DEBATE CADA VEZ MÁS INFORMADO

El aprendizaje y la evolución en la elaboración teórica y conceptual del desarrollo humano, impulsada por el desarrollo del informe mundial, ha permitido al PNUD innovar metodológicamente y generar otros índices. Entre estos, están el Índice de Desigualdad de Género, el Índice de Potenciación de Género y el Índice de Pobreza Multidimensional, los cuales han sido fundamentales para una mejor comprensión de los procesos cualitativos del desarrollo. De manera similar, se ha logrado elaborar una fórmula para ajustar el Índice de Desarrollo Humano por la desigualdad que pueda haber en cada país, lo que permite calibrar mejor los aspectos distributivos del desarrollo. En el año 2010 se incorporaron, además, innovaciones importantes en los indicadores de educación, que se mantienen en los informes hasta el último publicado (2015).

Sin duda, la propuesta del PNUD no agota la discusión sobre lo que constituye *desarrollo humano*, como tampoco inhibe la innovación en instrumentos de medición. De hecho, la publicación del informe mundial, así como de informes nacionales y regionales, ha seguido

impulsando nuevos debates en todas las regiones del mundo e inducido la generación de otros indicadores de medición cualitativa, que buscan apuntalar aún más la importancia de los elementos no económicos del desarrollo, como son los referidos al medioambiente, a la integración social o a la diversidad cultural. Estos nuevos debates y mediciones enriquecen y complementan el esfuerzo del PNUD.

Un ejemplo notable de lo fecundo del debate actual es la reformulación que se ha hecho del desarrollo humano en los países andinos de América Latina, a partir de las nociones del "buen vivir" o el "vivir bien" en la cosmovisión indígena[9]. Esta perspectiva, que encuentra fuertes raíces en los trabajos del peruano José Carlos Mariátegui, centra su atención en la relación de las personas con su entorno y reconoce que no solo los humanos tienen derechos, sino que la naturaleza también los tiene. Desde esta mirada se subordinan los objetivos de crecimiento económico a criterios ecológicos, a la dignidad humana y al bienestar de las personas, articulando los objetivos de una sociedad más integral con un fuerte componente ético[10].

Con respecto a nuevas formas de calibrar o medir elementos que conforman el desarrollo humano, el Reino de Bután ha comenzado a construir un índice de Felicidad Nacional Bruta (FNB) con 124 variables, afirmando que el desarrollo responsable se caracteriza por el equilibrio adecuado entre medios de vida equitativos y sostenibles, la conservación ecológica, el buen gobierno y una cultura dinámica y próspera. Esto, argumentan, a su vez fomenta el sentido de la suficiencia y la alegría que promueve la armonía y conexión con la naturaleza, con los demás y con nosotros mismos, lo que constituye la esencia de la verdadera felicidad. La aspiración humana de la felicidad trasciende todos los contornos divisorios de la sociedad y tiene el poder de unir a toda la humanidad. A través de la iniciativa de generar ese nuevo índice, Bután espera inspirar al resto del mundo a utilizar un enfoque más integral, equilibrado e inclusivo para el desarrollo.

Además del índice de felicidad, en los últimos años se desarrollaron otros indicadores que buscan abundar en estas nuevas miradas. Los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de Naciones Unidas, por ejemplo, permitieron rastrear el progreso hacia los ODM y concluir que había que hacer un cambio conceptual para guiar el trabajo de Naciones Unidas. La División de Estadísticas de Naciones Unidas fue calibrando el progreso de los ocho ODM utilizando 60 indicadores que resultan de una mezcla de medidas sociales, ambientales y económicas[11].

Por su parte, los 34 países que componen la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) han iniciado la elaboración de un índice de calidad de vida, al que llaman Índice para una Vida Mejor, que aspira a trazar un cuadro del bienestar y las condiciones de vida de las personas. Se basa en indicadores de resultados y se estructura en torno a diez dimensiones que combinan indicadores sociales, ambientales y económicos[12].

En el rico debate sobre desarrollo de las últimas décadas también aparecen voces críticas, cuestionadoras, que invitan a repensar el concepto desde otras perspectivas, como lo hace Walter Mignolo, con su análisis muy relacionado con la obra del sociólogo peruano Aníbal Quijano en cuanto a la relación colonialidad/poder/modernidad. Su tesis básica es que la "modernidad" es una narrativa europea que tiene una cara oculta y más oscura: la colonialidad. En otras palabras, la colonialidad es constitutiva de la modernidad: sin colonialidad no hay modernidad. Por consiguiente, hoy la expresión común "modernidades globales" implica colonialidades globales, en el sentido de que la matriz colonial del poder se la disputan

RECUADRO 3

EL LENGUAJE DE LA EXPULSIÓN

Saskia Sassen*

Cuando discutimos sobre el aumento de la desigualdad, de la pobreza, de los encarcelamientos, de las ejecuciones inmobiliarias y otras injusticias, si simplemente participamos en discusiones concretas sobre el aumento de la disparidad, no captaremos una realidad más amplia que deberíamos enfrentar. Necesitamos un nuevo lenguaje. Utilizo el término "expulsiones" para señalar la radicalidad de ese cambio necesario.

Por ejemplo, necesitamos un nuevo lenguaje para expresar el hecho de que un número creciente de personas adultas de los barrios pobres de Estados Unidos nunca ha tenido un empleo; la expresión "desempleado de larga duración" es demasiado difusa y no logra captar una condición estructural radical. Nuestro lenguaje debe reconocer que los 52 millones de personas identificadas por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) como "personas desplazadas" casi nunca regresan a sus hogares, debido a que sus "hogares" han sido sustituidos por nuevos edificios lujosos, por una plantación o por una zona de guerra. En realidad, tanto los desempleados de larga duración como los desplazados han sido expulsados de la sociedad.

Estas y otras muchas expulsiones adoptan formas específicas en cada lugar del mundo, y tienen contenidos específicos en diversos ámbitos: economía, sociedad, política. De hecho, son específicos en cada lugar y en cada ámbito; y son estudiados por lo general en estos contextos tan específicos que es difícil captar que pueden ser manifestaciones superficiales de tendencias más profundas que trascienden estas divisiones clásicas. Por volver a los dos ejemplos mencionados: los expertos en el desempleo de larga duración en el Norte Global no estudian a los desplazados en el Sur Global, y viceversa. Y, sin embargo, en la base, estos desplazamientos comparten un elemento simple y común: hay personas que son expulsadas (por lo general de forma permanente) de lo que había sido su vida. […]

Todas estas expulsiones, y otras que no se mencionan aquí, coexisten con el crecimiento de "la" economía, incluso a pesar de que el espacio de la economía se está contrayendo. Esta coexistencia del crecimiento (medido de la forma convencional) con las expulsiones incrementa la invisibilidad de aquellos que son sacados de su trabajo y de su hogar. […]

Pero estas expulsiones no ocurren por casualidad; se elaboran. Los mecanismos de esta "elaboración" van desde políticas elementales a técnicas complejas que requieren conocimientos especializados y formas de organización intrincadas. Y los canales de expulsión varían mucho. Incluyen desde las políticas de austeridad que han ayudado a reducir el tamaño de la economía de Grecia y de España hasta las políticas ambientales que permiten las emisiones tóxicas de las enormes operaciones mineras.

Históricamente, a menudo los oprimidos se han levantado contra sus "amos". Hoy, a pesar de los movimientos de resistencia en todo el mundo, tal oposición a menudo es frenada por

la forma en que los oprimidos han sido expulsados, ya que sobreviven a una gran distancia de sus opresores. Abordar esta realidad de forma completa requerirá reconocer el carácter radical de estas expulsiones. Un ligero crecimiento del empleo, o un poco más de ayuda para la vivienda… Nada de eso será suficiente para restaurar las dimensiones de la justicia social en este mundo.

_____

*La autora es catedrática de Sociología en la Universidad de Columbia en Nueva York. Es especialista en temas de globalización, urbanismo y migraciones humanas. Su último libro es *Expulsiones: brutalidad y complejidad en la economía global* (Katz Editores, 2015). Este recuadro es un breve extracto de un artículo del mismo título publicado en la revista digital *Sin Permiso*, el 15 de febrero de 2015.

muchos contendientes. Si la modernidad no puede existir sin la colonialidad, tampoco puede haber modernidades globales sin colonialidades globales (Mignolo, 2014).

Otras voces, como la de la urbanista Saskia Sassen plantean que el asunto del desarrollo es mucho más complejo y que el mundo se mueve hacia procesos para los cuales aún no existe un lenguaje que los designe. La globalización financiera ha supuesto una creciente desigualdad y mayor desempleo; también más poblaciones desplazadas o encarceladas, así como destrucción de la tierra y de las reservas de agua. Se trata, según ella, de dislocaciones socioeconómicas que no pueden ser explicadas con las herramientas tradicionales de análisis, en los habituales términos de "pobreza" e "injusticia". Son en realidad expulsiones muy importantes de población hacia niveles de pobreza nunca antes vividos. Se precisa, dice, de un replanteo fundamental de las bases de la convivencia humana para el futuro, debido a la diversidad e intensidad de las "expulsiones" que hoy se verifican.

Al cierre de este capítulo, es posible afirmar que la evolución conceptual y metodológica trazada a lo largo del mismo ofrece una gama de perspectivas que permite ubicar una discusión imprescindible y urgente en Puerto Rico. ¿Cómo encauzar estrategias idóneas para la recuperación económica y social en un momento donde todo parece estar en crisis? ¿Cómo comenzar a ver la Isla en relación con otros países, tomando conciencia de dónde estamos, de cuáles son las áreas más débiles que debemos atender y reflexionar sobre los objetivos, estrategias, tiempos, formas, mecanismos y recursos que serán necesarios para caminar como sociedad? Mediante diálogos sostenidos durante la producción de este *Informe*, se constata que buena parte de los egresados de las carreras de Economía en Puerto Rico tienen una base débil de conocimiento sobre historia económica y, más aún, sobre evolución del pensamiento económico, y resulta indispensable que la tengan. Analizar la evolución del pensamiento sobre desarrollo es, en primera instancia, descartar que solo haya una ruta única hacia el progreso y la prosperidad de una sociedad. Cada país necesita hacer su propio diagnóstico de problemas y urgencias: precisa identificar muy bien sus recursos de todo tipo, analizar el contexto internacional, y trazarse una ruta tras haber dialogado extensa, intensa y honestamente entre los diversos actores sociales y políticos. El paradigma de desarrollo humano sostenible es un buen punto de partida para la gestación de una sociedad integrada y ávida de participar en la construcción de su propio futuro.

La publicación de los informes de desarrollo humano no solo ha sido una experiencia valiosa por los índices que incluye, sino porque en cada edición, tanto del informe mundial

como de los informes nacionales o regionales, se hace un análisis de temas y procesos que están en marcha, desde perspectivas que han permitido la integración de otras dimensiones —la dignidad humana, la ética, los valores y la cultura, entre otros— como elementos fundamentales del desarrollo humano. Un concepto dinámico que, como se ha visto en este capítulo, se cuestiona, se renueva y se enriquece permanentemente. Y así debe ser.

Notas

1. Entre sus publicaciones más importantes relacionadas con el desarrollo humano están: *Dynamique concrète du développement* (1967); *Suicide ou survie de l'Occident?* (1968); *Investigaçao sobre os aspectos humanos do desenvolvimento das favelas cariocas* (1961).

2. Evidentemente, en la historia de la humanidad siempre hay precedentes de cualquier visión o pensamiento. Antes de Perroux, filósofos como Immanuel Kant, Soren Kierkegaard, Jacques Maritain y especialmente Emmanuel Mounier habían escrito numerosos ensayos planteando la primacía del ser humano sobre cualquier cosa. Mounier, fundador del movimiento personalista, llegó a plantear que la economía debe organizarse en función de las personas, y no al revés, y concedió enorme importancia a la vida de las personas en comunidad. (Ver *Le personnalisme*, 1949). Pero fue Perroux quien impulsó el principio de que el desarrollo de las personas debe ser para ellas y por ellas mismas, que fue tomado como eje de los primeros informes sobre desarrollo humano del PNUD.

3. Ver análisis de la obra de Perroux por Héctor Guillén Romo (2007).

4. Rivera presenta un análisis pormenorizado del impacto de estas políticas en las economías y la sociedad latinoamericana de los noventa.

5. Inicialmente ambos términos —traducidos como *sustainable* en inglés— se utilizaban indistintamente. Hoy sus significados han cobrado matices: desarrollo *sostenible* se entiende como aquel que se puede afianzar en el tiempo con una buena gestión de políticas diversas en los campos económicos, sociales, culturales, energéticos, y otros, que incluyen el medioambiente. Mientras, *sustentable* quedó más referido a la protección y conservación de los recursos naturales en una estrategia de desarrollo.

6. Ver, por ejemplo, los portales del Banco Mundial (www.worldbank.org) y del Banco Interamericano de Desarrollo (iadb.org) donde se confirma la gran cantidad de actividades y publicaciones que han hecho sobre el tema de participación ciudadana en proyectos de desarrollo.

7. Ver los trabajos de la ONG DAWN (1985), de Paulo Freire (1967) y de Bernardo Kliksberg con Amartya Sen (2008).

8. Ver, por ejemplo, CEPAL (2014).

9. Hay una bibliografía extensa sobre los temas de "buen vivir" y "vivir bien", generados sobretodo en Bolivia y Ecuador. Entre otros, se encuentran Solón (2014), Huanacuni Mamani (2010), Choquehuanca (2010), Acosta (2011) y Alimonda (2012).

10. En el portal del Índice de Felicidad de Bután hay información valiosa sobre los indicadores utilizados para generarlo. Ver http://www.grossnationalhappiness.com

11. Ver el portal de los indicadores de los objetivos de desarrollo del milenio para una descripción completa de este esfuerzo: http://mdgs.un.org/uns

12. Ver descripción completa de esta iniciativa en http://www.oecdbetterlifeindex.org/es/#/1111111111

2 ESTRATEGIAS, RESULTADOS Y DEBATES SOBRE ECONOMÍA Y DESARROLLO EN PUERTO RICO

LA ORGANIZACIÓN POLÍTICA, ECONÓMICA Y SOCIAL DEL PAÍS

Antes de entrar en el tema central de este capítulo, es importante hacer algunas observaciones sobre la organización política, económica y social de Puerto Rico por su peculiar relación con Estados Unidos de América. La isla de Puerto Rico advino a ser un protectorado o territorio no incorporado de Estados Unidos tras la rendición de España en la Guerra Hispanoamericana en 1898. La relación entre Puerto Rico y Estados Unidos ha pasado por periodos de mucha tensión, otros de convivencia razonable, pero nunca ha estado exenta de polémica y contradicción. De hecho, el ámbito político-electoral de Puerto Rico se ha construido, desde hace más de un siglo, alrededor de la cuestión del "status"; es decir, de qué tipo de relación se quisiera tener con Estados Unidos. Ello ha dificultado la gestación de una cultura política donde se discutan y contrasten visiones, proyectos de país, estrategias y prioridades de desarrollo. En su lugar, el eje del debate se ha desplazado hacia cómo sostener la relación actual, cómo alcanzar la independencia, o cómo lograr la integración como estado federado.

Puerto Rico es formalmente un Estado Libre Asociado (ELA) de Estados Unidos desde 1952, cuando el pueblo de Puerto Rico aprobó una Constitución para atender reclamos de gobierno propio. En ese momento, y en acuerdo con el poder político norteamericano, se diseñó un sistema de gobierno que otorgó autonomía administrativa para asuntos internos. No obstante, las leyes del Congreso de Estados Unidos, así como los reglamentos de las agencias federales estadounidenses, siguen prevaleciendo por sobre los del país. Ello ha aportado una intrincada complejidad a todos los procesos de generar estrategias de desarrollo, de gestionar el aparato gubernamental y de tomar decisiones en todos los niveles. La mayoría de los problemas y de los desafíos actuales de Puerto Rico guardan estrecha relación con esa realidad.

Desde hace más de un siglo Puerto Rico está integrado a la economía estadounidense en casi todos los aspectos fundamentales de su actividad económica: sistema monetario y financiero, régimen arancelario, legislación mercantil y legislación del mercado de trabajo. En estos aspectos, Puerto Rico funciona básicamente igual que los 50

CUADRO 1
PUERTO RICO EN EL CARIBE

estados federados de Estados Unidos, con algunas diferencias. Por ejemplo, no tiene poderes que los estados tienen para manejar su deuda pública, lo que ha limitado mucho encarar la actual crisis fiscal que enfrenta el país. Además de la progresiva expansión del ámbito federal instituida por el marco político-constitucional, la integración *de facto* de Puerto Rico a Estados Unidos se ha fortalecido por la estrategia económica adoptada desde comienzos de los años cincuenta, tras la aprobación de la Constitución.

Territorialmente, Puerto Rico es un archipiélago que incluye una isla principal (Puerto Rico), que es la más pequeña de las Antillas Mayores, así como varias islas de menor tamaño, de las cuales las más grandes son Mona, Vieques y Culebra. En total tiene una extensión de 9,105 km^2. Su clima es tropical y a pesar de su reducido tamaño posee ecosistemas muy variados y ricos en biodiversidad —costeros y marinos, bosques secos y lluviosos, zona cársica y áreas montañosas—. Su ubicación geográfica y la belleza de su topografía han permitido que el turismo haya sido desde hace muchos años un componente importante de su economía. El país está organizado en 78 municipios, cada uno administrado por un alcalde y una legislatura municipal, una división territorial que ha resultado ser sumamente costosa y difícil de sostener en las actuales condiciones.

El gobierno de Puerto Rico está dividido en tres ramas: ejecutiva, legislativa y judicial, con sus correspondientes poderes y autoridad. El poder ejecutivo está encabezado por el gobernador, quien nombra y constituye su gabinete de trabajo. El poder legislativo consiste en una Asamblea Legislativa bicameral compuesta por el Senado (27 miembros) y la Cámara de Representantes (51 miembros). El poder judicial lo ejercen el Tribunal Supremo y un sistema de tribunales de primera instancia, con un cuerpo apelativo. El sistema electoral está regido por representantes de los partidos políticos inscritos y se celebran elecciones cada cuatro años en la misma fecha que las de Estados Unidos de América. Puerto Rico no participa de la elección del presidente de Estados Unidos ni tiene representantes con voto en el Congreso de Estados Unidos. Solo se elige a un "comisionado residente", que tiene voz en la Cámara de Representantes estadounidense pero no voto.

La Constitución de Puerto Rico (1952) contiene una Declaración de Derechos que recoge el sentir, la visión, el imaginario y los ideales de la mayoría de los puertorriqueños cuando esta se aprobó. En ella se garantizan la inviolabilidad de la dignidad humana, el

sufragio universal, la separación de iglesia y estado, la educación pública libre, gratuita y no sectaria, y se prohíbe el discrimen por motivo de raza, color, sexo, nacimiento, origen o condición social, ideas políticas o religiosas. Esta Declaración tiene un marco conceptual de avanzada y durante muchos años sirvió de sostén o asidero a las políticas públicas que se instrumentaban. Con el paso del tiempo, sin embargo, mucho de su contenido se ha ido erosionando y las políticas públicas implantadas ya no necesariamente responden a dichos principios. Lamentablemente, hoy en pocas ocasiones se apela a este estatuto como orientador del accionar colectivo y las estrategias económicas que formulan los sucesivos gobiernos no están enraizadas ni entrelazadas con la visión de sociedad que allí se consigna.

TRES VUELTAS A UNA MISMA ROSCA

La Gran Depresión, aquella crisis económica mundial que tuvo lugar en la década de 1930, previo a la Segunda Guerra Mundial, fue la más larga, de mayor profundidad, y la que afectó a mayor número de países en el siglo XX. Su impacto sobre Puerto Rico fue grande y agudizó los ya inmensos problemas que el país venía acumulando con los cambios en políticas económicas impulsadas desde Estados Unidos tras la ocupación de la Isla en 1898. Los inversores estadounidenses habían convertido a Puerto Rico en una economía de plantaciones azucareras y miles de familias campesinas que vivían "arrimadas" en las tradicionales haciendas cafetaleras habían tenido que irse a levantar viviendas precarias en los arrabales de las periferias urbanas o emigrar a los emergentes *ghettos* boricuas de Estados Unidos. Hacia finales de la década de 1930 Puerto Rico estaba en bancarrota económica, en rebeldía por las acciones del nuevo poder estadounidense y enfrentaba una gran fragmentación social y política. La pobreza era profunda y extendida; el desasosiego inmenso. Pero, además, el país no tenía soberanía propia ni compartida; tampoco instrumentos o recursos para poner en marcha un programa de revitalización económica. De la terrible situación generada nació una nueva fuerza política, el Partido Popular Democrático (PPD), que logró impulsar un vigoroso movimiento de adhesión y colocar los temas de pobreza, prosperidad, crecimiento económico y desarrollo en el debate público puertorriqueño. Con un triunfo contundente del PPD en las elecciones de 1948, comenzó una nueva era en la historia de Puerto Rico. Una era compleja, contradictoria, de grandes avances y también de problemas que se fueron profundizando por no ser abordados a tiempo.

Al terminar la Segunda Guerra Mundial se inició la primera de tres líneas de estrategias económicas que ha experimentado Puerto Rico hasta ahora. Aunque todas estuvieron orientadas por una visión y principios similares —y en ese sentido pueden entrar en la denominación de ser parte de un mismo "modelo"— hubo variaciones bastante importantes entre ellas. Ninguna de dichas estrategias fue orientada por la noción de desarrollo humano, sino por la búsqueda de crecimiento rápido, pensando que este podría generar los recursos necesarios para adelantar objetivos sociales. (Hasta ahora, las nociones de *crecimiento* y *desarrollo* han sido usadas como sinónimos en el debate público de Puerto Rico. Por ello, instalar la visión de la esencial integralidad del *desarrollo* sigue siendo un gran desafío; requiere en primera instancia deconstruir un significado errado.)

Comenzando en 1948, la estrategia económica de Puerto Rico estuvo delineada por tres objetivos principales: i) lograr la industrialización del país a base de atracción de empresas estadounidenses de manufactura liviana, a las cuales se les ofrecían exenciones contributivas y un importante diferencial de

Durante la segunda mitad del siglo XX, el modelo de desarrollo de la Isla promovió el crecimiento de la economía acompañado de una mayor integración a la economía de Estados Unidos. Esto hizo que, desde 1947 hasta principios del año 1973, la economía de Puerto Rico mostrara un auge extraordinario en términos macroeconómicos, especialmente en el crecimiento económico. … Los incentivos y estímulos para la inversión de capital, la estabilidad política, el clima industrial, el sistema contributivo, el gasto del gobierno y el acceso al financiamiento de la deuda pública (fueron) los factores que mayor impulso le dieron a la economía.

—Carlos A. Rodríguez,
"La evolución histórica, la teoría económica y el sistema económico deseable como las bases fundamentales para desarrollar una estrategia de desarrollo económico en Puerto Rico", 2008

salarios en comparación con los de Estados Unidos; ii) reducir la presión poblacional, estimulando la emigración a Estados Unidos de sectores con bajos niveles de destrezas; y iii) generar apoyo electoral de largo plazo al triunfante PPD para asegurar la continuidad de las políticas económicas. Durante las décadas del cincuenta y sesenta la estrategia permitió constatar tasas muy altas de crecimiento. Tanto, que se le dio a conocer en el mundo como el "milagro puertorriqueño" o el "modelo" por seguir.

Esta primera etapa generó una gran cantidad de literatura sobre la transformación de Puerto Rico. El "experimento" diseñado por el PPD en consulta y acuerdo con Estados Unidos impactó a muchos analistas del ámbito internacional porque permitió reducir en forma relativamente rápida los problemas más obvios y visibles del subdesarrollo: desnutrición, enfermedades y epidemias, analfabetismo, falta de techo, falta de trabajo y de educación, entre otros. El nuevo modelo impulsó un crecimiento económico basado en la expansión manufacturera, con capitales estadounidenses, que generó esperanzas en las masas de alcanzar un empleo digno. Impulsó también una expansión muy significativa de oportunidades educativas a nivel primario, secundario y universitario, así como un vasto e innovador programa de educación popular[1]. Académicos de Estados Unidos encontraron en Puerto Rico un laboratorio para el estudio del cambio social y se disputaban quién hacía los mejores análisis de este ejemplo de transformación rápida en el marco del libre mercado, de una democracia electoral y de valores en sintonía con lo que se argumentaba era una sociedad *moderna*.

La Universidad de Puerto Rico (UPR) fue una parte esencial del proceso de pensar, estudiar, seguir de cerca y proponer cambios al país. La Escuela Graduada de Administración Pública se estableció por ley en 1941, con el objetivo de que pudiera contribuir a formar las nuevas generaciones de funcionarios públicos que se vislumbraba se necesitarían. Mucho antes se había creado un programa de formación en Trabajo Social, que desde 1954 pudo ofrecer un grado de Maestría. En 1945 se estableció el Centro de Investigaciones Sociales (CIS), lugar clave de los estudios que se hicieron en esos años, facilitando el acceso a una base de investigación para la formulación de políticas públicas. El CIS se destacó en sus inicios por traer a investigadores visitantes de Estados Unidos, habiendo ofrecido apoyo institucional, entre otros, a Julian H. Steward,

Robert A. Manners, Eric R. Wolf, Sidney W. Mintz y Raymond L. Scheele, que trabajaron sobre diversos aspectos de la historia y la evolución económica y social del Puerto Rico que estaba en marcha.

Aunque fueron muchos los escritos sobre el milagro puertorriqueño —incluyendo un número de *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* de enero de 1953, con el título "Puerto Rico: A Study in Democratic Development"—, los textos que mejor reflejan lo que fueron las influencias sobre el proceso de desarrollo en Puerto Rico son el libro de Harvey Perloff, *Puerto Rico's Economic Future: A Study in Planned Development* (Chicago: University of Illinois Press, 1950); el artículo de W. Arthur Lewis, *"Economic Development with Unlimited Supplies of Labor"* (The Manchester School, 1954); y el libro de Henry Wells, *The Modernization of Puerto Rico* (Harvard University Press, 1969). Estos escritos están centrados en las transformaciones que se estaban dando en Puerto Rico, con especial interés en las estrategias de industrialización, la apertura de mercados y la entrada de capitales. La premisa subyacente de todos estos era que una vez puesto en marcha el proceso de transformación económica, las próximas etapas seguirían un rumbo previsible y Puerto Rico, indefectiblemente, ingresaría al grupo de países desarrollados. La evolución histórica demostró que el proceso no habría de ser tan fácil ni tan lineal, y que muchos escollos surgirían por el camino para evitar que ello se hiciera realidad.

La dificultad más importante, desde una perspectiva del desarrollo de, desde y por las personas, fue la incapacidad de la estrategia de industrialización por invitación para crear suficientes puestos de trabajo para la población. En 1952, tras aprobarse la Constitución y ponerse en marcha un emblemático proyecto denominado "Operación Manos a la Obra", la tasa de desempleo era de 15.2%; veinte años después del gran esfuerzo de revitalización económica, era de 11.9% y desde entonces nunca bajó de dos dígitos. Pero además de no haber logrado bajar significativamente el desempleo, la tasa de participación en la fuerza laboral disminuyó de 52% a 48%, de 1952 a 1972 respectivamente, y ha continuado su tendencia de reducción hasta alcanzar un 40.1% en la actualidad, una de las más bajas del mundo (Departamento del Trabajo y Negociado de Estadísticas del Trabajo, s. f.). La incapacidad de generar puestos de trabajo se repitió en las otras dos estrategias que se exploraron más adelante. Otras dos barreras persistentes al desarrollo de Puerto Rico, analizados en capítulos subsiguientes, han sido la pobreza y la desigualdad, que continúan abrumando al país hoy. El llamado "modelo" tuvo desde sus inicios problemas intrínsecos que dificultaron la generación de suficiente empleo para la población puertorriqueña.

En 1965 el salario mínimo federal de Estados Unidos comenzó a aplicarse a Puerto Rico y ello redujo el atractivo de la Isla como un lugar barato de producción manufacturera. Paralelamente, ya comenzaban a expirar los incentivos dados originalmente a muchas empresas y habían surgido otros lugares en el mundo con mayores atractivos para el capital manufacturero. Muchas empresas comenzaron a abandonar el país, el desempleo se disparó y también la inquietud social. Para paliar la situación, hacia finales de los años sesenta, el gobierno de Puerto Rico comenzó a gestionar la inclusión del territorio en los programas federales dirigidos a la población pobre en los estados de la Unión.

Los altos costos energéticos que prevalecían entonces, junto con la desaceleración de la manufactura de ropa, zapatos y textiles, llevó a los gestores de las políticas públicas a pensar en la posibilidad de migrar la estrategia económica de Puerto Rico hacia

Puerto Rico tiene por delante varios años de austeridad fiscal, financiera y económica. Se requieren ajustes drásticos, especialmente dolorosos… Tienen que hacerse. La única incógnita es si se van a hacer en forma sincronizada, ordenada y equitativa, o si se difieren hasta que las exigencias de una crisis financiera nos obliguen a hacerlo con prisa.

—Informe al Gobernador del Comité para el estudio de las finanzas en Puerto Rico ("Informe Tobin"), 1975

un "modelo petroquímico". Se argumentaba que contar con materia prima, en este caso, petróleo refinado que habría de ser importado, generaría las condiciones para un desarrollo industrial centrado en productos petroquímicos y en derivados de estos. Se aducía que ello generaría mayores rendimientos que la manufactura liviana que había prevalecido hasta entonces y que los empresarios estadounidenses pudieron mudar fácilmente a otros países. Aunque Puerto Rico no tiene petróleo, un acuerdo con el Departamento del Interior de Estados Unidos haría posible la importación de petróleo, sujeto a las cuotas de ese momento. Apresuradamente se contrajo deuda pública y se gestionaron acuerdos con empresas estadounidenses para establecer tres refinerías y varias petroquímicas; pero la esperanza duró muy poco. Esta decisión siempre fue cuestionada desde el ámbito académico puertorriqueño y pareció una búsqueda alocada de salida a un problema sumamente complejo, como efectivamente el tiempo demostró.

En 1973 se verificó la primera crisis del crudo, a raíz de la decisión de la Organización de Países Árabes Exportadores de Petróleo de no vender más petróleo a los países que habían apoyado a Israel durante la guerra del Yom Kippur, que enfrentó a Israel con Siria y Egipto. Esta medida incluía a Estados Unidos y a sus aliados de Europa Occidental y tuvo el efecto de incrementar significativamente el precio del petróleo. Ello provocó un fuerte efecto inflacionario y una reducción de la actividad económica de los países afectados, incluido Puerto Rico. Por esto, los empleos que se habían previsto nunca se crearon y el enorme andamiaje productivo quedó en desuso a poco tiempo de haberse construido. Con el proyecto, Puerto Rico había iniciado, además, la peligrosa ruta del endeudamiento público que hoy agobia y asfixia al país. La contracción económica no se hizo esperar y el fin del "modelo petroquímico", de muy corta duración, obligó la búsqueda de nuevas opciones, naciendo así la tercera vuelta de rosca de la estrategia original: buscar inversiones manufacturas estadounidenses, pero esta vez de otro tipo y con otro mecanismo.

Desde el sector gubernamental y de un sector empresarial surgió la idea de conseguir que en el Congreso de Estados Unidos se aprobara una enmienda al Código de Rentas Internas Federal, lo que consiguió en 1976. A través de la Sección 936 de dicho Código se habría de permitir a empresas estadounidenses repatriar ganancias de las operaciones en Puerto Rico sin tener que pagar contribuciones federales. Además, la Sección 482 del mismo permitía transferir el producto de las investigaciones llevadas a cabo en Estados Unidos a una afiliada de manufactura en Puerto Rico sin consecuencias contributivas. Esto hizo que para empresas estadounidenses que dependen de la investigación y el desarrollo de nuevos productos —como son las farmacéuticas y la industria de dispositivos médicos— Puerto Rico se convirtiera en un lugar muy atractivo

para instalarse, ya que les permitía contar con una triple exoneración de impuestos: i) federal, ii) local y iii) por el hecho de que la investigación y el desarrollo de productos se considerara un costo deducible para la empresa. Se verificó entonces un periodo de expansión de esas industrias, que estimuló significativamente el crecimiento económico del país, pero que no resolvió los problemas de fondo que venían arrastrándose. Al ser estas industrias intensivas en uso de tecnología, de alta productividad, de ganancias revertidas a Estados Unidos, de poca integración o eslabonamientos con empresas locales, además de que tampoco abrieron espacios para Puerto Rico en el mercado internacional, su impacto sobre la generación de empleos y sobre la reducción de la pobreza y la desigualdad fue exiguo. Vale señalar que numerosos economistas del país como Francisco Catalá, Ángel Ruiz y Fernando Zalacaín, entre otros, permanentemente señalaron esas carencias en la estrategia promovida con los incentivos de la Sección 936 (Catalá, 1993; Ruiz & Zalacaín, 1996).

Para el año 1984, un grupo de investigadores nucleados en el Centro de Estudios de la Realidad Puertorriqueña (CEREP), instancia de trabajo académico interdisciplinario, cuestionó con fundamentos científicos e historiográficos los peligros del rumbo que estaba tomando la economía de Puerto Rico[2]. Varios de sus integrantes habían analizado con rigor el impacto de los cambios introducidos en la estructura productiva tras la llegada del poder estadounidense, y en sus publicaciones abordaban los complejos problemas sociales y las contradicciones que esto había legado. Sus análisis aducían que el modelo inicial de la Operación Manos a la Obra mostraba señales claras de agotamiento y que sus grandes oscilaciones en el crecimiento económico apuntaban a que no sería sostenible en el tiempo. Concluían que era preciso construir otra matriz de políticas dirigida a generar empleos, diversificar y revitalizar la producción a través de una estrategia integral de desarrollo, que redujera el alto nivel de pobreza que persistía y atajara el crecimiento de la desigualdad. Hubo un debate importante durante meses, pero, a pesar de ello, no hubo cambio de rumbo y hasta hoy se ha seguido la línea estratégica central de buscar cómo atraer capital estadounidense para orientar el crecimiento económico de Puerto Rico. En el camino quedaron las preocupaciones y los debates de los años cincuenta sobre desarrollo económico y social.

A través de los años hubo varios cambios a secciones del Código de Rentas Internas Federal que recortaron los beneficios a Puerto Rico. Pero en 1996 el Congreso de Estados Unidos derogó totalmente la Sección 936, estableciendo un periodo de transición de diez años, durante los cuales los beneficios habrían de ser paulatinamente eliminados. Remover el eje principal de la economía, sin haber generado una alternativa, provocó una reducción en la cantidad de empleos manufactureros, que los bancos tuvieran menos liquidez y, sobre todo, que disminuyeran los recaudos fiscales, llevando a los sucesivos gobiernos a recurrir al incremento en emisión de deuda pública para financiar la operación del gobierno. Desde entonces, la economía de Puerto Rico no ha podido recomponerse y ha derivado en la monumental crisis que enfrenta la Isla hoy. Contrario a lo ocurrido anteriormente, esta vez no hubo un proceso dirigido a identificar nuevas opciones o rutas estratégicas consensuadas entre los diversos actores del país. Tampoco hubo académicos del norte que analizaran con interés o preocupación el proceso que generó la eliminación de la Sección 936 y sus consecuencias sociales. En su lugar, hubo muchas voces calificadas del ámbito universitario puertorriqueño, opacadas siempre por las empresas consultoras de Estados Unidos que,

contratadas por los sucesivos gobiernos de Puerto Rico, sustituyeron el proceso político-social-técnico de generar un proyecto de país con una visión integral del desarrollo humano.

En la Tabla 1 se observa que el porcentaje de empleo en la manufactura decreció desde principios de la década de 1990, cuando ya se rumoraba el posible final de los incentivos provistos a las fábricas estadounidenses bajo la Sección 936 del Código de Rentas Internas federal. La manufactura es muy importante para explicar el resquebrajamiento de la economía puertorriqueña, ya que en 1995 este sector manufacturero representaba el 42% del Producto Interno Bruto (PIB), creaba más del 30% de los depósitos bancarios proveyendo liquidez al sistema financiero local y generaba directamente el 17% del empleo; de hecho, estos eran los empleos con mejores salarios en la Isla. Según Ruiz and Wolff (1996), la creación de empleos indirectos que aportaban estas fábricas era más del doble que el empleo directo.

A partir de la culminación en 2006 del periodo de transición terminaron los beneficios de la Sección 936 y se instaló un proceso imparable de contracción económica (ver Gráfica 1). Entre 2006 y 2014 se perdieron más de 200,000 empleos. Ello no necesariamente fue a consecuencia directa del fin de las 936, dado que el proceso de desaceleración había comenzado desde la década del setenta. Pero a partir de 2006 Puerto Rico cruzó un umbral inédito en su historia, instalándose en el país la depresión más larga y severa que se haya registrado. Paralelamente, la deuda pública y la reducción en recaudos fiscales generaron una crisis fiscal también sin precedentes.

TABLA 1

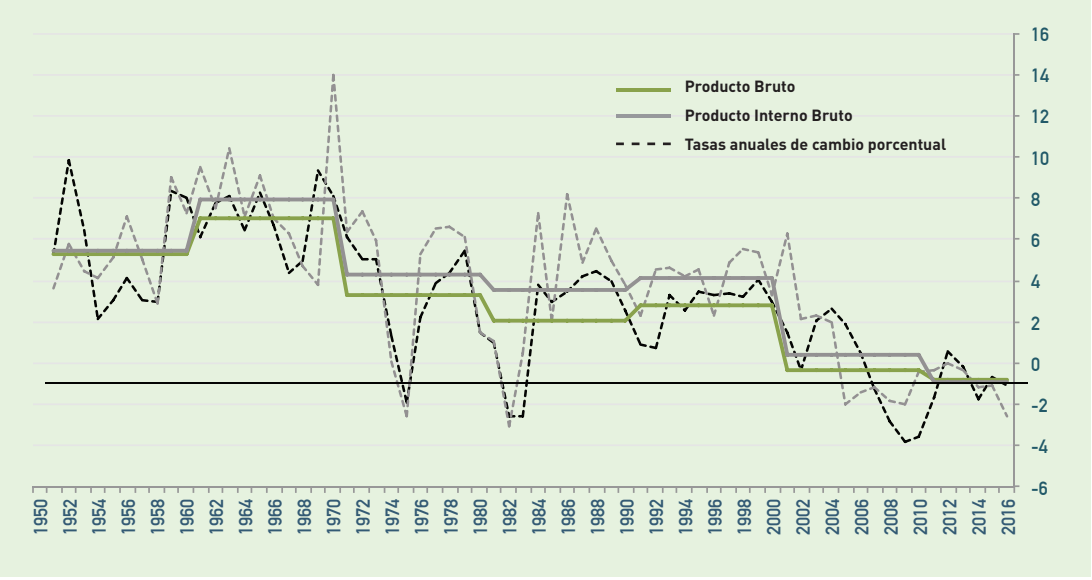
Deuda total, empleo gubernamental y empleo en la manufactura, 1975-2014

	Deuda a precios constantes	Por ciento de personas empleadas en:	
		Manufactura	Gobierno
1975	2.4	6.8	7.9
1976	2.6	6.8	8.3
1977	2.7	7.1	8.0
1978	2.6	7.3	8.4
1979	2.6	6.9	8.8
1980	2.6	6.7	8.7
1981	2.5	6.5	8.2
1982	2.5	6.0	7.8
1983	2.5	6.1	7.6
1984	2.5	6.2	8.0
1985	2.5	6.0	7.6
1986	2.5	6.4	8.3
1987	2.7	6.7	8.6
1988	2.7	6.9	9.0
1989	2.9	6.8	8.9
1990	2.9	6.7	8.7
1991	2.8	6.5	8.6
1992	3.0	6.5	8.7
1993	3.0	6.5	8.5
1994	3.1	6.2	8.6
1995	3.1	6.4	8.8
1996	3.4	6.1	9.6
1997	3.6	6.0	9.2
1998	3.9	5.8	8.8
1999	3.8	5.6	8.9
2000	3.8	5.8	9.0
2001	3.8	5.1	8.6
2002	4.2	4.6	9.2
2003	4.3	4.7	9.2
2004	4.7	4.6	9.1
2005	4.9	4.6	9.2
2006	5.1	4.6	9.8
2007	5.1	4.4	9.1
2008	5.3	4.1	8.8
2009	5.6	3.4	8.4
2010	5.8	3.2	7.7
2011	5.8	3.0	7.1
2012	6.2	2.9	7.0
2013	6.1	3.2	7.3
2014	6.2	3.1	7.0

Fuente: Banco Gubernamental de Fomento, Junta de Planificación, Departamento del Trabajo y Recursos Humanos, *Encuesta de grupo trabajador*.
Nota: La deuda se expresa en miles de millones de dólares a precios constantes de 1954. Los por cientos se expresan en términos de la población civil no institucional de 16 años o mas.

GRÁFICA 1

Crecimiento anual del Producto Bruto real y del Producto Interno Bruto real



Fuente: Junta de Planificación de Puerto Rico, *Apéndice estadístico del Informe económico al Gobernador*.
Nota: Las líneas sólidas representan el promedio de la tasas anuales de cambio porcentual durante la década.

RECUADRO 4

INDICADORES ALTERNOS DE SUBUTILIZACIÓN LABORAL

Mario Marazzi*

Existe hace ya mucho tiempo un debate a nivel internacional sobre la pertinencia de la Tasa de Desempleo oficial como indicador principal de las condiciones del mercado laboral, según definidos por la Organización Internacional del Trabajo (OIT). En Puerto Rico no es distinto. Todo lo contrario, con una de las Tasas de Participación Laboral más bajas del mundo, este debate es recurrente y su estridencia regularmente resulta en cuestionamientos públicos sobre la confiabilidad de la *Encuesta de grupo trabajador* que el Departamento del Trabajo y Recursos Humanos de Puerto Rico lleva realizando desde 1947.

Por ejemplo, se argumenta que la exclusión de las personas "desalentadas" o "descorazonadas" del cálculo de la Tasa de Desempleo causa una subestimación en la "verdadera" tasa de desempleo. Las personas "desalentadas" son aquellas fuera del grupo trabajador por razones económicas, que buscaron empleo activamente hace más de un año y que aceptarían un empleo hoy, si lo hubiera. Este grupo no se considera "desempleado" porque no está activamente buscando empleo al momento de la encuesta.

Sin embargo, en términos generales, los efectos negativos asociados con el desempleo, no tan solo en términos de su impacto sobre los ingresos y la demanda agregada, sino en términos de su efecto sobre la dignidad humana y la cohesión social, también se manifiestan (posiblemente con mayor intensidad) en las personas "desalentadas". Es por esto que, para poder examinar adecuadamente el desarrollo humano en Puerto Rico, es fundamental contar con estadísticas que midan las presiones en el mercado laboral de Puerto Rico, no tan solo utilizando los indicadores tradicionales, sino también con indicadores alternos que incorporen este grupo.

A nivel mundial, hace ya varios años se está experimentando con diversos tipos de indicadores alternos de subutilización laboral. Aquí se presentan un conjunto de indicadores nuevos para el caso de Puerto Rico.

U-1 Tasa de desempleo de larga duración

Mientras más duradero es un episodio de desempleo, menor es la probabilidad de que la persona sea re-empleada. Es por esto que muchos analistas recomiendan enfocar atención en las personas desempleadas 15 semanas o más. U-1, también conocida como la Tasa de Desempleo de Larga Duración, mide precisamente este concepto.

Esta Tasa refleja un importante cambio luego de la más reciente recesión económica. En específico, las personas desempleadas por más de quince semanas apenas registraban anteriormente 2% del grupo trabajador. Luego de la recesión, esta cifra se duplicó y se acerca más al 5%.

U-2 Tasa de desempleo involuntario

Algunas personas se encuentran desempleadas por razones voluntarias; por ejemplo, personas que renunciaron a un empleo o personas que entran al mercado laboral por primera vez luego de estudiar. Presumiblemente, los efectos negativos de este tipo de desempleo son muy distintos a los efectos negativos del desempleo involuntario (por ejemplo, despidos, etc.). U-2, también conocido como la Tasa de Desempleo Involuntario, solo considera personas desempleadas aquellas personas que se encuentren en ese estado por razones involuntarias. Llama la atención que casi un tercio de las personas desempleadas en Puerto Rico aparecen como escogiendo voluntariamente estar desempleadas.

U-3 Tasa de desempleo oficial

Esta tasa identifica a las personas que están activamente buscando empleo y es cónsona con la definición adoptada por la OIT. Presumiblemente, quienes están activamente buscando empleo sufren más las consecuencias del desempleo que quienes no lo buscan activamente.

U-4 Tasa de desempleo incluyendo las personas "desalentadas"

Las personas "desalentadas" son aquellas fuera del grupo trabajador por razones económicas, que buscaron empleo activamente hace más de un año y que aceptarían empleo hoy si hubiera. Para U-4, se reclasifican las personas "desalentadas" para que se consideren desempleadas, en vez de fuera del grupo trabajador. Como resultado, es necesario incluir

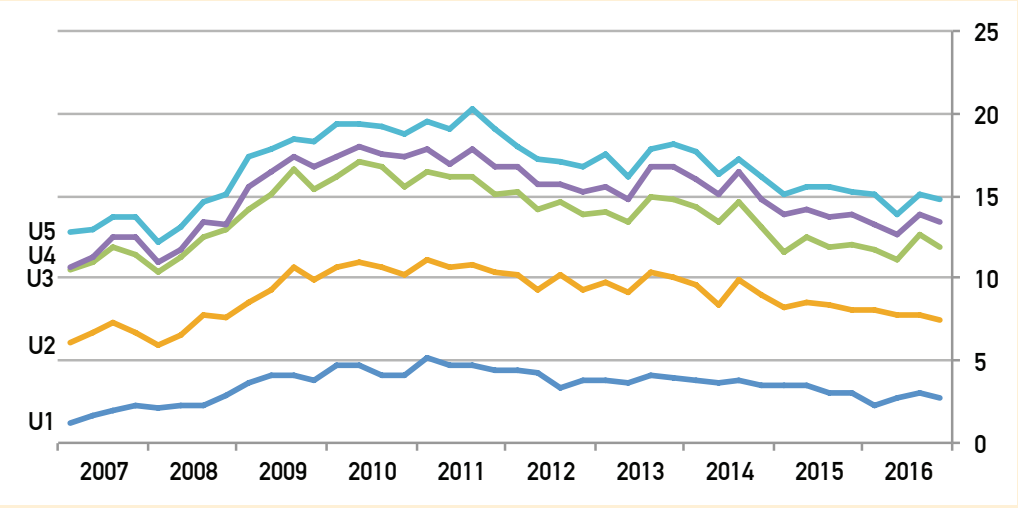
un estimado del número de personas "desalentadas" en el numerador y en el denominador de la Tasa de Desempleo. Para el tercer trimestre de 2014, la inclusión de las personas "desalentadas" en la Tasa de Desempleo aumenta la misma de 14.7% (U-3) a 16.5% (U-4).

U-5 Tasa de desempleo incluyendo las personas "marginalmente ligadas a la fuerza laboral"

Muy parecido a las personas "desalentadas", se definen las personas "marginalmente ligadas a la fuerza laboral" como aquellas fuera del grupo trabajador por cualquier razón, que buscaron empleo activamente hace más de un año y que aceptarían empleo hoy si lo hubiera. Este grupo incluye las personas "desalentadas" y a personas fuera del grupo trabajador por razones no-económicas (enfermedad, razones familiares, etc.). Para el tercer trimestre de 2014, la inclusión de este grupo en la Tasa de Desempleo aumentó la misma a 17.2% (U-5).

GRÁFICA 2

Indicadores Alternos de Subutilización Laboral
(Por ciento)



Fuente: Departamento del Trabajo y Recursos Humanos, *Encuesta de grupo trabajador*.

*El autor es el director ejecutivo del Instituto de Estadísticas de Puerto Rico.

AGOBIO POR PARTIDA MÚLTIPLE: DEUDA, ESTANCAMIENTO, POBREZA Y DESIGUALDAD

A pesar de que la normativa constitucional de Puerto Rico prohíbe tomar préstamos para balancear el presupuesto, las administraciones gubernamentales de los últimos años echaron mano del crédito para financiar parcialmente actividades consignadas en el presupuesto general. Además, se tomó prestado para participar en numerosos programas federales en el ámbito de infraestructura que exigían cofinanciamiento. Todo esto ha generado una deuda pública que supera los 70 mil millones de dólares[3]. Informe tras informe señala que la misma es impagable —aunque muchos no lo acepten— y que se necesita una estrategia clara y consensuada para encararla. Pero el asunto es más grave. Por su condición de territorio, Puerto Rico carece de la posibilidad de reestructurar y renegociar la deuda a través de una declaración de quiebra, como pueden hacer los países soberanos y los municipios en Estados Unidos. A pesar de una fuerte presión desde Puerto Rico, el Congreso de Estados Unidos no estuvo receptivo a enmendar el capítulo 9 de la ley de quiebras federal, para que las corporaciones públicas puertorriqueñas puedan negociar su deuda con los acreedores. En su lugar, la Cámara de Representantes dio paso a un proyecto de ley creando una Junta de Control Fiscal que responde al Congreso y que tomará todas las decisiones de reestructuración y pago de la deuda, así como también tendrá el control pleno del gasto y del presupuesto de Puerto Rico durante los próximos años. Por haber sido aprobado por el Senado de Estados Unidos, a pesar de enfrentar gran resistencia en Puerto Rico, el 1 de septiembre de 2016 entró en vigor la Junta de Control Fiscal.

A la fecha de este *Informe*, mediados de 2016, el gobierno de Puerto Rico se encuentra sin liquidez para operar, con enorme incertidumbre sobre cómo salir adelante, con una economía totalmente estancada, la degradación de su crédito a niveles de chatarra y con una población crispada y desorientada que solo ve futuro en la emigración. La Junta de Control Fiscal tiene poderes y funciones amplias que socavan los deberes y responsabilidades que las leyes y la Constitución de Puerto Rico asignan al gobernador y al poder legislativo del país. Ello seguramente desembocará en mayores conflictos con la metrópoli por el repudio de muchos sectores de la sociedad puertorriqueña, añadiendo incertidumbre y riesgo a la sociedad en su conjunto.

En la trayectoria trazada en este capítulo, al examinar la evolución de las estrategias económicas y los debates sobre ello, el tema de la distribución del ingreso y de la justicia social ha sido marginal. Lo anterior se debe a que la importancia del mismo para el desarrollo de Puerto Rico comenzó a destacarse recién en la década del setenta con los trabajos de Carlos Montes y de Luis Nieves Falcón, científicos sociales vinculados a la Universidad de Puerto Rico. Como se ha señalado anteriormente, para fines de la década del sesenta se constataba que la Operación Manos a la Obra había dejado rezagadas a muchas personas. El sociólogo Carlos Montes desarrolló en 1970 un importante informe cualitativo y cuantitativo sobre el estado de la pobreza en Puerto Rico que no se difundió adecuadamente, posiblemente por las implicaciones que tenía admitir el fracaso de una política que había sido presentada al mundo como un nuevo modelo por seguir. En ese mismo año, Luis Nieves Falcón publicó el libro *La opinión pública y las aspiraciones de los puertorriqueños,* e impulsó debates universitarios que buscaron acercar el tercermundismo radical, antirracista y descolonizador de Fanon, Memmi, Césaire, Freire y Amílcar Cabral con la investigación social empírica y metodológicamente

moderna (Quintero, 2014). Aun así, la gestión pública —en un marco fundamentalmente de alternancia bipartidista— no prestó debida atención a los señalamientos que ya se hacían en torno a la importancia de reducir la pobreza y la desigualdad para lograr un desarrollo equilibrado.

A lo largo de más de un siglo la emigración a Estados Unidos ha sido usada en Puerto Rico como una política para reducir las tensiones sociales. Comenzó en los años veinte del siglo XX con aviones fletados que llevaban trabajadores de campo a las fincas estadounidenses para recoger las cosechas. Le siguieron costureras y trabajadoras en industrias textiles. En la década del cincuenta, alrededor de una cuarta parte de la población de Puerto Rico emigró y en la actual crisis se vuelve a observar el fenómeno. A pesar de esa válvula de escape, la pobreza continúa como una característica persistente y la desigualdad se ha vuelto a incrementar.

En los años de rápido crecimiento económico, el "modelo puertorriqueño" buscó instrumentar políticas universalistas en educación y salud y tuvo logros importantes, pero no pudo combinarlas efectivamente con políticas focalizadas que permitieran incrementar las oportunidades reales de la población de menores recursos. Resulta importante recordar que dominaba entonces la visión del efecto derrama, que aducía que el crecimiento económico de por sí lo aseguraría. Además, se generó la visión en Puerto Rico de que los problemas de pobreza eran responsabilidad de Estados Unidos, dado que a partir de 1972 se habían autorizado los programas de transferencias monetarias directas y otras subvenciones para quienes quedaban por debajo de la línea de la pobreza. La continuación de estas ayudas hasta el presente ha evitado que el grado de desigualdad social sobrepase al actual, que lamentablemente, es de los más altos del mundo. En el séptimo capítulo de este *Informe* se discute en profundidad el impacto de la persistente pobreza y desigualdad en relación con el desarrollo humano de Puerto Rico.

Al examinar la evolución económica de Puerto Rico es posible afirmar que la estrategia de industrialización por invitación, adoptada en los años cincuenta, inicialmente tuvo una noción de desarrollo de las personas entre sus objetivos y preocupaciones y esto se manifestó en la instrumentación de políticas de corte universalista. Al esfuerzo industrializador se sumó una expansión muy significativa de la educación en todos los niveles, la implantación de un buen sistema de salud y se expandieron servicios para atender las necesidades más apremiantes de la población. Sin embargo, en apenas veinte años se erosionó el compromiso real con el desarrollo humano y social, y la política pública se orientó a ser sostén y apoyo del capital. La evolución fue en la misma dirección que la economía de Estados Unidos: hacia la desregulación de mercados, hacia el impulso a la actividad privada —especialmente del sector de servicios—, al estímulo del consumo, al abuso del crédito en la gestión estatal y también en la personal. Estos elementos han sido factores limitantes para la consolidación de un vigoroso sector empresarial puertorriqueño, así como de un sector social de la economía, que pudieran servir de ancla a otra estrategia de desarrollo económico y social basada en el desarrollo humano sostenible.

A pesar de las visiones diferentes que pueda haber entre economistas, científicos sociales, organizaciones de la sociedad civil, funcionarios gubernamentales y ciudadanos en Puerto Rico, queda claro que de la actual crisis multidimensional parece estar emergiendo un consenso en el sentido de que el modelo económico hasta ahora seguido está totalmente agotado; colapsó y no es viable más. Tampoco parece ser viable

la actual relación política entre Estados Unidos de América y el ELA, puesto que Puerto Rico carece de los poderes necesarios para tomar decisiones imprescindibles, como reestructurar la deuda pública y reorientar la estrategia económica hacia la diversificación de la producción y de los mercados. Al no poderse lograr que el Congreso estadounidense actuara sobre la petición de Puerto Rico de que se le autorizara a reestructurar la deuda pública —como pueden hacer los estados de la Unión—, el año 2015 cerró con la mayor incertidumbre que el país haya tenido en su historia.

La población puertorriqueña reclama hoy de sus líderes políticos, académicos y cívicos una propuesta alternativa sobre cómo organizar la economía del futuro. Para ello se precisan lineamientos claros sobre la sociedad que se quisiera forjar y es ahí donde la visión de desarrollo humano puede ser un excelente punto de partida para un diálogo multisectorial imprescindible hoy. La iniciativa de desarrollar este primer *Informe sobre desarrollo humano* tuvo entre sus objetivos sentar las bases para un debate informado, documentado y riguroso de las cuestiones que deben abordarse a fin de lograr una estrategia integral de desarrollo humano en, desde y para Puerto Rico. Los próximos capítulos amplían la discusión sobre la magnitud de los problemas actuales y los diversos factores que deben ser considerados para la elaboración de esa estrategia.

RECUADRO 5

EMPRESARISMO TÍMIDO

José Caraballo Cueto, PhD*

Es muy conocido que el modelo de industrialización por invitación se agotó y que el empresarismo (o el desarrollo de una base empresarial local sólida) debe ser el nuevo modelo económico. Sin embargo, los esfuerzos no gubernamentales para crear un "ecosistema" empresarial son generalmente tímidos y los esfuerzos gubernamentales son hasta contradictorios. Veamos por qué.

En primer lugar, los empresarios puertorriqueños y sus descendientes son en general tímidos. Según el Global Entrepreneurship Monitor, solo el 18% de las personas consideran que ser empresario como una opción de vida, siendo el porcentaje más bajo del mundo. De acuerdo al Registro de Corporaciones, menos del 5% de las empresas locales exportan. Existe una Asociación de Industriales donde —contrario a muchos países— muchísimos de los miembros no son dueños sino gerentes de industrias. Irónicamente, la revolución cubana es una de las mejores aliadas del empresarismo puertorriqueño: muchas empresas locales exitosas pertenecen a exiliados de esa revolución. Hay otras empresas nativas exitosas pero su visión es muy local y muchas veces ni distribuyen sus productos o servicios en toda la Isla, a pesar de la corta extensión territorial.

Segundo, las escuelas empresariales más importantes del país se enfocan primordialmente en estudiar las grandes empresas multinacionales y muy poco o nada se discute en cómo levantar las empresas locales para que exporten y crezcan. Esto a pesar de que solo el 2.5% de los establecimientos en Puerto Rico tienen más de 50 empleados y esos mantienen solo el 11% del empleo total privado. Es decir, la mayoría de los estudiantes de negocios van a trabajar en pequeñas y medianas empresas, pero sus clases se enfocan en preparar estudiantes para trabajar en multinacionales extranjeras que, aunque pueden servir como una referencia, sus retos son distintos a las que enfrentan las empresas locales. Además, como se ha señalado anteriormente en investigaciones anteriores, el enfoque actual no es preparar empresarios sino administradores.

Por otro lado, de parte del gobierno se palpa cierta contradicción. Por un lado, dicen que apoyan a las empresas locales, pero, por el otro, le dan incentivos jugosos a las empresas que desplazan el capital local. ¿Cómo puede crecer un empresarismo de envergadura cuando hay unas cuantas empresas controlando los mercados y bloqueando la entrada y el desarrollo de las empresas locales?

El gobierno debe proteger a las empresas locales infantes, pero con la condición de que crezcan como hizo con la cervecera Medalla, donde se le impuso un impuesto adicional a los competidores extranjeros hasta llegado el momento en que esta cervecera nacional creciera y exportara. Esto fue una de las estrategias realizadas por los llamados Tigres Asiáticos (Taiwán, Corea del Sur, Singapur y Hong Kong) y Japón, considerados como "milagros" económicos, para crear empresas de clase mundial que ayudaran a desarrollar económicamente esos países (Lall, 2003).

Mucho del empresarismo en Puerto Rico es de último recurso: después de que tratan infructuosamente de atraer suficientes manufactureras, atraen megatiendas multinacionales que desplazan los empleos existentes y a los desempleados se les propone que establezcan una microempresa. La autogestión es excelente y vital. No obstante, el empresarismo puertorriqueño tiene que crecer en múltiples niveles para que haya desarrollo económico bajo cualquier estatus político.

¿De qué servirían los tratados comerciales si no tenemos suficientes empresas que exporten y traigan ganancias del exterior? ¿De qué servirían más ayudas gubernamentales bajo la estadidad si el dinero se esfumará de la jurisdicción al gastarse en megatiendas multinacionales? ¿Cómo crecería económicamente una colonia con un sector privado local tan tímido? Por ende, vencer el empresarismo tímido debería ser un consenso entre los y las líderes políticos del país.

---

*El autor es profesor del Colegio de Administración de Negocios, investigador del Instituto de Investigaciones Interdisciplinarias y director del Centro de Información del Censo, Universidad de Puerto Rico, Recinto de Cayey.

RECUADRO 6

NO HAY UNA RECETA ÚNICA PARA GUIAR EL DESARROLLO HUMANO Y SÍ MUCHOS POSIBLES PUNTOS DE ENTRADA

Marcia Rivera Hernández*

El desarrollo humano sostenible no es una ruta trazada en piedra, inamovible e idéntica para todas las sociedades. Es una construcción social, dinámica, cambiante, justamente porque se centra en las personas y la diversidad es lo que caracteriza a la humanidad. Sin embargo, existen principios o visiones que pueden servir de marco de orientación a las políticas públicas para asegurar que la sociedad en su conjunto comparta los frutos del esfuerzo individual y colectivo. El desarrollo humano debe ser capaz de profundizarse progresivamente; en ese sentido es un proceso que nunca termina. La noción remite a que todas las personas puedan tener igualdad de condiciones y oportunidades para disfrutar de una vida larga y saludable; que puedan tener acceso a educación pertinente y de calidad para desarrollar plenamente sus talentos y capacidades; y que puedan gozar de un nivel de vida digno con el producto de su propio esfuerzo. Esta concepción tiene un enfoque integral; es decir, no se trata solo del aspecto económico, sino que incluye todos los aspectos que inciden en que las personas tengan bienestar y tranquilidad. La propuesta de desarrollo humano afirma la necesidad de que el medioambiente y todos los recursos naturales se usen con prudencia y sentido de responsabilidad para que no se agoten y puedan ser utilizados por las futuras generaciones.
No hay una receta única para lograr el equilibrio que cada sociedad necesita para disfrutar de bienestar económico, social, cultural, espiritual y político. Es posible mirar el desarrollo humano sostenible como un engranaje con componentes que, si logran actuar en conjunto, generan mucha más acción positiva que por separado; es decir, que la sinergia entre determinadas partes podría incrementar las posibilidades de mejoras para toda la sociedad. La literatura científica de las últimas tres décadas tiene abundantes ejemplos de cómo poner en marcha, o encender, los motores del desarrollo humano sostenible que genera sociedades más justas, más integradas y menos violentas.

Existen seis ejes o factores fundamentales que inciden sobre el desarrollo humano sostenible. A través de políticas públicas bien diseñadas para incidir sobre estos factores se puede generar la sinergia necesaria para entrar en un proceso virtuoso hacia el desarrollo humano. Estos ejes son los siguientes: seguridad y respeto a los derechos humanos; equidad en todas sus dimensiones; promoción de la cultura y el conocimiento científico; manejo prudente de los recursos naturales; participación ciudadana y diálogo social; y crecimiento económico de calidad, lo que implica estrategias de diversificación de la matriz productiva, así como de los mercados. De la interacción de esos factores se pueden esperar resultados importantes, como lo son la generación de capital social, la posibilidad de gobernabilidad democrática, convivencia armónica y cohesión social y una cultura proclive a la innovación y a potenciar la creatividad del ser humano. Puesto en marcha el proceso sinérgicamente se aumentarían las posibilidades de lograr una sociedad donde el desarrollo humano sostenible sea una realidad.

CUADRO 2

Puntos de entrada para estimular el desarrollo humano sostenible**

*La autora es investigadora del Instituto Latinoamericano de Educación para el Desarrollo (ILAEDES) y asesora internacional en desarrollo humano.
**Concepto de infográfica por Marcia Rivera Hernández.

Notas

1. Para diseñar, organizar y llevar adelante el programa de educación popular se contrataron a los mejores educadores, escritores, artistas gráficos, fotógrafos y cineastas del país, que dieron vida a un vasto programa coordinado por la División de Educación a la Comunidad (DivEdCo), bajo la Secretaría de Educación.

2. Entre los economistas del Centro de Estudios de la Realidad Puertorriqueña (CEREP) estaban inicialmente José J. Villamil, Lerroy López, José Antonio Herrero, José Luis Barreto, Marcia Rivera, Francisco Martínez, Rafael Rivera Barreras. Entre sus científicos sociales, educadores e historiadores estaban Ángel G. Quintero, Gervasio Luis García, Fernando Picó, Andrés Ramos Mattei, José Curet, Isabel Picó, Jorge Rodríguez Beruff, Georg Fromm, Rafael Irizarry y Ana Helvia Quintero. Para la década del ochenta el grupo se había ampliado significativamente en Puerto Rico y promovió, además, la creación de la Asociación de Economistas del Caribe, la Asociación de Historiadores del Caribe y la Asociación de Economistas del Tercer Mundo, buscando una comprensión integral y abarcadora de los procesos económicos y sociales del país, así como el impulso de un paradigma de desarrollo incluyente y sostenible.

3. Hay muchísimos escritos sobre la crisis de la deuda pública de Puerto Rico, ya que esta ha sido objeto de cobertura periodística internacional. Por ejemplo, el informe *Puerto Rico - A Way Forward* (Krueger, Teja & Wolfe, 2015), comisionado por la administración de ese entonces, muestra un cuadro abarcador del problema.

3 HACIA UN DIAGNÓSTICO DEL DESARROLLO HUMANO EN PUERTO RICO, 1990-2015

Los capítulos anteriores repasaron la evolución del pensamiento sobre desarrollo en el mundo, así como en Puerto Rico, y también el origen y razón de ser del esfuerzo pionero del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) por elaborar Índices de Desarrollo Humano (IDH). En este tercer capítulo, se inicia el análisis de la realidad de Puerto Rico en su compleja relación política con Estados Unidos y en el contexto de sus procesos sociales, sus contornos sociodemográficos y sus políticas públicas, centrándose en identificar los mecanismos que generan y sostienen la desigualdad social. Los temas que se ponen sobre la mesa serán analizados con mayor profundidad en las siguientes secciones del *Informe*. Se realiza, además, una primera identificación de las paradojas, los dilemas, y las contradicciones que han permeado la evolución histórica de la sociedad puertorriqueña.

A pesar de ser un país pequeño y sin estructuras de participación en la comunidad internacional, Puerto Rico es reconocido mundialmente por ciertos aspectos que describen cualidades, capacidades, carácter de su población y el mundo de oportunidades que el país podría tener si sus estrategias del futuro estuvieran guiadas por el paradigma de desarrollo humano sostenible. La investigación científica universitaria en Puerto Rico es de muy buen nivel y produce hallazgos significativos, que de existir un ámbito productivo nacional que tuviera capacidad de diálogo e interacción seguramente podría generar importantes procesos de innovación y de creación de nuevos productos y tecnologías. La excelente formación de docentes y estudiantes puertorriqueños en todas las ramas de la ingeniería, la química, la robótica y las matemáticas con mucha frecuencia se traduce en premios internacionales.

No obstante, tal vez el mayor reconocimiento internacional que tiene Puerto Rico sea por sus creaciones y aportes en el campo de la cultura, especialmente de la música. Existen decenas de destacados compositores, ejecutores y cantantes de música, tanto popular como clásica, que recorren el mundo y se sienten genuinos representantes de la nación puertorriqueña. Ello es muy llamativo,

por lo que se destaca como un valiosísimo acervo de capital social, dado que han sido los artistas y los deportistas quienes han asumido con profundo compromiso personal esa labor de "representación", que en muchos casos es el vínculo más importante que se tiene con otros países. Es larga la lista de los ídolos internacionales que han salido de Puerto Rico, especialmente en el ámbito de la música popular. Baste recordar a compositores como Pedro Flores, Juan Morell Campos, Rafael Hernández o, entre los más recientes, el grupo Calle 13. De manera similar, la Isla ha sido cuna de muchas orquestas como la de Cortijo y su Combo en los años sesenta, de los salseros Andy Montañez y Cheo Feliciano, y cantantes como Daniel Santos, Lucecita Benítez y Danny Rivera. En música clásica, una pléyade de cantantes líricos ha recorrido las más prominentes orquestas y óperas del mundo, inclusive el tenor Antonio Paoli que cantó en el concierto inaugural del Teatro Colón de Buenos Aires en 1908.

Una razón poderosa para este florecer permanente de la música en Puerto Rico fue la temprana creación de programas académicos de formación, tanto a nivel de estudios secundarios como universitarios, destacándose entre ellos, la Escuela Libre de Música y el Conservatorio de Puerto Rico. De estas dos instituciones pilares han salido genuinos representantes de la cultura puertorriqueña y profesionales con formación de primer nivel. Su creación en los años cincuenta daba cuenta de la importancia que se le asignaba entonces a la cultura en el proceso de desarrollo.

Otro tanto puede decirse de la producción en artes plásticas, teatro y literatura, que también ha tenido un espacio prominente y altos niveles de calidad en el quehacer cultural. Sin embargo, como confirma el análisis que se establece en el octavo capítulo de este informe, aún la clase política puertorriqueña no reconoce el valor de ese caudal cultural como motor de una nueva estrategia de desarrollo.

Ha sido justamente desde la cultura donde más se ha abogado por la creación de una sociedad más equitativa e integrada y se ha advertido de la crueldad de la desigualdad exacerbada. Ya desde finales del siglo XIX, escritores destacados como Manuel Zeno Gandía, y más adelante Enrique Laguerre, daban cuenta de las desigualdades que se verificaban en la economía agrícola. Un siglo y medio más tarde, con otras dimensiones y nuevas modalidades, se sigue confrontando un nivel de desigualdad demasiado alto para un país que ha presumido de ser primermundista.

De ahí que la desigualdad y sus consecuencias sociales sean, necesariamente, el tema central de este primer *Informe sobre Desarrollo Humano*, que pretende fijar una mirada más cercana a la realidad del ciudadano "común" y a las condiciones bajo las cuales resuelve las encrucijadas de su vida. Como en el pasado, a través de la literatura, del relato sociológico y del análisis estadístico, es posible obtener testimonios elocuentes de esa realidad áspera, casi dicotómica y generalmente invisible en Puerto Rico.

NUESTRA GENTE: LOS DRAMÁTICOS CAMBIOS DEMOGRÁFICOS EN EL ÚLTIMO CUARTO DE SIGLO

Un examen de las realidades sociodemográficas indica que Puerto Rico necesita profundizar sus cimientos de planificación y ordenamiento social. Las cifras de la Oficina del Censo de Estados Unidos correspondientes a la última década anticipan problemas que se enfrentarán durante los próximos años si no se toman ahora acciones radicales en los componentes de la planificación social. Es necesario atender asuntos fundamentales para el desarrollo humano relacionados con

el envejecimiento poblacional, el crecimiento de la emigración y la fuga de talento, la distribución territorial de la población y los desbalances de género, evidentes ya en la pirámide de población, entre otras. Por su importancia para este *Informe*, la dinámica poblacional se discute a fondo en el cuarto capítulo, aunque vale adelantar algunos datos fundamentales en esta introducción general. En 1950, solo el 6.1% de la población tenía 60 años o más y en la actualidad los mayores de 60 son casi la cuarta parte de la población, lo que cambia radicalmente la relación entre los que pueden trabajar y los que ya no lo hacen. Durante los últimos sesenta años, la población de 65 años o más aumentó de 85 mil personas en el año 1950 a 542 mil personas al año 2010, resultando en un cambio porcentual de 502 por ciento. En el periodo más reciente, de 2011-2015, el 40% de esa población se encontraba bajo el nivel de pobreza. Todo indica que la sociedad puertorriqueña se está envejeciendo y empobreciendo aceleradamente. Por otro lado, las tasas de nacimiento se han mantenido bajas por las pasadas décadas y ha aumentado la emigración de un sector joven y productivo que no encuentra empleo. Además, Puerto Rico ha perdido una porción significativa de varones jóvenes a manos de la violencia relacionada con la economía informal e ilegal que genera el narcotráfico. Este panorama de cambios demográficos supone una presión particular sobre lo que han sido los mecanismos del estado benefactor y sobre los servicios que este ofrece, y a su vez, plantea un serio reto de planificación de cara al futuro.

LA POBREZA INFANTIL: UN GRAVE PROBLEMA HOY Y EN EL FUTURO

Alrededor de 475,000 niños y jóvenes viven hoy en condiciones de pobreza en Puerto Rico, lo que equivale al 14% de la población. De los dieciséis indicadores que mide periódicamente el *Data Book,* informe realizado por el Kids Count Data Center (2012-2016; s. f.), siete empeoraron para Puerto Rico desde el último estudio realizado. En muchos de los indicadores, especialmente en los de la categoría de bienestar económico, Puerto Rico está peor que Mississippi, el estado más pobre de Estados Unidos. El estudio reveló, además, que el 83% de los niños y jóvenes en la Isla viven en zonas de alta pobreza y que el 57% vive en familias monoparentales, de los cuales el 82% son mujeres jefas de familia. El 38% de los adolescentes no termina sus estudios de escuela superior y un 45% de los niños no asisten a ningún centro de educación preescolar. El *Informe* señala también que el 47% de los abuelos que viven con sus nietos menores de 18 años están a cargo de sus necesidades básicas, poniendo un peso adicional sobre la generación de tercera edad y seguramente mayor incertidumbre en los menores.

Estos datos reflejan que la niñez y la juventud puertorriqueña está creciendo en un ambiente donde la inseguridad en sus diversas manifestaciones está en niveles alarmantes. Además de las carencias materiales que enfrentan, hay serios problemas de violencia, de alta dependencia de ayudas gubernamentales del gobierno de Estados Unidos y de descomposición familiar. A esto se le debe agregar un sistema educativo con importantes falencias, que no tiene capacidad de lidiar con los agudos problemas que llevan a los centros de estudio los niños de familias con carencias. La violencia doméstica, el maltrato a menores y la crueldad hacia personas de edad avanzada son realidades cotidianas en demasiadas familias del país.

Según estudios del Departamento de la Familia de Puerto Rico (DF) entre julio de 2010 a junio de 2011 se presentaron 35,166 querellas de maltrato de menores y, durante el mismo periodo del año siguiente, fueron aún más: 35,665 querellas (Gómez, 2013). Se constata también que cada quince días una

mujer es asesinada por su pareja, mientras que diariamente se reporta un promedio de 53 casos de violencia de género.

El 80% de las familias encabezadas por una mujer tiene como fuente principal de sustento los beneficios del Programa de Asistencia Económica (PAN) y del programa Temporary Assistance for Needy Families (TANF). Estas transferencias del gobierno federal de Estados Unidos son imprescindibles para las familias más pobres. La alta prevalencia de violencia cotidiana en miles de hogares tiene serias consecuencias para la salud física, mental y emocional de sus integrantes y constituye una barrera al desarrollo normal de las capacidades humanas.

RECUADRO 7

XAVIER JIMÉNEZ BENCEVÍ Y LOS RIESGOS DE LA JUVENTUD CARENCIADA EN PUERTO RICO*

*Xavier Jiménez Bencevíes un joven puertorriqueño de 34 años hoy, que pasará el resto de su vida en prisión, luego de que en 2013 un jurado de doce personas decidiera por unanimidad no condenarlo a la pena de muerte por el asesinato de una informante del Gobierno de los Estados Unidos que delató su operación de un punto de drogas. Durante su juicio, cuatro de sus hermanas, así como varios de sus maestros, declararon en su favor solicitando una mitigación de sentencia. Por su relevancia, se resumen algunos de sus testimonios**

María, hermana de Xavier, relató al tribunal que los quince hermanos fueron maltratados por su padre que se ponía violento cuando abusaba del alcohol o de las drogas, pero que a éste le pegaban más por llorar y ser más pequeño físicamente. "Xavier lloraba mucho cuando niño. Siempre fue delgado, y para mí que lloraba mucho porque no se alimentaba bien. Siendo pequeño y muy tímido, mi padre decía que no quería niñas ni niños llorones. Yo sentía que mi padre no quería a mi hermano. Nuestra niñez no fue vida; fue maltrato lo que vivimos".

Recordó que una noche, a ella y a su hermana Brenda les dio sed, y fueron a la cocina. Dijo que, cuando prendieron la luz, "mi papá estaba eñangotao con un machete en la mano". "Al vernos, apagó las bombillas y nos corrió. Tuvimos que correr a ciegas, todo estaba oscuro. Si no llegamos a correr, no sé si estaría aquí o mi hermana Brenda. Estaba bajo los efectos de las drogas. Corrimos por las escaleras y le pegó a dar cantazos a las escaleras con el machete. Se quedaron las marcas en los escalones".

En otro testimonio se relató que cuando la madre de Xavier estaba embarazada de sus hermanos gemelos, el padre le tiró la comida y le reventó el plato; a su hermana mayor, quien tiene retardación mental, también le daba "puños, palos y bofetás". "Él nos daba con varitas, con correas, con palos, con las manos, y nos tiraba zapatos también. Las manos de mi padre son unas manos grandes y pesás. Cuando nos daba puños o bofetás, se sentían como piedra".
Una hermana indicó que su hermano comenzó a meterse en problemas cuando se mudaron del residencial público Brisas de Bayamón al Falín Torrech porque eran residenciales rivales. "A Xavier le afectó mucho la mudanza porque sufrió mucho maltrato de pequeño; al mudarnos tuvimos problemas de violencia con los mismos vecinos. Mi hermano, de

pequeño, no se podía defender. Al verse ya casi adulto y que podía defenderse, no iba a permitir que más nadie abusara de él".

Sus maestros expresaron que era un niño "pequeño y bien delgadito". "Tenía dificultad, problemas de aprendizaje. Pero en los talleres era bueno, creativo, artista. Hizo un busto de Jesús tallado precioso. Él era de buen corazón, buenos sentimientos, y era contento. Siempre buscaba cariño, que le dieran más amor", expreso una. El niño Xavier cursó tres veces el primer grado, dos veces el segundo y tres veces el tercer grado. Las maestras lo describieron como triste, introvertido y callado. En segundo grado tenía 10 años, con problemas para la lectura. "Tenía interés en aprender, pero al no saber leer, se sentía frustrado". Su maestra de primer grado recordó que el niño y sus hermanos desayunaban y almorzaban en la escuela y pensaba que su madre los enviaba a la escuela solamente para que comieran porque a lo mejor esa era la única comida de todo el día.

** Recuadro preparado sobre la base de la cobertura periodística del caso, en particular del artículo de Mariana Cobián, "Testimonio hace llorar en el Tribunal Federal en Puerto Rico al convicto Xavier Jiménez Bencevi", 4 de mayo de 2013, El Nuevo Día, San Juan.*

RECUADRO 8
EL ESTRÉS EN EL DESARROLLO DE CAPACIDADES COGNITIVAS Y RELACIONALES EN LA PRIMERA INFANCIA

Marcia Rivera Hernández*

Los altos y prolongados niveles de estrés, denominado ya como tóxico en la literatura científica, que sufren niños y niñas de familias afectadas por la pobreza fue declarado en 2012 una epidemia nacional por la Academia Americana de Pediatría. Investigaciones de los últimos años, realizadas en importantes centros de Estados Unidos, Inglaterra, Francia y Alemania, entre otros, sugieren que tenemos el conocimiento necesario para garantizar un mejor futuro a todas las personas, con una mejor distribución de las oportunidades, si erradicamos la pobreza, la adversidad y la vulnerabilidad que la mayor parte de la población infantil del mundo enfrenta en sus primeros años de vida. Gracias a la notable convergencia de nuevos conocimientos en neurobiología, cronobiología, endocrinología, el genoma humano, y los efectos de las experiencias tempranas en el aprendizaje y conducta posterior, la información que se está generando sugiere que tenemos que repensar muy seriamente la orientación de las políticas sociales para enfatizar mucho más en la primera infancia.

En la última década, decenas de estudios desde diversas perspectivas coinciden en señalar que la primera infancia, desde el nacimiento hasta los 5 años de edad, es la base sobre la cual una sociedad puede construir un buen nivel de salud física y mental de su población, así como generar las estructuras que permitirán el crecimiento económico, la responsabilidad cívica y el desarrollo humano. En Puerto Rico la infancia que vive bajo niveles de pobreza enfrenta cotidianamente situaciones de maltrato, de violencia de género e intrafamiliar, forma parte de familias disfuncionales con alta prevalencia de alcoholismo y drogadicción,

habita vecindarios acosados o controlados por el narcotráfico y no está en condiciones óptimas para iniciar su proceso de aprendizaje formal en la escuela. Analizados desde la perspectiva de las nuevas investigaciones científicas, todo parecería indicar que muchos de los problemas sociales que se validan en Puerto Rico hoy tienen raíces que se remontan a la primera infancia, dado el persistente y alto nivel de pobreza y de desigualdad social que ha tenido Puerto Rico a lo largo de más de un siglo.

Los estudios sobre la relación entre pobreza y las capacidades cognitivas se iniciaron hace más de setenta años y permitieron reconocer la malnutrición y otros factores ambientales como elementos clave del desempeño de la escuela y el posterior bienestar psicológico. Sin embargo, no fue hasta muy recientemente que la investigación científica ha develado el devastador impacto neurobiológico del estrés sobre la capacidad cognitiva y relacional de los niños nacidos en un medio de adversidad. (J. P. Shonkoff, 2011; C. Blair, 2012). Una nueva cepa de literatura científica ha comenzado a identificar el estrés tóxico como el disparador de un gran número de problemas que se verifican hoy en países donde no se ha podido superar la pobreza de sectores significativos de la sociedad. Según hallazgos científicos, los altos niveles de estrés parecen estar asociados también con el desarrollo de conducta antisocial en la juventud, con niveles más bajos de salud física y mental a lo largo de la vida, así como con desempeño errático en el mundo del trabajo en la edad adulta.

Comprender la biología del estrés es imprescindible para ubicar este como un factor esencial del proceso educativo. El estrés tóxico incide negativamente en la formación de la arquitectura y el buen funcionamiento del sistema cerebral, especialmente porque afecta las conexiones neuronales en la corteza prefrontal, donde se encuentran las llamadas "funciones ejecutivas". Esta zona define la capacidad de guardar información, de razonar y resolver problemas; inhibe las respuestas automáticas o impulsivas a los estímulos; y regula la atención y la emoción. Todas estas funciones son esenciales para un buen rendimiento académico y para el desarrollo de las personas a lo largo de la vida. Por lo tanto, la eliminación de las condiciones que generan altos y prolongados niveles de estrés en la infancia es esencial para mejorar el desempeño escolar general, para atajar la deserción escolar en los niveles medios, y para posibilitar el desarrollo de los talentos y capacidades de todos los niños y niñas.

Tres hormonas –cortisol, norepinefrina y epinefrina– se generan en condiciones de estrés. Los niveles excesivos y persistentes de estas, especialmente del cortisol, han demostrado ser perjudiciales para muchos órganos del cuerpo, incluyendo el cerebro. Los niños y niñas expuestos a estrés tóxico suelen tener un rendimiento escolar más bajo, en particular en habilidades secuenciales, debido a que sus capacidades cognitivas no se han podido desarrollar plenamente (Lacunza, Contini y Castro, 2010). Las hormonas del estrés también disminuyen la actividad de la mente consciente y aumentan los reflejos instintivos. Es muy sólido el consenso de la comunidad científica internacional en relación al impacto de la "adversidad temprana" en la salud mental y física de una persona. (Gabor Maté, 2003, 2009)

Hasta hace poco, los debates educativos habían reconocido los efectos negativos de la pobreza sobre el rendimiento escolar en relación a la desnutrición, a la falta de estímulo por parte de los padres, o la falta de libros y revistas en sus familias. Los últimos hallazgos científicos, nos obligan a considerar seriamente la amenaza que el estrés tóxico representa para el futuro

de las sociedades, habiéndose comprobado los cambios fisiológicos que operan hasta el nivel celular. Cuestiones tales como la agresividad, la intolerancia, la violencia, la alta prevalencia de enfermedades mentales, así como del corazón y la diabetes en los adultos, se asocian en estos nuevos estudios a los efectos de los altos y prolongados niveles de estrés en la infancia.

Debido a que los factores de estrés se han incrementado de manera espectacular, en las últimas décadas, sobre todo en las zonas urbanas, es esencial estudiar más a fondo su impacto sobre los más vulnerables: los que están bajo la línea de pobreza. La buena noticia es que una sencilla y barata prueba de saliva permite medir los niveles de cortisol y abrir el camino a la evaluación de la magnitud del daño que el estrés tóxico puede hacer y al diseño de políticas dirigidas a prevenirlo y mitigarlo.

---

*La autora es investigadora del Instituto Latinoamericano de Educación para el Desarrollo (ILAEDES) y asesora internacional en desarrollo humano.

RECUADRO 9
EL TRÁFICO Y LA TRATA DE PERSONAS EN EL PUERTO RICO MODERNO

César Rey Hernández*
Luisa Hernández Angueira**

La trata y el tráfico de personas es un tema complejo y escabroso que comenzó a develarse en Puerto Rico a partir del 2007 cuando se inició una investigación colaborativa entre la Universidad de Puerto Rico y la Fundación Ricky Martin, con el apoyo de la Universidad de Johns Hopkins.

No existen estadísticas exactas de la magnitud de este problema en Puerto Rico, ni tampoco de su vínculo a otros crímenes. No obstante, la persistente pobreza de casi la mitad de la población, el alto número de menores que viven en hogares de crianza o sustitutos (cerca de 8,300 en promedio de los últimos años), los altos niveles de migración y de turismo sexual, junto a la discriminación por razones de género, sirven de caldo de cultivo para la explotación sexual y laboral.

Se ha constatado que Puerto Rico es un lugar de destino para turistas sexuales y de tránsito para mujeres y niños de otras islas caribeñas y del interior de la Isla con el propósito de explotación sexual, según el *Trafficking in Persons Report* (2012) que elabora el Departamento de Estado de Estados Unidos de América. También se han reportado y constatado casos de extranjeros, que cruzan los mares y luego son utilizados para fines de explotación laboral. No obstante, el tráfico y la trata interna con niños y mujeres puertorriqueños dentro de nuestras fronteras parece ser la modalidad más evidente del fenómeno en Puerto Rico. Por ello, en nuestra investigación hemos denominado esta modalidad como "trata doméstica", que

involucra a menores y mujeres puertorriqueñas y que no está atada a redes internacionales de traficantes.

En la investigación cualitativa hemos realizado entrevistas a profundidad y compilado historias de vida de jóvenes de ambos sexos, que participan en programas de ONG o centros educativos alternativos. El testimonio de Liza, una de las entrevistadas, da cuenta de la explotación sexual a que fue sometida a lo largo de su infancia y lo reproducimos aquí por su elocuencia.

Liza no conoció a su padre pues este la abandonó junto a su madre y su hermana mayor cuando nació. Desde entonces las tres vivieron con sus abuelos. La madre se dedicaba a la prostitución y desde que Liza tenía cinco años comenzó a explotarla sexualmente, al igual que a su hermana. *Ella siempre me explotaba; cuando era más pequeña, me acuerdo que yo estaba en primer grado y nos encerraba en un cuarto a mí y a Magda en esas camas de mosquitero que eran como de tubos así… y nos amarraba ahí y a ella le daban cien pesos y los hombres tenían relaciones con nosotras.* A esta edad también, Liza era abusada sexualmente por su abuelo, su tío, sus primos y luego por un hermanastro. La tenían bajo amenaza, por lo que nunca pudo acusarlos. Su madre según narra no se enteró. A los ocho años fue llevada a un hogar sustituto donde, según sus declaraciones, la trataban bien pero eran personas muy mayores.

Luego fue llevada por su madre a otro hogar. Estos tenían un supermercado y estaban bien económicamente. En este hogar fue violada por su padre de crianza (dormía con ellos en la misma cama) y más tarde se enteró que su madre era cómplice de estos actos. "Después fui sabiendo que era un negocio, porque fui creciendo y me dijeron todo como era". A su madre le pagaban por los servicios de su hija. A los 13 años, Liza tuvo su primer hijo y nunca más volvió a ver al padre de su hijo. Luego convivió con un hombre del cual tiene una hija y de quien tuvo que separase por malos tratos. En la actualidad no tiene comunicación con ninguno de sus hijos. Sabe que su hijo estuvo preso muchos años por robo y su hija de 11 años vive con su padre. Liza es usuaria de drogas y se prostituye para sufragar su vicio, el cual le ayuda a borrar las huellas de amargura que aún la persiguen, como ella misma confiesa.

El testimonio de Liza, como muchos otros, evidencia que en Puerto Rico hay un problema no aceptado aún por la mayoría de la población de tráfico y trata de personas. Los hallazgos de nuestra investigación permitieron que se tipificara la trata de personas como un delito en el Código Penal de 2011. Asimismo, se enmendaron varias leyes y la legislatura de Puerto Rico declaró febrero como mes de la prevención de la trata. No obstante, aún queda mucho por hacer para combatir este crimen, que sigue invisible en muchos sectores de la sociedad puertorriqueña.

---

*El autor es director ejecutivo de la Fundación Puertorriqueña de las Humanidades y catedrático de la Escuela Graduada de Administración Pública, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras.
**La autora es catedrática de la Facultad de Ciencias Sociales, de la Universidad de Puerto Rico, recinto de Río Piedras, e investigadora de temas sobre género, migración, estado benefactor y trata humana, sobre los que ha publicado varios libros.

JUVENTUD, EDUCACIÓN Y LOS FORMIDABLES RETOS POR DELANTE

Si bien es cierto que Puerto Rico ha mantenido históricamente una matrícula alta en el sistema de educación en sus tres niveles básicos al igual que en el postsecundario, no es menos cierto que en las últimas décadas ha habido una merma de esta matrícula, sobre todo en sus niveles básicos. La baja natalidad, la deserción escolar, al igual que la emigración, son algunos de los factores que han abonado a este nuevo panorama, que no solo impacta al sector educativo, sino que también presenta desafíos a la planificación de una población que pierde a sus jóvenes y a sus sectores más productivos. Si bien el tema de educación se discute en profundidad y en todas sus dimensiones en el sexto capítulo, vale la pena tener presente la magnitud de la disminución progresiva de la matrícula estudiantil en el sector público en los últimos quince años.

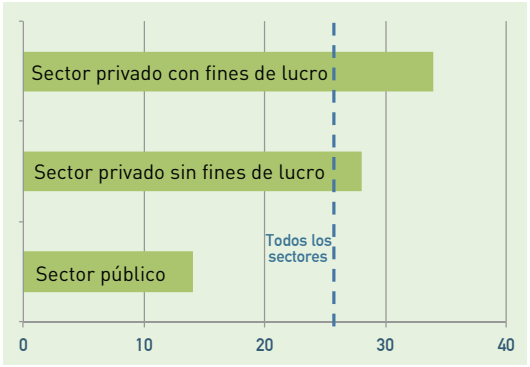
GRÁFICA 3

Matrícula de estudiantes en el sector público, 2008 -2014 (en miles)

Fuente: Instituto de Estadísticas de Puerto Rico, *Anuario Estadístico del Sistema de Educación*.

GRÁFICA 4

Porcentaje de atrición de estudiantes del primer al segundo año en instituciones de educación superior por sector. Año académico 2013-14



Fuente: Consejo de Educación de Puerto Rico, 2014.
Nota: "Atrición" significa estudiantes que no se matriculan el segundo año en la misma institución. Podría deberse a deserción o a traslado a otra institución.

Por otro lado, la retención de estudiantes en el ámbito universitario o postsecundario, tanto en el sistema privado como en el público, también refleja escollos difíciles de superar, que limitan las oportunidades futuras de desarrollo pleno de capacidades y talentos, objetivo clave del desarrollo humano sostenible.

Como se presenta en la Gráfica 4, la universidad pública tiene una retención significativamente mayor que las universidades privadas, especialmente las que tienen fines lucrativos. En la universidad pública se concentra la capacidad de investigación y generalmente hay una mejor conexión o vinculación con los asuntos que preocupan a la sociedad en su conjunto. Esto, además de los menores costos que supone la educación pública, pudiera ser una explicación para la mayor retención y graduación de alumnos que se verifica en estas instituciones.

RECUADRO 10

ÍNDICE DE BIENESTAR DE LA NIÑEZ Y JUVENTUD DE PUERTO RICO

Instituto del Desarrollo de la Juventud, Puerto Rico

El Instituto del Desarrollo de la Juventud (IDJ) es una organización sin fines de lucro que investiga, educa, identifica y crea espacios para que las personas que trabajan con la juventud lo hagan de manera sistémica. Su objetivo a largo plazo es lograr que la sociedad en Puerto Rico coloque el tema del desarrollo de la niñez y la juventud como una de sus tres prioridades. Las áreas programáticas del IDJ son movilización, investigación, capacitación y política pública.

Con la asesoría del Instituto de Estadísticas de Puerto Rico se generó en 2015 el Índice de Bienestar de la Niñez y Juventud. Esta se propone como una herramienta para realizar radiografías del estado y las condiciones en las que viven los niños, niñas y jóvenes de 0 a 21 años en Puerto Rico. Mediante el Índice de Bienestar, el IDJ busca arrojar luz sobre la situación real de nuestra niñez y juventud, y sacar de la invisibilidad a este sector poblacional.

La herramienta del IDJ recoge 27 indicadores en los temas de salud, familia, educación, seguridad y economía, comparando a Puerto Rico con las jurisdicciones de Estados Unidos. El Índice califica a Puerto Rico con una nota deficiente, una "D", en el bienestar de la niñez y la juventud. Los datos más sobresalientes revelan que en Puerto Rico el 57% de los niños y jóvenes viven bajo el nivel de pobreza, mientras que, en temas de familia, el 51% de los niños viven en familias monoparentales, del cual el 82% son mujeres las jefas de familia y el 70% de estos hogares viven bajo el nivel de pobreza.

DESIGUALDAD Y VIOLENCIA

Uno de los grandes retos que Puerto Rico enfrenta como sociedad es saber que entre sus niños y jóvenes ha aumentado la incidencia criminal. Inciden en esto al menos dos factores: la captación de menores por parte del narcotráfico y la persistencia de un sistema educativo poco atractivo para los jóvenes, por lo cual, según el Departamento de Educación, se pierden en el proceso K-12 casi la mitad de los alumnos que inician su vida escolar (Alicea, s. f.).

En Puerto Rico, como en el resto de América Latina, la polarización social es parte de una realidad de este milenio. Una sociedad que alcanzó de los niveles de desarrollo más altos en la región hace cinco décadas atrás, hoy aparece entre los primeros de desigualdad de acuerdo al índice de Gini (Gentili, 2015). De acuerdo con estudios recientes sobre la economía del narcotráfico y su relación con la violencia juvenil y la trata humana, los mayores activos en los puntos de drogas son menores de 18 años y posiblemente Puerto Rico sea el único país del hemisferio donde

hay más puntos de drogas que escuelas, con más de 1,600 puntos de drogas vs. 1,388 escuelas (Rey & Hernández-Angueira, 2014). En Puerto Rico el presupuesto del Departamento de Educación es mayor que el de once países en el Caribe y aun así se evidencia un estado de situación que implica deterioros de carácter social y estructural que tiene implicaciones como las antes descritas (Mckinsey & Co., 2003).

La violencia y el conflicto social producto de la desigualdad y del empobrecimiento de algunos sectores del país representa un reto sociológico para la clase política del país. Sin embargo, la convocatoria de las autoridades políticas y las estructuras tanto de la sociedad política como de las gubernamentales está diluida. Por otro lado, la gobernabilidad en el caso de Puerto Rico es una constante en el debate público, afectando de esta manera la política pública por seguir. En el caso de la violencia generada, esta toma matices en la crudeza del deterioro social, como lo pueden ser niñas prostitutas que se comercializan desde los 11 años en la clandestinidad de las calles del área metropolitana de San Juan o niños que comienzan a colaborar en el submundo del narcotráfico a los 9 años. En ese mismo renglón las irregularidades que son producto de la desigualdad, la ingobernabilidad y la falta de políticas públicas efectivas, pasan a ser materia de discusión de los niveles de crisis social que se conjugan con el imaginario popular de un país que muchas veces no hace visibles estos problemas.

EL ESTADO BENEFACTOR Y LA POBREZA

El estado benefactor puertorriqueño necesita reinventarse puesto que ya resulta insostenible dada la cultura de dependencia que ha impactado a varias generaciones en el país. Estudios recientes enfatizan que las sociedades que aspiran a mayor trasparencia y participación democrática deben contar con una base más solidaria de justicia y equidad en sus riquezas (Piketty, 2014). En el contexto mexicano, Octavio Paz se refirió al estado benefactor como ese *ogro filantrópico* que ciertamente cumplió sus propósitos históricos en determinados momentos, pero monopolizó la exclusividad de la confianza social y política, algo que hoy resulta anacrónico ante la crisis de representatividad y falta de solvencia de muchas de sus instituciones (1978). De hecho, son ya tres generaciones que han crecido de alguna manera conectadas a la dependencia del estado, según reseñan Collins, Bosworth y Soto-Class (2006) y el Centro para la Nueva Economía.

POBREZA Y EMIGRACIÓN

De todas las transformaciones que Puerto Rico ha experimentado en la última década, el fenómeno migratorio ha sido el elemento clave de su situación actual. La emigración de puertorriqueños en la última década ha causado una baja en la población del país, lo cual ha complicado el panorama económico y, según datos del Negociado de Información y Transporte, estos apuntan a que esta migración continuará o se intensificará. De hecho, según estadísticas del Perfil del Migrante del Instituto de Estadísticas de Puerto Rico un total de 84,000 personas emigraron de la Isla en 2014, un 13.5% de incremento con respecto al año anterior. Con un flujo promedio de migración anual de 30,000 personas, se estima que la población de residentes de Puerto Rico será de 2.3 millones para el año 2050 (Acevedo, 2013).

El flujo de puertorriqueños hacia el exterior ha ocurrido en un lapso de cincuenta años de distancia, aunque cada momento asume unas características muy particulares y representa

amenazas distintas a nuestra población. Así, en la década del cincuenta, como icono de la modernidad, emigraron más de medio millón de puertorriqueños del sector más pobre, en su mayoría trabajadores de la economía agrícola, hacia Estados Unidos en busca de oportunidades de trabajo debido principalmente al alto desempleo en la Isla.

Sin embargo, en la última década se ha evidenciado nuevamente un éxodo masivo de puertorriqueños hacia Estados Unidos. Como en años anteriores, en este grupo predominan los jóvenes. Pero en esta ocasión aproximadamente la mitad tiene algún grado universitario, en contraste con la emigración de la década de los cincuenta (Fry & Taylor, 2013). Esta dimensión migratoria tiene un impacto en las características sociodemográficas del país, en su extensión de crecimiento económico y su capacidad de un futuro sostenible. No obstante, la migración es parte de la realidad caribeña y Puerto Rico no es la excepción. De hecho, hoy habitan en la diáspora norteamericana estadounidense más de 4 millones de puertorriqueños, muchos más que en el territorio nacional, donde habitan 3.6 millones, según la Encuesta sobre la Comunidad de Puerto Rico (ECPR) de 2013. Este fenómeno, que se da en muy pocos países del mundo, solo es comparable al caso de Irlanda en décadas pasadas (Pew Research Center, 2014). La naturaleza migratoria presenta otros retos de cara a futuros proyectos del país y puede atentar al desarrollo sostenible de la Isla.

En síntesis, la contracción económica más prolongada en la historia reciente de Puerto Rico, atada a la transición demográfica de menos nacimientos, aumento en la emigración, envejecimiento de la población y la desigualdad como telón de fondo del país, anticipan grandes desafíos a la formulación de políticas públicas. Igualmente se plantea la necesidad de redimensionar un nuevo modelo económico y afinar un proyecto educativo y social de desarrollo humano sostenible que enfrente de manera asertiva este milenio.

XENOFOBIA Y LOS DERECHOS DE LA COMUNIDAD LGBTT

En su expresión más simple, *xenofobia* es un término comúnmente utilizado para dar cuenta de los sentimientos de odio, recelo, rechazo u hostilidad que una persona o sector poblacional pueda manifestar hacia un individuo, etnia o grupo. En este sentido, la xenofobia podría ser clasificada como una ideología del rechazo, que tiende a una exclusión social de todo aquel individuo o grupo que no comparta la misma identidad cultural del ente que la promulga. En este punto de la discusión, conviene señalar que este concepto es imparcial y no exclusivo, como mucha gente piensa. Es decir, que la xenofobia es una moneda de dos caras, que opera en cualquier tipo de escenario, tanto en el sector a favor como en el contrario a una ideología particular. En términos de identidad de género, la comunidad de personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero y transexuales (LGBTT) fundaron un movimiento en el año 2013, cuya misión es asegurar, proteger y defender la igualdad de los derechos de este colectivo en Puerto Rico. Su visión es lograr un país justo y unificado donde todos sus integrantes sean tratados por igual con dignidad y respeto, y que todas las personas vivan libremente sin importar su orientación sexual o identidad de género. Sus valores estriban en el respeto, inclusión, equidad y eficacia de los más altos criterios y medios sociales para promover legislación que proteja los derechos de la comunidad en materia de seguridad en las escuelas, visitas a hospitales, derechos de herencia, licencia por duelo y muchos otros derechos ciudadanos. Asimismo, persigue mantener la visibilidad de los temas LGBTT en la política, la comunidad y el lugar de trabajo, al tiempo que se opone

a cualquier legislación que busque limitar los derechos civiles de la comunidad LGBTT, tales como legislaciones de adopción antigay, las prohibiciones constitucionales sobre el matrimonio o los intentos de derogar o restringir el proyecto de ley 238 en contra de la discriminación a la comunidad LGBTT. Más aún, busca ampliar y movilizar el apoyo popular a nivel local y en Estados Unidos a través medios sociales y tecnología nueva, y aumentar la participación local en el proceso legislativo a través de actividades tales como conferencias, marchas y protestas.

A pesar de su reciente notoriedad pública, la comunidad LGBTT ha luchado por más de treinta años en Puerto Rico para que sus derechos se reconozcan, partiendo de la premisa constitucional que establece la igualdad de todo ser humano ante la ley. Como resultado de esta lucha continua se reconocen los siguientes logros y derechos de este grupo sectorial:

- Derogación de la Ley de sodomía (mejor conocida como el Artículo 103 del Código Penal);
- Proyecto de Ley para prohibir el discrimen;
- Ley contra los crímenes de odio;
- Política contra el discrimen por orientación sexual en la Universidad de Puerto Rico;
- Orden ejecutiva que prohíbe la discriminación por orientación sexual, identidad de género y estatus serológico en el empleo público;
- Enmienda al reglamento del Departamento de Hacienda que rige la cubierta médica en el servicio público para incluir a las parejas de hecho, tanto heterosexuales como del mismo sexo, de los empleados públicos;
- Proyecto de la Cámara 1725, que se debate en la actualidad y, de ser aprobado, prohibiría el discrimen por orientación sexual en todas las instancias públicas y privadas.

A pesar del trayecto recorrido, el sendero que falta por atravesar y que conduce a la superación del ser humano es extenso y arduo. Lo esencial es conservar la perspectiva humanista de respeto, tolerancia y amor, que es lo que distingue a la raza humana del resto de las especies vivas.

RECUADRO 11
CALIDOSCOPIO PUERTORRIQUEÑO

Manuel Torres Márquez*

Puerto Rico ha alcanzado logros significativos en su creación científica y cultural, pero es frágil y contradictorio en su andamiaje socioeconómico. Las estrategias por las que el país optó propiciaron que prevalecieran la importancia de tener, más que la de ser; la de la apariencia, más que las transformaciones profundas. Esta realidad nos limitó para cimentar un país con mejores modelos de convivencia cívica, de economía solidaria, de salud integral y de seguridad ciudadana. En esta ruta, se aceleró la degeneración del estado de bienestar al fomentar la dependencia e institucionalizar el clientelismo electoral. Se descuidó la imprescindible cohesión para el diálogo y la concertación social.

La polarización político-partidista, el persistente conflicto en la relación con Estados Unidos, la incertidumbre, el conformismo y la evasión han debilitado las fuerzas participativas de nuestra sociedad civil. Hoy nos enfrentamos a la pobreza material y a la más absoluta de las pobrezas, que es la escasez de la esperanza. En las últimas décadas, carecimos de un liderato transparente, desprendido y comprometido con el bien común. Tenemos un superávit de inteligencia y un déficit de voluntad para enfrentar encrucijadas y encaminar iniciativas sostenidas para construir y democratizar el disfrute de la calidad de vida.

Nuestro país supo aportar a la siembra y cosecha del movimiento cooperativista y de buenas prácticas de planificación y de administración pública en el Caribe y Latinoamérica. También fue pionero en el diseño y desarrollo de un sistema de salud que nos sirvió bien, e incluso incidió en los modelos de Canadá e Israel. Pero desde hace veinte años se desmanteló el sistema y los servicios de salud se convirtieron en un negocio privado, alejándonos así de un modelo salubrista que asegure la calidad y la confianza en la relación médico-paciente. Con nuestros esfuerzos educativos hemos podido generar valiosos recursos humanos con formación y destrezas especializadas en ciencia y tecnología, en la dirección de empresas, en medicina y en diversas ramas de la ingeniería, pero la crisis económica actual los expulsa a buscar trabajo en otros horizontes.

También hemos vencido muchos obstáculos y limitaciones para aportar a un mapa de creación cultural tan diverso, rico y provocador que propicia, casi sin darnos cuenta, el que configuremos una capital cultural del Caribe. Hemos avanzado en muchas áreas del conocimiento y en la actividad de producir más y mejor patrimonio cultural. Se nos reconoce como un centro mundial de la música popular y nos destacamos como uno de los lugares del mundo de mayor creatividad y productividad en artes plásticas, literatura y deportes en relación con el tamaño y la población del país. Todo esto acontece a pesar de que los presupuestos asignados a estos ámbitos han sido mezquinos e insensibles al valor que tiene la animación sociocultural para el desarrollo humano.

A pesar de muchos logros, llevamos décadas sin poder generar un proyecto colectivo, una agenda, de país. Hemos sido arrastrados por un proceso político de alternancia bipartidista que no produce propuestas innovadoras, que repite fórmulas desgastadas y excluye, llevándonos a una crisis multidimensional y de grandes proporciones.

Lograr pasar de una cultura de confrontación y dispersión de voluntades y recursos, como la que persiste, a una de diálogo inclusivo, no presupone la supresión de discrepancias porque el disenso constructivo enriquece la democracia. Una de nuestras debilidades más evidentes es la incapacidad para superar la desconfianza y la polarización irracional que siembran los partidos políticos tradicionales y el fundamentalismo religioso. Por ello, precisamos sustituir los miedos con acciones que encaminen el país hacia su autodeterminación y autorrealización. Hasta que no definamos un proyecto de país previsor, coherente e inclusivo, continuaremos subordinados al tribalismo partidista y al coloniaje depredador. Somos un país empobrecido por el saqueo político que ceba la intolerancia, la desconfianza y la desigualdad trabando nuestro destino.

Son tiempos difíciles por la ausencia de un tipo de convivencia que nos estimule a comunicarnos, a escucharnos y a propiciar el desarrollo humano pleno, interviniendo con un sentido anticipatorio de nuestros retos y responsabilidades individuales, familiares y cívicas. Para ello propongo, como ejercicio de síntesis, buscar la brújula perdida; encauzando una agenda de país que atienda con urgencia, entre otros asuntos, lo siguiente:

- Superar el "no podemos".
- Vencer el pesimismo y la indiferencia.
- Reconocer debilidades y valorar fortalezas
- Unir inteligencias y voluntades.
- Desgarrar la camisa de fuerza de la dependencia.
- Construir un Puerto Rico en el que todos quepamos.
- Reactivar las reservas de creatividad y productividad.
- Sembrar tolerancia para cosechar diversidad.
- Sumar y multiplicar nuestro capital social.
- Pasar de la protesta y la propuesta a la acción.
- Derrotar el conformismo y los miedos.
- Trabajar solidariamente por el bienestar común.
- Elegir líderes éticos con vocación de servicio.
- Tejer una cultura de paz.
- Sustituir la confrontación con el diálogo.
- Recuperar los sueños de un futuro mejor, depositando en el Banco de la Esperanza.

Por una combinación de factores endógenos y exógenos, Puerto Rico ha sufrido el impacto del incremento de la violencia institucional y de la improvisación económica. La situación que encaramos tiene complejidades jurisdiccionales por ser un territorio no incorporado de los Estados Unidos de América (colonia), nación a la que estamos subordinados. Los instrumentos de medición y análisis del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo Humano (PNUD) no se suelen utilizar sistemáticamente en el país. Aspiramos a superar las limitaciones que esto implica para, con dedicación, aprender de sus guías de trabajo con la expectativa de que los productos de este primer informe tengan cada vez más pertinencia en la toma de decisiones locales, regionales e internacionales. Para el equipo de trabajo que hemos colaborado con este esfuerzo, representa una valiosa oportunidad para participar en el mapa del desarrollo humano universal.

---

*El autor es catedrático del Departamento de Ciencias Sociales, Facultad de Humanidades, Universidad Interamericana de Puerto Rico, Recinto Metropolitano y coordinador del Centro Agenda Puertorriqueña para la Calidad de Vida. El texto es un fragmento de un ensayo del mismo título.

SEGUNDA
PARTE

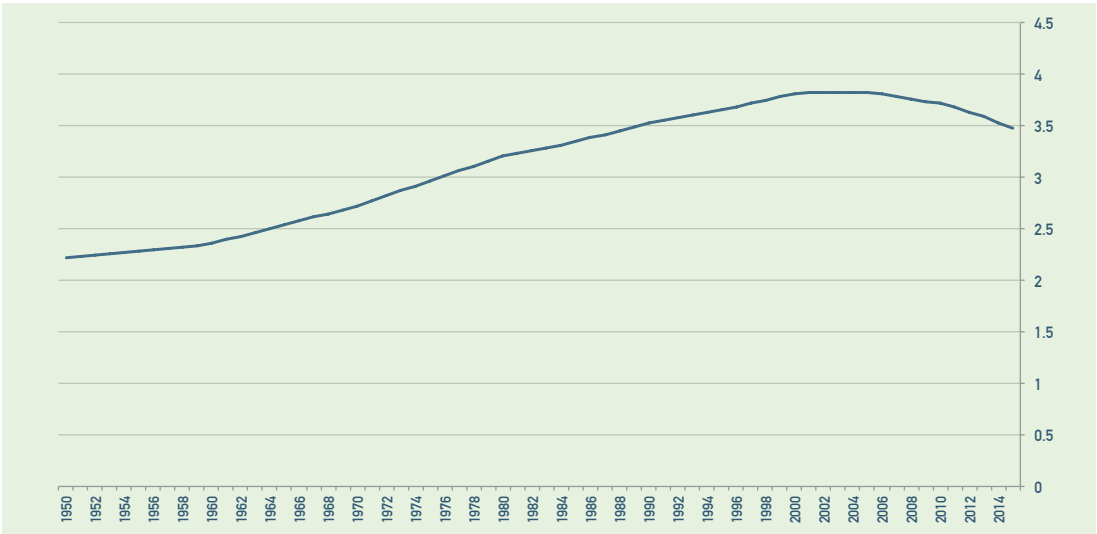
PARADOJAS DEL DESARROLLO HUMANO EN PUERTO RICO

4 LA DINÁMICA POBLACIONAL DE PUERTO RICO

Durante las últimas décadas, la población de Puerto Rico se ha ido reduciendo y envejeciendo aceleradamente. De acuerdo con el Censo de 2010, Puerto Rico tenía una población de 3,725,789 habitantes a esa fecha, lo que representa una reducción de 82,821 habitantes (2.2%) en comparación con el Censo de 2000. Esta disminución fue histórica, dado que nunca antes la población de Puerto Rico se había reducido entre dos censos. La tendencia se ha agudizado aún más en los últimos años, estimándose una pérdida adicional de 251,607 personas entre 2010 y 2015, fechas en que los datos reflejan un descenso poblacional a 3,474,182 personas. Es decir, de 2010 a 2015, Puerto Rico perdió un 6.7% de su población total, y debido a que la mayor parte de esta pérdida fue de un sector joven, su mediana de edad se incrementó de 36.9 a 40 años.

GRÁFICA 5

Población de Puerto Rico
(en millones)



Fuente: Junta de Planificación hasta el año 2000; U.S. Census Bureau después del 2000.

De los datos que se presentan a continuación se puede deducir que hay un proceso acelerado de envejecimiento poblacional en marcha. Entre los años 2010 y 2015, Puerto Rico perdió un 28.9 % de los niños de nueve años o menos, bien fuera por menos nacimientos o por emigración de estos con sus padres. El problema a corto, mediano y largo plazo es muy serio, ya que en apenas cinco años se experimentó una reducción de un 72.3% en la población del país de 19 años o menos, mientras que se registró un aumento de 69% en el sector de 70 años o más. Esto se desarrolla en un escenario de estancamiento económico, crisis fiscal y poca capacidad para organizar servicios adecuados para la población de la tercera edad, que en su mayoría se encuentra bajo condiciones de pobreza o vulnerabilidad.

TABLA 2

Estimados anuales de la población residente en Puerto Rico
(número de personas)

Censo	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Cambio 2010-15 (%)
Total	**3,725,789**	**3,678,736**	**3,634,487**	**3,593,079**	**3,534,888**	**3,474,182**	**-6.7%**
0 a 5 años	224,756	213,462	205,278	197,173	185,901	174,875	-22.2%
5 a 9 años	240,004	228,909	222,321	216,236	208,914	200,412	-16.5%
10 a 14 años	268,571	259,845	249,769	239,184	229,144	217,747	-18.9%
15 a 19 años	284,259	274,958	267,879	260,120	249,966	242,568	-14.7%
20 a 24 años	260,850	264,094	263,539	262,420	257,500	248,792	-4.5%
25 a 29 años	244,159	233,990	227,123	224,022	222,722	224,671	-8.0%
30 a 34 años	248,173	243,564	237,053	229,793	220,629	208,957	-15.8%
35 a 39 años	241,270	234,603	230,729	228,480	224,179	221,215	-8.3%
40 a 44 años	242,258	237,766	234,295	230,649	225,797	219,817	-9.2%
45 a 49 años	247,986	245,773	242,319	236,912	230,070	224,760	-9.4%
50 a 54 años	239,821	238,220	236,117	236,012	235,096	232,541	-3.0%
55 a 59 años	223,607	224,719	225,588	225,524	224,570	223,946	0.15%
60 a 64 años	218,077	215,590	211,637	208,784	207,811	206,919	-5.1%
65 a 69 años	175,411	184,523	190,952	195,617	197,813	199,104	13.5%
70 a 74 años	136,251	139,946	144,141	148,941	153,056	157,583	15.6%
75 a 79 años	100,740	104,019	106,795	109,753	113,118	115,961	15.1%
80 a 84 años	67,000	69,339	71,040	72,738	75,054	78,393	17.0%
85 años +	62,596	65,416	67,912	70,721	73,548	75,921	21.3%
Mediana de edad	**36.9**	**37.6**	**38.1**	**38.6**	**39.3**	**40.0**	

Fuente: U.S. Census Bureau, Population Division, 2016.
Nota: Estos estimados se preparan por el U.S. Census Bureau a base de los resultados del Censo 2010.

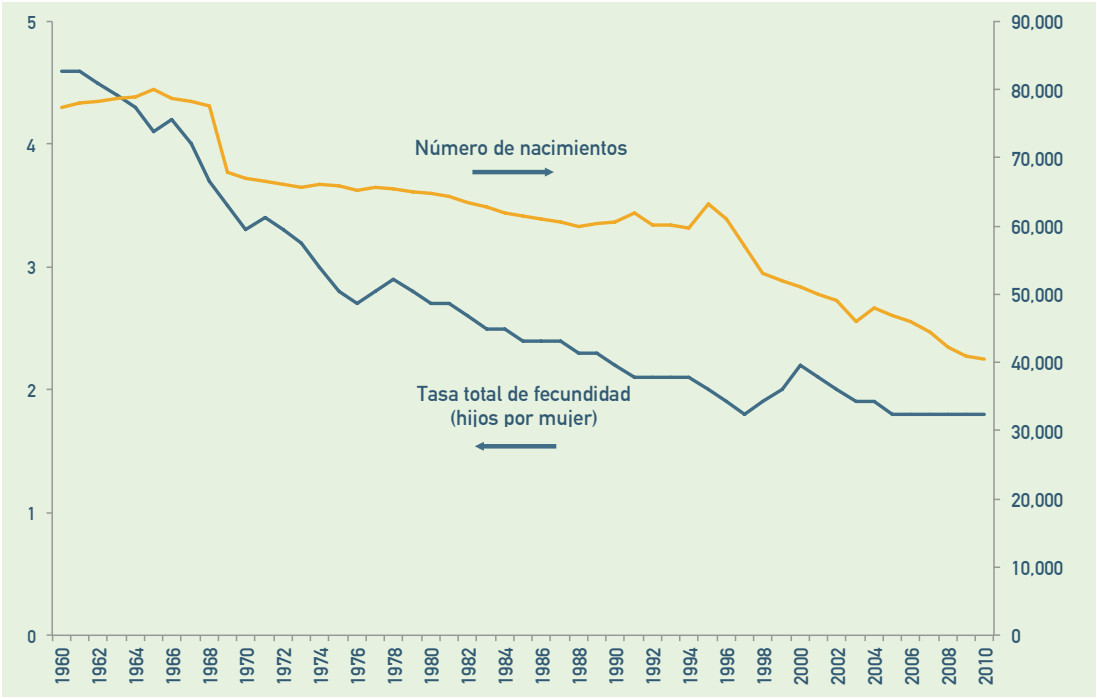
La reducción poblacional de Puerto Rico comenzó en 2004-05, poco antes del inicio de la recesión económica en 2006. Más de una década después aún no se ven señales de cambio en la tendencia, ni se han implantado políticas dirigidas a disminuir la progresiva pérdida poblacional. Por el contrario, las proyecciones sugieren que la tendencia a la disminución poblacional continuará durante los próximos 40 años, proyectándose una población de solo 2.3 millones para 2050. Las principales razones para la reducción poblacional son la continuada disminución en la fecundidad y el nivel elevado y creciente de emigración. Las consecuencias e impactos de estos procesos exigen un análisis a fin de comprender cabalmente el desafío que se le presenta a Puerto Rico en términos de políticas poblacionales para los próximos años.

LA REDUCCIÓN EN TASAS DE FECUNDIDAD

Puerto Rico ha experimentado una dramática reducción en el número de nacimientos. Para el año 1970, la tasa cruda de natalidad era de aproximadamente veinticinco nacimientos vivos por cada 1,000 habitantes, cifra que se había reducido a menos de la mitad (11.3) de nacimientos vivos por cada 1,000 habitantes en el año 2010. En la década de 2000 a 2010 se produjo el descenso más agudo, con una reducción de 26.0% en los nacimientos. Llama la atención que entre 2000 y 2015 la disminución llega a 47.5%, lo que implica que la mayor parte de este descenso ha ocurrido desde comienzos del siglo XXI. La brusquedad de la caída de los nacimientos y de la tasa de natalidad no necesariamente se observa en el descenso de la tasa total de fecundidad, que se refiere al número

GRÁFICA 6

Tasa de la fecundidad



Fuente: Departamento de Salud, *Informe anual de estadísticas vitales.*

promedio de hijos que una mujer tendría al final de sus años fértiles si no varían las tasas específicas de fecundidad por edad durante sus años reproductivos. Esta tasa resume, en una sola cifra, la fecundidad de todas las mujeres durante una etapa determinada; es cercana al promedio de hijos por mujer calculado a través de los nacimientos.

TABLA 3

Evolución tasa general de fecundidad
(Número de mujeres que tuvieron hijos por cada 1,000 mujeres entre los 15 a 49 años de edad)

Año	Tasa
1990	71.3
1995	66.5
2000	60.6
2005	52.8
2010	46.6

Fuente: Departamento de Salud. (2012). *Informe anual de estadísticas vitales, 2009 y 2010: Nacimientos, matrimonios y divorcios.*

La vertiginosa reducción en la natalidad ha llevado a que el país solo reemplace generaciones. Por otro lado, la diferencia en tasas de natalidad y mortalidad también se ha reducido significativamente. Esta combinación de factores aportó a que en 2016 se cumplieron estimaciones hechas previamente: ese año hubo más muertes que nacimientos. En los años 2009 y 2010 se reportaron 44,830 y 42,203 nacimientos vivos, respectivamente, con una reducción de 2,627 entre ambos años. Es importante tener en cuenta que la disminución de la tasa de natalidad reduce el número de personas en edades más jóvenes, mientras aumenta la proporción de personas en edades avanzadas. Por esta razón, según los datos del Censo de 2010, un 20.4% del grupo poblacional de Puerto Rico se encuentra constituido por personas de 60 años o más, mientras que se espera que en el futuro esta proporción continúe aumentando de no revertirse significativamente la reducción en natalidad y la emigración de jóvenes en edad reproductiva. En este sentido, mantener un equilibrio entre natalidad y envejecimiento resulta vital para el sostenimiento de sistemas de cuidados, de pensiones y de jubilaciones.

No hay una sola variable que explique el fenómeno de la drástica baja de natalidad, sino que es necesario identificar los diversos elementos que pueden estar incidiendo en la reducción de nacimientos. Por tal razón, a continuación se abordan con hipótesis los factores que resultan medulares en este asunto.

CAMBIOS EN LA NOCIÓN DE LA MATERNIDAD Y MAYOR ACCESO A CONTRACEPTIVOS

Hipótesis: *Los cambios en la noción de la maternidad como definición de la identidad de las mujeres y el mayor acceso a métodos contraceptivos están incidiendo en la disminución de la tasa de natalidad en Puerto Rico y en muchos otros países del mundo.*

Históricamente, la maternidad fue considerada como una secuencia natural de la vida de las mujeres. El ser madre significaba derivar recompensas emocionales y sociales por la labor de producir y criar a la generación que seguía. La maternidad se asociaba a las "virtudes" o "cualidades" que las mujeres tenían en su propia "naturaleza". Todo ello formaba parte de una visión de familia patriarcal y heterosexual, generalmente ampliada, que resaltaba siempre el papel de la mujer como eje equilibrador y sacrificado del entramado de relaciones, cuidados y dinámicas al interior de la familia biológica. Pero esta visión ha cambiado y, en la actualidad, el concepto de la maternidad dista mucho del paradigma anterior.
Por un lado, la apertura del proceso educativo a las mujeres atrajo a muchas a seguir

estudios secundarios y terciarios, según se confirma en el sexto capítulo de este *Informe*. Por el otro, la falta de políticas y programas para apoyar la difícil tarea de la maternidad —esta sigue viéndose como una cuestión individual y no como un asunto que compete a la sociedad en su conjunto— y al haberse ido reduciendo la familia extendida que antes apoyaba en el cuidado de los menores, es probable que muchas jóvenes comenzaran a pensar en posponer esa decisión. La realidad de las madres es que suelen dedicar muchas horas diarias al cuido de sus hijos y también al de otros familiares, a la vez que intentan aprovechar las aperturas para desarrollarse en ocupaciones o profesiones. El cambio hacia sociedades más consumistas y matrimonios menos estables ha añadido a las mujeres la responsabilidad de compartir la generación de ingresos para el sostén familiar o de ser directamente proveedoras de su descendencia. Todo ello ha significado una desmedida carga de responsabilidades hacia las mujeres, además de la tradicional tarea reproductiva. Su cuota total de trabajo es hoy desproporcionada e injusta, y muchas veces atenta contra el bienestar físico y mental del grupo poblacional.

Parecería lógico que, en ese contexto, las mujeres abrazaran la oferta de medios de contracepción que se hicieron disponibles desde los años 1950. Desde entonces, la tasa de natalidad ha bajado consistentemente en Puerto Rico. De hecho, la reducción de la tasa de natalidad fue una política pública desde muy temprano en el siglo XX, dado que el país fue sede de numerosos experimentos estadounidenses con contraceptivos orales y la esterilización se le ofrecía a todas las mujeres en el momento en que daban a luz (Ramírez de Arellano, 2011).

Según el Departamentos de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas,

TABLA 4

Uso de anticonceptivos por mujeres casadas o unidas de 15 a 49 años

Tipo de método	1968*	1976	1982*	1995-96**
Porcentaje de usuarias activas	60.1	69.2	72.5	77.7
Tipos de anticonceptivos:				
Esterilización femenina	56.7	57.1	58.3	58.6
Pastilla	18.9	18.6	11.9	12.5
Condón masculino	3.4	6.0	6.2	8.2
Vasectomía	2.4	4.1	6.6	4.5
DIU	2.6	4.9	5.5	1.3
Ritmo	2.9	3.1	7.7	7.8
Otros métodos	13.8	6.2	3.8	7.1
Total	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**
Número de mujeres	381	783	1,250	3,791

*Vázquez Calzada, J. L. (1988).
**Dávila, A. *et al.* (1995).

el uso de métodos contraceptivos en Puerto Rico para 2013 se estimó en 78.9% para las mujeres casadas o en unión en el grupo de edad de 15 a 49 años (Junta de Planificación de Puerto Rico, septiembre 2013).

En el caso de Puerto Rico parece claro que el cambio en la percepción de las mujeres sobre la maternidad ha jugado un papel importante en la disminución de la tasa de natalidad en todos los grupos de edades. Sin embargo, donde proporcionalmente se ha reducido menos la tasa de natalidad es entre las adolescentes. Los embarazos juveniles se concentran, como en otros países, en los sectores sociales más pobres. Como se dijo antes, un factor que vale resaltar para explicar la baja en nacimientos es que Puerto Rico fue centro de investigación y experimentación norteamericana en métodos de control de natalidad y su uso fue promovido desde los años 1950, según discute Ramírez de Arellano (2011). La idea de poder controlar la natalidad entró —no sin conflictos de diversos tipos— en el imaginario de la población y así ha seguido siendo, generación tras generación. Es un hecho también que el proceso de industrialización de Puerto Rico de los 1950 y 1960 abrió puestos de trabajo a miles de mujeres y que en esas mismas décadas la educación se expandió a toda la población sin limitaciones por cuestión de género.

Por esta razón, en la actualidad la maternidad aparece como una posibilidad, pero no como el único proyecto de vida para muchas mujeres. La opción de ser madre coexiste con opciones que brindan las mayores oportunidades de estudio y de trabajo que hay disponibles. La apertura hacia una mayor participación en ámbitos educativos, científicos, empresariales, políticos, sociales y culturales llevó a las mujeres a una conceptualización y priorización distinta de lo que es la maternidad. Con el apoyo de diversos métodos de control de la natalidad, una proporción importante de las mujeres de Puerto Rico ha logrado influir en las decisiones de cuándo se desea iniciar la maternidad, cuánta descendencia desea tener y cuánto tiempo debe transcurrir entre los nacimientos de sus hijos. Estos han sido cambios fundamentales y se reflejan ya en la estructura demográfica del país.

En el ámbito educativo puertorriqueño, se confirma una tendencia hacia una permanencia mayor de las niñas en el proceso de estudios y de formación profesional, lo que refleja una ampliación de las opciones de vida de las mujeres. Hasta el octavo grado, el número de estudiantes varones supera al de las niñas. A partir de entonces se verifica una tasa mayor de retención escolar entre las niñas, que se prolonga hacia los estudios terciarios y universitarios. Es interesante observar que en el nivel de educación secundario bajo y alto (llamados *intermedia* y *superior* en Puerto Rico) se produce un cambio muy significativo. En ambos niveles un porcentaje importante

TABLA 5

Promedio de hijos por grupos de edades						
	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-49
1990	1.3	1.9	2.3	2.7	3.1	3.6
2000	1.3	1.8	2.1	2.3	2.6	2.9
2010	1.2	1.6	1.8	2.0	2.2	2.3

Fuente: Departamento de Salud de Puerto Rico. (1990, 2000, 2012). *Informe anual de estadísticas vitales.*

RECUADRO 12

NUEVAS REALIDADES DE LA FAMILIA PUERTORRIQUEÑA: LA DIVERSIDAD FAMILIAR DESDE EL CONTEXTO DE LA PSICOLOGÍA SOCIAL

Ruth Nina-Estrella*

Existe la tendencia a generalizar y homogenizar a la familia, invisibilizando la diversidad familiar que habita el país. En la actualidad resulta necesario (re)pensar una sociedad con una multiplicidad de familias para el desarrollo de políticas públicas cercanas a la realidad actual del país.

La diversidad familiar responde a nuevas estructuras familiares que demuestran la variedad de construcciones del significado de familia (Baca & Stanley, 2005; Erera, 2002; Demo, Allen & Fine, 2000; Ingoldsby & Smith, 1995), provocando una ruptura con las posturas tradicionales establecidas por las ideologías dominantes. Al homogenizar la familia, se adopta un discurso en el que la diversidad familiar está excluida del desarrollo de políticas sociales, como también de los servicios que reciben estos grupos (Arriaga, 2005; Arriaga, 2001), quedando inmersa en un contexto de fragilidades.

Desde la Universidad de Puerto Rico, realizamos un estudio con el propósito de conocer las diversas estructuras familiares no tradicionales que predominan en el país: (1) familias monoparentales, (2) familias homoparentales, (3) familias de inmigrantes, (4) familias reconstituidas, (5) familias intergeneracionales y (6) familias de padres jóvenes. Debido a la escasa información que existe acerca de la diversidad familiar en la sociedad puertorriqueña, se planteó un estudio exploratorio-descriptivo.

Considerando la ausencia que existe en la literatura psicológica sobre la diversidad familiar en Puerto Rico, se propuso un estudio de tipo exploratorio-descriptivo, desde diversas metodologías. El estudio se centró en cuatro fases: (1) entrevistas profundas, (2) aplicación de escalas de funcionamiento y comunicación familiar, (3) grupos focales y la (4) producción de un cortometraje.

El estudio concluye principalmente los siguientes aspectos:

- La diversidad familiar en Puerto Rico se valida.
- Los hijos son el factor más significativo en cada grupo.
- La calidad familiar se relaciona con atributos positivos.
- El funcionamiento familiar depende de la edad de los hijos o nietos, y de la estructura familiar.
- Es necesario que el estado reconozca las diferencias entre los tipos de familias, debido a que no existe una sola familia, sino varios tipos de familias.

---

*La autora es psicóloga social en la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras. "El texto es un resumen del estudio titulado "Nuevas realidades de la familia puertorriqueña: La diversidad familiar desde el contexto de la psicología social" (Estrella, 2015).

de varones sale del sistema escolar público y comienza a abrirse una brecha a favor de las mujeres. En la educación privada se observa un aumento del porcentaje de varones en esos niveles, presumiblemente porque muchos pasan del sistema público al privado buscando más contención.

Para 2013, las mujeres constituían el 58.6% de la matrícula de las universidades en Puerto Rico, incluidas las públicas y las privadas. Esta proporción se redujo levemente en los últimos dos años, seguramente como resultado de la crisis económica. La tendencia de alta proporción de mujeres en las universidades se refleja también en la mayoría de los países de América Latina, si bien la media de la región en su conjunto es un poco más baja, del orden del 54%.

Sin embargo, la matrícula femenina en Puerto Rico aumenta a 67.3% en los estudios de posgrado en las universidades privadas y a 62.6% en las públicas. Aunque no se pueda

TABLA 6

Matrícula de estudiantes en niveles preprimario, primario, secundario bajo y secundario alto, sector público y privado, según el sexo y el grado: 2012-2013*

Características seleccionadas	Sector Público[1]						Sector Privado[2]					
	Femenino (49.0%)		Masculino (51.0%)		Total (100%)		Femenino (49.7%)		Masculino (50.3%)		Total (100%)	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
Total	**231,886**	**100**	**241,555**	**100**	**473,441**	**100**	**76,462**	**100**	**77,355**	**100**	**153,817**	**100**
Grados												
Preescolar[3]	**33,207**	**14.3**	**34,562**	**14.3**	**67,769**	**14.3**	**10,806**	**14.1**	**10,916**	**14.1**	**21,722**	**14.5**
Head Start	19,028	8.2	19,804	8.2	38,832	8.2	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
Kínder	14,179	6.1	14,758	6.1	28,937	6.1	10,497	13.7	10,581	13.7	21,078	14.3
Sin grado [4]	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	309	0.4	355	0.4	644	0.2
Elemental	**96,801**	**41.7**	**105,381**	**43.6**	**202,182**	**42.7**	**32,270**	**42.2**	**32,256**	**41.7**	**64,526**	**42.1**
Primero	15,997	6.9	17,456	7.2	33,453	7.1	5,626	7.4	5,617	7.3	11,243	7.4
Segundo	15,761	6.8	16,611	6.9	32,372	6.8	5,332	7.0	5,394	7.0	10,726	7.0
Tercero	15,406	6.6	16,241	6.7	31,647	6.7	5,280	6.9	5,344	6.9	10,624	7.0
Cuarto	15,162	6.5	16,183	6.7	31,345	6.6	5,238	6.9	5,190	6.7	10,428	6.9
Quinto	15,572	6.7	16,544	6.8	32,116	6.8	5,204	6.8	5,072	6.6	10,276	6.8
Sexto	16,726	7.2	17,085	7.1	33,811	7.1	5,319	7.0	5,266	6.8	10,585	6.8
Sin grado [4]	2,177	0.9	5,261	2.2	7,438	1.6	271	0.4	373	0.5	644	0.3
Intermedia	**53,948**	**23.3**	**56,620**	**23.4**	**110,568**	**23.4**	**16,860**	**22.1**	**17,002**	**22.0**	**33,862**	**22.2**
Séptimo	17,417	7.5	18,679	7.7	36,096	7.6	5,694	7.4	5,621	7.3	11,315	7.4
Octavo	17,706	7.6	17,841	7.4	35,547	7.5	5,524	7.2	5,701	7.4	11,225	7.3
Noveno	17,541	7.6	16,873	7.0	34,414	7.3	5,642	7.4	5,680	7.3	11,322	7.6
Sin grado [4]	1,284	0.6	3,227	1.3	4,511	1.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Superior	**47,930**	**20.7**	**44,992**	**18.6**	**92,922**	**19.6**	**16,526**	**21.6**	**17,181**	**22.2**	**33,707**	**21.2**
Décimo	16,779	7.2	16,060	6.6	32,839	6.9	5,803	7.6	5,941	7.7	11,744	7.2
Undécimo	15,801	6.8	14,415	6.0	30,216	6.4	5,078	6.6	5,469	7.1	10,547	6.8
Duodécimo	14,545	6.3	12,624	5.2	27,169	5.7	5,173	6.8	5,570	7.2	10,743	7.0
Sin grado [4]	805	0.3	1,893	0.8	2,698	0.6	472	0.6	201	0.3	673	0.2

Fuente: Disdier Flores, O. (2015).
*En la tabla, el término "preescolar" corresponde al nivel preprimario, "elemental" al primario, "intermedia" al secundario bajo y "superior" al intermedio alto.
Notas:
[1] Basado en información provista por el Departamento de Educación de Puerto Rico y el *Head Start Program Information Report* (PIR) *Survey Summary Report - Stat Level for Puerto Rico*.
[2] Basado en información provista por el Consejo de Educación de Puerto Rico.
[3] *Head Start* incluye: *Early Head Start* y *Head Start*. Kínder incluye: Pre-Pre-Kínder, Pre-Kínder y Kínder. Aun cuando algunos centros *Head Start* pueden ser operados por entidades privadas, todos son financiados con fondos públicos, por lo cual, en esta tabla, todos son clasificados como entidades públicas.
[4] No se pudo identificar su grado.
n/a = No aplica.

afirmar una correlación estadística directa, tal parece que las nuevas posibilidades que se han abierto a las mujeres en el ámbito educativo inciden decididamente en la reducción de la tasa de natalidad.

Al examinar las oportunidades en el ámbito laboral, se encuentra que para 2014 existe un total de 430,000 trabajadoras. Esta proporción es 50% mayor que en 1970. Un 73.5% de las mujeres empleadas contaba con un año o más de estudios universitarios, mientras que 23.3% tenía algún grado de escuela secundaria (de 10 a 12 grados), y las mujeres con algún grado de escuela primaria o secundaria baja solo representaban el 2.3% del empleo femenino. La mediana de escolaridad para 2014 es de 13.3 grados (Departamento del Trabajo y Recursos Humanos, 2014). En 2014, un total de 200,000 mujeres trabajadoras tenían el primer grado universitario (en Puerto Rico llamado *bachillerato*) o más, en comparación con 148,000 de los hombres, según el Departamento del Trabajo y Recursos

TABLA 7

Matrícula de estudiantes en instituciones universitarias, según el sector, el sexo y el nivel

Año 2012 - 2013						
Características y Sector	Femenino		Masculino		Total	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
Sector Público						
Total	**35,703**	**100.0**	**26,876**	**100.0**	**62,579**	**100.0**
Subgraduado*	31,997	89.6	24,559	91.4	56,556	90.4
Graduado	3,706	10.4	2,317	8.6	6,023	10.6
Sector Privado sin Fines de Lucro						
Total	**83,474**	**100.0**	**56,054**	**100.0**	**139,528**	**100.0**
Subgraduado	69,107	82.8	49,085	87.6	118,192	84.7
Graduado	14, 367	17.2	6,969	12.4	21,336	15.3
Sector Privado con Fines de Lucro						
Total	**24,611**	**100.0**	**18,777**	**100.0**	**43,388**	**100.0**
Subgraduado	24,087	97.9	18,523	98.6	42,610	98.2
Graduado	524	2.1	254	1.4	778	1.8
Gran Total	**143,788**	**58.6**	**101,707**	**41.4**	**245,495**	**100.0**

Año 2011 - 2012						
Características y Sector	Femenino		Masculino		Total	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
Sector Público						
Total	**35,996**	**100.0**	**26,261**	**100.0**	**62,257**	**100.0**
Subgraduado	32,315	89.8	24,059	91.6	56,374	90.6
Graduado	3,681	10.2	2,202	8.4	5,883	9.4
Sector Privado sin Fines de Lucro						
Total	**86,041**	**100.0**	**57,997**	**100.0**	**144,038**	**100.0**
Subgraduado	70,788	82.3	50,599	87.2	121,387	84.3
Graduado	15,253	17.7	7,398	12.8	22,651	15.7
Sector Privado con Fines de Lucro						
Total	**24,536**	**100.0**	**19,180**	**100.0**	**43,716**	**100.0**
Subgraduado	23,801	97.0	18,818	98.1	42,619	97.5
Graduado	735	3.0	362	1.8	1,097	2.5
GranTotal	**146,573**	**58.6**	**103,438**	**41.4**	**250,011**	**100.0**

Fuente: Basado en datos del *Compendio Estadístico sobre la Educación Superior* de Puerto Rico. Años 2011-2012 y 2012-2013.

Nota: *El término "subgraduado" se refiere al primer nivel universitario, también llamado en Puerto Rico "bachillerato".

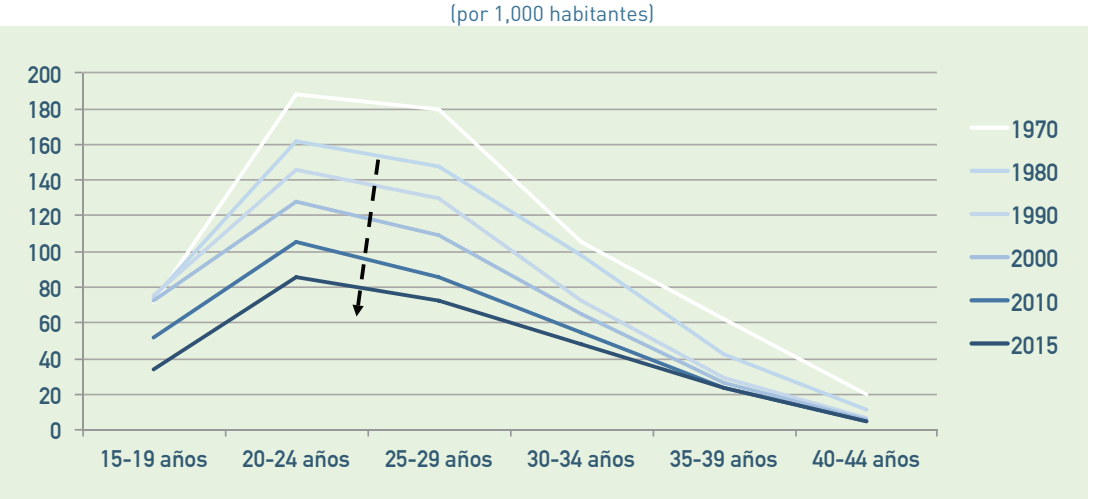
Humanos (2014). Indiscutiblemente, las mujeres puertorriqueñas han avanzado muchísimo en formación educativa, lo que teóricamente les permitiría mayor acceso a altos cargos en el mercado de trabajo y lograr una participación más activa en nuestra economía. Sin embargo, ello es todavía una quimera por la desigualdad de oportunidades que persiste entre géneros y que será discutido en otros apartados de este *Informe*[1].

En resumen, los datos para Puerto Rico reflejan que el promedio de nacimientos desciende según aumenta la escolaridad de la madre. En 2010 la brecha entre las más escolarizadas y las menos escolarizadas en cuanto a número promedio de hijos se redujo de 2.5 a 1.6, una diferencia de casi un hijo.

Conviene ahora examinar la tasa total de fecundidad; como se discutió antes, esta se refiere al número promedio de hijos que una mujer tendría al final de sus años fértiles si no varían las tasas específicas de fecundidad por edad durante sus años reproductivos (la tasa resume en una sola cifra la fecundidad de todas las mujeres durante una etapa determinada y se acerca al promedio de hijos por mujer calculado a través de los nacimientos). En este escenario se observa que, en Puerto Rico, el número promedio de hijos descendió rápida y consistentemente de 4.1 a 2.7, entre los años 1965 y 1975. Este indicador disminuyó lentamente entre 1976 y 1984, hasta mantenerse constante entre 1985 y 1990, y ha continuado reduciéndose lentamente, aunque desde 2000 volvió a acelerar el ritmo de disminución hasta alcanzar un promedio de 1.3 hijos en 2015. Seguramente, esto refleja alguna relación con el proceso de deterioro y estancamiento económico de Puerto Rico durante el mismo periodo. Las tasas específicas de fecundidad miden la probabilidad de tener hijos en cada grupo de edad. Estas tasas se han desplomado para todos los grupos de edad, incluidas las adolescentes en los últimos quince años. En consecuencia, el número promedio de hijos de mujeres al final de su vida reproductiva (es decir, entre los 40 y 49 años) se redujo de 3.64 a 2.37 entre 1990 y 2010. Esta disminución se observa en todos los demás grupos de edad desde 1990, y se amplía la brecha según aumenta la edad.

GRÁFICA 7

Tasas específicas de fecundidad
(por 1,000 habitantes)



Fuente: Departamento de Salud, *Informe anual de estadísticas vitales*.

LA TRANSFORMACIÓN DE LA FAMILIA TRADICIONAL

Hipótesis**:** *La transformación de la familia tradicional y la alta tasa de mujeres jefas de familia inducen a una menor natalidad.*

El estado marital de las mujeres puertorriqueñas ha cambiado dramáticamente en los últimos cuarenta años. Entre 1997 y 2011, los matrimonios disminuyeron en 27% y los divorcios aumentaron en 9% de la población. Un notable auge en la convivencia como relación de pareja se ha hecho evidente a partir de 2012.

Si se considera el número de mujeres empleadas, se encuentra que para 1970 un 59% de este sector estaba casado, en comparación con una reducción a 49.8% para 2014. Para el mismo periodo, el número de divorciadas y viudas que trabajaban se duplicó y la proporción de mujeres empleadas con jefatura de familia aumentó de 16.7% a 37.7% (Departamento del Trabajo y Recursos Humanos, 2014). Estos son cambios muy significativos, sobre todo en lo que concierne a la alta proporción de mujeres jefas de familia en la actualidad. La situación se agrava con la recesión económica que Puerto Rico ha debido enfrentar en los pasados ocho años. El crecimiento de la desocupación, la reducción de la participación en la fuerza de trabajo y el crecimiento numérico y proporcional de personas bajo el nivel de pobreza, ponen mayores tensiones y demandas sobre las mujeres que son jefas de familia.

Es lógico pensar que una situación de recesión o depresión económica hará que las parejas piensen más si tienen o no descendencia, mientras que un menor número de hijos significa menos consumo, potenciando una relación recíproca entre ambos factores. Los datos apuntan a que efectivamente hay una fuerte correlación entre reducción poblacional y reducción del Producto Interno Bruto (PIB). Entre 2006 y 2010, la población y el PIB real disminuyeron en promedio 0.5% y 1.8%, respectivamente, cada año. La tasa de nacimientos por cada mil habitantes se redujo de 12.9% en 2005 a 11.3% en 2010[2]. Evidentemente, una reducción en población resulta en menos personas generando ingresos, en menos personas consumiendo y en menos recaudos fiscales de los contribuyentes.

LA SALIDA DE PUERTORRIQUEÑOS EN EDAD DE REPRODUCCIÓN

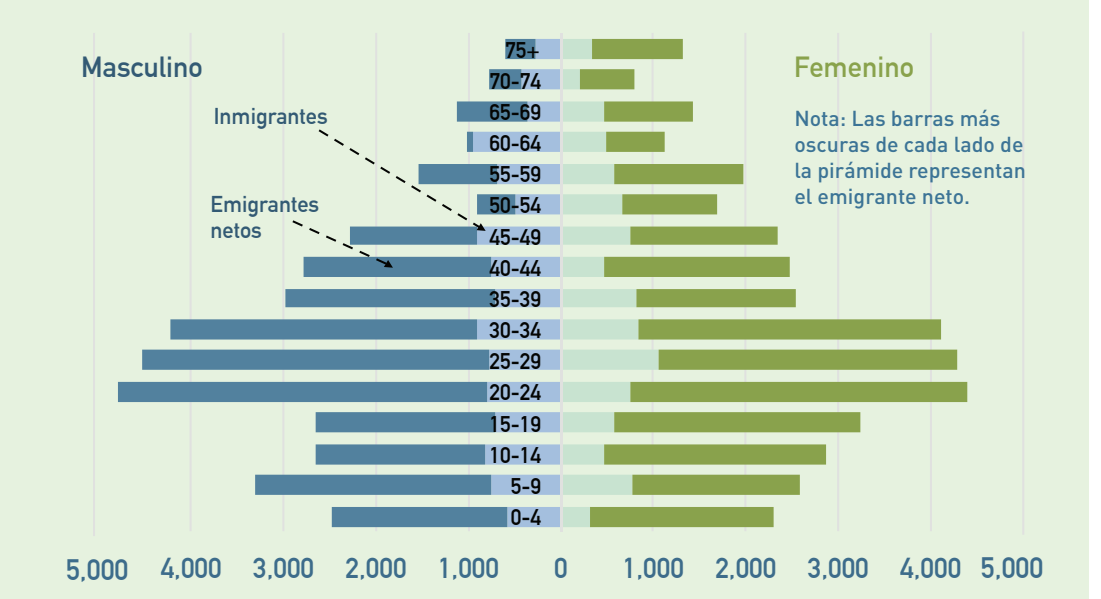
Hipótesis**:** *La salida de puertorriqueños en edad de reproducción se ha incrementado en los últimos años, mientras que la inmigración se ha estabilizado o reducido, lo que incide en la baja tasa de natalidad.*

Otro factor que incide en la baja de natalidad está relacionado con la emigración, que en el caso de Puerto Rico se ha acelerado en los pasados años al instalarse la prolongada recesión económica. La década de 2000 fue la de mayor movimiento migratorio de Puerto Rico a Estados Unidos desde el gran éxodo de la década de 1950 a 1960. Además, es la primera década en que este movimiento se traduce en una reducción poblacional. Según datos disponibles en los archivos digitalizados de la Encuesta sobre la Comunidad de Puerto Rico (ECPR) de 2011-2015, por cada persona que entra a la Isla, cuatro salen del territorio. Esto es más palpable entre los 15 y 40 años de edad. Los que emigran son jóvenes, están mayormente en edad productiva y reproductiva, y provienen cada vez más de sectores de mayores recursos. La combinación incide en reducción de la natalidad y también de la capacidad de contribuir al crecimiento económico. La mayoría de los emigrantes de Puerto Rico (a los Estados Unidos) que viven bajo el nivel de pobreza son mujeres.

En 2010, había más puertorriqueños (hasta tercera generación) residiendo en Estados Unidos que en Puerto Rico. Con la excepción

GRÁFICA 8

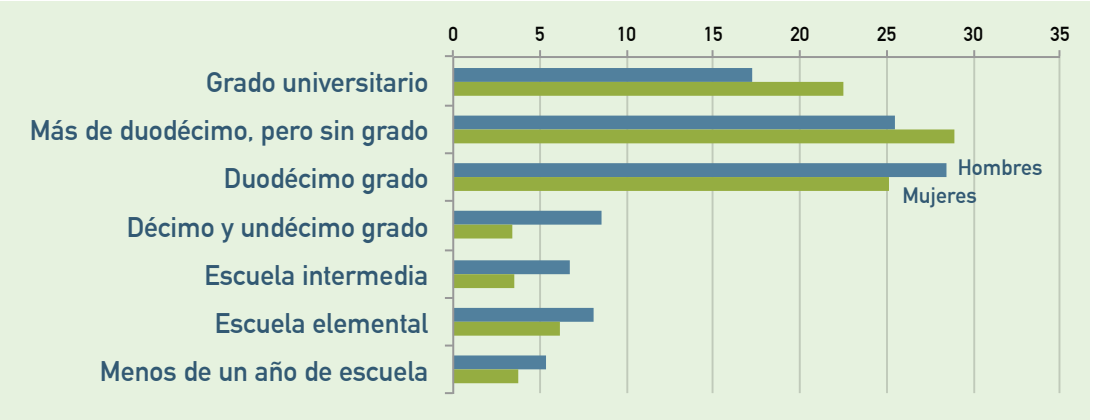
Pirámide poblacional de los emigrantes y los inmigrantes



Fuente: U. S. Census Bureau. (2011-2015). *Encuesta sobre la comunidad de Puerto Rico y Estados Unidos.*

GRÁFICA 9

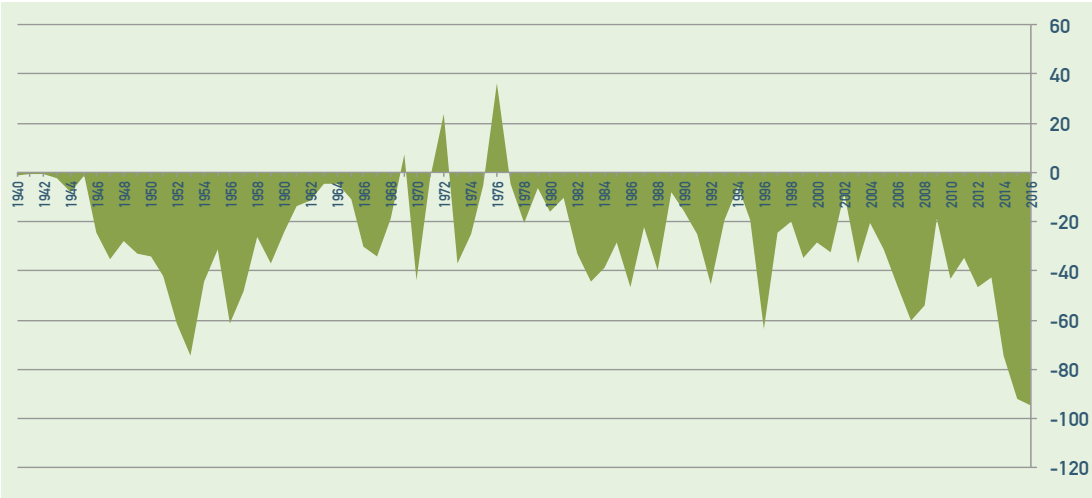
Emigrantes por nivel de escolaridad
(por ciento)



Fuente: U. S. Census Bureau. (2006-2010). *Encuesta sobre la comunidad de Puerto Rico y Estados Unidos.*

GRÁFICA 10

Movimiento neto de pasajeros aéreos de Puerto Rico
(miles de pasajeros)



Fuente: Autoridad de los Puertos, 1940-1989. U.S. Bureau of Transportation Statistics, 1990 en adelante.

de algunos años salteados, fueron más las personas que salieron de la Isla que las que entraron, dado que desde 2005 se verifica una reducción sostenida —con alguna pequeña variación— de los que regresan a Puerto Rico desde Estados Unidos o vienen de otros países. Las cifras indican que entre las personas emigrantes predominaban las mujeres, contrario a los inmigrantes, quienes eran mayormente hombres.

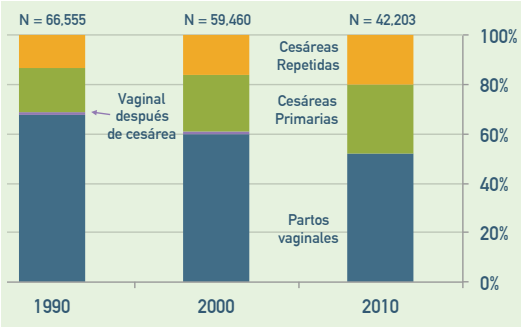
LA EXPANSIÓN DE LA CESÁREA Y DE LOS MÉTODOS CONTRACONCEPTIVOS MODERNOS

Hipótesis: *La expansión de la práctica de la cesárea, junto al uso extensivo de métodos contraconceptivos modernos, refuerzan la disminución de las tasas de fecundidad.*

Los partos por cesárea han ido aumentando numérica y proporcionalmente desde hace

GRÁFICA 11

Nacimientos vivos por tipo de parto (por ciento)



Fuente: Departamento de Salud, *Informe anual de estadísticas vitales.*

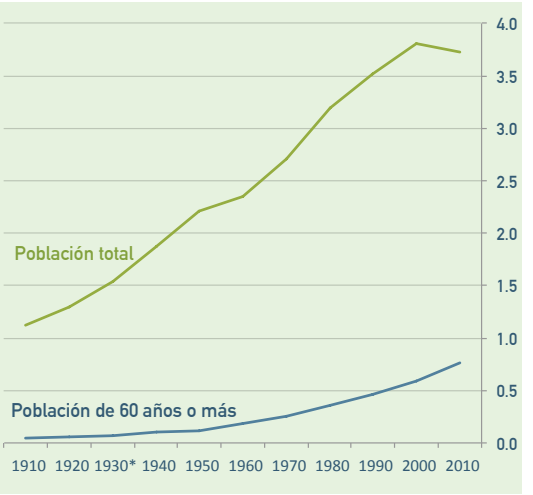
años. En 2010, un 48.2% de los niños nacieron por cesárea, mientras que para 1990 esta proporción alcanzaba solo un 30.5% de los casos. A pesar de que para el año 2010 se registraron 24,352 nacimientos menos que en 1990, se efectuaron prácticamente el mismo número de cesáreas que en 2010: 20,641 cesáreas en 1990 y 19,710 cesáreas en 2010.

OTRAS CONSIDERACIONES IMPORTANTES DE LOS CAMBIOS DEMOGRÁFICOS DE PUERTO RICO

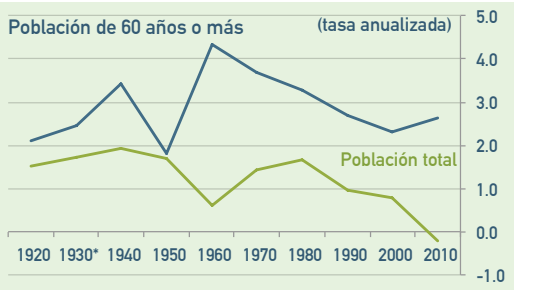
Además de la notable y persistente reducción en tasas de fecundidad y el envejecimiento poblacional, existen otros factores que ayudan a explicar los cambios en la pirámide demográfica. Durante la década de 2000-2010, la población de la Isla envejeció al doble de la velocidad que la de Estados Unidos (usando la mediana de edad). La población de 60 años o más de Puerto Rico ya supera a los menores de 15 y, como se muestra en las proyecciones de la pirámide de edad que presentamos más adelante, la tendencia al envejecimiento continuará aumentando.

GRÁFICA 12

Envejecimiento de la población
(millones de personas)



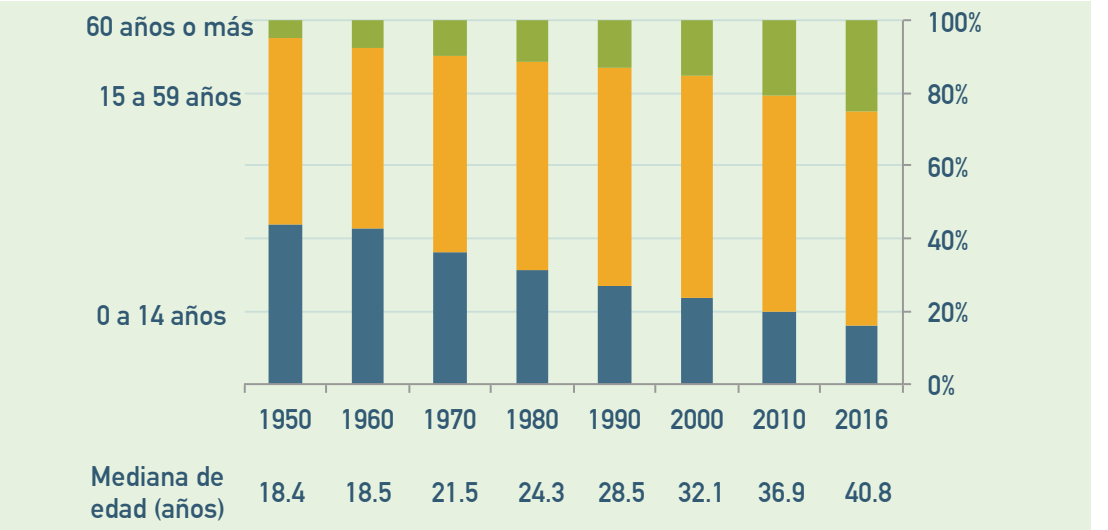
Tasa anualizada de crecimiento
(millones de personas)



Fuente: U. S. Census Bureau, *Censo decenal de población*.
Nota: Por falta de un desglose adecuado en los documentos censales a nuestra disposición, se tuvo que realizar un análisis especializado para estimar la población de 60 años o más del Censo de 1930. En específico, se utilizó una muestra de 5% del censo decenal de 1930 elaborada por IPUMS.

GRÁFICA 13

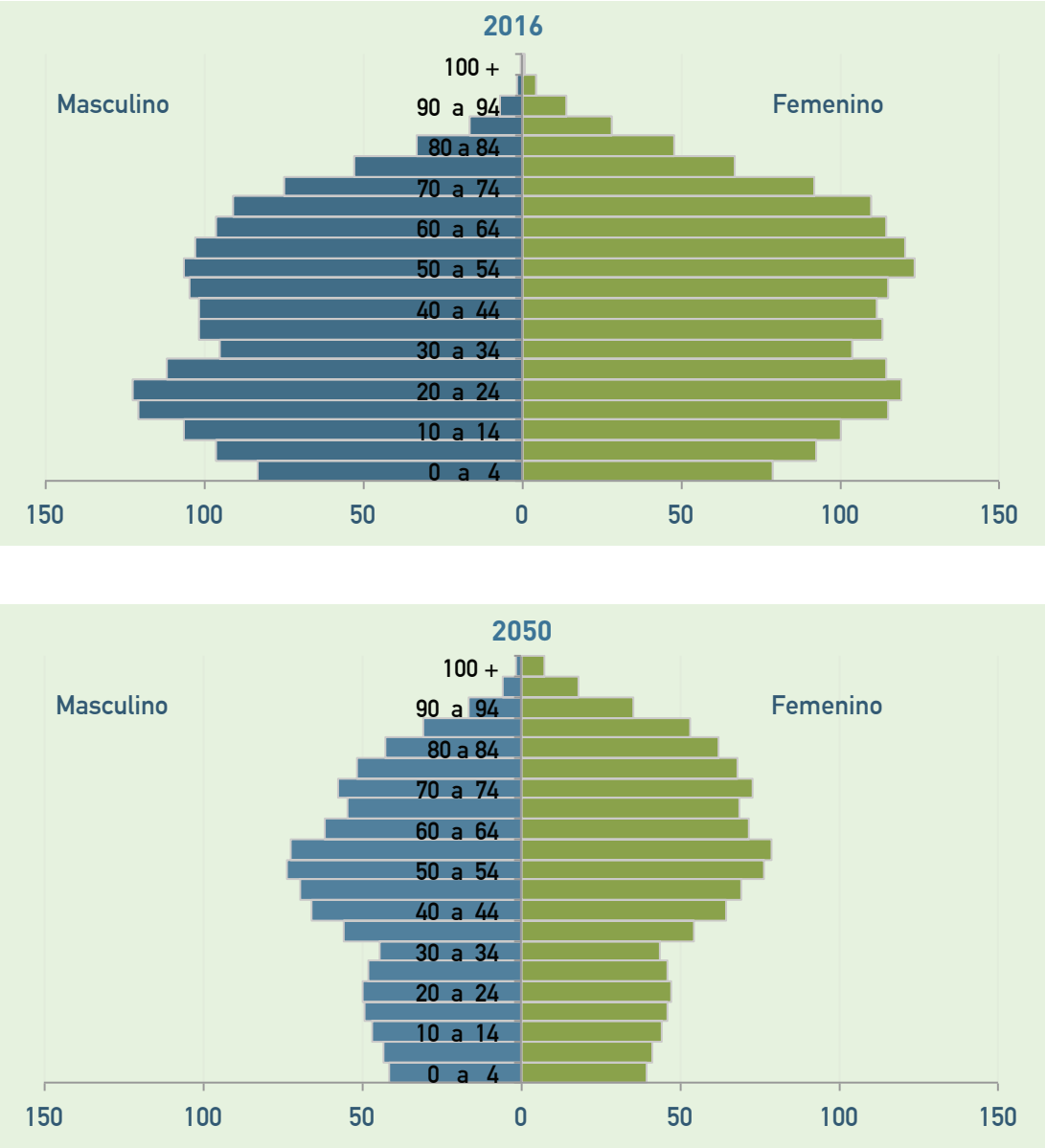
Distribución de la población por amplios grupos de edad y mediana de edad



Fuente: U.S. Census Bureau, *Censo decenal de población.*

GRÁFICA 14

Pirámides de edad por género, Puerto Rico 2016 y 2050



Fuente: U. S. Census Bureau, International Detabase Program, *Proyecciones poblacionales*.

La trayectoria demográfica aquí esbozada se refleja en las pirámides de población. El descenso de la fecundidad ha producido un achicamiento de la base de la pirámide, como puede observarse en la Gráfica 14. En este sentido, la magnitud del envejecimiento poblacional previsto para Puerto Rico en los próximos años plantea nuevos y serios desafíos, entre los cuales se encuentran:

1. Cómo encarar la reducción de las aportaciones para el sostenimiento de los planes de retiro y la seguridad social.
2. Cómo diseñar un sistema de cuidados y servicios para las necesidades de la población envejecida en ámbitos de transporte, salud y vivienda, especialmente de las mujeres que tienen una mayor longevidad.
3. Cómo reorganizar la oferta educativa para atender la reducción de estudiantes en el nivel de primaria y atender las necesidades de reeducación y recalificación laboral entre los de mayor edad.
4. Cómo fortalecer y regenerar el tejido social e intergeneracional que está fragmentado y debilitado.

RESUMEN Y CONCLUSIONES

Los desafíos en materia demográfica que enfrenta Puerto Rico deben atenderse con esmero y rapidez para evitar el agravamiento de los actuales problemas económicos y sociales del país. Sin embargo, debido a que cada problema podría traer en sí una nueva oportunidad, la reducción poblacional (aun con las características que señalamos) podría significar un alivio a la presión sobre el uso de la tierra y de los recursos del país. Puerto Rico no es hoy un país sobrepoblado, aunque su densidad poblacional sea alta; es un país con una desigual distribución de la población en el territorio y sin actividad económica suficiente para sostenerla.

En Puerto Rico no se reemplazan generaciones desde las postrimerías del siglo pasado y en 2016 las defunciones superaron los nacimientos, o sea, que el país entró en una fase de crecimiento natural negativo. No se espera un aumento en los nacimientos dados los patrones de fecundidad asumidos por las mujeres en el país. Además, la estructura de edad de la población es cada vez menos favorable a la reproducción. Al producirse menos nacimientos habrá menos mujeres en edad de procrear en los próximos lustros. Los efectos de las políticas de planificación familiar, uno de los ejes de la estrategia de crecimiento económico de Puerto Rico durante los años cincuenta, han quedado constatados y generan hoy nuevos problemas y desafíos al país.

El descenso de la fecundidad, junto con la disminución de la mortalidad, ha llevado a un progresivo envejecimiento de la población, exacerbado también por la masiva emigración de población joven en los últimos seis años, producto del estancamiento y la desaceleración económica de Puerto Rico. La migración se lleva anualmente cerca de 13.4% de los nacimientos y una parte importante de la fuerza trabajadora.

La nación puertorriqueña está dividida: 60% reside fuera de su suelo patrio y 40% en este. Para 2013, un total de 5,121,921 puertorriqueños vivían en Estados Unidos (hasta tercera generación y autoidentificados como tales, por lo que se entiende que puedan ser más) y 3,466,276 residían en Puerto Rico.

Estas transformaciones demográficas afectan significativamente a uno de los recursos más valiosos que tiene el país: una población con altos niveles de instrucción y productividad. Sin embargo, la ausencia de una estrategia de desarrollo humano sostenible ha significado tasas de participación laboral muy bajas en comparación con el resto del mundo. Ello en sí mismo constituye un aliciente a la

emigración. Por ello, la mejor política para reequilibrar los procesos demográficos es generar una estrategia basada en la noción de desarrollo humano sostenible que incentive y diversifique la producción. En este sentido, las políticas y estrategias para revertir el proceso migratorio deben diseñarse a fin de: (1) conservar la población con altos niveles educativos; (2) promover una diversificación de la estructura productiva que favorezca al pequeño y mediano productor que genera más empleos, y (3) diversificar mercados e introducir tecnologías en el marco de una visión que promueva el desarrollo de todas las capacidades humanas.

Notas

1. Desde los años ochenta se observa en Puerto Rico lo que se ha denominado la subutilización de las mujeres en la fuerza trabajadora en relación con su formación educativa. Hay una abundante bibliografía sobre el tema, entre las que se encuentran las investigaciones de Rivera Aponte y López Méndez (2008).

2. Datos trabajados por el Instituto de Estadísticas de Puerto Rico.

5 LA SALUD Y EL DESARROLLO HUMANO EN PUERTO RICO

El estado de salud de la población es uno de los componentes básicos para evaluar el nivel de desarrollo humano alcanzado en cualquier contexto nacional, regional o local; junto con la dimensión económica y la educación, integra la medición del Índice de Desarrollo Humano (IDH). La constitución de la Organización Mundial de la Salud (OMS) definió *salud* como "un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades" (1946).

Con independencia de la amplitud del concepto de *salud*, la mortalidad y la morbilidad son las dimensiones que, en primera instancia, permiten medir las condiciones de salud mediante la ocurrencia de defunciones, así como la incidencia y prevalencia de enfermedades. En el cálculo del IDH se incorpora la dimensión salud mediante el uso del indicador esperanza de vida al nacer, con la intención de medir la cantidad y calidad de vida de las personas. De manera indirecta, permite asociar la cobertura, calidad y eficiencia en la prestación de servicios de salud, así como posibles parámetros de inequidad y desigualdad en la prestación de servicios de salud que pudieran afectar el estado de la salud y el bienestar de la población puertorriqueña.

La salud ha sido uno de los temas centrales de la agenda internacional sobre desarrollo en todas sus etapas, desde la constitución de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), a finales de la década de 1940. En 2000, en el marco de la Declaración del Milenio, la ONU proclama los denominados Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). De los ocho objetivos, tres están directamente orientados a la dimensión salud; explícitamente, los ODM numerados 4, 5 y 6 están dirigidos a reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años (infantil), mejorar la salud materna, y combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades que afectan adversamente las capacidades y condiciones fundamentales para el desarrollo humano. Dichos objetivos buscan garantizar que la población alcance una vida larga y saludable.

Los principios de equidad, solidaridad, justicia social y bienestar promovidos por los ODM indican las vías para atender a los grupos y estratos más desfavorecidos, y para acceder

gradualmente a la sostenibilidad en todas las dimensiones, escenarios y factores que inciden en el desarrollo humano. En el plano de metas e indicadores que se integran en ciertos ODM, Puerto Rico refleja desventajas, privaciones y sesgos en parámetros básicos, que debieron haberse cumplido con anterioridad, en el periodo 2000-2015.

En la actualidad, la plataforma de salud que orienta políticas y programas de salud en Puerto Rico se basa en la iniciativa Healthy People 2020, programa de salud integral que por tres décadas ha establecido los puntos de referencia y seguimiento para alcanzar progresos en la salud de la población de Estados Unidos, incluido el territorio de Puerto Rico. Esta iniciativa plantea cuatro objetivos o metas de salud: 1) Lograr una elevada calidad y cantidad de vida, libre de enfermedades evitables, invalidez, lesiones y muerte prematura; 2) Lograr la equidad en salud, eliminar las disparidades y mejorar la salud de todos los grupos; 3) Crear entornos físicos y sociales que promuevan la buena salud para todos y 4) Promover la calidad de vida, el desarrollo y comportamientos saludables en todas las etapas de la vida. Los aspectos clave para contar con indicadores de progreso de los objetivos de Healthy People 2020 se orientan a los siguientes temas: estado de salud general; calidad de vida y bienestar en relación con la salud; determinantes de la salud y disparidades (US Deparment of Health and Human Service, 2014).

En este capítulo se aplica el enfoque de disparidades de salud de Healthy People 2020 con el fin de presentar la ubicación de Puerto Rico en el contexto internacional con respecto a indicadores de salud, específicamente referidos a la mortalidad, la morbilidad y aspectos relacionados con el sistema de salud del país. En un primer plano, se pretende profundizar sobre las implicaciones de la desigualdad e inequidad en el desarrollo humano de la población puertorriqueña, con énfasis en los temas de las disparidades de salud que son prioritarias para elevar índices de desarrollo humano en el contexto puertorriqueño. En especial, se tratan las disparidades de género en salud debido a desigualdades entre mujeres y hombres, que se agudizan a partir de la década de 1970; y las disparidades en el acceso a servicios de salud que afectan a diversos grupos en Puerto Rico. Con referencia al estado de salud de la población puertorriqueña, se presenta un perfil epidemiológico y de salud que profundiza en el estudio de desigualdades e inequidades en salud. Estas últimas, en correspondencia con los Determinantes Sociales de la Salud (DSS), resultan desencadenantes de disparidades en los resultados de salud, así como en la prestación de servicios de salud para grupos poblacionales específicos.

SERVICIOS ESENCIALES DE SALUD PÚBLICA: MIRADA A PUERTO RICO

El sistema de la salud pública en Puerto Rico comenzó a formalizarse a principios de 1900. Hasta entonces, la atención a la salud para la población pobre era brindada en cada municipio por beneficencias y hospitales municipales, cuyas funciones eran tanto de caridad como educativas. Para 1919 se reorganiza la estructura y se designa al Departamento de Salud de Puerto Rico (DS) como el organismo público rector de la salud en virtud de la Ley Núm. 81 del 14 de marzo de 1912, según enmendada. Ya para 1930 las unidades de salud pública componían gran parte del sistema de salud de la Isla (Maldonado, 2008).

En 1952, el DS adquirió rango constitucional en el Artículo IV, Secciones V y VI de la Constitución del Estado Libre Asociado (ELA). A partir de esta fecha, el sistema de salud continuó su crecimiento y desarrollo, con la

RECUADRO 13

OBJETIVOS DE DESARROLLO HUMANO Y OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO: ÉNFASIS EN LA SALUD DE LA POBLACIÓN

Teresa Pedroso*

La Declaración del Milenio fue aprobada por jefes de estado y representantes de 189 países que participaron en la Cumbre del Milenio de Naciones Unidas, celebrada en Nueva York en septiembre de 2000. El contenido de la Declaración se plantea a través de Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Los ocho objetivos se consideraron premisas clave para lograr progreso y avances en las expectativas de alcanzar la sostenibilidad en las múltiples dimensiones que conforman el desarrollo sustentable, para ser cumplidos en el periodo 2000-2015. En el seguimiento al estado de cumplimiento de los ODM, resalta el Informe sobre Desarrollo Humano 2003, titulado *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio: Un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza*, que contiene valiosos argumentos para comprender la relación entre objetivos de desarrollo humano —expresados en términos de capacidades y condiciones fundamentales para el desarrollo humano— y los ODM. En específico, la referencia a "una vida larga y saludable" como capacidad fundamental para el desarrollo humano está contenida en los objetivos 4, 5, y 6 de los ODM. No obstante, si se reconoce que la salud es una premisa fundamental para el bienestar integral de las personas, entonces, las asociaciones de capacidades y condiciones fundamentales para el desarrollo humano, de manera subyacente, estarían en correspondencia con cada uno de los ODM.

¿Cómo se relacionan los objetivos de desarrollo humano con los Objetivos de Desarrollo del Milenio?

Capacidades fundamentales para el desarrollo humano	**Objetivos de Desarrollo del Milenio correspondientes**
Una vida larga y saludable	Objetivos 4, 5 y 6: reducir la mortalidad infantil, mejorar la salud materna y combatir las principales enfermedades.
Educación	Objetivos 2 y 3: lograr la enseñanza primaria universal y la autonomía de la mujer mediante la igualdad entre los géneros en la educación.
Un nivel de vida apropiado	Objetivo 1: reducir la pobreza y el hambre.
Libertad civil y política que permita participar en la vida de la comunidad a la que se pertenece	No es uno de los Objetivos, pero es uno de los objetivos mundiales recogidos en la Declaración del Milenio.
Condiciones fundamentales para el desarrollo humano	**Objetivos de Desarrollo del Milenio correspondientes**
Sostenibilidad ambiental	Objetivo 7: velar por la sostenibilidad ambiental.
Equidad, especialmente equidad de género	Objetivo 3: promover la equidad de género y la autonomía de la mujer.
Permitir un entorno económico global	Objetivo 8: reforzar las asociaciones entre los países ricos y pobres.

La relación entre ambas propuestas de objetivos, con sus metas e indicadores, permite visualizar la salud como un fundamento clave para el desarrollo humano. Los ODM han formado parte de las plataformas programáticas de muchos países y territorios. En el caso de

Puerto Rico, la elaboración de este primer *Informe sobre Desarrollo Humano* resulta una apuesta para la medición de indicadores multidimensionales de desarrollo y evaluación del cumplimiento de metas e indicadores de cada ODM, precisamente en 2015, año límite del periodo de vigencia de los ODM.

---

*La autora es profesora e investigadora en la Universidad del Este, Sistema Universitario Ana G. Méndez.

misión de "propiciar y conservar la salud para que cada ser humano disfrute del bienestar físico, emocional y social que le permita el pleno disfrute de la vida, y contribuir así al esfuerzo productivo y creador de la sociedad" (Oficina de Gerencia y Presupuesto, 2012). En 1957, luego de su nombramiento como secretario de Salud, el Dr. Guillermo Arbona, salubrista, médico, educador y funcionario público, con la ayuda de John B. Grant y de la Fundación Rockefeller, realizaron el proyecto de regionalización, en el cual brindaban servicios preventivos, atención temprana a enfermedades y servicios curativos a la población. Los cambios en las naturalezas de las enfermedades más prevalecientes de Puerto Rico para esa época, de crónicas a degenerativas, impulsaron la prestación de los servicios médico-hospitalarios a través de un sistema regional, estableciendo tres niveles de servicio de cuidado médico:

- El nivel primario estaba constituido por un Centro de Diagnóstico y Tratamiento (CDT) ubicado en cada municipio, orientado a servicios preventivos y al manejo de pacientes ambulatorios. Se componía de médicos generalistas y profesionales de la salud en las áreas de nutrición, trabajo social, enfermería y salud mental. Este nivel representaba el primer contacto del paciente con el sistema de salud y servía a su vez de coordinador para su cuidado a través de los demás niveles.
- El nivel secundario se componía por un hospital de área, ubicado a corta distancia de los pueblos a los que servía, donde se podían encontrar especialistas básicos en medicina interna, pediatría, cirugía, obstetricia y ginecología.
- El nivel terciario era brindado en los hospitales regionales, donde se atendían condiciones más complejas que requerían de personal y tecnologías diagnósticas especializadas. Además, se incluyó un nivel supraterciario para servicios altamente complejos y especializados, los cuales eran ofrecidos en el Centro Médico de Río Piedras (Ramírez García, 2008).

En 1976 surge otra reforma en el sector de la salud, plasmada en la Ley 11 del 23 de junio de 1976, Ley de Reforma Integral de los Servicios de Salud de Puerto Rico, que establece tres elementos principales, a saber: 1) el acceso a los servicios de salud deberá ser responsabilidad del gobierno, de manera que vele por que se presten servicios de salud a la población sin distinción alguna; 2) la atención primaria de la salud debe ser la prioridad más alta en el sistema de salud, reconociendo que la promoción, la prevención y la atención temprana de condiciones que afectan la salud son estrategias que protegen el estado de salud de la población y contribuyen a su bienestar y 3) el estado debe contar con la participación y colaboración del sector privado en atender las necesidades. Luego

de aprobada esta ley, una vez que el modelo de regionalización estuvo vigente, fue que comenzaron los procesos de privatización de los centros de salud a través de un programa llamado "democratización de la medicina".

Los procesos de privatización culminaron con la Reforma de Salud de 1993, que se presentó para corregir primordialmente el acceso desigual a servicios de salud y el aumento desmedido en el gasto gubernamental en servicios de salud. Esta reforma requirió: 1) la eliminación de la Administración de Facilidades y Servicios de la Salud (AFASS), brazo operacional del DS hasta ese momento; 2) la privatización de los servicios; 3) la venta de las instalaciones de salud y 4) la implantación del seguro de salud del Gobierno de Puerto Rico. Bajo la Ley Núm. 72 del 7 de septiembre de 1993, según enmendada, se creó la Administración de Seguros de Salud de Puerto Rico (ASES), como una corporación pública con personalidad jurídica independiente. ASES pasó a ser el ente responsable de negociar y contratar seguros de salud de calidad para sus asegurados, particularmente para las personas médico-indigentes. A la vez, debía establecer mecanismos de control dirigidos a evitar un alza injustificada en los costos de los servicios de salud y en las primas de los seguros. Como resultado directo de la venta de las instalaciones y la privatización de los servicios, el gobierno quedó con un sistema de salud pública limitado para la prestación de servicios directos. Por tanto, ASES se quedó primordialmente con un rol rector en la salud pública y de fiscalización, monitoreo y regulación en distintos ámbitos de salud (Rosado Santiago *et al*., 2004).

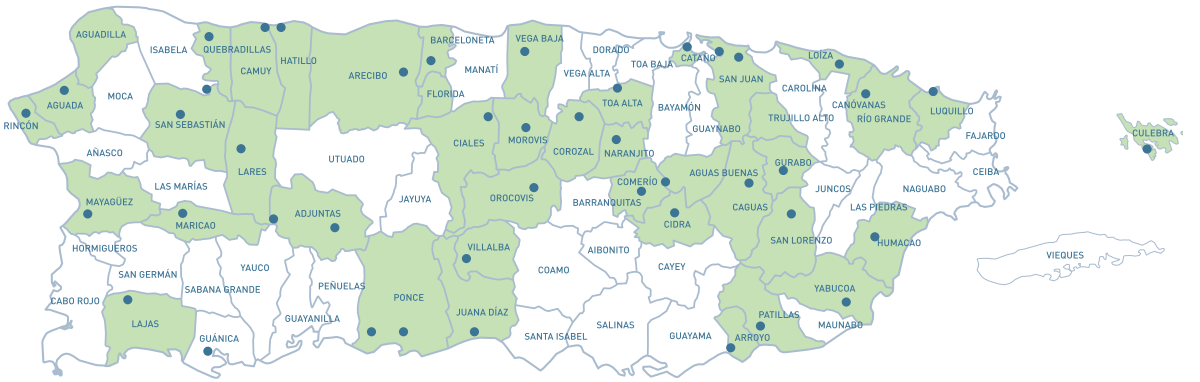
En octubre de 2010 se rebautizó el plan público de salud del ELA de Puerto Rico y a partir de entonces se le conoce como Mi Salud (Cámara de Comercio, 2013). Bajo esta nueva estructura se integran servicios de salud física y mental. En este nuevo sistema se eliminan los referidos a los especialistas que pertenezcan a la red de proveedores a la que el paciente está adscrito. Además, se establecieron medidas de prevención incluyendo la vacunación, la mamografía, así como pruebas de Papanicolaou y de niveles de azúcar en la sangre. Finalmente, se estableció un programa de prevención y educación para el manejo de factores de riesgo para reducir las complicaciones relacionadas a la hipertensión, los problemas cardiovasculares, la diabetes, la obesidad, el asma, el cáncer y los problemas renales (ASES, 2014).

Históricamente, la atención al cuidado de la salud ha sido responsabilidad del gobierno. A través de un sistema de salud público, el gobierno ha atendido las necesidades de salud de la gran mayoría de la población. Todas las reformas de salud han compartido metas similares de garantizar el acceso a servicios de salud de calidad a toda la población, asignar mayor énfasis a la atención primaria de la salud, facilitar la integración de los niveles de prestación de servicios y fomentar la eficiencia en la operación del sistema de salud (Ramírez García, 2008).

Según consta en el *Informe de la salud en Puerto Rico 2014* (Departamento de Salud, 2014), en 2013 Puerto Rico contaba con una red de servicios de atención primaria con amplia cobertura en el territorio: 133 Centros de Diagnóstico y Tratamiento (CDT) privados y del gobierno, luego de que la Reforma de Salud de 1993 facilitó el traspaso de una gran parte de los CDT al sector privado; 50 "Federally Qualified Health Centers", conocidos como Centros de Salud Primaria 330, corporaciones sin fines de lucro que reciben fondos del gobierno federal a través de la sección 330 del Public Health Service Act (PHSA). Este programa de salud comunitaria comenzó en Puerto Rico en 1969 y desde entonces reciben fondos federales para su ejecución con la obligación de ofrecer servicios con tarifas ajustadas o descuentos, según la situación económica y las necesidades de los usuarios.

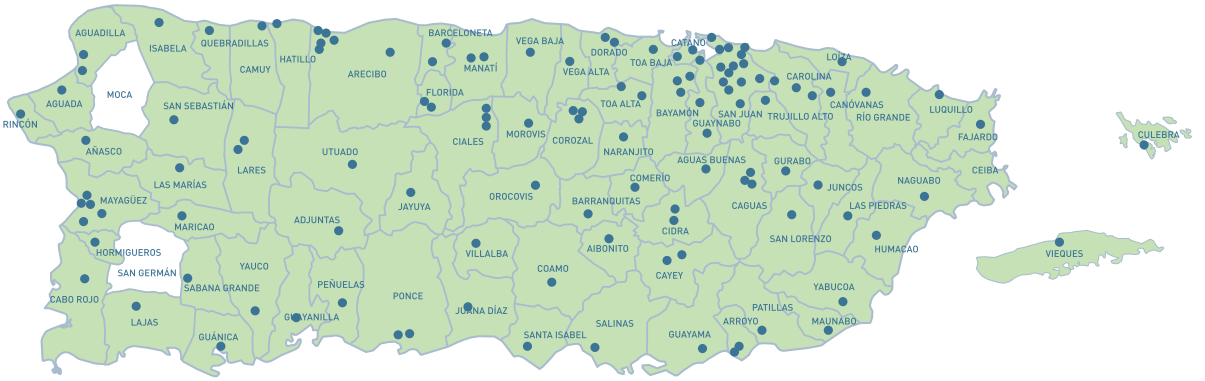
CUADRO 3
UBICACIÓN DE CENTROS DE ATENCIÓN PRIMARIA, SECUNDARIA Y TERCIARIA DE SALUD EN PUERTO RICO

CENTRO DE SALUD PRIMARIA (330)
PUERTO RICO, 2013



Fuente: Oficina de Servicios Primarios, Secretaría Auxiliar de Planificación y Desarrollo, Departamento de Salud.
Nota: Mapa preparado por la División de Sistemas de Información Geográfica. N=50

CENTROS DE DIAGNÓSTICO Y TRATAMIENTO (CDT)
PUERTO RICO, 2013

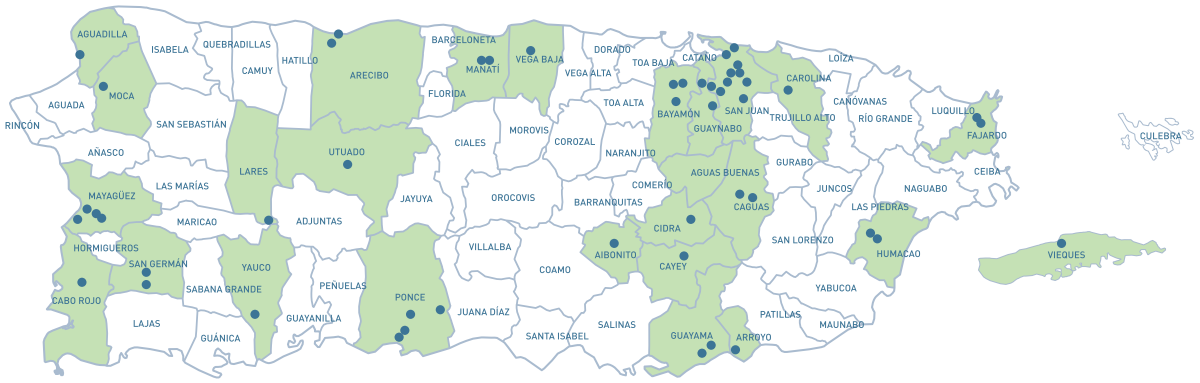


● CDT (133)

Fuente: Secretaría Auxiliar de Planificación y Desarrollo, División de Análisis Estadísticos de Salud.
Nota: Mapa preparado por la División de Sistemas de Información Geográfica.

>> Continuación de CUADRO 3

HOSPITALES
PUERTO RICO, 2013



Fuente: División de Análisis Estadísticos, Secretaría Auxiliar de Planificación y Desarrollo, Departamento de Salud.
Nota: Mapa preparado por la División de Sistemas de Información Geográfica.

Por su parte, la atención secundaria y terciaria en Puerto Rico en 2013 disponía de un total de 67 hospitales, varios de ellos ubicados en la ciudad capital y municipios aledaños. La atención especializada en hospitales se distribuye en: Hospitales Generales (52), Hospitales Psiquiátricos (8), Hospitales Pediátricos (3), Hospital de Rehabilitación (1), Hospital Cardiovascular (1), Hospital de Trauma (1) Hospital Oncológico (1).

A través de los años, el DS ha impulsado una serie de políticas públicas para promover la salud de la población. Una de estas medidas fue la Ley para Reglamentar la Práctica de Fumar en Determinados Lugares Públicos y Privados. Bajo esta ley se pretende minimizar el riesgo de desarrollar enfermedades asociadas a la exposición al humo del cigarrillo y concienciar sobre los efectos a la salud del uso del tabaco. Sin embargo, hay otros proyectos que tienen como propósito apoyar la salud de las poblaciones que aún no han sido atendidas del todo. Por ejemplo, el Proyecto de la Cámara 1845 de 2014 se presentó para que los establecimientos de comida que incluyen en sus ofertas bebidas azucaradas o carbonatadas, permitan al cliente intercambiar la bebida por agua embotellada sin costo adicional. Esto reconoce que el consumo de bebidas carbonatadas afecta negativamente la salud de las personas ya que aumenta el riesgo de obesidad, diabetes y enfermedades cardiovasculares, entre otras. Este proyecto fue aprobado en abril de 2015.

En este breve recuento sobre la cobertura y calidad a lo largo de la historia del sistema de salud puertorriqueño, es preciso y oportuno señalar que existen diversas miradas críticas hacia el desempeño del sector de salud en Puerto Rico. La Dra. Sarah Huertas, en un recuento sobre el trasfondo del sistema de salud de Puerto Rico[1], señala algunas particularidades asociadas con el tema central de este *Informe*, la desigualdad y sus repercusiones en el desarrollo humano de Puerto Rico: "en las entrañas mismas de un sistema de salud que produjo cambios,

se iban gestando las semillas de un sistema posterior que desembocaría, a nuestro entender, en algunos de los problemas que hoy vivimos en el sistema de salud de Puerto Rico y en nuestra sociedad en general. Estos cambios a nuestro entender son:

- La desigualdad económica y de salud con la creación de un sistema dual de servicios personales de salud: un sistema privado para los pudientes y un sistema público para las personas en desventaja económica.
- El abandono de una visión abarcadora de la salud y de un sistema focalizado en concertadamente integrar los elementos necesarios para garantizar la salud de la población, es decir, de un sistema focalizado en la salud poblacional a uno focalizado en servicios personales de salud.
- El debilitado desarrollo de la participación ciudadana en las políticas y gobernanza de los sistemas".

Actualmente existen organizaciones comunitarias que solicitan el mejoramiento y saneamiento de sus comunidades para mejorar la salud de las mismas. Se reconoce que el DS promueve campañas de salud para la población en general; no obstante, debe tomar un rol más activo para atender y trabajar las necesidades de las comunidades. Esto permitirá que las comunidades puedan gozar de salud y un ambiente adecuado para su desarrollo.

EL DESARROLLO HUMANO EN PUERTO RICO EN UN CONTEXTO SALUBRISTA

La situación de salud en Puerto Rico ha experimentado cambios en las últimas décadas debido a factores asociados con la transición demográfica[2], los avances que propicia la transición epidemiológica y otros factores, especialmente aquellos relacionados con la estructura del sistema de salud adoptado en Puerto Rico a través de los años. A la vez, se han experimentado cambios y adelantos en el campo de la medicina, en la cobertura y accesibilidad de los servicios de salud, en la educación en salud preventiva, en la vigilancia y el control de enfermedades y en la promoción de la salud, entre otros, que han sido clave para la salud de la población. Una de las repercusiones de estos adelantos ha sido que hoy la población puertorriqueña tenga una vida prolongada. Esto se puede comprobar al utilizar el nivel de la esperanza de vida al nacer por grupos de edades como indicador resumen del estado de la salud de una población. En una comparativa de Puerto Rico con el resto del mundo, la esperanza de vida al nacer de la población total para el año 2012 fue de 79.2 años, lo que ubica a la Isla entre los primeros 41 países del mundo (Population Reference Bureau, 2012).

En síntesis, este capítulo examina un cuadro general de la salud en Puerto Rico y se acentúa la diferencia por género en los diversos asuntos. El contenido está organizado según los siguientes temas: (a) mortalidad según diferentes atributos: género, edad, causas de muerte, (b) morbilidad, principales condiciones de salud que padece la población residente en Puerto Rico, (c) cobertura de salud y (d) sistema de salud.

RECUADRO 14

UN MODELO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ESTABLECIMIENTO DE POLÍTICA PÚBLICA DE SALUD: IMPLICACIONES PARA EL ESTADO DE SALUD Y DESARROLLO HUMANO EN PUERTO RICO
HACIA LAS RAÍCES DEL PROBLEMA: UNA PROPUESTA

Sarah Huertas*

La Alianza de Salud para el Pueblo, entidad multisectorial sin fines de lucro, comenzó sus trabajos en 2007 como un grupo informal de estudio y análisis por profesionales de diversas disciplinas. En 2011, se formalizó la Alianza de Salud para el Pueblo, compuesta inicialmente por nuestra organización original, Abogando por un sistema universal de salud, sindicatos relacionados a la salud como la Unión General de Trabajadores (UGT) y Service Employees International Union (SEIU), el Colegio de Médicos de Puerto Rico y el Colegio de Profesionales del Trabajo Social.

La Alianza se caracterizó desde sus orígenes por una fuerte orientación educativa y un interés en abogar por un sistema universal integrado de salud. La Alianza considera el sistema de financiamiento de pagador único como la mejor alternativa para lograr un sistema de salud basado, entre otros principios, en los siguientes: la salud como derecho humano y no mercancía, la equidad, un sistema universal e integrado con base en la prevención y en la atención primaria, a un costo asequible para los puertorriqueños, de alta calidad y con participación activa de la ciudadanía a todos los niveles, desde su cuidado personal hasta la gobernanza del sistema.

Partiendo de la experiencia de las múltiples comisiones y grupos de trabajo sobre la reforma del sistema de salud (1974, 2005, 2008) que han ofrecido valiosos insumos y recomendaciones, y que sin embargo no han sido acogidas, implantadas y ni siquiera discutidas ampliamente en nuestra sociedad, decidimos redactar un proyecto de ley por petición ciudadana a la Cámara de Representantes y la presidenta de la Comisión de Salud de la Cámara en mayo de 2013. El énfasis de dicho proyecto fue:

1. La planificación integral de un sistema basado en varios principios clave como la salud como derecho humano, la equidad y la participación ciudadana (entre otros ya mencionados).

2. La creación de una comisión de carácter continuo, constituida por diferentes sectores de la sociedad civil que incluyera, entre otros, a profesionales de la salud, usuarios de servicios, trabajadores de la salud, organizaciones comunitarias y de mujeres, y representación de sectores de la salud mental, la academia y el sector salubrista, patronos y aseguradoras.

3. El elemento que consideramos esencial en esta propuesta fue el método de selección de dichos miembros. La Alianza propuso que a diferencia de previas comisiones, esta vez los representantes fueran electos por sus grupos de origen respectivos.

La Cámara aprobó dicho proyecto en noviembre de 2013 con algunos cambios que no alteraron elementos esenciales como los principios que orientarían la planificación de un sistema de salud, la multisectorialidad y la elección de los miembros del Consejo por sus sectores de origen. Quedaron fuera elementos que daban mayor empoderamiento legal y fondos al consejo. Algunos de los cambios aprobados mediante negociación de los cuerpos incluyeron que el Consejo quedara adscrito administrativamente y convocado por el Recinto de Ciencias Médicas de la Universidad de Puerto Rico. Además se añadió la participación como miembro ex officio del director ejecutivo del Instituto de Estadísticas de Puerto Rico, facilitando así acceso a datos y a otros recursos técnicos del Instituto y se quitaron representantes de la rama legislativa, manteniendo representantes del Ejecutivo como el Departamento de Salud y la Administración de Seguros de Salud de Puerto Rico. Permanecieron los principios básicos de representación ciudadana, autonomía, continuidad y, muy importante, quedaron inalterados los propósitos y principios que orientarían el trabajo. No se aprobó presupuesto para la entidad, pero se acordó la ayuda del Recinto de Ciencias Médicas en administración y obtención de recursos técnicos. Fue finalmente aprobado como la Ley 235 por el gobernador el 22 de diciembre de 2015.

El Consejo se constituyó formalmente en 2016, siguiendo los parámetros establecidos en ley y rindió su primer informe en octubre de 2016, titulado "Basta ya de parchos en el Sector Salud", con una revisión histórica de los cambios en políticas en salud y el sistema en las últimas décadas. Sus recomendaciones estuvieron enfocadas en dos áreas principales: la gobernanza y el modelo de financiamiento. En este momento, se trabaja en lograr un estudio económico/actuarial donde se consideren diversos modelos de organización y financiamiento de los servicios, con la meta de identificar, según lo requiere la Ley: "el modelo de prestación de servicios de salud y el modo de financiamiento mas adecuado para el funcionamiento del sistema de salud de Puerto Rico".

¿Qué importancia tiene este modelo para el desarrollo humano en Puerto Rico y en otros lugares? Primero, crea un mecanismo de ley para un modelo de concertación social y colaboración gobierno-ciudadana. Segundo, planifica la creación de un sistema de salud justo, digno, de calidad, y costo efectivo que garantice una vida larga, saludable y gratificante para los ciudadanos y en cuya gobernanza sus participantes tengan insumo. Aún más importante por la amplitud de sus implicaciones, este modelo podría traer cambios verdaderamente transformadores para la sociedad puertorriqueña, como la inserción sistemática y amplia de los ciudadanos –con sus vivencias y conocimientos– en los procesos de solución a problemas difíciles; la negociación entre sectores por un bien común facilitando la solidaridad social; la esperanza y apoderamiento de los ciudadanos en políticas y asuntos que directamente afectan sus vidas y su desarrollo pleno.

Este proyecto de iniciativa ciudadana podría facilitar muchos de los elementos que han sido considerados claves para el desarrollo humano de Puerto Rico.

---

*La autora es catedrática retirada de la Escuela de Medicina, Universidad de Puerto Rico, Recinto de Ciencias Médicas. Aquí se recoge un extracto de un texto más extenso, del mismo nombre, preparado para este *Informe*.

¿DISFRUTANDO DE UNA VIDA LARGA Y SALUDABLE?

A lo largo de la historia, diversos autores y estudiosos de los vínculos entre la población y el desarrollo humano, han acentuado la relación directa que existe entre indicadores refinados de mortalidad y el modo de vida de la gente. La esperanza de vida al nacer es el número de años que vivirá un recién nacido si las pautas de mortalidad por edades imperantes en el momento de su nacimiento siguieran siendo las mismas a lo largo de toda su vida (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2004). Según Velázquez Estrada (2011), la esperanza de vida es un excelente indicador y es de suma importancia al analizar el comportamiento de la mortalidad y calidad de vida en las poblaciones, ya que puede reflejar el nivel de vida del país.

El análisis de la esperanza de vida al nacer, considerado por género, muestra que históricamente la brecha en años de esperanza de vida entre mujeres y hombres se amplía a medida que asciende el nivel de desarrollo de un país o territorio. En asociación con el ingreso, también se ha encontrado evidencia de que, como patrón general, en los países de altos ingresos las mujeres tienden a vivir alrededor de seis años más que los hombres, mientras que, en los países de ingresos bajos, la brecha entre géneros es de alrededor de tres años (Organización Panamericana de la Salud, 2014). Según el *Population Reference Bureau 2012*, en una clasificación de las esperanzas de vida al nacer más altas entre países, las mujeres de Puerto Rico se encuentran entre los primeros 32 países; por su parte, los hombres estarían ubicados entre los primeros 49 países. Usando estos mismos datos, se analizó la disparidad por género y se encontró que Puerto Rico está entre los primeros veintiún países con las diferencias más amplias en la esperanza de vida por género, con una diferencia promedio de ocho años. Por otro lado, el aumento en la esperanza de vida al nacer evidencia el incremento de la calidad de salud de la población en Puerto Rico durante el siglo XX.

TABLA 8

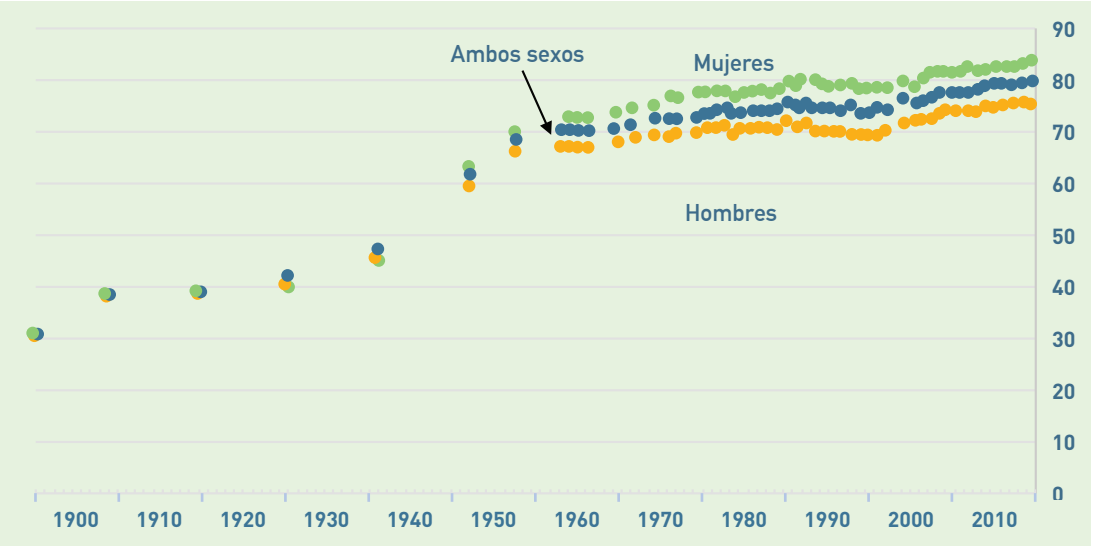
Esperanza de vida al nacer en años, países seleccionados y Puerto Rico: 2011-2012

País	Esperanza de vida al nacer (años)			
	Ambos géneros (1)	Hombres (2)	Mujeres (3)	Diferencia (3)-(2)
Puerto Rico	79	75	83	8
Trinidad y Tobago	71	68	74	6
España	82	79	85	6
Palau	69	66	72	6
Estados Unidos	79	76	81	5
Islas del Canal	79	77	82	5
Noruega	81	79	84	5
Suiza	82	80	85	5
Barbados	74	72	76	4
Cuba	78	76	80	4
Dominica	76	74	78	4
Holanda	81	79	83	4

Fuente: Population Reference Bureau (2012).

GRÁFICA 15

Aumento en años en la esperanza de vida al nacer, Puerto Rico: 1902-2012



Fuente: Departamento de Salud, *Informe anual de estadísticas vitales.*

En Puerto Rico hubo cambios significativos en la expectativa de vida al nacer en el periodo de 1950 a 2002, según el *Informe sobre la salud en el mundo* de 2003. En la Isla, la esperanza de vida al nacer para la población total registró un incremento sustancial desde 1920, cuando el promedio era de 38.4 años. A los inicios de la década de 1960 alcanzó los 69.3 años, y siguió incrementando a un ritmo más pausado hasta alcanzar en 2012 los 79.3 años para la población total (Gráfica 15).

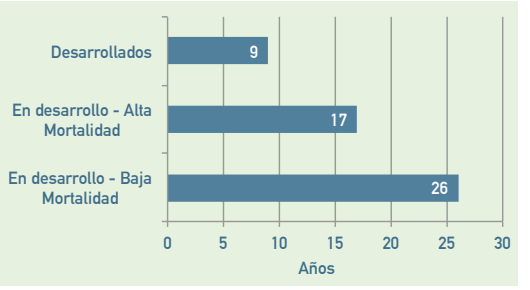
Como media, la esperanza de vida aumentó en nueve años en los países desarrollados (por ejemplo, en Australia, los países europeos, el Japón, Nueva Zelandia y América del Norte), en 17 años en los países en desarrollo con elevados niveles de mortalidad de niños y de adultos (la mayoría de los países africanos y los países más pobres de Asia, la Región del Mediterráneo Oriental y América Latina) y en 26 años en los países en desarrollo con baja mortalidad (Organización Mundial de la Salud, 2003).

Cuando se comparan estos datos con Puerto Rico, en el periodo mencionado, la esperanza de vida en Puerto Rico aumentó 16.2 años. Esto es comparable con el aumento promedio observado en los países en desarrollo que tenían una alta mortalidad.

En Puerto Rico los indicadores de mortalidad en épocas recientes indican una mejoría

GRÁFICA 16

Aumento en años en la esperanza de vida al nacer, países desarrollados y en desarrollo: 1950-2002



Fuente: Organización Mundial de la Salud (2003).

TABLA 9

Esperanza de vida al nacer, grupos seleccionados

	Esperanza de vida (años) Periodo			
	2001-2003	2004-2006	2007-2009	2010-2012
Población de 30 a 34 años				
Total	49.0	49.6	50.4	51.0
Hombres	45.6	46.2	47.2	47.9
Mujeres	51.6	52.8	53.5	53.9
Población de 45 a 49 años				
Total	35.5	35.9	36.7	37.2
Hombres	32.7	33.1	33.9	34.6
Mujeres	37.2	38.6	39.2	39.6
Población de 60 a 64 años				
Total	22.9	23.2	23.9	24.3
Hombres	20.9	21.2	21.9	22.3
Mujeres	23.6	25.1	25.8	26.1

Fuente: Departamento de Salud, *Informe anual de estadísticas vitales* (datos preliminares).

notable en el estado de la salud, así como en la cantidad y calidad de vida de la población en general. Sin embargo, se aprecia una tendencia a la sobremortalidad masculina excesiva, que inicia alrededor de la década de 1960. En ese entonces, la esperanza de vida al nacer de las mujeres alcanzaba los 71.9 años y la de hombres los 67.1 años, para una brecha de 4.8 años; en los años ochenta la brecha se amplió a 8 años (Vázquez Calzada, 1984). En su estudio, Velázquez Estrada (2011) reporta una esperanza de vida al nacer de 82.7 en las mujeres y de 75 años para los hombres durante 2006-2008, lo cual mantiene la brecha entre géneros cerca de los 8 años. Además de la esperanza de vida al nacer, se evaluó el promedio de años de vida restantes en otros grupos de edad de la población. Al examinar el promedio de años por vivir de la población se observa que la brecha entre los grupos de edad, excepto para la población de 60 a 64 años, se mantiene bastante constante a medida que pasan los periodos.

CARACTERÍSTICAS DE LA TRANSICIÓN EPIDEMIOLÓGICA: MORTALIDAD

La tasa bruta de mortalidad (TBM) es un indicador crudo o bruto de la mortalidad; luego de un refinamiento y una estandarización, para ciertos fines indica con alguna precisión el impacto actual de la mortalidad en el crecimiento de la población (IndexMundi, 2014). Este indicador está significativamente afectado por la distribución por edades y tiene un comportamiento inverso con la esperanza de vida por edades; es decir, mientras más baja es la tasa de mortalidad, más alta es la esperanza de vida. La TBM de la población mundial se eleva a 8.1, producto de la ocurrencia de alrededor de 56.3 millones de decesos que se registran por año, lo que implica un poco menos de dos muertes por segundo (GloboMeter, 2014).

La tendencia de la TBM durante el siglo XX en Puerto Rico mostró un decrecimiento

TABLA 10

Tasa bruta de mortalidad (TBM)

Año	TBM	Año	TBM	Año	TBM
1971	6.5	**1986**	6.9	**2001**	7.6
1972	6.6	**1987**	7.0	**2002**	7.3
1973	6.7	**1988**	7.3	**2003**	7.5
1974	6.7	**1989**	7.4	**2004**	7.7
1975	6.5	**1990**	7.4	**2005**	7.8
1976	6.6	**1991**	7.4	**2006**	7.5
1977	6.5	**1992**	7.7	**2007**	7.7
1978	6.4	**1993**	7.9	**2008**	7.7
1979	6.5	**1994**	7.7	**2009**	7.7
1980	6.4	**1995**	8.1	**2010**	7.8
1981	6.5	**1996**	8.0	**2011**	8.1
1982	6.5	**1997**	7.7	**2012**	8.1
1983	6.5	**1998**	7.8		
1984	6.5	**1999**	7.5		
1985	6.9	**2000**	7.5		

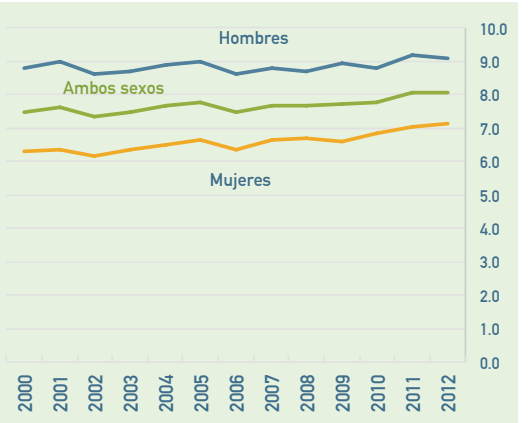
Fuente: Departamento de Salud. (2012). *Estadísticas vitales 2009-2010*. Instituto de Estadísticas de Puerto Rico. (2010). *Nuevas estadísticas de mortalidad 2000- 2008*.
Nota: Tasa bruta de mortalidad por cada mil habitantes.

constante desde 1930 —con una tasa de 23.1 muertes por cada mil habitantes— hasta 1970, cuando alcanzó una tasa de 6.5 muertes por cada mil habitantes y se mantuvo fluctuando cerca de esa cifra hasta mediados de 1980 (Vázquez Calzada, 1988). Durante las siguientes décadas la tasa bruta de mortalidad promedio fue de 7.6 muertes por cada mil habitantes. Para 2011, la TBM alcanzó las 8.1 muertes por cada mil habitantes y de igual forma se mantuvo para 2012 (Tabla 10). En la comparación de las tasas brutas de mortalidad debe tomarse en consideración el efecto de la estructura por edad de la población; en el caso de Puerto Rico la TBM aumenta por el proceso de envejecimiento poblacional que se ha venido produciendo a través de los años.

La mortalidad de los varones es más elevada que la de las mujeres en la mayoría de los países. En Puerto Rico, esta relación se ha conservado desde 1828, fecha en que se documenta esta información por primera vez (Vázquez Calzada, 1988). La tasa de

GRÁFICA 17

Tasa de mortalidad, población total y por género, Puerto Rico: 2000-2012



Fuente: Departamento de Salud, *Informe anual de estadísticas vitales*. Instituto de Estadísticas, *Nuevas estadísticas de mortalidad*.

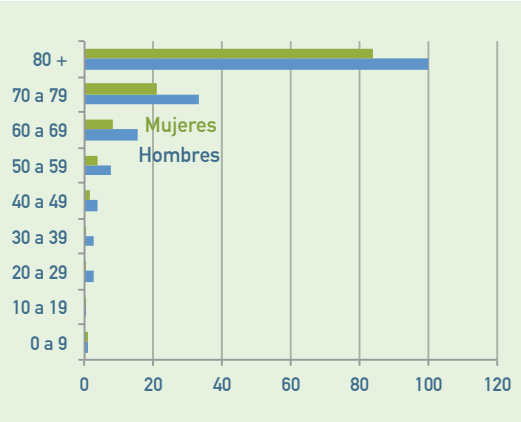
mortalidad por género muestra cómo del año 2000 a 2012 la brecha entre las tasas de mortalidad de los hombres y de las mujeres se ha mantenido con una diferencia promedio de 1.7 muertes por cada 10,000 habitantes.

Al revisar las tasas de mortalidad específicas por grupos de edad, se observa que a medida que asciende la edad, mayor es el riesgo de morir, exceptuando el grupo de edad de 0 a 4 años (Gráfica 19). Este grupo de 0 a 4 años posee mayor riesgo de morir que otros grupos de edad jóvenes debido a la mortalidad que se registra específicamente en la población con edad menor a 1 año, conocida como mortalidad infantil. Se observa que la tasa de mortalidad infantil (TMI) de Puerto Rico ha descendido a niveles muy bajos, aunque aumentó entre 2011 y 2012 de 8.7 a 9.5 por cada 1,000 nacidos vivos; también se observó un aumento en la tasa de mortalidad infantil de menores de 5 años entre 2011 y 2012 (Gráfica 19). A partir de los 60 años, el riesgo de morir es mayor y la población suele registrar una tasa de mortalidad mayor a 8.3 muertes por cada mil habitantes (Gráfica 17). En relación con la última década, las tasas de mortalidad han disminuido. Esta tendencia en su mayoría responde a una vida más longeva de la población de la Isla durante el siglo XXI.

Al evaluar las primeras diez causas de muerte durante el periodo 2011-2012, resaltan dos causas de muertes externas. Los homicidios y accidentes ocupan la posición seis y siete respectivamente. La razón de mortalidad por género nos indica una sobremortalidad masculina en nueve de las diez causas de muerte, salvo en las muertes a causa de Alzheimer, la única que registra mayor mortalidad en mujeres que en hombres. En cambio, resulta notable la diferencia por géneros en la mortalidad por homicidios, en la que la de los hombres es once veces superior que la de las mujeres en el periodo señalado. Las diferencias en la situación de salud de hombres y mujeres demuestran que existen factores que se identifican con la génesis biológica del sexo y con un patrón de sobrevivencia mayor en las mujeres. Sin embargo, son los factores socioculturales, inherentes al género, los que generan desigualdades e inequidades

GRÁFICA 18

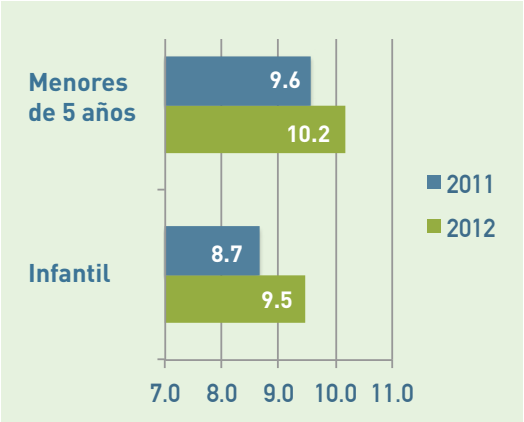
Tasa de mortalidad, por edad y género, Puerto Rico: 2012



Fuente: Departamento de Salud, *Informe anual de estadísticas vitales*. Instituto de Estadísticas, *Nuevas estadísticas de mortalidad.*

GRÁFICA 19

Tasa de mortalidad, por grupos específicos, Puerto Rico



Fuente: Departamento de Salud, *Informe anual de estadísticas vitales*. Instituto de *Estadísticas, Nuevas estadísticas de mortalidad.*

RECUADRO 15
MORTALIDAD INFANTIL EN MUJERES DE ORIGEN PUERTORRIQUEÑO

Idania Rodríguez Ayuso*

Durante el periodo 2008-2009 hubo 623 muertes de menores de un año. La tasa de mortalidad infantil (TMI) ponderada para el periodo fue de 7.59, es decir, alrededor de ocho muertes infantiles por cada mil nacimientos vivos sencillos en mujeres de origen puertorriqueño entre los 15 y 45 años. Para este mismo periodo, las primeras tres causas de muerte infantil representaron el 40% de las muertes registradas. Las primeras causas de muerte fueron: 1) malformaciones congénitas, deformaciones congénitas y anomalías cromosómicas (18.8%), 2) sepsis bacteriana del recién nacido (12.2%) y 3) insuficiencia respiratoria (9.9%).

Del total de las muertes infantiles, el 72.9% ocurrieron en el periodo neonatal (antes de los 28 días de nacido). El 71% de los infantes que murieron nacieron pretérmino, o antes de las 37 semanas ($\mu = 30.8$ semanas). Además, el 73.5% nació con bajo peso (menos de 2,500 gramos o 5.5 libras). El peso promedio al nacer para esta población fue de 1,633.1 gramos o 3.6 libras. Por su parte, el valor promedio de la prueba de Apgar fue 6.6 de un máximo de 10. En cuanto a las madres, la edad promedio al momento del parto fue 25.6 años y el número promedio de visitas de cuidado prenatal fue 8.

Los casos de mortalidad infantil utilizados para este análisis cumplen con los siguientes criterios: 1) haber sido un parto simple (no parto múltiple), 2) la muerte del infante ocurrió en Puerto Rico entre los años 2008 y 2009 antes del infante tener 365 días, 3) el infante debió de haber nacido en Puerto Rico o Estados Unidos, 4) la madre era de origen puertorriqueño y 5) al momento del parto la madre debió tener entre 15 a 45 años de edad. Los datos fueron ponderados para minimizar el sesgo en las características del infante por aquellos casos en los que no se pudo enlazar el certificado de nacimiento con el de defunción.

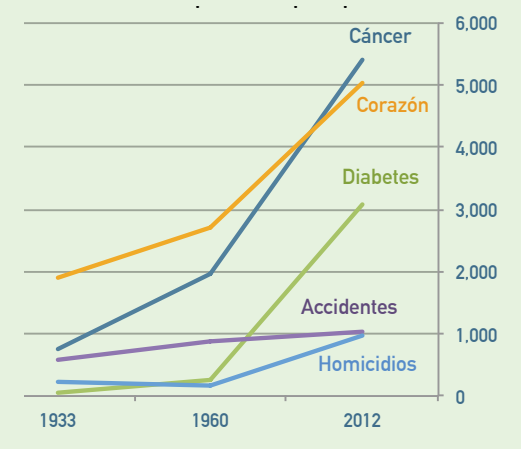
Fuente: Se utilizaron los "period linked birth-infant death data files" publicados por el National Center for Health Statistics para Puerto Rico (2008-2009).

---

*La autora es gerente sénior de Proyectos estadísticos en el Instituto de Estadísticas de Puerto Rico.

GRÁFICA 20

Muertes por cáncer, enfermedades del corazón y diabetes, población total



Fuente: Departamento de Salud, *Informe anual de estadísticas vitales*.

en la salud. Como se analiza más adelante, ambos tipos de factores interactúan entre sí en la determinación del estado de salud de la población[3].

Como ya se comentó, en el patrón de principales causas de muerte de Puerto Rico resalta hoy la elevada proporción de muertes por causas externas o violentas, que da cuentas de disparidades de género en salud desfavorables para los hombres, y con las repercusiones sociales, económicas y de salud que implican estas muertes prematuras. Por ejemplo, en el ámbito social, estas muertes manifiestan un sentido de posible inseguridad de la población que habita el lugar. En el económico, se caracteriza por disminuir la población joven y hábil para trabajar y los gastos directos de fondos públicos que conlleva tratar y servir a los infortunados antes y después de la muerte. En el ámbito de salud

TABLA 11

Tasa de mortalidad ajustada por edad de las principales causas de muerte

Causas de muerte (ICD-10, 2004)	2011			2012			Razón Hombre/ Mujeres
	Ambos Géneros	Hombres	Mujeres	Ambos Géneros	Hombres	Mujeres	
1. Tumores malignos	123.4	161.4	96.3	124.4	160.7	98.6	1.6
2. Enfermedades del corazón	124.6	156	99.7	117.7	148.4	93.4	1.6
3. Diabetes	75.6	90.0	64.2	71.0	83.4	60.9	1.4
4. Enfermedad de Alzheimer	44.2	38.9	47.3	47.0	41.4	50.5	0.8
5. Enfermedades cerebrovasculares	35.8	40.5	32.0	31.6	36.8	27.4	1.3
6. Homicidios	29.8	56.8	4.2	26.8	50.1	4.5	11.2
7. Accidentes	28.4	46.7	12.2	25.8	42.9	10.7	4.0
8. Nefritis	22.5	29.1	17.5	23.3	29.4	18.7	1.6
9. Enfermedades respiratorias	24.9	31.8	19.8	23.3	30.0	18.6	1.6
10. Septicemia	19.7	24.5	16.1	18.7	21.9	16.1	1.4

Fuente: Departamento de Salud de Puerto Rico, Secretaría Auxiliar de Planificación y Desarrollo, División de Análisis Estadístico.
Nota: Tasa por cada 100,000 habitantes ajustada por la población estándar del año 2000 de Estados Unidos. La clasificación está basada en la tasa ajustada y no en el total de casos. Datos preliminares.

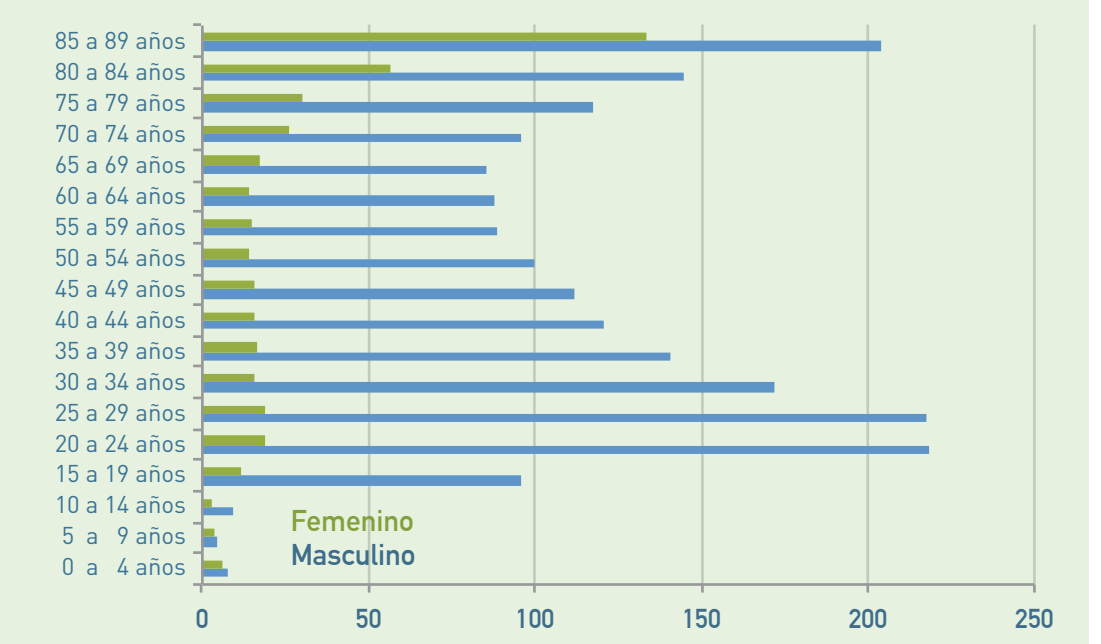
y calidad de vida, estas muertes congestionan los servicios de salud disponibles, entre otros servicios que requiere la población. Incluso, las muertes externas tienen un efecto directo en la esperanza de vida como indicador de calidad de vida y, por tanto, en este estudio resulta de interés profundizar en el análisis de tales efectos.

Históricamente, desde 1967, la frecuencia de la mortalidad por causas violentas en Puerto Rico ha oscilado entre 1,458 a 2,779 defunciones. Al desagregar la mortalidad violenta por géneros, se observa que un 85.1% de estas muertes ocurren en los hombres. Las personas que mueren por causas de muerte violenta presentan características demográficas particulares en comparación con las personas que mueren por causa natural. Al examinar la totalidad de las muertes violentas durante el periodo 2000-2012, se encontró que la población en las edades de 20 a 29 años son las que tienen mayor probabilidad de morir por una de estas causas. En los grupos de edad de 70 años o más, la tasa específica por edad muestra un incremento principalmente debido a la mortalidad por accidentes (Tabla 11). Al examinar la tasa de muertes violentas por género, la de mujeres se mantuvo igual o menor a 19.3 muertes por cada 100,000 habitantes, mientras la de hombres se mantuvo sobre 100.4 muertes por 100,000. Esta diferencia considerable muestra una robusta tendencia del hombre a morir por alguna causa de muerte violenta.

Durante el periodo 2000-2012, la tasa cruda de muertes violentas para la población total de Puerto Rico alcanzó sus dos puntos más altos en los años 2000 y 2001, con tasas de 64.4 y 64.5 por cada 100,000 personas respectivamente. Al deslindar las muertes violentas por causas, se observa que la tasa de accidentes y homicidios

GRÁFICA 21

Tasas específicas de muertes violentas, por edad y género, Puerto Rico: 2000-2012
(por cada 100,000 habitantes)



Fuente: Departamento de Salud, *Informe anual de estadísticas vitales.*

son las más altas durante el periodo 2000-2012. Es hasta el año 2009 donde ambas causas intercambian posiciones dentro de las primeras dos causas de muerte violenta: los homicidios pasaron a ser la primera, seguida de los accidentes, siendo la tasa más alta la del año 2011 (Ver Gráfica 23).

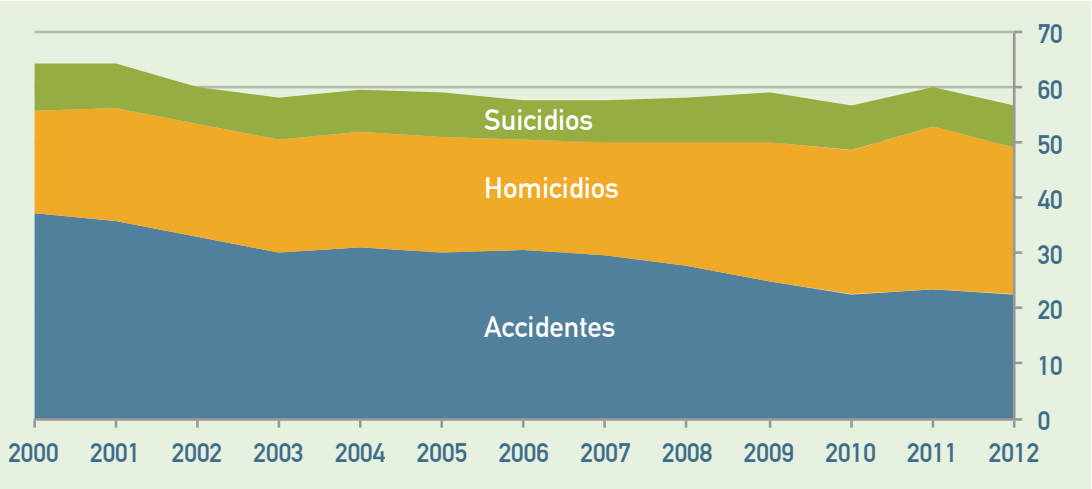
MUERTES VIOLENTAS: REPERCUSIÓN EN LA ESPERANZA DE VIDA COMO INDICADOR DE SALUD EN EL DESARROLLO HUMANO

El análisis de género para la incorporación de la transversalidad de la perspectiva de género en salud resulta una premisa básica para la eficiencia en el cumplimiento de las funciones del sector de la salud, especialmente la atención de la salud, la prevención y control de enfermedades y la promoción de la salud que comparten todos los sectores de la economía con la sociedad civil y la participación ciudadana. En el caso de Puerto Rico, existen problemáticas de salud, asociadas con desigualdades e inequidades de género, socioeconómicas, educacionales, de raza y etnia, entre otros determinantes sociales de salud. Estas problemáticas, desencadenantes de disparidades en la salud de mujeres y hombres, deberían ser objeto de atención para la formulación de políticas públicas y la adopción de programas de educación y alfabetización en salud dirigidas a individuos, familias y comunidades.

Un ejemplo de estas problemáticas en Puerto Rico es la elevada proporción de muertes por causas externas. Se conoce que las muertes violentas bien pueden ser evitadas, y es de interés conocer el impacto que estas tienen en el indicador esperanza de vida al nacer. En años recientes, se realizó un estudio en Puerto Rico centrado en el caso hipotético de que estas muertes no ocurrieran en el patrón de mortalidad de la población. El estudio encontró que, si no se hubieran registrado muertes violentas, la población total de Puerto Rico hubiera alcanzado una esperanza de vida al nacer de 78.9 años durante el periodo 2000-2003, y al final del periodo analizado 2010-2012 hubiera sido de 81 años. En el periodo más reciente

GRÁFICA 22

Tasas de muertes violentas por causas, población total
(por cada 100,000 habitantes)



Fuente: Departamento de Salud, *Informe anual de estadísticas vitales*.

RECUADRO 16
VIOLENCIA DOMÉSTICA Y GÉNERO

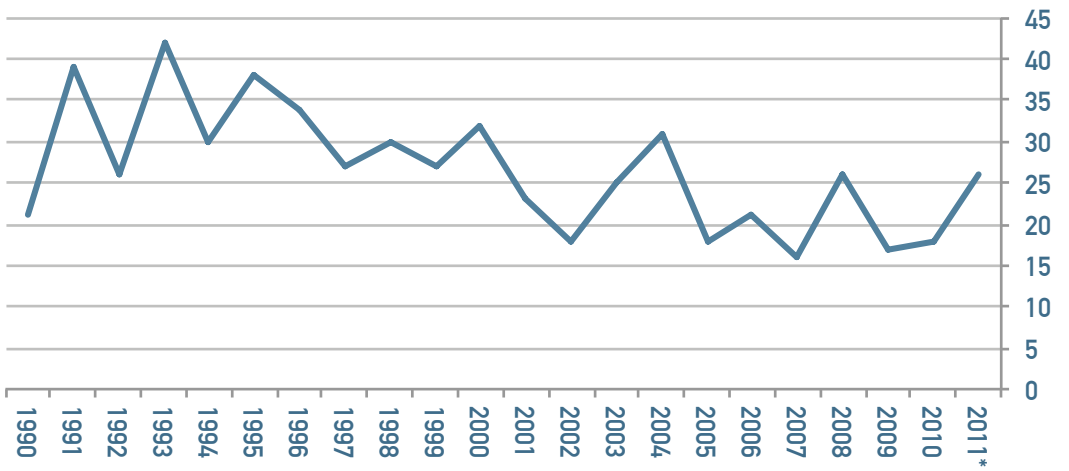
Alberto L. Velázquez-Estrada*

La violencia que toma lugar en los hogares es severamente marcada por la diferencia de género. Las víctimas de violencia doméstica registran alto porcentaje en la población de mujeres. Durante el periodo 2010-2012, alrededor de 83% de las víctimas de violencia doméstica fueron mujeres, frente a un 17% de hombres. Del 83% de las mujeres víctimas de violencia doméstica, el 71% corresponde a las edades 20 a 39 años, caracterizando la incidencia en la edad joven-adulta de las mujeres.

Los asesinatos de mujeres por violencia doméstica anuales han oscilado entre 16 y 42 muertes entre el periodo 1990-2012.

GRÁFICA 23

Mujeres asesinadas por violencia doméstica, Puerto Rico 1990-2012



Fuente: Oficina de la Procuradora de las Mujeres / Policía de Puerto Rico (datos preliminares).

*El autor es gerente de Proyectos estadísticos en el Instituto de Estadísticas de Puerto Rico.

estudiado, 2010-2012, las mujeres habrían alcanzado 83.4 años en su esperanza de vida al nacer y los hombres 78.3 años.

La pérdida de años en la esperanza de vida al nacer por muertes violentas en Puerto Rico es cónsona con la población principalmente impactada por este tipo de muerte. La población de hombres perdió un promedio de 2.9 años de vida al nacer a consecuencia de las muertes violentas. Es decir, si las muertes violentas no ocurrieran, la esperanza de vida al nacer de los hombres sería de tres años más. En comparación con la población de mujeres, el impacto es menor: estas pierden un promedio de 0.48 años en la esperanza de vida al nacer a causa de las muertes violentas.

Otra forma de medir la pérdida de años es mediante el indicador de años potenciales de vida perdidos (APVP). Este indicador, recomendado por la OMS (2002), muestra la prematuridad de las muertes proveyendo información útil para el análisis de la situación de salud y la planificación de políticas de salud pública. El modelo considera que el peso de las muertes en las edades infantiles y de los jóvenes adultos tiene un mayor aporte en la pérdida de años que los APVP de las edades de la población adulta y vieja. Al revisar las disparidades de género en salud para Puerto Rico, la razón de APVP de hombres por cada 100 APVP de mujeres durante el periodo 2010-2012 muestra que la población masculina tiene

TABLA 12

Efecto de muertes violentas en la esperanza de vida al nacer, población total y por género, Puerto Rico: 2001-2012

	Periodo			
	2001-2003	2004-2006	2007-2009	2010-2012
Población total				
Esperanza de vida al nacer al eliminar las muertes violentas	78.9	79.4	80.3	81.0
Esperanza de vida al nacer	77.1	77.7	78.6	79.2
Años de esperanza de vida al nacer perdidos por las muertes violentas	1.8	1.7	1.7	1.8
Mujeres				
Esperanza de vida al nacer al eliminar las muertes violentas	81.1	82.1	82.9	83.4
Esperanza de vida al nacer	80.8	81.6	82.4	82.9
Años de esperanza de vida al nacer perdidos por las muertes violentas	0.3	0.5	0.5	0.5
Hombres				
Esperanza de vida al nacer al eliminar las muertes violentas	76.0	76.6	77.6	78.3
Esperanza de vida al nacer	73.0	73.7	74.7	75.4
Años de esperanza de vida al nacer perdidos por las muertes violentas	3.0	2.9	2.9	2.9

Fuente: Departamento de Salud. (2012). *Estadísticas vitales 2009-2010*. Instituto de Estadísticas de Puero Rico. (2010). *Nuevas estadísticas de mortalidad 2000-2008*.
Nota: Tasa bruta de mortalidad por cada mil habitantes.

una situación desfavorable; los hombres pierden más APVP en todas las edades en comparación con las mujeres.

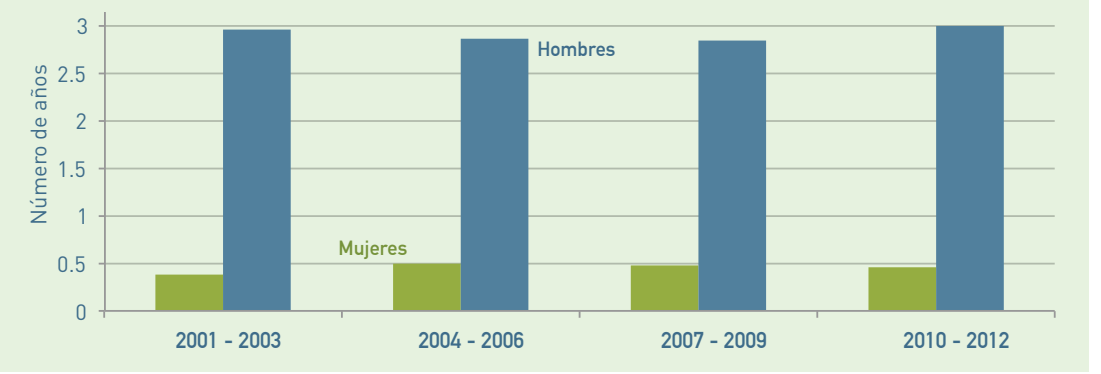
En resumen, los cálculos de APVP para Puerto Rico en años recientes evidencian la superioridad en la mortalidad de los hombres en todos los grupos de edad. Las diferencias más notables de los APVP por género se encuentran entre las edades de 15 a 44 años. El indicador de APVP confirma fehacientemente la sobremortalidad de los hombres en edades jóvenes debido a las muertes externas y las disparidades de género debido a estas causas. La distribución por edades indica que es también una realidad que desde el nacimiento se observa una relativa sobremortalidad de los varones con respecto a las mujeres, y que tienen una mayor probabilidad de infecciones, ictericia, complicaciones al nacimiento, enfermedades congénitas, y nacimientos prematuros (Lawn, Blencowe, Darmstadt, & Bhutta, 2013). También, al nacer prematuros, un varón tendrá mayor riesgo de muerte y discapacidad que una mujer (Lawn *et al*., 2013).

¿PERMITE LA CARGA DE ENFERMEDADES DISFRUTAR DE UNA VIDA LARGA Y SALUDABLE?

El rápido aumento de las enfermedades crónicas, que suelen ser padecimientos que se prolongan a lo largo del ciclo de vida de los seres humanos, aun en el escenario contemporáneo de un descenso progresivo de la mortalidad, representa un reto de salud importante para el desarrollo a escala mundial. Hoy las enfermedades crónicas, tales como enfermedades del corazón, derrame cerebral, cáncer, enfermedades crónicas respiratorias y diabetes son las principales causas de mortalidad en el mundo. Según la OMS (2006) esto se debe a una alimentación alta en grasa y azúcar y la inactividad física de las personas. Para 2008, las enfermedades crónicas fueron responsables de 36 millones de muertes a nivel mundial, de las cuales más del 50% fueron mujeres y menos del 30% fueron menores de 60 años (Organización Mundial de la Salud, 2014). Se estimaba que para 2015 las enfermedades crónicas aumentarían en un 17% en comparación a 2005 si no se implementaban cambios en los estilos de vida y la alimentación (Organización Mundial de la Salud, 2005).

GRÁFICA 24

Años de vida perdidos a causa de las muertes violentas en la esperanza de vida al nacer



Fuente: Departamento de Salud. *Estadísticas vitales* (2009–2012, datos preliminares). Instituto de Estadísticas de Puerto Rico, *Nuevas estadísticas de mortalidad, 2000-2008*. Cálculos del autor.

ESTADO DE SALUD DE LA POBLACIÓN PUERTORRIQUEÑA: MORBILIDAD

El perfil de enfermedades crónicas de Puerto Rico presentado en el *Plan de acción de enfermedades crónicas para Puerto Rico 2014-2020* del DS (2014) muestra un patrón análogo al de países de alto y muy alto desarrollo humano, aunque difiere en su ordenamiento. El DS considera como principales enfermedades crónicas al grupo de enfermedades de corazón, diabetes, neoplasmas malignos, accidente cerebrovascular, artritis, asma y enfermedad de Alzheimer. En tanto, la hipertensión, hipercolesterolemia, sobrepeso y obesidad se incluyen en el *Plan de Acción* como principales factores de riesgo. A estos se suman el uso del tabaco y la pobre actividad física, que están relacionadas con conductas individuales y que encabezan la lista de ese tipo de determinante de la salud.

En Puerto Rico, para 2012, una proporción de cinco de cada diez adultos tenía al menos una de las siguientes enfermedades crónicas: 1) artritis, 2) asma actual, 3) cáncer (excluye cáncer de piel), 4) enfermedad

TABLA 13

Años potenciales de vida perdidos (APVP)

Grupos de edad	APVP		% diferencia (APVP de hombres por cada 100 APVP de mujeres)	Índice de APVP (por cada 1,000 personas)	
	Hombres	Mujeres		Hombres	Mujeres
Total	**311,055**	**168,874**	**184.2**	**176.3**	**87.9**
0	16,490	13,033	126.5	745.3	609.9
1 a 4	1,428	1,092	130.8	16.2	13.0
5 a 9	1,147	720	159.3	9.7	6.4
10 a 14	1,425	1,050	135.7	10.7	8.2
15 a 19	10,897	1,797	606.5	77.3	13.3
20 a 24	21,558	3,185	676.9	161.8	24.1
25 a 29	19,580	3,640	537.9	170.6	30.2
30 a 34	17,325	4,767	363.5	147.5	37.5
35 a 39	14,033	5,767	243.4	124.2	47.1
40 a 44	16,020	7,440	215.3	141.1	59.7
45 a 49	20,360	10,560	192.8	177.6	80.6
50 a 54	24,407	13,802	176.8	221.7	107.8
55 a 59	28,930	16,950	170.7	282.9	138.7
60 a 64	31,692	19,392	163.4	323.2	166.1
65 a 69	30,880	20,267	152.4	369.2	202.6
70 a 74	25,800	18,870	136.7	409.6	246.3
75 a 79	19,347	16,507	117.2	427.9	281.0
80 a 84	9,737	10,037	97.0	339.9	246.6
85 o más	-	-		-	-

Fuente: Departamento de Salud. (2012). *Estadísticas vitales 2009-2010.*
Nota: Los números marcados en negritas representan los rangos de edad donde la diferencia de los APVP es más amplia entre los géneros.

del corazón, 5) depresión, 6) diabetes, 7) infarto al miocardio, 8) enfermedad del riñón y 9) enfermedad cerebrovascular. Los principales diagnósticos, según datos del Sistema de Vigilancia de Factores de Riesgo del Comportamiento (PR-BRFSS, por sus siglas en inglés)[4], mostraron que el colesterol elevado, la hipertensión y el impedimento visual son las condiciones con mayor prevalencia en la población adulta de Puerto Rico entre los años 2011 y 2012. Al examinar la morbilidad por género, se observa una mayor prevalencia de hipertensión, impedimento visual, artritis, diabetes, depresión, asma actual y cáncer no de piel, en las mujeres que en los hombres (Tabla 15). No se observan diferencias significativas entre los géneros en la prevalencia de enfermedad pulmonar obstructiva crónica, enfermedad del riñón, derrame cerebral y cáncer de piel.

Dado que para 2012 el cáncer, las enfermedades del corazón y la diabetes fueron las enfermedades crónico-degenerativas que se ubicaron como principales causas de muerte en Puerto Rico (tasas brutas de mortalidad que alcanzaron valores de 124.4, 117.7 y 71 defunciones por cada 100,000 personas, respectivamente), en los comentarios que siguen se describen con mayor detalle las características de la población con estas enfermedades.

Prevalencia de cáncer en Puerto Rico: En el periodo 2011-2012 el cáncer tuvo una prevalencia de 4 y 1.1 por cada 100 habitantes (cáncer no de piel y cáncer de piel, respectivamente). Según Shetty (2008): "la incidencia de cáncer en el mundo aumentó en 19% entre 1990 y 2000, principalmente en los países en desarrollo". Se estima que la mortalidad por cáncer aumentará un 45% entre 2007 y 2030 (de 7.9 millones a 11.5 millones de defunciones), debido en parte al crecimiento demográfico y al envejecimiento de la población. Por otra parte, se estima que durante el mismo periodo el número de casos nuevos de cáncer aumentará de 11.3 millones en 2007 a 15.5 millones en 2030 (Organización Mundial de la Salud, 2008).

TABLA 14

Porcentaje de las enfermedades crónicas en el total de defunciones

País	Porcentaje
Zimbabue	21
Nigeria	27
Madagascar	42
Guatemala	47
Jamaica	68
Puerto Rico	69
Marruecos	75
Cuba	84
Bélgica	86
Grecia	91

Nota: Los datos de Puerto Rico fueron calculados utilizando los datos de las primeras causas de muerte publicadas en el *Informe de la Salud de Puerto Rico* de 2014 del Departamento de Salud de Puerto Rico.
Fuente: Organización Mundial de la Salud. (2014). *Enfermedades no transmisibles: perfiles de países 2011.*

En Puerto Rico existen disparidades en relación con el cáncer, particularmente por características sociodemográficas. Conocer los determinantes de dichas disparidades en la población es importante para poder desarrollar estrategias de control y prevención (Ortiz, 2011). En 2010, en Puerto Rico, la tasa global de incidencia ajustada por edad de cáncer (excluyendo cáncer de piel) fue de 306.1 por 100,000 habitantes. En general, los hombres tienen una tasa de incidencia ajustada por edad de cáncer mayor que las mujeres. Este hecho es consistente con datos históricos para Puerto Rico, al igual que para Estados Unidos y algunas ciudades europeas (Torres *et al.*, 2010). Las áreas principales de cáncer varían por género. Las principales cinco áreas en los hombres fueron: 1) próstata, 2) colon y recto, 3) pulmón y

bronquio, 4) vejiga urinaria y 5) cavidad oral y faringe. En las mujeres, las áreas principales fueron: 1) mama, 2) tiroides, 3) colon y recto, 4) cuerpo y útero (NE) y 5) cuello del útero (Tabla 17).

Prevalencia de enfermedades del corazón en Puerto Rico:

Las enfermedades cardiovasculares son la principal causa de muerte en todo el mundo, particularmente en personas de 65 años o más. La prevalencia y la incidencia de estas enfermedades aumenta a partir de los 45 años (García Palmieri, 2004). Estas afectan en mayor medida a los países de ingresos bajos y medios; más del 8.0 de las defunciones por esta causa se producen en esos países, y afectan casi por igual a hombres y mujeres (Organización Mundial de la Salud, 2014). En Puerto Rico, la prevalencia de enfermedades del corazón para 2012 fue 8.0 y la prevalencia de infarto al miocardio fue de 4.5 %; la prevalencia de ambas enfermedades crónicas fue mayor entre los hombres que entre las mujeres. En relación con las enfermedades cerebrovasculares, la prevalencia para ese mismo año fue de 2.1% y fue mayor para las mujeres. La prevalencia de las enfermedades del corazón fue de las más elevadas en todos los grupos de edad, alcanzando 15.6% en la población de 65 años o más.

Prevalencia de diabetes en Puerto Rico:

En el mundo hay más de 347 millones de personas con diabetes. Se calcula que en 2012 fallecieron 1.5 millones de personas como consecuencia del exceso de azúcar en la sangre en ayunas. Más del 80% de las muertes por diabetes se registran en países de ingresos bajos y medios (Organización Mundial de la Salud, 2014). Para 2000, la prevalencia de diabetes en Puerto Rico se mantenía por debajo de 10% (8.5%). Para ese año, los hombres presentaban una mayor prevalencia que las mujeres. Ya para 2010, la prevalencia había aumentado a 12.8%. Los datos de prevalencia de 2012 no pueden ser comparados con los años anteriores por razones metodológicas[5].

TABLA 15

Prevalencia de las primeras diez causas de morbilidad en la población adulta por género, Puerto Rico: 2011 y 2012

Condición	Población		
	Total	Hombres	Mujeres
Colesterol elevado*	38.2	39	37.5
Hipertensión*	36.8	35.9	37.6
Impedimento visual	28.9	24.9	32.4
Artritis	24.6	17.3	31
Diabetes	16.4	15	17.5
Depresión	16.3	14.1	18.2
Asma actual	8.9	6.4	11.1
Angina o enfermedad coronaria del corazón	8	8.2	7.9
Infarto al miocardio	4.5	5.3	3.8
Cáncer (no de piel)	4	3.4	4.5
Enfermedad Pulmonar Obstructiva Crónica	3.6	3.5	3.7
Enfermedad del riñón	2.5	2.7	2.3
Derrame cerebral	2.1	2	2.3
Cáncer de piel	1.1	1.2	1

Fuente: PR-BRFSS. Base de microdatos (2011-2012).
Nota: *Datos para esa condición corresponden al año 2011, debido a que el BRFSS hace preguntas relacionadas a estas condiciones en años impares exclusivamente.

Para ese año, la prevalencia de diabetes fue de 16.4%. Para los periodos 2000 a 2010 y 2011 a 2012, las mujeres presentaron una prevalencia mayor que en los hombres. La desigualdad más significativa se presentó para 2012, con una diferencia entre 2.5% entre ambos géneros. Para ese mismo año, Puerto Rico se catalogó como la jurisdicción de Estados Unidos con mayor prevalencia de diabetes.

El sobrepeso y la obesidad son morbilidades estrechamente asociadas con la diabetes y otras enfermedades crónicas de elevada prevalencia en Puerto Rico. Según reportes de la OMS de 2014, el sobrepeso y la obesidad están entre los principales riesgos de muerte a escala global; cada año fallecen alrededor de 3.4 millones de personas adultas como consecuencia del sobrepeso o la obesidad. A la vez, se estima que el 44% de la carga de diabetes, el 23% de la carga de enfermedad isquémica del corazón y entre el 7% y 41% de la carga de ciertos tipos de cáncer son atribuidas al sobrepeso y la obesidad (Organización Mundial de la Salud, 2014). Para principios del siglo XX, la mayoría de los países donde la obesidad comenzó a concebirse como un problema de salud pública eran países desarrollados, principalmente en Europa y Estados Unidos (Caballero, 2007). Según el PR-BRFSS, la prevalencia de sobrepeso y obesidad en Puerto Rico aumentó de 54% en 1996 a 66% en 2010.

Si nos remontamos a estadísticas internacionales de 2008 (Organización Mundial de la Salud, 2014), del total de países participantes (190 países), 34.2% contaba con prevalencias de sobrepeso entre el 20% y el 30%, entre ellos Puerto Rico (26.2%). Solo cinco países contaban con prevalencias mayores al 50%: la República de Palaos (50.6%), el Estado de Samoa (56.0%), el Reino de Tonga (59.7%), las Islas Cook (64.1%) y la República de Nauru (71.1%). La prevalencia de las mujeres de Puerto Rico se posicionaba en el lugar 119, mientras que los hombres se posicionaban en el 168.

Los datos de prevalencia más recientes que nos ofrece el PR-BRFSS son de 2011 y 2012, pero no pueden ser comparados con los años anteriores por razones metodológicas[6]. Para ambos años, la prevalencia de sobrepeso y obesidad fue mayor en los hombres que

TABLA 17

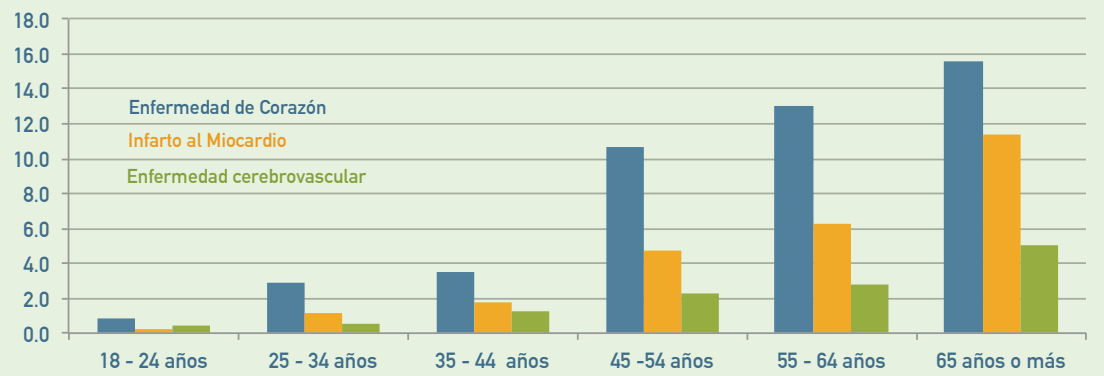
Incidencia de los principales sitios específicos de cáncer por género

Cáncer en hombres	Tasa ajustada por edad		Cáncer en mujeres	Tasa ajustada por edad
Próstata	168.1		Mama	77.6
Colon y recto	52.3		Tiroides	32.1
Pulmón y bronquios	24.2		Colon y recto	30.3
Vejiga urinaria	17.9		Cuerpo y útero, NE	22.5
Cavidad oral y faringe	17.2		Cuello del útero	11.8

Fuente: Tortelero-Luna, G. *et al.* (2003).

GRÁFICA 25

Prevalencia de enfermedades cardiovasculares, por edad
(por ciento)

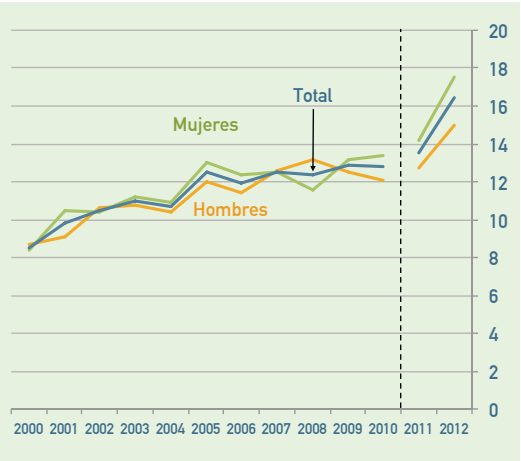


Fuente: Rodríguez Ayuso, I. (2014).

en las mujeres. Sin embargo, en los datos presentados a continuación se puede observar como la prevalencia del sobrepeso disminuyó de 2011 a 2012, mientras que la prevalencia de obesidad aumentó; esto ocurrió en ambos géneros. En 2012, la prevalencia de sobrepeso y obesidad para los hombres fue de 69.9% y 62.7% para las mujeres. En ese mismo año, la prevalencia en la población total fue de 66.2% y Puerto Rico figuró como la quinta jurisdicción con mayor sobrepeso entre las jurisdicciones de Estados Unidos. En comparación con Estados Unidos, Puerto Rico posee una prevalencia de sobrepeso y obesidad mayor (Gráfica 29).

GRÁFICA 26

Prevalencia de diabetes
(por ciento)



Fuente: Puerto Rico Behavioral Risk Factor Surveillance System (PR-BRFSS). Base de microdatos (2000–2012).
Nota: El BRFSS realizó un cambio en la ponderación de los datos. Por lo tanto, las prevalencias a partir del 2011 no son comparables con las de años anteriores.

ACCESO Y COBERTURA EN SALUD: EXCLUSIÓN Y ETNICIDAD

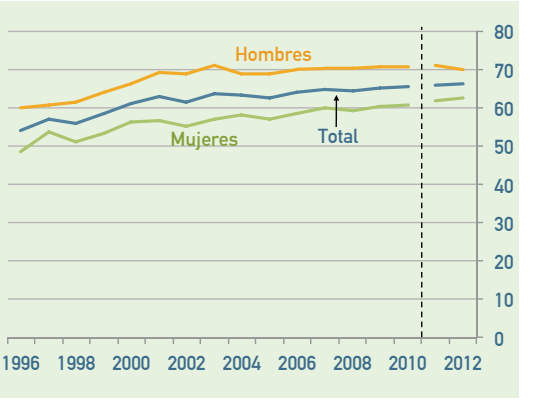
Para el análisis de la situación de salud de la población, la iniciativa Healthy People 2020 reconoce factores conocidos como los DSS. Desde un marco organizativo "basado en el lugar", los determinantes sociales de salud (DSS) reflejan cinco áreas clave: estabilidad económica, educación, contexto social y comunitario, salud y cuidado de la salud, y barrio y entorno construido[7]. Los DSS permiten establecer distinciones en la génesis de las disimilitudes en las condiciones de salud entre "poblaciones con disparidades de salud" (U.S. Department of Health and Human Services, 2014). Las diferencias en salud estarían asociadas con factores de riesgo biológico, en tanto que las disparidades de salud reflejan

desigualdades generadas por inequidades en la implementación de políticas y programas de salud y la discriminación en el acceso a servicios de salud, entre otras situaciones de vulnerabilidad para ciertos grupos de la población. Con tales precedentes, la noción de inequidad en salud adoptada por la OMS y la Organización Panamericana de la Salud (OPS), que se refiere a "desigualdades innecesarias y evitables y, además, injustas", resulta válida para incursionar en el análisis de la situación de salud de la población puertorriqueña.

Específicamente, el área de DSS relativa a salud y cuidado de salud se atiende en términos de limitaciones en el acceso a los servicios y recursos para la salud que presentan determinados segmentos poblacionales en Puerto Rico (Zapata Febus *et al.*, 2004). Como se comenta más adelante, constituye un punto de enlace entre las desigualdades e inequidades en salud y la declaración admitida por instituciones de salud acreditadas en Puerto Rico sobre "exclusión social en salud". Acorde con la definición de la OPS (2004), la exclusión en salud se entiende como "la falta de acceso a todos aquellos bienes, servicios y oportunidades cuyo uso permite mejorar o preservar el estado de salud, y que otros individuos o grupos sí disfrutan".

GRÁFICA 27

Prevalencia de sobrepeso y obesidad en adultos



Fuente: Puerto Rico Behavioral Risk Factor Surveillance System (PR-BRFSS). Base de microdatos (2000–2012).
Nota: El BRFSS realizó un cambio en la ponderación de los datos. Por lo tanto, las prevalencias a partir del 2011 no son comparables con las de años anteriores.

TABLA 18

Prevalencia de obesidad por género, países seleccionados y Puerto Rico: 2008

País	Mujeres	Hombres	Ambos Géneros
Bangladés	1.3	1.0	1.2
China	6.5	4.6	5.6
Haití	8.4	8.4	8.4
Francia	14.6	16.8	15.7
República Dominicana	29.3	14.4	21.9
España	23.0	24.9	24.0
Puerto Rico	25.8	26.5	26.2
Argentina	31.0	27.4	29.2
México	38.4	26.7	32.6
Saint Kitts y Nevis	49.4	32.0	40.7
Palaos	56.3	44.9	50.6
Nauru	74.7	67.5	71.1

Fuente: World Health Organization. WHO Statistical Information System (WHOSIS, 2014).

Zapata Febus *et al.* (2004) recalcan que la exclusión social se define como "la negación del derecho a satisfacer las necesidades de salud a una persona o grupo de personas en una sociedad determinada". Agregan que en Puerto Rico la exclusión social en salud no responde propiamente a la ausencia de servicios de salud, sino más bien a limitaciones en el acceso a estos[8], ya sea por las características de la población o por barreras para poblaciones particulares.

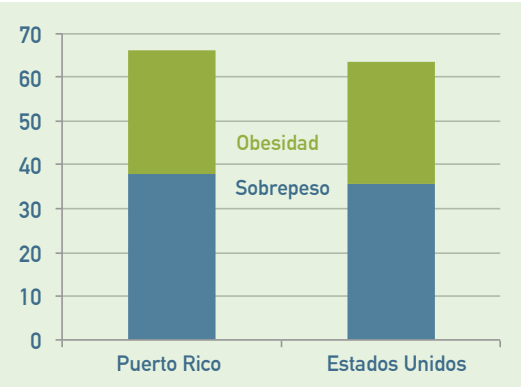
GRÁFICA 28

Prevalencia de sobrepeso y obesidad en adultos
(por ciento)

Fuente: PRBRFSS. Base de microdatos (2011 – 2012).

GRÁFICA 29

Prevalencia de sobrepeso y obesidad en adultos, Puerto Rico vs. Estados Unidos: 2012
(por ciento)



Fuente: Centers for Disease Control and Prevention (2012) BRFSS prevalence and trends data. Recuperado de http://apps.nccd.cdc.gov/brfss/

El estudio revela que las poblaciones con exclusión total o parcial en salud en Puerto Rico incluyen once grupos: adolescentes, inmigrantes, personas con impedimentos, personas que residen en el área central de la Isla, personas sin seguro médico, menores en protección del Departamento de la Familia, personas mayores de 65 años, personas con discapacidad intelectual, personas que han sufrido experiencias de violencia sexual, personas con condiciones de salud mental y personas con VIH/SIDA.

En Puerto Rico existen disparidades en la prestación de servicios de salud que ubican a determinados grupos de población en la posición de exclusión total en salud; particularmente, las personas inmigrantes y la población no asegurada por planes médicos resultan las más afectadas, en comparación con los grupos que, por alguna razón, presentan restricciones para el acceso a servicios de salud. Como excepción, ambos grupos cuentan con algún tipo de servicio de salud prioritario; en específico, servicios de emergencia en caso de necesitarlos y atención materno-infantil. Tales prestaciones son insuficientes y muy limitadas, sin acercamiento a la atención primaria de las problemáticas de salud de elevada prevalencia en la población adulta y en edades avanzadas. En el caso de las personas inmigrantes, existen restricciones en la legislación; de acuerdo con la Ley 72 del 7 de septiembre de 1993, Ley de la Administración de Seguros de Salud de Puerto Rico —mejor conocida como el Plan de Salud del Estado Libre Asociado de Puerto Rico—, la población inmigrante resulta excluida del sector salud. Esta ley, vigente aún, establece restricciones para personas residentes en Puerto Rico que no cuenten con la ciudadanía de Estados Unidos.

En el caso de la población no asegurada, en Puerto Rico existen diversas causas para la exclusión social en el área de salud; entre

RECUADRO 17
PREVALENCIA E INCIDENCIA DE VIH EN PUERTO RICO*

Según datos obtenidos por el Sistema de vigilancia de VIH/SIDA al 31 de diciembre de 2012, sobre 45,200 personas han sido diagnosticadas con la infección del VIH en Puerto Rico. La tasa de muerte de la infección con el VIH durante el periodo 1981-2012 fue 56.5%. La tasa de muerte de los hombres fue 24% mayor que la tasa de muerte en mujeres. Durante el periodo 2003-2012 fueron diagnosticados y reportados al Sistema de vigilancia 9,981 diagnósticos nuevos de VIH. Se han diagnosticado con el VIH 643 (1.4%) niños entre las edades de 0-12 años, 86% de estos por transmisión perinatal. En los últimos años, la tasa más alta de diagnósticos de VIH ha ocurrido entre las edades de 25 a 34 años. Para 2012, los hombres representaban el 73.8% de los casos diagnosticados con el VIH y las mujeres un 26.2%.

Aunque el número de diagnósticos de infección con el VIH continúa descendiendo cada año, la prevalencia continúa en aumento. Las muertes de las personas diagnosticadas con la infección del VIH presentan a su vez una tendencia descendente. En 2003, el número de personas viviendo con la infección del VIH fue de 12,730, mientras que la cifra en 2012 fue de 19,710, lo que refleja un aumento porcentual de 54.8% de Personas Viviendo con VIH/SIDA (PVCVS) en Puerto Rico. La cantidad de nuevos diagnósticos durante el año 2012 totalizó 692 casos.

En Puerto Rico se diagnostican alrededor de 700 casos de VIH cada año. De las personas que, actualmente, viven con la infección de VIH, 13,173 son hombres y 5,940 son mujeres. La transmisión de VIH en la Isla ocurre principalmente entre usuarios de drogas que comparten agujas y, en segundo lugar, por hombres que tienen relaciones sexuales con otros hombres, ya sean homosexuales o estén casados con mujeres. Desde 1984, el uso de drogas inyectables ha sido el modo de exposición reportado con mayor frecuencia en Puerto Rico. Los grupos con la mayor proporción de casos son hombres, personas diagnosticadas entre las edades de 25 y 34 años, residentes en el área metropolitana, específicamente en San Juan y Cataño.

*El texto es tomado de la publicación *Informe de salud de Puerto Rico* (Departamento de Salud, 2014).

otras, resalta el nivel de pobreza que afecta a segmentos de la población para la afiliación a seguros de salud. En 2012, de un total de 3.6 millones de habitantes, la población bajo niveles de pobreza representaba un 44.9%. Cuando se compara por género, un 43.1% de los hombres vive bajo el nivel de pobreza, mientras que este porcentaje es mayor en las mujeres (46.6%). Esta desigualdad en los niveles de pobreza ha permanecido prácticamente igual con el pasar de los años, con una diferencia de 3 a 4 puntos porcentuales aproximadamente de desventaja para la mujer. Se observa que

el grupo de edad que representa el mayor nivel de pobreza en Puerto Rico siempre es el grupo de menores de 18 años. Para 2012, el 56.4% de este grupo se encontraba bajo el nivel de pobreza

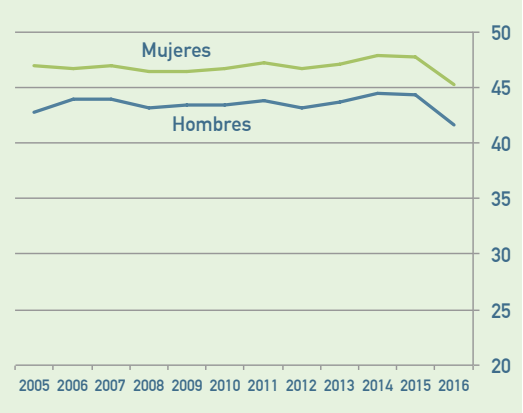
El Censo de 2010 captó información sobre raza/etnia de los 3,725,789 habitantes de Puerto Rico. De ellos, un 95.4% era de origen puertorriqueño y más de la mitad del monto total de otros países, que sumaron 171,141 personas, eran hispanos o latinos procedentes de República Dominicana, Cuba y México. El monto de inmigrantes pudiera ser más elevado si se tiene en cuenta la omisión voluntaria de una proporción considerable de indocumentados que decide no participar de los recuentos estadísticos.

Se analizó la proporción de la población de inmigrantes (no nacidos en Puerto Rico) y el acceso a seguros médicos. Un 17.3% de esta población no tiene seguro médico, limitando su acceso al cuidado de salud. El porcentaje de los inmigrantes latinos que está sin seguro médico es mayor que el de los inmigrantes no latinos. De igual manera, se evaluó si el estatus de ciudadanía de los inmigrantes afectaba el porcentaje sin seguro médico. Se observó que el porcentaje más alto sin seguro médico se encuentra en los no ciudadanos. Los inmigrantes latinos con ciudadanía americana por naturalización tienen un porcentaje menor de personas sin seguro médico que los inmigrantes no latinos con ciudadanía americana por naturalización. Los porcentajes mostrados a continuación indican que la población con menor acceso a seguros médicos es la de los inmigrantes latinos no ciudadanos, seguido por los inmigrantes no ciudadanos en general.

Otras causas de exclusión social incluyen la desigualdad entre los grupos raciales, la discriminación racial, el desempleo, el subempleo y el empleo informal, factores que se exponen en otras partes de este *Informe*.

GRÁFICA 30

Nivel de pobreza por género, Puerto Rico: 2005-2012



Fuente: U.S. Census Bureau, *Encuesta de la comunidad de Estados Unidos*.

Otras variables que inciden en la exclusión social asociadas con el sistema de salud son la insuficiencia de la red de servicios, el debilitamiento de la red de protección social, el bajo gasto en salud y las fallas en los sistemas de protección de salud. Las causas mencionadas previamente se clasifican en cuatro grandes grupos: 1) déficit de infraestructura, 2) fallas en los servicios de salud, 3) barreras de acceso a la atención en salud y 4) deficiencias en la calidad de servicios (Zapata Febus *et al.*, 2004).

Las principales fuentes para el cálculo de personas sin seguro de salud en Puerto Rico utilizadas en el Informe de la Salud en Puerto Rico 2014 son el Censo y la Encuesta sobre la Comunidad de Puerto Rico (ECPR), que incluyen la pregunta sobre cobertura de seguro de salud, con disponibilidad de datos anuales de personas no aseguradas en el periodo 2008-2012. Según esta última fuente, la población no asegurada presenta una tendencia decreciente: de un estimado de 337,760 personas en 2008, en tan solo cuatro años descendió a 263,111 en 2012 (Departamento de Salud, 2014).

Según datos del PR-BRFSS, la población entre los 25 y 34 años tiene el porcentaje más alto de personas sin cobertura de un seguro médico. Estas personas están en edades productivas, con una distribución muy desigual, puesto que un 77% de la población genera o percibe menos de $25,000 anuales; esto pudiese impedir que tengan acceso al plan médico del gobierno, a la vez que esos bajos recursos monetarios imposibiliten pagar uno privado. En Estados Unidos, el grupo con el porcentaje más alto de personas no aseguradas abarca de los 19 a los 34 años, ya que "esta población pierde acceso a seguros médicos al mudarse de la casa de sus padres o al graduarse de universidad" (Oficina del Censo de Estados Unidos, 2014). Por otra parte, ese grupo de jóvenes adultos comienza a tener experiencias de trabajo o empleos de medio tiempo, lo que tampoco les permite obtener los beneficios de plan médico que algunas compañías suelen brindar como parte de sus beneficios.

Aunque se conoce la cifra de personas sin cobertura de un seguro médico, se desconoce la cantidad de personas subaseguradas (en inglés, *underinsured*) en Puerto Rico. Los subasegurados son aquellas personas que tienen algún tipo de seguro médico, pero la cubierta financiera de gastos médicos les resulta insuficiente. Se consideran subasegurados aquellas personas que dedican más de 10% de su ingreso anual en gastos médicos (5% si son de bajos ingresos) o más del 5% en deducibles (Nunley, R.M. & The Washington Health Policy Fellows, 2008). Dos terceras partes de los estadounidenses han indicado que una persona en su hogar ha tenido que retrasar o abandonar sus tratamientos médicos por estar estos fuera de su alcance económico y que ha acudido a otros remedios menos costosos (HealthWell Foundation, 2011). Como parte de las Funciones Esenciales de Salud Pública (FESP), el DS debe garantizar la accesibilidad a los servicios de salud.

TABLA 19

Población inmigrante y servicios de salud en Puerto Rico
Falta de acceso a seguros de salud, Puerto Rico: 2008-2012

Categoría	Por ciento (%)
Estatus migratorio	
Nativos	7.3
Inmigrante*	17.3
Latino	28.6
No latino	22.9
Ciudadanía	
Inmigrante naturalizado	10.8
Inmigrante no naturalizado	39.4
Inmigrante no ciudadano o naturalizado	27.8
Latinos	
Inmigrante naturalizado	10.4
Inmigrante no ciudadano	39.7
No latinos	
Inmigrante naturalizado	15.4
Inmigrante no naturalizado	32.4

*Se refiere a todo aquel que no es puertorriqueño y nació en otro país.
Fuente: U.S. Census Bureau, *American Community Survey 5-Year Estimates, Puerto Rico* (2012).

TABLA 20

Población sin seguro de salud en Puerto Rico

Años	Total		Hombres		Mujeres	
	Número	Por ciento	Número	Por ciento	Número	Por ciento
2009	330,299	100.0	201,541	61.0	128,758	39.0
2010	296,939	100.0	177,414	59.7	119,525	40.3
2011	230,641	100.0	175,242	62.4	105,399	37.6
2012	263,111	100.0	157,227	59.8	105,884	40.2

Fuente: Departamento de Salud. (2014). *Informe de salud de Puerto Rico 2014.*

Según la Ley Núm. 35 del 28 de junio de 1994, los hospitales que tengan una sala de emergencia, sala de urgencias o de estabilización tienen la obligación de brindar los servicios necesarios a toda persona con emergencias de salud y a las mujeres que estén en proceso de parto. Bajo esta ley, el hospital no le puede negar el servicio a ninguna persona si esta no tiene los recursos económicos para pagar. A la vez, según la Orden Ejecutiva 2013-009, los hospitales no deben requerir documentación alguna sobre el estatus migratorio de los pacientes que requieran servicios de emergencia.

CONCLUSIONES

La salud de la población es un componente fundamental del IDH que, medido a través de la esperanza de vida al nacer, expresa la cantidad y calidad de vida de las personas. Este factor, en combinación con otras complementariedades involucradas de manera indirecta, se pudiera interpretar como el componente que permite a la sociedad disfrutar de una vida larga y saludable. Por lo tanto, la esperanza de vida es un indicador fundamental en las áreas de salud y bienestar, ya que "posee una alta correlación con la salud, la educación y el ingreso y puede ser, por tanto, un indicador altamente expresivo del estado de tales factores ilustrativos del bienestar" (Bueno Sánchez, 1994, pág. 22). En Puerto Rico existen notables disparidades en la salud según el género, que se manifiestan en desventajas muy fuertes para los hombres en esperanza de vida. Con independencia del mayor riesgo de morir que poseen los varones desde el momento de su nacimiento, a medida que asciende la edad, los hombres puertorriqueños presentan sobremortalidad prematura, fenómeno visible aún en edades avanzadas. La alta mortalidad en edades productivas y reproductivas en la población masculina es un reto que continúa enfrentando la población puertorriqueña desde la segunda mitad del siglo XX y que se acentúa en la etapa contemporánea. Sin duda alguna, deberían hacerse esfuerzos con premura y vigor para prevenir las muertes en edad joven adulta en ambos géneros, pero con medidas que tomen en cuenta la exagerada sobremortalidad de la población masculina puertorriqueña. Debe recordarse que las causas de muertes violentas, las cuales pueden prevenirse e incluso evitarse, corresponden a un 85% de esta población.

Además de las muertes violentas, las enfermedades crónicas juegan un rol fundamental en la salud de la población. Los procesos asociados con las transiciones demográficas y epidemiológicas conducen

a que la población de Puerto Rico esté envejeciendo, y se espera que esta tendencia, por la cúspide de la pirámide de edades, continúe aumentando significativamente en los próximos veinte años. Esto indica que las entidades encargadas de la salud y el bienestar de la población deben prestar mayor atención y hacer gestiones para fortalecer las áreas relativas al cuidado de la salud, con un énfasis en el manejo de las enfermedades crónicas y degenerativas en la población de edades mayores y avanzadas.

En el patrón de la morbilidad puertorriqueña también se ha observado la disparidad entre los géneros en el padecimiento de enfermedades crónicas. Las mujeres tienen prevalencias más altas que los hombres en casi todas las enfermedades mencionadas en este reporte; es decir, que la marcada sobrevivencia de las mujeres con respecto a los hombres está relacionada con el padecimiento de enfermedades que inciden en relación inversa con parámetros de calidad de vida saludable y con bienestar para las mujeres. Esto requiere un cambio cultural enfocado en la prevención de enfermedades, en la cual las personas, familias y comunidades tomen un rol más activo en el cuidado de su salud. No obstante, a nivel del estado, el enfoque de prevención debe ser con perspectiva de género "para promover resultados positivos y el balance adecuado en la salud, [que redunde en el] bienestar de mujeres y hombres residentes en la isla" (Pedroso Zulueta, 2013, pág. 113).

La salud es un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de enfermedades (Organización Mundial de la Salud, 1946). El DS es el organismo público rector de la salud en el país. Por lo tanto, es necesario asegurar que este cumpla con las FESP y mida el desempeño de las mismas. Para esto es necesario que se identifiquen continuamente las debilidades y fortalezas del sistema utilizando instrumentos de medición, indicadores y estándares de funcionamiento

RECUADRO 18
LOS EJERCICIOS NAVALES DE LA MARINA DE EEUU EN VIEQUES Y LA SALUD NEONATAL DE LOS RESIDENTES DE LA ISLA NENA, 1990-2003[1]

Gustavo J. Bobonis[2], Mark Stabile[3] y Leonardo Tovar[4]

Una teoría influyente en el campo de la epidemiología es la hipótesis del *origen fetal de las enfermedades*, asociada con el trabajo de David Barker (1990). Esta hipótesis argumenta que las circunstancias que afectan el ambiente intrauterino y por ende el desarrollo nutricional del feto inciden significativamente sobre la salud de los individuos en el largo plazo.[5] Por ejemplo, se ha demostrado que eventos drásticos que afectan las condiciones normales de vida durante el embarazo – como lo son las guerras y los conflictos civiles – pueden afectar significativamente a estos individuos, no sólo al nacer sino a través de sus vidas.

En nuestro trabajo de investigación (Bobonis, Stabile y Tovar 2017) estudiamos si la exposición de mujeres embarazadas a detonaciones realizadas durante los ejercicios de la Marina de EEUU en Vieques, Puerto Rico, está relacionada significativamente con indicadores de salud neonatal de estos infantes en la isla municipio. Dado que las áreas de impacto en la isla de Vieques cercanas a la población civil residente sirvieron de base para ejercicios navales y prácticas de bombardeo de la Marina de los Estados Unidos durante una gran parte de la segunda mitad del siglo XX, podemos documentar si la exposición a éstas incidió sobre el desarrollo fetal y neonatal de estos niños.

Utilizamos como medida de salud neonatal la tasa de malformaciones congénitas en nacimientos vivos durante el período 1990-2003, basada en los registros de natalidad del Departamento de Salud de Puerto Rico. Nuestra medida de ejercicios militares es el tonelaje de material explosivo detonado en cada mes durante los años 1989-2003, publicada en una serie de Informes de Monitoreo de Descargas enviados por el Departamento de la Marina de los Estados Unidos a la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos (EPA). Detalles adicionales sobre las métricas y la metodología cuantitativa se encuentran en nuestro artículo académico.

---

1 Basado en Bobonis, Gustavo J., Mark Stabile y Leonardo Tovar (2017), "Military Training Exercises, Pollution, and their Consequences for Health." Manuscrito inédito solamente en inglés. Universidad de Toronto.

2 Bobonis es catedrático del Departamento de Economía y ocupa el Canada Research Chair en Economía Política del Desarrollo, Universidad de Toronto.

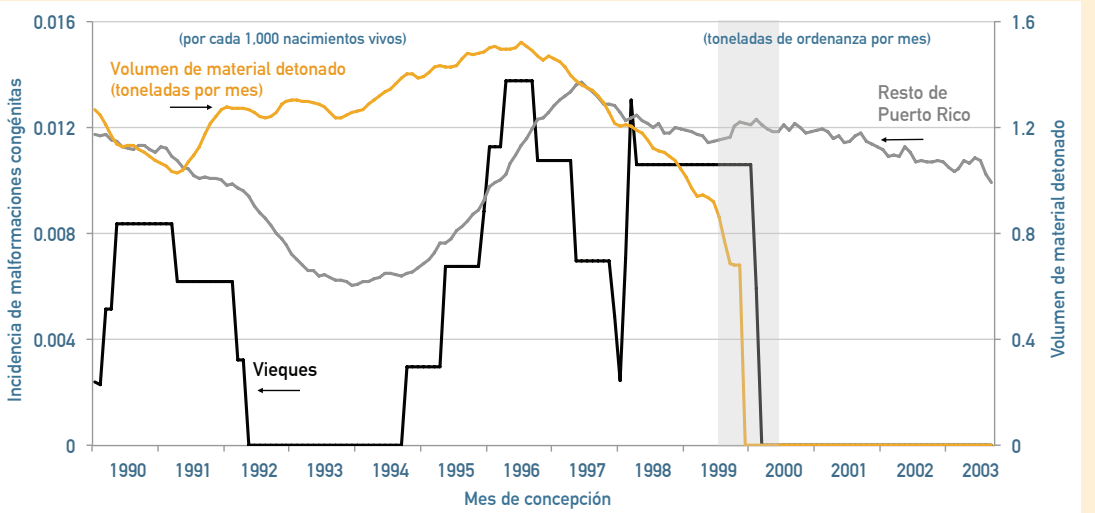
3 Stabile es catedrático del Departamento de Economía y ocupa el puesto de Stone Chaired Professor en Desigualdad de la Riqueza, INSEAD.

4 Tovar tiene una Mestría en Políticas Públicas de la Universidad de Toronto.

5 La comunidad científica ha ampliado esta hipótesis, documentando los impactos de una gama más amplia de circunstancias fetales en múltiples dimensiones del desarrollo humano, como por ejemplo los niveles de escolaridad y de ingresos. Para un resumen comprensivo sobre este campo de investigación, véase Almond, D., & Currie, J. (2011). Killing Me Softly: The Fetal Origins Hypothesis. *The Journal of Economic Perspectives* , *25* (3), 153-172.

GRÁFICA 31

Tonelaje de material detonado en ejercicios de la Marina de EE. UU. y la tasa de nacimientos con malformaciones congénitas en Vieques y el resto de Puerto Rico



La gráfica muestra las tendencias del volumen de detonación de municiones explosivas en el área de impacto y de la tasa de malformaciones congénitas para niños nacidos de madres residentes en Vieques. Específicamente, estudiamos si la conclusión repentina de las prácticas navales en julio del año 2000 tuvo consecuencias en el corto plazo para la salud de los niños nacidos de madres viequenses. Ésta se asocia con una disminución de 6.9-8.0 por cada mil nacimientos, o 67-77 por ciento (en términos proporcionales), en la incidencia de malformaciones congénitas. Esta evidencia confirma la hipótesis de que las reducciones en la contaminación medioambiental conducen a una reducción sustancial en el riesgo de anomalías congénitas en la población infantil (Currie, Greenstone y Moretti 2011; Currie, Ray y Neidell 2011) y proporciona apoyo para el vínculo entre los bombardeos y las anomalías congénitas encontradas durante el período de bombardeo.

Para propósitos comparativos, mostramos la tasa de nacimientos con malformaciones congénitas en ese mismo período para madres residentes en el resto de Puerto Rico. Claramente, en este caso no existe una relación sistemática. Esto sugiere que las detonaciones asociadas a las prácticas navales pudieron ser un factor que afectó el desarrollo fetal de niños en Vieques.

Otras investigaciones han mostrado evidencia de los efectos de la contaminación medioambiental y del estrés durante el embarazo en la salud neonatal e infantil en países como Estados Unidos, Reino Unido, España, Noruega y Colombia, entre otros. En nuestro estudio, encontramos evidencia de la existencia de contaminación ambiental utilizando datos de la Agencia de Protección Ambiental de los EE.UU. (EPA). En particular, encontramos que la actividad de bombardeo provocó aumentos en el corto plazo en los niveles de arsénico en las aguas que rodean el área de impacto. Dado que la exposición al

arsénico está asociada con una mayor tasa de nacimientos con malformaciones congénitas (Nordstrom et al., 1979, Hopenhayn-Rich et al., 1999), esta evidencia sugiere la existencia de un vínculo entre la contaminación del agua resultante de la actividad de bombardeo y la salud neonatal en Vieques.

Nuestros hallazgos proveen evidencia relevante para las discusiones de política publica acerca de Vieques y la población de la isla municipio. También, dado que múltiples dimensiones de la salud neonatal son factores de riesgo importantes para el desarrollo humano a largo plazo –la escolaridad, el empleo y los ingresos– se requieren mayores esfuerzos para comprender otras consecuencias de estas prácticas en la población de la Isla Nena.

Texto copiado de la publicación del *Informe de salud de Puerto Rico* (Departamento de Salud, 2014).

Notas

1. El texto "Un modelo de participación ciudadana en el establecimiento de política pública de salud: Implicaciones para el estado de salud y desarrollo humano en Puerto Rico" fue escrito para este *Informe*; parte de él se recoge en el Recuadro 15 de este capítulo).

2. En el periodo 2000-2010 la población de Puerto Rico experimentó un descenso numérico de 72,821 habitantes, debido a la emigración de personas: la disminución de población en edad reproductiva tiene efectos en el crecimiento natural de la población. El Censo de Población de 2000 contabilizó un total de 3,808,610 habitantes; en el Censo de Población de 2010 la población de Puerto Rico fue de 3,725,789 habitantes.

3. El análisis de sexo-género, en el ámbito de la salud, considera los factores biológicos y los socioculturales que se relacionan con las normas y roles de género y el acceso y control de los recursos para la salud, según la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la Organización Mundial de la Salud (OMS).

4. El PR-BRFSS se refiere al Puerto Rico *Behavioral Risk Factor Surveillance System*. El PR-BRFSS es una encuesta que se realiza mediante una entrevista telefónica asistida por un computador a personas de 18 años o más. Esta encuesta es de tipo transversal y se realiza en años naturales.

5. El BRFSS hizo cambios en el proceso de ponderación a partir de los datos de 2011 e incluyó una muestra de celulares además de los teléfonos de línea en la selección de los participantes de la encuesta.

6. Los datos son pesados usando los datos de edad y género de la población de Puerto Rico. Este pesaje se realiza para corregir diferencias en la selección por errores de falta de respuesta y de cobertura de la selección. A la misma vez, el pesaje permite la generalización de los hallazgos a la población completa. Queremos indicar que los Center for Disease Control (CDC) cambiaron para 2011 la fórmula utilizada para ponderar los datos a la población total. Por lo tanto, este dato puede ser mayor o menor al de los años anteriores.

7. Según enumera *Healthy People 2020*, cada una de estas cinco áreas refleja cuestiones clave o componentes críticos que conforman los factores subyacentes de los DSS:

   – Estabilidad económica: pobreza, situación en el empleo, acceso al empleo, estabilidad de la vivienda (por ejemplo, falta de vivienda, ejecuciones hipotecarias).

– Educación: tasas de graduación de educación secundaria, políticas de promoción de la salud de apoyo en la escuela, entornos escolares seguros y conducentes al aprendizaje, matrícula en educación superior.
– Contexto social y comunitario: estructura de la familia, cohesión social, percepciones de la discriminación y la equidad, participación ciudadana, encarcelamiento/ institucionalización.
– Salud y cuidado de la salud: acceso a servicios de salud incluyendo el cuidado clínico y preventivo, acceso a la atención primaria incluyendo programas de promoción y bienestar, salud comunitaria, tecnología de la salud.
– Vecindad y medio ambiente construido: calidad de la vivienda, crimen y violencia, condiciones ambientales, acceso a alimentos saludables.

8. El acceso a los recursos se refiere a la oportunidad de uso de las cosas, y existen diferentes tipos de recursos: económicos, sociales, políticos, de educación e información, tiempo, y recursos internos o individuales (autoestima, autonomía, poder de decisión), entre otros. El control de los recursos es la capacidad para definir, influir y tomar decisiones obligatorias sobre el uso de un recurso; implica a su vez la habilidad de definir el uso o no de los recursos e imponer esta definición a otras personas. En circunstancias relacionadas con el acceso y control de los recursos para la salud, las instituciones deciden el tipo de servicios que ofrecen, quien usa los servicios, la facilidad con que pueden usarse, y cómo se usan los recursos para la atención, prevención y promoción de la salud (Rodríguez, Robledo y Pedroso, 2011).

6 UNA MIRADA AL SISTEMA EDUCATIVO PUERTORRIQUEÑO INTRODUCCIÓN

La literatura socioeconómica de las pasadas cinco décadas en Puerto Rico refleja que la pobreza en la Isla está ligada principalmente a la alta tasa de desempleo, que desde 1950 supera el 10%, una de las más altas del mundo. La crisis económica experimentada en las últimas décadas ha ampliado notablemente las diferencias socioeconómicas de sus habitantes, con consecuencias observables tanto en el elevado desempleo como en las reducciones salariales. Así pues, estas variables han contribuido a la ampliación de la desigualdad en las dos últimas décadas. De ello dan cuenta los informes económicos con datos desde 2008. A pesar de los altos niveles de desempleo que se observan, Puerto Rico, contradictoriamente, es uno de los lugares con mayor grado de escolarización del mundo. Sin embargo, no hay una relación entre estos niveles de escolaridad y la cantidad de empleos generados, así como tampoco existe una relación entre años de estudios y el número tan bajo de participación laboral, como se establece en otra parte de este mismo *Informe*. De ahí que el debate sobre la desigualdad debería estar situado más en la competitividad, la productividad y la educación (en este caso, en una mejor y más pertinente educación), que son las causas de la falta de igualdad de oportunidades, más que en la diferencia en los niveles de ingresos y empleo.

El ofrecimiento de una buena educación es la mejor estrategia para generar igualdad de oportunidades, al mismo tiempo que mejora la productividad. Sobre este axioma existe un amplio consenso, aun entre expertos de ideologías y teorías diferentes. Todos coinciden en que la educación es un motor del desarrollo económico enmarcado en la equidad. Esta educación debe estar amparada en la excelencia y en el compromiso social, y ser difundida desde muy temprana edad en las personas. No obstante, a pesar de que Puerto Rico tiene una de las tasas de mayor escolaridad del mundo, ocupa una de las últimas posiciones en las pruebas del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés), debido, en parte quizás, a que la participación en la educación temprana aún es muy baja. Además, el sistema de

educación postsecundaria no universitaria del país parece no estar capacitando a nuestros jóvenes en oficios cuyos mercados no estén saturados y que eventualmente les provean un nicho para subsistir y los alejen de actividades ilegales. La evidencia se refleja en el nivel de desigualdad que exhibe la Isla y que la ha convertido en el tercer país de América Latina en desigualdad. Tal como señala Rosales (2013): "En países con instituciones económicas débiles, en donde la calidad educativa es baja y los niños tienen acceso a actividades ilegales como medio para obtener recursos, prohibir el trabajo infantil no hace que los niños vayan a la escuela, sino ocasiona que muchos niños terminen ocupándose en peores actividades".

En la discusión sobre el estado de nuestra nación, la desigualdad no ha sido uno de los asuntos más citados. Sin embargo, la pobreza existe, a pesar de que los pobres han sido invisibilizados o no se han querido ver en una sociedad que presume ser de primer mundo. Se pensaba que los pobres eran "los otros". No obstante, el rastrear y analizar el trasfondo de algunos datos sobre pobreza, educación y familia puede ayudar a clarificar la situación de auténtica emergencia social que vive la Isla. Resulta importante señalar que el 57.4% de los niños del país vive en un núcleo familiar considerado como pobre y el 49.5% vive en un núcleo familiar con alguna dependencia de ayuda federal. Estas condiciones de pobreza pueden dar indicio de que las políticas públicas para combatir este problema no han frenado dicha brecha social. Es paradójico que en Puerto Rico se inviertan más de 7 mil millones de dólares anuales en fondos combinados en Educación y que sus estudiantes de educación básica no adquieran los conocimientos y destrezas esperados. Igualmente paradójico resulta el hecho de que el sistema laboral no pueda acoger a los graduados de educación postsecundaria. Es un sistema postsecundario que, a pesar de su amplia oferta, parece haberse desligado de la estructura productiva de Puerto Rico y está generando una gran cantidad de egresados sin posibilidades de inserción en el mercado laboral de la Isla. De hecho, la conformación de la oferta educativa y académica no necesariamente guarda relación con las necesidades que enfrenta el país. Como respuesta a este proceso se han estado gestando planes para la reestructuración o reingeniería organizacional y para el desarrollo de un plan decenal que logre darles continuidad a las políticas públicas en la educación pre-K-12. En la educación universitaria se busca impulsar el desarrollo empresarial, la innovación y la internacionalización. El Departamento de Estado ha impulsado proyectos para promover a Puerto Rico como un destino académico internacional con el objetivo de impactar el desarrollo económico y fortalecer la educación universitaria y profesional. Por otra parte, la Universidad de Puerto Rico (UPR) y el Departamento de Educación de Puerto Rico (DEPR) están desarrollando programas para ampliar la representación de estudiantes económicamente desaventajados en la universidad del estado; al mismo tiempo, las universidades privadas, que atienden a siete de cada diez estudiantes de educación superior, han comenzado a acercarse a la nueva realidad social, económica y tecnológica del país con mayores ofrecimientos de carácter técnico vocacional. Lo cierto es que todavía abunda una brecha significativa entre las realidades del mercado laboral, la planificación de un modelo económico y una oferta académica cohesiva que no duplique esfuerzos.

El DEPR tiene el presupuesto con mayor asignación de fondos de todas las agencias gubernamentales de la Isla. Esto supone una gran inversión de recursos humanos, económicos y de infraestructura impensable en otros países. Sin embargo, la calidad de los logros no va a la par con la inversión de estos recursos. El país tiene un sistema

de educación básico dividido en un sector público ineficiente, politizado, burocrático e incapaz de alcanzar logros relevantes y un sector privado muy desigual en términos de rendimiento y de calidad, y cuyos indicadores de éxito se han deteriorado a través de las últimas décadas. Este sistema educativo comienza a expulsar o perder al género masculino hacia el final de la escuela secundaria y en su fase universitaria. El sistema educativo no necesariamente está pensado y armado en función de las realidades de los jóvenes adolescentes y sus necesidades particulares como jóvenes adultos en el estado benefactor de Puerto Rico. Queda establecido que hay una conciencia de urgencia y necesidad de hacer cambios y que estos deben ser atendidos a la mayor brevedad posible. Lo que estará por verse es la voluntad de todos los sectores implicados para llegar al consenso sobre cómo proceder. En varios foros se ha expuesto que Puerto Rico ya ha pasado por crisis similares que han sido superadas. Sin duda alguna, la Isla cuenta con la infraestructura, los recursos y el capital humano necesarios.

Este capítulo se enmarcará en la siguiente interrogante: ¿Cómo incide la desigualdad en Puerto Rico en los indicadores demográficos, la equidad de género, la participación educativa, los ofrecimientos educativos de calidad y los asuntos relacionados con la inversión pública? Dicho de otro modo: ¿Cómo reproduce la educación estos esquemas de desigualdad, en momentos en que la discusión internacional cuestiona el rol de la educación como catalizador de igualdad? Estas preguntas serán contestadas a través de una selección de indicadores educativos que permitirán ofrecer una representación de la realidad educativa puertorriqueña. Las dimensiones que se utilizarán para el análisis son: el contexto demográfico de la población, los recursos humanos y financieros, la participación en la educación y el proceso educativo. Los datos y las reflexiones, productos de los indicadores, ofrecerán un resumen de las características y particularidades del sistema educativo puertorriqueño con un énfasis en el desarrollo humano y en la desigualdad o disparidad. En la primera parte, el ensayo traza algunos aspectos históricos de la educación en Puerto Rico. Luego, continúa con una descripción de la estructura del sistema educativo desde el ámbito organizacional. Al final se presenta un análisis de las desigualdades existentes en la Isla.

RESEÑA HISTÓRICA DE LA EDUCACIÓN EN PUERTO RICO

La educación pública y gratuita en la Isla no era conocida en Puerto Rico durante los primeros siglos de colonización. En Puerto Rico, al igual que en la Europa del siglo XVI, se entendía que la familia y la Iglesia eran responsables de la instrucción de los niños; los hijos de aquellos que no fueran capaces de costear la educación, observaban a sus padres y trabajaban junto a ellos para aprender las labores del campo o algún oficio artesanal (López, 1985). En el siglo XIX ocurren eventos por vía de los que Puerto Rico comienza a atender las desigualdades sociales y educativas: el decreto de educación obligatoria para los niños hasta los 9 años, el que la educación para la raza negra pase de ser incidental a formal y el comienzo de la organización de la educación por niveles académicos (primario y secundario, es decir, de primero a duodécimo grado). Por otra parte, los reclamos de las mujeres puertorriqueñas comenzaban a ser atendidos con el acceso a la educación secundaria (del séptimo al duodécimo grado). Sin embargo, la desigualdad por género era marcada en la oferta académica, pues para las mujeres esta consistía en la enseñanza de las ciencias domésticas (López, 1985). El ámbito laboral y social se destacó por la igualdad salarial sin distinción de género y se comienza la escolarización gratuita para adultos.

La llegada del régimen estadounidense, a comienzos de 1898, trajo consigo grandes cambios en los ámbitos social, cultural, político y educativo. Inicialmente los gobernantes estadounidenses cambiaron el idioma de enseñanza de español a inglés, pero ni los maestros ni los estudiantes aceptaron esta imposición. Posteriormente, Puerto Rico tuvo nuevamente como idioma oficial de la instrucción el español. Alrededor de 1940, la Isla experimentó un alza en la cantidad de personas que habían asistido a la escuela, y la tasa de alfabetización aumentó a cerca de 70%. La tasa de alfabetización era superior en los hombres (72.3%) que en las mujeres (64.7%), aunque se observó una mayor equidad en la tasa de alfabetización de la raza blanca que en la tasa de alfabetización de la raza negra.

En 1952 se aprobó la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, en la que se estableció como un derecho la educación libre, no sectaria, gratuita y obligatoria, con lo que se continuaba superando la desigualdad con avances de inclusión y equidad en la participación educativa. De igual importancia fueron las leyes que regulaban la educación primaria y secundaria de Puerto Rico. Estas leyes sufrieron enmiendas durante el periodo de 1903 a 1999 que culminaron en la Ley Orgánica del Departamento de Educación Pública de Puerto Rico, Ley Núm. 149 de 30 de junio de 1999, la cual tiene el propósito de guiar la organización, acceso, participación y calidad educativa de la Isla. Esta es la ley vigente en la actualidad.

TABLA 21

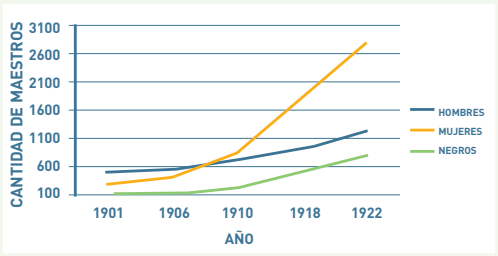
Personas con algún tipo de educación en el 1899, 1940, 1980 y 2010

Año	Personas asistiendo a la escuela [a]	%	Educación superior [b]	%	Destrezas de lectura y escritura[c]	%
1899	25,798	8.0	5,045	-	117,260	20.4
1940	285,117	47.7	-	-	916,027	68.5
1980	783,650	89.0	147,920	9.4	1,948,151	89.1
2010	651,586	96.6	542,775	22.2	2,598,322	92.0

Fuente: U. S. Census, *Informe del 1899, 1940, 1980 y 2010*. Disdier, Pesante y Marazzi (2012).
[a] En el 1899 se identifican las categorías de población menor o de diez años de edad o más. Los datos para 1940, 1980 y 2010 corresponden a la población de cinco a diecisiete años de edad.
[b] Cuatro años o más de bachillerato completados. Población de 25 años en adelante.
[c] Porcentaje tomado de los resultados de la Encuesta de Alfabetización 2010 (ver Disdier, Pesante y Marazzi, 2012) tomando como referencia la población de 18 años o más estimada para Puerto Rico en los estimados de julio de 2010 por el U.S. Census Bureau.

CUADRO 4

RESUMEN DE LA HISTORIA DE LA EDUCACIÓN EN PUERTO RICO

	1501 - 1800 / 1801 - 1898 Régimen español hasta 1898	1899 - 2000 / 2001 - 2014 Gobierno estadounidense
GOBIERNO	1503 - Primer documento relacionado a la Educación en América. 1765- Informe de O'Reilly. Solo hay dos escuelas primarias en la isla. 1782- Nombramiento del primer maestro de escuela pública. 1809 - Primera escuela rural gratuita. 1862 - Institución de la Junta Superior de Instrucción Pública. 1878 - Fundación de la escuela Normal. 	1900 - La Ley Foraker establece un sistema general de educación. 1901 - Ley Escolar Compilada. 1917 - Acta Jones dispuso al Comisionado de Instrucción. 1949 - Se instituye el español como idioma de instrucción. 1952 - Instrucción primaria y secundaria gratuita. 1993 - Reforma Educativa. 1999 - Ley Orgánica del Departamento de Educación. 2001 - Ley "No Child Left Behind". 2008 - Reglamento de Certificación del Personal Docente.
TIPO DE ESCUELA	Educación mayormente privada y para la clase pudiente. Educación mayormente privada, pero los maestros debían aceptar niños pobres.	Educación mayormente pública. Para el año escolar 2011 - 2012 había 492,429 estudiantes matriculados en la escuela pública.
GÉNERO	Educación para varones blancos. 1810 - Celestina Cordero primera maestra negra conocida que impartía clase a las Mitas. 1862 Enseñanza primaria obligatoria para niñas y niños. 1893 - El salario de las maestras se iguala al salario de los maestros.	Distribución de maestros en Puerto Rico por raza y sexo. 2010 - El "Equal Employment Opportunity Commission" reportó que en Puerto Rico había 15,630 maestros y 52,840 maestras.  Report of the Commissioner of Education for Porto Rico
RAZA	 1810 - Rafael Cordero es el primer maestro negro conocido. 1812- Se permiten negros en las escuelas.	1959 - La Ley 100 contra el discrimen laboral por edad, raza, color, sexo, origen social o nacional, condición social, afiliación política, ideas políticas o religiosas, o por ser víctima o ser percibida como víctima de violencia doméstica, agresión sexual o acecho.

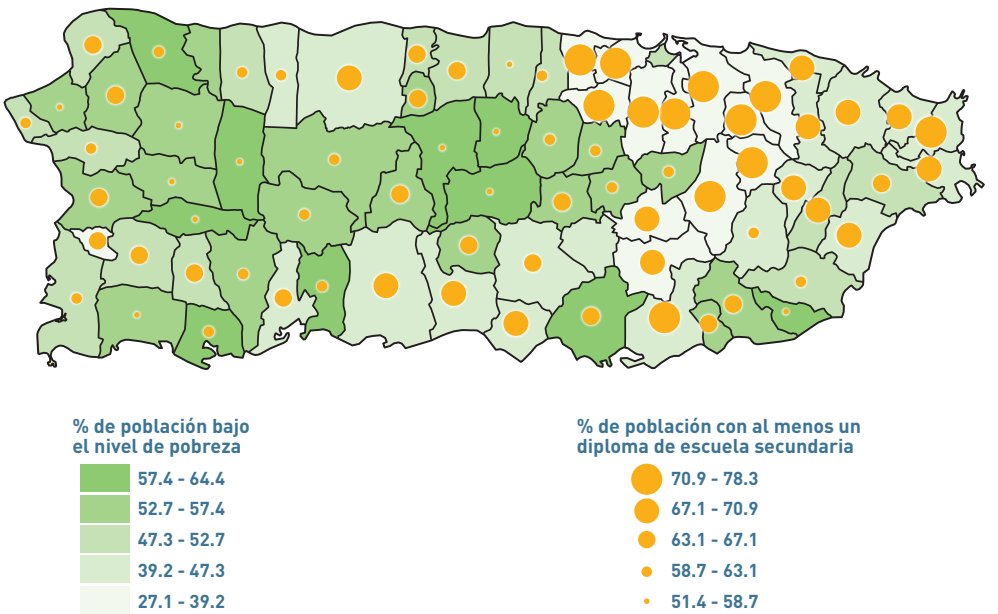
Basado en diversas fuentes bibliográficas. **Autores:** Orville M. Disdier, Francisco Pesante, Careli Sánchez.

Prácticamente sesenta años después del establecimiento de la Constitución del Estado Libre Asociado (ELA), los datos de los últimos siete censos muestran un aumento en la cantidad de personas (entre los 5 a 17 años de edad) que asistieron a la escuela, la alfabetización (saber leer y escribir) y la participación de la población femenina y masculina en la educación. Además, se muestra una proporción aproximada de 3:1 en la matrícula de la escuela pública con respecto de la escuela privada. No obstante, cabe señalar que, a pesar del aumento favorable en los diferentes renglones de participación educativa, en Puerto Rico persisten sectores de pobreza y de baja escolaridad. La falta de espacios laborales en sincronía con la oferta académica y la dependencia del estado benefactor que desincentiva en ocasiones el mercado laboral abonan a este efecto regresivo de la educación en nuestro país. En particular, el área central y el oeste de la Isla muestran los niveles más bajos de escolaridad y pobreza, lo que evidencia una problemática que necesita ser trabajada.

Esta realidad de comunidades de bajos ingresos va de la mano con la variable de desigualdad que arroja una correlación con la baja retención en las escuelas, particularmente entre los grados intermedios y superiores. Igualmente, se puede establecer una relación entre el bajo desempeño académico y la pobreza por municipios. Todo lo anterior deja un saldo de desigualdad que puede perpetuarse en nuestra sociedad de no haber un cambio significativo en el patrón de distribución de riquezas.

CUADRO 5

POBLACIÓN DE PUERTO RICO BAJO EL NIVEL DE POBREZA Y PORCENTAJE DE PERSONAS CON DIPLOMA DE ESCUELA SECUNDARIA: 2007 A 2011 (ESTIMADOS DE 5 AÑOS)



Fuente: Calderón-Squiabro, J. (2013).

SISTEMA EDUCATIVO ACTUAL

En el sistema público, el DEPR presenta una estructura organizacional altamente centralizada y burocrática (Rivas, 2008), con cuatro componentes fundamentales: una oficina central, siete regiones educativas, 28 distritos escolares y 1,386 comunidades escolares (escuelas). El DEPR clasifica las instituciones educativas no postsecundarias en los siguientes cuatro niveles principales: el nivel preescolar (cuidos, prekínder y kindergarten), el nivel primario (también llamado *elemental*, de primer a sexto grado), el nivel secundario bajo (también llamado *intermedio*, de séptimo a noveno grado) y por último, el nivel secundario alto (también conocido como *superior* o *high school*, del décimo hasta duodécimo grado). El horario escolar del sistema educativo puertorriqueño es de siete horas diarias, de las que seis son dedicadas directamente al tiempo lectivo (interacción maestro-estudiante). En teoría, el año escolar tiene un total de 1,080 horas dedicadas al proceso de enseñanza-aprendizaje. El calendario escolar consta de 180 días lectivos. Típicamente, se suelen perder de tres a cinco días lectivos para todo el sistema educativo por situaciones de índole climática. Sin embargo, el DEPR no recoge información sobre las causas de la pérdida de días lectivos por escuelas. En respuesta a la crisis económica y como medida para aumentar la actividad económica y desarrollo del capital humano, el gobierno puertorriqueño ha reducido los días feriados y se esperaría un aumento de cuatro días lectivos o 24 horas al año en el calendario escolar, pero esto no se ha reflejado así. Es importante resaltar que las escuelas públicas con un currículo especializado en materias como Música, Bellas Artes y Deporte podrían tener una jornada educativa diaria de un mayor número de horas, pero el horario lectivo en las materias básicas se mantiene igual que en la corriente regular. En el caso de las escuelas especializadas en materias como Idiomas, Tecnología, Ciencias o Matemáticas, estas materias suelen recibir un mayor número de horas contacto.

Según el informe de la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, por sus siglas en inglés) titulado *Panorama Mundial de América Latina y el Caribe 2015*, los países de la región latinoamericana y caribeña que dispusieron de 792 horas de jornada educativa (tiempo de instrucción) para el nivel primario fueron aumentando hasta 906 horas para el octavo grado. Además, se resalta que en Chile los estudiantes de secundaria, bajo el régimen de jornada escolar completa, alcanzaron mayores niveles de logro en lenguaje y matemáticas que sus compañeros que tenían un menor número de horas de instrucción. Por otro lado, en Europa el número promedio de horas de instrucción es similar a la media de los países de Latinoamérica, aunque no compara con Estados Unidos, con 1,100 horas de jornada educativa anual, y otros países de Asia como Japón, con 1,015, y Tailandia, con 1,600 horas. Según esta información, el sistema de Puerto Rico está por encima de la jornada educativa de Latinoamérica y el Caribe. En teoría, se espera que un mayor tiempo de instrucción mejore la exposición al conocimiento y resulte en mejor rendimiento académico en los estudiantes. Pero no es así. Ello nos lleva a considerar que el problema no radica en la cantidad de horas dedicas a la instrucción, sino en la calidad de estas horas por parte del maestro y el estudiante.

Al igual que el sistema público, el sistema educativo privado básico se divide en los cuatro niveles académicos principales; sin embargo, la autonomía de que gozan las instituciones privadas les da la potestad de organizarse de diferente forma si lo estiman pertinente. El sector privado cuenta con aproximadamente 853 instituciones de educación básica (pre-K a 12). Es importante

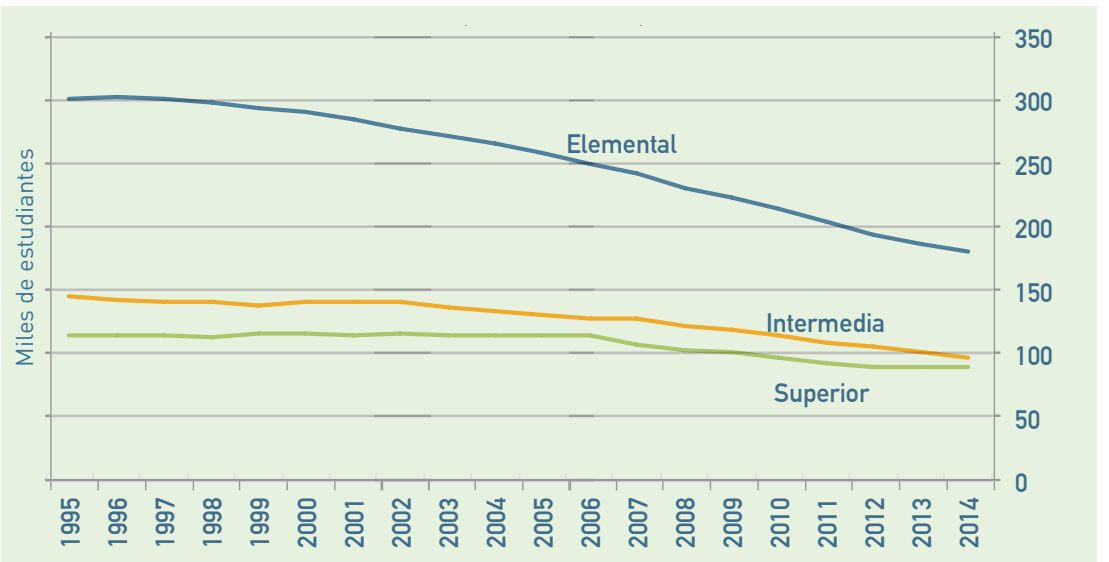
destacar el rol de la educación privada y su proliferación significativa a través de distintas instituciones en años más recientes. Cómo se articula la oferta de educación privada a la luz de la necesidad educativa del país, cómo puede complementar la educación pública y qué controles de calidad se le aplican, son interrogantes que aún no se definen adecuadamente en la planificación educativa del Puerto Rico.

Para el año escolar 2012-2013, la matrícula del nivel básico (pre-K a 12) en el sector público fue de 434,609, mientras que en el sector privado fue de 153,817. Durante los pasados años, ambos sectores han reflejado un paulatino descenso en la matrícula total en el nivel básico (pre-K a 12). El sector público perdió alrededor de 154,000 estudiantes de 2002 a 2013, mientras que el sector privado perdió cerca de 51,000 estudiantes de este nivel en el mismo periodo. Este descenso es reflejo de factores demográficos, económicos y migratorios de los estudiantes. Entre los cambios demográficos más sobresalientes está la disminución en la tasa de nacimientos y la reciente emigración de cientos de miles de personas a otras jurisdicciones de Estados Unidos. Otro factor que podría estar aportando a la reducción de la matrícula es la inefectividad del sistema estadístico para recopilar información sobre aquellos estudiantes fuera del sistema de educación formal, como lo son, por ejemplo, los que se educan en el hogar (*home schooling*). Según los datos de UNESCO, aproximadamente 15% de la población en edad escolar no aparece matriculada en ningún sistema de educación formal. En este sentido, es necesario establecer sistemas estadísticos más eficientes, que permitan corroborar el paradero de dicha población.

La distribución de matrícula por género en el sector postsecundario se ha mantenido estable en las últimas dos décadas, en una proporción aproximada de 60% mujeres y 40% hombres. Según los datos provistos por la UNESCO, la tasa bruta de matrícula en el sector postsecundario para el año 2012-2013

GRÁFICA 32

Matrícula de estudiantes por nivel académico en el sector público de Puerto Rico



Fuente: U.S. Department of Education, National Center for Education Statistics, Common Core of Data (CCD), "State Nonfiscal Public Elementary/Secondary Education Survey".

TABLA 22

Programas educativos en las escuelas públicas de Puerto Rico

Enfoque, programa o proyecto educativo	Cantidad de instituciones	Por ciento
Currículo y método Montessori	4	3.0%
Currículo especializado	7	5.0%
Educación Especial (Escuelas con estudiantes solamente Programa Educ. Especial)	19	1.4%
Programa de adulto	64	4.6%
Ofrecimiento vocacional	95	6.9%
Escuelas especializadas (Deporte, Ciencias y Matemáticas, Música, Bellas Artes, Bilingües y Vocacionales)	139	10.0%
Escuela tradicional (estudiantes de corriente regular, estudiantes con los servicios de salón contenido y salón recurso [programa de educación especial] y estudiantes con ofrecimientos vocacionales)	1,059	76.4%

Fuente: Secretaría Auxiliar de Planificación y Desarrollo Educativo, Departamento de Educación, Puerto Rico, 2015
Nota: Algunas escuelas podrían tener más de un programa educativo.

fue de aproximadamente 85%. El fenómeno de la feminización de la educación, que lleva varias décadas manifestándose, comienza a hacerse evidente desde la escuela secundaria (de séptimo a noveno grado). Este fenómeno admite varias interpretaciones, pero lo cierto es que la retención es mayor para las mujeres, al igual que la obtención de los promedios más altos. En proporción inversa, los estudios más recientes vinculados a la economía informal ilegal apuntan a una mayor participación de varones en este sector. Esto supone retos al currículo (por ejemplo, cómo hacerlo pertinente a este sector de la población), al igual que levanta interrogantes sobre la relación de mercado de la economía formal versus la informal.

El sistema público de Educación de Puerto Rico parte de una filosofía educativa humanista con enfoques constructivistas, con enfoques, programas y proyectos educativos que son orientados en su mayoría por el enfoque educativo tradicional (76.4%). También cuenta con otros enfoques menos frecuentes (24.2%). Es importante señalar que en estos enfoques especializados se evidencian los proyectos más exitosos dentro del sistema público, los cuales habría que analizar con detenimiento para encontrar las claves de un proyecto competitivo académicamente y de mayor pertinencia al resto de la población a la que se sirve.

Las escuelas del sector privado tienen autonomía para establecer su currículo u oferta académica; sin embargo, la mayoría desarrolla su currículo adaptándolo a los estándares establecidos por el DEPR. Las filosofías y enfoques educativos que predominan en el sector privado K-12 son los siguientes: enfoque tradicional (53.3%), educación acelerada (9.9%, muchas veces de dudosa calidad y sin los debidos controles por parte del Estado), educación individualizada (7%) y educación especializada (6.8%). Además, algunas de estas escuelas deciden añadir en sus currículos material dirigido hacia la enseñanza de alguna religión en particular. En concreto, el 36.8% de los

colegios se rigen bajo alguna religión y el restante 63.2% son entidades laicas. Los padres o encargados eligen matricular a sus hijos en el sistema privado por diversas razones, entre las que se encuentran las siguientes: mejor calidad educativa, mayor seguridad y otros servicios como horario extendido, clubes y oportunidad en los deportes.

En cuanto a las instituciones postsecundarias, Puerto Rico cuenta con una gran cantidad de instituciones, la mayor parte de estas (94%) pertenecientes al sector privado. El 99% de las instituciones postsecundarias no universitarias (PSNU) pertenece al sector privado; asimismo, el 79% de las instituciones postsecundarias universitarias o PSU (también conocido como *sector superior* o *sector terciario*) pertenece al sector privado. Dadas estas proporciones, es lógico que el 99% de la matrícula de PSNU y el 75% de la matrícula PSU estén en el sector privado. El Cuadro 6 resume los totales de matrícula según el nivel y sector. El cuestionamiento al que hay que someter estos datos es cuánta pertinencia tiene esta oferta académica ante las necesidades reales del mercado en el país y qué papel juega esta educación terciaria en el ordenamiento económico como proyecto nacional.

FINANCIAMIENTO

Un estimado parcial y preliminar de la inversión anual en educación en Puerto Rico sugiere que la misma ronda los 7,000 millones de dólares. Los fondos provienen de tres fuentes principales: fondos públicos estatales, fondos públicos federales y fondos privados aportados por familias e individuos. En promedio, el costo de la educación en Puerto Rico es inferior al del resto de los estados y territorios de Estados Unidos.

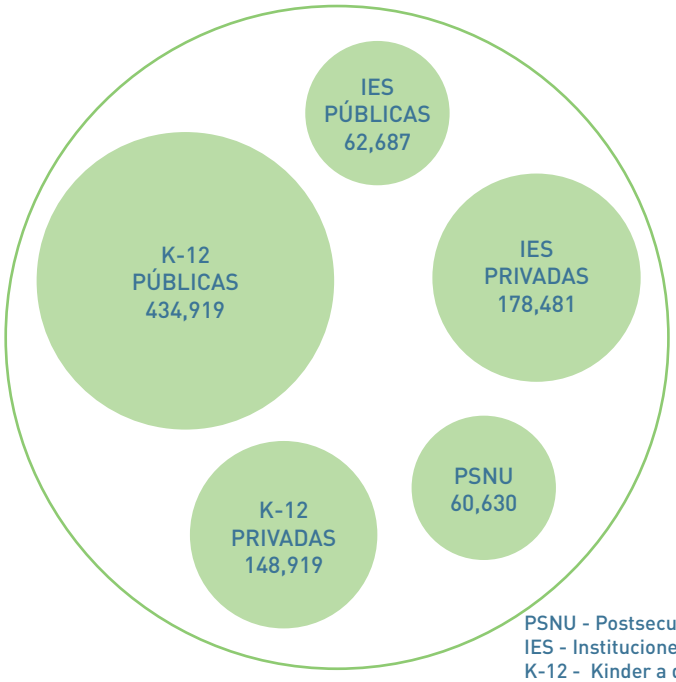
TABLA 23

Enfoque educativo curricular de las instituciones privadas en Puerto Rico, 2012-2013

Enfoque educativo curricular	Cantidad de instituciones	Por ciento
Militar	3	5.0
Niveles	3	5.0
Constructivista	8	1.2
Montessori	26	4.0
Otro	32	4.9
School of Tomorrow	40	6.1
Especializada	45	6.8
Individualizada	46	7.0
Acelerada	65	9.9
Tradicional	390	59.3
Total	**658**	**100.0**

Fuente: Formulario Plataforma Electrónica de Datos sobre Educación (PLEDUC) 2012-2013.
Nota: Los datos representan el 82% de las instituciones con licencia del Consejo de Educación de Puerto Rico que sometieron el informe PLEDUC para el año escolar 2012-13. Del 18% de las instituciones que no completaron el informe, aproximadamente el 39% de estas instituciones tiene la licencia vencida. Algunas instituciones con licencias vencidas podrían estar en proceso de cierre y hasta que la institución no concluya el proceso no se consideran cerradas.

CUADRO 6
MATRÍCULA EN EL SISTEMA DE EDUCACIÓN FORMAL BÁSICO Y POSTSECUNDARIO, PUERTO RICO 2012-2013



Fuente: Consejo de Educación de Puerto Rico.

Específicamente, para la educación básica (pre-K a 12), los recursos operacionales del DEPR para 2013 fueron $3.4 lo que refleja un incremento promedio de 3.7% entre el año 2000 y 2013 (Tabla 24). Por otra parte, los recursos de origen federal han sido significativos para la educación en Puerto Rico. Para los años 2000 y 2013 el porcentaje de la asignación de fondos federales había representado el 25% y el 42% del presupuesto operacional, respectivamente. En los años fiscales 2010 y 2011 se registraron las proporciones más altas de fondos federales recibidos —42% y 43%, respectivamente—, debido a los fondos provenientes del American Recovery and Reinvestment Act of 2009, mejor conocidos como ARRA (González, 2014). Esto evidencia que en los últimos años se ha observado un incremento en la asignación de fondos federales, lo que supondría un mejor desempeño del sistema, aunque esto no necesariamente se ha traducido en una mejoría en la calidad. Esto es así independientemente de la discusión que se sostiene en algunos circuitos académicos y de política pública referente a la capacidad de adaptación de las políticas federadas por parte del gobierno norteamericano en materia de educación, y cuán adaptables son a la idiosincrasia de Puerto Rico. De hecho, lo que ha ocurrido en múltiples casos es la federalización del sistema educativo, algo que tiene su impacto en la adaptabilidad de leyes que muchas veces son exógenas a la idiosincrasia del proyecto educativo y cultural del país. Por su parte, el financiamiento de la educación básica (pre-K a 12) privada procede fundamentalmente del pago de matrículas y mensualidades a cargo de las familias del estudiante.

TABLA 24

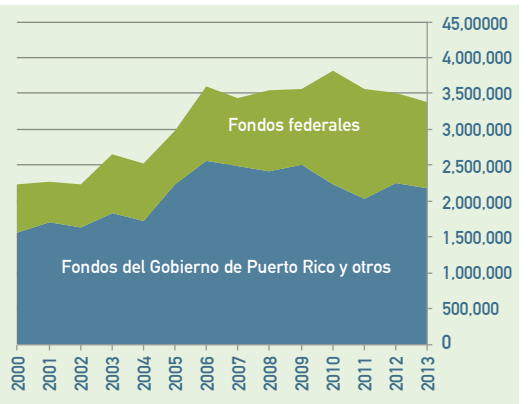
Recursos económicos disponibles para financiar las operaciones del Departamento de Educación de Puerto Rico
(miles de dolares)

Año fiscal	Recursos disponibles	Por ciento de cambio anual
2000	$2,229,679	---
2001	$2,275,908	2.1
2002	$2,241,902	-1.5
2003	$2,661,520	18.7
2004	$2,524,739	-5.1
2005	$3,114,508	23.4
2006	$3,603,985	15.7
2007	$3,427,734	-4.9
2008	$3,546,655	3.5
2009	$3,563,416	5.0
2010	$3,822,139	7.3
2011	$3,571,978	-6.5
2012	$3,503,075	-1.9
2013	$3,374,077	-3.7

Fuente: *Resumen Económico de Puerto Rico - Suplemento Especial: Niños y Adolescentes.*

GRÁFICA 33

Procedencia de los fondos del Departamento de Educación de Puerto Rico: 2000-2013



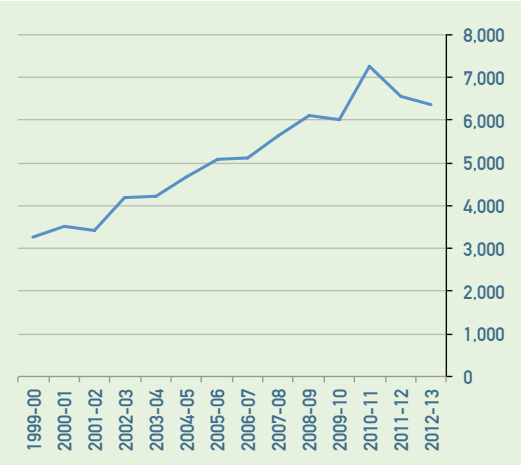
Fuente: *Resumen Económico de Puerto Rico Suplemento Especial: Niños y Adolescentes.*

La Gráfica 34 muestra que los costos por estudiante han ido aumentando; de hecho, al comparar el año escolar 1999-2000 con el año escolar 2010-11, se observa una duplicación del costo por estudiante. No obstante, a partir de 2011-12, se observa una tendencia hacia una reducción en los costos. Esto podría ser un reflejo de la crisis económica que ha enfrentado el país. Esta reducción de fondos que traería la crisis económica podría estar agravando aún más la eficacia del sistema educativo puertorriqueño en asuntos de funcionamiento, como el mantenimiento de la planta física, la compra de materiales didácticos y libros, el acceso a la tecnología y el nombramiento del personal docente.

Muchos investigadores y expertos han identificado enormes retos para la educación pública que aún se encuentran desatendidos, y que resultan en gran parte de su financiamiento ineficiente. Algunos de estos retos son los

GRÁFICA 34

Costo anual por estudiante en el sistema público de Puerto Rico: 1999 a 2013



Fuente: *Costo por estudiante*, Secretaría Auxiliar de Planificación y Desarrollo Educativo, División de Estadísticas.

siguientes: centralización del sistema, poca participación de la comunidad en los asuntos de la escuela, malas condiciones en la planta física de las escuelas, carencia de libros y otros materiales docentes en cantidades suficientes, carencia de planes de eficiencia económica a corto y largo plazo, lentitud en el logro de cambios, burocracia y falta de apoyo entre las agencias (Aponte, 1992).

Las instituciones de educación postsecundaria del sector privado reciben entre el 85% y 95% de sus ingresos de los pagos de matrícula de sus estudiantes, quienes a su vez reciben la mayor parte del dinero a través de becas o préstamos del gobierno federal. Si los estudiantes no contaran con estas ayudas, muchas universidades privadas dejarían de existir, pues no reciben ingresos del Estado. Este panorama se diferencia de las universidades públicas, ya que, aunque muchos de sus estudiantes también pagan la matrícula con ayudas provenientes del gobierno federal, estas reciben cerca del 85% de sus ingresos de fondos públicos estatales.

En cuanto al impacto social de las becas federales, algunos estudiosos consideran que es un factor que hace parecer que la situación económica de la población estudiantil universitaria es favorable, cuando en realidad muchos provienen de familias pobres y pueden pagar sus estudios solo gracias a estas ayudas. Esto es más evidente al contrastar la disponibilidad de este tipo de ayuda económica postsecundaria en la Isla con la disponible en otros países del hemisferio, la cual en muchos casos es prácticamente nula.

EFECTO DE LA VIOLENCIA EN EL ESTUDIANTE

Las políticas públicas dirigidas a la inclusión de estudiantes con discapacidades o académicamente rezagados han dado énfasis a los aspectos biológicos y cognitivos de este grupo. Sin embargo, muchas veces el aspecto del ambiente socioeconómico no ha sido considerado en el desarrollo de estas políticas o estrategias dirigidas a optimizar el rendimiento o aprovechamiento de los estudiantes. En contraste con otras jurisdicciones, Puerto Rico es un país sumamente violento, sobre todo considerando que los homicidios son una de las expresiones más extremas de violencia en una sociedad. Al analizar los datos reportados por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés) a nivel internacional, Puerto Rico se encuentra sobre el tercer cuartil en la tasa de homicidios por cada 100,000 habitantes (United Nations Office on Drugs and Crime, 2000-2012). Estudios como los de Zavala *et al.* (2012) revelan que el riesgo de muerte por homicidio en la población masculina en Puerto Rico es 13 veces mayor al de la población femenina. Para la población masculina entre los 20 y 24 años, la tasa de homicidios fue de 198.4 por cada 100,000 habitantes (periodo de referencia 2001-2010).

TABLA 25

Tasa promedio internacional de homicidios por cada 100,000 habitantes: 2012

Valor mínimo	Q1	Mediana	Media	Q3	Valor máximo	Puerto Rico
0.2	2.0	6.5	9.7	11.3	90.4	26.5

Fuente: United Nations Office on *Drugs and Crime, 2000-2012.*

Sin lugar a dudas, la disparidad en relación con la vida en entornos violentos puede considerarse como una amenaza al proceso de aprendizaje. El Sistema de Vigilancia de Comportamiento de Riesgo Juvenil (YRBSS, por sus siglas en inglés) del Center for Disease Control and Prevention (CDC) realiza encuestas sobre las conductas de riesgo entre los jóvenes de escuela secundaria alta en Puerto Rico. Los resultados del año 2012 revelaron que un 54.1% de los estudiantes informó haber consumido alcohol, mientras que un 21.1% respondió haber estado involucrado en alguna pelea física, un 11.9% planificó suicidarse, un 17.3% intentó suicidarse, un 11.6% informó no asistir a la escuela por no sentirse seguro en la misma o en el camino de ida o vuelta, y finalmente, un 31.8% expresó sentirse triste o desesperanzado. Estos datos demuestran que algunos estudiantes enfrentan amenazas a su integridad física y mental que muy probablemente aportan a un recrudecimiento de las disparidades educativas.

PERFIL DEL ESTUDIANTE PUERTORRIQUEÑO

Los estimados de la Encuesta sobre la comunidad de Puerto Rico (ECPR) 2011-2015 indican que un 73.0% de los habitantes de Puerto Rico con una edad de 25 años o más ha completado el nivel secundario alto (graduado de escuela superior o equivalente). Del mismo grupo etario, un 26.7% de los habitantes ha completado algún grado postsecundario universitario (grado asociado en adelante). Finalmente, un 6.7% ha terminado estudios universitarios posgraduados, o sea, maestría, doctorado o posdoctorado. Así que, a pesar de las ayudas federales y de la inversión estatal en educación, Puerto Rico se ubica en los últimos lugares cuando se compara con otras jurisdicciones de Estados Unidos; por ejemplo, Puerto Rico ocupa el último lugar luego de Mississippi, Texas y California, los cuales presentaron una tasa de graduación de escuela secundaria de 82%.

Los datos expuestos nos llevan a un análisis de razones y posibles soluciones para atender el asunto de participación en todos los niveles académicos y, por consiguiente, en el aumento del desempeño académico. Es importante dar una mirada a los múltiples factores que podrían estar presentes en el desempeño académico y que tendrían como consecuencia un aumento en la inequidad social. Las condiciones de vida, económicas y de contexto escolar o social en estudios realizados han demostrado una correlación fuerte con la variable de aprovechamiento académico. Estas condiciones pueden observarse en la población estudiantil a través de los medios de transporte, la alimentación, el desempleo de los padres, madres o tutores, el estado de salud familiar, el acceso a la tecnología, entre otros, y podrían ser las causas principales que inciden en el desempeño académico, la deserción escolar y, por consiguiente, en un aumento en los niveles de pobreza del país.

Como fue establecido anteriormente, los estudiantes del sistema público de Puerto Rico para el 2012 no alcanzaron las metas establecidas para las materias examinadas. Debido a estos resultados, en el año escolar 2013-14, el 87.9% de las escuelas públicas requirieron ser incluidas en el Plan de Mejoramiento. El gobierno federal, que financia parte de la enseñanza del país, en respuesta a los resultados no positivos de las últimas Pruebas Puertorriqueñas de Aprovechamiento Académico (PPAA) y en busca del cumplimiento de los estándares de calidad educativos en Estados Unidos y Puerto Rico, aprobó una enmienda a la Ley No Child Left Behind (NCLB), conocida como Solicitud de Flexibilidad. Esta enmienda consiste en extender a los estados y territorios la autoridad para someter una dispensa y un plan innovador de mayor flexibilidad para alcanzar los estándares rigurosos. Puerto Rico se encuentra en la implantación de su Plan de Flexibilidad, por lo que los resultados futuros de las PPAA servirán para el análisis y evaluación del plan establecido y su impacto en el aprovechamiento académico.

Por otro lado, al analizar los resultados de las calificaciones obtenidos de los estudiantes por nivel académico es posible observar que los porcentajes de notas de A (31.5%), B (27.4%) y C (20.6%) son más altos que los de D (13.3%) y F (7.2%) (Departamento de Educación de Puerto Rico, 2015). Estos datos sugieren que, mientras se observe un buen aprovechamiento académico de los estudiantes, habría que esperar mejores resultados de estos en las PPAA. (Cabe señalar que, a partir del año 2015 las PPAA fueron reemplazadas por las pruebas de Medición y Evaluación para la Transformación Académica de Puerto Rico o META-PR).

La disparidad entre la distribución de calificaciones y los resultados de las PPAA presenta la necesidad de reflexionar sobre las posibles causas por las que no se alcanzan los estándares de excelencia en el aprovechamiento académico. Es importante tener presente que la administración de las PPAA es una evaluación sumativa que es medida a través de una prueba, mientras que las calificaciones reflejan una evaluación formativa que es realizada por el docente con la utilización de diversas técnicas de avalúo. El asunto de los procesos de evaluación y las técnicas utilizadas por los docentes ha estado en constante cuestionamiento ya que en ocasiones se observan posibles incongruencias entre los resultados de las PPAA y las calificaciones de los estudiantes que toman las mismas.

Las posibles causas de estas discrepancias han sido tema de discusión en foros tanto estatales como internacionales, donde la misma pregunta es el eje de la discusión: ¿A qué o a quiénes se les debe atribuir la responsabilidad del bajo aprovechamiento académico de los estudiantes? Y con cierta inmediatez surgen las posibles respuestas. Una de ellas es: la preparación de maestros; lo cierto es que en Puerto Rico, para el 2013, de un total de 30,986 maestros, el 75.9% contaba con una preparación de nivel de bachillerato, mientras que un 23.4% tenía un grado de maestría y menos de 0.1% había terminado un grado doctoral (Departamento de Educación de Puerto Rico, 2013). Otros educadores han señalado que el uso de las pruebas estandarizadas como indicador único de la calidad educativa de las escuelas es incorrecto, ya que estas no pueden examinar aspectos como la creatividad, las destrezas de pensamiento o la habilidad para colaborar y solucionar problemas. Para otros, el problema radica en los padres y las madres, que no se integran en los procesos de aprendizaje de sus hijos, y en otros casos, en el sentimiento de pérdida de confianza en la escuela. Por último, hay quienes creen que los administradores (como los directores escolares) cargan parte de la responsabilidad, por no poseer las competencias de liderazgo

necesarias para solucionar los múltiples problemas que enfrentan las escuelas y motivar a los maestros en la búsqueda de soluciones para mejorar el proceso de enseñanza y aprendizaje.

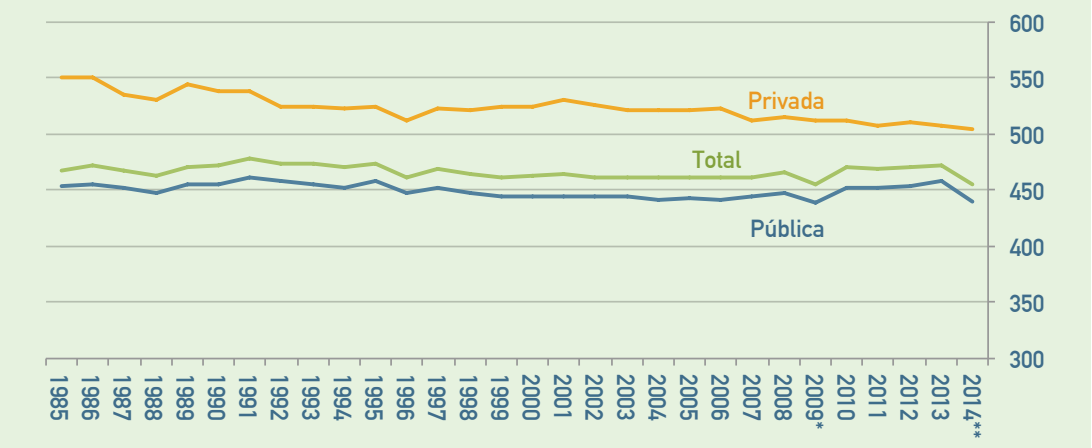
Lo cierto es que Puerto Rico enfrenta un grave problema que consiste en no mostrar un aumento en la adquisición de las habilidades y conocimiento, lo que se traduce en una limitación del capital humano. Dicho capital es considerado como fundamental para lograr altos niveles de productividad y competitividad de las naciones (Kliksberg & Rivera, 2007). No hay "varita mágica" o "fórmula mágica" y los resultados no se logran de la noche a la mañana, sino que deben ser desarrollados poco a poco a partir de una constante evaluación. Para enfrentar esta situación, como han establecido varios educadores y sociólogos puertorriqueños, es importante construir un plan educativo a largo plazo que sea el centro de la agenda pública. Quintero (2011) expone que dicho plan debe ser uno que provoque un cambio de mentalidad en todas las formas necesarias. Propone asimismo que dicho plan integre y armonice las visiones de los diversos sectores de la sociedad civil, así como las aportaciones del peritaje y experiencia de los maestros, de otros grupos profesionales de apoyo a la educación y de los profesores universitarios e investigadores educativos. La expectativa de los resultados de este plan será mejorar la situación académica y el desarrollo económico tanto individual como colectivo, aspectos que necesitan ser trabajados con urgencia para mejorar la situación actual de la Isla.

Los estudiantes de las escuelas privadas no participan en las PPAA, por lo que resulta imposible comparar la educación pública y privada con este mismo indicador. Sin embargo, estudiantes tanto del sector público como del sector privado toman las Prueba de Evaluación y Admisión Universitaria (PEAU), que se podría utilizar como un indicador de intención de continuar estudiando en el nivel académico universitario y de logro académico. Las PEAU las toman los estudiantes como requisito para solicitar admisión a la universidad pública o privada. Los resultados de las PEAU de los pasados treinta años demuestran que los estudiantes del sector privado obtienen mejores puntuaciones tanto en el razonamiento verbal como en el razonamiento matemático. Las bajas puntuaciones en las PEAU de los estudiantes del sector público implican desigualdad y desventaja de oportunidades para proseguir estudios de educación superior. Es decir, en instituciones del nivel terciario con políticas de admisión selectivas, como lo es el caso de la universidad pública estatal, los estudiantes provenientes de escuelas públicas tienen menos probabilidad de ser admitidos en comparación con aquellos de escuelas privadas. Esto supone un gran reto para la universidad del estado pues en su misión está la de servir a la población general, particularmente a los del sistema educativo público que son los que tienen más necesidad económica. En respuesta a la preocupación del ingreso de estudiantes del sistema público a la universidad del estado, se han desarrollado iniciativas entre el DEPR en conjunto con la UPR. Entre las iniciativas, está la admisión temprana a la universidad y la administración gratuita de la PEAU a los estudiantes de los grados de undécimo y duodécimo.

Para continuar el análisis de datos que nos permita conocer el perfil del estudiante puertorriqueño, podemos utilizar el indicador de retención y desertores escolares (abandono escolar o *dropouts*). En los datos provistos por la División de Estadísticas del DEPR en 2014, para los años académicos 2011 a 2014, el porcentaje de retención en el nivel académico básico (primario o elemental) se mantuvo entre 82.4% y 83.9%; en el nivel secundario bajo (o intermedio)

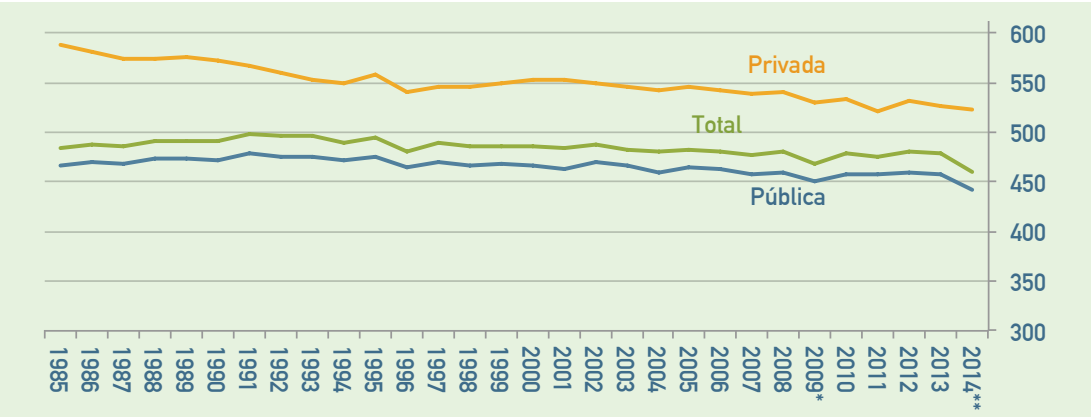
GRÁFICA 35

Resultados promedios de la de la Prueba de Evaluación y Admisión Universitaria (PEAU) en razonamiento verbal



GRÁFICA 36

Resultados de la Prueba de Evaluación y Admisión Universitaria (PEAU) en razonamiento matemático



Notas:
Promedios de la prueba de aptitud académica: secciones de razonamiento verbal y razonamiento matemático escuelas públicas, privadas y población total –clases graduandas–. College Board Puerto Rico y América Latina.
*Incluye administración a población total de escuelas públicas en año académico 2008-09.
**Incluye administración a población total de escuelas públicas en año académico 2013-14.

fue de 84.9% a 88.3%, con un aumento en el año académico 2013-2014; mientras que el nivel secundario alto (o superior) mostró aumentos de 72.8% (2011-2012) a 77.4% (2012-2013) y alcanzó un 80.2% en el año académico 2013-2014. Estos datos evidencian aumentos en cada año académico por nivel escolar (básico, secundario bajo, secundario alto). Por otra parte, el DEPR utiliza como parte de su análisis de deserción escolar los datos de retención y tasa de graduación, por no contar con una fórmula estatal de recopilación de datos para la deserción escolar. En estos momentos utiliza los criterios establecidos en los informes de EDFacts para la recopilación de los datos que son reportados anualmente al gobierno federal.

Según los informes estadísticos oficiales del DEPR, el año académico 2011-2012 tuvo el mayor número de bajas de estudiantes en el sistema, con 3,151 estudiantes. Al contrastar los datos de matrícula de los años 2009-2010 (493,393), 2010-2011 (473,735), 2011-2012 (452,740) y 2012-2013 (423,609) con los datos reportados de bajas, observamos que estos últimos son números pequeños en comparación con la matrícula. Los datos reportados se han mantenido por debajo del 1% e indican que a medida que aumenta el grado académico, hay un aumento en los casos reportados de abandono escolar o bajas. En comparación —y mirando diferentes fuentes de información en relación con el tema de deserción escolar—, según los datos obtenidos de la ECPR de 2010 y en estimados para el año 2013, un 29.1% de la población puertorriqueña entre las edades de 18 a 24 años no había obtenido su grado de escuela secundaria baja o secundaria alta. En datos reportados para el año 2012, en Puerto Rico se estimaba que 6.6% de los estudiantes entre las edades de 16 a 19 años estaban fuera de la escuela.

Por otra parte, la tasa de graduación, que provee información de matrícula de los estudiantes de los grados de décimo a duodécimo, obtuvo en el año académico 2010-2011 un 97.6%, y en el año académico 2011-2012 un 64.5%, una baja sustancial. El DEPR atribuye esta baja al cambio de fórmula solicitado por el gobierno federal. Lo cierto es que los datos reportados por Puerto Rico sobre la tasa de graduación están cercanos al 70%.

La población que no se gradúa del nivel secundario alto puede no tener todas las destrezas necesarias, en especial las destrezas lingüísticas, para desempeñarse en la sociedad y alcanzar un empleo de mayor remuneración económica. La importancia del diploma de escuela superior es esencial para trabajos de sueldo mínimo y muchos jóvenes no piensan con detenimiento en las consecuencias de no tenerlo. El problema de abandono escolar agudiza la desigualdad social. La deserción escolar ocasiona tasas de desempleo más altas que se reflejan en una baja actividad económica, mayor demanda de los servicios

TABLA 26

Número de estudiantes identificados como desertores escolares

Grado académico	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13
Grados del K al séptimo (7mo)	268	106	333	249
7mo. grado	213	66	186	72
8vo. grado	190	134	182	184
9no. grado	191	154	223	215
10mo. grado	430	304	580	515
11mo. grado	457	714	801	797
12mo. grado	235	430	554	505
Estudiantes de Educación Especial que no están en la corriente regular Sin Grado (UG)	61	121	292	273
TOTAL	**2,045**	**2,029**	**3,151**	**2,810**

Fuente: EDFacts, Departamento de Educación de Puerto Rico, Secretaría Auxiliar de Planificación y Desarrollo Educativo.

TABLA 27

Porcentaje de tasa de graduación por subgrupos

Tasa de Graduación (Graduation Rate) por grupos	2009-10*	2010-11*	2011-12**	2012-13**	2013-14**
Todos los estudiantes	97.5	97.6	64.4	68.1	71.8
Femenino	98.1	98.0	67.9	72.1	75.4
Masculino	96.8	97.2	60.8	63.9	67.9
Puertorriqueños	97.6	97.5	64.0	67.9	72.0
Hispanos no puertorriqueños	n/a***	99.6	92.0	81.4	64.3
Blancos no hispanos	90.0	100.0	88.2	90.3	50.0
Otro origen étnico	100.0	100.0	93.3	77.7	42.4
Por debajo del nivel de pobreza	97.2	99.3	60.6	65.6	69.2
Con impedimentos	98.6	97.4	54.9	56.5	61.0
Limitaciones lingüísticas en español	100.0	98.9	52.9	42.7	59.2

Fuente: EDFacts, Departamento de Educación de Puerto Rico, Secretaría Auxiliar de Planificación y Desarrollo Educativo.
Notas:
*La tasa utilizada fue el 'Completer rate', comúnmente conocida como tasa transitoria.
**Nuevo requerimiento del USDE. La fórmula utilizada fue la tasa de graduación del cohorte ajustado (TGCA).
***Durante 2009-10 se utilizó la categoría Hispanos; en esta tabla se adjudicó a Puertorriqueños.

de bienestar social, aumento en la delincuencia y violencia, y una disminución considerable de la capacidad de Puerto Rico para competir en el mercado económico global. Sin duda alguna, la retención y la deserción escolar son uno de los desafíos del sistema de Educación de Puerto Rico.

Para completar este perfil del estudiantado puertorriqueño, el DEPR brinda especial atención a aquellos estudiantes con necesidades especiales o discapacitados. La matrícula atendida por el Programa de Educación Especial ha ido aumentando con el transcurso del tiempo y para el año escolar 2013-2014 la matrícula de estudiantes en el Programa de Educación Especial era de 123,754. Esta cifra es preocupante, pues plantea que más de un tercera parte de la población estudiantil posee alguna discapacidad. Atender las necesidades educativas especiales constituye un reto y un indicador de la capacidad del sistema educativo para ofrecer una enseñanza de la más alta calidad. Año tras año, los padres de estudiantes con necesidades especiales expresan insatisfacción con los servicios educativos que les ofrece el DEPR. Aunque algunos expertos coinciden en que el ofrecimiento de los servicios no ha sido excelente en su totalidad y en que se han cometido faltas, hay evidencia de numerosas

leyes aprobadas, iniciativas, programas y alternativas educativas con el objetivo de compensar las desigualdades educativas de esta población estudiantil.

Finalmente, el perfil del estudiantado universitario puertorriqueño se ha mantenido relativamente estable en la última década. La mayoría es del sexo femenino y estudia en instituciones privadas en el nivel subgraduado a tiempo completo. Sobre un 70% tiene menos de 24 años de edad, necesita ayuda económica para poder estudiar y tiene una tasa alta de retención entre el primero y el segundo año. Solamente una minoría se gradúa de bachillerato en seis años y lo hace de Ciencias de la Salud, Administración, Mercadeo o Educación (Calderón-Soto, 2013).

EL DOCENTE PUERTORRIQUEÑO

Según el *Anuario Estadístico del Sistema Educativo* del año académico 2011-2012 (Disdier, 2014), a partir de 2001-2002, se ha observado una tendencia de disminución en la cantidad de maestros en el sistema público. De hecho, en el año 2001-2002 había 42,906 maestros y en 2011-2012 esta cantidad se había reducido a 33,079; de esta última cifra el 81% es femenino. Esta realidad responde en algunos casos a la emigración de estos profesionales que son agresivamente reclutados por condados y ciudades norteamericanas para atender la población bilingüe en Estados Unidos. La otra realidad que enfrentan los maestros es el cierre de escuelas debido al actual comportamiento sociodemográfico que, de hecho, nos permite anticipar más cierres de escuelas primarias (elementales). Todo lo anterior sugiere que habrá más desplazamientos de estos profesionales en un futuro cercano.

Uno de los aspectos que ha tomado más relevancia en los últimos años es la aparente falta de maestros, primordialmente de algunas especialidades en el sistema público. Los maestros con las especialidades de Educación Física, Inglés, Ciencias y Matemáticas tienen por lo general gran demanda, lo que ocasiona que algunas escuelas recluten maestros sin especialización en dichas materias. Otra situación que enfrentan algunas escuelas por la falta de docentes especializados, es suspender el ofrecimiento de estos cursos hasta tanto se pueda reclutar al docente. Esto por supuesto contrasta con las exigencias actuales de un mundo que posiciona estas materias como esenciales para el adecuado desarrollo humano y la competitividad. En estos casos los estudiantes podrían enfrentar serios rezagos académicos.

LA DOCENCIA EN EL SISTEMA EDUCATIVO EN PUERTO RICO

El recurso humano del maestro es fundamental para la calidad educativa de un país. En varios escritos sobre desigualdad educativa se sugiere considerar los siguientes indicadores: preparación del docente, el salario y el número promedio de estudiantes que han de ser evaluados y atendidos para obtener los más altos estándares de calidad educativa. Las investigaciones relacionadas a la temática de la preparación del maestro y su efecto en los procesos de enseñanza-aprendizaje indican claramente que la calidad del maestro puede influir enormemente en el éxito académico, personal y emocional de los estudiantes. Esto nos lleva a afirmar que la calidad del maestro es un factor clave para la calidad de la educación, y, por extensión, del desarrollo de la riqueza de un país, a fin de promover y mantener su bienestar económico y social. En una comparación entre la matrícula estudiantil y la cantidad de maestros en el sistema público se observa una disminución en ambas categorías durante los últimos cinco años. Entre las posibles razones

para la baja matrícula están los movimientos de familias al extranjero y quizás la deserción escolar. Por otra parte, a raíz de la crisis fiscal que vive la Isla, los maestros han confrontado situaciones relacionadas con la eliminación de beneficios adquiridos para su jubilación. En consecuencia, muchos maestros han decidido acogerse a una jubilación antes de la implantación de la ley que redujera sus beneficios (Ley Núm. 160 de 24 de diciembre de 2013, según enmendada).

El maestro del sistema público puertorriqueño devenga como salario básico $1,750 mensualmente, recibiendo un salario básico anual de $21,000. Este salario es inferior a la mediana del salario anual de $25,690 para otras ocupaciones en Puerto Rico. En Estados Unidos, donde se concentra la emigración de los docentes, el salario promedio es $35,672, lo que les resulta atractivo. Como una alternativa para atender esta desigualdad salarial, el DEPR desarrolló desde 1999 el Programa de Carrera Magisterial. Este programa es voluntario e incita al docente a desarrollar un plan de capacitación con el DEPR, por cuyo cumplimiento obtiene una retribución económica. Aunque la idea de incentivar al maestro a través de su capacitación profesional es considerada buena, desde sus comienzos la Carrera Magisterial ha recibido fuertes críticas por la falta de asignación de fondos para el pago inmediato del cumplimiento del plan de capacitación. Aunque esta iniciativa se puede ver como una alternativa para atender las remuneraciones salariales inadecuadas, lo cierto es que aún hoy los salarios de los maestros están muy por debajo de los de otras ocupaciones (policial, enfermería y otros). Por tal razón, encontramos cada vez más maestros que optan por recurrir a un segundo trabajo para suplir sus necesidades económicas. Esto repercute desfavorablemente en las tareas luego del horario laboral, tales como el seguimiento de sus estudiantes, la participación activa en su desarrollo profesional y la preparación de sus clases.

En estos momentos de crisis económica en Puerto Rico, el salario del maestro representa el costo unitario más grande en Educación y entre las agencias gubernamentales del gobierno de Puerto Rico. La creciente deuda nacional y la crisis financiera desde aproximadamente 2007, ha ocasionado que el pueblo ejerza presión sobre los políticos para reducir el gasto público, sobre todo

TABLA 28

Matrícula estudiantil y cantidad de maestros del sistema educativo puertorriqueño

Año Académico	Matrícula de estudiantes	Cantidad de maestros
2009-2010	493,393	39,056
2010-2011	473,735	31,866
2011-2012	452,740	25,451
2013-2014	423,934	34,338
2014-2015	410,950	31,400

Fuente: Datos obtenidos de la Secretaría de Planificación y Desarrollo Educativo, DEPR 2015.

en las nóminas de los funcionarios. Ante la situación descrita de fuga de docentes a Estados Unidos en búsqueda de mejorar su condición económica, beneficios marginales y las condiciones de trabajo, el DEPR deberá estar alerta a que su reclutamiento docente no ponga en riesgo la calidad educativa del sistema, lo que podría repercutir en una mayor desigualdad educativa.

Al analizar el tamaño de las clases como un indicador de desigualdad, el cual es determinado por la matrícula, notamos que ha variado en las últimas dos décadas en el sistema público del país. En datos suministrados por el DEPR para el año escolar 2012-2013, en promedio en cada salón de las escuelas públicas de Puerto Rico había un maestro por cada catorce estudiantes. Es meritorio aclarar que el número de estudiantes por maestro representa un promedio, por lo que algunos salones pueden tener mayor o menor cantidad de estudiantes. La política pública del DEPR establece un máximo de 25 estudiantes por maestro en la medida en que los recursos así lo permitan. El DEPR es consciente que clases más pequeñas permiten al maestro centrarse más en las necesidades de cada estudiante y tener más flexibilidad para la innovación educativa.

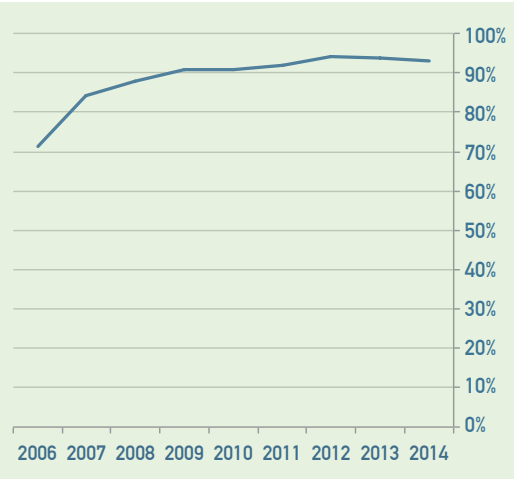
En comparación con otros países en cuanto al indicador de tamaño de clase, se encontró que el promedio en la escuela primaria en países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) es más de 21 estudiantes por clase, aunque este número varía mucho (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, 2009). Entre los ejemplos de menos de 20 estudiantes por clase se encuentran Austria, Dinamarca, Finlandia, Grecia, Italia, México, Polonia, la Federación de Rusia, República Eslovaca, Eslovenia y Suiza; de más de 29 estudiantes por clase están Chile y China. En cuanto al nivel secundario bajo y alto (secundaria y superior), la clase promedio de los países de la OCDE es de 24 estudiantes. En los países con datos disponibles, el número varía desde 20 estudiantes o menos en Dinamarca, Estonia, Finlandia, Islandia, Luxemburgo, la Federación de Rusia, Eslovenia, y el Reino Unido, a más de 35 estudiantes por clase en Corea e Indonesia y sobre 50 estudiantes en China.

En lo que respecta a la cantidad de maestros altamente cualificados, según el *Informe de Progreso, Censo y Seguimiento* realizado por el DEPR (2014), para el primer semestre del año escolar 2013-2014, un 93% de los maestros se catalogan como altamente cualificados y solo un 7% necesita completar algunos requisitos. La Gráfica 37 muestra el aumento en el porcentaje de maestros altamente cualificados para los años 2005-2014.

En los últimos años un aspecto que ha tomado relevancia es la falta de maestros en el sistema público en las materias de Inglés, Matemáticas y Ciencias. Esta situación es de preocupación para la administración del DEPR. Las pruebas estandarizadas

GRÁFICA 37

Porcentaje de maestros altamente cualificados en el Departamento de Educación de Puerto Rico



Fuente: Departamento de Educación de Puerto Rico. (2014). *Desarrollo educativo*.

estatales (PPAA) y algunas de índole internacional en etapa piloto (como las PISA) han arrojado evidencia concreta del sospechado déficit en el rendimiento de los estudiantes en las Matemáticas y Ciencias. En el mundo globalizado donde Puerto Rico aspira a insertarse en las corrientes de la economía del conocimiento, estas materias son fundamentales para el desempeño y competitividad. Es necesario desarrollar las destrezas y el interés en estas materias para que los estudiantes puedan resolver ecuaciones matemáticas sencillas o explicar fenómenos básicos que les permitan desempeñarse como ciudadanos exitosos. El no trabajar este asunto de forma inmediata impactará de manera directa en un posible decrecimiento económico del país.

EDUCACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO

En 2000, la Organización de Naciones Unidas (ONU) elevó la relevancia de la educación al integrarla como su segundo objetivo (lograr la enseñanza primaria universal) en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). En su meta 2.A, se pretende que los niños y niñas de todo el mundo terminen el ciclo completo de enseñanza primaria en un genuino intento de promover el desarrollo social y reducir las disparidades. Puerto Rico no ha estado ajeno a estas tendencias internacionales de ver en la educación un instrumento de desarrollo social y de equidad entre sus habitantes. Sin embargo, a pesar de sus avances, el sistema educativo demuestra ciertos rezagos. Por ejemplo, según los resultados del Perfil de las Escuelas Públicas y Privadas 2009-10 (Disdier y Marazzi, 2010), la tasa neta de matrícula a nivel primario fue superior a la tasa neta ajustada para las regiones en desarrollo, próxima a la tasa de América Latina y el Caribe, pero inferior a la tasa en las regiones desarrolladas para 2012 (Organización de las Naciones Unidas, 2014). Es innegable el impacto directo que las tasas de matrícula suelen tener en el desarrollo de una sociedad laboral de avanzada. El futuro no promete grandes cambios en este panorama a no ser que se adopten medidas innovadoras y con propósito.

No debe sorprender, entonces, que a pesar de los avances en infraestructura y economía en la Isla, los indicadores de disparidad establecidos y otros en proceso de emerger siguen siendo tema de prioridad para la discusión y el desarrollo de estrategias que las atiendan. Puerto Rico está insertado en un mundo globalizado, altamente técnico y científico, por lo que las destrezas que ofrece la educación primaria y secundaria no son suficientes. Hasta el momento, los sistemas educativos de la Isla han cumplido su misión de educar a la población sin prestar mucha atención al destino final de sus egresados, o bien a la espera de que las "dinámicas del mercado" harán su mágico acomodo de las personas egresadas. Sin embargo, los datos del mercado del empleo muestran que el 73% de las ocupaciones tan solo requiere un grado asociado, o en algunos casos, un nivel educativo menor. Anualmente se gradúan cerca de 50,000 estudiantes de programas universitarios, que comprenden desde grado asociado hasta post-doctorados, y el mercado laboral genera cerca de 17,000 empleos, de los cuales solo el 27% requiere niveles de educación postsecundaria. Esta dicotomía, con respecto al trabajo, los sectores productivos y un mundo que exige especializaciones técnicas avanzadas, podría estar enviando a miles de personas al subempleo, al desempleo y a la emigración. Esta situación presenta un nuevo desafío relacionado con la desigualdad en el campo laboral y las oportunidades de empleo, una situación extremadamente compleja y difícil de atender. La duplicidad en ofertas académicas entre instituciones de educación

postsecundaria, la falta de coordinación entre un modelo de desarrollo económico y la construcción de conocimiento que sea alimentado por la investigación y desarrollo son retos que tiene que atender el país.

Aunque ya desde 1947, Simon Kuznets reconocía que el conocimiento era el recurso más importante de cualquier sociedad, es en tiempos recientes que este concepto ha tomado más importancia. De hecho, el Banco Mundial ha reconocido la economía del conocimiento como la responsable de que las organizaciones y personas adquieran, creen, diseminen y usen el conocimiento con más efectividad para lograr un mayor desarrollo económico y social. La economía del conocimiento es uno de los factores clave para el éxito o fracaso de las economías modernas, y por tanto de sus sociedades (Banco Mundial, 2009b, citado por Acevedo, Crossley y Marazzi, 2009). Según el Instituto de Estadísticas de Puerto Rico, el índice de la economía del conocimiento para Puerto Rico fue de 6.85 en el año 2008; esto tiene las siguientes interpretaciones:

- En una escala del 0 al 10, el Índice de Economía del Conocimiento (IEC) de Puerto Rico en el 2008 fue 6.85, lo cual otorga a Puerto Rico el lugar número 41 de 135 a nivel mundial. Por su parte, Estados Unidos se posicionó en el número 9, mientras que los competidores importantes con Puerto Rico obtuvieron mejor posición: Finlandia (3), Irlanda (11) y Singapur (24). Puerto Rico obtiene el tercer lugar entre las economías latinoamericanas y caribeñas, después de Barbados y Chile.

- Puerto Rico demuestra un buen desempeño respecto a cómo su sistema de innovación permite a las empresas, universidades y centros de investigación usar el conocimiento global y asimilarlo a sus necesidades locales para crear nuevas tecnologías (36 de 141). También demuestra buen desempeño en cuanto a cómo sus incentivos económicos y régimen institucional promueven el uso del conocimiento en actividades económicas (37 de 141). Por otra parte, muestra un pobre desempeño en relación con la educación y los recursos humanos con los cuales se cuenta para desarrollar, compartir y aplicar el conocimiento eficazmente (53 de 135) (Acevedo, Crossley y Marazzi, 2009).

Las implicaciones de un IEC de bajo desempeño en la educación deben ser tomadas muy en serio. No solo se trata de una dimensión vital para un adecuado desarrollo humano, sino que podría ser un inequívoco indicador de la baja calidad de nuestro sistema educativo. Y lo que es peor aún, podría apuntar a lo que podemos esperar de las futuras generaciones de no implantarse las reformas necesarias. Aquí nuevamente se hace imperativo el mirar a la educación del país en términos cualitativos y retomar las discusiones de la enseñanza de Matemáticas, Ciencias, Ingeniería y Tecnología (STEM, por sus siglas en inglés), sin descuidar el fortalecimiento de las Artes Liberales.

EDUCACIÓN COMO EJE DEL DESARROLLO ECONÓMICO

Puerto Rico gozaba de una bonanza económica, pero a medida que finalizó la política de exención contributiva de las industrias 936, la situación económica fue declinando drásticamente para la Isla (Pizarro, 2010). Ante tal situación, el mercado no comenzó a generar nuevos empleos y el gobierno inició la práctica de emplear a los desempleados con el propósito de minimizar las estadísticas del desempleo. De igual manera, las políticas educativas no fueron adaptándose a la nueva realidad del mercado laboral de la Isla y se continuó

con una producción de capital humano para el mundo del trabajo con el agravante de que se carecía de un plan de desarrollo económico. Desde el año 2007, Linda Colón expone en los informes y análisis sobre la situación económica de Puerto Rico que el crecimiento no ha sido efectivo en la creación de empleos suficientes para la mano de obra existente. Por tal razón, la emigración de los puertorriqueños a Estados Unidos ha sido y sigue siendo una alternativa que ha tenido como consecuencia la fuga del capital humano, que en muchos casos consiste de las personas con la mejor preparación académica y técnica.

De igual manera, Pizarro (2010) indica que la economía puertorriqueña está sostenida sobre las bases de una economía dependiente de compañías norteamericanas y ayudas federales. En la misma línea de pensamiento, Colón Morera (2011) señala que estos modelos de exención contributiva perjudican la creación de capital doméstico y deterioran la infraestructura pública, ya que se depende cada vez más de la existencia de transferencias de programas federales para gestionar la precaria cotidianidad de los más necesitados de la población puertorriqueña. Estas situaciones llevaron a Puerto Rico a no fomentar un mercado nativo que creara nuevos negocios que impulsaran la economía de la Isla. Por otra parte, paralelamente a esta situación, el sistema educativo puertorriqueño se ha encargado de producir capital humano para grandes compañías norteamericanas, lo cual se pudiera considerar como una economía artificial.

Ahora bien, como se expuso en capítulos previos, los niveles de desigualdad en la distribución del ingreso de los hogares puertorriqueños durante el periodo de 1970 a 2000 tuvieron un aumento sostenido, lo cual se puede atribuir a la falta de un modelo dinámico, sustentable y ajustable a los cambios económicos que experimentaba la Isla. En el periodo de recesión entre los años 2006 a 2012, todos los estratos sociales sufrieron disminuciones en sus ingresos reales, con mayor énfasis en el sector más pobre de la Isla y evidenciándose que la clase media sufrió menos impacto en sus ingresos (Calderón, 2015). Estos datos sobre ingreso evidencian que la crisis económica de Puerto Rico ha tenido una tendencia de agudizar aún más los niveles de pobreza.

En una mirada a las estadísticas de los estimados de la ECPR 2013 se observa la relación del nivel de pobreza con la educación. Entre los datos presentados se evidencia que sobre un 60% de la población, entre los años 2005 al 2011, que se encontraba bajo el nivel de pobreza no tenían un diploma de escuela superior. Más aún, entre un 25.2% y el 29% de la población estaba constituido por empleados sin un diploma de escuela superior. Sin duda alguna, esta relación de pobreza y escolaridad está incidiendo en mayor o menor grado en las condiciones de vida y en la desigualdad social de los puertorriqueños. De modo similar, la tasa de desempleo de 11.6% informada por el Departamento de Trabajo y Recursos Humanos de Puerto Rico (DTRH) confirma que se agudizan los niveles de pobreza. Con este panorama económico, la inversión educativa que pudieran realizar estas familias puertorriqueñas pobres o de clase media puede verse afectada en las compras de uniformes, meriendas, artículos escolares, libros, transportación y otras necesidades básicas.

Es necesario continuar trabajando para cambiar la relación de nivel de pobreza frente al nivel de escolaridad. El nivel de escolaridad de un país es considerado un asunto de prioridad, puesto que, sin altos niveles de escolaridad dentro de la población, no se podría aspirar a desarrollar una economía robusta (Rodríguez Roldán,

2014). Los desertores escolares y los jóvenes que ingresan a la fuerza laboral sin las competencias adecuadas en matemáticas, lenguaje, escritura y comprensión, no son el personal calificado que se necesita para llevar a cabo las tareas que requiere el crecimiento económico de la Isla. Por tal razón, la inversión educativa juega un papel de importancia y de prioridad dentro del desarrollo económico de un país. Para un aumento en el crecimiento económico ante las nuevas exigencias de la globalización, Puerto Rico tendrá que apostar a un plan dirigido a la reformulación del sistema educativo, y este deberá estar enmarcado en la alta calidad educativa.

Los datos del informe *La economía de Puerto Rico en el año fiscal 2012 y perspectivas para los años fiscales 2013-2014* indican que los sectores dominantes de la economía de Puerto Rico en términos de producción y de ingresos son los de manufactura y de servicios. Además, revelan que el sector manufacturero (productos farmacéuticos, productos químicos, maquinaria y productos metálicos) es el principal contribuyente al producto interno bruto con 46.5% ($47,996,800 millones).

El futuro de la educación superior de Puerto Rico, al igual que la economía y financiamiento de la oferta académica, dependerá de la solidez y crecimiento de la economía de Estados Unidos, por la relación colonial que tenemos con ese país. Una combinación de cambios dados en las tasas de crecimiento en Estados Unidos y en la economía mundial globalizada podría mejorar la situación para la Isla. El gobierno deberá estar atento y aprovechar estratégicamente las oportunidades que estos cambios puedan traer a Puerto Rico para convertir a la Isla en un centro de investigación y producción de alto valor.

Ante tal situación, Puerto Rico tendrá que mirar su futuro inmediato y trazar planes de acción a corto y largo plazo, cuyo norte sea la economía competitiva. Esta economía deberá estar basada en la economía del conocimiento y, por otro lado, deberá tener presente cómo armonizar alternativas de acción para reducir la brecha social. El conocimiento y el desarrollo tecnológico han pasado a ser elementos de gran importancia en los modelos económicos. Según establece el Proyecto *Economía del Conocimiento* del recinto de Río Piedras de la UPR, la economía del conocimiento está basada en los procesos de creación, distribución y uso del conocimiento que son los motores claves para la creación de riqueza y empleo; participar de esa economía requiere más que el mero establecimiento de industrias y empresas identificadas con la "alta tecnología" o con "nuevos productos y procesos". Esta economía estará basada en ser creadores, transformadores e innovadores de conocimiento. De igual manera, el Banco Mundial (2009) ha reconocido la economía del conocimiento como la responsable de que las organizaciones y personas adquieran, creen, diseminen y usen el conocimiento con más efectividad para lograr un mayor desarrollo económico y social.

El análisis de los indicadores estatales e internacionales sobre la economía del conocimiento permite contar con un instrumento comparativo que posibilita evaluar la posición del país con respecto a otros países. Indicadores como la educación y los recursos humanos, el sistema de innovación y la infraestructura de información son las variables que soportan el concepto de la economía del conocimiento. El IEC es un indicador económico que mide la capacidad de un país para generar, adoptar y difundir el conocimiento. Como se dijo antes, el cálculo realizado para Puerto Rico sobre el IEC por el Instituto de Estadísticas de Puerto Rico (IEPR) fue de 6.85 en 2008, lo

que posiciona a la Isla en el lugar 41 de 135 países a nivel mundial, mientras que Estados Unidos se posicionó en el 9. Otro dato que ofrece este índice es el desempeño respecto a cómo su sistema de innovación permite a las empresas, universidades y centros de investigación usar el conocimiento global y asimilarlo a sus necesidades locales para crear nuevas tecnologías; en esta categoría, de entre 141 países Puerto Rico ocupa la posición 36. Además, en cuanto a cómo sus incentivos económicos y el régimen institucional promueven el uso del conocimiento en actividades económicas, Puerto Rico obtiene la posición 37 de 141.

Puerto Rico obtuvo su peor desempeño en el IEC en relación con la educación y los recursos humanos con los cuales se cuenta para desarrollar, compartir y aplicar el conocimiento eficazmente, con la posición 53 de 135. Este resultado debe ser tomado muy en serio, porque además de ser vital para un adecuado desarrollo humano, podría ser un indicador de la baja calidad de nuestro sistema educativo. Esto nos lleva a mirar a la educación del país en términos cualitativos, y retomar las discusiones de la enseñanza de Matemáticas, Ciencias, Inglés y Tecnología (STEM, por sus siglas en inglés) sin desenfocar las miradas a fortalecer las Artes Liberales.

El DEPR cuenta con el presupuesto más alto de todas las agencias públicas, y ha quedado cuestionado su efecto en el crecimiento económico del país. Por otra parte, las personas empleadas en ocupaciones relacionadas con el uso intensivo del conocimiento representan el 25% de la fuerza laboral, una proporción significativamente inferior a la de Estados Unidos (Proyecto *Economía del Conocimiento*, UPR, Río Piedras). La educación en este escenario de globalización no puede estar restringida a la mera transmisión de conocimiento, sino a las competencias de indagación (solución de problemas), producción (generación de conocimiento), aplicabilidad (utilización del conocimiento) y competitividad (calidad y exportación del conocimiento). Por tal razón, el reto en el ámbito de la economía de la Isla será crear ese nuevo modelo económico de riqueza de conocimiento a nivel nacional local y sobre todo retener la migración del profesional. Más aún, la educación en el nuevo contexto de la economía de conocimiento deberá estar dirigida a desarrollar la capacidad de la autogestión, la producción y la utilización del conocimiento. En resumen, el reto de la educación del país será articular el modelo de economía del conocimiento con las competencias educativas necesarias para el desarrollo del capital humano, de manera que se pueda lograr un impacto positivo en el crecimiento económico.

CONCLUSIONES

La información y el análisis comprendidos en este capítulo sobre el sistema de educación puertorriqueño y el desarrollo humano provocan la reflexión sobre algunos temas neurálgicos. Es evidente que la sociedad puertorriqueña ha mostrado grandes adelantos en cuanto a la disminución de la desigualdad educativa. En sus inicios presentó una enorme disparidad por situación económica, sexo y raza, pero eventualmente fue desarrollándose hacia una sociedad mucho más equitativa, donde los estatutos legales rechazan el discrimen. No obstante, en la práctica aún queda mucho por hacer, especialmente en términos de la desigualdad económica. Persiste el reto del abandono escolar, de las bajas tasas de aprovechamiento académico y de las pobres tasas de graduación a nivel universitario. Igualmente quedan en el mapa del país los retos de una baja participación de los varones en los proyectos educativos y su éxodo a la economía informal.

La disminución de la población representa un reto para el sistema educativo en todos sus niveles. El DEPR tiene que plantearse una planificación de más largo plazo tomando en cuenta las variables sociodemográficas que tienen que ser atendidas con voluntad política y racionalidad estratégica. Por otra parte, las instituciones de educación superior se están moviendo a ofrecer programas de nivel postsecundario no universitario y el gobierno ha generado una iniciativa para atraer estudiantes extranjeros. Un asunto por debatir es si la oferta educativa está alineada o no con las necesidades del país y con el mercado laboral.

Muchos de los retos aquí presentados han quedado sin resolverse durante décadas. La pregunta que debemos hacernos entonces es: ¿A qué se debe que aún persistan los mismos retos después de tanto tiempo? La estandarización de la educación en su implantación de políticas públicas, y la falta de supervisión y exigencias en los aspectos cualitativos del proceso educativo, tienen que ser temas obligados de nuestro quehacer de futuro. Aun así, es posible que el problema principal radique en que no existe un plan a corto y largo plazo que vaya más allá de los cambios de gobierno y que logre atender los retos que aún persisten. La falta de continuidad en las políticas públicas en general pero particularmente en la educación, combinadas con el exceso de partidismo, siguen siendo retos para cualquier cambio de paradigma que se pretenda hacer en el proceso educativo en Puerto Rico.

Puerto Rico tiene los recursos y el capital humano para salir de las crisis; falta por ver si en el gobierno habrá la voluntad política y la visión histórica para sobrepasar las agendas partidistas de corto plazo. En el sector privado habrá que ver si prevalece la lucha por la sobrevivencia o si surgen modalidades nuevas de convivencia productiva. Mientras tanto, el trabajo diario no puede esperar. Los niños, los adolescentes y la gente joven del país siguen creciendo y necesitan una educación de calidad mundial que les dé las herramientas para su pleno desarrollo como personas capaces de dirigir su destino y aportar al desarrollo humano de Puerto Rico.

7 POBREZA Y DESIGUALDAD: LOS MAYORES ESCOLLOS AL DESARROLLO HUMANO

Puerto Rico está ubicado en América Latina, la región más desigual del mundo, a la vez que se encontraba entre los cinco países más desiguales del mundo en el año 2013. Esta afirmación se puede realizar ya que el coeficiente Gini (que permite comparaciones entre países) se situó en 0.547. Así, Puerto Rico se encuentra en la lista de países con una desigualdad crónica como Sur África, Zambia, Honduras y Lesoto. En la región latinoamericana en general, la desigualdad económica entre hogares se está reduciendo (Cornia, 2014). Sin embargo, Puerto Rico es uno de los pocos países latinoamericanos donde la desigualdad aumentó desde el año 2005.

Las recientes publicaciones de Piketty (2014) y Stiglitz (2012), entre otros, han puesto sobre la palestra pública el debate de la desigualdad en muchos países. Incluso en China se discute la necesidad de bajar la desigualdad para mantener un crecimiento más sostenible. En Puerto Rico, en cambio, el tema de la desigualdad económica es generalmente ignorado. La realidad obliga a que en este capítulo se analice y posicione la desigualdad como uno de los temas centrales y acuciantes de la actualidad puertorriqueña.

Mantener una desigualdad baja es un fin en sí mismo, pues una sociedad desarrollada y estable debe mantenerse lo más cohesionada posible. Sin embargo, la desigualdad debe contrarrestarse, además, porque acarrea otros males como la pobreza, la criminalidad, la deserción escolar y el estancamiento económico, condiciones que experimenta Puerto Rico en la actualidad (Neckerman y Torche, 2007). Por ejemplo, si se considera que existe una relación entre escolarización y nivel de ingresos, una desigualdad alta en la educación o en el ingreso podría desembocar en una reproducción generacional de la desigualdad en el futuro.

Aunque la desigualdad en la riqueza ha abarcado la literatura reciente debido a que en Estados Unidos solo un tercio del total de las riquezas le corresponde al 90% de las familias, la escasez de datos en Puerto Rico solo permite estudiar la desigualdad económica en términos de los ingresos. Es importante constatar que, a diferencia del ingreso y el salario, la riqueza es

un acervo y se distribuye de peor manera, por lo que se podría argumentar que el análisis de este capítulo sería mucho más dramático si se incluyese la desigualdad en la riqueza.

LA EVIDENCIA EMPÍRICA SOBRE PUERTO RICO

Las estimaciones para Puerto Rico utilizan la información para cada hogar contenida en las Encuestas de la Comunidad de Puerto Rico (ECPR), la única fuente de microdatos disponibles. Para estudiar la desigualdad económica, se utilizan múltiples métodos, como las proporciones de percentiles, comparaciones a lo largo de la distribución del ingreso y el análisis particular de dos indicadores de desigualdad ampliamente utilizados en otros informes de desarrollo humano: el coeficiente Gini y el índice de Atkinson. Ambas medidas fluctúan entre cero y uno, donde uno indica absoluta desigualdad.

El Índice de Atkinson tiene una peculiaridad adicional, ya que puede interpretarse como la cantidad de dinero de la que la sociedad tendría que estar dispuesta a prescindir para alcanzar la equidad completa. Por ejemplo, un índice Atkinson de 0.33 indica la pérdida porcentual por desigualdad. Otra ventaja de este indicador es que permite el énfasis en distintas partes de la distribución de ingreso variando el parámetro ε que mide la aversión a la desigualdad. Mientras más alto el valor de ε, el índice se torna más sensible a cambios en la parte baja de la distribución y mientras más bajo, mayor es la sensibilidad a cambios en la parte alta de la distribución. En términos teóricos, un valor de ε igual a cero implica que no existe rechazo a la desigualdad. En contraste, un valor de ε igual a infinito implica que solo importa el ingreso más bajo de la distribución[1].

A pesar de que el índice de Atkinson con (ε = .5) muestra una leve reducción entre 2000 y 2005 (como se aprecia en la Gráfica 38), los cambios luego de 2005 son mínimos. Incluso, esta tendencia desaparece en los índices de Atkinson cuando se aumenta el valor de ε. Al utilizar un ε igual a 1, la tendencia en el índice es de un leve aumento del año 2000 a 2012. Esto pone de manifiesto que los cambios en la desigualdad en Puerto Rico no afectan a toda la población por igual y apuntan a un deterioro en la condición relativa de los más pobres.

Tabla 29

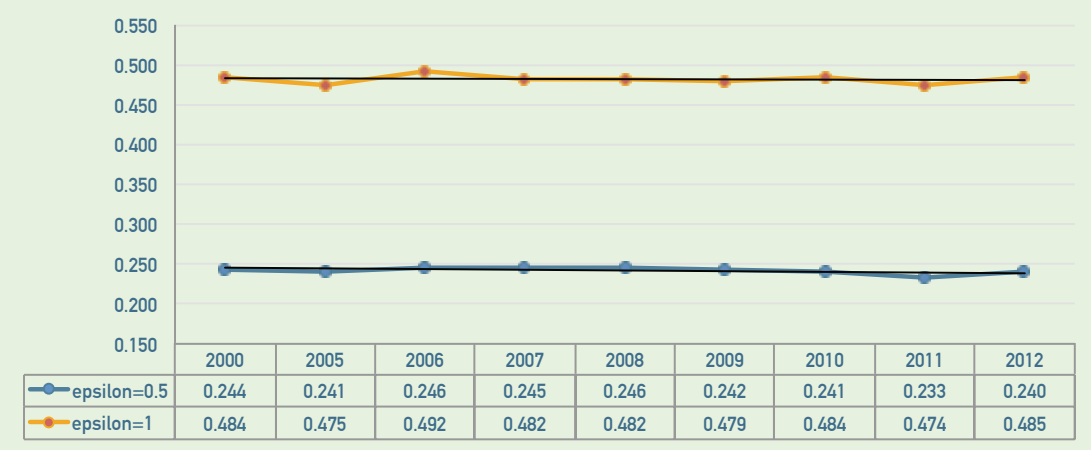
Distribución del ingreso monetario familiar, Puerto Rico: 2000 y 2004

Percentil	Ingreso Familiar Anual		Percentil	Ingreso Familiar Anual	
	2000	2004		2000	2004
Valor Mínimo	-700	0	55	14,650	18,167
5	1,500	1,520	60	16,692	20,639
10	2,966	3,458	65	19,000	23,846
15	3,780	5,364	70	22,028	26,740
20	4,093	6,524	75	25,520	30,870
25	6,143	7,418	80	29,715	36,253
30	7,479	8,736	85	34,244	42,001
35	8,532	10,297	90	41,768	52,196
40	10,147	12,002	95	56,106	70,413
45	11,497	13,881	Valor Máximo	518,565	603,616
50	12,864	15,713			

Fuente: Departamento del Trabajo de Puerto Rico, *Encuestas del ingreso monetario familiar.*

GRÁFICA 38

Índice Atkinson de desigualdad para el ingreso de todos los hogares, 2000 y 2005-2012



	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
epsilon=0.5	0.244	0.241	0.246	0.245	0.246	0.242	0.241	0.233	0.240
epsilon=1	0.484	0.475	0.492	0.482	0.482	0.479	0.484	0.474	0.485

Fuente: *Estimaciones de datos del Censo decenal 2000* y *Encuesta sobre la comunidad de Puerto Rico*.

Al comparar los percentiles de la distribución del ingreso, se observa que la posición del sector más pobre en Puerto Rico frente a los demás grupos se ha deteriorado significativamente. Esto es palpable dados los aumentos en las proporciones del percentil 90 sobre el 10 y del percentil 50 sobre el 10. En el año 2000, el ingreso correspondiente al límite inferior del 10% más rico (percentil 90) era 25 veces el ingreso correspondiente al límite superior del ingreso del 10% más pobre (percentil 10). Esta proporción aumenta aún más para 2012. Para ese año, el ingreso correspondiente al percentil 90 de la población equivalía a 34 veces el percentil 10.

Sin embargo, la posición relativa de los hogares de clase media (justo en el medio de la distribución del ingreso) con relación a los hogares más ricos se ha mantenido. Incluso, la proporción entre el percentil 90 y el percentil 50 del ingreso del hogar presenta una leve reducción de 3.5 a 3.3 Consecuentemente, la posición relativa de los hogares en el medio de la distribución mejoró en comparación a los hogares más pobres (Ver Tabla 29).

Contrario a lo que se observa en países como Estados Unidos, donde se afirma que el 1% más rico se vuelve cada vez más rico (Atkinson, Piketty y Saez, 2011), en Puerto Rico se da un fenómeno poco usual. De acuerdo a los datos del Censo y la ECPR, previo al periodo de recesión (entre 2000 y 2006), el percentil 99 del ingreso reportado se redujo un 14% en valor real. Este cambio explica por qué indicadores como el coeficiente de Gini y el Atkinson muestran una mejoría. Esta se debe a la pérdida de ingresos en el tope de la distribución y a los incrementos en los ingresos recibidos por la clase media y la clase media baja. No obstante, las proporciones sobre el percentil 10 en la Tabla 29 muestran una tendencia creciente en la desigualdad durante el periodo de 2000 a 2004. Esto se explica ya que el 10% más pobre también experimentó una disminución en sus ingresos.

Durante el periodo de recesión de 2006 a 2012, todos los estratos sociales sufrieron en general una disminución en sus ingresos reales (descontando el aumento en el costo de vida), pero esta fue mucho más pronunciada en el sector más pobre de la población. Mientras los valores reales correspondientes a los percentiles 20 al 90 de la distribución del ingreso se redujeron entre 8% y 9%, el valor

TABLA 30

Ingresos en hogares y familia, Puerto Rico: 2008 - 2012

Ingreso Anual	2008		2012	
	N	%	N	%
Menos de $10,000	348,497	28.6	209,000	23.5
$10,000-$14,999	146,039	12.0	96,486	10.9
$15,000-$24,999	221,602	18.2	169,749	19.1
$25,000-$34,999	150,363	12.3	120,349	13.6
$35,000-$49,999	144,971	11.9	118,484	13.3
$50,000-$74,999	116,066	9.5	97,396	11.0
$75,000-$99,999	43,493	3.6	36,519	4.1
$100,000-$149,999	29,815	2.4	25,197	2.8
$150,000-$199,999	8,630	0.7	7,351	0.8
$200,000 o más	8,108	0.7	7,074	0.8
Mediana	$19,515	---	$22,801	---

Fuente: U. S. Census Bureau., *Encuesta sobre la comunidad de Puerto Rico.*

real correspondiente al grupo más pobre se redujo en casi 30%. Contrario a la idea que existe en el imaginario colectivo del país, en general la clase media fue la que menos impacto sufrió en sus ingresos.

CAMBIOS EN LAS MEDIANAS DE INGRESO POR QUINTIL

Otra manera de auscultar los cambios en la distribución de ingreso es a través de los cambios en el valor real de la mediana de ingreso de cada quintil (cinco grupos de igual tamaño, clasificados por su nivel de ingreso). De 2008 a 2012 las medianas aumentaron para todos los grupos de ingreso. Sin embargo, el impacto de la depresión económica fue devastador, ya que todos los grupos experimentaron una reducción en el valor real de las medianas de ingreso, según se aprecia en la Tabla 30.

Es importante señalar que hay desigualdad incluso en la disminución de las medianas. Por ejemplo, la mediana de ingreso para el 20% más pobre de la población se redujo en un 33% comparado con un cambio de entre 6% a 9% para los demás quintiles. Cabe destacar que la reducción menor se observa para el grupo medio de la distribución. Una posible explicación es la falta de capital local. Aun con la reducción en el sector manufacturero, la proliferación de cadenas comerciales extranjeras puede llevar parte del ingreso creado en Puerto Rico a través de los trabajadores locales a las arcas de estas empresas multinacionales, lo cual no se refleja en un aumento en la riqueza de los puertorriqueños más ricos, sino en la riqueza de los más ricos en países como Estados Unidos.

NIVELES DE DESIGUALDAD ENTRE GRUPOS

Han ocurrido cambios en la distribución del ingreso para grupos de hogares distintos. Para saber la magnitud de estos cambios, se calcularon coeficientes Gini para distintos grupos de hogares familiares, los cuales fueron

GRÁFICA 39

Coeficiente de Gini por tipo de hogar, Puerto Rico : 2000, 2006 y 2012

Fuente: U. S. Census Bureau, *Encuesta sobre la comunidad de Puerto Rico.*

clasificados en tres tipos: tipo de jefatura del hogar, nivel educativo y edad del jefe o jefa. La Gráfica 38 muestra el coeficiente de Gini por tipo de hogar para 2000, 2006 y 2012, con sus respectivos intervalos de confianza.

La desigualdad mayor se palpa entre los hogares de jefatura femenina, mientras que los hogares liderados por una pareja mantienen menores niveles de desigualdad entre familias. Esto refleja una desigualdad marcada dentro del género femenino: mientras hay unos hogares liderados por mujeres con ingresos altos, hay otras jefas que sobreviven con ingresos bajos.

En términos de tendencias, entre todos los tipos de hogares segregados por jefatura se observa una reducción en la desigualdad entre familias, siendo la más significativa para los hogares de parejas de 2006 a 2012.

Al evaluar los cambios en la desigualdad entre los hogares agrupados por nivel de educación del jefe, los niveles de desigualdad más altos se dan entre los hogares con jefes con un nivel de educación mayor a octavo grado, pero sin diploma de escuela superior. A medida que aumenta el nivel educativo, disminuye la desigualdad entre los hogares con un nivel educativo similar. Todos los grupos muestran un patrón similar que indica una reducción significativa en la desigualdad de ingresos dentro del grupo de 2000 a 2006, mientras que de 2006 a 2012 se observa un leve aumento en la desigualdad, aunque no puede determinarse que este sea estadísticamente significativo.

NEXOS DE LA DESIGUALDAD CON EL EMPLEO Y LAS TRANSFERENCIAS

En la literatura de la desigualdad económica se expone que la desigualdad puede ser en parte provocada por problemas con el mercado laboral, pues a mayor empleo, menor la desigualdad (Galbraith, 1997). Desde que se comenzó a computar la tasa de desempleo para Puerto Rico en 1947, nunca se ha registrado una tasa de desempleo anual de un solo dígito. La tasa no ha sido menor del 10% ni siquiera bajo la industrialización intensa de las décadas de 1950 y 1960 o durante la llegada de las empresas exentas cobijadas bajo la Sección 936 del Código de Rentas Internas federal.

Es decir, siempre ha habido un grupo significativo de personas buscando activamente

empleo sin éxito, lo que de por sí implica una desigualdad en las puertas del mercado laboral. Si de entrada hay desigualdad en las oportunidades de empleo, se puede esperar que haya una desigualdad relativamente alta en los ingresos dada la escasez de trabajo. De hecho, la historia revela que la desigualdad se reduce considerablemente cuando se estudia solo a los que tuvieron empleo la mayor parte del año.

Las transferencias federales han servido como un paliativo a la desigualdad. Si solo se considera el ingreso devengado, la desigualdad sería mucho mayor. A medida que se incorporan otros tipos de ingreso, como lo son el de asistencia pública, seguro social y retiro, entre otros, el coeficiente Gini baja. También se nota que la desigualdad se reduce al utilizar el ingreso a nivel de la unidad de vivienda y no a nivel del individuo.

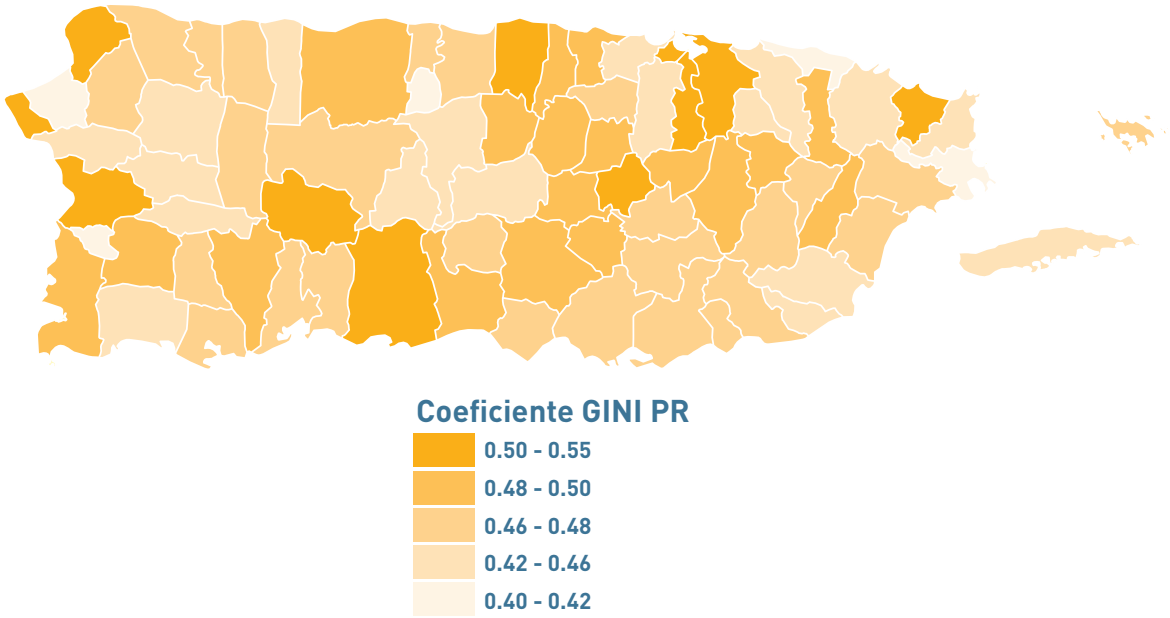
Contrario a otros países latinoamericanos, en Puerto Rico se recibe una porción ínfima de remesas (menos de $500 millones anuales). Sin embargo, las transferencias del gobierno estadounidense a la Isla son el segundo renglón más importante del ingreso personal. Las transferencias a individuos procedentes del gobierno federal que se reciben en Puerto Rico se clasifican en transferencias devengadas (servicios prestados o por aportaciones de los individuos a los diferentes sistemas de seguridad social) y las no devengadas u otorgadas (no media actividad productiva alguna y se consideran donaciones). Las transferencias federales a individuos en 2000 totalizaron $7,868 millones y alcanzaron los $15,609 millones en 2013, para una tasa de crecimiento anual promedio de 5.4%. A su vez, las transferencias devengadas aumentaron de $5,709 millones en 2000 a $11,786 millones en 2013, para una tasa de crecimiento anual promedio de 5.7%. Contrario a lo que dicta el imaginario colectivo, las transferencias no devengadas son las de menor cuantía y aumentaron de $2,159 millones en 2000 a $3,823 en 2013, para una tasa de crecimiento anual promedio igual a 4.5%.

Para el periodo 2000 a 2007, el Programa de Asistencia Nutricional (PAN) representó el porcentaje mayor de las transferencias no devengadas a los individuos. Entre 2000 y 2003 el PAN fue el 55% de todas las transferencias no devengadas y para el cuatrenio 2004 a 2007 promedió el 69%, seguido por las becas federales en un 23%. Al incrementarse temporeramente los incentivos federales (con los fondos de la American Recovery and Reinvestment Act o ARRA) durante el periodo 2008 a 2011, se observó un aumento en el renglón de "otros" (subsidios de intereses sobre préstamos a estudiantes, ayudas para familias en áreas de desastres, transferencias a instituciones sin fines de lucro, cancelación de préstamos, indemnización por muerte e incapacidad y los estímulos económicos de los fondos ARRA), lo que le llevó a representar el 31% de todas las transferencias no devengadas en la Isla. A partir de 2012, vuelven las transferencias para asistencia nutricional a ocupar el rol predominante con el 47% de las transferencias no devengadas. Finalmente, se observa una disminución significativa en las transferencias de ayudas para la vivienda, de 26% a 16% de todas las transferencias no devengadas para los años 2000 y 2013, respectivamente.

Es innegable que las transferencias federales no devengadas a individuos han tenido un papel significativo en el crecimiento económico de Puerto Rico, aunque por la naturaleza de dichas transferencias, su estímulo se ha canalizado hacia el consumo y no hacia la producción. Consecuentemente, no se han traducido en formas efectivas de creación de empleos y de autosuficiencia de la población, lo que ha contribuido a acrecentar la dependencia económica, la pobreza y la desigualdad económica en la Isla.

CUADRO 7

COEFICIENTE DE GINI PARA PUERTO RICO POR MUNICIPIOS



Nota: Promedio de 2008-2012, usando la *Encuesta sobre la comunidad de Puerto Rico*.

DESIGUALDAD DEL INGRESO POR MUNICIPIO

Los microdatos de la ECPR no identifican el municipio de ubicación del hogar. Por esta razón, para poder estimar un indicador del nivel de desigualdad por municipio se utilizan las tabulaciones por nivel de ingresos que publica la ECPR para cada municipio. Con estos datos se calcula el coeficiente de Gini para cada municipio utilizando el método trapezoidal. El Cuadro 7 presenta un mapa que muestra el coeficiente de Gini para cada municipio.

El promedio del coeficiente de Gini de todos los municipios es de 0.48. El municipio con mayor desigualdad es San Juan con un coeficiente de 0.55, seguido por Mayagüez con 0.54, Vega Baja con 0.53 y Luquillo con 0.53 La lista de municipios con coeficientes de Gini relativamente altos también incluyen Ponce, Guaynabo, Cataño, Adjuntas, Comerío, Aguadilla, Rincón, Dorado y Arecibo.

En el mapa se pueden observar los contrastes. Entre los municipios con menor desigualdad se encuentran los municipios de Florida con un coeficiente de 0.40 y Hormigueros con 0.42. Otros municipios con coeficientes relativamente bajos en comparación al promedio son: Ceiba, Loíza, Añasco, Maricao, Las Marías, Vieques, Yabucoa, Maunabo, Jayuya, Lajas, Fajardo y Carolina.

EVALUACIÓN DE LOS FACTORES QUE AFECTAN LA DESIGUALDAD DEL INGRESO EN LOS MUNICIPIOS

Estimar los coeficientes de Gini por municipio brinda la oportunidad de estudiar los factores que pueden estar abonando a la desigualdad de ingresos dentro de los municipios como posible reflejo de los determinantes para Puerto Rico en general. Aunque para ello se recomienda una regresión espacial más compleja, para simplificar la exposición, a continuación se presenta una regresión de corte seccional utilizando el coeficiente de Gini para cada municipio como variable dependiente.

Cónsono con la literatura, el análisis que sigue controla por factores sociodemográficos y socioeconómicos, así como por variables del mercado laboral y por la composición industrial (Neckerman y Torche, 2007; Peters, 2013). Entre las variables que se tomaron en consideración para analizar los efectos de diferencias demográficas en los niveles de desigualdad de ingreso se encuentran las siguientes:

- Tamaño poblacional: la población municipal de acuerdo con la ECPR 2008-2012 por municipio dividida entre 10,000.
- Porcentaje de hogares con jefatura femenina por municipios, de acuerdo con la ECPR 2008-2012.
- Porcentaje de la población de 25 años o más sin diploma de 4to año, de acuerdo con la ECPR 2008-2012.
- Porcentaje de la población de 25 años con menos de 9vo grado de educación, de acuerdo con la ECPR 2008-2012.
- Tasa de dependencia: estimada como la proporción entre la suma de la población menor de 18 años más la población de 65 años o más sobre la población de 18 a 64 años, de acuerdo con la ECPR 2008-2012.
- Porcentaje de la población municipal menor de 25 años, de acuerdo con la ECPR 2008-2012.
- Porcentaje de la población municipal mayor de 64 años, de acuerdo con la ECPR 2008-2012.

Por otra parte, las siguientes variables sociodemográficas se reportan como incluidas en el análisis:

- Ingreso per cápita municipal, de acuerdo con la ECPR 2008-2012.
- Porcentaje de la población municipal bajo pobreza, de acuerdo con la ECPR 2008-2012.
- Tasa de desempleo 2010: datos oficiales del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos de Puerto Rico (DTRH).
- Proporción del empleo sobre la población 2010: estimada a base de los datos oficiales del número de empleados del DTRH y la población municipal de 16 años o más según el Censo de 2010.
- Tasa de participación femenina por municipio, de acuerdo con la ECPR 2008-2012.
- Tasa de participación masculina por municipio, de acuerdo con la ECPR 2008-2012.
- Tasa de desempleo masculina por municipio - de acuerdo con la ECPR 2008-2012.
- Porcentaje de empleados que trabajan para el gobierno, de acuerdo con la ECPR 2008-2012.

Para medir el efecto de cambios sectoriales, se obtuvo el empleo sectorial por municipio para marzo de 2012 del Negociado de Estadísticas Laborales de Estados Unidos. Con estos datos se estimaron los siguientes indicadores:

- El empleo municipal en la manufactura como porcentaje del empleo total del municipio.
- El empleo municipal en la construcción como porcentaje del empleo total del municipio.
- El empleo municipal en el sector de servicios como porcentaje del empleo total del municipio.

A grandes rasgos, los municipios más amplios, con mayor extensión poblacional, resultan ser más susceptibles a la desigualdad que aquellos más pequeños. En este sentido, las variables estudiadas explican cerca de una tercera parte de las diferencias en desigualdad entre municipios, y los efectos para las variables demográficas utilizadas concuerdan con lo que plantea la literatura: una población más vieja reduce la desigualdad. La población de mayor edad recibe ingresos más uniformes. Las políticas públicas pueden jugar un papel importante en este sentido. En Puerto Rico, al igual que en Estados Unidos, la mayoría de los retirados están cubiertos por el sistema de Seguro Social, el cual, por diseño, tiene un efecto redistributivo. Por esta razón, el programa ha sido un componente importante en la lucha contra la pobreza de la población de edad avanzada y repercute también en una reducción de los niveles de desigualdad en este grupo.

De forma similar, la literatura sustenta que un aumento en la tasa de participación femenina reduce la desigualdad. Sin embargo, el desempleo masculino que tiene un impacto significativo en otros estudios, en el caso de Puerto Rico no resulta ser significativo, al menos no para explicar la variación en las medidas de desigualdad de los municipios.

Los resultados con respecto a las variables relacionadas con la composición sectorial concuerdan con la teoría de la polarización. Una mayor proporción de empleados en el sector de servicios se relaciona con un mayor grado de desigualdad. El coeficiente de la proporción del empleo total correspondiente al sector de la manufactura tiene una alta probabilidad de ser cero, por lo que no se puede interpretar. Al igual que en otros trabajos investigativos, encontramos que la construcción posee una mayor importancia relativa dado que el empleo en la construcción está asociado a una reducción en la desigualdad, aunque este efecto es solo marginalmente significativo en algunas de las regresiones. Esto podría ser un elemento importante para investigación posterior en el caso de Puerto Rico, puesto que la recesión económica ha estado acompañada de una contracción marcada en el sector de la construcción.

OTRAS CONSIDERACIONES SOBRE LA DESIGUALDAD

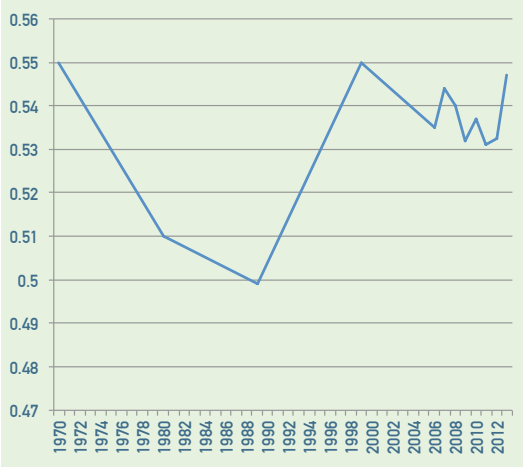
De 1970 a 1990 se observó una reducción en los niveles de desigualdad en la distribución del ingreso de los hogares en Puerto Rico (Segarra, 2006). No obstante, a partir de la última década del siglo XX en Puerto Rico, se observa un marcado aumento en la distribución desigual de los recursos entre los distintos sectores poblacionales, como se observa en la Gráfica 40. Por ejemplo, los niveles de desigualdad en 2000 retornaron a los niveles que prevalecían en 1970. Existen dos factores importantes detrás de estos cambios. En primer lugar, durante el periodo de 1970 a 2000 se observa un aumento sostenido en la desigualdad de la distribución del ingreso devengado de los hogares, lo que indica que los cambios en el mercado laboral han propiciado aumentos en la desigualdad. En segundo lugar, durante la década de los noventa el valor real del primer decil (cada uno de diez grupos iguales en los que se puede dividir una población, de acuerdo con la distribución de valores de una variable particular) de la

distribución de ingreso se redujo en 25%. Por el contrario, el valor real para el resto de los deciles evidenció un leve aumento que fue mayor para los deciles más altos.

De 2000 a 2005 se muestra una leve reducción en la desigualdad entre hogares, que luego de 2007 exhibe un aumento. Durante los primeros cuatro años la única política económica abarcadora en pro de la comunidad pobre era la revitalización de las Comunidades Especiales. Más allá de las múltiples críticas que se han hecho al Proyecto de Comunidades Especiales y su proceso de implantación, no hay duda de que reflejaba un interés claro en la reducción de la pobreza y el empoderamiento de las comunidades. Sin embargo, durante este mismo periodo se eliminaron todos los beneficios marginales de los trabajadores a tiempo parcial, que constituyen alrededor de 30% del empleo total de acuerdo con el DTRH. Luego del comienzo de la crisis fiscal, la política económica ha estado orientada a cumplir con los requerimientos de las casas acreditadoras cuyos efectos son procíclicos (agravan la situación económica). Esto recrea las políticas neoliberales que fueron impulsadas en Latinoamérica por los organismos internacionales durante las décadas de los ochenta y noventa, que llevaron al crecimiento exponencial de la pobreza y que fueron sustituidas por los gobiernos progresistas que surgieron, sobre todo, en el Cono Sur.

GRÁFICA 40

Coeficiente Gini



Fuente: *Encuesta sobre la Comunidad*, Censos decenales.

La década pasada fue una década perdida para Puerto Rico, tanto en términos de producción —en 2010 el Producto Interno Bruto (PIB) fue menor que en 2000—, como para cada estrato social que perdió ingresos durante este periodo. El análisis hecho hasta ahora en este capítulo recalca que los cambios en la desigualdad en Puerto Rico no afectan a toda la población por igual: la clase media sufrió el menor impacto, seguido por la clase alta, mientras que la clase más pobre se vio afectada adversamente durante toda la década pasada y en lo que va de la presente década.

El periodo más álgido de la crisis económica fue el año 2009, cuando se evidenció una disminución en la actividad económica de -3.8%. Se observa que en 2013 la tasa de crecimiento económico fue cercana a cero. En términos de política pública, no se ha podido estimular la inversión de capital ni la creación de empleos netos para revertir la situación recesionaria que permea en la Isla; y, como quedara en evidencia, la escasez de empleos tiene mucha tangencia con la desigualdad. La baja demanda laboral por parte de las empresas se refleja en la alta tasa de desempleo, la cual solo incluye a los que buscan trabajo activamente. El empresarismo tímido que permea al país debe envalentonarse y crear empleos a la vez que baja el nivel de precios mediante la destrucción de la monopolización de los mercados.

Mientras no se empuje la economía hacia el empleo pleno y se busque romper la monopolización de los mercados que

mantiene un nivel de precios alto, la posición relativa de los más pobres seguirá deteriorada pues las transferencias federales solo alivian la situación. Ahí se encuentra la relación positiva que se observa entre la pobreza y la desigualdad.

LA PERSISTENTE POBREZA EN PUERTO RICO

El estudio del desarrollo humano presta particular atención a la evaluación de las condiciones de vida de las poblaciones más pobres y el nivel de privación a que están expuestas. Anand y Sen (1997) identificaron la pobreza como la peor forma de privación humana, haciendo hincapié en que esta incluye no solo la falta de bienestar material sino también la incapacidad de obtener un nivel de vida razonable.

La desigualdad y la pobreza experimentadas en Puerto Rico están atadas a las fases de organización económicas seguidas en el siglo XX. En una primera etapa, 1898-1950, la economía de enclave azucarero propició unas condiciones de pobreza extrema en una sociedad colonial, con todas las características propias del subdesarrollo (Mora, 2001). A partir de los años cuarenta se produjeron reformas que permitieron cambios en los indicadores sociales y económicos. La miseria fue cediendo su paso a una pobreza relativa, pero hubo una fuerte creencia de que la pobreza había desaparecido con la llegada de la modernización y la industrialización. Los avances en el desarrollo humano en ese periodo son claros: la tasa de analfabetismo bajó de 31.5% en 1940 a 8.4% en 2010; la esperanza de vida al nacer creció de 45 años en 1940 a 78 años en 2010; y se pasó de tener 70% de la población bajo el nivel de pobreza en la década de los cincuenta a 48% en 2000[2].

Las reformas económicas y sociales encaminadas en las décadas de 1940 a 1960 se produjeron en el contexto de las teorías desarrollistas. Como bien plantea Sen (2000), el desarrollo de entonces no se interpretó como el proceso que permite la expansión de las libertades que las personas pueden disfrutar en la sociedad, sino que este vino acompañado del crecimiento industrial, del aumento del ingreso personal de un sector, de avances tecnológicos y de la modernización. Sen señala que el desarrollo requiere que se eliminen las barreras a la libertad, la pobreza, la tiranía, las pocas oportunidades económicas, la privación social sistemática, la intolerancia y las malas instalaciones públicas, así como los estados represivos.

En los pasados diez años, la tasa de pobreza se ha mantenido en un 45%. Ni la migración de los últimos ocho años (más de medio millón de personas), ha podido contrarrestar el embate de la depresión económica y la persistencia de ese alto nivel de pobreza. El 37% de toda la población recibe ayuda alimentaria y 1,566,571 personas de 16 años o más están fuera de la fuerza laboral (53.4%). Entre la clase media y alta hay cierta percepción de que las políticas a favor de los pobres se hacen a expensas de ellos, aun cuando esas transferencias provienen del gobierno federal norteamericano. Pese al cambio en los indicadores a nivel de Puerto Rico completo, todavía existe gran disparidad y el 75% de la población sobrevivía en 2012 con menos de $14,340. Para países de América Latina, esa cifra no es significativa. Sin embargo, para un país cuyo costo de vida está en el promedio de Estados Unidos es una cantidad ínfima.

En el Puerto Rico del siglo XXI se observan síntomas que alejan al país del desarrollo humano, tales como: un crecimiento en el que la voz de las comunidades es intermitentemente silenciada; un crecimiento sin futuro, que despilfarra los recursos de

generaciones futuras, ya sea a través de la venta del patrimonio a la empresa privada o del desfalco de fondos públicos y de la deuda pública; el aumento exponencial de la criminalidad, donde la tasa bruta de asesinatos subió de 11.9 en 1940 a 19.2 en 2014; problemas de deserción escolar, desempleo crónico y un crecimiento desbalanceado que ha dejado a la vera del camino a la mayor parte de los municipios donde la pobreza alcanza a más del 50% de la población.

EL CONCEPTO DE POBREZA

En Puerto Rico existe una gran confusión en torno al significado de lo que es la pobreza y las condiciones generadas por esta. Para medir la pobreza y quiénes caen bajo su condición se distinguen dos niveles de la misma, pobreza absoluta y pobreza relativa, y se han elaborado diversas metodologías de análisis. En América Latina y otros países pobres se tiende al uso de la línea de pobreza absoluta y esta es la manera en que muchas veces se entiende en Puerto Rico: desde la perspectiva del pauperismo o de las condiciones extremas, casi negando su existencia como un problema estructural y relativo. Esta también es la definición que toma la ONU, que la explica como: "[…] una condición caracterizada por la privación severa de las necesidades humanas básicas, incluyendo alimentos, agua potable, facilidades sanitarias, salud, vivienda, educación e información. Depende no solo del ingreso, sino también del acceso a los servicios" (Organización de Naciones Unidas, 1995, p. 97). El Banco Mundial (1990) la define como: "[…] la inhabilidad para obtener acceso a un estándar de vida mínimo" y establece la línea de pobreza absoluta como estándar internacional fijo entre $1.25 y $2.00 al día, como referencia al ingreso de subsistencia necesario".

Mientras, en los países más desarrollados se tiende a utilizar el criterio "relativo" que establece la línea de pobreza en relación con los ingresos medios del país. Esta definición considera la pobreza relativa como una situación en la cual un individuo es más o menos pobre según cuánto posean los demás. La definición relativa fue el resultado de estudios en los que se utilizaba la línea absoluta que no consideraba, ni reflejaba las nuevas necesidades de las personas a largo plazo (Feres y Mancero, 2001).

Un consenso puede hallarse en que ser pobre representa la carencia de los medios de subsistencia capaces de proveer lo que una sociedad históricamente determinada considera adecuado y necesario para un nivel de vida comúnmente aceptado, para el disfrute del bienestar humano (Colón, 2005). La pobreza posee dimensiones que van más allá de un nivel de ingresos; por eso también es entendida como un problema multidimensional y no solo económico. Sus quebrantos socioeconómicos llevan aparejados problemas sociológicos y psicológicos: viviendas precarias, comunidades excluidas con problemas de seguridad, problemas de género, de relaciones sociales, de abuso de poder y de limitaciones en las capacidades, entre otros. En muchas ocasiones, pasan desapercibidos el daño psicológico causado por la inseguridad o falta de empleo, los bajos salarios, el exceso de horas de trabajo, la impotencia y la violencia generada por estas situaciones. En la pobreza se puede vivir bajo condiciones sociales de desconexión con los otros; se pueden experimentar condiciones adversas de salud o de vida (el estrés, por ejemplo) que no pueden ser remediadas pagando un poco de dinero o con las escasas ayudas del Estado.

Esto hace necesaria una discusión de los aspectos relevantes a la medición de la pobreza enmarcada en una pregunta central:

¿cómo debe medirse la capacidad de cada individuo de obtener un nivel de vida digno?

LA MEDICIÓN DE LA POBREZA EN PUERTO RICO

Para comenzar, se debe evaluar qué información está accesible para medir los niveles de bienestar en la población. La pobreza puede medirse bajo el método directo, evaluando si las canastas de consumo de cada individuo o unidad familiar cubren sus necesidades mínimas. El segundo es el método de ingresos, el cual mide si el ingreso disponible a la unidad familiar es suficiente para cubrir sus necesidades mínimas. Dada la escasez de datos en Puerto Rico, en este análisis se utiliza solo la información contenida en la ECPR.

Si se utiliza la medida de pobreza internacional de $2 diarios comparables mundialmente, Puerto Rico tendría un porcentaje de pobres cercano a cero pues solo las personas sin techo cualificarían. De hecho, para 2010 el ingreso promedio de las personas bajo el nivel de pobreza fue de $6,948 anuales. La paridad en el poder de compra (PPC) utilizada por el Banco Mundial haría muy poco en mejorar ese estimado, ya que, como se anotó anteriormente, el costo de vida de Puerto Rico es similar a Estados Unidos, que precisamente es el punto de referencia en ese cálculo (es decir, Estados Unidos tiene un PPC que es igual a 1). La medida de pobreza de la Oficina del Censo calcula en tres veces el costo mínimo de una dieta de alimentos establecida en 1963 a los precios de hoy. En el cómputo de las fuentes de ingresos se incluyen salario, Seguro Social, pagos de desempleo, asistencia pública y pensiones, entre otros. Los beneficios que son al contado, como el otorgado por el PAN u otras ayudas del gobierno, no son incluidos en el cómputo. En 2013 el umbral de pobreza para una persona sola no emparentada era $12,119 al año y para una familia de 4 miembros era $24,421. Estas líneas son utilizadas por la mayor parte de las agencias del gobierno para determinar la elegibilidad de las personas a las ayudas sociales programadas.

Ya que el umbral internacional no es aplicable al costo de vida de Puerto Rico, aquí se utilizan las medidas propuestas por la Oficina del Censo de Estados Unidos por varias razones. Primero, como se mencionó arriba, el costo de vida de Puerto Rico no es muy distinto al promedio de Estados Unidos. Segundo, una parte considerable de la literatura considera que estos umbrales no son óptimos para Estados Unidos porque son bajos para su realidad económica (Citros y Michael, 1995). Citros y Michael argumentan que los aumentos en el costo de vida de la población en Estados Unidos desde los años sesenta pueden hacer irrelevantes los umbrales actuales de pobreza que utiliza la Oficina del Censo. Indican que si estos límites volvieran a estimarse con datos corrientes resultarían más altos, aun siguiendo la misma metodología utilizada en los años sesenta.

Esta última crítica justifica el uso de medidas relativas. Un límite de pobreza relativa está definido en relación con alguna medida de costo de vida, como, por ejemplo, la mediana o el promedio del ingreso de la población (Foster, 1998). No obstante, Sen (1983) alerta acerca de la necesidad de establecer un límite a la relatividad, argumentando hacia una visión absolutista a la hora de medir la pobreza como un mínimo de capacidades que el individuo debe tener, sin dejar de tomar en consideración los elementos relativos en término de los bienes y características necesarios para obtenerlas. Sen (1976) critica tanto la utilización del porcentaje de pobreza (H), así como la medida "brecha de la pobreza" (la cual considera la profundidad de la pobreza). Este autor argumenta que el porcentaje de pobreza viola los axiomas de

monotonicidad y transferencia, mientras la proporción de la brecha de pobreza viola el axioma de transferencias[3]. Propone un índice de pobreza que cumple con estos axiomas y es además sensible a la desigualdad de la distribución de ingreso entre las personas pobres. A este se le conoce como el índice de Sen. Tomando el índice de Sen como punto de partida, Foster, Greer y Thorbecke (1984) desarrollaron una familia de índices de pobreza que cumplen con las condiciones de Sen y además permiten la descomposición y la sumatoria del índice entre subgrupos de la población.

Las medidas de pobreza que se presentan más adelante utilizan el porcentaje bajo pobreza y el indicador Foster, Greer y Thorbecke (FGT) con $\alpha=2$, medida conceptualmente similar al índice de Sen. La primera medida se seleccionó ya que es de fácil interpretación y por ser la medida más utilizada, lo que facilita la comparación de los resultados con otros trabajos. La segunda se utilizará porque se considera una medida más completa, que recoge tanto la prolongación de la pobreza, la intensidad de la misma y la desigualdad entre los pobres.

CARACTERÍSTICAS DE LA POBREZA DE LA POBLACIÓN DE PUERTO RICO

Para la ECPR de 2008-12, un 45.1% de la población (1,658,987) y un 41% de las familias se encontraba en condición de pobreza. Contrario a lo que se pudiese pensar, trabajar disminuye la probabilidad de ser pobre, pero no es una vacuna contra la pobreza: 21.3% de las personas empleadas eran pobres para el periodo de referencia. Es decir, hubo 238,359 trabajadores pobres. De hecho, los hombres tuvieron una propensión más alta que las mujeres a trabajar y ser pobres por dos puntos porcentuales.

En Estados Unidos para el mismo periodo hubo un 7% de trabajadores pobres. ¿Por qué Puerto Rico tiene una proporción de trabajadores pobres que es tres veces mayor? A pesar de que comparten el mismo salario mínimo, el salario promedio en Estados Unidos duplica el salario promedio de Puerto Rico. Un costo de vida similar con un nivel de ingreso sustancialmente menor se traduce en una combinación perfecta para que muchas personas no puedan escapar de la pobreza, aun accediendo al mercado laboral. Este hallazgo es bien importante para los debates sobre la aplicación del salario mínimo en Puerto Rico, ya que hay voces que abogan por su eliminación, lo que aumentaría la proporción de trabajadores pobres. Alguien podría argumentar que si baja el salario mínimo bajaría el costo de vida, pero en un ambiente poco competitivo como el de Puerto Rico los precios son rígidos y difícilmente bajan, como ha sido establecido en la teoría económica (Toulemonde, 1999).

En este sentido, se entiende por qué tantos trabajadores optan por un empleo en el mercado informal, el que pueden complementar con ingresos de la beneficencia pública. La otra opción que tiene un trabajador no diestro es entrar en un mercado de trabajo que para la fecha de referencia tenía 242,010 personas buscando trabajo activamente sin éxito y, de conseguir el empleo, permanecer en la vecindad de la pobreza. Por esto se enfatiza, al igual que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe o CEPAL (2005), que el principal problema de la economía puertorriqueña es la creación de empleos bien remunerados.

En términos de la tendencia, en los pasados sesenta años la pobreza ha venido reduciéndose paulatinamente, pero desde 2005 ha tendido a estancarse. El impacto de la depresión económica es de tal magnitud que ha detenido el patrón decreciente de la tasa de pobreza para estancarla en alrededor

de 45.1%, pese a la reducción poblacional y a la gran emigración. Es decir, la migración y la baja poblacional, como válvulas de escape, no han borrado el efecto adverso de la depresión económica sobre la tasa de pobreza.

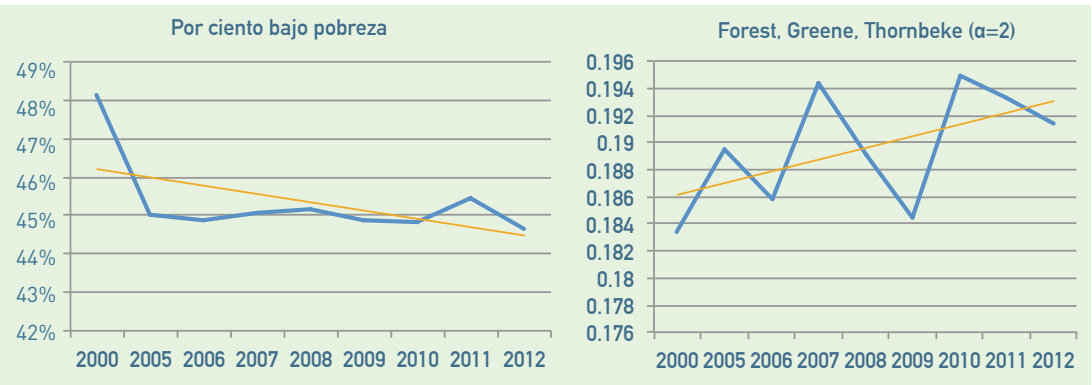
Al analizar los indicadores de pobreza a nivel individual, se observa que el porcentaje de individuos bajo el límite de pobreza muestra una disminución de 2000 a 2005; para el periodo subsiguiente el cambio es mínimo. El indicador Foster, Greene, Thornbeke (FGT) presenta cambios menores a lo largo del periodo con una tendencia creciente. En general se puede afirmar que la pobreza disminuyó si solo se considera el porcentaje de personas con ingresos bajo el umbral de pobreza. Si se toma en cuenta la intensidad de la pobreza y los cambios en la distribución de ingreso de los pobres (como hace el indicador FGT), no se observa un cambio significativo en los niveles de pobreza en Puerto Rico durante el periodo bajo estudio. No obstante, si se realiza el análisis por hogares en lugar de individuos, los cambios en el indicador FGT muestran una tendencia decreciente como se observa en la Gráfica 41, aunque continúan siendo limitados.

Durante el periodo de 2000 a 2012, la mayor disminución en el porcentaje de individuos pobres ocurrió entre aquellos con 55 a 64 años. Por otro lado, contrario a lo ocurrido con el resto de los grupos de edad, el porcentaje de pobreza entre las personas con 18 a 34 años presenta un leve aumento. Entre los adultos mayores de 25 años, el porcentaje mayor de pobreza se concentra entre aquellos que no tienen diploma de escuela superior. A pesar del aumento en la prevalencia de la pobreza entre las poblaciones más jóvenes, los cambios demográficos han causado que la participación de las personas de 65 años o más entre la población pobre haya aumentado de 10% a 14%. A pesar de este aumento, los grupos de los niños y los jóvenes continúan siendo los sectores poblacionales más grandes dentro de los que se consideran como pobres.

Es muy bien conocida la importancia que tiene vivir una niñez estable para el desarrollo de los seres humanos. La Administración de Desarrollo Socioeconómico de la Familia (ADSEF) informó que en 2013 se registró un total de 443,243 menores entre 0 y 18 años que recibieron el PAN, una de las transferencias sociales más comunes. Cuando se analiza la cantidad de menores bajo el nivel de pobreza por municipio, la situación se torna más grave aún. Culebra (82%), Comerío (74%), Ciales

GRÁFICA 41

Niveles de pobreza absoluta, para todos las personas



Fuente: *Estimaciones con datos del Censo decenal 2000* y *Encuesta sobre la comunidad de Puerto Rico.*

(73%), Lajas (71.7%) y Orocovis (71.3%) tienen las tasas más altas de menores bajo el nivel de pobreza. San Juan es el municipio con el mayor número de menores entre 0 y 18 años que recibieron el PAN, unos 63,410; de estos el 56.9% (47,809) están bajo el nivel de pobreza. Guaynabo es el municipio con menos menores bajo el nivel de pobreza (38%) y todavía resulta muy alarmante.

Se estima que para el año 2000 había un 56% de la población pobre viviendo en hogares dirigidos por parejas, cifra que se redujo a 34% para finales de 2013. Esta disminución viene acompañada de un aumento en el porcentaje de menores pobres residiendo en hogares familiares de jefatura femenina, que mostró un incremento de un 38% a un 58% durante el periodo correspondiente entre los años 2000 y 2012.

Esto revela el impacto nocivo del divorcio o de la separación de los progenitores sobre el bienestar de los menores: la propensión a la pobreza se duplica en hogares donde hay una sola persona como jefe de familia con uno o dos menores. En el caso de los padres solteros la proporción es de 52% y de 58% en los casos de las madres solteras. La situación de las madres solteras es más dramática, ya que más del 94% de las custodias se adjudican a las madres, recreando los roles tradicionales del patriarcado. La custodia compartida, que se supone que sea el estado de derecho desde 2011, podría contribuir a dividir el peso de la crianza, pero rara vez se adjudica.

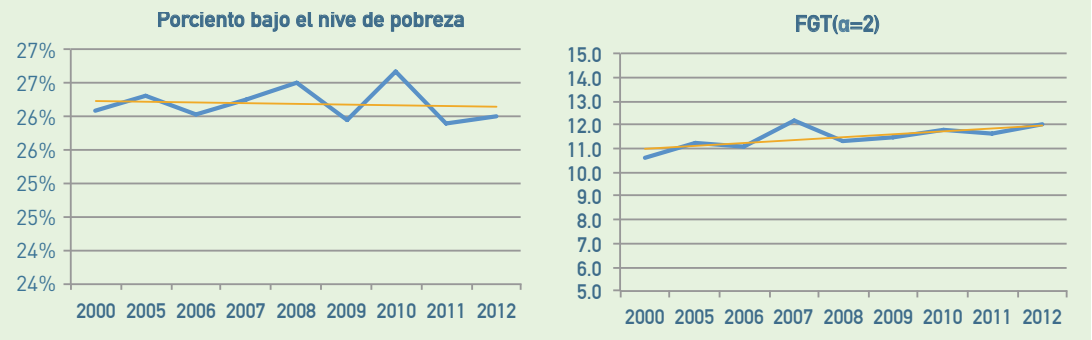
Esto abona a perpetuar el discrimen laboral por género, pues muchos patronos discriminan (ilegalmente) contra las mujeres madres en el mercado laboral porque tienen mayor peso en la crianza, lo que suponen podría obligarlas a faltar ocasionalmente para atender las situaciones de los menores. Los cuidos de niños, que facilitarían que los jefes y jefas de familia pobres puedan movilizarse a estudiar y trabajar, no son provistos por el gobierno estatal y el gobierno federal reduce cada vez más sus centros gratuitos. Las pensiones alimenticias fueron incrementadas sustancialmente durante 2007, pero la propensión a la pobreza de las madres solteras con menores continuó igual (69.8% en 2006 y 69.9% en 2013) pues muchas veces se emparejaron con hombres pobres y la situación de pobreza no se resuelve a costa de otro pobre. Para realmente beneficiar a este sector es necesario proveer más cuidos gratuitos, más oportunidades reales de estudio y mayor refuerzo de las leyes de acción afirmativa para prevenir el discrimen laboral.

Otra característica que distingue los menores pobres de los no pobres es la deserción escolar. Para el año 2012, un 3.2% de los adolescentes de 15 a 17 años en familias no pobres no asistía a la escuela, mientras que este porcentaje se duplica para los adolescentes pobres (7.9%). En este sentido, la educación juega un papel fundamental para contrariar la pobreza. Aunque el porcentaje de adultos pobres con diploma de escuela superior aumentó de 24% en 2000 a 32% en 2012, cabe destacar que el obtener un diploma de escuela superior o del primer nivel universitario (bachillerato o licenciatura) reduce significativamente la propensión a la pobreza. La historia confirma que un aumento en el nivel de educación trae como consecuencia una reducción en los porcentajes de pobreza, por lo que el desarrollo de políticas educativas debe ser un elemento de suma importancia en la lucha contra la pobreza.

Para las mujeres, un diploma de escuela superior reduce el porcentaje de pobreza en 13 puntos y obtener un bachillerato lo reduce en 22. Tanto para hombres como para mujeres, las mayores reducciones en los niveles de pobreza ocurren al comparar aquellos con bachillerato versus individuos con alguna educación universitaria, pero sin obtener dicho grado. Sin embargo, el efecto de los grados universitarios es mayor en el

GRÁFICA 42

Niveles de pobreza relativa, para todos los hogares



Fuente: *Estimaciones con datos del Censo decenal 2000* y *Encuesta sobre la comunidad de Puerto Rico.*

caso de las féminas. El obtener una maestría tiene un efecto considerable en los niveles de pobreza de las mujeres, pero no así en el caso de los hombres.

La educación también jugó un rol importante durante la crisis económica: el grupo de personas con menor educación disminuyó mientras el grupo de las personas con más educación subió relativamente. El porcentaje de mujeres con bachillerato que estaban empleadas aumentó de 34% en 2006 a 36% en 2013. A su vez, aquellos hombres con grados asociados (técnico/vocacional) y bachillerato, aumentaron su participación relativa en el total de hombres empleados de 27% en 2006 a 38% en 2013. Sin embargo, las mujeres empleadas con menor escolarización (hasta diploma de escuela superior) disminuyeron de un 30% a un 26% entre los años 2006 y 2013. En el caso de los empleados hombres, se evidencia que aquellos con un nivel de escolaridad menor que escuela superior representan una porción mucho menor en 2013 (12%) que en 2006 (20%). En épocas de crisis económica, los trabajadores más vulnerables en el mercado laboral son los jóvenes, mujeres, las personas de la tercera edad y las de menor nivel de educación.

Un aspecto alarmante de la prevalencia de la pobreza aguda, o indigencia, es la verificación del aumento en pobreza aguda entre los niños y los jóvenes. Además, para los adultos con educación postsecundaria el porcentaje de individuos en pobreza aguda aumentó de 15% a 18.6% entre 2000 y 2012, lo que podría ser reflejo de otros problemas serios como adicciones o salud mental en este sector poblacional. De manera similar, el porcentaje de individuos bajo pobreza aguda aumentó de 5.5% a 6.6% para los adultos con bachillerato.

Por último, se presenta otra medida de pobreza estimada en relación con la mediana del ingreso de la población, tomando como límite de pobreza la mitad de la mediana del ingreso. Para los hogares se utiliza el ingreso del hogar ajustado por tamaño del hogar. Como resultado, tanto para los individuos como para los hogares, el porcentaje por debajo del límite de pobreza presenta una tendencia levemente negativa. Sin embargo, el indicador FGT muestra una tendencia ascendente, como se observa en la Grafica 42.

FINANZAS PERSONALES

Como consecuencia de la prolongada recesión en la Isla, parte de la población ha tenido que salir de sus activos físicos y financieros por no poder hacer frente al pago de sus obligaciones. De acuerdo con el comisionado de Instituciones Financieras, hasta 2013 había 18,870 hipotecas en proceso de ejecución, con 17% como tasa de morosidad. Dado que los activos son parte de la riqueza de los individuos y las familias y son necesarios para viabilizar la inversión, la pérdida de activos como la vivienda y los ahorros abona al empobrecimiento de la población en general. A la vez, debido a la crisis económica a partir de 2007, las instituciones bancarias han sido más conservadoras en su política prestataria, lo que ha llevado a agudizar la recesión por vía del achicamiento del financiamiento.

Un indicador importante de la fluctuación en las finanzas personales en Puerto Rico durante el periodo 2000 a 2013 es la razón entre la deuda y los activos financieros. Los activos financieros de las personas incluyen los depósitos en cuentas corrientes y ahorros, instrumentos financieros, pensiones, seguros de vida, acciones en cooperativas, certificados de depósitos y cuentas de retiro individual, entre otros. Los activos físicos o reales incluyen los bienes duraderos y el valor de la propiedad mueble e inmueble, entre otros.

A pesar de que el ahorro agregado en Puerto Rico es cero o negativo, a partir del año 2000 y hasta 2009 hubo una disminución en la proporción de deuda a activos financieros de 0.66 a 0.43. Esto implica que, en el agregado, durante el periodo de 2000 a 2009, se generaron ahorros sustanciales que permitieron un aumento de los activos financieros de las personas en comparación a las deudas. No obstante, a partir de la agudización de la crisis económica en 2009, se evidencia una tendencia alcista y continua en la proporción deuda/activos que llega a alcanzar el nivel de 0.49 en 2013. Una posible explicación de dicha tendencia es que en los primeros años de la década de 2000, la burbuja especulativa en las propiedades y el aumento en los ingresos procedentes de la propiedad llevó a que un sector privilegiado del país, que tenía ingresos más altos, generara ahorros significativos, lo que les permitió aumentar sus activos financieros en comparación con la deuda a nivel agregado, sumado a una actitud cautelosa en el consumo de los sectores medios, y como consecuencia, una reducción en su nivel de endeudamiento.

La deuda de los consumidores se ajustó por el Índice de Precios Implícitos para deflacionar los gastos de consumo personal a precios de 1954 y así eliminar el impacto inflacionario. En términos generales, la deuda aumentó considerablemente en el periodo de 2000 a 2007, cuando comenzó a disminuir significativamente hasta 2011. Para 2012, la deuda de los consumidores alcanzaba, en términos reales, un valor similar a la de 2001 (aproximadamente $3,600 millones). De este análisis, tres conclusiones fundamentales saltan a la vista. En primer lugar, se evidencia que, en 2000, más de 40% de la deuda de los consumidores estaba concentrada en los bancos comerciales y en compañías de préstamos comerciales pequeños. Dicha proporción ha ido en constante disminución y para 2013 alcanzó 31% de la deuda total. En segundo lugar, se evidencia una tendencia contraria con respecto a la deuda con compañías de ventas condicionales y cuentas de crédito en general. Esta creció consistentemente de 25% de la deuda total en 2000 hasta exceder 30% a partir de 2007. En 2013, dicho porcentaje llegó a 34% de la deuda total, lo que evidencia la mayor dependencia del puertorriqueño promedio a financiar sus compras mediante el mecanismo del crédito directo con las empresas o tarjetas de crédito, lo cual se considera

peligroso en términos de sostenibilidad. De hecho, cuando se analizan los préstamos personales delincuentes por más de tres meses, se observa que el incumplimiento con el pago de las tarjetas de crédito es el de mayor valor, equivalente un 67% de todos los pagos delincuentes y una disminución significativa en la deuda de los préstamos de automóviles.

En términos porcentuales para el año 2000, 50% del ingreso neto tenía su origen en las compensaciones a empleados, seguido de 30% por pagos de transferencias a individuos y 20% correspondiente a los ingresos procedentes de la propiedad. Trece años después, se evidencia una dramática disminución de más de 10 puntos porcentuales en el ingreso asalariado —el componente más importante del ingreso personal— para un 40%. Mientras, los ingresos por pagos de transferencias a individuos aumentaron a 37% (de $11,736 millones a $23,188 millones) y los ingresos procedentes de la propiedad aumentaron a su vez a 24% del ingreso personal, respectivamente.

Durante el periodo de 2000 a 2013, los ingresos procedentes de la propiedad evidenciaron el mayor crecimiento anual promedio, del orden de 5.5%, seguido por un crecimiento de 5.4% anual en los pagos de transferencias a los individuos. Las compensaciones a empleados aumentaron en un exiguo 1.9% en promedio anual. Resulta evidente que aquellos individuos que reciben ingresos procedentes de la propiedad por herencias, inmuebles e instrumentos financieros, entre otros, se han beneficiado más del crecimiento económico experimentado a fines de los noventa y principios de la década de 2000 que aquellos que son empleados asalariados, abonando a la desigualdad.

LA POBREZA: UN ANÁLISIS MUNICIPAL

La pobreza no se distribuye homogéneamente a través de Puerto Rico. Las personas que viven en los municipios del centro y el sur de la Isla, en los arrabales y en los residenciales experimentan las peores condiciones de pobreza. La burguesía y la clase profesional de altos ingresos se agrupan en el municipio de Guaynabo donde está la tasa más baja de personas y familias bajo el nivel de pobreza, a la vez que poseen el número de personas y familias con los ingresos y los niveles educativos más altos. Otros lugares como Arroyo, Ciales, Salinas y Maricao son municipios que en 2014 tuvieron unas tasas altas de desempleo (sobre 25%), bajos niveles de educación e ingresos bajos.

Un examen de los quince municipios de mayor pobreza en los pasados treinta años revela que ocho municipios se han mantenido en las primeras quince posiciones. Con respecto al año 2000, hubo siete municipios que tuvieron un incremento de la pobreza; Culebra reveló un aumento de 14 puntos porcentuales entre las familias bajo el nivel de pobreza. El municipio de Ciales ocupó el primer lugar (61.9%) con el nivel más alto de personas bajo el nivel de pobreza; otros siete municipios tuvieron el 60% o más de las personas en esta situación. En 56% de los municipios (44 pueblos), al menos la mitad de las personas están bajo el nivel de pobreza. El municipio con la tasa más baja de personas bajo nivel de pobreza fue Guaynabo con 27%, seguido por Carolina (29%).

San Juan tuvo una tasa de pobreza de 40.8% en 2000 y de 39.4% en 2012. En tres municipios aumentó la tasa de pobreza, siendo Culebra el de mayor incremento (20 puntos porcentuales). Aunque hubo una reducción en las tasas de pobreza municipal, en veinticuatro municipios la reducción fue de alrededor de 5 puntos porcentuales o menos. Esta reducción se produce en el

contexto de la pérdida de población en la mayoría de los municipios, que en el caso de la capital, fue de 52,000 habitantes. Esto pone nuevamente de relieve la insuficiencia de la migración como factor atenuante de la pobreza para muchos municipios.

En términos del número de familias bajo el nivel de pobreza, la ECPR muestra una reducción con relación al año 2000 en 70 municipios. El municipio con el mayor número de familias pobres fue Maricao con 59%, seguido por Lares (58.7%). En 30 municipios el 50% o más de las familias estaban bajo el nivel de pobreza. Los municipios con el porcentaje menor lo son Guaynabo (23%), Carolina (26%) y Trujillo Alto (26.6%). En otras palabras, los municipios alejados de la zona metropolitana tienen mayor propensión a la pobreza con excepción de la capital. Esto revela que el acceso a los medios de producción, que se concentran en el área metropolitana, es un determinante para la distribución de la pobreza. En cambio, los municipios de la montaña son aislados y pobres a partir de la ocupación de Estados Unidos, cuando cambió el modelo de producción rural a la plantación cañera. Durante el proceso de desindustrialización que empezó en 1996 con la eliminación de la sección 936 (mencionada anteriormente), los municipios del interior de la Isla han perdido los pocos focos de producción sólidos que tenían para promover el empleo.

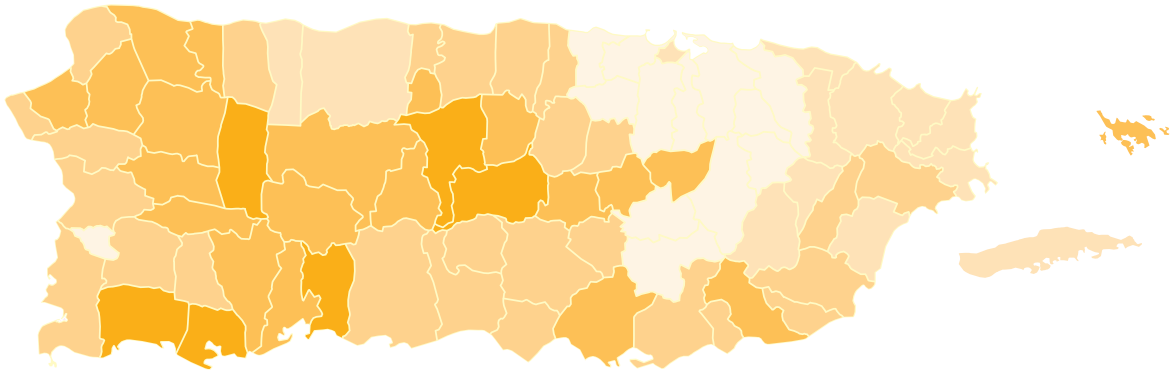
INGRESOS DEVENGADOS

Los datos de la ECPR evidencian que aquellos que no completan la escuela superior, que en Puerto Rico representan el 30% de los mayores de 25 años, tienen ingresos promedios por debajo del nivel de pobreza ($12,119 para 2013). Cuando se analizan estos indicadores por municipio, Guaynabo tiene la mediana más alta ($25,269) y Culebra la más baja ($11,481). Solo nueve municipios tenían una mediana de ingreso de $20 a $25 mil dólares anuales.

Existen también grandes diferencias de ingresos cuando se toman en cuenta los años de educación. Por ejemplo, la mediana de ingresos de los que no completaron escuela superior osciló entre $15,396 en Corozal y $6,199 en Maricao. En 35 municipios la mediana de ingresos para este grupo fue menor de los $10,000 anuales. Entre el grupo que completó la escuela superior, la mediana de los ingresos osciló entre $18,147 en Dorado y $9,048 en Culebra. Para quienes alcanzaron el bachillerato, los ingresos devengados fluctuaron entre $34,143 en Guaynabo y $15,776 en Vieques. Es decir, los graduados de bachillerato que viven en las islas municipios obtienen en promedio un salario que es menor a lo que obtienen las personas con un grado 12 en Toa Baja o Dorado. Aquellos que alcanzaron un posgrado son los que gozan de más altos ingresos; la mediana más alta estuvo en Guaynabo con $52,374.

La diferencia por géneros tiene, a su vez, consecuencias en los ingresos. Es significativo que se observa una mediana de ingresos devengados mayor entre las mujeres ($22,336) que entre los hombres ($22,182), quizás el primer país del mundo donde esto ocurre. Si se compara la mediana de ingresos de las mujeres y los hombres en 45 (56%) municipios, la mediana de las mujeres con 25 años o más es más alta que la de los hombres, aunque en algunos municipios no es muy significativa la diferencia. Sin embargo, cuando se analiza la mediana de ingresos devengados de los hombres y mujeres por municipio con respecto al nivel educativo, en todos los niveles los hombres tienen una mediana de ingresos más alta que la de las mujeres. Por ejemplo, la mediana de ingresos de quienes no han completado el cuarto año es más alta en 64 municipios para los hombres. Para quienes tienen un grado asociado, la mediana de los

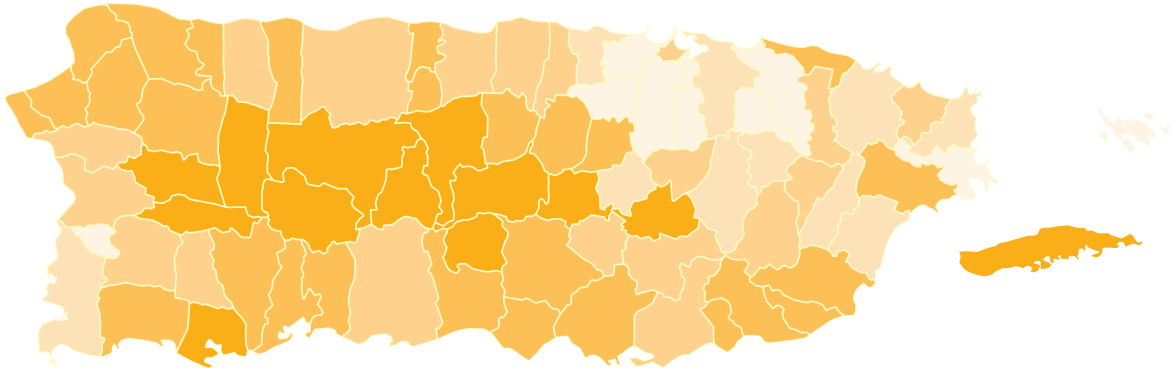
CUADRO 8
PORCENTAJE DE PERSONAS BAJO LOS NIVELES DE POBREZA POR MUNICIPIO, 2000 Y 2008-12



2008-12

59.7 - 68.0
54.2 - 59.7
47.3 - 54.2
39.6 - 47.3
31.1 - 39.6

2000



Fuente: U.S. Census Bureau, *Censo decenal 2000* y U.S. Census Bureau, *Encuesta sobre la comunidad de Puerto Rico 2008-12.*

hombres es más alta en 71 municipios. Los hombres también tienen ingresos más altos que las mujeres en la categoría de quienes completaron el grado de bachillerato en 65 municipios. La diferencia de ingresos entre mujeres y hombres con bachillerato es más profunda en Toa Alta y en Dorado donde las mujeres tienen ingresos promedios que representan el 39% y el 44% del ingreso promedio de los hombres, respectivamente.

En términos de los ingresos y beneficios por hogar, la ECPR mostró que los hogares con ingresos menores a $10,000 representan el 28.6% de los hogares en 2010 y que los hogares con ingresos menores a los $25,000 anuales, representan el 58% de los mismos. Los hogares con ingresos mayores a los $100,000 son solo un 3.8% y aquellos con $200,000 o más representa un 0.7% (8,018) de los hogares.

POBREZA Y VEJEZ

Puerto Rico tiene una población envejecida y sería de esperar que este grupo estuviera entre los más afectados negativamente. Sin embargo, tienen una mejor posición económica que los menores y los jóvenes. La ECPR estableció que la población de 65 años o más está constituida por 548,033 personas o el 14.7% de la población, y aquellas con 62 años o más representan el 18.2%. Entre estas, el 56% son mujeres (305,689), y su tasa de pobreza es de 42.6%. Otras 169,736 personas reciben ingresos de retiro con un promedio anual de $14,077.

Los municipios con el porcentaje mayor de personas de 65 años de edad o más bajo el nivel de pobreza, con una tasa estimada de 60%, fueron Salinas, Ciales y Lares. En 23 municipios, un 50% o más de las personas de la llamada tercera edad son pobres. El municipio con el porcentaje menor de viejos pobres es Carolina con el 23%, seguido por Guaynabo con 25.9%. Es relevante señalar que el 13.6% (121,991) de los menores de 18 años está viviendo con sus abuelos.

RAZA

En Puerto Rico se dice que no existe el racismo, pero la realidad es que los grupos pertenecientes a la población negra están sobrerrepresentados entre los pobres. Durante muchas décadas las personas han ignorado su negritud o su mezcla racial en el momento de identificar su raza en el Censo y en la ECPR. En la Encuesta de 2008-12, un 18.6% de la población equivalente a 692,183 personas se identificaron como negras. En el municipio de San Juan 36,698 personas se identificaron como negras y entre estas la tasa de pobreza era de 53.7%, mientras que la del municipio estaba en 39.4%. En los residenciales públicos 19% de la población se identificó como negra (United States Housing and Urban Development o HUD, 2013).

LAS AYUDAS GUBERNAMENTALES A LOS POBRES

Las personas que viven bajo el nivel de pobreza en Puerto Rico tienen derecho a recibir diversas ayudas que forman parte de la red de los servicios sociales norteamericanos. Estas fueron extendidas a Puerto Rico a partir de la crisis de la década de los 70. Entre las ayudas a individuos, la más extensa es el PAN popularmente conocido como los "cupones de alimentos". En mayo de 2013 el Departamento de la Familia informó que 655,023 familias participaban del PAN. Esta cifra era equivalente a 1,357,733 personas o el 37% de la población. La tasa de pobreza en 2013 era de 45%, por lo que no todas las familias pobres recibían esta ayuda. La gran

RECUADRO 19
EL RETO DE RECOPILAR DATOS DEMOGRÁFICOS SOBRE "RAZA" EN PUERTO RICO

Isar Godreau*

La jerarquía racial heredada del sistema esclavista que afectó por casi cuatro siglos el continente americano continúa vigente en América Latina y el Caribe. Puerto Rico no es una excepción. Estudios especializados han documentado el impacto del racismo en diversos ámbitos de la sociedad puertorriqueña (Alegría-Ortega, 2007; Godreau, 2015; Gravlee *et al.*, 2009; Franco Ortiz *et al.*, 2009; Santiago-Valles, 1996; Zenón, 1974, entre otros). Sin embargo, Puerto Rico enfrenta serios retos en el desarrollo de estadísticas poblacionales que permitan documentar y monitorear sistemáticamente la manera en que el racismo y la discriminación racial inciden sobre las oportunidades de empleo, las condiciones de salud, el desempeño en la educación, la calidad de la vivienda, la segregación urbana, y otros factores que afectan su desarrollo humano.

Un primer reto es la poca importancia que el gobierno le ha dado al asunto. La gran mayoría de las oficinas locales no recopilan información sobre raza y cuando la recogen no la incluyen en sus informes o estadísticas. De hecho, se optó por eliminar la pregunta de raza del "censo criollo" poblacional entre 1960 y 1990, planteando que esta pregunta no era pertinente para Puerto Rico, que los puertorriqueños éramos el producto de una mezcla de tres razas, que nos diferenciamos de los estadounidenses por nuestra gran tolerancia racial.

Este discurso de democracia racial coexiste con una ideología del blanqueamiento que estigmatiza y rechaza la negritud, lo cual representa un segundo reto para la recopilación de estadísticas sobre raza en Puerto Rico. En la Isla no se ha gestado un movimiento amplio antirracista como ha ocurrido en Brasil o Colombia. Tampoco se han implementado iniciativas educativas de amplio alcance que desafíen el orden racial que niega, esconde o blanquea nuestra afrodescendencia. En este contexto, la mayoría de las personas opta por categorías raciales que los alejen de la negritud y que los acerquen a lo blanco. Así, en el Censo poblacional de 2000 el 81% de la población isleña se declaró blanca, mientras solo un 8% se declaró negra. En 2010 la proporción de personas blancas se redujo a 76% y la proporción de personas negras aumentó a 12%, siendo la población joven de menos de 18 y 45 años donde se registró el mayor cambio. Estas últimas cifras, todavía resultan preocupantes, si consideramos que la proporción de blancos en Estados Unidos fue de 72% (4% menos que en Puerto Rico).

Un tercer desafío es que muchos de los cuestionarios que se utilizan para recopilar información sobre "raza" en Puerto Rico son diseñados por oficinas del gobierno de Estados Unidos. Por lo tanto, sus categorías raciales no son adecuadas para la Isla. Un ejemplo es el formulario que utiliza la Comisión de Igualdad de Oportunidades en el Empleo (United States Equal Employment Opportunity Comission), el cual provee dos grandes categorías: Hispano/Latino y No-Hispano/Latino. En este formulario, solamente el que se identifica como No-Hispano debe indicar si es blanco, negro, asiático, indio americano o dos o

más razas. El instrumento, por lo tanto, imposibilita conocer la composición racial de la población en Puerto Rico que mayoritariamente se identifica como Hispana/Latina.
Otro ejemplo contundente de categorías raciales poco apropiadas para Puerto Rico es el Censo poblacional. En este caso, las categorías provistas son: blanca, negra o africana americana, india americana o nativa de Alaska, india asiática, china, filipina, japonesa, coreana, vietnamita, nativa de Hawaii, guameña o chamorro, samoaña, otra de las Islas del Pacífico o alguna otra raza. El formulario del Censo no provee categorías intermedias que reconozcan el concepto de mezcla racial tan enraizado entre la población puertorriqueña, fomentando que los puertorriqueños se sientan obligados a escoger entre blanco, negro o indio. Este dilema, combinado con el estigma antes mencionado, provocó que un 81% de la población de la Isla contestara "blanca" cuando la pregunta se hizo por primera vez en el Censo de 2000.

Ciertamente, la ausencia de un censo adaptado a nuestra realidad responde a la situación colonial de la Isla, pero no solo a eso. La inclusión de la pregunta de raza y sus categorías norteamericanas en el Censo de 2000 también respondió a la orientación anexionista y el interés político de algunos gobernantes. Por ejemplo, algunos cabildearon fuertemente a finales de los años noventa para que en Puerto Rico se eliminara el llamado "censo criollo" y se adoptara el mismo formulario de Estados Unidos (pero en español). El Partido Nuevo Progresista (PNP) interesaba lograr mayor uniformidad entre las cifras de Puerto Rico y las de los 50 estados, persiguiendo lo que algunos llamaron la "estadidad estadística". La estadidad —como meta— también aparentaba estar apoyada por los resultados que colocaron a Puerto Rico como uno de los territorios más blancos de la nación norteamericana.

Vargas Ramos (2005) propone que el uso de categorías raciales locales puede aumentar la validez de los resultados del censo, aun en ausencia de una campaña amplia educativa que rete el estigma asociado a la negritud. Vargas Ramos entrevistó a 314 personas en el pueblo de Aguadilla. Su cuestionario, a diferencia del censo, incluía la categoría intermedia de *trigueño*, la cual fue seleccionada por la mayor cantidad de personas (41.1%). Por ende, la proporción de personas que se identificaron como blancas en su muestra fue significativamente menor (34.7%) que la proporción reportada por el censo 2000 para este pueblo, que fue de 83.6%.

Estos resultados resaltan la importancia de incluir categorías raciales culturalmente apropiadas para Puerto Rico. Estudios etnográficos realizados en Guayama, Loíza y Ponce identifican 5 términos: *blanco, negro, trigueño, indio* y *jabao*, como los de mayor uso (Gravlee, 2005; Godreau, 2000; Hernández-Hiraldo, 2006). Sin embargo, no sabemos si todos se utilizan de igual manera en el resto de la Isla o cuán efectivos sean para un formulario como el censo. Por otra parte, poblaciones caribeñas o latinoamericanas residentes en la Isla puede que no le asignen los mismos significados. Algunos estudios realizados en América Latina utilizan una escala de color de piel como alternativa, pero este tipo de pregunta todavía no se ha probado en Puerto Rico en poblaciones amplias.

El mayor reto es convencer a los que ocupan posiciones de poder (muchos de los cuales no sufren directamente los efectos del discrimen racial) de que este no es un problema exclusivo de Estados Unidos. En la medida en que las personas clasifican según la raza percibida y adjudican privilegios y valores (estéticos, culturales e intelectuales) a partir de esa clasificación, la "raza" también tiene manifestaciones concretas en la vida de las personas que residen en la Isla. Las deficiencias de los instrumentos existentes son tan críticas que basta con un poco de iniciativa para mejorarlos.

---

*La autora es investigadora del Instituto de Investigaciones Interdisciplinarias de la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Cayey.

cantidad de menores que reciben el PAN es representativa de la condición de pobreza en que se encuentra la niñez puertorriqueña.

El grupo de las personas que están en su edad productiva, entre las edades 19 y 65 (716,317), representa el 52% de los beneficiarios y entre estos, las mujeres son la mayoría. Las personas de 60 años o más representan el 19.3% (264,360). Un 14% de quienes reciben el PAN tiene 65 años o más. Recibir el Seguro Social no representa una vacuna contra la precariedad, ya que 299,502 personas que recibían el PAN en enero de 2013 también recibían el Seguro Social. En términos de ingresos 638,741 personas informaron que no recibían ingresos y otras 121,502 informaron que recibían pensión alimenticia. Otros grupos que reciben la ayuda del PAN son las personas con incapacidades 8.9% (121,835), personas sin hogar (2,892) y los estudiantes (277,144) con 20.4%. Entre los estudiantes hay un segmento que corresponde a estudiantes universitarios.

El gobierno norteamericano distribuye $158 millones mensuales para el pago del PAN. Esto representa $1.9 millones al año que si se fuesen a distribuir equitativamente por participante alcanzarían un promedio de $1,392 al año y $116 mensuales y $3.86 diarios. Tal cantidad se encuentra $1.86 por encima de la pobreza absoluta internacional. Sin embargo, dado el costo de vida de Puerto Rico, esta ayuda no salva de la pobreza más extrema a aquellos que no tienen otra fuente de ingreso.

LOS SECTORES MÁS MARGINADOS

En Puerto Rico las personas que viven bajo nivel de pobreza se encuentran ubicados principalmente en tres tipos de comunidad: los residenciales públicos, las comunidades tipo barriadas y los arrabales. Los residenciales públicos son edificaciones que fueron construidas por el gobierno con el fin de ser viviendas temporeras para familias que inicialmente residían en los grandes arrabales urbanos, formados entre 1940 y 1960. De acuerdo con la Autoridad de Desarrollo y Vivienda federal (United States Department of Housing and Urban Development o HUD), en 2013 existían 321 residenciales en Puerto Rico con 51,195 (50 mil informaron) unidades de vivienda y 126,172 residentes. Los residenciales representan áreas de vivienda en las que las personas no poseen propiedad sobre las viviendas. La mayor parte de los residentes pagan un promedio de $105 de alquiler mensual, 68% de los hogares tiene ingresos extremadamente bajos y 87% de

ellos recibe alguna asistencia del gobierno. Otra de las características prevalecientes es la existencia de un alto número de jefas de hogar sin esposo presente (49%). Entre las personas de los residenciales, 13% lleva viviendo en ellos entre cinco y diez años, mientras que 15% lleva viviendo en ellos entre diez y veinte años, y 35% ha residido veinte años o más en las viviendas públicas.

San Juan es la ciudad con el mayor número de residenciales (56) y 16,880 unidades, un 33% del total de residenciales en Puerto Rico. En ellos habitan 35,731 personas, que representan 28% de las personas que residen en los mismos. Si se parte de la premisa de que todos los que viven en estos residenciales públicos son pobres, se podría concluir que un 23% de los 152,248 pobres que se estimaron para San Juan entre 2008-12 vivió en un residencial público. En segundo lugar, se encuentra la ciudad de Ponce con 20 residenciales y 12,842 personas o 10% de los habitantes de los residenciales. En tercer lugar, se encuentra la ciudad de Mayagüez (16 residenciales), seguida por Carolina (13 residenciales).

Otra de las áreas geográficas que concentra un gran número de personas en situación de pobreza son las denominadas Comunidades Especiales (CE). Estas comunidades forman parte de un programa interagencial de gobierno creado en 2001 para darles atención especial. Las CE están constituidas por cinco tipos de comunidades: comunidades rurales aisladas, arrabales urbanos (138), terrenos invadidos, parcelas y solares donde habitan personas pobres. Un 20% de las comunidades estaba constituido por arrabales e invasiones nuevas (159 comunidades). La oficina que coordina el programa, la Oficina de la Coordinadora General para el Financiamiento Socioeconómico y la Autogestión (OFSA), llevó a cabo un perfil de las CE mediante 76, 000 entrevistas. En el mismo, se computaron 171,054 viviendas y 474,081 personas. El municipio con el mayor número de comunidades es San Juan con 55, seguido por Ponce (33), Utuado (24), Isabela (23), Canóvanas (20), Mayagüez (19) y Bayamón (18).

A partir de los datos recopilados en ese estudio socioeconómico, se encontraron las siguientes características: un 52% de la población residente en las comunidades era femenina; un 23% era menor de 15 años; y finalmente, un 19% era mayor de 60 años de edad, lo que evidencia una estructura de edad envejecida. Un 46% de la población de 25 años o más no había completado el cuarto año de escuela superior. La tasa de desempleo se encontraba en 28.9% y la tasa de participación en 40.7%. Un 38% de los hogares tenía ingresos de $500 mensuales o menos. En términos de dependencia de las ayudas gubernamentales, la tarjeta de salud era la más recibida (64%), seguida por la ayuda nutricional (31%) y Medicare (20%).

Entre las CE se identificaron 138 comunidades tipo arrabal o comunidades urbanas no planificadas. De acuerdo al perfil realizado, las comunidades clasificadas como arrabales, estaban constituidas por 32,437 viviendas y 84,389 personas. Estas comunidades representaron un 17% de todas las comunidades. En estas, sobre un 50% de las personas de 25 años o más habían completado la escuela superior. Sin embargo, los porcentajes de desempleo y de personas que están fuera de la fuerza laboral aparecen como altísimos.

En las comunidades especiales, un 38% de las familias estaban encabezadas por mujeres, mientras que en los arrabales era un 80% en el mismo periodo. Aquellas mujeres que tienen hijos o son viudas están en peor condición. En el 98% de las comunidades, sobre un 50% de las mujeres señalaron que los hombres no estaban presentes en los hogares. Cabe también destacar la existencia de un alto porcentaje de hogares encabezados

por mujeres viudas. En 56 comunidades más de 30% de las mujeres jefas de familia manifestaron ser viudas. Casi la mitad de las comunidades (48%) tenía más de 20% de población con 60 años o más. En algunas de las comunidades apenas hay niños, y por el contrario cerca de un 50% de la población tiene 60 años o más. Se infiere que en muchos de los arrabales existe una gran cantidad de adultos mayores desprotegidos, viviendo en edificios precarios y con escaleras donde su movilidad física es muy difícil. Añádase a esto que en algunas de estas comunidades se concentran los puntos de venta de drogas y la delincuencia general.

RETOS

La superación de la pobreza implica la libertad para el desarrollo económico y social. En Puerto Rico ambas libertades están condicionadas a la relación colonial con Estados Unidos (comercio, leyes de cabotaje, acuerdos internacionales y políticas sociales). De igual forma, la libertad del mercado en nuestro contexto está dominada por las cadenas monopólicas norteamericanas y la libertad de los trabajadores para ser contratados está dominada por la exclusión y la alta tasa de trabajadores marginados del mercado laboral. Estos factores provocan la contracción de la libertad de participar en el intercambio económico, que es un rol básico de la vida en el capitalismo. La pobreza en Puerto Rico impone una alta y trágica penalidad a muchos de los trabajadores desempleados: la subsistencia y la dependencia de las ayudas alimentarias, la muerte o la cárcel como resultado del punto de drogas, o la emigración y el desarraigo.

El desempleo tiene efectos devastadores en las vidas de los más pobres. El trabajo es la actividad central que nos permite la humanización y la transformación de la naturaleza para satisfacer nuestras necesidades y es también el organizador de nuestras vidas, del ocio, del nivel de vida, del retiro y de la organización familiar. La pérdida del trabajo provoca sufrimiento, inseguridad, deudas y desprestigio. El rechazo que experimentan quienes buscan empleo infructuosamente es interpretado y experimentado como un fracaso personal. En la medida en que varias generaciones de familias mantienen patrones de exclusión del sistema educativo y del trabajo se reproducen conductas alienadas que generan graves conflictos sociales. El desempleo y la dependencia empujan a sectores a incorporarse a la economía de la droga y el crimen organizado. Es necesario recordar el efecto en la salud mental que tiene la violencia que se genera en la economía subterránea en las vidas de los más expuestos a ella. Los niños de estas comunidades, sobre todo los varones, atestiguan el temor que sienten en las escuelas y en sus barrios de ser atacados por grupos rivales. Es el mismo miedo que sufren las madres por la posibilidad de perder a sus hijos asesinados o encarcelados.

Otro aspecto que no debe ignorarse es que a pesar de que la población joven se ha vuelto más propensa a la pobreza, los cambios demográficos han causado que la participación de las personas de 65 años o más entre la población pobre haya aumentado. Esta población es especialmente vulnerable al no tener las mismas capacidades productivas de la población más joven.

Finalmente, centramos nuestra atención en los menores de 18 años. Esta población actualmente tiene los niveles más altos de pobreza. Para 2012, casi un 57% de los menores en Puerto Rico se encontraba viviendo bajo niveles de pobreza y más de una tercera parte de la población menor de 18 años en Puerto Rico vive bajo pobreza extrema. Por lo tanto, destinar recursos a la superación de jefes de familia pobres

tendría a su vez un impacto positivo en las condiciones de vida de los menores pobres.

Por ende, toda política que contribuya a mejorar la educación pública y a crear empleos netos (empleos que no desplacen empleos existentes) debe ser una prioridad para bajar la desigualdad y la pobreza. Algunos medios pueden ser reestructurar el sistema impositivo para que sea más progresivo, aumentar los centros de cuido de niños, fomentar el empresarismo local, reformar el Departamento de Educación y fortalecer las leyes de medidas afirmativas, entre otras.

Notas

1. En este caso, el índice representa la posición del *Criterio Segundo* de Rawls, donde la desigualdad debe establecerse de manera que sea lo más beneficiosa para las personas más desventajadas de la sociedad.

2. Banco Mundial, Oficina del Censo de Estados Unidos y Encuesta de Alfabetización del Instituto de Estadísticas de Puerto Rico.

3. El axioma de monotonicidad establece que, entre o aparte de, otras cosas constantes, una reducción en el ingreso de una persona bajo el nivel de pobreza debe aumentar la medida de pobreza, mientras el axioma de transferencia indica que una transferencia de ingreso de un individuo bajo el nivel de pobreza a cualquier individuo de mayor ingreso debe aumentar la medida de pobreza.

8 CULTURA Y DESARROLLO HUMANO: LA SINERGIA IMPRESCINDIBLE

LA CULTURA COMO DIMENSIÓN INTEGRAL DEL DESARROLLO

Las perspectivas con respecto a la relación entre cultura y desarrollo han atravesado un largo camino de tensiones, acercamientos y contradicciones. Mientras el desarrollo emerge como horizonte de modernización socioeconómica asociada a la idea de cambio, de ruptura, de futuro, la cultura ha tendido a asociarse principalmente al pasado, a las permanencias, a las tradiciones (Appadurai, 2004). De inicio, se percibió la cultura como un obstáculo para el desarrollo y se idearon múltiples estrategias y mecanismos para superar las taras culturales que impedían el camino hacia el progreso. Pero las nociones de cultura y desarrollo se han transformado significativamente. Por un lado, surge y gana consistencia el concepto de desarrollo humano, como respuesta a la constatación de los frecuentes desequilibrios entre indicadores económicos de desarrollo y el bienestar social o calidad de vida. Por otro, la cultura es cada vez más valorada como fuerza transformadora, como fuente de creatividad e innovación y como aspiración de futuro.

El Decenio Mundial de la Cultura (1988-1997) declarado por la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, por sus siglas en inglés) constituyó el marco para la consolidación de una nueva perspectiva en torno a las relaciones entre cultura y desarrollo. En dicho contexto se avanzó una noción ampliada de creatividad, que trasciende el ámbito especializado de las artes y se trasladó el énfasis de la cultura como lugar de afirmación de identidades, a la cultura como terreno de la diversidad, aspecto profundizado posteriormente en múltiples debates internacionales y plasmado en la *Convención sobre la protección, promoción y diversidad de las expresiones culturales* (UNESCO, 2005). En el informe *Nuestra Diversidad Creativa* (UNESCO, 1995), considerado uno de los principales aportes del decenio, se propone una expansión del concepto de política cultural, como uno que trasciende los ámbitos tradicionales de la preservación del patrimonio y la promoción de las artes, destacando la importancia de considerar la dimensión cultural de toda

política pública encaminada hacia un desarrollo sustentable.

Esta noción ampliada de políticas culturales ha gozado de un creciente protagonismo en las últimas décadas a nivel internacional. En el ámbito latinoamericano, la cultura ha sido eje fundamental de reflexión en las transformaciones recientes del marco jurídico normativo de varios estados, que han aprobado nuevas constituciones fundadas en el reconocimiento de la plurinacionalidad y la interculturalidad, como es el caso de Colombia, Bolivia y Ecuador. Asimismo, la cultura ha ganado mayor alcance dentro de la gestión pública, con el desarrollo de nuevos soportes institucionales y líneas programáticas. Más allá de la esfera gubernamental, la sociedad civil y el sector privado se constituyen como actores importantes de la elaboración de las mismas, con agendas diversas en ocasiones en alianza con el Estado, en oposición a sus políticas, o en los márgenes de la acción gubernamental (Quintero, 2013).

A pesar de esta visibilidad ascendente, la cultura continúa estando muchas veces ausente del debate público respecto al desarrollo. O es invocada dentro de un aura de misticismo, como un actor de reparto que nadie logra explicar bien el papel que interpreta (Rao & Walton, 2004). El Informe de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de 2004 titulado *La libertad cultural en el mundo diverso de hoy*, que toma como punto de partida conceptual las ideas de Amartya Sen, aportó un marco conceptual fundamental para comprender la cultura como dimensión constitutiva del desarrollo, al afirmar que: "Para construir sociedades humanas y justas, es necesario entender cabalmente la importancia que reviste la libertad en general, y más específicamente la libertad cultural, lo que a su vez implica que es necesario asegurar y ampliar de manera constructiva las oportunidades de las personas para escoger el modo de vida que prefieran y considerar otros alternativos. Dentro de estas elecciones, las consideraciones culturales ocupan un lugar preponderante".

En 2010, la Asamblea de las Naciones Unidas aprobó una declaración en la cual invita a los estados miembros, órganos intergubernamentales y organizaciones de la sociedad civil a procurar "una integración e incorporación más visible y eficaz de la cultura en las políticas y estrategias de desarrollo en todos los niveles". La declaración destaca la importancia de sensibilizar la opinión pública respecto al valor de la diversidad cultural, de ampliar las oportunidades de empleo en el sector cultural y de fortalecer las industrias culturales sostenibles y mercados locales de bienes y servicios culturales, así como las sinergias entre la ciencia moderna y los conocimientos tradicionales, entre otros. En ese marco, la *Declaración de São Paulo sobre Cultura y Sustentabilidad*, firmada en 2012 por ministros y altas autoridades suramericanas del ámbito cultural, propone el reconocimiento de la cultura como cuarto pilar del desarrollo sustentable, "reconociéndola como dimensión articuladora y generadora de equilibrio entre los tres pilares hasta el momento reconocidos: económico, social y ambiental". La declaración invita a promover el concepto de "buen vivir" como "nueva forma de ética ciudadana" que tiene como objetivo "garantizar la reproducción de la vida como horizonte intergeneracional".

Si bien ignorar la cultura dentro de las políticas de desarrollo es un error que acarrea graves consecuencias, diversos investigadores han llamado la atención al riesgo de transformar la cultura en un mero instrumento del desarrollo o pensarla como panacea. La movilización de lo cultural no puede plantearse como sustituto de las políticas sociales; debe venir acompañada del fortalecimiento de un estado de derecho (Ochoa, 2003). La promoción de las industrias creativas en algunos contextos

ha subsumido los objetivos de política cultural a las métricas de producto interno bruto y estadísticas de generación de empleo, transformando la cultura en "insumo de la industria turística" o "recurso promocional de negocios inmobiliarios" (Bayardo, 2013). La cultura, según apunta Grimson (2014), "es una condición, un medio y un fin del desarrollo". Si la justicia económica y la participación política son requisitos incuestionables para construir sociedades democráticas con altos índices de desarrollo humano, resulta urgente asimismo encaminar políticas hacia la justicia cultural, lo que requiere "incrementar la autonomía de los ciudadanos frente a los sentidos comunes históricamente instituidos" (Grimson, 2014, p. 11). Según apuntan Rao y Walton, considerar la centralidad de la cultura en los procesos de desarrollo implica trasladar el énfasis de la "igualdad de oportunidades" hacia la "igualdad de agencia" (2004).

RETOS PARA VISIBILIZAR Y COMPRENDER LA TRANSVERSALIDAD DE LA CULTURA Y SUS APORTES AL DESARROLLO HUMANO

A pesar del creciente reconocimiento de la importancia de la cultura en el desarrollo humano, su incorporación a los índices que miden el mismo ha sido lenta, debido a los desafíos que acarrea la creación de indicadores de desarrollo y bienestar cultural. Comprender y calibrar los *medios*, explicar *cómo* la cultura incide en el desarrollo, continúa siendo un reto. En el informe *Nuestra diversidad creativa* se destaca por un lado la necesidad de fortalecer las estrategias interdisciplinarias de investigación en torno a los procesos culturales y su relación con el desarrollo. Por otra parte, se recomienda un esfuerzo intergubernamental dirigido hacia la creación de indicadores culturales fundamentados, el acopio de estadísticas del sector y la creación de estándares internacionales para facilitar las miradas comparativas. En las últimas dos décadas, se ha avanzado significativamente en este ámbito con la creación de observatorios culturales y sistemas de información cultural a nivel nacional y regional. La *Batería de Indicadores de la UNESCO en Cultura para el Desarrollo* (2011) representa una referencia fundamental que se presenta como un "instrumento de sensibilización para la inclusión de la cultura en los planes y estrategias de desarrollo". En este se propone una batería de indicadores agrupados en siete dimensiones de la relación cultura y desarrollo: 1) economía, 2) educación, 3) patrimonio, 4) comunicación, 5) gobernanza, 6) participación y cohesión social y, finalmente, 7) equidad de género. Es importante recalcar, según se anota en el citado manual metodológico de la UNESCO, que, por razones conceptuales y metodológicas, estos indicadores no están orientados a producir comparaciones entre países ni establecer índices jerárquicos.

En el ámbito de Puerto Rico, el acopio, sistematización y divulgación de estadísticas culturales es aún muy incipiente. Si bien este capítulo utiliza como referencia las dimensiones y subdimensiones identificadas en la *Batería*, no se dispone de una base estadística suficiente para llevar a cabo una medición de cada indicador. Más bien se consideran los indicadores de la UNESCO como guía para hacer balance de cada subdimensión con base principalmente en estudios cualitativos. En términos estadísticos, el capítulo se basa en los hallazgos del *Estudio del ecosistema cultural*, elaborado como parte de los trabajos de la Comisión para el Desarrollo Cultural (CODECU). Dicho informe abarca un análisis económico del ámbito cultural en Puerto Rico, de los resultados de una encuesta de consumo y participación cultural y de una encuesta a agentes culturales, esfuerzo dirigido a construir la zapata de un sistema nacional de información cultural.

DESAFÍOS HISTÓRICOS A LA AUTONOMÍA Y AGENCIA CULTURAL EN EL ÁMBITO PUERTORRIQUEÑO

Buena parte de los dilemas que permean el ámbito cultural contemporáneo en Puerto Rico se derivan de nuestra experiencia histórica. De los modos en que se han construido y naturalizado las desigualdades sociales y de las dinámicas culturales generadas por nuestra condición de subordinación política a España durante cuatro siglos y, desde 1898, a Estados Unidos. Del proceso colonizador español heredamos una sociedad racialmente jerarquizada y patriarcal, si bien étnica y culturalmente amalgamada. Por otra parte, ante el arribo de los norteamericanos, "la desvalorización étnica del puertorriqueño se convierte en una de carácter totalizador" (Nieves Falcón, 1992, p. 18). La experiencia colonial genera una confluencia perversa entre la condición de subordinación política y jurídica, y los procesos de inferiorización económica, social y cultural. Dentro de este contexto, sin embargo, la sociedad puertorriqueña ha sabido encontrar espacios diversos de agencia cultural y política. Para Arcadio Díaz Quiñones, este complejo y ambivalente entrejuego se manifiesta en los usos puertorriqueños del verbo *bregar*. "Tanto la humillación colonial como las formas de *bregar* con ella son las constantes históricas que marcan la vida puertorriqueña en la isla y en Estados Unidos. […] Al mismo tiempo, *la brega* ha ido creando espacios de participación y de relativa autonomía, a pesar de la asimetría del poder colonial. Uno de los resultados alentadores es que nadie goza del monopolio del "nosotros" puertorriqueño" (Díaz Quiñones, 2000, p. 86). A partir de una mirada histórica tanto hacia el rol de la cultura en la producción de desigualdades como en el agenciamiento de ámbitos de autonomía, y procurando pasar balance sobre el contexto cultural contemporáneo, esta sección abordará las dimensiones de: 1) cohesión social, 2) educación, 3) comunicación y 4) gobernanza, derechos culturales y patrimonio.

COHESIÓN SOCIAL

Tomando en cuenta el reconocimiento que hace el informe *Nuestra Diversidad Creativa* (1995) al pluralismo y la diversidad como elementos beneficiosos al desarrollo, la UNESCO ha identificado *la aversión o desconfianza de otras culturas y la confianza interpersonal* como un indicador importante de cohesión social. En ese sentido, resulta vital comprender cuáles han sido los mecanismos de subalternización de algunos grupos sociales en la experiencia puertorriqueña y qué procesos han contribuido a la reconfiguración de las clasificaciones sociales y a la construcción de terrenos más horizontales de interrelación.

La jerarquización racial es un factor a veces silenciado, pero altamente penetrante en la sociedad puertorriqueña y con consecuencias sumamente perjudiciales a nivel individual y colectivo. Los resultados obtenidos por un equipo interdisciplinario de investigación revelan que el racismo en Puerto Rico se manifiesta desde edades muy tempranas en el plano interpersonal y cotidiano. Asimismo, se apunta a cómo las experiencias de discrimen y rechazo racial "adquieren un poder mayor en la medida en que son reforzadas por ideas, mensajes y valores transmitidos a través de los medios de comunicación masiva y de nuestras instituciones. La escuela —a través del currículo, de actividades escolares, decoraciones y libros de texto— puede ser cómplice del racismo en la medida en que recicla mensajes e imágenes que privilegian lo europeo y subestiman, distorsionan o excluyen la influencia de lo africano" (Godreau *et al*. 2013, p. 23).

Por otra parte, con el crecimiento de la inmigración dominicana a Puerto Rico en las últimas décadas, se observa cómo el prejuicio racial en nuestro país se entrecruza con el discrimen por origen nacional, al asociarse la población dominicana con atributos como negro, pobre y bruto (Nina-Estrella, 2012). A pesar de que la discriminación por raza, color, nacimiento, origen o condición social, ideas políticas o religiosas está prohibida por la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico —que expresamente exige que las leyes y el sistema de instrucción pública encarne estos principios de igualdad humana—, no existen políticas públicas dirigidas a combatir el racismo y la discriminación o a facilitar la integración de la población inmigrante. Sin embargo, la existencia de valiosas iniciativas surgidas desde el ámbito académico y desde organizaciones no gubernamentales es un indicador positivo de la conciencia y compromiso de algunos sectores de la sociedad puertorriqueña con la superación de los prejuicios y la valoración de nuestra diversidad étnica y racial.

El camino hacia la equidad en materia de género y orientación sexual en Puerto Rico también está atravesado fuertemente por arraigadas concepciones culturales y religiosas. A pesar de que nuestra sociedad participa de un profundo cambio en la cultura y mentalidad populares respecto a la homosexualidad y a las concepciones de familia, tendencia que se verifica a nivel internacional (Rivera Pagán, 2012), en nuestro contexto, dicho movimiento ha enfrentado el endurecimiento de cierto fundamentalismo religioso movilizado políticamente en nombre de la moralidad pública. De este modo, la arena legislativa y judicial han sido escenario de intensos debates sobre asuntos como los conceptos de familia, los crímenes de odio, los derechos sexuales y reproductivos, y la enseñanza de la perspectiva de género, entre otros.

Uno de los valores fundamentales que los puertorriqueños adjudican a la cultura es el de servir como elemento integrador en una sociedad con profundas divisiones ideológicas y de clase. Como se expondrá más adelante, los resultados de la "Encuesta de consumo y participación cultural" revelan que existen patrones diferenciados de consumo y participación cultural en los que inciden factores como el nivel educativo, el nivel de ingresos, el género o la edad. Sin embargo, es notable que en aquellas preguntas relativas a los imaginarios sociales se perciba un alto nivel de homogeneidad en las respuestas. Por ejemplo, se preguntó a las personas cuáles emociones reflejan lo que sienten por Puerto Rico. La Tabla 31 muestra los resultados, entre los cuales alternan aspectos positivos y negativos, y prevalecen el orgullo y la preocupación.

Al contrastar los índices generales con los obtenidos considerando las variables de género, edad, nivel de ingreso y nivel educativo, los resultados no son muy diferentes, aunque algunas tendencias resultan de interés. El único grupo donde

TABLA 31

¿Cuál de las siguientes emociones refleja mejor lo que siente por Puerto Rico?

	Frecuencia	Por ciento
Orgullo	335	41.9%
Preocupación	231	28.9%
Esperanza	97	12.1%
Desilusión	90	11.3%
Confianza	25	3.1%
Enojo	22	2.8%
Total	**800**	**100%**

Nota: La base numérica de esta tabla son las 800 personas que contestan esta pregunta.
Fuente: *Estudio de ecosistema cultural en Puerto Rico*, Comisión para el Desarrollo Cultural (2015ba).

la preocupación (38.4%) supera al orgullo (35.8%) como la principal emoción que siente por su país, es el de las personas de 50 a 64 años, mientras los índices más altos de orgullo se concentran en los adultos mayores (48.4%) y los jóvenes (46.4%). Las personas con un nivel de ingreso mayor a los $40,000 revelan los índices más altos de optimismo en sus sentimientos respecto a Puerto Rico, entre los cuales 58.1% expresó orgullo y tan solo 18.6% expresó preocupación. Por otra parte, las mujeres registran niveles levemente menores de orgullo y mayores de preocupación que los hombres.

Para explorar otros aspectos de los imaginarios sociales, las personas encuestadas tuvieron oportunidad de establecer cuán de acuerdo estaban con ciertas premisas relacionadas a la cultura y los puertorriqueños. Utilizando los promedios de las respuestas a base de una escala de 5 puntos, donde 1 significa "muy en desacuerdo" y 5 "muy de acuerdo" se puede establecer que la premisa de mayor aceptación fue "Los/as puertorriqueños son consumistas", con un promedio de 4.3, seguido por "La cultura aporta al desarrollo de Puerto Rico" con 4.11. Las premisas que recibieron la menor aceptación fueron "El apoyo del gobierno a la cultura es adecuado" con 2.65 y "Los puertorriqueños valoran el medioambiente" con 2.79. La Tabla 32 detalla los resultados.

No existe consenso respecto a si Puerto Rico es un país con igualdad de oportunidades cuando un 45.3% indica estar de acuerdo con dicha premisa, mientras un 36.2% manifiesta desacuerdo y un 18.6% ni aprueba ni desaprueba la misma. Paradójicamente, los niveles mayores de acuerdo se registran entre aquellos que no cuentan con educación universitaria (50.5%) y entre los que ingresan menos de $15,000 anuales (48.8%); es decir, entre los que menos oportunidades de progreso social evidencian. La mayoría de la población expresa que los puertorriqueños son consumistas (84%), solidarios (67%) y emprendedores (65.8%). No existen diferencias marcadas en estas apreciaciones si consideramos las variables socioeconómicas. La premisa de que los puertorriqueños son consumistas alcanza los mayores índices de aceptación entre los que cuentan con ingresos mayores a los $40,000 (90.7%), los que cuentan con educación postsecundaria (88.2%) y los jóvenes de 18 a 29 años (87.7%). Respecto a la cualidad emprendedora, los niveles más altos de aceptación de la premisa se encuentran entre los que cuentan con ingresos mayores a los $40,000 (79.1%).

La gran mayoría de las personas (82.9%) muestra estar de acuerdo con la aseveración que establece que la cultura aporta al desarrollo de Puerto Rico. Este nivel de acuerdo se incrementa al 86% entre los que ingresan más de $40,000 y los que cuentan con educación postsecundaria. Sin embargo, tan solo el 30.2% entiende que el apoyo del gobierno a la cultura es adecuado. Por otra parte, el 53.3% entiende que los puertorriqueños valoran su cultura, mientras que 23.4% expresa que no es así y un 25.4% muestra duda. Respecto al medioambiente, solo un 33.1% expresa estar de acuerdo con que los puertorriqueños lo valoran. Los jóvenes entre 18 y 29 años observan niveles de acuerdo menores al promedio en las preguntas sobre la valoración que los puertorriqueños tienen de la cultura (38.5%) y del medioambiente (28.5%).

Un 67.3% de la población concuerda con que existe racismo en Puerto Rico, mientras que un 13.4% expresa desacuerdo y un 19.4% indica no estar de acuerdo ni en desacuerdo. Los niveles más bajos de asentimiento de la premisa se observan entre los que no cuentan con diploma de escuela superior (54%) y entre los adultos mayores (63.1%). Por otra parte, entre los que cuentan con grado universitario e ingresos mayores a los $40,000, más del 72% entiende que existe racismo en el país. Con respecto a la influencia cultural extranjera

TABLA 32

Indique el nivel en el que se encuentra de acuerdo o en desacuerdo con las siguientes afirmaciones

	Muy de acuerdo		De acuerdo		Ni de acuerdo ni en desacuerdo		En desacuerdo		Muy en desacuerdo		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
La cultura aporta al desarrollo de Puerto Rico	289	36.1	374	46.8	86	10.8	36	4.5	15	1.9	800	100.0
El apoyo del gobierno a la cultura es adecuado	43	5.4	198	24.8	167	20.9	222	27.8	170	21.3	800	100.0
Puerto Rico es un país con igualdad de oportunidades	112	14.0	250	31.3	149	18.6	175	21.9	114	14.3	800	100.0
Los/as puertorriqueños/as son solidarios	185	23.1	351	43.9	156	19.5	72	9.0	36	4.5	800	100.0
Los/as puertorriqueños/as son emprendedores	191	23.9	335	41.9	183	22.0	64	8.0	27	3.4	800	100.0
Los/as puertorriqueños/as son consumistas	403	50.4	269	33.6	98	12.3	22	2.8	8	1.0	800	100.0
Los/as puertorriqueños/as valoran su cultura	134	16.8	276	34.5	203	25.4	122	15.3	65	8.1	800	100.0
Los/as puertorriqueños/ valoran su medioambiente	53	6.6	212	26.5	195	24.4	194	24.3	146	18.3	800	100.0
En Puerto Rico existe el racismo	248	31.0	290	36.3	155	19.4	69	8.6	38	4.8	800	100.0

Nota: La base numérica de esta encuesta es 800 personas por pregunta.
Fuente: *Estudio de ecosistema cultural en Puerto Rico*, Comisión para el Desarrollo Cultural (2015ba).

en Puerto Rico, un 52.5% de los encuestados estableció que existe "mucha" o "bastante", el 33% indicó que esta es "regular", mientras que solo el 14.5% respondió que es "poca" o "insignificante". El nivel educativo parece incidir en la apreciación de la influencia extranjera, ya que entre los que cuentan con educación postsecundaria, un 60% afirmó que la influencia extranjera es "mucha" o "bastante", mientras que entre los que no cuentan con diploma de escuela superior esta respuesta alcanzó solo el 41.5%. En términos del efecto de la influencia cultural extranjera, las opiniones se muestran divididas, pues el 27% indica que nos beneficia, el 23.5% indica que nos perjudica

y el 49.5% indica que ni nos beneficia ni nos perjudica. No se registran diferencias significativas en esta apreciación por variables socioeconómicas.

La percepción de la influencia cultural extranjera resulta difícil de calibrar por varias razones. Una es que no se define la noción de extranjero y es posible que los puertorriqueños tengan apreciaciones diferenciadas, de si se trata de influencia norteamericana o de las poblaciones más significativas de inmigrantes como la dominicana o la cubana. Por otra parte, la encuesta no consideró la variable de afiliación política y podría suponerse que en esta respuesta se observen patrones diferenciados entre anexionistas, estadolibristas e independentistas. En todo caso, el hecho de que la mitad de los encuestados haya respondido que la influencia extranjera "ni nos beneficia ni nos perjudica" pone en entredicho el aparente consenso de que la cultura puertorriqueña se encuentra amenazada, muy difundido en ciertos círculos culturales. Por otra parte, a diferencia de muchos países de la región donde la influencia extranjera se percibe como un fenómeno nuevo, relacionado con los procesos de globalización, para la cultura puertorriqueña se trata de una experiencia antigua. Es interesante notar, por ejemplo, que en la *Segunda Encuesta Nacional de Participación y Consumo Cultural* de Chile (2011), el 68% de las personas indicó que existe más influencia extranjera en el país que cinco años antes y el 54% entiende que la misma les beneficia. En el otro lado de la moneda, el Informe de Desarrollo Humano de la República Dominicana *Hacia una inserción mundial incluyente y renovada* (2005) alude a los riesgos de que el país sufra una "desnaturalización de su identidad" como producto de los nuevos influjos globales.

CULTURA Y EDUCACIÓN

Históricamente, ha sido en el ámbito educativo donde se ha probado la voluntad puertorriqueña por ejercer su autonomía cultural. Tras la ocupación militar estadounidense en 1898, la educación se tornó medular en el proyecto asimilista con la creación de un sistema escolar dirigido por funcionarios norteamericanos y la imposición del inglés como idioma de enseñanza. "La simbología estadounidense tuvo en las escuelas un importante centro difusor. Se implantaron rituales como el saludo militar a la bandera, desfiles para conmemorar fiestas patrias y la enseñanza de canciones norteamericanas, mientras los salones de clases se adornaron con ilustraciones de los padres fundadores, mapas y paisajes de las geografías del poder imperial" (Quintero, 2013, p. 32). Tras décadas de múltiples formas de resistencia a la imposición del inglés en el sistema educativo, en 1942 se ordenó el uso del español como vehículo de enseñanza en la Universidad de Puerto Rico (UPR) y en 1949 se hizo lo propio en el sistema público de enseñanza primaria y secundaria.

Uno de los indicadores sugeridos por la UNESCO para atender la dimensión de la educación es el de *la enseñanza de lenguas y de artes impartida en las escuelas como modo de promover la valorización de la diversidad cultural*. En el caso de Puerto Rico, la enseñanza de lenguas, en particular, del español y del inglés, ha estado sujeta a tensiones políticas que han resultado perjudiciales al objetivo de fortalecer las destrezas de comunicación orales y escritas de la población en ambos idiomas. El *Informe sobre el idioma en Puerto Rico* concluye que "la situación actual de la lengua española en Puerto Rico y el estado de su enseñanza justifican una seria preocupación sobre su integridad y sobre sus posibilidades de desarrollo y enriquecimiento futuro" (2004, p. 130).

A pesar de que el intento de imponer el inglés en la enseñanza durante la primera mitad del siglo XX fue rechazado por la población, el sistema de educación pública en Puerto Rico continúa adaptando políticas establecidas por el gobierno federal norteamericano, cuyos fondos están sujetos al cumplimiento de las mismas. Esta situación ha resultado en la implantación de programas que no responden a la realidad lingüística y cultural de Puerto Rico. Desde 1949, la enseñanza del inglés en las escuelas se ha dado como asignatura especial preferente durante los doce años de escuela primaria y secundaria. Sin embargo, según datos de la Encuesta sobre la Comunidad de Puerto Rico (ECPR), en 2011 solo un 30% de la población responde que sabe hablar inglés "bien" o "muy bien"; un 22% indica que lo habla "no bien" y un 44% que no lo habla. Tan solo un 4% habla inglés en el hogar (Sherwood, 2003). En el año 2012 se inició un programa de escuelas bilingües dentro del sistema público de enseñanza. Actualmente, el mismo está regido por la Carta Circular 17-2013-2014 sobre el funcionamiento de las escuelas especializadas y proyectos educativos innovadores, la cual también regenta las escuelas dedicadas a las artes. El programa opera seis escuelas especializadas en Música, seis en Bellas Artes, una en Artes Visuales, una en Teatro, una en Ballet, una en Cinematografía, una en Radio y Televisión, seis en Ciencias y Matemáticas, cuatro en el método Montessori, tres bilingües, una en Deportes, una en Agroecología y otras cuatro en Técnica, Comercio y Desarrollo de Talentos. En el caso de las de Bellas Artes, algunas cuentan con currículo académico y otras operan como escuelas de extensión fuera del horario escolar.

Las escuelas especializadas en artes han contribuido sustancialmente al desarrollo cultural en el país. Han servido de base formativa a numerosos artistas en todas las ramas del arte, al tiempo que han sensibilizado sobre la importancia de las artes dentro de una educación integral. El proyecto de ley que creó las primeras Escuelas Libres de Música, aprobado en 1946, gracias a la iniciativa de Ernesto Ramos Antonini, fue pionero en establecer una política dirigida a garantizar los derechos culturales de la población. Este proyecto hizo referencia a la música como una "aspiración común de todas las clases sociales en Puerto Rico" y reconoció que "entre nuestras clases más humildes y pobres se encontraron y se encuentran aún las figuras más prestigiosas de nuestro acervo artístico" (Harvey, 1993, p. 448). Respecto a la enseñanza de las Bellas Artes en el programa regular de las escuelas públicas, si bien reconocida conceptualmente su importancia en los documentos del Departamento de Educación (Carta Circular 5-2013-2014), en la práctica confronta numerosos desafíos, inclusive el que un gran número de escuelas no cuentan con ningún maestro de Bellas Artes. Por ejemplo, según datos del 2015, en la Región Educativa de San Juan II, el 37% de las escuelas no cuenta con un maestro especializado en las disciplinas artísticas. Actualmente, el requisito de graduación para los estudiantes del sistema público es de un (1) crédito de Bellas Artes en el nivel intermedio y un (1) crédito en el nivel superior, pero no siempre se cumple con el mismo.

Otro de los indicadores que propone la UNESCO dentro de la dimensión educativa es el de la *inversión pública en profesionales culturales altamente capacitados*, y propone que se mida examinando la existencia de educación pública de nivel terciario en Música, Bellas Artes y Gestión cultural. Una de las fortalezas del ámbito cultural en Puerto Rico es que cuenta con excelentes instituciones públicas de nivel universitario en el ámbito cultural, a saber: un Conservatorio de Música de Puerto Rico fundado en 1959, la Escuela de Artes Plásticas y Diseño, fundada en 1971 y originalmente adscrita

al Instituto de Cultura Puertorriqueña (ICP), departamentos de Música, Drama, Bellas Artes, Historia del arte, Estudios interdisciplinarios y una Maestría en Gestión y administración cultural en el Recinto de Río Piedras de la UPR, así como programas de bachillerato (primer nivel universitario) en artes en otros recintos del sistema UPR. Las mayores carencias en términos de formación terciaria están en la danza y la cinematografía, ya que, aunque existen cursos y secuencias curriculares en estas disciplinas, el sistema público universitario no ofrece grados de bachillerato en las mismas.

La universidad pública constituye también un importante espacio de acceso a la actividad cultural. En una encuesta llevada a cabo en el Recinto de Río Piedras de la UPR, se observó que la institución juega un papel importante en el acceso de los estudiantes a diversas expresiones artísticas. Una proporción significativa de los encuestados dijo haber asistido por primera vez a museos (20.3%), conciertos de música clásica (26.7%), obras de teatro (15.3%) y espectáculos de danza (15.3%) luego de haber ingresado a la universidad. Aunque se constata que la experiencia universitaria "inicia" a estudiantes de todo el espectro social en nuevos consumos culturales, esta tendencia se acentúa justamente en los sectores de la población de menor ingreso y en los estudiantes que son primera generación de universitarios (Quintero, 2008).

Más allá de los ofrecimientos de educación artística en el contexto escolar y universitario, otro de los ámbitos importantes de inversión pública en el desarrollo educativo y cultural en Puerto Rico han sido los programas de educación comunitaria y creativa a través de las artes. La División de Educación a la Comunidad (DivEdCo), creada en 1949 dentro del Departamento de Instrucción Pública, constituyó un experimento innovador que reclutó a destacados escritores y artistas para desarrollar material pedagógico pertinente a la realidad puertorriqueña (Marsh Kennerley, 2009). Tuvo un impacto significativo no solo en la relación del estado con las comunidades, sino también en la producción artística nacional en el campo de las artes gráficas, la literatura y el cine. El proyecto de Comunidades Especiales (CE), entre los años 2001 y 2004, afianzó programas de desarrollo cultural en las comunidades, en alianza con entidades públicas como el ICP, la Corporación de Puerto Rico para la Difusión Pública y la Corporación de Artes Musicales, entre otras. Durante ese periodo se llevaron a cabo actividades en 495 comunidades, 72% de las cuales eran CE (Kliksberg y Rivera, 2007). Actualmente, el Conservatorio de Música de Puerto Rico es sede del programa Música 100x35 constituido por un Sistema de Orquestas y Coros Juveniles e Infantiles de Puerto Rico, en el que participan 151 niños y jóvenes, en su mayoría de comunidades desventajadas económicamente.

COMUNICACIÓN

El *derecho a la libertad de expresión, un entorno propicio para la comunicación a través del acceso a contenidos digitales y la diversidad cultural en los medios de comunicación* son los indicadores que recomienda la UNESCO para evaluar la dimensión de la comunicación como parte del desarrollo cultural. En Puerto Rico, a pesar de que la libertad de expresión fue reconocida en la Ley Jones de 1917 y ratificada por la Constitución de 1952, se han producido violaciones sistemáticas a este derecho, sobre todo en lo concerniente al uso de las fuerzas policiacas para acallar manifestaciones de protesta en espacios públicos (Ramos González, 2012). La vigilancia y persecución política del sector independentista ha tenido episodios lamentables de abuso del poder del Estado, desde la "Masacre de Ponce" en 1937,

la aplicación de las leyes de la "mordaza" entre 1948 y 1957, y la práctica de confección de carpetas de "subversivos" por parte de la Policía de Puerto Rico, que solo cesó a fines de la década de 1980 tras una decisión del Tribunal Supremo de Puerto Rico. Según destaca Carlos E. Ramos González (2012), han sido los reclamos de los sectores afectados los que han logrado que el derecho a la libertad de expresión no sea "un mero formalismo jurídico".

En el ámbito de la expresión artística, en años recientes han tenido lugar varios episodios de censura vinculados principalmente al uso del cuerpo desnudo, a saber: el caso de la pieza teatral *Chicos cantando y desnudos* en 2003 por parte del Municipio de San Juan; la orden emitida por la Oficina del Contralor en 2004 de detener la circulación de la *Revista del Instituto de Cultura Puertorriqueña* año 5, núm. 10: Edición Especial Trienal Poli/ Grafica de San Juan, América Latina y el Caribe; y el arresto de tres artistas en 2014 por posar desnudos en un espacio público como parte de una *performance* donde se recreaba una clase de dibujo anatómico.

El desarrollo de políticas públicas para regular los medios de comunicación y garantizar un entorno diverso en contenidos en el contexto puertorriqueño ha estado históricamente restringido por la sujeción del país a la legislación federal, en particular a la Comisión Federal de Comunicaciones (FCC, por sus siglas en inglés), que desde 1934 tiene el poder de otorgar licencias y establecer reglamentaciones. La radio y la televisión, desde su temprana llegada al país, en 1922 y 1954, respectivamente, han gozado de una intensa y rápida penetración. En el caso de la radio, a pesar de que muchas de las principales emisoras pertenecen a conglomerados mediáticos extranjeros, se percibe un balance mayor entre contenido local y extranjero que en otros medios como la televisión y el cine. Esto se debe a que los programas noticiosos y de información son de producción local y una parte significativa de la música transmitida también es puertorriqueña, aunque esta última no resulte representativa de la diversidad de expresiones musicales locales. Las cinco emisoras más escuchadas, según la "Encuesta de consumo y participación cultural" son: Zeta 93 (FM), Salsoul (FM), KQ 105 (FM), La Mega (FM) y WKAQ (AM).

En cuanto al ámbito televisivo comercial, se observa una progresiva disminución de contenidos locales, reducidos a algunos programas noticiosos, de farándula o de comedia, con escasa o ninguna presencia de contenidos culturales o educativos (Rosario Albert, 2013). La televisión pública (WIPR-TV), que inició operaciones en 1958 como parte del Departamento de Instrucción Pública y hoy es administrada por la Corporación de Puerto Rico para la Difusión Pública, cuenta con una limitada audiencia. Según datos de la "Encuesta de consumo y participación cultural", el 46.6% de la población ve el canal al menos un día a la semana y un 9.5% indica verlo todos los días. La emisora cuenta, sin embargo, con un enorme potencial de desarrollo gracias a la inversión tecnológica que permitió su conversión a sistemas digitales de producción y transmisión multicanal. Sin embargo, su presupuesto para programación se ha reducido más de un 50% en una década, lo que impone grandes dificultades al desarrollo de contenidos locales.

La creación de la Corporación de Cine de Puerto Rico en 2001 permitió el despegue de una política pública para dicho sector, a través de incentivos para atraer la filmación de películas extranjeras en la Isla y mediante la creación de un fondo que facilita préstamos a la producción cinematográfica. Sin embargo, el balance entre estos dos objetivos ha provocado muchas críticas de distintos gremios de la industria local, pues se argumenta que la otorgación de incentivos

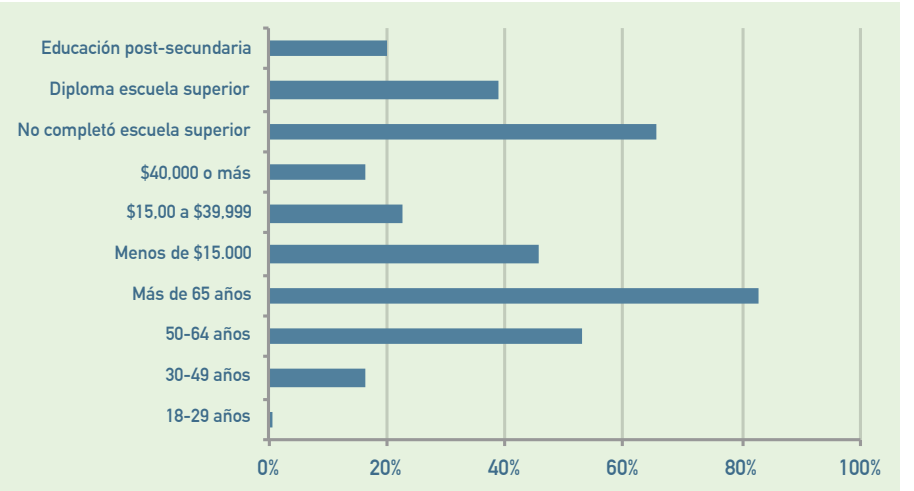
ha sido desproporcionada favoreciendo a la producción extranjera. Por otra parte, existe un monopolio en el ámbito de la exhibición que limita la circulación de contenidos diversos. Tampoco existen políticas para fomentar la exhibición adecuada de las producciones nacionales en los circuitos locales e internacionales. Se estima que un 95% de los estrenos en cines locales son de filmes extranjeros (Cavina Meléndez, 2013). Según la "Encuesta de consumo y participación cultural", el 53.3% de la población asistió al cine en los pasados doce meses y el 19.5% asistió a ver al menos una película puertorriqueña.

Con respecto al uso de Internet, la "Encuesta de consumo y participación cultural" reveló que el 64.5% de la población ha usado Internet en los últimos doce meses. Este porcentaje es mayor a la media en América Latina (44%), si bien hay que señalar que existen grandes disparidades entre los países y las regiones que la integran. Se observan patrones bastante diferenciados en el uso de Internet según las distintas variables socioeconómicas. La que parece incidir más en el uso de Internet es la edad. Sin embargo, también se observan grandes disparidades según el nivel de ingreso y el nivel educativo, según se observa en las siguientes gráficas. En cuanto al género, las mujeres presentan un uso levemente mayor que los hombres, puesto que un 34.3% de las féminas dice no haber utilizado Internet en los últimos 12 meses frente a un 36.9% de los hombres.

Se observan diferencias regionales en cuanto a los niveles de uso de Internet, pero estas no son tan marcadas como las que se constatan por variables socioeconómicas; existe solo un 10% de disparidad entre los resultados del área metropolitana y las regiones del centro de la Isla que reportan los índices más bajos de uso.

GRÁFICA 43

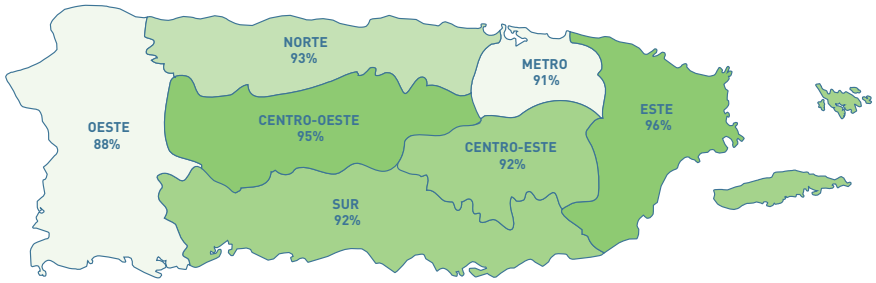
Personas que no han utilizado Internet en los últimos doce meses, por grupos de edad, ingresos y nivel educativo



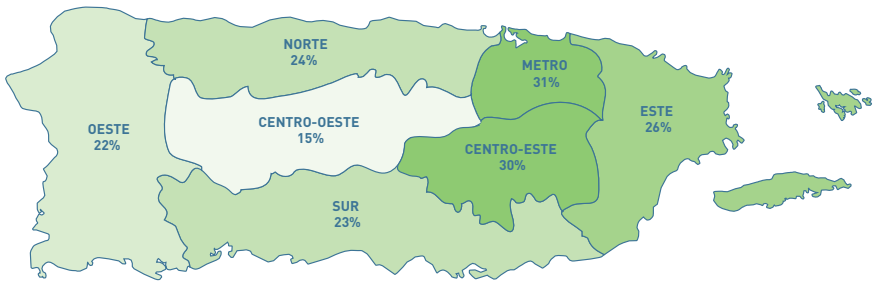
Fuente: Comisión para el Desarrollo Cultural (2015ba). *Estudio de ecosistema cultural en Puerto Rico.*

CONCENTRACIÓN DE CONSUMO CULTURAL POR REGIÓN

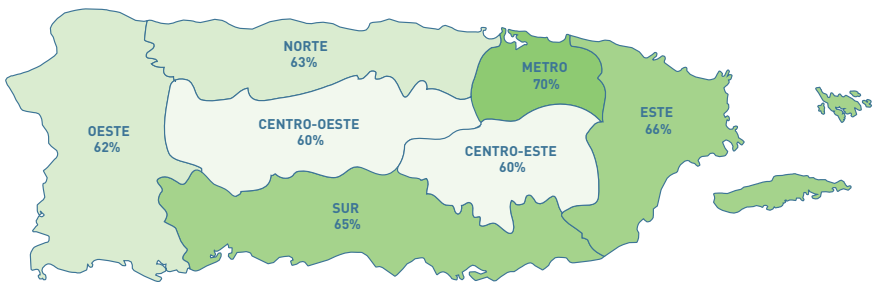
RADIO



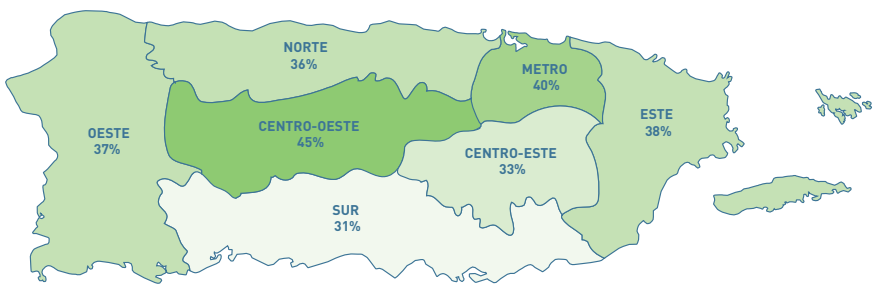
PELÍCULAS MEDIANTE "STREAMING"



INTERNET



VIDEO JUEGOS



La Tabla 33 recoge los principales usos dados al Internet.

TABLA 33

¿Cuáles de las siguientes actividades realiza a través del Internet?

	N	%
Comunicarse a través de redes sociales (Facebook, Twitter, Instagram)	383	74.2
Buscar información de su interés personal	335	64.9
Compartir fotos y/o videos	251	48.6
Buscar información para propósito de trabajo o estudios	216	41.9
Descargar y escuchar música, radio	216	41.9
Leer revistas, libros o periódicos electrónicos	195	37.8
Realizar pagos	157	30.4
Descargar películas y programas televisivos.	142	27.5
Descargar y jugar videojuegos	135	26.2
Hacer compras	128	24.8
Estudiar	89	17.2
Trabajar	69	13.4
Hacer ventas	26	5.0
Otro	16	3.1
Ninguna de las anteriores	1	0.2

Fuente: *Estudio de ecosistema cultural en Puerto Rico*, Comisión para el Desarrollo Cultural (2015ba).
Nota: La base numérica de esta tabla son las 516 personas que indican haber utilizado el Internet en los pasados 12 meses. La suma de porcientos puede ser distinta al 100% ya que esta pregunta es de respuesta múltiple y se realiza un conteo independiente para cada una de las respuestas.

GOBERNANZA, DERECHOS CULTURALES Y PATRIMONIO

La acción del Estado en materia cultural se puede ejercer desde la acción normativa, desde la gestión de instituciones culturales o desde la intervención indirecta a través de mecanismos como exenciones fiscales o subsidios (Nivón, 2006). Hacer un balance del estado de la gobernanza, los derechos culturales y el patrimonio requiere de una mirada a dichas dimensiones. El primer indicador sugerido por la UNESCO dentro de este ámbito es el de la *consagración de los derechos culturales y la promoción de la cultura en el plano normativo.*

Durante la primera mitad del siglo XX, en el contexto de un gobierno colonial con escasos espacios de participación para los puertorriqueños, desde el ámbito legislativo se impulsaron medidas dirigidas a la afirmación de una identidad propia y a la recuperación histórica (Rodríguez Cancel, 2007). Entre estas, se destacan la inclusión del Día de Reyes dentro del calendario de días festivos, la publicación de las obras de Eugenio María de Hostos, la designación de un historiador de Puerto Rico, la creación de bibliotecas, la construcción de monumentos en homenaje a puertorriqueños ilustres, las primeras leyes relativas a la preservación del patrimonio arquitectónico colonial y una resolución para cambiar el nombre de la Isla de Porto Rico a Puerto Rico. Ya avanzada la década de 1940, se comienza a gestar una legislación cultural más abarcadora. En 1945 el representante Ernesto Ramos Antonini propuso la creación de una Escuela Social de Bellas Artes, concebida como una secretaría de cultura que habría de encauzar una "re-educación artística del pueblo de Puerto Rico" a través de "la creación de un ambiente favorable al cultivo de las artes mayores, de las artes menores, y de los bellos oficios" (Rosario Albert, 2005). El proyecto aprobado

por el Senado y la Cámara de Representantes fue vetado por el entonces gobernador Rexford Tugwell. Sin embargo, se aprobó en esos años legislación para la creación de las escuelas libres de música y para la creación de la radioemisora pública, entre otras.

La Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (1952) en materia cultural hace referencia a "la convivencia en Puerto Rico de las dos grandes culturas del hemisferio americano", el "afán por la educación" y "la fidelidad a los valores del ser humano por encima de posiciones sociales, diferencias raciales e intereses económicos", como parte de los factores considerados determinantes en la vida colectiva. En su carta de derechos incluye la prohibición a la discriminación por motivo de raza, color, sexo, nacimiento, origen o condición social, ideas políticas o religiosas; afirma la libertad de expresión y prensa, y consigna el derecho a una educación "que propenda al pleno desarrollo de su personalidad". No hace ninguna referencia al idioma, a la identidad cultural, al derecho de participar en la vida cultural, de beneficiarse del progreso científico o a la protección de los derechos de autor de la producción científica, literaria o artística, entre otros derechos consignados en muchas constituciones de la región latinoamericana. Cabe señalar que la mayoría de estos asuntos entraron al debate de las relaciones internacionales y fueron consignados en tratados y convenciones, principalmente a partir de 1966 con la aprobación del *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.*

Para medir el grado en que el desarrollo cultural, los derechos culturales y la diversidad cultural están formalmente consagrados por las autoridades públicas, la UNESCO propone cotejar si los gobiernos nacionales han ratificado los convenios internacionales sobre estos asuntos, si se han incorporado a marcos normativos nacionales y, en la medida de lo posible, si esta acción normativa ha tenido resultados e impactos concretos. Sin embargo, Puerto Rico, como territorio no incorporado de Estados Unidos, debe ser representado por ese país en el plano internacional. A pesar de los esfuerzos encauzados por artistas, intelectuales y líderes culturales y políticos para que Puerto Rico ingrese como miembro asociado de la UNESCO, figura que ostentan otros territorios no independientes, no se cuenta con una representación en el organismo. Entre los principales tratados internacionales en materia cultural, Estados Unidos solo ha ratificado aquellos concernientes a la protección de derechos de autor (1952 y 1971), el Acuerdo para la Importación de Objetos de Carácter Educativo, Científico y Cultural (1950 y 1976), la Convención para la Protección de Patrimonio Cultural y Natural (1972), la Convención para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado, el cual fue aprobado internacionalmente en 1954 y ratificado por Estados Unidos en 2009 y la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas formas de discriminación racial (1965). La Tabla 34 recoge los principales tratados en materia cultural que no han sido firmados o ratificados por Estados Unidos:

La incorporación de los principios que orientan estas convenciones internacionales en los marcos normativos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico es ciertamente parcial. Posiblemente el ámbito de mayor acción legislativa ha sido el de la protección del patrimonio cultural y natural, aunque existen numerosos espacios grises en cuanto a los procesos que pueden efectivamente garantizar este fin, lo cual pone en entredicho la fortaleza de la normativa existente y sugiere la necesidad de que esta sea revisada y actualizada. El principal problema con la normativa existente con respecto a la protección del patrimonio tiene que ver con la dispersión de los poderes de aplicación

entre varias instituciones, lo que produce duplicidad de funciones, falta de agilidad y eficiencia, confusión general respecto a los mecanismos que posibilitan su protección, posible vulnerabilidad a presiones políticas o económicas, falta de controles relacionados con el manejo de las colecciones patrimoniales y falta de mecanismos para la consideración de casos urgentes (Comisión de Educación, Ciencia y Cultura del Senado de Puerto Rico, 2005).

La acción legislativa para la protección del patrimonio histórico comienza con la creación de un Archivo Histórico de Puerto Rico en 1919, más tarde refundado como entidad adscrita al ICP en 1955. Por otra parte, la Junta Conservadora de Valores Históricos fue creada por ley en 1930 para fomentar la conservación de estructuras y monumentos de valor histórico. Estas funciones pasaron en 1949 a la Junta de Planificación mediante la Ley 374 de Zonas Antiguas o Históricas y Zonas de Interés Público. Más tarde, la ley que crea el ICP en 1955 le asigna la función de "determinar qué edificios, estructuras y lugares son de valor histórico o artístico de Puerto Rico" y asesorar a la Junta de Planificación en la reglamentación de construcción en aquellas zonas que determine como de valor histórico. En 1966 se aprueba en Estados Unidos la *National Historic Preservation Act*, normativa que pasa a tener aplicación en Puerto Rico. En sus inicios, las disposiciones de dicha ley se instrumentaron desde el ICP al nombrar a su director como Oficial de Preservación Histórica. Sin embargo, en 1983 dichas funciones se trasladan directamente a la Oficina del Gobernador y en 2000 se crea la Oficina Estatal de Conservación Histórica, adscrita a la misma. Respecto al patrimonio arqueológico, existen tres leyes que lo reglamentan y regulan: 1) Ley para la Protección y Conservación de Cuevas y Sumideros (1985), cuya

TABLA 34

Tratados culturales no firmados o ratificados por Estados Unidos

Instrumento	Estatus
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)	Firmado, pero no ratificado
Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2008)	No firmado
Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales (2005)	No firmada
Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial (2003)	No firmada
Convención sobre la Protección del Patrimonio Cultural Subacuático (2001)	No firmada
Convención sobre la Eliminación de todas formas de discriminación contra la mujer (1979)	Firmada, pero no ratificada
Convención sobre los Derechos del Niño (1989)	Firmada, pero no ratificada
Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (2006)	Firmada, pero no ratificada
Convenio sobre los medios para prohibir e impedir la importación, exportación y transferencia ilícitas de la propiedad cultural (1970)	Firmado, pero no ratificada

Fuente: *Estudio de ecosistema cultural en Puerto Rico*, Comisión para el Desarrollo Cultural (2015ba).

aplicación está a cargo del Departamento de Recursos Naturales y Ambientales; 2) Ley de Protección, Conservación y Estudio de los Sitios y Recursos Arqueológicos Subacuáticos (1987), a cargo de un consejo adscrito al ICP; y 3) Ley de Protección del Patrimonio Arqueológico Terrestre de Puerto Rico (1988), a cargo de un consejo adscrito al ICP.

Algunos de los principales lugares históricos y naturales del país son custodiados por el gobierno federal, como es el caso de los fuertes San Felipe del Morro y San Cristóbal en la zona histórica del Viejo San Juan, el sistema de murallas que los conecta y el fortín El Cañuelo localizado en Isla de Cabras —a cargo del Sistema Nacional de Parques— y el bosque tropical El Yunque —a cargo del Sistema Nacional de Bosques—. Por otra parte, en 1970 se crea el Fideicomiso de Conservación de Puerto Rico a partir de un acuerdo entre el Departamento del Interior de Estados Unidos y el Gobierno de Puerto Rico, como una organización sin fines de lucro administrada por tres fiduciarios nombrados por mutuo acuerdo entre el gobernador de Puerto Rico y el secretario del Departamento del Interior de Estados Unidos. Este ente se creó con el financiamiento de contribuciones impuestas inicialmente a las refinerías de petróleo y petroquímicas, con el fin de adquirir terrenos para ser conservados y desarrollar programas educativos. Actualmente, gestiona importantes monumentos patrimoniales como la Hacienda Buena Vista, la Reserva Natural, Las Cabezas de San Juan y la Hacienda La Esperanza.

En cuanto a la protección y promoción de la diversidad cultural y el patrimonio inmaterial, la legislación es prácticamente inexistente. Aunque no está redactada en dichos términos, la Ley de la Música Autóctona Tradicional Puertorriqueña (2004) responde a la preocupación por la protección y difusión del patrimonio inmaterial musical y la diversidad cultural en el marco de espectáculos públicos con financiamiento gubernamental. Por otra parte, existen numerosas leyes conmemorativas, relacionadas con el patrimonio inmaterial principalmente en el ámbito musical, pero con escasos impactos concretos. Por ejemplo, la "Declaración del Día del Trovador Puertorriqueño" (1999), la oficialización de la "Fiesta Nacional del Cuatro Puertorriqueño" en el pueblo de Orocovis (2000), la declaración del "Día de la Salsa en Puerto Rico" (2000), la declaración del "Día Nacional de la Bomba" (2002), la declaración del "cuatro puertorriqueño, el pandero de plena y el barril de bomba como instrumentos nacionales del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y símbolos de la cultura puertorriqueña" (2003), así como la conmemoración y natalicio de reconocidos compositores e intérpretes musicales, entre otras.

El proceso de institucionalización del ámbito cultural en Puerto Rico se consolida durante la década de 1950 con la fundación del ICP en 1955, el Festival Casals en 1957, la Orquesta Sinfónica de Puerto Rico en 1958 y el Conservatorio de Música de Puerto Rico en 1959, estas tres últimas adscritas a la Compañía de Fomento Industrial. Si bien el ICP se funda como institución eje de la política cultural nacional, la adscripción a Fomento Industrial de las instituciones relacionadas a la música clásica ya mostraba una tendencia que todavía plantea contradicciones en la gestión cultural gubernamental. Por un lado, se instauraba desde sus inicios una institucionalidad dispersa y con asignaciones presupuestarias asimétricas, pues en su primer año de operaciones el ICP recibió menos de una quinta parte del presupuesto que recibió la primera edición del Festival Casals (Reina, 2009). Por otra parte, el gobierno impulsaba simultáneamente dos proyectos culturales que encarnaban profundas tensiones ideológicas, uno

dirigido hacia la preservación del patrimonio y la cultura popular, y otro orientado a la promoción de la Isla como destino turístico, enmarcado en un proyecto desarrollista con un discurso civilizador occidentalista que promovía expresiones cultas como la música clásica (Reina, 2009 y Quintero, 2013).

La dispersión de funciones se ha agravado con el tiempo, como resultado principalmente de las tensiones políticas que han circundado el campo cultural en el país. Según apunta claramente el *Informe sobre Instituciones Culturales en Puerto Rico* (Comisión de Educación, Ciencia y Cultura del Senado de Puerto Rico, 2005), "ha prevalecido la visión de que es preferible preservar la 'autonomía' del ICP, aunque la historia ha confirmado que esta ha sido vulnerada reiteradamente a través de mecanismos muy diversos" (p.15). Para lograr dominio del campo cultural, sucesivas administraciones han "introducido legislación restando funciones y recursos al ICP y creando nuevas corporaciones públicas u otras entidades para llevar adelante esos programas" (p.16).

Actualmente la gestión cultural gubernamental está repartida en más de diez corporaciones o entidades, sin contar el ámbito municipal y la UPR, entre las que se encuentran los siguientes: el ICP, al cual están adscritos el Archivo General y la Biblioteca Nacional; la Corporación de las Artes Musicales, que incluye como subsidiarias a la Corporación de la Orquesta Sinfónica y a la Corporación de las Artes Escénico Musicales encargada de la organización del Festival Casals, el Festival Interamericano de las Artes y el Festival de la Orquesta Sinfónica Juvenil de las Américas; la Corporación del Centro de Bellas Artes; la Corporación de Puerto Rico para la Difusión Pública, que opera las estaciones públicas de radio y televisión; la Corporación del Conservatorio de Música; la Escuela de Artes Plásticas; la Oficina Estatal de Conservación Histórica; y la Corporación para el Desarrollo de las Artes, Ciencias e Industria Cinematográfica de Puerto Rico, adscrita al Departamento de Desarrollo Económico. Por otra parte, la Administración de Fomento Económico tiene a su cargo la administración del Programa de Desarrollo Artesanal (Comisión para el Desarrollo Cultural, 2015b).

Según se mencionó anteriormente, el Fideicomiso de Conservación de Puerto Rico es una entidad sin fines de lucro, pero que se nutre de fondos gubernamentales para la conservación ambiental. Asimismo, la Fundación Puertorriqueña de la Humanidades es también una entidad sin fines de lucro, adscrita a la "National Endowment for the Humanities", que administra fondos federales dirigidos a la investigación y divulgación del conocimiento en las áreas humanísticas. Por otra parte, cabe señalar que existen otras entidades privadas sin fines de lucro dedicadas al ámbito cultural que reciben importantes asignaciones presupuestarias de fondos públicos. Entre estas, puede mencionarse el Ateneo Puertorriqueño, la Fundación Luis Muñoz Marín, el Museo de Arte de Puerto Rico, el Museo de Arte de Ponce, el Museo de Arte Contemporáneo, el Museo de las Américas, la Orquesta Filarmónica Arturo Somohano, la Compañía Gíbaro de Puerto Rico y Ballet Concierto de Puerto Rico, entre otras (Comisión para el Desarrollo Cultural, 2015b).

La infraestructura cultural es otro indicador que la UNESCO ha identificado como esencial en la promoción de la educación y la participación cultural, que contribuye a eliminar o disminuir la marginación y la exclusión, garantizando el disfrute de los derechos culturales. La "infraestructura cultural" incluye los espacios de distribución y de formación, y también otro tipo de apoyos como el acceso al financiamiento. La CODECU propuso la noción de "ecosistema

cultural" para dar cuenta de la importancia de una visión integrada de los distintos elementos que inciden en el fortalecimiento de un ambiente propicio al desarrollo cultural. Los patrones de participación en la actividad cultural se analizarán en la siguiente sección, mientras los elementos de acceso al financiamiento se discutirán en la sección de Economía de la Cultura.

Puerto Rico cuenta con una infraestructura física de espacios para la difusión cultural muy significativa, posiblemente la más dotada en el ámbito del Caribe insular. Sin embargo, uno de los desafíos al desarrollo cultural en el país consiste en garantizar el acceso a dicha infraestructura y los criterios con los cuales se administra. A pesar de que la mayor parte de esta ha sido financiada con fondos públicos, la gestión de algunos espacios emblemáticos ha sido concedida a la empresa privada. Por otra parte, en algunos casos la administración de los espacios a cargo del Estado ha respondido a criterios comerciales y no a objetivos de política cultural como la promoción de la diversidad, la ampliación de públicos o el fortalecimiento de la creación nacional.

En las últimas dos décadas se observa una inversión en infraestructura cultural sin precedentes en el país: se inauguraron espacios monumentales como el Museo de Arte de Puerto Rico (2000), el Coliseo José Miguel Agrelot (2004), el Centro de Convenciones de Puerto Rico (2005) y la Sala Sinfónica Pablo Casals (2008); se rescataron edificios históricos para albergar importantes instituciones ya existentes, como el Museo de Arte Contemporáneo reubicado en la antigua Escuela Labra desde 2002 y el Conservatorio de Música, con nueva sede en el antiguo Asilo de Niñas de Miramar desde 2012. Por otra parte, los gobiernos municipales han creado nuevos Centros de Bellas Artes y Coliseos, y los principales teatros históricos han sido objeto de remodelación, como el Teatro de la UPR, el Teatro Tapia en San Juan, el Teatro La Perla de Ponce, y el Teatro Yagüez, de Mayagüez.

Esta inversión en infraestructura, sin embargo, no ha venido acompañada por el desarrollo de una visión cultural para estos espacios, ni de esfuerzos de desarrollo de públicos. Tampoco se han procurado alianzas con las principales compañías y grupos artísticos, muchos de los cuales no cuentan con sede propia y podrían colaborar en la dinamización de algunos de estos espacios. En el caso del Coliseo y el Centro de Convenciones de Puerto Rico, aunque adscritos a una corporación pública (Autoridad del Distrito del Centro de Convenciones), su operación es manejada por una empresa de la industria del espectáculo, la SMG, con base en Filadelfia, a la que se ha concedido también la administración del Centro de Recepciones del Gobierno ubicado en el Antiguo Casino de Puerto Rico y del edificio patrimonial del Cuartel de Ballajá.

Existe una importante red de Centros Culturales adscritos al ICP, muchos de los cuales operan con sedes propias. Esta llegó a alcanzar 84 centros afiliados en Puerto Rico y 4 en comunidades puertorriqueñas de Estados Unidos (Acosta, 2000), aunque actualmente no todos están activos. Por su descentralización geográfica y por la acción participativa, autónoma y voluntaria de quienes los gestionan, esta red constituye un activo importante para el desarrollo cultural de Puerto Rico. Existe también una proliferación de espacios culturales mayormente autogestionados que podrían potenciarse mediante el fomento de alianzas y redes con cierto apoyo gubernamental.

Finalmente, *la participación de la sociedad civil en la elaboración e implementación de las políticas culturales* es otro indicador identificado por la UNESCO como esencial para el desarrollo cultural y los derechos

humanos. Se hace énfasis en la importancia de la participación de minorías culturales y grupos marginados, así como en la diversidad de actores sociales (creadores, públicos, asociaciones, industrias culturales, etc.) que deben tomar parte en la formulación e implementación de políticas públicas. En términos de la institucionalidad cultural, cabe señalar que las corporaciones públicas del ámbito cultural antes mencionadas cuentan con juntas de directores constituidas por ciudadanos sin vínculos con el gobierno. Sin embargo, estas son nombradas por el ejecutivo y confirmadas por el Senado, proceso que no garantiza representatividad ni diversidad de sus miembros. En el caso de la Junta del ICP, se dispone que dos de sus miembros deben ser recomendados por los Centros Culturales adscritos al ICP y que tres de sus miembros deben ser recomendados por la Academia Puertorriqueña de la Lengua Española, la Academia Puertorriqueña de la Historia, la Academia de Artes y Ciencias y el Ateneo Puertorriqueño. Por otra parte, el ICP ha contado históricamente con comisiones asesoras de ciudadanos que apoyan la labor de sus programas, aunque esta práctica no está respaldada por ley, y su implantación ha sido inconstante. En el caso de la Corporación de Cine, su Junta de Directores no cuenta con representantes del sector y es integrada por jefes de agencias vinculadas a la misma.

La participación amplia en procesos de política cultural es una experiencia reciente en el ámbito puertorriqueño. Es meritorio mencionar tres experiencias encaminadas en dicha dirección. La primera estuvo a cargo de la Comisión de Educación, Ciencia y Cultura del Senado de Puerto Rico y produjo el *Informe sobre instituciones culturales en Puerto Rico*, presentado en junio de 2002. El informe se nutrió de una veintena de presentaciones en vistas públicas legislativas, así como de reuniones individuales y grupales con líderes del campo cultural. La segunda surgió como iniciativa del ejecutivo con el nombramiento de una Junta de Política Cultural constituida por diez miembros del ámbito cultural y educativo en 2005, quienes rindieron el informe *Pensar a Puerto Rico desde la cultura*. La Junta de 2005 recibió ochenta y nueve ponencias, muestra del alto interés del sector cultural por el proceso. Sin embargo, las ponencias no se presentaron en audiencia pública ni fueron publicadas o divulgadas con el informe, el cual tampoco fue publicado, perdiéndose una oportunidad única de generar un diálogo social más amplio sobre el tema.

La CODECU de Puerto Rico estuvo constituida por once miembros del ámbito cultural, y fue creada por Orden Eejecutiva con el objetivo de encaminar un proceso deliberativo amplio dirigido a sentar las bases para una política cultural que propenda al desarrollo cultural de Puerto Rico. Se conceptualizaron varios formatos para el acopio de visiones, experiencias y propuestas, incluidos encuentros multisectoriales, mesas de diálogo por sector y por temas transversales, foros, tertulias, entrevistas, conferencias, grupos focales y encuestas, entre otros, para lo cual se elaboraron diversos instrumentos de acopio. Se llevaron a cabo más de treinta actividades de diálogo, con la participación directa de más de 1,444 personas. Se llevó a cabo una "Encuesta de consumo y participación cultural" con la participación de 800 personas y una "Encuesta a agentes culturales" con la participación de 164 personas. Además, llevaron a cabo más de 30 entrevistas individuales. Con este insumo, la CODECU rindió un informe final titulado *Hilando voluntades: cultura para la equidad, la diversidad y el emprendimiento* y presentó el *Estudio sobre el ecosistema cultural de Puerto Rico*.

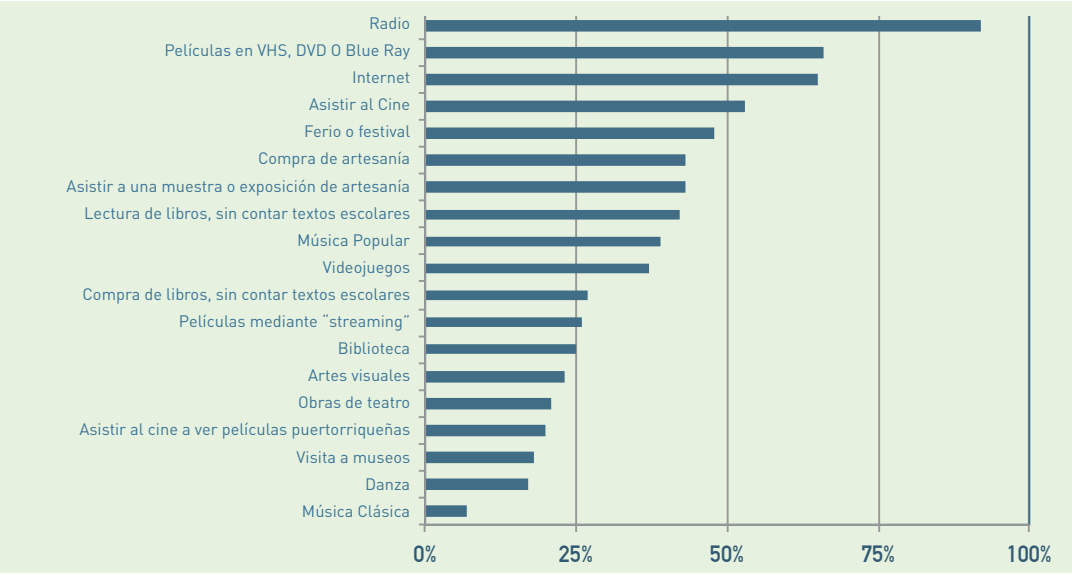
ACCESO Y PARTICIPACIÓN EN LA VIDA CULTURAL

Conocer los patrones de participación y consumo de bienes y servicios culturales se ha tornado una prioridad importante para el diseño e implementación de políticas públicas dirigidas a promover el acceso y participación de los ciudadanos en la vida cultural del país. Estas fuentes de información permiten calibrar la diversidad de la participación cultural e identificar circunstancias de marginación o exclusión. Por otra parte, la información de patrones de consumo y participación cultural se convierte en una fuente de inteligencia de mercados que facilita que empresas y organizaciones culturales y creativas conozcan a sus públicos y puedan maximizar sus recursos en el diseño, producción y mercadeo de sus propuestas.

La primera "Encuesta de consumo y participación cultural" presentada por CODECU (Comisión para el Desarrollo Cultural, 2015a) permite establecer un perfil general de las actividades principales que realiza la población, aportando una mirada amplia de la actividad cultural que integre las artes, las tradiciones, los medios y las nuevas tecnologías. La Gráfica 44 establece un orden de acuerdo a la cantidad de personas que han asistido o realizado algunas de estas actividades. Las principales actividades que realiza el mayor porcentaje de la población es el consumo de televisión y radio. De acuerdo con la encuesta, un 96% de las personas consumió televisión y un 92% escuchó radio en los últimos doce meses. A estas actividades le sigue el consumo de películas en el hogar con un 66%, Internet con 65% y asistencia al cine con 53%. Las principales actividades culturales no vinculadas a los medios son la asistencia a ferias o festivales con un 48% y compra de artesanías con 43%. Las actividades que reportan menor participación de los ciudadanos en los últimos doce meses son la música clásica con un 7% de la población, eventos de danza con 17% y, finalmente, visita a museos con 18%.

GRÁFICA 44

¿Cuáles de las siguientes actividades culturales que integren las artes, las tradiciones, los medios y la nueva tecnología realiza?



Fuente: *Estudio de ecosistema cultural en Puerto Rico*, Comisión para el Desarrollo Cultural (2015a).

HALLAZGOS PRINCIPALES

- El estudio establece un perfil general del consumidor cultural por primera vez, el cual permite desarrollar objetivos para ampliar la diversidad de la demanda, promoviendo mayor participación en la vida cultural del país. Por ejemplo, se observa que las mujeres representan una proporción mayor de los consumidores culturales en actividades como obras de teatro y espectáculos de danza. Sin embargo, la diferencia mayor en la participación cultural de las mujeres ocurre en la lectura de libros, compra de artesanías y asistencia a bibliotecas. En el caso de los hombres, se observa una proporción mayor en la asistencia a ver películas puertorriqueñas y en la visita a museos. Como podría esperarse, actividades como el cine, "streaming", bibliotecas, videojuegos e internet, tienen una media de edad más baja que la población. De igual forma, la asistencia a ver películas puertorriqueñas tiene una mediana de edad de 33 años. Actividades como los conciertos de música clásica tienen una mediana de edad mayor que la de la población.

- Diversas investigaciones internacionales han establecido la relación directa entre el nivel educativo de la población, el consumo y la participación cultural. Se establece que a mayor nivel de educación formal mayor el nivel de consumo y participación cultural. La encuesta establece ocho niveles que van desde la escuela intermedia hasta el nivel de doctorado. Actividades como las artes visuales, obras de teatro, danza, música clásica, lectura, cine, museos y bibliotecas, entre otros, reflejan incrementos en las tasas de participación en todos los niveles. En algunos casos se observa una pequeña reducción en el consumo en los niveles más altos, lo que podría estar asociado con la condición laboral y la disponibilidad de tiempo de ocio.

- La variable del nivel de ingresos plantea uno de los principales retos de la política cultural en Puerto Rico. Se identifica una relación directa entre ambas variables, de modo que, a mayor nivel de ingresos, mayor consumo y participación cultural. Sin embargo, resulta interesante observar que las actividades de exposiciones de artes visuales, artesanías, compra y lectura de libros, películas puertorriqueñas, radio, Internet, bibliotecas y asistencia a ferias y festivales, el rango de mayor participación no es el de mayor ingresos sino el de $30,000 a $39,000.

- En estudios internacionales se ha observado que la educación artística constituye un factor determinante en los hábitos de consumo y la participación cultural. Este estudio sostiene dicha hipótesis. Se observa que aquellas personas que recibieron formación artística se encuentran en los segmentos con la mayor cantidad de actividades realizadas en los últimos doce meses. A pesar de que esta relación directa está presente en todas las edades, la relación es mucho más fuerte cuando la formación se dio en la niñez. Los segmentos con el consumo y la práctica de actividades culturales más alto y diverso son más propensos a estar relacionados a través del voluntariado, la práctica artística o la donación a entidades culturales.

- La variable geográfica también presenta un gran reto para la formulación de la política cultural. La extensión territorial de Puerto Rico podría sugerir que existe una facilidad de acceso a la actividad artística y cultural por la facilidad del desplazamiento a distintos pueblos de la Isla. Se puede observar una tendencia a la concentración de la actividad artística

y cultural en la zona metropolitana y algunos pueblos que representan los ejes de las regiones. Sin embargo, cuando se analizan las tasas de participación culturales en las siete regiones identificadas en el estudio, se observa una variabilidad en el acceso a la actividad cultural. Esto podría sugerir que ese acceso y desplazamiento no ocurre como se espera. Esto plantea el reto de descentralizar la actividad cultural para facilitar el acceso y adscribir al Estado la responsabilidad de compensar lo que el mercado podría estar obviando por una cuestión de costos.

- Los patrones de consumo y participación cultural identificados en la encuesta pueden servir como herramienta adicional para analizar los presupuestos de arte y cultura en el nivel gubernamental. Por ejemplo, existen actividades con niveles muy bajos de participación y consumo como la música clásica, la danza, los museos y el teatro. Estos segmentos tradicionalmente son altamente subsidiados por un principio de sostenibilidad. Existe la necesidad de garantizar una diversidad de manifestaciones culturales para el disfrute de la población y las futuras generaciones. Sin embargo, es importante analizar la proporcionalidad de los esfuerzos gubernamentales hacia estos sectores, ya que existen actividades cuyos presupuestos o apoyo son exponencialmente mayores a otras actividades en condiciones similares. Desde el punto de vista económico, también es importante analizar el efecto multiplicador de esa inversión en otras actividades que también contribuyen a la creación de empleos y la diversidad de la oferta cultural.

ECONOMÍA DE LA CULTURA Y CULTURA DE EMPRENDIMIENTO

La economía de la cultura cobró auge en la década de 1990 cuando algunos gobiernos comenzaron a prestar mayor atención a la actividad cultural, reconociendo un potencial económico que podía identificarse en las cuentas nacionales. En 2009, la UNESCO definió las industrias culturales y creativas como "aquellos sectores de actividad organizada que tienen como objeto principal la producción o la reproducción, la promoción, la difusión y/o la comercialización de bienes, servicios y actividades de contenido cultural, artístico o patrimonial". Según la UNESCO, algunas características de estos sectores son las siguientes:

- Intersección entre la economía, la cultura y el derecho;
- Incorporación de la creatividad como componente central de la producción;
- Contenido artístico, cultural o patrimonial;
- Bienes, servicios y actividades frecuentemente protegidas por la propiedad intelectual: el derecho de autor y los derechos conexos;
- Doble naturaleza: económica (generación de riqueza y empleo) y cultural (generación de valores, sentido e identidades);
- Innovación y recreación;
- Demanda y comportamiento impredecible de los públicos.

El alcance del concepto de industrias culturales ha evolucionado en los últimos años para incorporar otros sectores que se nutren de la creatividad como insumo principal, pero cuyo impacto tiene elementos utilitarios más allá de los estéticos. Entre estos sectores se incluye la publicidad, el diseño (moda, industrial, interiores y gráfico), la arquitectura y algunos segmentos del desarrollo de aplicaciones tecnológicas. El desarrollo de estos conceptos ha provocado

debates en torno a un posible cambio de prioridades y un rol menos importante de la cultura en contraposición con la creatividad como un concepto mucho más subjetivo.

El campo de la economía de la cultura debe estar ligado a objetivos de política cultural. Según el economista David Throsby (2010), resulta necesario establecer un balance entre los objetivos económicos y los objetivos artísticos y culturales en las políticas culturales. En el primer caso, se trabajan aspectos relacionados con la eficiencia, la equidad, el crecimiento, el pleno empleo, la estabilidad en los precios y la balanza comercial. En términos de objetivos artísticos y culturales se incluyen aspectos como la excelencia, la innovación y el acceso a la producción y al consumo, la identidad cultural, la celebración de la diversidad y la sostenibilidad a través de la educación y el patrimonio. Para esto, los gobiernos pueden implementar mecanismos a través de la política fiscal, regulatoria, industrial y laboral (Throsby, 2010).

VALOR AGREGADO DE LAS INDUSTRIAS CULTURALES Y CREATIVAS

A pesar de las limitaciones que presenta el sistema de cuentas nacionales para estimar el impacto directo de las industrias cultuales y creativas, en 2013 se presentó un análisis que comienza a establecer algunas aproximaciones. *El perfil de la economía creativa en Puerto Rico* (Hernández, 2013), estima que para 2011 en Puerto Rico existían aproximadamente 1,889 negocios con un volumen estimado de $1,740,000,000. Estas empresas generaban cerca de 14,715 empleos con una nómina anual de $436 millones, para un salario promedio de $29,629.

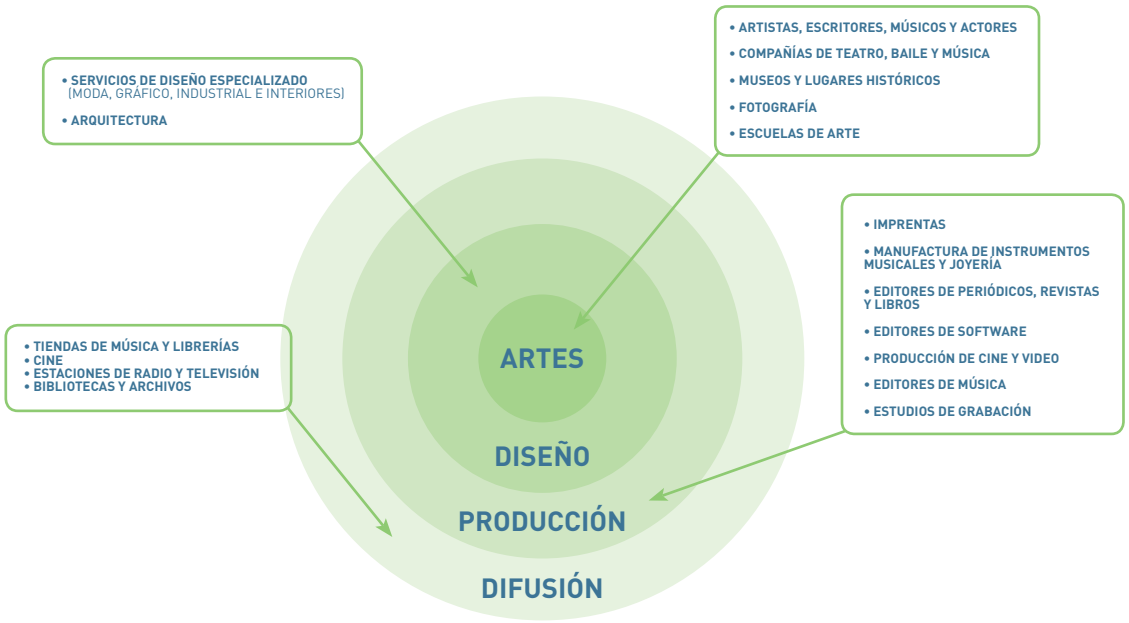
A partir de estos datos, se puede estimar que las industrias culturales y creativas representaban aproximadamente un 2.7% del Producto Interno Bruto (PIB), 1.4% del empleo y 4.3% del total de negocios. Es importante destacar que este perfil parte de una definición similar a la establecida por la United Nations Conference on Trade and Development o UNCTAD (2013), que define la economía creativa desde un enfoque amplio agrupado en las categorías de patrimonio, artes, medios y creaciones funcionales. De igual forma, la fuente principal, el Censo Económico de 2007, no incluye el trabajo por cuenta propia, lo que supone que estas cifras están subestimadas por la abundancia del autoempleo en estos sectores.

Cuando se compara el año 2007 con el año 2011 se observa una reducción en la actividad de las industrias culturales y creativas. A pesar de que sectores como el cine presentan un aumento, la disminución considerable en los sectores de arquitectura y el libro afectan el impacto general del sector. Esto apunta a que las industrias culturales no están inmunes a las crisis económicas o la recesión como se ha planteado en algunos casos.

Con el fin de contribuir al desarrollo de un sistema de información cultural, la CODECU propone una definición operacional de las industrias culturales y creativas alineada a las recomendaciones del marco de estadísticas culturales de la UNESCO, el National Endowment for the Arts y las cuentas satélites de cultura de varios países latinoamericanos elaboradas en el marco del Convenio Andrés Bello. Esta definición permitirá medir el impacto de las industrias culturales y creativas de manera segmentada, con el fin de contribuir a la toma de decisiones de política pública.

A base de esta nueva definición para las industrias culturales y creativas en Puerto Rico se puede estimar que el volumen de negocio para 2012 fue de aproximadamente $930,298,794. El Cuadro 9 presenta la distribución de este volumen a partir de los distintos segmentos de la cadena de valor (artes, diseño, producción y difusión).

CUADRO 9
MODELO DE INDUSTRIAS CULTURALES Y CREATIVAS EN PUERTO RICO



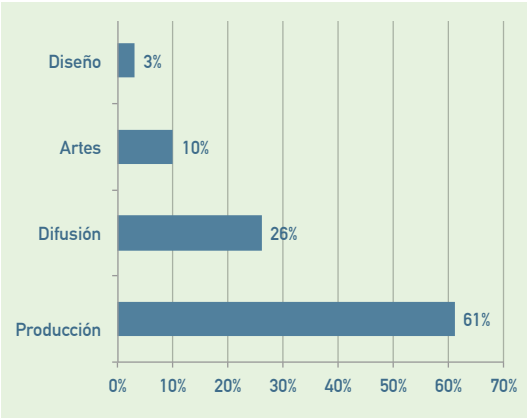
*Este modelo está diseñado a base de códigos NAICS con el fin de ser utilizado en el sistema de información cultural de Puerto Rico. Existen otros sectores dentro de la definición de industrias culturales y creativas que actualmente no pueden analizarse de manera directa en las cuentas nacionales.
**Adaptado del modelo de círculos concéntricos de David Throsby.

PERFIL DE LAS EMPRESAS CULTURALES Y CREATIVAS

El proyecto de *Inteligencia económica* contribuye a elaborar un perfil de estas empresas culturales y creativas. Según la base de datos, se identificaron 1,683 corporaciones en las industrias culturales y creativas. En términos del volumen de negocios, un 33.5% no reportó ingresos y un 31.7% reportó ingresos menores a los $100,000. Con relación al empleo, un 67.6% reportó no tener empleados y un 21% emplea menos de 4 personas. Esto confirma la abundancia de microempresas en la producción cultural. Otro aspecto importante de esta fuente es que establece que el 70% de las empresas se encuentra ubicado en los municipios de San Juan, Bayamón, Guaynabo y Caguas).

GRÁFICA 45

Composición de las industrias culturales y creativas: 2012



Fuente: *Estudio de ecosistema cultural en Puerto Rico*, Comisión para el Desarrollo Cultural (2015a).

EL EMPLEO CULTURAL EN PUERTO RICO

Como se ha mencionado, la ausencia del trabajo por cuenta propia en la información del Censo Económico dificulta establecer un perfil general del empleo cultural y creativo. Sin embargo, la información de la ECPR permite completar este análisis. Utilizando el grupo de años entre 2008 y 2012, se estima que en Puerto Rico existen 21,039 empleos culturales y creativos utilizando los llamados "códigos SOC" (del inglés Standard Occupational Codes).

De acuerdo a una investigación que compara estos datos con el resto del mercado laboral, se identificó que las personas en las ocupaciones culturales y creativas tienen una mayor educación formal y una mayor proporción de trabajo por cuenta propia que el resto del mercado laboral (Hernández, 2014). En términos generales, el trabajo por cuenta propia representa cerca de un 34% del total, más de tres veces lo que representa en el resto del mercado laboral. Por supuesto, esta cifra es mayor en los segmentos de artes y diseño. Estableciendo una comparación con el empleo en las artes en Estados Unidos, preparado por el National Endowment for the Arts (2011), Puerto Rico presenta una tasa mayor de autoempleo con un 45%, mientras que en Estados Unidos representa el 34%.

Por otro lado, el estudio no identificó diferencias significativas en la edad promedio y los ingresos del trabajo por cuenta propia. También se reporta un ingreso total mayor que el resto del mercado laboral, aunque esta comparación se encuentra influenciada por sectores como la arquitectura y el salario de bibliotecarios y algunos medios. En términos generales, el salario de los artistas está por debajo del resto del mercado laboral (Hernández, 2014). Una observación importante es la diferencia significativa que se observa en el empleo cultural en la variable de género. El 60% del empleo cultural y creativo son hombres, y dicha proporción es mayor aún en sectores como las artes (72%) y los medios (71%). Estos datos sugieren una barrera de entrada para las mujeres que es necesario identificar y atender.

La CODECU realizó una encuesta con agentes culturales, incluyendo organizaciones con y sin fines de lucro e individuos. A través de una muestra de 164 entidades, se identificaron aspectos relacionados con el perfil de estas entidades y algunos retos que enfrentan. Un aspecto importante de la producción artística, cultural y creativa es su capacidad de generar riqueza a través de la comercialización de la propiedad intelectual. Sin embargo, aunque este mecanismo es un indicador importante y clave para medir el impacto económico de la actividad cultural, no necesariamente representa las tendencias en la producción cultural. Con el fin de estimar la relación entre propiedad intelectual registrada y producción cultural, la encuesta preguntó a los agentes culturales sobre esta práctica. Un 57.9% de los agentes culturales afirmó que sus productos o servicios son elegibles para alguna forma de propiedad intelectual, incluyendo patentes, derechos de autor o registro de marca. Del total de individuos o entidades elegibles, un 56.8% no ha hecho la solicitud correspondiente. Del total de agentes culturales que no ha solicitado el derecho de propiedad intelectual para el cual es elegible, un 40.7% afirma que no sabe cómo hacerlo, mientras que a un 51.9% no le interesa registrarla. El hecho de que a la mitad de las personas elegibles no le interese este trámite sugiere una diferencia importante en la visión que se tiene sobre el valor de la propiedad intelectual como motor de desarrollo económico en las industrias culturales y creativas.

Otra de las características de las empresas y organizaciones culturales del país es que acostumbran realizar trabajos por

los cuales no reciben la totalidad de la remuneración correspondiente, los realizan sin remuneración o realizan intercambios de productos o servicios. Estas transacciones por lo general no forman parte de los estados financieros, lo que tiende a subestimar el impacto y producción de los agentes culturales. La encuesta a agentes culturales incluyó preguntas relacionadas a esta práctica con el fin de estimar lo que representa este tipo de trabajo del total de la producción cultural. Un 64.6% de los agentes culturales realizó trabajos por los cuales no fue remunerado de manera formal durante 2013. De este total, un 50.6% afirmó que hicieron trabajos sin paga, un 29.3% lo realizó por una paga menor y un 18.3% lo hizo a través de un intercambio. Se pidió a las organizaciones que estimaran el valor en el mercado de estos trabajos sin remuneración. El promedio de los 73 casos que contestaron la pregunta fue de $15,135 para 2013. Debido a la alta variabilidad en las contestaciones, que van desde $10 hasta $250,000, la mediana representa un análisis más preciso para estimar el valor de estas aportaciones. En este caso, la media fue de $3,000. Cuando se preguntó a los participantes sobre cuánto podría representar en porcentaje estos trabajos del total de ingresos de la organización, la mediana fue de un 30%.

De acuerdo a la *Encuesta a agentes culturales,* el principal reto que enfrentan las empresas culturales y creativas en Puerto Rico es el acceso a financiamiento, seguido de la otorgación de permisos, la participación del gobierno y el acceso a mercados locales e internacionales. Por otro lado, las áreas donde identifican que necesitan mayor capacitación son mercadeo, finanzas e identificación de fondos.

GASTOS EN BIENES Y SERVICIOS CULTURALES EN EL HOGAR

Además de la "Encuesta de consumo y participación cultural", la cual establece un perfil del consumidor cultural y sus tasas de participación para ciertas actividades, la "Canasta vigente" para el consumo de bienes y servicios, revisada en 2006, permite establecer una proporción del gasto cultural en relación con el total. La categoría R, conocida como *grupo principal de entretenimiento,* se compone de varias categorías asociadas a la producción

TABLA 35

Distribución del gasto de entretenimiento a partir de la canasta vigente: 2006

	2006	Por ciento
Bienes Culturales	$417,036,498	40.1
Soportes Culturales	$357,643,435	34.4
Otros gastos de entretenimiento	$264,462,606	25.5
Total	**$1,039,142,539**	**100.0**

Fuente: *Encuesta de consumo y participación cultural*, Comisión para el Desarrollo Cultural (2015b).

cultural. Estas categorías incluyen soportes de video y audio, fotografía, admisión a eventos culturales y publicaciones, entre otros. En términos generales, el gasto de entretenimiento supone un 3.3% del gasto total de los individuos. Este total podría dividirse en tres categorías: bienes y servicios culturales (40.1%), equipos electrónicos (34.4%) y otros servicios de entretenimiento no relacionados directamente con la producción cultural (25.5%). Si se eliminan los soportes electrónicos para el consumo cultural, el gasto en bienes y servicios culturales directos representa un 1.31% del gasto total de los individuos. Con la información disponible para 2006, esa cantidad es de aproximadamente $417 millones.

Otra aproximación al gasto en bienes y servicios culturales proviene de los datos del impuesto de ventas y uso (IVU) provisto por el Departamento de Hacienda. Utilizando la definición de CODECU para las industrias culturales y creativas, para 2012 se reportaron ventas totales por $1,029,522,963. Esto incluye la venta de bienes, servicios y derechos de admisión. De este total, los sectores de mayor recaudo fueron las imprentas (31%), los servicios de diseño (15%), las salas de cine (11%) y los promotores de eventos (13%). Esto representó un recaudo de $23,930,780 en el impuesto de ventas y uso.
Es importante señalar que los ingresos reportados a través del IVU para 2007 fueron de $469 millones, muy cercano a la cifra de la "Canasta vigente" de 2006. En comparación con 2011, se reportó una reducción de un 34% en las ventas de las industrias culturales y creativas.

INDICADORES PARA LA ECONOMÍA CULTURAL Y CREATIVA

El análisis en torno al perfil de las industrias culturales y creativas a partir de la producción, el empleo y el consumo tiene importantes implicaciones para el desarrollo cultural. El desarrollo de sistemas de información cultural permite establecer indicadores para medir las repercusiones de las políticas culturales. Es necesario dar seguimiento al impacto económico de las industrias culturales y creativas en términos de su contribución al PIB, el empleo total, la balanza comercial y el gasto de los individuos. Sin embargo, la naturaleza del trabajo cultural y su relación con otros aspectos de bienestar social requieren complementar los indicadores de valor económico con indicadores de valor cultural (Holden, 2004). De igual forma, resulta necesario entender la magnitud de las externalidades que generan estas industrias mediante la identificación de indicadores de rendimiento cultural más allá del rendimiento económico (Hernández, 2014).

El análisis de la economía cultural en Puerto Rico presenta algunos retos que deben ser observados y atendidos. Por un lado, se identifica una alta concentración de la actividad cultural en la zona metro del país. Esto puede suponer limitaciones de acceso a la producción y consumo cultural. De igual forma, resulta necesario garantizar una producción cultural diversa, ya que existe una alta relación entre todos los sectores: las artes, los medios, el diseño y las actividades de apoyo. A pesar de que el mayor impacto económico se da en ciertos segmentos de la cadena de valor, la sostenibilidad del sector se garantiza a través de esta diversidad, ya que los segmentos de creación y conservación suelen ser los de mayor vulnerabilidad económica.

Por otro lado, el perfil laboral presenta retos de equidad. El perfil apunta a que algunas actividades observan desigualdad en términos de género e ingresos. De igual forma, a pesar de que el trabajo por cuenta propia es indicador de iniciativa, emprendimiento y autogestión, también presenta un reto en términos de ingresos y acceso a beneficios sociales. Finalmente, es preciso observar la relación entre la producción cultural local y los gastos de consumo. Uno de los principales retos de las industrias culturales es que existe una alta concentración en las empresas a cargo de la difusión de contenidos culturales. Esto supone un gran desbalance entre la producción y el consumo, algo que se cubre a través de la importación de bienes y servicios culturales. Por lo tanto, una gran responsabilidad de la política cultural hacia las industrias culturales consiste en garantizar que la libertad de creación no se vea limitada por la desproporción y barreras de acceso que provoca la importación de estos bienes.

TERCERA
PARTE

ÍNDICES DE DESARROLLO HUMANO DE PUERTO RICO

9 PUERTO RICO EN LOS ÍNDICES DE DESARROLLO HUMANO

INTRODUCCIÓN

Apesar de que no existe un modelo genérico sobre el contenido de los informes sobre desarrollo humano, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) constituye una métrica esencial, común en todos los reportes desarrollados y es, sin duda alguna, el motor que debe regir la discusión a través de todo el documento. Por ser este el primer *Informe sobre Desarrollo Humano* de Puerto Rico, las siguientes cuatro secciones consideran la información contenida en el IDH y en otros tres índices de desarrollo humano (IDH ajustado por desigualdad, Índice de Desigualdad entre Géneros y el Índice Multidimensional de Pobreza), que también se han convertido en parte esencial de los diferentes informes endosados por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Dada la limitación de espacio de este capítulo, la discusión de algunos de los temas considerados será relativamente breve.

ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO

El IDH es el más famoso de los índices publicados por el PNUD y su popularidad se mueve entre dos puntos extremos: completa admiración y rechazo total. Morse (2003) cita varios periódicos a nivel mundial que sienten tanta admiración por este índice que cualquier cambio en la clasificación mundial es una primicia. Los detractores, en cambio, rechazan el índice por entender que es redundante dada su "alta" correlación con el Ingreso Nacional Bruto (INB) per cápita o porque no considera variables medioambientales (McGillivray, 1991; Morse, 2003).

El padre del desarrollo humano, dentro de los estudios del desarrollo de los países, y ganador del Premio Nobel en Economía, Amartya Sen, fue convencido por Mahbub Ul Haq al argumentarle este que: "Necesitamos una medida con el mismo nivel de vulgaridad que el Ingreso Nacional Bruto, solo una medida, pero una medida que no esté tan

ciega a los aspectos sociales de las vidas humanas como lo es el INB" (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 1999, p. 23). Así, el otrora escéptico Sen (1999) aceptó el desarrollo humano como una primera aproximación: "Sin embargo, el IDH, el cual es ineludiblemente un índice crudo, no es más que un movimiento introductorio en hacer que las personas se interesen en la colección abundante de información contenida en el Informe de Desarrollo Humano" (p. 23).

Este es precisamente el enfoque dado a estos índices en esta sección: indicadores que aproximan el estado del desarrollo humano en Puerto Rico. De esta manera, se sigue la metodología establecida por el PNUD para poder ubicar a la Isla en el contexto global sin comprometer el rigor estadístico. Partiendo de estas premisas, se presenta primeramente el IDH, métrica dada por el promedio geométrico de los siguientes tres índices:

1- ÍNDICE DE EDUCACIÓN

Actualmente se calcula como:

$$\frac{\sqrt{\left(\frac{X_{PR}}{X_{max}}\right) * \left(\frac{S_{PR}}{S_{max}}\right)}}{E_{max}}$$

donde X es la esperanza de escolarización que un infante podría recibir al ingresar al sistema educativo, S es el promedio de escolarización de las personas con 25 años o más, E es el índice de educación, PR indica Puerto Rico y el subscrito max indica el valor máximo asignado por el PNUD para el año de referencia. El valor máximo del PNUD para la esperanza de escolarización en 2012 a nivel mundial fue de 18, para los años de escolarización fue 13.3 y para el Índice de Educación fue 0.971.

El Índice de Educación es el que más cambios ha enfrentado desde que se publicara el primer IDH. Estas medidas responden a las exigencias actuales en el mercado laboral por una mano de obra de mayor preparación, lo que podría exigir más años de escolarización en el presente y futuro.

En el caso de Puerto Rico, la Organización de Naciones Unidas de Educación, Ciencia y Organización Comunitaria (UNESCO, por sus siglas en inglés) calcula una esperanza de escolarización para Puerto Rico respecto al año 2012 de 14.39. De acuerdo con la Encuesta sobre la Comunidad de Puerto Rico (ECPR) preparada por la Oficina del Censo de Estados Unidos, Puerto Rico tuvo en 2012 un promedio de años de escolarización de 11.77 para la población de 25 años o más. Con estos números el Índice de Educación para Puerto Rico es de 0.866 en 2012.

2- ÍNDICE DE SALUD

El PNUD lo calcula como:

$$\frac{L_{PR} - L_{min}}{L_{max} - L_{min}}$$

donde L es la esperanza de vida y min es el valor mínimo asignado por el PNUD para el año de referencia. Este índice no ha variado significativamente en los últimos 20 años.

El valor máximo del PNUD para la esperanza de vida es 83.26 años mientras que el valor mínimo que asignan es de 20 años. De acuerdo con el Departamento de Salud, Puerto Rico tuvo una esperanza de vida al nacer de 78.36 años para 2012, lo que resulta en un Índice de Salud de 0.93 para ese año de referencia.

3- ÍNDICE DE INGRESO

En la actualidad el PNUD lo calcula como:

$$\frac{G_{PR} - G_{min}}{G_{max} - G_{min}}$$

donde G representa el logaritmo ingreso nacional bruto per cápita. La aplicación de logaritmos a la variable de ingreso sigue la teoría económica, la cual expone que el ingreso tiene un efecto más alto en el desarrollo humano de las personas de bajos ingresos que en las de ingresos altos. Así, un aumento de $1,000 en el ingreso bruto per cápita de un país pobre tiene un impacto más alto sobre su IDH que los mismos $1,000 sobre el IDH de en un país rico. Es decir, el ingreso tiene rendimientos decrecientes sobre el desarrollo humano (véase Anand y Sen [2000] para más detalles). Antes del último cambio metodológico del IDH, el índice de ingreso tenía un valor máximo de $40,000 para evitar un sesgo provocado por una producción per cápita alta. Sin embargo, en la actualidad, el valor máximo para el INB per cápita fue de $87,478 y el valor mínimo fue de $100. De acuerdo a la Junta de Planificación, Puerto Rico, por su parte, tuvo un ingreso bruto per cápita de $18,618, lo que resulta en un Índice de Ingreso de 0.772 en 2012. En la Tabla 36 se resumen estos valores.

TABLA 36

El IDH aplicado a Puerto Rico, 2012

Tipo de Índice	Valor Estimado
Educación	0.866
Salud	0.923
Ingreso	0.772
Desarrollo Humano	0.851

El promedio geométrico de estos tres índices descritos resulta en 0.851, que representa el IDH de Puerto Rico para 2012. De esta forma, Puerto Rico clasificaría en el lugar 31 para ese año, entrando en la nomenclatura de país de desarrollo alto (según la más reciente clasificación del PNUD). Se podría concluir, entonces, que Puerto Rico tiene en general el desarrollo humano más alto de América Latina y el segundo más alto entre los países hispanoparlantes, ya que España tiene un IDH de 0.885. El segundo país con el IDH más alto en América Latina es Chile, que ubica en la posición 42 en el mundo.

Para el cálculo del IDH de Puerto Rico, el Índice de Salud fue el más alto, seguido por el de Educación y luego por el de Ingreso. Sin embargo, cuando se compara internacionalmente cada índice, el Índice de Salud de Puerto Rico no fue el primero de América Latina en ese renglón, puesto que Costa Rica tuvo una esperanza de vida al nacer mayor. De esta manera, al comparar este índice de salud individualmente con otros países, la Isla baja a una posición 39.

El Índice de Ingreso de Puerto Rico es el más rezagado cuando se compara con otros países del mundo. Este clasifica en el lugar 60, aunque su INB per cápita está por encima del resto de Latinoamérica, a excepción de Chile. Los llamados Tigres Asiáticos como Hong Kong y Singapur tienen un INB per cápita que duplica al de Puerto Rico para 2012, a pesar de que en 1960 Puerto Rico tenía un INB per cápita mayor que todos los Tigres Asiáticos (incluyendo a Corea del Sur y Taiwán). Una vez más se evidencia que el modelo económico de Puerto Rico se agotó sin reemplazarse. Mientras, los Tigres Asiáticos crearon una sólida base empresarial que permitió un crecimiento exponencial en su ingreso promedio (Ocampo *et al.*, 2009).

El gran sobresaliente es el Índice de Educación de Puerto Rico, que está en el lugar 30,

cayendo en el grupo más alto del mundo en ese renglón. La esperanza de escolarización llega a la educación terciaria, reflejando los altos logros académicos del promedio de la población comparado con el mundo. De hecho, el nivel educativo del promedio de la población de Puerto Rico está por encima de países con un IDH alto como Singapur y Hong Kong. Sin embargo, esta afirmación se basa en el promedio; antes, en el capítulo de educación, se observó cómo la desigualdad cambia el panorama educativo del país.

Por el momento se podría afirmar que Puerto Rico tiene en general una población educada y saludable conviviendo con una economía estancada. Esta incoherencia entre los componentes puede ser ilustrativa de la compleja realidad de la sociedad puertorriqueña.

EL ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO REGIONAL Y DE LOS PUERTORRIQUEÑOS EN ESTADOS UNIDOS

La desigualdad en Puerto Rico no se limita a hogares o a diferencias salariales. La desigualdad en el desarrollo humano también se puede palpar entre los que emigran a Estados Unidos y los que se quedan, entre los que viven en ciertas regiones y los que viven en el área metropolitana. Primero se presenta cómo se distribuye el IDH en Puerto Rico y luego se establecen algunas comparaciones con la diáspora puertorriqueña que vive principalmente en Estados Unidos dada la facilidad que tienen los puertorriqueños para migrar hacia Estados Unidos (los puertorriqueños son ciudadanos estadounidenses). De hecho, hay alrededor de 1.3 millones de personas nacidas en Puerto Rico viviendo en Estados Unidos y el flujo migratorio neto anual está en la vecindad de 50,000 individuos, de acuerdo con el Perfil del Migrante (Velázquez *et al.*, 2014).

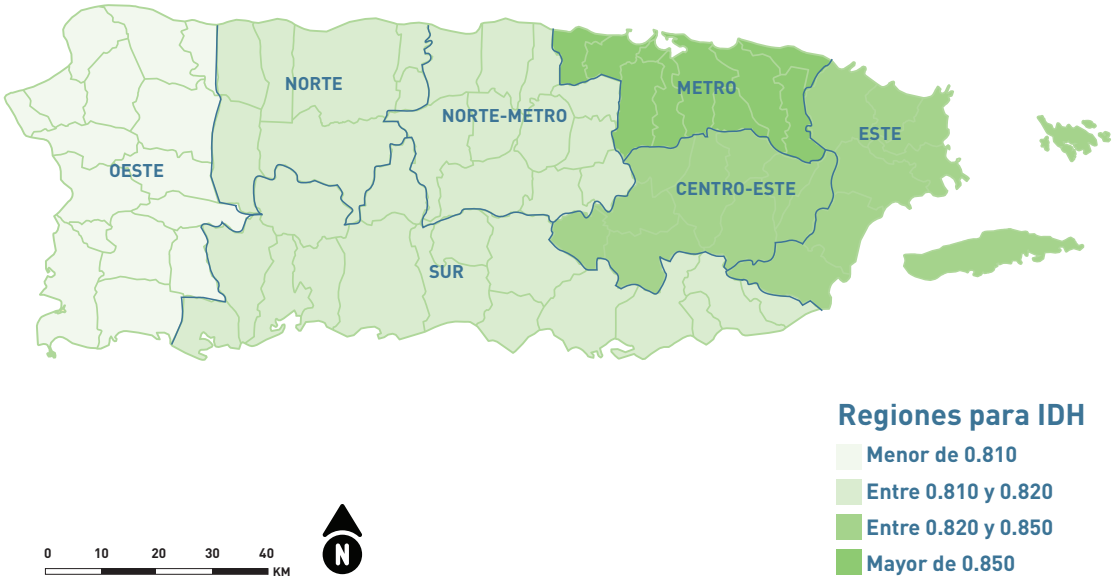
A pesar de que Puerto Rico es un país relativamente pequeño, existen múltiples enfoques, a veces contenciosos, para conducir un análisis regional. Con la única intención de auscultar las diferencias en el desarrollo humano dentro de la Isla, la regionalización que se presenta a continuación tuvo que seguir el patrón utilizado por la Oficina del Censo de Estados Unidos dado que la mayoría de los datos salen de la ECPR. Las Áreas Públicas de Uso de Micro Datos (PUMAs, por sus siglas en inglés) representan el nivel mínimo que utiliza esta Oficina para divulgar la información necesaria para el IDH.

Originalmente, las PUMAs dividían la Isla en 26 áreas, pero la exposición a continuación requirió reagrupar estos grupos en un número más manejable. En el Cuadro 10 se ilustra la agrupación de municipios en siete regiones[1]. Asimismo se detalla el IDH por regiones en Puerto Rico para 2012. La región metropolitana tiene el IDH más alto seguido por la región Centro Este y la Este. La región Norte Metro tiene un desarrollo humano poco mayor que las regiones Norte y Sur que tienen el mismo IDH. *Grosso modo*, parecería que mientras más lejos están las regiones de la región metropolitana, más bajo es el nivel de desarrollo humano.

Ese patrón regional del IDH es el mismo que se observa en el Índice Regional de Ingreso, lo cual podría indicar que la distribución de la producción en Puerto Rico es bien desigual y mientras más lejos están los individuos del área metropolitana, menos oportunidades tienen de obtener un ingreso mayor. Una vez más se observa cómo la desigualdad en casi todos los renglones marca el desarrollo humano en Puerto Rico, un tema ampliamente ignorado por su liderato político y económico.

La geografía de la escolarización también sigue un patrón muy similar a la del ingreso, indicando que en general las probabilidades de

CUADRO 10
ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO POR REGIONES: 2012



Notas: Se utilizaron los mismos valores máximos y mínimos que utiliza el PNUD mundialmente.
Fuente: Encuesta sobre la Comunidad de Puerto Rico (2014)

obtener un grado educativo mayor aumentan mientras más cerca se reside del área Metro. Es decir, la desigualdad de oportunidades implicada a través de la educación se puede observar también al analizar la distribución de los niveles educativos por municipios. Los municipios más pobres tienen las tasas más altas de personas que no han completado la escuela superior. En Maricao, por ejemplo, el 37% de los varones y el 33% de las mujeres mayores de 25 años, tienen menos de noveno grado. De manera similar, en Adjuntas solo el 60% de la población tiene escuela superior. Por otro lado, la población con bachillerato, o licenciatura, como se le conoce en otros países latinoamericanos, en Guaynabo es de un 26%, seguido por Trujillo Alto (24%), Gurabo (22%) y San Juan (20%), En cambio, estos grupos son de menor representación en municipios como Vieques (5.9%) y Culebra (5.7%).

El único renglón donde la región Metro no es la primera es en el indicador de salud. Las esperanzas de vida en las regiones Norte Metro y Norte son, respectivamente, las más altas en todo Puerto Rico. La región Este mantiene la más baja con 78.5 años. Un estudio futuro podría auscultar posibles determinantes como la contaminación, criminalidad o el nivel de estrés, pero ese análisis escapa del alcance de este estudio.

Como se estableció anteriormente, dada la alta migración hacia Estados Unidos, cabe preguntarse como compara el nivel de

desarrollo humano de esta diáspora con los residentes de Puerto Rico. Segura y Birson (2013) estimaron un IDH de 0.857 en 2010 para las personas que se identificaron como puertorriqueñas (incluye los de segunda y tercera generación) en Estados Unidos. Este IDH es más alto que en muchas regiones de Puerto Rico, debido principalmente a que el nivel de ingreso promedio en Estados Unidos es casi el triple.

No obstante, los habitantes de la región Metro aparentan poseer un nivel de desarrollo humano levemente superior al promedio de los identificados como puertorriqueños en Estados Unidos. Esto a pesar de que el ingreso promedio en la región Metro es menos de la mitad que el promedio en Estados Unidos. Es decir, los niveles promedios en salud y educación en el área Metro superan a los puertorriqueños en Estados Unidos. Esta comparación es posible, ya que para ambos cálculos se utilizan fuentes y cálculos muy similares[2].

La diáspora boricua queda rezagada en la esperanza de vida, una disonancia con el nivel de ingreso que obtienen. De hecho, Estados Unidos como un todo tiene una esperanza de vida al nacer inferior a Puerto Rico. Hasta las regiones con el desarrollo humano más raquítico en Puerto Rico mantienen un índice de salud más alto que el promedio de los identificados como puertorriqueños en Estados Unidos. Esto impacta sobremanera, ya que es una de las pocas veces en que se emigra a un país que tiene niveles de salud inferiores comparados al país emisor. Un estudio posterior podría auscultar el peso que los migrantes le dan a esta inferioridad en su decisión de migrar o si los niveles de salud son un factor atenuante para que no emigren más personas.

ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO AJUSTADO POR DESIGUALDAD

Existe otra crítica contundente contra el uso del ingreso nacional como medida exclusiva de bienestar, y es que este indicador es de naturaleza agregada y no toma en cuenta la distribución del ingreso entre las personas. El IDH podría resolver el problema de la unidimensionalidad del INB per cápita, pero no tiene respuesta ante la crítica de la distribución. De ahí surge la necesidad de establecer un índice de desarrollo humano que tome en cuenta los problemas de desigualdad, lo que da paso a la creación del Índice de Desarrollo Humano Ajustado por Desigualdad (IDH-D). El IDH-D ajusta cada una de las dimensiones medidas (esperanza de vida, educación e ingreso per cápita) en el IDH por sus distribuciones respectivas. Este indicador tiene la característica de que, en el caso de una sociedad completamente igualitaria, el IDH-D es igual al IDH.

Contrario al IDH, que utiliza indicadores agregados, el cálculo del IDH-D requiere de datos a nivel del individuo. En Puerto Rico, la única fuente de datos disponible a nivel de individuo y de unidades de hogar es la ECPR. Para el cálculo del IDH-D se utilizaron las variables de escolarización y de ingreso contenidas en las PUMAs. La variable de escolarización mide el grado más alto alcanzado por un individuo. Para propósitos de ingreso se seleccionó el ingreso del hogar dividido por la cantidad de personas en el hogar, lo que es lo mismo que el ingreso de hogar per cápita, según sugerido por el PNUD[3].

La metodología utilizada para estimar el IDH-D de Puerto Rico es la que propone el PNUD por medio de sus Notas Técnicas. Básicamente consiste en calcular una medida de desigualdad de tipo Atkinson (A_x) definida como:

$$= 1 - \frac{\sqrt[n]{X \ldots . X}}{\bar{x}}$$

Esto es lo mismo que 1 menos la proporción entre la media geométrica y la media aritmética de una variable X. En el caso de que la media geométrica de una distribución de datos sea igual a su media aritmética, ello implicaría una perfecta igualdad en la distribución ($A_x = 0$). Para realizar este cálculo se requiere alterar los datos de una variable de tal manera que se eliminen los ceros y los valores negativos (ver más información en las Notas Técnicas del PNUD). En el caso de la escolarización se les suma un año a los años de estudio y en el caso del ingreso[4] se sustituyen los ceros y los valores negativos con el valor superior del percentil 0.5 de las entradas positivas, que para el caso de Puerto Rico fue de $160.49. Al evaluar los resultados, se observa que la dimensión que más afecta el IDH-D de Puerto Rico es el ingreso dada la disparidad entre las medias aritméticas y las geométricas.

Para ajustar el IDH de Puerto Rico por su desigualdad se multiplica cada uno de sus índices por las dimensiones por (1 - Ax). Así, la disminución en el IDH debida al ajuste por desigualdad representa una pérdida de 30%. De este modo, de una posición 31 en el IDH, Puerto Rico baja 34 lugares, como consecuencia de la desigualdad. Aunque Puerto Rico es el país latinoamericano con el IDH más alto, en el caso del IDH-D es superado por países como Argentina, Chile, Venezuela y Costa Rica. Esto pone de relieve el impacto de la desigualdad sobre el desarrollo humano: comparado con el mundo, Puerto Rico es el país que más escalones baja como consecuencia de la desigualdad, conjuntamente con la República Islámica de Irán que también baja 34 lugares.

Para entender este ajuste dramático por desigualdad conviene analizar cada dimensión por separado, prestando mayor atención a la dimensión del ingreso, que es la que más afecta a Puerto Rico. Por razones de espacio, no se pretende abordar de manera abarcadora el asunto de la desigualdad en Puerto Rico; solo se introducen posibles explicaciones para entender por qué este ajuste es tan dramático por la desigualdad. En el capítulo de pobreza y desigualdad se auscultan y se expanden las posibles fronteras de estudios.

DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN PUERTO RICO

Para entender la distribución de los ingresos de las personas en Puerto Rico es necesario conocer la situación laboral en el país. Mientras hay personas que ganan $613,064 anuales, la mediana de los ingresos devengados en Puerto Rico durante 2008-12 son $12,839 anuales (al eliminar las entradas negativas, que pueden ser influidas por los negocios propios). La desviación estándar es mayor a $26,000. Esto es así porque casi la mitad de la población entre 18 y 64 años indicó no haber trabajado formalmente ni una semana por los pasados 12 meses desde el momento en que fueron entrevistados. En los datos se puede apreciar cierta asociación entre las personas que no trabajaron con el género y la edad, debido a que, a mayor edad, menor es la proporción de personas trabajando, y a que en general, existe una mayor proporción de hombres trabajando.

Cabe preguntarse si este bajo nivel de empleo responde a que las personas no quieren trabajar (baja oferta laboral) o a que hay pocos patronos proveyendo suficientes empleos (baja demanda laboral). Ya que desde 1950 la tasa de desempleo (personas activamente buscando trabajo) nunca ha sido menor al 10%, ni tan siquiera durante el periodo de la industrialización, es más probable que el

problema mayor en el mercado laboral sea una demanda laboral débil. En otros países una tasa de desempleo de doble dígito se considera excepcionalmente alta.

Para evaluar brevemente el impacto de la entrada al mercado laboral sobre la desigualdad, en la Gráfica 38 del Capítulo 7 se muestran diferentes coeficientes de desigualdad Gini (donde el cero indica igualdad perfecta y uno representa total desigualdad). Se desprende que la desigualdad se reduce al utilizar el ingreso a nivel de la unidad de hogar y no a nivel del individuo. Es decir, aunque la desigualdad entre hogares en Puerto Rico es de las peores cinco del mundo como se establece en un capítulo posterior, la desigualdad económica se agudiza cuando se utilizan todos los individuos con o sin acceso al mercado laboral como unidad de análisis.

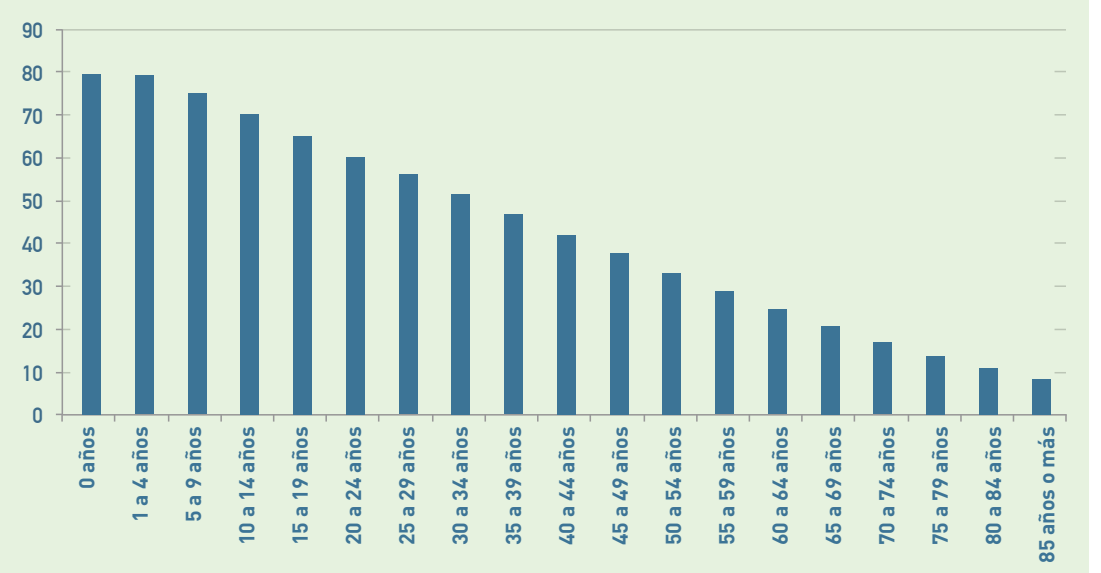
DISTRIBUCIÓN EN LA ESPERANZA DE VIDA

La esperanza de vida de Puerto Rico se ubica entre los primeros 35 países con muy alto desarrollo humano con promedio de 79.2 años al nacer. Examinado el índice de desigualdad en la esperanza de vida de la población de Puerto Rico, el indicador muestra una desigualdad de 0.08. Este indicador ubica a Puerto Rico con menos desigualdad que la media de los países con alto desarrollo humano (0.11) y, por otra parte, con mayor desigualdad que la media de los países con muy alto desarrollo humano (0.05).

Al analizar la distribución de la esperanza de vida por grupos de edad, la población total mantiene una tendencia sin fluctuaciones en su distribución. Es decir, se mantiene una tendencia general de que, a mayor edad, menor es el promedio de años que quedan por vivir, sin observarse saltos dramáticos entre las cohortes de edad (Gráfica 46).

GRÁFICA 46

Esperanza de vida por grupos de edad, Puerto Rico: 2010-2012.



Fuente: Departamento de Salud, *Estadísticas vitales*.

La esperanza de vida es la dimensión que menos afecta el IDH de Puerto Rico por ajuste en desigualdad. Al ajustar la esperanza de vida por la desigualdad, el indicador resulta en 0.839; esto ubica a Puerto Rico entre los primeros 38 países con menos desigualdad. No obstante, no puede pasar inadvertida la desigualdad por sexo en la esperanza de vida, la cual refleja la sobremortalidad del hombre en el país. La disparidad se concentra más en las edades jóvenes de 0-34 años con diferencia en la esperanza de vida mayor de 6.06 años o más; incluso hasta los 49 años, la mujer tiene cinco años más que el hombre en su promedio de años por vivir (Gráfica 47).

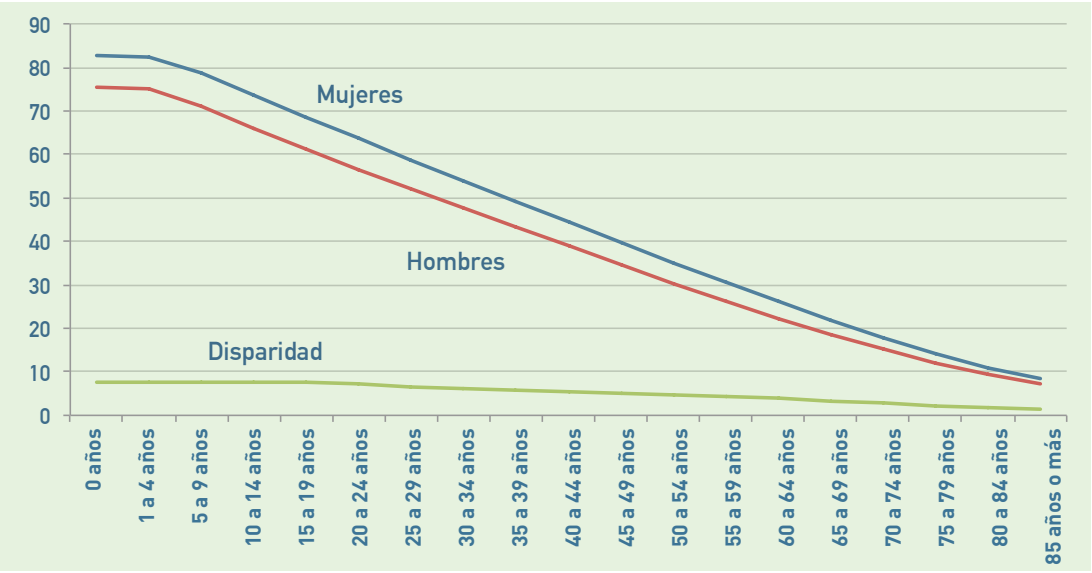
DISTRIBUCIÓN EN EL NIVEL DE ESCOLARIZACIÓN

El impacto de la desigualdad en el nivel de escolarización de los residentes de Puerto Rico es relativamente pequeño (Ax=0.112) en comparación con el del ajuste por ingreso (Ax=0.468). Sin embargo, cuando se compara el índice de desigualdad en la escolarización con los países en el IDH mundial, resulta que existe un total de 56 países con un valor de ajuste por desigualdad menor al de la Isla. Es decir, aunque el impacto de la desigualdad en la educación es menor que en el ingreso, la desigualdad en la educación de Puerto Rico es mucho mayor que en otros países.

Al analizar la distribución de escolarización para ciertos niveles, pareciera que el mismo está asociado al género y a la edad de las personas. Es decir, que las mujeres tienen una escolarización más elevada para cada rango de edad, con excepción del rango 65 años o más, y que la población más joven tiene una educación mayor. De hecho, la

GRÁFICA 47

Esperanza de vida por grupo de edad y sexo: 2010-2012



Fuente: U. S. Census Bureau, *Censo Económico 2012.*

población de 35 a 44 años tiene casi el doble de la probabilidad de tener un primer nivel universitario (bachillerato o licenciatura) que la población de 65 años o más.

Una dinámica similar ocurre con las personas que no completaron su cuarto año de escuela superior. Esto se explica por el hecho de que para las edades entre 25 y 54, una proporción significativamente mayor de los hombres no completa su educación superior. Esta breve reflexión sobre los datos presentados indica que tanto la población masculina como las personas de edad avanzada contribuyen a que Puerto Rico tenga un índice de ajuste por desigualdad elevado en la educación.

ÍNDICE DE DESIGUALDAD DE GÉNERO

El Índice de Desigualdad de Género (IDG) es un indicador multidimensional de desigualdad en el desarrollo humano que resume algunas dimensiones clave de las disparidades de género en la vida cotidiana de mujeres y hombres. El IDG forma parte de una tríada de índices multidimensionales, conocidos como "nuevos índices"[5], que se incorporan al *Informe sobre Desarrollo Humano 2010. La verdadera riqueza de las naciones: caminos al desarrollo humano* como innovaciones para la estimación de la carga de la desigualdad en el desarrollo humano. En ese informe se señala que: "La desigualdad basada en el género todavía es un gran obstáculo para el desarrollo humano" (IDH 2010, p.100).

El IDG se formula a partir de tres grupos de indicadores, que expresan *capacidades y potenciación* de las mujeres respecto a los hombres en los ámbitos de la reproducción, la participación laboral y la representación política. El valor del IDG varía entre 0 (igualdad perfecta) y 1 (desigualdad total); cuanto más alto es el valor en su aproximación a la unidad, mayor es la desigualdad y discriminación hacia la mujer. En específico, el IDG es un "índice compuesto que mide la pérdida de logros en tres dimensiones del desarrollo humano: *salud reproductiva, empoderamiento y mercado laboral*, debido a la desigualdad entre hombres y mujeres" (IDH 2010, p. 244). Los indicadores que aproximan estas tres dimensiones son:

• **Salud Reproductiva** — Tasa de mortalidad materna (MMR, por sus siglas en inglés) y Tasa de fecundidad de adolescentes (AFR, por sus siglas en inglés). Mientras mayor sea la MMR y la AFR sobre la referencia seleccionada por el PNUD (10 y 1, respectivamente), mayor será la desigualdad de género[6].

• **Empoderamiento** — Proporción de escaños en el parlamento por género (PR) y logros en educación secundaria y superior por sexos (SE). En esta dimensión (al igual que en la dimensión sobre el Mercado Laboral) no se usan referencias, sino que se comparan los logros en las posiciones políticas y en la educación directamente entre géneros.

• **Mercado laboral** — Tasa de participación en el mercado laboral por género (LFPR, por sus siglas en inglés).

A cada dimensión se le calculan las medias geométricas y las medias harmónicas para ambos géneros. La media geométrica tiende a maximizar las diferencias entre géneros mientras que la media harmónica es un promedio que minimiza las disparidades entre géneros. Mientras más grande sea la diferencia entre la media harmónica de las dimensiones por género y la media geométrica, mayor será el IDG (para más detalles vea Notas Técnicas).

RECUADRO 20
INDICADORES DE GÉNERO EN EL *INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO*

Teresa Pedroso*

La perspectiva de género para medir desigualdades entre mujeres y hombres en el desarrollo humano se incorpora en los nuevos índices en el Informe sobre Desarrollo Humano 1995, a través del Índice de Desarrollo relativo al Género, que ajusta al IDH para incluir la desigualdad de género en cuanto a *capacidad básica*. Mientras, el Índice de Potenciación de Género (IPG) se centra en la *potenciación,* que deriva de la participación económica y política y la toma de decisiones de las mujeres. Ambos índices son muy conocidos y han sido ampliamente utilizados en combinación con otros indicadores de género, que se han ido sumando al acervo de acuerdo con requerimientos de información estadística para identificar problemáticas de género, en diferentes contextos y escenarios: global, regional y local.

En los albores del siglo XXI, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que emanan de la Declaración del Milenio de 2000, refuerzan las bases para la recopilación de datos por sexos y otras categorías clasificatorias requeridas para la producción de estadísticas de género. En específico, el Objetivo 3 de los ODM promueve la equidad de género y la autonomía de la mujer, contiene metas e indicadores que, de manera explícita, ubican a la igualdad de género en términos de educación de niñas y niños, y la proporción de mujeres en el empleo y la política, como dimensiones básicas para lograr avances en el desarrollo humano. De igual manera, los Objetivos 1, 2, 4, 5 y 6 incorporan al género como eje transversal; y el resto, Objetivos 7 y 8, de colateral requieren abordajes de género.

El Índice de Desigualdad de Género (IDG), con una perspectiva renovada de medición de desigualdades de género, surge en el Informe sobre Desarrollo Humano 2010. El IDG es un índice multidimensional que resume indicadores de tres dimensiones básicas del desarrollo humano: proceso reproductivo, capacidades y potenciación de género, para un acercamiento a las diferencias y desigualdades entre mujeres y hombres. El IDG, en combinación con otros indicadores de género que se calculan como complementariedades, resulta una importante fuente de información para la transversalidad de la perspectiva de género ("gender mainstreaming") en planes, programas y políticas de equidad de género en muchos países del mundo. En la actualidad estas estrategias cuentan con una amplia acogida a escalas global, regional y por los países que han elaborado sus propios informes sobre desarrollo humano.

---

*La autora es profesora e investigadora de la Universidad del Este, Sistema Universitario Ana G. Méndez.

RESULTADOS DEL ÍNDICE DE DESIGUALDAD DE GÉNERO PARA PUERTO RICO, 2012

La desigualdad de género afecta negativamente en algunas áreas a las mujeres y, en otras, a los hombres. Las comparaciones internacionales del IDG y sus componentes muestran que aun con los avances de la mujer en varias facetas, en la actualidad persisten desventajas y obstáculos para que las mujeres alcancen altas calificaciones sobre todo en la salud reproductiva, participación laboral y representación política. Por otro lado, los hombres están en desventaja en algunas dimensiones que reflejan desigualdad de género en el desarrollo, como son los logros educativos y la salud, sobre todo con respecto a la mortalidad y la morbilidad por causas.

El primer hallazgo derivado del cálculo y análisis comparativo del IDG es que Puerto Rico se ubicaría entre los países que poseen los índices más bajos de desigualdad por género en el mundo con una puntuación de 0.208. Así, Puerto Rico ocuparía un puesto intermedio 34-35 en 2012, antes de China (cuya puntuación fue de 0.213) y después del Reino Unido (0.205). Esta clasificación es la más baja que obtiene Puerto Rico en todos índices que son preparados por el PNUD y que se presentan aquí.

A pesar de no que no existe una correspondencia exacta entre el IDH y el IDG a escala internacional, parecería que hay cierta coherencia entre el nivel que alcanza el desarrollo humano y la desigualdad de género expresada a través del IDG, índices de desarrollo humano alto en correspondencia con valores bajos de desigualdad de género. En el análisis de países, la relación es inversamente proporcional; si clasifican en el grupo de Desarrollo Humano Muy Alto —como son los casos de Puerto Rico en el lugar 31 de IDH (0.8511) y el Reino Unido, lugar 26 de IDH (0.875)—, estos clasifican con IDG relativamente bajos. Los Países Bajos (IDG = 0.045), Suecia (IDG = 0.055), Suiza y Dinamarca (IDG = 0.057) integran el bloque de países con la menor desigualdad entre mujeres y hombres (lugares 1, 2 y 3) en el mundo en 2012 y también ocupan los primeros lugares en cuanto a IDH (4, 7, 9, 15, respectivamente). En contraposición, Yemen, Afganistán y Níger con valores del IDG ascendentes a 0.747, 0.712 y 0.707, respectivamente, presentan los índices más elevados de desigualdad en el desarrollo entre mujeres y hombres, y son los últimos países del listado de IDH (148, 175 y 186, por ese orden).

Canadá tiene la desigualdad más baja entre géneros en las Américas, ocupando el lugar 18 del IDG mundial (0.119) y el 11 en la lista mundial del IDH. En cambio, Estados Unidos ocupa el lugar 2 con respecto al IDH, pero se ubica en el 42 del listado del IDG (0.256). Aunque Barbados es el único territorio caribeño con un IDH ligeramente más elevado que el de Puerto Rico, en 2012 Puerto Rico ocuparía el primer lugar en cuanto a la menor desigualdad de género en América Latina y el Caribe y el segundo con respecto a todo el hemisferio americano. Mientras, Barbados se ubicaría en el lugar 61 de IDG (0.0343).

Sin embargo, en la comparación IDH-IDG también merecen comentarios las discrepancias que no están explícitas en el análisis de indicadores numéricos, como es el caso del IDH y el IDG. Ciertos países muestran desequilibrios por sexos, disparidades y desigualdades de género, que incluso son violaciones de derechos humanos, con serias implicaciones negativas para la sostenibilidad del desarrollo humano. Por ejemplo, China clasifica en el lugar 101 con Desarrollo Humano Medio (IDH = 0.695) y en el lugar 35 en cuanto al IDG = 0.213. La paradoja es que China gana tantos lugares en cuanto a IDG, hasta ubicarse en el lugar

35 del listado por la muy baja fecundidad adolescente, que reporta como indicador de fecundidad y salud reproductiva. Se conoce de las políticas antinatalistas y programas de control de la natalidad que históricamente han prevalecido en China, y que estas operan al margen de los derechos humanos, sexuales y reproductivos de las personas. Aun cuando estos derechos han sido proclamados a escala internacional, no han sido implementados por las instituciones gubernamentales y las asociaciones civiles encargadas de derechos humanos y políticas públicas en China.

ANÁLISIS DE LOS COMPONENTES DEL ÍNDICE DE DESIGUALDAD DE GÉNERO DE PUERTO RICO, 2012

La desagregación del IDG, dado el artificio metodológico propuesto por el PNUD basado en considerar que sus tres componentes —salud reproductiva, empoderamiento y mercado laboral— tienen la misma importancia, permite apreciar los desbalances entre las dimensiones y su influencia en el indicador de desigualdad de género. En el caso de Puerto Rico, un ejercicio de ubicación de indicadores de los tres componentes evidencia que el factor de mayor debilidad en el desarrollo humano, tanto en el caso de mujeres como de hombres, es la participación laboral[7]. Resulta sorprendente que la tasa de participación laboral de las mujeres puertorriqueñas en 2012 se ubique en el lugar 137 y la de hombres en el 173, de 186 países incluidos en el Informe sobre Desarrollo Humano de 2013. Sin embargo, lo que entra en el cálculo del IDG no es la clasificación individual de las tasas de participación sino su comparación entre géneros. Así, la evidencia de desigualdad en la participación laboral en menoscabo de las mujeres, que es notoria en todos los países del mundo, es la menos visible en Puerto Rico: la diferencia entre la tasa de participación de los hombres y las mujeres es la segunda más baja a nivel mundial, siendo el mayor contribuyente al IDG relativamente bajo que tiene Puerto Rico. Otros indicadores del mercado laboral muestran un patrón similar: la tasa de desempleo de las mujeres es menor que la de los hombres y la mediana salarial de las mujeres supera la de los hombres, convirtiendo a Puerto Rico en el primer país del mundo donde esto ocurre de acuerdo con la base de datos del PNUD.

Una dimensión que muestra una situación desfavorable para Puerto Rico en el contexto internacional es la referida al empoderamiento, que resume logros en educación secundaria y superior, y en la participación política de mujeres en comparación con los hombres. El indicador, medido por el porcentaje de población de 25 años y más que al menos terminó el último año de educación superior, en Puerto Rico muestra indicadores que afectan negativamente el desarrollo humano de las mujeres y en mayor magnitud a los hombres puertorriqueños. En el mundo existen 53 países que tienen mayores logros en la educación de sus mujeres que Puerto Rico; la relación indica un rezago aun mayor para los hombres, con 65 países por delante. Aunque en términos de la desigualdad de género en la educación, las mujeres puertorriqueñas tengan mejor posición que los hombres, en Puerto Rico sería pertinente y conveniente fortalecer el campo de la educación para reducir o eliminar disparidades entre mujeres y hombres.

El otro indicador de empoderamiento incluido en el IDG es la participación política. Cabe resaltar que Puerto Rico muestra resultados positivos en cuanto a la participación de las mujeres en la política; aunque el IDG ocupa un lugar 34-35 en la lista de países del *Informe* de 2013, llama la atención que 117 países del mundo tengan tasas de representación parlamentaria de

mujeres más elevadas que la de Puerto Rico. La participación política es uno de los indicadores que resulta más desfavorable al desarrollo humano de Puerto Rico, en comparación con países que tienen valores de IDH más elevados que Puerto Rico.

La información proporcionada por la Oficina de la Procuradora de las Mujeres al Observatorio de Igualdad de Género de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) es congruente con la utilizada para calcular el IDG. Esta muestra que la participación de mujeres en gabinetes ministeriales del poder ejecutivo ha aumentado sustancialmente en los tres últimos periodos electorales de 5.9% a 6.9% y 31.3% (III Periodo Presidencial). Aun así, en Puerto Rico, al igual que en otros países latinoamericanos, la proporción de mujeres es inferior a la de hombres en posiciones políticas, excepto Nicaragua que tiene un 57.1% de mujeres en estas posiciones. En todo el mundo se cumple el argumento que se refiere al hecho de que: "La participación política de las mujeres sigue aumentando, pero continúa habiendo barreras invisibles" (Organización de las Naciones Unidas, 2014).

En lo que respecta a salud reproductiva, un total de 39 países tienen tasas de mortalidad materna más bajas que la de Puerto Rico alrededor del año 2012. En este indicador de *capacidad de la mujer*, Puerto Rico pudiera lograr avances en desarrollo humano con una reducción en la mortalidad de mujeres debido a condiciones relacionadas con el embarazo, el parto y el puerperio.

Otro indicador relativo al proceso reproductivo de las mujeres es que, en Puerto Rico, la fecundidad adolescente requiere atención inmediata para lograr avances en desarrollo humano. La tasa de fecundidad adolescente de Puerto Rico, calculada con información sobre nacimientos vivos por edad de la madre, ascendía a 14.6 nacimientos vivos por cada mil mujeres menores de 20 años en 2012. Esta tasa resulta más elevada que la de 87 países incluidos en el listado del Informe sobre Desarrollo Humano 2012.

EL ÍNDICE DE DESIGUALDAD DE GÉNERO DE LAS REGIONES DE PUERTO RICO, 2012

En las siete regiones antes descritas, los valores del IDG son bajos, muy cercanos al valor promedio del IDG de Puerto Rico (0.208). O sea, al interior de Puerto Rico las disparidades de género en el desarrollo humano, medidas por el IDG, son relativamente semejantes a las problemáticas que presenta Puerto Rico en su totalidad.

Existen diferencias en el ordenamiento de las regiones cuando se compara según los valores del IDH con los correspondientes al IDG. Debe recordarse que en términos del desarrollo humano, medido por el IDH, el ordenamiento de las siete regiones es el siguiente: Metro (0.860), Centro Oriente (0.834), Este (0.822), Norte Metro (0.817), Norte (0.812), Sur (0.812), y la región Oeste (0.808). En términos de la desigualdad de género el ordenamiento cambia: el IDG más bajo se presenta en la región Centro Oriente, que agrupa a 9 de las 78 áreas de los PUMAs correspondientes a esa localización físico-geográfica. El factor determinante para que la región Centro Oriente ocupe el primer lugar es el empoderamiento de las mujeres, en específico por la amplia representación política de las mujeres, más elevada que la media de Puerto Rico en 2012.

La región Metro, donde se ubican los municipios más urbanizados con la densidad poblacional más alta, ocupa el segundo puesto con respecto a la menor desigualdad entre mujeres y hombres. En cambio, en las regiones de mayor desigualdad de género, Norte y Sur,

los logros en la educación parecen ser los de mayor repercusión en las disparidades de género en el desarrollo humano.

Tanto a nivel Isla como regional, uno de los problemas de género más acuciantes para el desarrollo humano de las mujeres es la potenciación, medida por la baja representación parlamentaria femenina y la tasa de fecundidad adolescente. Aun cuando la representación parlamentaria es mayor en el caso de los parlamentos regionales que en la legislatura nacional, continúa siendo muy baja. La tasa de fecundidad adolescente también presenta un rango de variación relativamente estrecho entre las regiones del interior de Puerto Rico; en las regiones que se ubican más hacia el centro de la Isla se aprecia que la natalidad proveniente de mujeres de 15-19 años es más elevada que en el resto del territorio. La tasa de mortalidad materna utilizada para el cálculo del IDG corresponde a la calculada para Puerto Rico debido a la insuficiencia de estadísticas de nacimientos por regiones, a la fecha de elaboración de este *Informe*. Para los hombres, el principal problema de su desigualdad con respecto a las mujeres continúa siendo en las áreas de los logros educativos: en todas las regiones están por debajo de las mujeres.

En resumen, las comparaciones con base en el IDG de Puerto Rico, total y por regiones, elaboradas en este *Informe*, dan cuenta de dimensiones relacionadas con *capacidades y potenciación* de las mujeres puertorriqueñas en la reproducción, representación política, educación y participación laboral; estas deben ser atendidas para reducir disparidades en el desarrollo humano de mujeres y hombres.

POBREZA MULTIDIMENSIONAL

Otra crítica importante que se hacía al IDH era la inclusión general de toda la población en su cálculo. El problema de este enfoque es que las condiciones agudas de pobreza presentes entre los pobres pudiesen quedar soslayadas detrás de la opulencia de los más ricos. En respuesta a este problema, Anand y Sen (1997) propusieron la inclusión del Índice de Pobreza Humana (IPH). Este índice no solo se enfoca exclusivamente en los pobres, sino que impulsa la incorporación de las muchas dimensiones de la pobreza. Influenciado por los ODM propuestos por la ONU a partir del año 2010, el PNUD comenzó a publicar su Índice de Pobreza Multidimensional (IPM).

Sin embargo, una de las limitaciones del IPM es que su implementación está orientada a países pobres y no necesariamente aplica a países de mediano o altos ingresos como sería el caso de Puerto Rico. Alkire (2007) plantea que, además de los aspectos de ingreso, longevidad y educación, existen otras dimensiones de pobreza que típicamente no son consideradas por falta de datos comparables a nivel internacional como calidad del empleo, apoderamiento y seguridad física.

Por lo tanto, para este *Informe* hubo que desarrollar un índice de pobreza multidimensional que se adaptase a la realidad puertorriqueña utilizando como fuente de información la ECPR para 2012. La unidad de medida para el indicador son los hogares puertorriqueños, donde niños y adultos están sujetos a diferentes formas de privación. Las dimensiones se seleccionaron de acuerdo a tres criterios fundamentales: (1) las dimensiones discutidas en la literatura, así como sus distintas aplicaciones a nivel internacional; (2) las condiciones mínimas que deben tener los individuos para obtener un

nivel de vida razonable en el contexto puertorriqueño y (3) la disponibilidad de datos.

El IPM representa una herramienta adicional para el estudio de los patrones de pobreza, así como para la promulgación de política pública encaminada a combatirla. A través de este se puede comparar la pobreza entre grupos tomando en consideración aspectos de privación más allá de los ingresos bajos. El establecer un nuevo índice también sirve de base para comparar cambios en los niveles de pobreza a través del tiempo y analizar factores que contribuyen a los mismos.

METODOLOGÍA

Tomando como marco metodológico el método propuesto por Alkire y Foster (2007), se adaptó el procedimiento sugerido por las iniciativas del programa de pobreza y desarrollo humano de la Universidad de Oxford para diseñar un IPM para Puerto Rico. Como fundamento para la estructura del indicador, se decidió entre varias dimensiones en las que un hogar puertorriqueño pudiera ser considerado desfavorecido o carente tomando en consideración el enfoque de capacidades de Sen. Entre estas dimensiones se destaca la exposición a la violencia y la falta de acceso a servicios adecuados de salud mental.

A modo de simplificar la explicación del índice multidimensional para Puerto Rico, se puede visualizar cada indicador como una dimensión individual para efectos metodológicos, de forma que el elemento y_{ij} representa el hogar i y su puntuación en el indicador j. Para este IPM se utilizan 10 indicadores a los cuales se le asigna un valor numérico de 1, de forma que se le asigna una ponderación de 0.1 (1/10) para cada indicador.

Si un hogar es pobre en al menos tres indicadores, entonces se considera un hogar multidimensionalmente pobre. El problema relacionado con este proceso de conteo es que si un hogar identificado como pobre sufre un cambio en el que se vuelve carente en otra dimensión adicional, este cambio no se ve reflejado en el índice de pobreza, es decir, no aumentaría la pobreza ya medida. Para corregir este problema, Alkire y Foster introducen una medida ajustada de conteo de hogares pobres conocida como M_0, que está dada por la multiplicación del conteo de hogares con la tasa de privación promedio de todos los hogares pobres (para más detalles, véase Alkire y Foster, 2007). Esto implica que el índice permite medir, no solo el porcentaje de personas pobres, sino la intensidad de su pobreza con respecto a los estándares de vida de la sociedad puertorriqueña.

RESULTADOS

El IPM es una medida ajustada de la proporción de personas consideradas pobres por carencias en varias dimensiones ponderadas de manera simultánea. Según la ECPR 2008-2012, se identificó que el 50.3% de los hogares en Puerto Rico son multidimensionalmente pobres. En cuanto a la intensidad de la pobreza se palpa que, en promedio, los hogares pobres de Puerto Rico carecen en 41.7% de los indicadores de pobreza. Por consiguiente, el IPM para Puerto Rico es de 21.0% (la multiplicación de los hogares multidimensionalmente pobres por los hogares carentes en promedio).

La descomposición del IPM permite analizar la contribución de las carencias en cada indicador a la pobreza multidimensional identificada. Para estimar la contribución del indicador j al nivel de pobreza multidimensional se multiplica el porcentaje de hogares que son pobres en la dimensión

j por el indicador de "carencia promedio censurada". La calidad del empleo tuvo la mayor contribución con un 20.8%, seguido por ingreso (18.7%) y discapacidad física (14.1%). Este resultado provee una visualización alarmante del panorama laboral en la Isla. Es importante recordar que el indicador de calidad de empleo mide la presencia de al menos un adulto en el hogar que esté empleado a tiempo completo. Además, el hecho de que el ingreso no es el indicador de mayor aportación a la pobreza sirve de justificación a la importancia y la pertinencia de un indicador multidimensional.

En el otro extremo se observa que la menor contribución viene por parte de hogares que tienen menores fuera de la escuela (.5%), seguido por hacinamiento en el hogar (1.8%) y acceso a plan médico (4%). Al centro de la distribución de aportación se encuentra la mediana de educación de los adultos (13.5%), costo del hogar (11.4%), acceso a vehículo (8.3%) y condiciones del hogar (6.8%).

Si se comparan estos resultados con el IPM calculado para Estados Unidos por Dhongde y Haveman (2014), se percibe que el costo del hogar tiene un peso relativo mayor en la determinación de la pobreza multidimensional estadounidense que en el caso de Puerto Rico. De forma similar, el no tener acceso a plan médico es uno de los mayores contribuidores en el IPM de Estados Unidos mientras que para Puerto Rico corresponde a la parte media-baja de la distribución. En contraste con estos resultados, el indicador de ingreso ocupa una posición relativa muy similar en ambos casos.

Además de poder analizar los resultados por dimensiones o indicadores, la medida multidimensional permite descomponer los resultados para subgrupos de la población. Como parte de la evaluación, se estimaron los porcentajes de individuos que viven en hogares multidimensionalmente pobres por género y por grupo de edad. De esta manera, a pesar de que se identifican más personas de ambos sexos con la medida multidimensional, la diferencia entre mujeres pobres y hombres pobres disminuye al compararse con el IPM que al compararse con los ingresos. Además, al utilizar la medida multidimensional, el aumento en hombres identificados como pobres es mayor que en el caso de las mujeres. Esto sugiere que la contribución mayor a la pobreza femenina proviene de la dimensión del ingreso.

La medida multidimensional identifica a más personas en los grupos de mayor edad que la medida basada en el ingreso; sin embargo, lo opuesto ocurre al considerar los grupos más jóvenes. Esto sugiere que más ancianos viven en hogares donde la pobreza se manifiesta en dimensiones no relacionadas al ingreso, mientras que la mayoría de los niños pobres viven en hogares que carecen más de la dimensión de ingreso.

ANÁLISIS DE SENSIBILIDAD

Debido a la libertad que permite la metodología de Alkire y Foster (2007) para adaptar los límites y las ponderaciones a los contextos particulares bajo estudio, las medidas calculadas de esta manera son inevitablemente arbitrarias en su construcción. Por tal razón, es importante exponer los resultados para límites y ponderaciones alternativos. Un análisis de la sensibilidad del índice a estos cambios permitirá ver la robustez del mismo. La teoría detrás del IPM exige que la medida calculada sea robusta ante los cambios en los parámetros.

Las medidas multidimensionales, incluyendo el IPM calculado, muestran distintos valores dependiendo de los límites alternos para

algunos indicadores seleccionados. Por ejemplo, en el caso del ingreso se utiliza el umbral de pobreza, establecido por la Oficina del Censo, que corresponda a cada hogar como el límite para identificar a los pobres. Con este límite, el IPM tiene un valor de 21%. Sin embargo, si se aumenta en un 20% ese límite de pobreza establecido por la Oficina del Censo de Estados Unidos y se mantienen todos los demás límites constantes respecto a los demás indicadores, el IPM aumenta en 1.9 puntos porcentuales, lo cual no es relativamente significativo. Por otro lado, si se reduce el límite de pobreza para el ingreso al 80% del umbral de pobreza de la Oficina del Censo de Estados Unidos, se refleja en una reducción del IPM de 0.1 puntos porcentuales. Por consiguiente, se observa que, aunque los cambios no son altamente significativos en ninguna dirección, el IPM para Puerto Rico es más sensible a aumentos en el límite del indicador de ingreso. Una interpretación de este resultado es que hay un mayor número de hogares en riesgo de caer en la pobreza que el número de hogares pobres que está cerca de superarla.

Comparativamente, los cambios mayores ocurren en el indicador de la mediana del nivel educativo. Si se cambia el límite en la mediana de educación al primer nivel postsecundario o universitario (en Puerto Rico llamado *bachillerato*), el IPM aumenta en 5.3 puntos porcentuales y disminuye en 2.2 puntos cuando se reduce el límite a noveno grado. Los resultados demuestran que la mayor sensibilidad del IPM es hacia un aumento en la mediana de educación de los adultos del hogar. Es decir, cuando se sube el umbral de pobreza para incluir a las personas con años de estudios universitarios, la cantidad de personas multidimensionalmente pobres aumenta, así como el promedio de la intensidad de la pobreza. Este es un resultado interesante a favor del uso de un índice multidimensional si se considera que los estudios universitarios pudiesen tener un efecto creciente sobre la desigualdad de ingresos.

Otro punto clave en el análisis de sensibilidad del IPM es su respuesta a distintos números de indicadores requeridos para clasificar un hogar como multidimensionalmente pobre. Si se establece que un hogar es pobre si carece en dos indicadores, en vez de en tres indicadores, el IPM aumenta de 21% a 24.4%. De lo contrario, si se aumenta el límite a cuatro, el IPM disminuye a 15.8%. El cambio en el IPM es mayor cuando se aumenta que cuando se disminuye el número de indicadores requisito para ser multidimensionalmente.

En términos de la distribución de los hogares, la mayor parte es pobre en uno, dos o tres indicadores, aunque lo más frecuente es que sea en uno. Luego de tres indicadores, la cantidad de hogares pobres va disminuyendo consistentemente. Analizando los extremos se observa que al utilizar el criterio unión para identificar los hogares pobres (es decir, si se consideran pobres todos los hogares que carecen en al menos una dimensión), 86% de los hogares puertorriqueños se considerarían pobres. Por el contrario, si se utiliza el criterio intersección, es decir, cuando hay carencias en todas las dimensiones, entonces ningún hogar puertorriqueño se consideraría pobre.

Asimismo, es posible medir la sensibilidad del índice a un cambio en las ponderaciones. Para evaluar este cambio se utiliza una ponderación alterna donde se le asigna un valor de 1 a cada dimensión, en lugar de asignarlo a cada indicador. De esta manera, en aquellas dimensiones que contienen dos indicadores (como son las dimensiones educación, hogar y salud), cada indicador ahora tendrá un peso de 0.5. De esta manera, los valores de las medidas calculadas se reducen cuando se utiliza la segunda ponderación; en particular, se ve más afectado el conteo de personas pobres

cuando se requieren carencias en tres umbrales para cualificar como hogar pobre. Este resultado apoya algunos de los hallazgos mencionados en las secciones anteriores. Por ejemplo, se estableció que la mayoría de la población es carente en uno o dos indicadores. Sin embargo, la diferencia entre los valores calculados cuando los umbrales para cualificar como hogar pobre se mueven de dos a tres es mucho más significativa cuando utilizamos la ponderación alterna. Esto sugiere que la segunda ponderación asigna pesos bajos a indicadores importantes. Si se evalúan estos resultados para la contribución de cada indicador a la pobreza multidimensional, se observa que los indicadores de incapacidad y de mediana de educación tienen contribuciones relativamente altas a la pobreza y reciben un peso menor bajo la segunda ponderación.

Por último, se comparan los resultados obtenidos para los hogares con los que pueden obtenerse si se utilizan los individuos como unidad de análisis al computar los índices. De estos surgen que el 50.3% de los hogares se clasifica como pobres y el 48.5% de los individuos que residen en hogares pobres. Por ende, los resultados para individuos no son muy distintos. Esto es de esperarse ya que un individuo se clasifica como pobre si el hogar donde reside es pobre. Por lo tanto, la diferencia en los indicadores resulta del proceso de agregación.

COMPARACIÓN TEMPORAL DEL ÍNDICE DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL

En un esfuerzo por medir cómo ha cambiado la pobreza multidimensional en Puerto Rico se estimó el IPM para el año 2000 utilizando los datos del censo decenal que se realizaba por la Oficina del Censo de Estados Unidos, la cual utilizaba un cuestionario similar a la actual ECPR. Debe aclararse que en el Censo de 2000 la variable de acceso a plan médico no estuvo disponible, por lo cual se estimó el índice para el año 2000 y para el periodo de 2008-2012 excluyendo este indicador. Como resultado se utilizan nueve indicadores, manteniendo los mismos umbrales utilizados para determinar carencia que se discutieron anteriormente. También se mantiene un mínimo de tres dimensiones para ser considerado como multidimensionalmente pobre.

El porcentaje de hogares que se considera multidimensionalmente pobre se redujo de 53.5% a 47.8% de 2000 al periodo más reciente. No obstante, la intensidad de la pobreza medida por el indicador A aumentó. El resultado final fue una disminución en el IPM de menos de un punto porcentual.

En términos de la aportación de cada indicador al índice, se evidencia una relación proporcional directa entre la carencia en educación, acceso a vehículos y hacinamiento, y la pobreza del país debido al factor calidad de empleo a la pobreza del país. Esto parece ser la consecuencia de la agudización del empleo parcial que pudo ser causado por la crisis económica. También se observa un aumento en el factor calidad de hogar, aunque debe aclararse que la información que se ofrece en los datos a este respecto es más detallada en la ECPR que en el censo decenal.

Notas

1. Estas 7 regiones distribuyen los pueblos de la Isla de la siguiente forma: Región Centro Oriente-Aguas Buenas, Aibonito, Caguas, Cayey, Cidra, Gurabo, Juncos, Las Piedras, San Lorenzo. Región Este-Ceiba, Culebra, Fajardo, Humacao, Luquillo, Naguabo, Río Grande, Vieques, Yabucoa. Región Metro-Bayamón, Canóvanas, Carolina, Cataño, Dorado, Guaynabo, Loíza, San Juan, Toa Baja, Trujillo Alto. Región Norte-Arecibo, Barceloneta, Camuy, Florida, Hatillo, Lares, Utuado. Región Norte Metro-Barranquitas, Ciales, Comerío, Corozal, Manatí, Morovis, Naranjito, Orocovis, Toa Alta, Vega Alta, Vega Baja. Región Oeste-Aguada, Aguadilla, Añasco, Cabo Rojo, Hormigueros, Isabela, Lajas, Las Marías, Maricao, Mayagüez, Moca, Quebradillas, Rincón, Sábana Grande, San Germán, San Sebastián. Región Sur-Adjuntas, Arroyo, Coamo, Guánica, Guayama, Guayanilla, Jayuya, Juana Díaz, Maunabo, Patillas, Peñuelas, Ponce, Salinas, Santa Isabel, Villalba, Yauco

2. Aunque Segura y Birson (2013) utilizaron 2010 como año de referencia y nosotros 2012, ambos índices son comparables ya que el cambio en el IDH en las series de tiempo es pequeño.

3. El ingreso del hogar es la suma de todos los ingresos totales que tienen todas las personas de un hogar en particular.

4. No hay un acuerdo concreto en cuanto a qué valores mínimos utilizar para ajustar el ingreso. Las notas técnicas indican que se use el mínimo del 0.5 percentil de los valores positivos. Para el caso de PR, este percentil es de menos de un dólar. Alkire y Foster (2010) indican que el cero natural debe estar en función de que sea suficiente para mantener un consumo mínimo de sustento.

5. Los denominados "nuevos índices" son: el Índice de Desarrollo Humano ajustado por la Desigualdad (IDH-D), el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) y el Índice de Desigualdad de Género (IDG). Desde 2010 han contado con amplia difusión internacional a través de la serie de informes sobre desarrollo humano que publica el PNUD a escala global, y por los países que elaboran sus propios informes sobre desarrollo humano.

6. Las fórmulas asociadas al IDG siguen estrictamente la metodología del PNUD. Dada su relativa complejidad y considerando que este *Informe* es para un público amplio, los lectores interesados pueden conseguir los detalles en las Notas Técnicas del PNUD.

7. Las definiciones de Tasa de Participación Laboral son compatibles entre las fuentes utilizadas para Puerto Rico y las del Informe sobre Desarrollo Humano 2013 del PNUD. Puerto Rico-Tasa de Participación Laboral: Es el porcentaje de la población civil de 16 años y más que forma parte del Grupo Trabajador (ECPR). PNUD-Informe sobre Desarrollo Humano 2013-Tasa de participación en la fuerza de trabajo: proporción de la población económicamente activa del país que participa en el mercado laboral, ya sea trabajando o buscando trabajo, expresado como porcentaje de la población económicamente activa.).

CUARTA
PARTE

CONCLUSIONES SOBRE DESARROLLO Y DESIGUALDAD EN PUERTO RICO

10 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES PARA UNA POLÍTICA PÚBLICA BASADA EN EL DESARROLLO DE LAS PERSONAS, POR LAS PERSONAS, PARA LAS PERSONAS

Las conclusiones de la investigación de este *Informe* resultan clave para un diagnóstico desde donde se puedan generar las estrategias tanto para la recuperación económica-social del presente como del desarrollo futuro de Puerto Rico. La multifacética crisis en que se encuentra el país ha puesto en evidencia el fracaso de intentar paliar incoherencias y problemas complejos con estrategias parciales, de corto plazo y sin articulación entre sí. Ha llegado la hora de que en Puerto Rico se produzca un profundo proceso de reflexión desde otra perspectiva. Desde la mirada y la experiencia de los propios seres humanos que, día a día, sufren las consecuencias de políticas erradas y erráticas, muchas veces diseñadas con buenas intenciones y otras bajo la presión de intereses particulares o de franca y llana ilegalidad y corruptela. La gente y lo que le pasa a la gente es lo que debe importarle a la sociedad. Precisamente, de esto trata el desarrollo humano sostenible, una visión que, sin ser una camisa de fuerza, permite articular un número mayor de acciones que podrían tener un respaldo amplio entre la población para lograr una sociedad más justa, más equitativa, más vivible y, por ende, más feliz y productiva.

El grupo de estudiosos de los procesos económicos, políticos, sociales y culturales de Puerto Rico que asumió la tarea honoraria de desarrollar el primer *Informe sobre Desarrollo Humano* en Puerto Rico, desea presentar este instrumento para el debate y la discusión ponderada de lo que realmente sucede en esta isla azotada por la adversidad. Este documento no maquilla los datos que presenta, ni oculta o fabrica información. Aun cuando se reconoce que en el *Informe* faltan muchos temas por tratar en profundidad para tener un diagnóstico exhaustivo, la primordial intención del mismo es presentar un punto de partida para iniciar el diseño de la transformación cabal que necesita Puerto Rico, a fin de asegurar un futuro con vida digna y tranquila para todas las personas que viven aquí. El compromiso y la intención de esta iniciativa es continuar haciendo este ejercicio periódicamente y trabajar sobre los temas que faltaron o solo

quedaron sugeridos. La principal motivación de este primer *Informe* es comparar la Isla con otros países del mundo para así construir un espejo que permita calibrar cuánto ha avanzado o retrocedido Puerto Rico en materia de desarrollo humano. Este *Informe* es, pues, una especie de línea de base, cuyo desarrollo fue arduo, pero que trae consigo un alto grado de satisfacción a todo el equipo de trabajo que se destacó en su diseño, particularmente al Instituto de Estadísticas de Puerto Rico. A continuación se resaltan algunas conclusiones que surgen de los diversos capítulos del *Informe* y de una reflexión final sobre su conjunto.

LOS AVANCES DE PUERTO RICO EN MATERIA DE DESARROLLO HUMANO

1. Puerto Rico es un país repleto de posibilidades y también de contradicciones. Mediante el uso de indicadores del ámbito internacional, se confirmó que es uno de los países de mayor grado de escolarización del mundo y de más alta proporción de egresados universitarios en relación con su población. También se constató que ha podido reducir el impacto sobre la población de muchas enfermedades y bajar la tasa de mortalidad, logrando una expectativa de vida que lo coloca entre los países de alto nivel de desarrollo. Esto constituye una base excelente para impulsar el desarrollo humano sostenible, aunque en ambas variables, educación y salud, prevalezcan en la actualidad necesidades urgentes de atención y riesgos de retroceder en los logros ya obtenidos.

2. El análisis realizado en este *Informe* confirma señalamientos de la literatura socioeconómica en el sentido de que la pobreza en Puerto Rico está ligada principalmente a las altas tasas de desempleo, que desde 1950 superan el 10%, una de las más altas del mundo. Superar la pobreza requerirá un esfuerzo concertado y masivo de estimular la creación de puestos de trabajo dignos, con compensaciones que permitan superar el umbral de pobreza a las familias.

3. El *Informe* comprueba que la crisis económica experimentada en las últimas décadas ha ampliado notablemente las diferencias en el nivel socioeconómico de sus habitantes. La reducción en la remuneración promedio de los trabajadores asalariados en puestos de menor nivel, junto con el incremento del desempleo, han contribuido a la ampliación de la brecha de desigualdad en las dos últimas décadas. Según estudios internacionales, un alto grado de desigualdad supone mayores dificultades para lograr crecimiento económico, por lo que una política basada en el desarrollo humano debe tener como objetivo fundamental el cierre progresivo de esta brecha. Esto no ha sucedido aún en Puerto Rico.

4. Los altos niveles de escolaridad logrados en Puerto Rico a lo largo de los años no se corresponden con la cantidad y calidad de los empleos generados. Tampoco existe una relación directa entre años de estudios y la tasa de participación laboral. De esto se puede concluir que el debate sobre la brecha de desigualdad social debe ubicarse más en la relación entre competitividad, productividad y educación, a fin de lograr, a través de las políticas públicas, una educación de mayor calidad y pertinencia que permita mejorar la productividad y la competitividad. De esta forma, se comprueba que una alta tasa de escolaridad no necesariamente asegura,

por sí sola, una relación virtuosa entre estos tres factores.

5. Seguramente por su particular relación con Estados Unidos, la sociedad puertorriqueña desde hace más de cien años no ha tenido la oportunidad de reflexionar, discutir y lograr acuerdos sobre la ruta, la forma y las prioridades que desea para encauzar sus procesos de desarrollo económico y social. Al menos, hasta la actual crisis, generalmente se ha pensado que los poderes metropolitanos han de tomar estas decisiones sabiamente y que poco puede hacerse desde Puerto Rico para definir el curso de acción por seguir. Además, los decisores políticos de Puerto Rico, los funcionarios gubernamentales, los empresarios y el ciudadano común de la Isla han estado alejados de los debates internacionales que han incidido en la evolución de las nociones de *desarrollo humano* y *desarrollo humano sostenible.* Por estar Puerto Rico fuera de la órbita del sistema internacional, ha habido un desconocimiento sobre qué quieren decir estas visiones, a las cuales se adhieren la gran mayoría de los países del mundo actualmente. Solo en el ámbito académico y en algunas organizaciones sociales se ha estado pendiente a los debates sobre la noción de desarrollo humano sostenible, que concibe a las personas como eje de los procesos de transformación económica y social, y no al capital, la nación o los gobiernos.

6. Se verifica, pues, la ausencia de una visión colectiva de desarrollo humano, que permita integrar factores, variables y políticas públicas en una estrategia sinérgica para asegurar que todas las personas puedan llevar una vida digna, libre de adversidad, en una relación sana con el medioambiente. El desarrollo humano busca crear un contexto proclive a que todas las personas puedan tener oportunidades reales de trabajo remunerado y potenciar sus talentos y capacidades. El análisis realizado para el desarrollo de este *Informe* devela que desde hace muchos años las políticas públicas en Puerto Rico se han formulado en forma fragmentada y dispersa, con prioridades generalmente establecidas en función de presiones externas o de un análisis inadecuado de la realidad. La ausencia de instancias de debate sustantivo y de una buena relación de los gobiernos con el ámbito universitario y las organizaciones sociales en el país ha implicado que temas fundamentales al desarrollo humano, como son la pobreza y la desigualdad social, hayan sido descartados como centrales. O peor aún, que su discusión se invisibilice y que se haya alentado un conjunto de mitos sobre ello. Seguramente por eso ha sido tan difícil la superación de los dos flagelos que más inciden en retardar el desarrollo económico y social. La evidencia acumulada en este *Informe* muestra, sin lugar a dudas, que los pobres no lo son por ser vagos o indiferentes, sino porque las políticas existentes no generan un contexto proclive a que puedan salir de la pobreza.

LA ALARMANTE DESIGUALDAD SOCIAL DE PUERTO RICO

7. Por ello, seguramente, los sucesivos gobiernos de Puerto Rico en los últimos cincuenta años han dado poca importancia a un objetivo fundamental del desarrollo, que es mantener un nivel bajo de desigualdad para que toda la sociedad pueda progresar a un ritmo similar. Ello parece estar en la base de las dificultades que muestra el país para lograr un nivel adecuado de cohesión social y para que pueda superar los altos niveles de pobreza persistente que se comprueban en este *Informe*. Asociados

a la alta desigualdad (la quinta más alta en el mundo en 2013), están los altos índices de criminalidad, de deserción escolar y el estancamiento económico verificado desde hace una década. La descalificación de la desigualdad como un factor que afecta al desarrollo ha llevado a que en Puerto Rico, en vez de decrecer, la desigualdad haya aumentado consistentemente según mediciones que datan de 2005. La alta tasa de desigualdad debe ser reconocida como uno de los factores tras el estancamiento económico de la última década.

8. La desigualdad puede expresarse de múltiples maneras y hay una diversidad de acercamientos para medirla. En este primer *Informe sobre Desarrollo Humano* en Puerto Rico se utilizaron varios métodos para estimar la desigualdad, como son las proporciones de percentiles, las comparaciones de la distribución del ingreso a lo largo del tiempo y el cálculo de dos indicadores de desigualdad ampliamente reconocidos internacionalmente: el coeficiente Gini y el índice de Atkinson. Todas las mediciones realizadas llevan a una conclusión fundamental: Puerto Rico tiene un serio problema de desigualdad que necesita atenderse con políticas específicas para revertirlo. No hacerlo significará agravar el estancamiento económico, los actuales problemas sociales y seguramente generar otros más graves. Las políticas que recortan cada vez más la capacidad de sobrevivir de la gente no son las indicadas para salir de la situación de recesión y depresión económica en la que se encuentra el pueblo.

LA EVIDENCIA EMPÍRICA DEVELA LA GRAVEDAD DEL PROBLEMA

9. Al comparar los percentiles de la distribución del ingreso en Puerto Rico, se observa que la posición del sector más pobre se ha deteriorado significativamente, y más cuando se compara con los demás grupos a lo largo del tiempo. En el año 2000 el ingreso del 10% más rico era veinticinco veces el ingreso del 10% más pobre, con tendencias evidentes de aumento, para alcanzar las 33 veces en 2012.

10. En el año 2000, 50% del ingreso personal neto tenía su origen en las compensaciones a empleados, seguido de 30% por transferencias a individuos recibidas y 20% correspondiente a ingresos procedentes de la propiedad. Trece años después, se evidencia una dramática disminución de más de 10% en el ingreso asalariado —el componente más importante del ingreso personal— para un 40%. Mientras, los ingresos por pagos de transferencias a individuos aumentaron al 37% (de $11,736 millones a $23,188 millones) y los ingresos procedentes de la propiedad aumentaron a su vez a 24% del ingreso personal, respectivamente.

11. Durante el periodo de recesión, de 2006 a 2012, todos los estratos sociales sufrieron en general disminuciones en sus ingresos reales, medidos por percentiles en la distribución del ingreso. Sin embargo, la disminución fue mucho más pronunciada en el sector más pobre de la población. Contrario al imaginario colectivo del país, la clase media fue la que menos impacto sufrió en sus ingresos. Los sectores más pobres perdieron un 30% del valor real de sus ingresos, mientras que en los otros sectores la pérdida fluctuó entre 8% y 9%.

12. Esta tendencia se confirmó también cuando se analizaron datos de las medianas de ingreso: en el quintil de la población más pobre, la reducción de la mediana fue de 33% y en los

otros quintiles osciló entre 6% y 9%. Queda claro que, bajo cualquier tipo de medición, la crisis económica ha tenido un efecto desproporcionalmente negativo en la población más pobre. La crisis económica revirtió la tendencia decreciente observada en la desigualdad durante el breve periodo de 2000 a 2006. Esto no se debió a un enriquecimiento de los más ricos, como ha sucedido en otros países, sino a la pauperización de los más pobres.

13. Las mediciones permitieron verificar cambios en la distribución del ingreso para grupos de hogares distintos. Al calcular el coeficiente de Gini en hogares por tipo de jefatura, nivel educativo, y por edad del jefe o jefa, se encontró que la desigualdad mayor la sufren los hogares de jefatura femenina.

14. La correlación entre desigualdad, pobreza y nivel educativo se comprobó empíricamente. A medida que aumenta el nivel educativo, disminuye la desigualdad. Los datos evidencian que aquellos que no completan la escuela superior, que en Puerto Rico representan un 30% de los mayores de 25 años, tienen un ingreso promedio por debajo del nivel de pobreza. Lograr un diploma de escuela superior hace una diferencia significativa, especialmente para las mujeres; para ellas un diploma de secundaria reduce el porcentaje de pobreza en 13 puntos y completar el primer nivel universitario (en Puerto Rico, *bachillerato*) lo reduce en 22.

15. La desigualdad también está muy relacionada con el empleo y es en este ámbito donde Puerto Rico tiene los problemas más serios. Desde 1947, cuando comenzó a computarse la tasa de desempleo en el país, nunca se ha registrado un nivel menor de un 10% de la fuerza laboral. Siempre ha existido un grupo significativo de personas activamente buscando un empleo sin éxito, lo que de por sí implica una desigualdad en el mercado laboral. Hasta ahora el crecimiento de Puerto Rico ha dependido mucho de las empresas estadounidenses establecidas en el país: inicialmente de fábricas que manufacturaban ropa, calzado, textiles, y en la actualidad, de empresas dedicadas al comercio al detal, que generan pocos empleos estables y de tiempo completo. La escasez de puestos de trabajo digno, capaces de sostener a una persona o a una familia, con remuneración adecuada a sus necesidades y con aportes a sistemas de salud y de retiro, constituye el núcleo central del desafío económico de Puerto Rico.

16. El desarrollo del capital empresarial local es muy bajo. Menos de un 5% de las empresas locales exportan sus productos o servicios. Resulta muy difícil para las empresas locales competir en una economía tan abierta, desregulada y dominada por las megaempresas transnacionales, que suelen formar monopolios *de facto* en ciertos sectores. Ello hace que el sector empresarial local sea muy pequeño en generación de puestos de trabajo. En comparación, el sector gubernamental parece mayor de lo que en realidad es. El *Informe* destaca que la política pública de estímulo empresarial en Puerto Rico ha sido generalmente ambivalente y discontinua, privilegiando la concesión de incentivos a grandes empresas estadounidenses, sin un buen sistema de monitoreo del impacto y de los resultados de los subsidios ofrecidos. No existen programas de incentivos comparables para apuntalar el desarrollo, la expansión y la consolidación de empresas locales

que podrían generar más empleo y más reinversión local.

17. Las transferencias monetarias a individuos —las que pueden considerarse dádivas del gobierno federal de Estados Unidos— han servido como un amortiguador de la pobreza y la desigualdad en Puerto Rico. De eliminarse del análisis las transferencias por alimentos, becas de estudio y subsidios diversos, la desigualdad en Puerto Rico sería significativamente mayor. Es innegable que estas transferencias han ayudado a las familias y a la economía de Puerto Rico, pero las mismas no se han traducido en formas efectivas para impulsar el empleo o en incrementos en la autosuficiencia de la población. Las transferencias tampoco cubren a la totalidad de las familias e individuos bajo la línea de pobreza, que se ha mantenido en cerca de un 45% del total de la población. Por ejemplo, el principal programa de transferencia, el Programa de Asistencia Nutricional (PAN), solo llega a un 37% de la población. Desde la perspectiva del desarrollo humano, los recursos canalizados por Estados Unidos a través de diversos tipos de programas para las familias más carenciadas han servido para sostener un orden social jerarquizado, donde la pobreza y la desigualdad parecen haberse convertido en funcionales al sostenimiento de la actual dependencia y relación política colonial.

18. En este primer *Informe sobre Desarrollo Humano* de Puerto Rico también se calculó el coeficiente de Gini a nivel municipal. El promedio para el total de los municipios fue de 0.48. El municipio de mayor desigualdad es San Juan, la capital de Puerto Rico, con un coeficiente de 0.551. Es seguido por Mayagüez, con 0.535, Vega Baja con 0.528; y Luquillo con 0.525. Otros municipios con alto nivel de desigualdad son Ponce, Guaynabo, Cataño, Adjuntas, Comerío, Aguadilla, Rincón, Dorado y Arecibo. Entre los municipios con menor desigualdad se encuentran Florida, con un coeficiente de 0.404 y Hormigueros, con 0.417. Con coeficientes relativamente bajos, en comparación al promedio, también figuran Ceiba, Loíza, Añasco, Maricao, Las Marías, Vieques, Yabucoa, Maunabo, Jayuya, Lajas, Fajardo y Carolina. Cabe señalar que muchos de estos municipios con menor desigualdad concentran la mayor proporción de personas pobres del país.

19. Para poder comprender mejor cómo se generan las desigualdades en el nivel municipal, se condujeron varios análisis de regresión con unas quince variables que muestran cuatro conclusiones importantes, a saber:

- Los municipios más grandes, en términos poblacionales, experimentan mayores niveles de desigualdad.
- Tener un alto porcentaje de población envejecida reduce la desigualdad, dado que la población de mayor edad, hasta ahora, ha tendido a recibir ingresos más uniformes.
- Incrementos en la tasa de participación laboral femenina y el empleo reducen la desigualdad y la pobreza, dado que los patrones de uso de los ingresos por parte de las mujeres tienden a favorecer la alimentación, la educación y la salud de la familia, lo que genera mayores posibilidades de que puedan salir de la pobreza.
- Una mayor proporción de empleados en el sector de servicios se relaciona con un mayor grado de desigualdad.

20. La medición de la desigualdad en los municipios evidenció que si la

desigualdad no es atajada con medidas específicas, tiende a perpetuarse. Ocho de los quince municipios más pobres de Puerto Rico se han mantenido en las primeras posiciones de alto nivel de pobreza durante treinta años o más.

21. El análisis de la proporción de menores de edad que viven bajo el nivel de pobreza en cada municipio reconfirmó la gravedad de la situación. El municipio de Culebra tiene un 82% de menores bajo nivel de pobreza, seguido por Comerío (74%), Ciales, (73%), Lajas (72%), Orocovis (71%) y San Juan (57%), que es el municipio con mayor número de menores bajo el nivel de pobreza que reciben el PAN.

22. Se comprobó también que durante el periodo entre 2000 y 2012 se registró un dramático aumento de 20% en la proporción de menores pobres que residen en hogares de jefatura femenina (de 38% a 58%). Se confirmó, además, que la propensión a la pobreza se duplica en hogares donde hay una sola persona como jefe de familia con uno o dos menores. Además, los menores pobres de 15 a 17 años que no asisten a un centro escolar duplican a los que no viven en un contexto de pobreza (8% vs 3%).

23. Los indicadores socioeconómicos revelados en este *Informe* permiten concluir que en Puerto Rico trabajar disminuye la probabilidad de ser pobre, pero no es vacuna contra la pobreza: el 21.3% de las personas empleadas eran pobres en el periodo estudiado, cifra que es tres veces mayor que en Estados Unidos. Ello puede ser debido a dos factores: i) el carácter provisorio, de tiempo parcial y de salario mínimo, de muchos de los puestos de trabajo en un amplio sector de empresas en el sector de ventas al detal; y ii) la existencia de un sector informal de la economía que no asegura trabajo con buenas condiciones.

24. Se confirmó que, en periodos de crisis económica, los trabajadores más vulnerables en el mercado laboral son los jóvenes, las mujeres, las personas de la tercera edad y las de bajo nivel educativo.

LOS DESAFÍOS DEMOGRÁFICOS Y DE SALUD, COMPONENTES FUNDAMENTALES DEL IDH

25. En el proceso de confección del Índice de Desarrollo Humano (IDH) con la metodología del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la variable salud se incorpora a través del dato de la esperanza de vida al nacer. Este dato da cuenta de si una sociedad tiene las condiciones para disfrutar de una vida larga y saludable. La esperanza de vida es un indicador fundamental ya que posee una alta correlación con la salud, la educación y el ingreso, y puede ser un indicador que exprese el estado del bienestar colectivo. El informe confirmó que en Puerto Rico existen notables disparidades de género en salud, que se evidencian en los datos de esperanza de vida, con desventajas muy fuertes para los hombres. Con independencia del mayor riesgo a morir que poseen los varones desde el momento de su nacimiento, a medida que asciende la edad los hombres puertorriqueños presentan sobremortalidad prematura, fenómeno visible aun en edades avanzadas. La alta mortalidad en edades productivas y reproductivas en la población masculina es un reto que continúa enfrentando la población puertorriqueña desde la segunda mitad del siglo XX y que se ha acentuado con el tiempo. Sin duda, la recomendación de

hacer esfuerzos para prevenir las muertes en edad joven adulta debe adoptarse con premura y vigor tomando en cuenta la exagerada sobremortalidad de la población masculina puertorriqueña. Las causas de muertes violentas —que pueden prevenirse e incluso evitarse— corresponden en un 85% a esta población.

26. Además de las muertes violentas, las enfermedades crónicas juegan un rol fundamental en la salud de la población. Los procesos asociados con las transiciones demográficas y epidemiológicas conducen a que la población de Puerto Rico se esté envejeciendo y se proyecta que esta tendencia continúe aumentando significativamente durante los próximos 20 años. Esto indica que las entidades encargadas de la salud y el bienestar de la población deben fortalecer áreas relativas a cuidados de salud, con enfoque hacia el manejo de las enfermedades crónicas y degenerativas en la población de edades mayores y avanzadas.

27. En el patrón de morbilidad puertorriqueño también se observa disparidad entre hombres y mujeres en el padecimiento de enfermedades crónicas. Las mujeres tienen prevalencias más altas que los hombres en casi todas las enfermedades. Esto quiere decir que la mayor longevidad de las mujeres no viene acompañada de vida saludable y bienestar, sino de enfermedad. Asumir el desafío que supone esta realidad requiere un cambio cultural enfocado en la prevención de enfermedades, en la cual las personas, las familias y las comunidades tomen un rol más activo en el cuidado de su salud. En el nivel gubernamental, el enfoque de prevención debe ser con perspectiva de género para atender las diferencias en longevidad y asegurar el bienestar de toda la población.

28. En Puerto Rico no se reemplazan generaciones desde las postrimerías del siglo pasado, y en 2016 se cumplió la expectativa de que las defunciones superaran los nacimientos; es decir, hubo un crecimiento natural negativo.

29. Dada la tendencia que se ha observado en los nacimientos, no es de esperarse un aumento en la natalidad debido a la asimilación de patrones de fecundidad limitada ya adquiridos por las mujeres en Puerto Rico y la estructura de edad de la población, cada vez menos favorable a la reproducción. Al producirse menos nacimientos, habrá menos mujeres en edad para procrear en los próximos lustros. Esta situación es producto de pasadas políticas de planificación familiar, uno de los ejes del crecimiento económico de Puerto Rico durante los años cincuenta. En aquellos años se estimuló la emigración de las personas en edad de trabajar, así como la reducción de hijos que debían tener las familias. Revertir el impacto de ambos factores a través de políticas demográficas referentes a la fecundidad tomará mucho tiempo y sus resultados son inciertos.

30. La migración se lleva anualmente cerca de 13.4% de los nacimientos de Puerto Rico y una parte importante de la fuerza trabajadora. Reemplazar: Además, la migración también carga con recaudos y actividad económica. Dada la actual crisis, el éxodo de población seguirá acelerando el envejecimiento de la población.

31. Mientras en Puerto Rico la población decrece, aumenta el número de

puertorriqueños que se mudan a Estados Unidos. La nación puertorriqueña está dividida en 60% que reside fuera de la Isla y 40% que reside en ella. Para 2013, una población estimada de 5,121,921 puertorriqueños vivía en Estados Unidos (hasta tercera generación y autoidentificados como tales, por lo que se presume que puedan ser más), mientras que un total de 3,466,276 habitaba en la Isla. En este sentido, el flujo migratorio hacia Estados Unidos es mayoritariamente masculino en edades productivas jóvenes. Esto puede hacer efímero el bono demográfico que se produce en el proceso de envejecimiento de la población.

LA CULTURA COMO DIMENSIÓN INTEGRAL DEL DESARROLLO

32. El informe incorpora un capítulo extenso sobre la relación entre cultura y desarrollo humano que hace aportes importantes al debate puertorriqueño e internacional sobre el tema. La cultura es cada vez más valorada como fuerza transformadora, como fuente de creatividad e innovación y como aspiración de futuro. En la actualidad se busca trascender los ámbitos tradicionales de la preservación del patrimonio y la promoción de las artes, destacando la importancia de considerar la dimensión cultural de toda política pública encaminada hacia un desarrollo humano sustentable. La cultura ha sido eje fundamental de reflexión en las transformaciones recientes del marco jurídico normativo de varios países que han aprobado nuevas constituciones fundadas en el reconocimiento de la plurinacionalidad y la interculturalidad, como son los casos de Colombia, Bolivia y Ecuador.

33. Para construir sociedades humanas y justas es necesario entender cabalmente la importancia que reviste la libertad en general y, más específicamente, la libertad cultural, lo que a su vez implica que es necesario asegurar y ampliar de manera constructiva las oportunidades de las personas para seleccionar el modo de vida que prefieran y considerar otros alternativos. Respetar la diversidad cultural, ampliar las oportunidades de empleo en el sector cultural, fortalecer las industrias culturales sostenibles, los mercados locales de bienes y servicios culturales y garantizar la sinergia entre la ciencia moderna y los conocimientos tradicionales, son todos factores que inciden en el desarrollo humano. La cultura es una dimensión articuladora y generadora de equilibrio entre los tres pilares hasta el momento reconocidos: económico, social y ambiental. Es una condición, un medio y un fin del desarrollo.

34. La recesión económica de la última década ha golpeado mucho a la cultura y la reducción de presupuestos gubernamentales hacia el sector ha sido constante. Aun así, las estimaciones realizadas muestran que la cultura es un elemento dinamizador de la economía y que en esta coyuntura de crisis, lejos de restringirla con políticas de austeridad, convendría estimularla.

35. Los resultados de la Encuesta de consumo y participación cultural revelaron que existen patrones diferenciados de consumo y participación cultural en los que inciden factores como el nivel educativo, el nivel de ingresos, el género o la edad. Las mujeres representan una proporción mayor de los consumidores culturales en actividades como obras de teatro y espectáculos de danza. Sin embargo, la diferencia mayor en la

participación cultural de las mujeres ocurre en la lectura de libros, compra de artesanías y asistencia a bibliotecas. En el caso de los hombres, se observa una proporción mayor en la asistencia a ver películas puertorriqueñas y en la visita a museos. Como podría esperarse, actividades como el cine, "streaming", bibliotecas, videojuegos e Internet, tienen una media de edad más baja que la de la población. De igual forma, la asistencia a ver películas puertorriqueñas tiene una mediana de edad de 33 años. Actividades como los conciertos de música clásica tienen una mediana de edad mayor que la de la población.

36. Actividades como las artes visuales, obras de teatro, danza, música clásica, lectura, cine, museos y bibliotecas, entre otros, reflejan incrementos en las tasas de participación en todos los niveles. En algunos casos se observa una pequeña reducción en el consumo en los niveles más altos, lo que podría estar asociado con la condición laboral y la disponibilidad de tiempo de ocio.

37. La variable del nivel de ingresos plantea uno de los principales retos de la política cultural en Puerto Rico. Se identifica una relación directa entre ambas variables: a mayor nivel de ingresos, mayor consumo y participación cultural. Resulta interesante observar que las actividades de exposiciones de artes visuales, artesanías, compra y lectura de libros, películas puertorriqueñas, radio, Internet, bibliotecas y asistencia a ferias y festivales, el rango de mayor participación es el de la población con ingresos entre $30,000 a $39,999.

38. Se verificó una tendencia a la concentración de la actividad artística y cultural en la zona metropolitana y algunos pueblos que representan los ejes de las regiones, y limitaciones de movilidad para quienes viven más lejos, lo cual genera un problema de acceso para una gran parte de la población.

39. A pesar de las limitaciones que presenta el sistema de cuentas nacionales de Puerto Rico para estimar el impacto directo de las industrias culturales y creativas, en 2013 se presentó un análisis que comienza a establecer algunas aproximaciones. *El perfil de la economía creativa en Puerto Rico* estimó que para 2011 en Puerto Rico existían aproximadamente 1,889 negocios con un volumen estimado de $1.74 mil millones. Estas empresas generaban cerca de 14,715 empleos con una nómina anual de $436 millones, para un salario promedio de $29,629.

40. A partir de estos datos se puede hacer un estimado conservador que refleja que las industrias culturales y creativas representaban entonces aproximadamente un 2.7% del Producto Interno Bruto (PIB), 1.4% del empleo y 4.3% del total de negocios.

41. El *Informe* concluye que el principal reto que enfrentan las empresas culturales y creativas en Puerto Rico es el acceso a financiamiento. Similarmente, existe dificultad para obtener permisos de operación, escaso apoyo del gobierno y acceso limitado a mercados locales e internacionales. Las áreas donde la comunidad cultural necesita mayor capacitación son mercadeo, finanzas e identificación de fondos para generar actividades.

42. Del análisis de la "Canasta vigente de bienes y servicios" se observó que el gasto de entretenimiento supone un 3.3% del gasto total de los individuos. Este total podría dividirse en tres categorías: bienes y servicios culturales (40.1%), equipos

electrónicos (34.4%) y otros servicios de entretenimiento no relacionados directamente con la producción cultural (25.5%). Si se eliminan los soportes electrónicos para el consumo cultural, el gasto en bienes y servicios culturales directos, representa un 1.3% del gasto total de los individuos. Con la información disponible para 2006, esta cantidad fue de aproximadamente $417 millones. Esta cifra está muy cercana de la que se desprende de los ingresos reportados a través del IVU para 2007, que fueron $469 millones.

RECOMENDACIONES PARA UNA NUEVA POLÍTICA PÚBLICA

43. El primer *Informe sobre el Desarrollo Humano* de Puerto Rico ha permitido generar una mirada profunda a diversos aspectos de la realidad económica y social del país, que atraviesa una seria crisis económica, fiscal, política, jurídica y social. En este sentido, desde su conceptualización fueron develándose algunos ejes sobre los cuales debe pivotear una salida integral a esta multifacética crisis, que requiere de una mudanza conceptual hacia una estrategia integral de desarrollo humano sostenible.

44. Finalmente, los asuntos más importantes para frenar el crecimiento de la desigualdad y reducir significativamente la pobreza, que representan los problemas más graves desde una perspectiva de desarrollo humano, se identifican como los siguientes: i) lograr estimular el crecimiento económico estable y permanente; ii) poner en marcha un proceso de descolonización y autodeterminación que defina una nueva relación con Estados Unidos y con el resto del mundo; iii) recuperar la maltrecha democracia puertorriqueña, establecer un clima de seguridad ciudadana y de respeto a los derechos humanos; iv) promover la equidad en todas su dimensiones; v) potenciar la educación, la cultura y el conocimiento científico; vi) estimular la participación ciudadana, el diálogo y la concertación; y vii) establecer un manejo prudente de los recursos naturales.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

Acevedo Camerón, F., Ferré Crossley, J., y Marazzi Santiago, M. (2009). *Economía del conocimiento: una evaluación de Puerto Rico*. San Juan: Instituto de Estadísticas de Puerto Rico. Recuperado de http://www.estadisticas.gobierno.pr/iepr/LinkClick.aspx?fileticket=LpoMP_cIIVk%3D&tabid=165

Acevedo Denis, A. (28 septiembre de 2013). Censo: Sólo 2.3 millones vivirán aquí para 2050, se van 30,000 al año. *Noticel*. Recuperado de: http://www.noticel.com/noticia/148849/censo-solo-23-millones-viviranaqui-para-2050-se-van-30000-al-ano.html)

Acevedo, Crossley y Marazzi. (2009). *Economía del conocimiento: una evaluación de Puerto Rico*. Recuperado de: https://estadisticas.pr/files/Publicaciones/EDCuEDPR.pdf

Acosta, A. (2011). Solo imaginando otros mundos se cambiará este; reflexiones sobre el Buen Vivir. En I. Farah y L. Vasapollo (Eds.), *Vivir Bien; paradigma no capitalista*. La Paz: CIDES/UMSA.

Arriaga, I. (2001). *Familias vulnerables o vulnerabilidad de las familias*. Seminario Internacional: Las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe. Chile: Naciones Unidas: CELADE/CEPAL.

Arriaga, I. (2005). Existen políticas innovadoras hacia las familias latinoamericanas. *Papeles de Población*, 43, 9-27.

Acosta Figueras, J. (2000). Breve panorama histórico de los primeros Centros Culturales. *Cultura. Publicación de promoción cultural del Instituto de Cultura Puertorriqueña. 4* (8, junio 2000), 34-38.

Agency for Toxic Substances and Disease Registry (ATSDR). (2003). *Public Health Assessment: Air Pathway Evaluation, Isla de Vieques Bombing Range, Vieques, Puerto Rico*. Atlanta: Agency for Toxic Substances and Disease Registry.

Alameda, J. & Ramírez, R. (2012). *El costo de los servicios de salud en Puerto Rico: Perspectiva Económica*. XIII Foro Industria de la Salud 2012, Colegio de CPA.

Alegría-Ortega, I. E. (2007). Ejes del pensamiento racial en Puerto Rico: una aproximación. *Revista de Ciencias Sociales, 17*, 154-187.

Alicea Báez, M. (s.f.). La Deserción Escolar en Puerto Rico. *Monografías*.

Alimonda, H. (2012). Desarrollo, posdesarrollo y "buen vivir": reflexiones a partir de la experiencia ecuatoriana. *Revista Crítica y Emancipación* (7), 27-58. Buenos Aires: CLACSO.

Alkire, S. (2007). The Missing Dimensions of Poverty Data. Introduction to the Special Issue. *Oxford Development Studies, 35* (4), 347-359. *OPHI Working Paper* (00).

Alkire, S. y Foster, J. E. (2007). Counting and Multidimensional Poverty Measurement. *OPHI Working Paper 7*. Recuperado de http://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/ophi-wp7.pdf

Alkire, S. y Foster, J. E. (2010). Designing the Inequality-Adjusted Human Development Index. *OPHI Working Paper 37*. Recuperado de http://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/ophi-wp37.pdf

Almond, D. y Currie, J. (2011). Killing Me Softly: The Fetal Origins Hypothesis. *The Journal of Economic Perspectives*, *25*(3), 153-172.

Amador, G. (2015). Paying for Quality and Integration, and Getting Federal Grants. Presentación en Puerto Rico Health Insurance Conference 2015. Cámara de Comercio de PR, Hotel Condado Plaza, San Juan.

Anand, S. y Sen, A. (1997). Concepts of Human Development and Poverty a Multidensional Perspective. *Human Development Papers*. United Nations Development Programme, Poverty and Human Development,1-20.

Anand, S. y Sen, A. (2000). The income component of the human development index. *Journal of Human Development*, *1* (1), 83-106.

Appadurai, A. (2004). The Capacity to Aspire: Culture and the Terms of Recognition. En V. Rao y M. Walton. (Eds.), *Culture and Public Action,* Stanford: University of Stanford Press.

Apuntes Históricos. (s.f.). Obtenido de http://www.de.gobierno.pr/index.php?option=com_content&view=article&id=1131:apuntes-historicos&catid=41:institucion&Itemid=651

Arbona Irizarry, G. (2008). *Memorias: Periplo profesional de un arquitecto de la salud pública de Puerto Rico*. San Juan: EDUPR.

Asamblea General de Naciones Unidas. (2010). *Resolución aprobada por la Asamblea General* 65/166. *Cultura y desarrollo*. Recuperado de http://www.unesco.org.uy/ci/fileadmin/cultura/2011/UNGA_Res.65-166_es.pdf

Asamblea General de Naciones Unidas. (2013). *Informe de la relatora especial sobre derechos culturales, Farida Shaheed*. Recuperado de http://www.refworld.org.es/docid/51b9a6834.html ASEM: Administración de Seguros Médicos. (2014). *HIPAA*. Recuperado de http://www.asempr.org/LeyHIPAA.php

ASES: Asegurando tu salud. (2014). *Conoce sobre Mi Salud*. Recuperado de http://www.ases.pr.gov/

Atkinson, A., Piketty, T. y Saez, E. (2011). Top Incomes in the Long Run of History. *Journal of Economic Literature*, 3-71.

Baca, M. & Stanley, D. (2005). *Diversity in Families*. Boston: Allyn Bacon.

Banco Gubernamental de Fomento de Puerto Rico. (2013). *Indicadores económicos de Puerto Rico*. Recuperado de*: http://www.bgfpr.com/spa/economy/*

Banco Mundial. (1990). *Informe sobre el desarrollo mundial 1990*. Recuperado de http://documentos.bancomundial.org/curated/es/669091468139805481/pdf/88520spanish.pdf

Barker, D. J. (1990). The Fetal and Infant Origins of Adult Disease. *British Medical Journal, 301* (6761), 1111.

Bayardo, R. (2013). Políticas culturales y economía simbólica de las ciudades: Buenos Aires, en todo estás vos. *Latin American Research Review, 48* (Special Issue, 2013), 100-128.

Bezares, M. y Cartagena, M. (2012). *Informe anual de estadísticas vitales: Nacimientos, Matrimonios y Divorcios 2009 y 2010.* San Juan: Departamento de Salud.

Bobonis, G. J., M. Stabile y L. Tovar. (2016). "Bombs and babies: US Navy Bombing Activity and Infant Health in Vieques, Puerto Rico". National Bureau of Economic Research Working Paper Num. 22909. Recuperado de http://www.nber.org/papers/ w22909.

Bobonis, G.J., M. Stabile and L. Tovar (2017). "Military Training Exercises, Pollution, and their Consequences for Health." Unpublished manuscript, University of Toronto.

Bueno Sánchez, E. (1994). *Población y desarrollo: enfoques alternativos de los estudios de población.* La Habana: Centro de Estudios Demográficos, Universidad de la Habana.

Caballero, B. (2007). The Global Epidemic of Obesity: An Overview. *Epidemiologic Reviews, 29*.

Calderón-Soto, J. (2013). Perfil del estudiantado universitario en Puerto Rico: Hallazgos del Consejo de Educación. En I. Serrano-Gracía, W. C. Rodríguez-Arocho, J. Bonilla-Mujica, T. García-Ramos, L. E. Maldonado-Feliciano, S. Pérez-López, & C. I. Rivera-Lugo, *El Reto de la Educación Universitaria: Experiencias desde la Psicología* (págs. 149-170). Humacao, PR: Asociación de Psicología de Puerto Rico.

Calderón-Squiabro, J. (2013). Boletín del Centro de Información Censal. Universidad de Puerto Rico, Recinto de Cayey. Recuperado de http://issuu.com/institutoinvestigaciones/docs/bolet__n_del_cic_octubre_2013_educa/1?e=7593750/5847083

Calderón, V. (1 de mayo de 2015) . Los niños trabajadores de México, el rostro más débil de la desigualdad. *El País.* Recuperado de https://elpais.com/internacional/2015/05/01/actualidad/1430439594_949988.html

Cámara de Comercio. (2013). *Asociación de Compañías de Seguros de Puerto Rico- Legislación sobre seguros de salud en Puerto Rico a marzo de 2013.* San Juan. Recuperado de: http://www.camarapr.org/Health2013/pres/Legislacion-Seguros-Salud.pdf Cambridge: University Press.

Cao García, R. (1984). Migración interna en Puerto Rico: un análisis económico (Serie de Ensayos y Monografías, Unidad de Investigaciones Económicas 34). Río Piedras: Imprenta de Ciencias Sociales.

Carrizo, L. & Rivera, M. (2012). Cohesión social en Uruguay: claves para el diseño y la gestión de políticas públicas. Montevideo: CLAEH/AECID.

Catalá, F. (1993, septiembre- octubre). "La sección 936: nuevas reglas de juego". Periódico *Diálogo*.

Cavina Meléndez, C. (6 de diciembre de 2013). Un país sin cine es un país sin rostro. *80 grados.* Recuperado de http://www.80grados.net/un-pais-sin-cine-es-un-pais-sin-rostro/

Center for Demography and Ecology, Universidad de Wisconsin, Madison y Escuela Graduada de Salud Pública del Recinto de Ciencias Médicas de la Universidad de Puerto Rico. (2005). *Condiciones de salud de las personas de edad mayor, Puerto Rico, 2002-2003.* Proyecto PREHCO, Grant RO1 AGO16209-04.

Center for Disease Control and Prevention. (s. f.). *High School Youth Risk Behavior Survey Data* (1991-2013). Recuperado de http://nccd.cdc.gov/youthonline/.

Center for Disease Control y Departamento de Salud. (2010). *Puerto Rico Behavioral Risk Factor Surveillance System*. Recuperado de https://www.cdc.gov/brfss/index.html

Centro de Estudios de la Realidad Puertorriqueña. (1984). *La crisis económica de 2014.* Recuperado de http://www2.pr.gov/presupuestos/Presupuesto2013-2014/Informacin%20de%20Referencia/Econom%C3%ADa%20de%20PR.pdf

Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE). (2008). Transformaciones demográficas y su influencia en el desarrollo en América Latina. Trigésimo segundo período de sesiones de la CEPAL. Santo Domingo. Recuperado de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2894/S0800268_es.pdf;jsessionid=E691B83C952FA5DFB247F71BD57B0550?sequence=1

Centro para la Nueva Economía de Puerto Rico. (2011). *Perfil de la economía de Puerto Rico*. San Juan, Puerto Rico.

Choquehuanca, D. (2010). "Vivir bien" - propuesta de modelo de gobierno en Bolivia. *Economía Solidaria*. Recuperado de http://www.economiasolidaria.org/noticias/vivir_bien_propuesta_de_modelo_de_gobierno_en_bolivia

Citros, C. y Michael, R. (1995). *Measuring Poverty a New Approach*. Washington, D.C.: National Academy Press. Recuperado de http:s://www.census.gov.hhes/povmeas/methodology/nas/report.html.

Cohn, D., Patten, E. y Hugo-Lopez, M. (11 de agosto de 2014). Puerto Rican Population Declines on Island, grows on U.S. Mainland. *Pew Research Center.* Recuperado de http://www.pewhispanic.org/2014/08/11/puerto-rican-population-declines-on-island-grows-on-u-s-mainland/

College Board. (s. f.). *Programa de Pruebas para la Certificación de Maestros en Puerto Rico*. Recuperado de http://oprla.collegeboard.com/ptorico/pr/program/pcmas.html

Collins, S., Bosworth, B. y Soto-Class, M. (2006). *Restoring Growth in Puerto Rico.* Washington D.C.: The Brookings Institution.

Colón, L. (2005). *Pobreza en Puerto Rico: radiografía del proyecto americano*. San Juan: Editorial Luna Nueva.

Comisión de Educación, Ciencia y Cultura del Senado de Puerto Rico. (2004) *Informe sobre el idioma en Puerto Rico.* San Juan: Instituto de Cultura Puertorriqueña.

Comisión de Educación, Ciencia y Cultura del Senado de Puerto Rico. (2005). *Informe sobre las Instituciones Culturales en Puerto Rico.* San Juan: Instituto de Cultura Puertorriqueña.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2004). *Globalización y desarrollo: desafíos de Puerto Rico frente al Siglo XXI*. México, D. F.: CEPAL.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2005). *Globalización y desarrollo: desafíos de Puerto Rico frente al siglo XXI.* México, D. F.: CEPAL.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2014). *Integración regional: hacia una estrategia de cadenas de valor inclusivas.* Santiago de Chile: CEPAL.

Comisión para Evaluar el Sistema de Salud de Puerto Rico. (2012). *Informe al Gobernador.*

Comisión para el Desarrollo Cultural (CODECU). (2015a). *Estudio sobre el ecosistema cultural en Puerto Rico.* CODECU: San Juan. Recuperado de: https://es.scribd.com/doc/267486776/CODECU-Estudio-sobre-el-ecosistema-cultural.

Comisión para el Desarrollo Cultural (CODECU). (2015b). *Hilando voluntades: Cultura para la equidad, la diversidad y el emprendimiento*. CODECU: San Juan. Recuperado de: https://es.scribd.com/doc/267489708/Informe-Final-de-la-Comision-para-el-Desarrollo-Cultural.

Comisión sobre Seguro de Salud Universal. (1974). *El Sistema de Salud Universal para Puerto Rico: Informe final del personal permanente de la Comisión*. San Juan: La Comisión.

Consejo de Educación de Puerto Rico. (2010). *Reglamento para el licenciamiento de instituciones de educación básica en Puerto Rico*. Recuperado de http://www2.pr.gov/agencias/cepr/inicio/DocumentosCEPR/Documents/Reglamento%20de%20Educacion%20Basica/Reglamento%20Licencia%20Basica%208310.pdf

Consejo de Educación de Puerto Rico. (2014). *Informe anual.* Recuperado de http://www2.pr.gov/agencias/cepr/inicio/acercadalcepr/Documents/Direccion%20Ejecutiva/Sobre%20el%20CEPR.pdf

Consejo Nacional de la Cultura y las Artes. (2011). *Segunda Encuesta Nacional de Participación y Consumo Cultural* de Chile. Valparaíso: Ediciones Cultura.

Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. (1952). Obtenido de http://www.lexjuris.com/lexprcont.htm

Cornia, G. A. (2014). *Falling Inequality in Latin America: Policy Changes and Lessons*. Oxford University Press.

Cortés Chico, R. (7 de enero de 2015). 72,000 salen de Puerto Rico. *El Nuevo Día*.

Cruz, L. (2006). *La educación en Puerto Rico en el siglo XIX*. Estados Unidos: Editorial Ultra.

Currie, J., M. Greenstone y E. Moretti (2011). Superfund Cleanups and Infant Health. *American Economic Review Papers and Proceedings*, 101(3), 435-41.

Currie, J., S.H. Ray y M. Neidell (2011). Quasi-Experimental Studies Suggest That Lowering Air Pollution Levels Benefit Infants' And Children's Health. *Health Affairs*,30(12), 2391- 99.

Dalmau. J. L., Presidente Comisión Salud Senado de Puerto Rico. *Informe de Vistas Públicas del PC 1185*, 24 marzo, 2015.

Dávila. A. L. *et al.* (1995). Encuesta de Salud Reproductiva, Puerto Rico: Escuela de Salud Pública, Recinto de Ciencias Médicas, Universidad de Puerto Rico.

Demo, D., Allen, K. & Fine, M. (Eds.) (2000). *Handbook of family diversity*. New York: Oxford University.

Departamento de Educación de Puerto Rico. (s. f.) *Apuntes Históricos*. Recuperado de http://www.de.gobierno.pr/index.php?option=com_content&view=article&id=1131:apuntes-historicos&catid=41:institucion&Itemid=651

Departamento de Educación de Puerto Rico. (s. f.). *Currículo*. Recuperado de http://www.de.gobierno.pr/ofrecimiento-academico

Departamento de Educación de Puerto Rico. (s. f.). *Filosofía educativa*. Recuperado de http://www.de.gobierno.pr/conoce-al-de/41-institucion/1141-filosofia-educativa

Departamento de Educación de Puerto Rico. (s. f.). La *Secretaría Asociada de Educación Especial.* Recuperado de http://www.de.gobierno.pr/conoce-al-de/341-directorio-virtual/1411-secretaria-asociada-de-educacion-especial

Departamento de Educación de Puerto Rico. (s. f.). *Pruebas puertorriqueñas de aprovechamiento académico (PPAA)*. Recuperado de http://www.de.gobierno.pr/conoce-al-de/261-aprovechamientoacademico/2111-pruebas-de-aprovechamiento-academico

Departamento de Educación de Puerto Rico. (1996). *Perfil del maestro de Puerto Rico*. San Juan: Gobierno de Puerto Rico.

Departamento de Educación de Puerto Rico. (2002). *H.R.1 "No Child Left Behind Act of 2001"*. Recuperado de file:///C:/Users/estudiante/Downloads/No%20child%20left%20behind%20act%20of%202001%20(1).pdf

Departamento de Educación de Puerto Rico. (2008). Carta circular 8-2008-2009: Política pública para fortalecer los procesos académicos en las escuelas que no logran progreso anual adecuado. Recuperado de http://intraedu.dde.pr/Cartas%20Circulares/08-2008-2009.pdf

Departamento de Educación de Puerto Rico. (2008). *Manual de procedimientos, educación especial*. San Juan: Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

Departamento de Educación de Puerto Rico. (2008). Reglamento de certificación del personal docente de Puerto Rico. Recuperado de http://ncate.uprag.edu/DEpr_Documents/Reglamento_Certificaci%C3%B3n%20_del_Personal_Docente.pdf

Departamento de Educación de Puerto Rico. (2012). Carta circular 16-2011-2012. Política pública y procedimientos para cumplir con los requisitos de la ley federal "No Child Left Behind" (NCLB) en relación a los maestros y para profesionales altamente cualificados (HQTT/HQP). Recuperado de http://intraedu.dde.pr/Cartas%20Circulares/16-2011-2012.pdf

Departamento de Educación. (2013). Carta circular número 2-2013-2014: Normas y procedimientos para el cierre, consolidación y/o reorganización de las escuelas. Recuperado de http://intraedu.dde.pr/Cartas%20Circulares/02-2013-2014.pdf

Departamento de Educación de Puerto Rico. (2013). Carta circular 11-2012-2013. Política pública para fortalecer los procesos académicos y plan de acción de las escuelas que no logran progreso anual adecuado (AYP). Recuperado de http://intraedu.dde.pr/Cartas%20Circulares/11-2012-2013.pdf

Departamento de Educación de Puerto Rico. (2013). Carta circular 2-2013-2014. Normas y procedimientos para el cierre, consolidación y/o reorganización de las escuelas. Recuperado de http://intraedu.dde.pr/Cartas%20Circulares/02-2013-2014.pdf

Departamento de Educación de Puerto Rico. (20 de julio de 2013). Carta circular 5-2013-2014. Política pública sobre la organización y la oferta curricular del Programa de Bellas Artes en los niveles elemental y secundario de las escuelas públicas de Puerto Rico.

Departamento de Educación de Puerto Rico. (2013). Carta circular 16-2013-2014. Política pública para establecer el procedimiento a seguir en la implantación en la implantación de las normas de retención de las normas de retención escolar en el departamento de educación. Recuperado de http://intraedu.dde.pr/Cartas%20Circulares/16-2013-2014.pdf

Departamento de Educación de Puerto Rico. (20 de julio de 2013). Carta circular 17-2013-2014. Normas y principios generales para la organización y funcionamiento de las escuelas especializadas o proyectos educativos innovadores.

Departamento de Educación de Puerto Rico. (2013). *Lista final de escuelas en mejoramiento escolar 2013-2014*. Recuperado de http://www.de.gobierno.pr/files/Escuelas_en_Mejoramiento_2013_2014.pdf

Departamento de Educación de Puerto Rico. (2014). Carta circular 5-2013-2014. Política pública sobre la organización y la oferta curricular del Programa de Bellas Artes en los niveles elemental y secundario de las escuelas públicas de Puerto Rico. 20 de julio de 2013.

Departamento de Educación de Puerto Rico. (2014). Carta circular 17-2013-2014. Normas y principios generales para la organización y funcionamiento de las escuelas especializadas o proyectos educativos innovadores. 20 de julio de 2013.

Departamento de Educación de Puerto Rico. (2014). Carta circular 37-2013-2014. Política pública sobre la organización escolar y requisitos de graduación de las escuelas de la comunidad elementales y secundarias del departamento de educación de Puerto Rico. Recuperado de http://intraedu.dde.pr/Cartas%20Circulares/37-2013-2014.pdf

Departamento de Salud. (1960 a 2008). Informes anuales de estadísticas vitales. Secretaría Auxiliar de Planificación y Desarrollo. San Juan. Recuperado de http://www.estadisticas.gobierno.pr/iepr/Estadisticas/InventariodeEstadisticas/tabid/186/ctl/view_detail/mid/775/report_id/36d36de5-edd9-4a4b-b358-4617d93dde27/Default.aspx

Departamento de Salud. (1990). *Informe anual de estadísticas vitales*. Recuperado de http://www.estadisticas.gobierno.pr/iepr/LinkClick.aspx?fileticket=NhGJnLm83q0%3d&tabid=186

Departamento de Salud. (2000). *Informe anual de estadísticas vitales*. Recuperado de http://www.estadisticas.gobierno.pr/iepr/Estadisticas/InventariodeEstadisticas/tabid/186/ctl/view_detail/mid/775/report_id/36d36de5-edd9-4a4b-b358-4617d93dde27/Default.aspx

Departamento de Salud. (2012). *Informe anual de estadísticas vitales 2009 y 2010: Nacimientos, Matrimonios y* Divorcios. Recuperado de http://www.estadisticas.gobierno.pr/iepr/LinkClick.aspx?fileticket=k38ErIOOU_Y%3d&tabid=186

Departamento de Salud. (2012). Revisión a las tasas de los eventos vitales por los cambios en población, Secretaría Auxiliar de Planificación y Desarrollo, diciembre 2012, San Juan, Puerto Rico.

Departamento de Salud. (2013). Índice integral de la salud *materna e infantil por municipios, Secretaría Auxiliar de Salud Familiar, Servicios Integrados y Promoción de la Salud, División de Madres, Niños y Adolescentes, Sección de Monitoreo y Evaluación, Investigación y Sistemas de Información, agosto 20*13, San Juan, Puerto Rico. Recuperado de http://www.salud.gov.pr/Estadisticas-Registros-y-Publicaciones/Estadisticas%20Vitales/Indice%20Integral%20de%20la%20Salud%20Materna%20e%20Infantil%20por%20Municipios%20PR%202010.pdf

Departamento de Salud. (2014). *Informe sobre la salud en Puerto Rico*. Recuperado de http://www.salud.gov.pr/Estadisticas-Registros-y-Publicaciones/Estadisticas%20Vitales/Informe%20de%20la%20Salud%20en%20Puerto%20Rico%202014.pdf

Departamento de Salud. (2014). *La nueva Ley 40*. Recuperado de http://www.salud.gov.pr/Services/Dejaloya/Pages/NuevaLeyNum40.aspx

Departamento de Salud. (2014). *Oficina de fondos para servicios contra enfermedades catastróficas remediables*. Recuperado de http://www.salud.gov.pr/Programas/SecretariaAuxiliardeServiciosMedicosydeEnfermeria/Pages/Oficinade FondosparaServicioscontra EnfermedadesCatastroficasRemediables.aspx

Departamento de Salud. (2014). *Plan de Acción de Enfermedades Crónicas para Puerto Rico 2014-2020*. Recuperado de http://www.salud.gov.pr/Estadisticas-Registros-y-Publicaciones/Publicaciones/Plan%20de%20acción%20de%20enfermedades%20crónicas.pdf

Departamento de Salud. (2015). Archivos digitalizados de nacimientos y defunciones del Registro Demográfico, 2010 a 2014. San Juan, Puerto Rico. Recuperado de http://www.salud.gov.pr/Estadisticas-Registros-y-Publicaciones/Publicaciones/Informe%20de%20la%20Salud%20e n%20Puerto%20Rico%202015_FINAL.pdf

Departamento de Salud. (2015). *Archivos digitalizados de nacimientos y defunciones del Registro Demográfico, 2010 a 2014.* San Juan, Puerto Rico.

Departamento de Salud. (2015). *Informe de Salud. Secretaría Auxiliar de Planificación y Desarrollo. San Juan. Recuperado de http://www.salud.gov.pr/Estadisticas-Registros-y-Publicaciones/Publicaciones/In*forme%20de%20la%20Salud%20en%20Puerto%20Rico%202015_FINAL.pdf

Departamento del Trabajo y Recursos Humanos de Puerto Rico y Negociado de Estadísticas del Trabajo (s. f.). Serie histórica de empleo y desempleo Puerto Rico. Promedio años naturales 1970-2010. Recuperado de http://www.estadisticas.gobierno.pr/iepr/LinkClick.aspx?fileticket=QUEOkgr1Yyk%3d&tabid=186

Departamento del Trabajo y Recursos Humanos de Puerto Rico y Negociado de Estadísticas del Trabajo (s. f.). *Serie histórica del empleo, desempleo y grupo trabajador promedio año natural de 1947-1969*. Recuperado de http://www.estadisticas.gobierno.pr/iepr/LinkClick.aspx?fileticket=5wGH11-zY4w%3D&tabid=186

Departamento del Trabajo y Recursos Humanos de Puerto Rico. (2013). *Empleo y Desempleo en Puerto Rico.* Recuperado de http://www.estadisticas.gobierno.pr/iepr/LinkClick.aspx?fileticket=T1loWaQQUJw%3d&tabid=186

Departamento de Trabajo y Recursos Humanos de Puerto Rico. (2014). Participación de la Mujer en la Fuerza Laboral. Recuperado de http://www.estadisticas.gobierno.pr/iepr/Estadisticas/InventariodeEstadisticas/tabid/186/ctl/view_detail/mid/775/report_id/8728f278-97b7-4b15-a462-79805883b315/Default.aspx?f=1.3,1.4,2

Development Aternatives with Women (DAWN). (1985). *Development, Crisis, and Alternative Visions: Third World Perspectives* (Delhi). Recuperado de http://www.dawnnet.org/feminist-resources/sites/default/files/articles/devt_crisesalt_visions_sen_and_grown.pdf

Dhongde, S. y Haveman, R. (2014). *Multi-Dimensional Poverty in the U.S.* Institute for Research on Poverty, University of Wisconsin Madison. Recuperado de http://www.irp.wisc.edu/newsevents/seminars/Presentations/2013-2014/US_MPI_dhongde_haveman.pdf
Diálogo.

Díaz Quiñonez, A. (2000). *El arte de bregar y otros ensayos.* San Juan: Ediciones Callejón.

Díaz, J. (2011). *¿Qué es la educación especial?* Recuperado de http://www.educacionespecialpr.info/conoce-al-programa.html

Dietz, J. (1989). Historia económica de Puerto Rico. San Juan: Ediciones Huracán.

Disdier, O. (2014). *Anuario estadístico del sistema educativo año escolar 2011-2012.* San Juan: Instituto de Estadísticas de Puerto Rico. Recuperado de http://www.estadisticas.gobierno.pr/iepr/Publicaciones/Publicaciones.aspx#AESE2012

Disdier, O. (2015) *Anuario Estadístico del Sistema Educativo: Año escolar 2012-2013***.** San Juan: Instituto de Estadísticas de Puerto Rico. Recuperado de https://estadisticas.pr/files/Publicaciones/Anuario_Estadistico_Educativo_2014-2015.pdf

Disdier, O. (2016). Perfil del Maestro de Puerto Rico: 2012-2013. Instituto de Estadísticas de Puerto Rico. Obtenido de www.estadisticas.gobierno.pr.

Disdier, O. y M. Marazzi. (2011). Perfil de escuelas públicas y privadas: año 2009-2010. Recuperado de http://www.estadisticas.gobierno.pr/iepr/Publicaciones/Publicaciones.aspx#pepp

Disdier, O. y M. Marazzi. (2013). Perfil del sistema educativo de Puerto Rico año escolar 2010- 2011. Recuperado de http://www.estadisticas.gobierno.pr/iepr/ Publicaciones/Publicaciones.aspx#pe2011

Disdier, O., F. Pesante y M. Marazzi. (2012). *Encuesta de alfabetización de Puerto Rico: 2010.* Instituto de Estadísticas de Puerto Rico. Recuperado de www.estadisticas.gobierno.pr.

Duany, J. (2002). *The Puerto Rican Nation on the Move: Identities on the Island and the United States.* Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press.

Duany, J. (2003). Entre la Isla y la diáspora: los estudios sobre la migración. En *J. Duany & F. V. Matos Rodríguez. (2006). Puerto Ricans in Orlando and Central Florida. Centro Policy Report, I* (I). Center for Puerto Rican Studies (CUNY).

EDFacts, Departamento de Educación de Puerto Rico, Secretaría Auxiliar de Planificación y Desarrollo Educativo Recuperado de http://www2.pr.gov/agencias/cepr/inicio/publicaciones/Publicaciones/Montanez%20Ortiz%20Informe%20Final.pdf

Erera, P. (2002). *Family diversity: Continuity and change in the contemporary family*. Thousand Oaks, C A: Sage.

Estado Libre Asociado de Puerto Rico. (1952). *Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.* Recuperado de http://www2.pr.gov/SobrePuertoRico/Documents/elaConstitucion.pdf

Estrella, R. N. (2015). *Nuevas realidades de la familia puertorriqueña: La diversidad familiar desde el contexto de la psicología social*. Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Psicología.

Feres, J. C. y Mancero, X. (2001). *Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura*. Santiago de Chile: División de Estadística y Proyecciones Económicas de la CEPAL.

Figueroa Rodríguez, R. (2014). Perfil de la población de Puerto Rico: Principales características demográficas. En *Demografía para todos, edición noviembre de 2014. Recuperado de https://es.slideshare.net/rafigueroa/perfil-de-la-poblacin-de-puerto-rico-principales-caractersticas-demogrficas*

Fleisher, B. (1963). Some Economic Aspects of Puerto Rican Migration to the United States. *The Review of Economics and Statistics, 45*(3).

Foster, J. E. (1998). Absolute Versus Relative Poverty. *American Economic Review*, 335-341.

Foster, J., Greer, J. & Thorbecke, E. (1984). A class of decomposable poverty measures. *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, 761-766.

Franco Ortiz, M., Reinat Pumarejo, M., Lloréns, H. y Godreau, I. (2009). Violencia racista hacia niños y niñas en la escuela y propuestas hacia la transformación de su auto-estigma. *Identidades*, 7, 35-55.

Freire, Paulo. (1967*). La educación como práctica de libertad* . Brasil: Ed. Paz e Terra.

Fry, R. & Taylor, P. (2013). Hispanic Highschool Graduates Pass Whites in Rate of College Enrollment. *Pew Research Center*. Recuperado de: http://www.pewhispanic.org/2013/05/09/hispanic-high-school-graduates-pass-whites-in-rate-of-college-enrollment/

Galbraith, J. K. (1997). Time to Ditch the NAIRU. *Journal of Economic Perspectives*, 11, 93-108.

García Palmieri, M. (2004). Status of Cardiovascular Disease in Puerto Rico. *PRHSJ: Puerto Rico Health Science Journal*.

García, H. (s. f.). *Historia de la educación en Puerto Rico 1503-2003*. Recuperado de http://www.salonhogar.net/Enciclopedia/Educacion_en_Puerto_Rico/Indice.htm

Gentili, P. (2015). Pobreza y Desigualdad en América Latina (1980-2014). *El País*.

GloboMeter. (2014). *Las estadísticas sobre la mortalidad en el mundo*. Recuperado de http://es.globometer.com/mortalidad.php

Godreau, I. (2000). La semántica fugitiva: raza, color y vida cotidiana en Puerto Rico. *Revista de Ciencias Sociales*, 9, 52-71.

Godreau, I. (2015). *Scripts of Blackness: Race, Cultural Nationalism and US Colonialism in Puerto Rico*. Illinois: UI Press.

Godreau, I. *et al*. (2013). *Arrancando mitos de raíz. Guía para una enseñanza antirracista de la herencia africana en Puerto Rico.* Instituto de Investigaciones Interdisciplinarias, Universidad de Puerto Rico, Recinto de Cayey / Fundación Puertorriqueña de las Humanidades.

Gómez, A. R. (4 de mayo de 2013). Nuevos datos reflejan la dramática crisis social de Puerto Rico. *El Nuevo Día*. Recuperado de: https://www.elnuevodia.com/noticias/locales/nota/nuevosdatosreflejanladramaticacrisissocialdepuertorico-1504244/

González, J. (16 de febrero de 2012). Economía subterránea en Puerto Rico ronda los 14,000 millones. *El Nuevo Día*.

Gravlee, C. (2005). Ethnic Classification in Southeastern Puerto Rico: The Cultural Model of "Color". *Social Forces 83*(3), 949-970.

Gravlee, C., Non, A. L. y Mulligan, C. (2009). Genetic Ancestry, Social Classification, and Racial Inequalities in Blood Pressure in Southeastern Puerto Rico. *Plus One 4* (9) e6821.

Grimson, A. (2014). Introducción: Políticas para la justicia cultural. En A. Grimson (Ed.), *Culturas políticas y políticas culturales.* Buenos Aires: Ediciones Böll Cono Sur.
Growth in Puerto Rico, 1967-87. Economic Systems Research, 8(4), 391-414.

Guillén Romo, H. (2007). Francois Perroux: pionero olvidado de la economía del desarrollo. *Revista Mundo Siglo XXI*, 11 (invierno 2007-2008). México: Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales, Instituto Politécnico Nacional.

Guzmán, B. (2013). Cultura y desarrollo: un largo recorrido. *Cultura y Desarrollo* N. 9, UNESCO, Oficina Regional de Cultura para América Latina y el Caribe.

Harvey, Edwin R. (1993). *Legislación cultural. Legislación cultural puertorriqueña / Legislación cultural comparada.* San Juan: Instituto de Cultura Puertorriqueña.

HealthWell Foundation. (2011). *When Insurance isn't Enough: Underinsurance in America.*Recuperado de http://www.healthwellfoundation.org/ sites/default/files/About.the_.Underinsured.

Hernández-Hiraldo, S. (2006). *Black Puerto Rican Identity and Religious Experience*. Florida: University Press of Florida.

Hernández, J. (2013). *Perfil de la economía creativa en Puerto Rico.* Inversión Cultural. Recuperado de http://inversioncultural.com/?page_id=1121.

Hernández, J. (2014). *Cultural Employment in Puerto Rico: Differences among Sub-sectors and the rest of the Labor Market.* Artículo presentado en la 40ma Conferencia *Social Theory, Politics and the Artsxi.* Ottawa, Canadá.

Hernández, J. (2014). Understanding Cultural Return: Spillover Management in the Creative Industries. En A. Schramme, R. Kooyman y G. Hagoort (Eds.), *Beyond Frames: Dynamics between the Creative Industries, Knowledge Institutions and the Urban Context.* Holanda: Eduron.

Historia de la educación en Puerto Rico, 1503-2003. (s.f.). Obtenido de http://www.salonhogar.net/Enciclopedia/Educacion_en_Puerto_Rico/Indice.htm

Historia sobre la educación especial. (2007). Obtenido de http://salonespecialimpleves.blogspot.com/2007/10/histora-sobre-la-educacin-especial.html

Holden, J. (2004). *Capturing Cultural Value. How Culture has Become a Tool for Government Policy.* London: Demos.

Hopenhayn-Rich, C., I. Hertz-Picciotto, S. Browning, C. Ferreccio, and C. Peralta (1999). Reproductive and developmental effects associated with chronic arsenic exposure. In Chappel, W.R., Abernathy, C. O., & Calderon, R. L. (eds.), *Arsenic Exposure and Health Effects: Proceedings of the Third International Conference on Arsenic Exposure and Health Effects*, San Diego, California, 12-15 July, 1998, 115-64.

Huanacuni Mamani, F. (2010). *Buen Vivir / Vivir Bien. Filosofía, políticas, estrategias y experiencias regionales andinas*. Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas (CAOI). Recuperado de http://www.dhl.hegoa.ehu.es/recursos/733ñ

IndexMundi. (2014). *Mapa comparativo de países: Tasa de mortalidad- Mundo*. Recuperado de http://www.indexmundi.com/map/?v=26&l=es

Informe al Gobernador del Comité para el estudio de las finanzas en Puerto Rico ("Informe Tobin"). 1976. Recuperado de http://gis.jp.pr.gov/Externo_Econ/Programa%20de%20Planificaci%C3%B3n%20Econ%C3%B3mica%20y%20Social/1975.12-Informe%20al%20Gobernador%20del%20Comit%C3%A9%20para%20el%20Estudio%20de%20las%20Finanzas%20de%20Puerto%20Rico%20(Informe%20Tobin,%201976).pdf

Ingoldsby, B. & Smith, S. (1995). *Families in Multicultural Perspectives*. New York: Guilford Press

Instituto de Estadísticas de Puerto Rico. (2010). Nuevas estadísticas de mortalidad. Informe por I. Rodríguez Ayuso. Recuperado de www.estadisticas.gobierno.pr.

Instituto de Estadísticas de Puerto Rico. (2014). *Anuario Estadístico del Sistema Educativo Año Escolar: 2011-2012.* Recuperado de https://estadisticas.pr/files/Publicaciones/AESE2012.pdf

Irizarry Mora, J. (2013). *Presentación en la IV Conferencia de Salud Pública,* San Juan, Puerto Rico.

Junta de Planificación de Puerto Rico. (1983). Oficina de Coordinación de Estadísticas y Censo. La Migración: fuentes de información y análisis, Revista de estadística, *2*(3).

Junta de Planificación de Puerto Rico. (1995). Oficina del Gobernador, Gobierno de Puerto Rico. Informe económico al Gobernador. San Juan, Puerto Rico. Recuperado de http://gis.jp.pr.gov/Externo_Econ/Informes%20Econ%C3%B3micos%20al%20Gobernador/Informe%20Econ%C3%B3mico%20al%20Gobernador%201995.pdf

Junta de Planificación de Puerto Rico. (2003). *Informe social la educación en Puerto Rico*. Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

Junta de Planificación de Puerto Rico. (2011). *Tabla: Gastos de consumo personal por tipo de producto, 2011*. Recuperado en marzo de 2015 de www.gdbpur.com/economy/documents/AE2011T-5.pdf

Junta de Planificación. (Septiembre 2013). Suplemento Especial: Natalidad. Resumen

Junta de Planificación de Puerto Rico. (2014). *Informe económico al Gobernador de Puerto Rico*. San Juan, Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

Junta de Planificación de Puerto Rico. (2014). *Resumen Económico de Puerto Rico. Suplemento Especial: Niños y Adolescentes*, p.12. Recuperado de http://jp.pr.gov/Portals/0/Economia/Resumen%20Econ%C3%B3mico/Revista/2014.05%20-%20Resumen%20Econ%C3%B3mico%20-%20May%202014%20-%20Suplemento%20Especial%20-%20Ni%C3%B1os%20y%20Adolescentes.pdf?ver=2017-05-15-113917-083

Junta de Planificación de Puerto Rico y Bureau of Social Statistics. (s. f.). *Puerto Rican Migrants, a Socio-economic Study*. San Juan, Puerto Rico.

Kids Count Data Center. (s. f.). Puerto Rico Indicators. Recuperado de: http://datacenter.kidscount.org/data#PR/4/0/char/0

Kids Count Data Center. (2012-2016). Children in poverty (100 percent poverty). Recuperado de: http://datacenter.kidscount.org/data/tables/43-children-in-poverty-100-percent-poverty?loc=53&loct=4#detailed/4/any/false/870,573,869,36,868/any/321,322

Kliksberg, B. (2008). *Más ética, más desarrollo.* Buenos Aires: Editorial Temas.

Kliksberg, B. & Rivera, M. (2007). *El capital social movilizado contra la pobreza: La experiencia del Proyecto de Comunidades Especiales en Puerto Rico.* Buenos Aires: CLACSO.

Kliksberg, B. & Sen, A. (2008). *Primero la gente*. Madrid: Ed. Planeta.

Krueger, A. O., Teja, R., & Wolfe, A. (2015). *Puerto Rico - A Way Forward*. Recuperado de *La diversidad familiar desde el contexto de la psicología social*. Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Psicología.

La economía de Puerto Rico en el año fiscal 2012 y perspectivas para los años fiscales 2013- la esperanza de vida 2000-2008. San Juan: Proyecto de Investigación, Programa de Demografía, Escuela Graduada de Salud Pública, Recinto de Ciencias Médicas, Universidad de Puerto Rico.

*La UPR historia. (s.f).*Obtenido de http://www.upr.edu/?type=page&id=la_upr_historia&ancla=historia

Larrieu, M. *et al.* (2000). Las funciones esenciales de la salud pública: un tema emergente en las reformas del sector de la salud. *Revista Panamericana de Salud Pública , 8*(1/2), 126-134.

Lawn, J. E., Blencowe, H., Darmstadt, G. & Bhutta, Z. (2013). Beyond Newborn Survival: the World you are Born into Determines your Risk of Disability-free Survival. *Nature: Pediatric research, 74* (s1), 1-3.

Lebret, L. J. (1961). *Investigaçao sobre os aspectos humanos do desenvolvimento das favelas cariocas*. São Paulo: SAGMACS.

Lebret, L. J. (1967). *Dynamique concrète du développement.* Paris: Éditions Ouvrières.

Lebret, L. J. (1968). *Suicide ou survie de l'Occident?* Paris: Économie et Humanisme et Éditions Ouvrières.

Ley número 101-336: Americans with disabilities act. (s.f.). Obtenido de http://www.educacionespecialpr.info/leyes.html

Ley número 230 del 12 de mayo de 1942: Ley de empleo de menores. (1942). Obtenido de http://www.lexjuris.com/trabajo%5Clex1942230.htm

Ley número 100 de 30 de junio de 1959: Ley contra el discrimen en el empleo del 1959. (s.f.). Obtenido de http://www.lexjuris.com/trabajo%5Clex1959100.htm

Ley número 170 de 12 de agosto de 1988: Ley de procedimiento administrativo uniforme del estado libre asociado de Puerto Rico. (s.f.). Obtenido de http://www.oslpr.org/2005-2008/leyes/pdf/ley-4-11-Feb-2008.pdf

Ley orgánica Foraker del 12 de abril de 1990 (1 L.P.R.A. Documentos Históricos) . (1990). Obtenido de http://www.lexjuris.com/lexlex/lexotras/lexleyforaker.htm

Ley número 68 del 28 de agosto de 1990, según enmendada (3 L.P.R.A. sec. 391 y ss). (1990). Obtenido de http://www.lexjuris.com/leyorg/lexeduca.htm

Ley número 18 del 16 de junio de 1993: Escuelas de la comunidad. (1993). Obtenido de http://www.presupuesto.gobierno.pr/PresupuestosAnteriores/Af2000/BASLEGAL/081/Educacion-18-IRE.htm

Ley número 51 del 7 de Junio de 1996: Servicios educativos integrales para personas con impedimentos. (1996). Obtenido de http://www.lexjuris.com/lexlex/lexcodigoc/lexedimpedimentos.htm

Ley Orgánica del Departamento de Educación Pública de Puerto Rico de 1999, P. del S. 1736) (Conferencia) Ley 149 1999.(1999). Obtenido de http://www.lexjuris.com/lexmate/educacion/lexeducacion%201999.htm

Ley 158 del 18 de julio de 1999 (P. de la C. 2536). (1999). Obtenido de http://www.oslpr.org/download/es/1999/158c2536.pdf

Ley número 263 del año 2006: Ley para instituir el servicio de evaluación vocacional y de carrera como un derecho para los estudiantes con impedimentos de educación especial. (2006). Obtenido de http://www.lexjuris.com/lexlex/leyes2006/lexl2006263.htm

Ley número 109-270, del 12 de agosto de 2006: Ley Carl D. Perkins career and technical educational improvement act. (2006). Obtenido de http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-109s250enr/pdf/BILLS-109s250enr.pdf

López, M. (s. f.). *Trasfondo histórico de la educación en Puerto Rico*. Recuperado de http://cai.sg.inter.edu/reveduc$/prdocs/V58A03.pdf

López, A. (1985). *Historia documental de la educación en Puerto Rico 1503 - 1970*. Caracas: Sanderman, Inc.

Lugo, M. A. (2007). Employment: A Proposal for Internationally Comparable Indicators. *OPHI Working Paper* (2).

Maldonado, N. (2008). Historia de la Regionalización. *Galenus: Revista para los Médicos de Puerto Rico, 3*.

Maldonado, N. (2008). Historia de los Servicios de Salud Pública. *Galenus: Revista para los Médicos de Puerto Rico, 2*.

Maldonado, R. (1976). Why Puerto Ricans Migrated to the United States in 1947-73. *Monthly Labor Review*, *99*(9).

Maraña, M. (2010). *Cultura y desarrollo. Evolución y perspectivas.* Cuadernos de trabajo No. 1. UNESCO. Recuperado de https://dugi-doc.udg.edu/bitstream/handle/10256/4037/Walekeru-Num1-p67.pdf?sequence=1

Marsh Kennerley, C. (2009). *Negociaciones culturales. Los intelectuales y el proyectos pedagógico del estado muñocista.* San Juan: Ediciones Callejón.

Martínez Alier, J. (1995). *De la economía ecológica al ecologismo popular*. Montevideo: Editorial Nordan.

Martínez, F. (Ed). Futuro económico de Puerto Rico: antología de ensayos del futuro económico de Puerto Rico. Río Piedras: Editorial de la Universidad de Puerto Rico.

Masjuan, E. (2004). El pensamiento anarquista: fecundidad y migración a América Latina. Revista de demografía histórica, *XX (II, segunda época), 153-180.*

Massey, D. *et al.* (1993). Theory of International Migration: A Review and Appraisal. *Population and Development Review*, *19*(3).

Massey, D., *et al.* (1994). An Evaluation of International Migration Theory: The North American Case. *Population and Development Review*, *20*(4).

Matarasso, F. (1997). *Use or Ornament? The Social Impact of Participation in the Arts.* Londres: Comedia.

Matarasso, François (2001). (Ed.). *Recognising Culture. A Series of Briefing Papers on Culture and Development.* UNESCO. Londres: Comedia / Department of Canadian Heritage.

Max Neef, M. (1982). *La economía descalza: señales desde el mundo invisible.* Buenos Aires: CEPAUR-Centro de Alternativas de Desarrollo y Editorial NORDAN.

Max Neef, M. (1993). *El desarrollo a escala humana: conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones.* Montevideo/Barcelona: Coedición Nordan/ Comunidad e Icaria.

Mayo-Smith, R. (1892). *Emigration and Inmigration*. New York: Scribner's Sons.

McClelland, D. (1961). *The Achieving Society*. NYC: Free Press, Macmillan Publishing Co.

McGillivray, M. (1991). The Human Development Index: Yet Another Redundant Composite Development Indicator? *WorldDevelopment, 19*(10), 461-1468.

Mckinsey & Co. (2003). *Informe sobre la reingeniería del Departamento de Educación de Puerto Rico. Recuperado de http://sociales.uprrp.edu/wp-content/uploads/sites/13/2016/06/ADPU-6580.pdf*

Mckinsey &Co. (2003) The Incredible Shrinking Consultant. Recuperado de http://archive.fortune.com/magazines/fortune/fortune_archive/2003/05/26/343083/index.htm

Meléndez, E. y Vargas-Ramos, C. (2014). *Puerto Rico at the Dawn of the Milleninum. New York: Centro de Estudios Puertorriqueños, Hunter College, CUNY.*

Mesa Multisectorial convocada por el Gobernador de Puerto Rico, Informe final sometido al Gobernador del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, abril, 2014. San Juan. Recuperado de http://www.fortaleza.pr.gov/content/mesa-de-acci-n-presenta-recomendaciones-al-gobernador

Mignolo, W. (2014). La colonialidad: la cara oculta de la modernidad. *Museo de Arte Contemporáneo de Barcelona*. Recuperado de http://www.macba.es/PDFs/walter_mignolo_modernologies_cas.pdf

Mora, E. I. (2001). *Economía de Puerto Rico: evolución y perspectivas*. Thomson Learning.

Morse, S. (2003). Greening the United Nations' Human Development Index? *Sustainable Development, 11*(4), 183-198.

Mounier E. (1949). *Le personnalisme*. Recuperado de http://personnalisme.org/files/le_personnalisme.pdf.

National Endowment for the Arts. *Artists and Arts Workers in the United States*. NEA Research Note #105. Recuperado de http://arts.gov/sites/default/files/105.pdf.

Neckerman, K. & Torche, F. (2007). Inequality: Causes and Consequences. *Annual Review of Sociology*, 335-357.

Nieves Falcón, L. (1992). La ruta del legado colonial. En *La tercera raíz. Presencia africana en Puerto Rico.* San Juan: Centro de Estudios de la Realidad Puertorriqueña / Instituto de Cultura Puertorriqueña, pp. 15-25.

Nina-Estrella, R. (2012). Inmigración, discriminación y educación intercultural. En J. Colón Morera e I. E. Alegría Ortega (Eds.), *Puerto Rico y los derechos humanos: una intersección plural.* San Juan: Ediciones Callejón, pp. 391-408.

Nivón Bolán, E. (2006). *La política cultural. Temas, problemas y oportunidades.* México, D.F.: CONACULTA.

Nordstrom, S., L. Beckman, and I. Nordenson (1979). Occupational and environmental risks in and around a smelter in northern Sweden. *Hereditas*, 90, 291-6.

Nunley, R.M. & The Washington Health Policy Fellows. (2008). Issues Facing America: Underinsured patients. *AAOS Now, 2*(3).

Ocampo, J. A., Rada, C. & Taylor, L. (2009). *Growth and Policy in Developing Countries: A Structuralist Approach*. Columbia University Press.

Ochoa, A. M. (2003). *Entre los deseos y los derechos. Un ensayo crítico sobre políticas culturales.* Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia.

Oficina de Gerencia y Presupuesto del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. (2009). *Carta de Derechos y Responsabilidades del Paciente.* San Juan, Puerto Rico.

Oficina de Gerencia y Presupuesto del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. (2009). *Ley Orgánica del Procurador del Paciente Beneficiario de la Reforma de Salud.* San Juan, Puerto Rico.

Oficina de Gerencia y Presupuesto del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. (2010) *Presupuesto recomendado, 2010- 2011*. Recuperado de: http://www.pr.gov/presupuesto/aprobado_2012/educacion.htm

Oficina de Gerencia y Presupuesto del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. (2009). *Recursos humanos por agencia, 2009- 2012*. Recuperado de http://www2.pr.gov/presupuestos/presupuesto2011-2012/Tablas%20Estadsticas Aprobado/17%20Recursos%20Humanos%20por%20Agencia%20AF%202009%20al%202012.pdf

Oficina de Gerencia y Presupuesto del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. (2011). *Ley de la Administración de Seguros de Salud de Puerto Rico.* San Juan, Puerto Rico. Recuperado de http://www.oslpr.org/2009-2012/leyes/pdf/ley-205-18-Oct-2011.pdf

Oficina de Gerencia y Presupuesto del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. (2012). *Departamento de Salud - Presupuesto Aprobado 2012-2013.* San Juan, Puerto Rico. Recuperado de http://www.salud.gov.pr/Estadisticas-Registros-y-Publicaciones/Publicaciones/Informe%20de%20la%20Salud%20en%20Puerto%20Rico%202015_FINAL.pdf

Oficina de Gerencia y Presupuesto del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. (2012) *Presupuesto recomendado, 2012- 2013*. Recuperado de http://www2.pr.gov/presupuestos/presupuesto2012-2013/PresupuestoRecomendado2013/081.htm

Oficina de Gerencia y Presupuesto del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (2012) *Recursos humanos por agencia, 2012- 2015*. Recuperado de http://www2.pr.gov/ presupuestos/Presupuesto2014-2015/Tablas%20 Estadsticas/20.pdf

Oficina de Gerencia y Presupuesto del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. (2013). *Ley del Departamento de Salud.* San Juan, Puerto Rico. Recuperado de http://www2.pr.gov/ogp/Bvirtual/LeyesOrganicas/Pages/81-1912.aspx

Oficina de Gerencia y Presupuesto del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. (2013). *Presupuesto recomendado, 2013- 2014*. Recuperado de http://www2.pr.gov/ presupuestos/Presupuesto2013-2014/PresupuestosAgencias/081.htm

Oficina de Servicios Legislativos, Puerto Rico. (1942). Ley 230 del 12 de mayo de 1942, *Ley de Empleo de Menores*. Recuperado de http://www.lexjuris.com/trabajo%5Clex1942230.htm

Oficina de Servicios Legislativos, Puerto Rico. (1959). Ley 100 de 30 de junio de 1959, *Ley contra el Discrimen en el Empleo del 1959*. (s. f.). Recuperado de http://www.lexjuris.com/trabajo%5Clex1959100.htm

Oficina de Servicios Legislativos, Puerto Rico. (1988). Ley 170 de 12 de agosto de 1988, *Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*. (s. f.). Recuperado de http://www.oslpr.org/2005-2008/leyes/pdf/ley-4-11-Feb-2008.pdf

Oficina de Servicios Legislativos, Puerto Rico. (1990). Ley 68 del 28 de agosto de 1990, según enmendada (3 L.P.R.A. sec. 391 y ss). Recuperado de http://www.lexjuris.com/leyorg/lexeduca.htm

Oficina de Servicios Legislativos, Puerto Rico. (1993). Ley 18 del 16 de junio de 1993, *Escuelas de la comunidad*. Recuperado de http://www.presupuesto.gobierno.pr/PresupuestosAnteriores/Af2000/BASLEGAL/081/Educacion-18-IRE.htm

Oficina de Servicios Legislativos, Puerto Rico. (1993). Ley 72, 1993, *Ley de la Administración de Seguros de Salud de Puerto Rico*.

Oficina de Servicios Legislativos, Puerto Rico. (1996). Ley 51 del 7 de junio de 1996, *Ley de Servicios Educativos Integrales para Personas con Impedimentos*.

Oficina de Servicios Legislativos, Puerto Rico. (1999). Ley 149 del 30 de junio de 1999, *Ley Orgánica del Departamento de Educación Pública de Puerto Rico de 1999*. Recuperado de http://www.lexjuris.com/lexlex/lexcodigoc/ lexedimpedimentos.htm

Oficina de Servicios Legislativos, Puerto Rico. (1999). Ley 158 del 18 de julio de 1999 (P. de la C. 2536). Recuperado de http://www.oslpr.org/download/es/1999/158c2536.pdf

Oficina de Servicios Legislativos, Puerto Rico. (1999). Ley Orgánica del Departamento de Educación Pública de Puerto Rico de 1999, P. del S. 1736) (Conferencia), Ley 149 1999. Recuperado de http://www.lexjuris.com/lexmate/educacion/lexeducacion%201999.htm

Oficina de Servicios Legislativos, Puerto Rico. (2006). Ley 263 de 2006, *Ley para Instituir el Servicio de Evaluación Vocacional y de Carrera como un Derecho para los Estudiantes con Impedimentos de Educación Especial*. Recuperado de http://www.lexjuris.com/lexlex/leyes2006/lexl2006263.htm.

Oficina de Servicios Legislativos, Puerto Rico. (2014). *Ley 35 de 28 de junio de 1994*. San Juan.

Organización de las Naciones Unidas. (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Recuperado de http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=26053 &URL_DO= DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html.

Organización de las Naciones Unidas. (1995). *Declaración de Copenhague y Programa de Acción*. Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social, Nueva York, 6 al 12 de marzo. Recuperado de http://www.un.org/documents/ga/conf166/aconf166-9sp.htm

Organización de las Naciones Unidas. (2000, September 6-8). *Declaración del Milenio*. Recuperado de http://www.un.org/es/development/devagenda/millennium.shtml

Organización de las Naciones Unidas. (2000). *Objetivos de Desarrollo del Milenio: Informe de 2014*. Recuperado de http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/mdg-report-2014-spanish.pdf

Organización de las Naciones Unidas. (2005). *Objetivos de Desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina*. Santiago de Chile. Recuperado de www.oei.es/historico/genero/documentos/internacionales/ODM_AL.pdf

Organización de las Naciones Unidas. (2014). *Objetivos de Desarrollo del Milenio: Informe 2014*. Recuperado de http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/mdg-report-2014-spanish.pdf

Organización de Naciones Unidas, Comisión Mundial sobre Medioambiente y Desarrollo. (1987). *Nuestro Futuro Común* ("Informe Brundtland"). Recuperado de https://www.scribd.com/doc/105305734/ONU-Informe-Brundtland-Ago-1987-Informe-de-la-Comision-Mundial-sobre-Medio-Ambiente-y-Desarrollo

Organización Mundial de la Salud (2005). *Chronic Diseases and their Common Risk Factors.*

Organización Mundial de la Salud. (1946). *Constitución de la Organización Mundial de la Salud*. Recuperado de http://www.who.int/governance/eb/who_constitution_sp.pdf

Organización Mundial de la Salud. (2002). *De datos básicos a índices compuestos: una revisión del análisis de mortalidad. Boletín Epidemiológico, 23* (4).

Organización Mundial de la Salud. (2003). *Informe sobre la salud en el mundo 2003: forjemos el futuro.* Recuperado de http://www.who.int/whr/2003/es/

Organización Mundial de la Salud. (2008). *¿Aumenta o disminuye el número de casos de cáncer en el mundo?* Recuperado de Pregunte a los expertos: http://www.who.int/features/qa/15/es/

Organización Mundial de la Salud. (2014). *Diabetes.* Recuperado de http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs312/es/

Organización Mundial de la Salud. (2014). *Enfermedades crónicas*. Recuperado de http://www.who.int/topics/chronic_diseases/es/

Organización Mundial de la Salud. (2014). *Obesity and Overweight*. Recuperado de http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs311/es/

Organización Mundial de la Salud. (2014). *Preguntas más frecuentes*. Recuperado de http://www.who.int/suggestions/faq/es/

Organización Mundial de la Salud. (2014). *WHO Statistical Information System (WHOSIS).* Recuperado de http://www.who.int/whosis/en/

Organización Panamericana de la Salud. (2004). *Exclusión social en países de América Latina y el Caribe.* Washington. Recuperado de http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/173396/1/9275325278.pdf

Organización Panamericana de la Salud. (2006). *Detener la epidemia mundial de enfermedades crónicas.* WHO. Recuperado de http://www.paho.org/hq/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=16322&Itemid=270&lang=en

Organización Panamericana de la Salud. (2014). *Estadísticas sanitarias mundiales 2014.*

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (2001). *Implicar a los ciudadanos en la elaboración de políticas: información, consulta y participación pública*. Recuperado de http://mapa.valpo.net/sites/default/files/repositorio-documentos/citizens-as-partners-oecd-handbook-es-resumen_2001.pdf

Ortiz, A. (2011). Cancer Disparities in Puerto Rico: What Have we Learned from Epidemiologic Research? *Report of 2011 University of Puerto Rico-MD Anderson Cancer Center Conference entitled "Population-Based Studies in Hispanics: Methodological Issues in Cancer Research"*. San Juan: PRHSJ: Puerto Rico Health Science Journal.

Ortiz, M., Pérez-Rosa, N. (2013). Cancer in Puerto Rico, 2006-2010. Puerto Rico Central Cancer Registry. San Juan, PR.

Ortiz, V. (1986). Changes in the Characteristics of Puerto Rican Migrants from 1955 to 1980. *International Migration Review*, *3*(5).

Parsons, T. (1951). *The Social System*. Recuperado de http://home.ku.edu.tr/~mbaker/CSHS503/TalcottParsonsSocialSystem.pdf
Participación y Consumo Cultural de Chile. Valparaíso: Ediciones Cultura.

Pascual, A., Yudkin, A. & Torres, R. (2004). *Memorias que educan: Juana A. Méndez y José Ferrer Canales*. San Juan: Universidad de Puerto Rico.

Paz, O. (1978). El ogro filantrópico. Recuperado de https://sistemapoliticomexico.files.wordpress.com/2012/11/el-ogro-filantrc3b3pico.pdf

Pedroso Zulueta, T. D. (2008). El índice de desarrollo humano en Puerto Rico, inicios del siglo XX1. *Revista de Ciencias Sociales,* Invierno (19), 150-177.

Pedroso Zulueta, T.D. (2013). Gender disparities in mortality: Challenges for health inequality in Puerto Rico. *Acta Colombiana de Psicología, 16*(2), 103-114.

Pedroso Zulueta, T.D. (2013). Transversalidad de género en salud: conceptos, definiciones y recomendaciones para reducir disparidades en la salud de mujeres y hombres. *Ámbito de encuentros, 6*(1), 161-187.

Perroux, F. (1969). Independence de l'economie nationale et interdependence des nations. Paris: Aubier Montagne.

Perroux, F. (1981). Pour une philosphie du nouveau development. Paris : Aubier/UNESCO.

Perroux, F. (1991). *L'economie del XXe siècle*. Grenoble: PUG.

Peters, D. (2013). American Income Inequality Across Economic and Geographic Space, 1970-2010. *Social Science Research, 42*(6), 1490-1504.

Pew Research Center. (6 de agosto de 2014). Puerto Rican Population Grows on Mainland, Declines on Island. *Pew Research Center.* Recuperado de: http://www.pewhispanic.org/2014/08/11/puerto-ricanpopulation-declines-on-island-grows-on-u-s-mainland/ph-2014-08-11-puerto-rico-0-03/

Picó, I. y Rivera, M. (1984). "The Underutilization of Women in Puerto Rico", síntesis de módulo de investigación sobre el Discrimen en Puerto Rico.

Piketty, T. (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge, Mass/ London, England: The Belknap Press of Harvard University Press.

Pizarro, J. (2010). La globalización y su impacto en la economía de la educación en el sistema educativo público de Puerto Rico. Recuperado de http:// www.uclm.es/ab/educacion/ensayos

Population Reference Bureau. (2012). *World Population Data Sheet 2012.* Recuperado de http://www.prb.org/pdf12/2012-population-data-sheet_eng.pdf

Population Reference Bureau. (2014). *DataFinder*. Recuperado de http://www.prb.org/DataFinder/

Pousada, A. (2009). *¿Dónde están los bilingües? La cartografía del idioma en Puerto Rico*. Ponencia presentada en la Conferencia de la Puerto Rican Studies Association. Recuperado de http://aliciapousada.weebly.com/uploads/1/0/0/2/10020146/prsa_paper-3.pdf

Prats, J. (2003). *El progreso no es lo que era. Fundamentos institucionales para un país en riesgo*. Instituto Internacional de Gobernabilidad, El desarrollo posible, las instituciones necesarias. La Paz: Plural/IIG.

Presser, H. B., (1974). La esterilización y el descenso de la fecundidad en Puerto Rico*,* Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de California.

Presupuesto recomendado. (2010- 2011). Obtenido de http://www.pr.gov/presupuesto/aprobado_2012/educacion.htm

Presupuesto recomendado. (2012- 2013). Obtenido de http://www2.pr.gov/presupuestos/presupuesto2012-2013/PresupuestoRecomendado2013/081.htm

Presupuesto recomendado. (2013- 2014). Obtenido de http://www2.pr.gov/presupuestos/Presupuesto2013-2014/PresupuestosAgencias/081.htm

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (PNUD). (1990). *Informe sobre el Desarrollo Humano. Concepto y medición del desarrollo humano.* Nueva York. Recuperado de http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1990_es_completo_nostats.pdf

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (PNUD). (1996). *Informe sobre el Desarrollo Humano. Crecimiento económico y desarrollo humano.* Nueva York. Recuperado de *revistas.up.edu.pe/index.php/apuntes/article/download/450/452*

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (PNUD). (1999). *Informe sobre el Desarrollo Humano 1999*. New York: Oxford University Press. Recuperado de http://akgul.bilkent.edu.tr/hdr/1999/sp/hdr_sp_1999.pdf

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (PNUD). (2003). *Informe sobre el Desarrollo Humano - Los objetivos del desarrollo del milenio: un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza.* Nueva York. Recuperado de http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2003_es.pdf

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (PNUD). (2004). *Informe sobre el Desarrollo Humano. El reto del desarrollo local. México*. Recuperado de http://hdr.undp.org/sites/default/files/mexico_2004_sp.pdf

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2004). *Informe sobre el Desarrollo Humano 2004. La libertad cultural en el mundo diverso de hoy.* Ediciones Mundi-Prensa. Reuperado de https://issuu.com/indh_guatemala/docs/hdr04

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2005). *Informe de Desarrollo Humano de la República Dominicana: Hacia una inserción mundial incluyente y renovada*. Santo Domingo: Editora Corripio. Recuperado de http://www.do.undp.org/content/dominican_republic/es/home/library/human_development/informe-sobre-desarrollo-humano-republica-dominicana-2005.html

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (PNUD). (2010). *Informe sobre el Desarrollo Humano 2010. La verdadera riqueza de las naciones: caminos al desarrollo humano*. Recuperado de http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2010_es_complete_reprint.pdf

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (PNUD). (2013). *Informe sobre Desarrollo Humano 2013. El ascenso del Sur: progreso humano en un mundo diverso*. Recuperado de http://www.undp.org/content/dam/venezuela/docs/undp_ve_IDH_2013.pdf

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (PNUD). (2013). Notas Técnicas: Informe sobre Desarrollo Humano 2013**.** *El ascenso del Sur: progreso humano en un mundo diverso*. Recuperado de www.undp.org/content/dam/venezuela/docs/undp_ve_IDH_2013.pdf

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (PNUD). (2013). *Creative Economy Report 2013. Widening Local Development Pathways. Recuperado de http://www.unesco.org/culture/pdf/creative-economy-report-2013.pdf*

Puerto Rico Department of Education. (1901). *Report of the Commissioner of Education for Porto Rico, 1900*. Recuperado de https://archive.org/details/act0826.1901.001.umich.edu

Puerto Rico Department of Education. (1906). *Report of the Commissioner of Education for Porto Rico, 1905*. Recuperado de https://archive.org/stream/reportcommissio22educgoog#page/n3/mode/1up

Puerto Rico Department of Education. (1911). *Report of the Commissioner of Education for Porto Rico, 1910*. Recuperado de https://archive.org/details/reportcommissio34educgoog

Puerto Rico Department of Education. (1919). *Report of the Commissioner of Education for Porto Rico, 1918*. Recuperado de https://archive.org/stream/reportcommissio30educgoog#page/n1/mode/1up

Puerto Rico Department of Education. (1923). *Report of the Commissioner of Education for Porto Rico, 1922*. Recuperado de https://archive.org/stream/act0826.1922.001.umich.edu#page/n1/mode/2up

Quintero Alfaro, A. (2009). *Breve historia de la educación en Puerto Rico*. Recuperado de http://www.enciclopediapr.org/esp/article.cfm?ref=06081401 &page=6

Quintero Rivera, A. (12 de marzo de 2014). Luis Nieves Falcón, maestro de la investigación *social. Revista digital 80 Grados*. Recuperado de http://www.80grados.net/luis-nieves-falcon-maestro-de-la-investigacion-social/

Quintero Rivera, M. (2008). *Hábitos de consumo cultural de la comunidad universitaria del Recinto de Río Piedras.* Estudio preliminar realizado como parte de los trabajos del Comité Especial del Senado Académico para el Establecimiento de una Política Cultural en el Recinto de Río Piedras. Abril de 2008. Recuperado de https://mapacultural.files.wordpress.com/2008/05/habitos-consumo-cultural-upr.pdf

Quintero Rivera, M.(2013). Debates identitarios y capital simbólico: políticas culturales en torno a la música tradicional puertorriqueña. *Latin American Research Review, 48* (Special Issue, 2013), 30-49.

Ramírez de Arellano, A. (2011). *Colonialism, Catholicism, and Contraception: A History of Birth Control in Puerto Rico.* Chapell Hill: The University of North Carolina Press.

Ramírez García, R. (2008). *El Sistema de Salud de Puerto Rico*. San Juan: Escuela Graduada de Salud Pública, Recinto de Ciencias Médicas, Universidad de Puerto Rico.

Ramos González, C. E. (2012). La libertad de expresión en Puerto Rico. En J. Colón Morera e I. E. Alegría Ortega (Eds.), *Puerto Rico y los derechos humanos: una intersección plural.* San Juan: Ediciones Callejón, pp.125-148.

Rao, V. & Walton, W. (2004). *Culture and Public Action,* Stanford: University of Stanford Press.

Recursos humanos por agencia. (2009- 2012). Obtenido de http://www2.pr.gov/presupuestos/presupuesto2011-2012/Tablas%20EstadsticasAprobado/17%20Recursos%20Humanos%20por%20Agencia%20AF%202009%20al%202012.pdf

Recursos humanos por agencia. (2012- 2015). Obtenido de http://www2.pr.gov/presupuestos/Presupuesto2014-2015/Tablas%20Estadsticas/20.pdf*Recursos humanos por agencia.* (2009-2012). Obtenido de http://www2.pr.gov/presupuestos/presupuesto2011-2012/Tablas%20EstadsticasAprobado/17%20Recursos%20Humanos%20por%20Agencia%20AF%202009%20al%202012.pdf

Reglamento para el licenciamiento de instituciones de educación basica en Puerto Rico. (2010). Obtenido de http://www2.pr.gov/agencias/cepr/inicio/DocumentosCEPR/Documents/Reglamento%20de%20Educacion%20Basica/Reglamento%20Licencia%20Basica%208310.pdf

Reina, P. (2009). El arco prodigioso: Pablo Casals y el desarrollo de la música en Puerto Rico. En P. Á. Reina (Ed.), *El arco prodigioso: perpectivas sobre Pablo Casals y su legado en Puerto Rico.* San Juan: Editores AMS.

Report of the Commissioner of Education for Porto Rico. (1901). Obtenido de https://archive.org/details/act0826.1901.001.umich.edu

Report of the Commissioner of Education for Porto Rico. (1906). Obtenido de https://archive.org/stream/reportcommissio22educgoog#page/n3/mode/1up

Report of the Commissioner of Education for Porto Rico. (1910). Obtenido de https://archive.org/details/reportcommissio34educgoog

Report of the Commissioner of Education for Porto Rico. (1918). Obtenido de https://archive.org/stream/reportcommissio30educgoog#page/n1/mode/1up

Report of the Commissioner of Education for Porto Rico. (1922). Obtenido de https://archive.org/stream/act0826.1922.001.umich.edu#page/n1/mode/2up

Rey Hernández, C. A. (2008). *El reto de la gobernabilidad en la educación pública en Puerto Rico*. Guaynabo: Santillana / Madrid: Taurus.

Rey Hernández, C. A. (2012). *El contrato social en Puerto Rico.* San Juan: Fundación Luis Muñoz Marín.

Rey Hernández, Cesar A. & Hernández-Angueira, L. (2010). *La trata de personas en Puerto Rico: un reto a la invisibilidad.* Johns Hopkins University, Universidad de Puerto Rico, Fundación Ricky Martin.

Rey Hernández, C. A. & Hernández-Angueira, L. (2014). *La trata de personas en Puerto Rico: una forma moderna de esclavitud en Puerto Rico*. San Juan: Universidad de Puerto Rico y Fundación Ricky Martin.

Rey, C. & Hernández-Angueira, L. (2014). *Human Trafficking: A New Modality of Slavery in Puerto Rico*. San Juan: University of Puerto Rico and Ricky Martin Foundation

Rey, G. (2008). Cultura y desarrollo: Seis perspectivas de análisis. *Contraste. 18* (mayo 2008), 8-10.

Reyes Guzmán, G. (2012). *Ley HIPAA*. Guayama. Recuperado de https://es.slideshare.net/PROFESORAREYESGUZMAN/ley-hipaa-14088003

Rivera Aponte, Á. L. & López de Méndez, A. (2008). Escolaridad y ocupaciones de la fuerza laboral femenina en Puerto Rico. *Cuaderno de Investigación en la Educación*, 23, 171-191. Recuperado de http://cie.uprrp.edu/cuaderno/download/numero_23/vol23_08.pdf

Rivera Aponte, Á. L. & López de Méndez, A. (2008). Escolaridad y ocupaciones de la fuerza laboral femenina en Puerto Rico. *Cuaderno de Investigación en la Educación*, 23, 171-191. Recuperado de http://cie.uprrp.edu/cuaderno/download/numero_23/vol23_08.pdf

Rivera-Batiz, F., (1989). The Characteristics of Recent Puerto Rican Migrants. *Migration World, 17*(2).

Rivera, M. (2000). *Tejiendo futuro, los caminos posibles del desarrollo social*. San Juan: Ediciones Puerto.

Rivera, M. (2016). *Crisis global: Actores, procesos, consecuencias e impacto en la salud pública*. Recuperado de http://www.80grados.net/crisis-global-actores-procesos-consecuencias-e-impacto-en-la-salud-publica/

Rodríguez Ayuso, I. (2013). *La emigración puertorriqueña a Estados Unidos: tendencias y significados*. San Juan: Instituto de Estadísticas.

Rodríguez Ayuso, I. (2014). *Perfil Epidemiológico de las enfermedades crónicas en Puerto Rico*". Conferencia para la Atención Integral de Enfermedades Crónicas en Puerto Rico. San Juan: Instituto de Estadísticas de Puerto Rico.

Rodríguez, R. (2005). *La educación en Puerto Rico (1503-1900)*. Recuperado de http://www.puertadetierra.info/educacion1.asp

Romero Cevallos, R. R. (2005). *¿Cultura y Desarrollo? ¿Desarrollo y Cultura? Propuestas para un debate abierto.* Cuadernos PNUD Serie Desarrollo Humano, No. 9, Lima, Perú, 2005.

Rosado Santiago, N., Cano, P., Barea Echevarría, R., Nuñez López, J., Cruz, A. & Rodríguez, E. (2004). *Análisis del Sector Salud Puerto Rico.* San Juan.

Rosario Albert, L. (2013). *La televisión pública y el desarrollo cultural.* Ponencia dictada en Foro *La televisión pública y el desarrollo cultural.* San Juan: Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras.

Rosario Albert, Luis (24 de abril de 2005). *Cultura y comunicaciones en la legislación social de Ernesto Ramos Antonini*. Conferencia dictada en la Fundación Luis Muñoz Marín.

Rostow, W. W. (1960). *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*. Cambridge: University Press.

Ruiz, A. & Zalacaín, F. (1996). "Algunas sugerencias encaminadas a la reestructuración de nuestra economía en la era post-936". Río Piedras: Unidad de Investigaciones Económicas, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Puerto Rico.

Ruiz, A. L. & Wolff, E. N. (1996) *Productivity Growth, Import Leakage, and Employment Growth in Puerto Rico, 1967-87. Economic Systems Research*, 8(4), 391-414.

Ruiz, I. (2006). La ley que ningún niño quede rezagado. *Revista Jurídica de LexJuris de Puerto Rico*, *9*(2).

Sánchez Rivera, S. (2012). Lección 44 - *La gran depresión.* [Blog]. Recuperado de http://clasedehistoria10.blogspot.com/2012/12/normal-0-false-false-false-en-us-x-none.html

Sandis, E. (1970). Characteristics of Puerto Rican Migrants to and from the United States. *International Migration Review*, *4*(2).

Santiago Valles, K. (1996). Policing the Crisis in the Whitest of All Antilles. *CENTRO: The Journal of the Center for Puerto Rican Studies, 8*, 43-55.

Santiago, C. (1991). *Wages Policies, Employment, and Puerto Rican Migration. Hispanics and Labor Force: Issues and Policies*. New York: Plenum.

Santiago, C. (1993). Migratory Impact of Minimum Wage Legislation: Puerto Rico, 1970-1987. *International Migration Review*, *27*(4).

Sassen, Saskia. (2015). El lenguaje de la expulsión. *Sin permiso*. Recuperado de http://www.sinpermiso.info/textos/el-lenguaje-de-la-expulsin

Scarano, F. (1993). *Puerto Rico: cinco siglos de historia.* San Juan: Mc Graw Hill.

Secretaría asociada de educación especial. (s.f.). Obtenido de http://www.de.gobierno.pr/conoce-al-de/341-directorio-virtual/1411-secretaria-asociada-de-educacion-especial

Segarra, E. (2006). *What Happened to the Distribution of Income in Puerto Rico During the Last Three Decades of the XX Century? A Statistical Point of View*. San Juan: Universidad de Puerto Rico.

Segura, R. & Birson, K. (2013). The Human Development Index: How do Puerto Ricans Measure Up? *Research Brief 03.* Nueva York: Center for Puerto Rican Studies.

Sen, A. (1976). Poverty: An Ordinal Approach to Measurement. *Econométrica: Journal of the Econometric Society*, 219-231.

Sen, A. (1981). *Poverty and Famines: An Essay on Entitlements and Deprivation*. Oxford: Clarendon Press.

Sen, A. (1983). Poor, Relatively Speaking. *Oxford Economic Papers, New Series, 35*(2), 153-169.

Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. Londres: Oxford University Press.

Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad.* Barcelona: Planeta.

Sen, A. (2000). *Development as Freedom USA*. Nueva York: Anchor Books.

Senado de Puerto Rico, Comisión de Educación, Ciencia y Cultura (2004). *Informe sobre las Instituciones Culturales en Puerto Rico.* San Juan: Instituto de Cultura Puertorriqueña.

Sherwood Droz, M. (5 de junio de 2013). Censo y bilingüismo. *El Nuevo Día*.

Shetty, P. (2008). *Enfermedades crónicas: hechos y cifras.* Recuperado de http://www.scidev.net/america-latina/salud/especial/enfermedades-cr-nicas-hechos-y-cifras.html

Silva, N., Rosado, R. & Santiago, S. (2013). *Perfil del estudiante graduado de escuela superior de Puerto Rico: gestión de todos*. Recuperado de http://www.ipedco.org

Smith, A. (1776). *La riqueza de las naciones*. Recuperado de http://stolpkin.net/spip.php?article696

Solón, P. (2014). Alternativas Sistémicas: Vivir Bien; Apuntes para el debate. Systemic Alternatives, Attac France, Focus on the Global South y Fundación Solón. Recuperado de https://systemicalternatives.files.wordpress.com/2014/07/buen-vivir-spanish-30-jul-2014.pdf

Sotomayor, O. (2004). Development and Income Distribution: The Case of Puerto Rico. *World Development, 32*(8), 1395-1406.

Stiglitz, J. (2012). *The Price of Inequality*. UK: Penguin.

The Annie Casey Foundation. (2014). *Kids Count Profile*. Recuperado de http://www.aecf.org/resources/2014-kids-count-data-book/national-and-state-data-profiles/

Throsby, D. (2010). *The Economics of Cultural Policy.* Cambridge: New York.

Toro-Sugrañes, J. (1998). Nueva enciclopedia de Puerto Rico. En *Historia de Puerto Rico*. Hato Rey: Editorial Lector. Vol. 2, pp. 124-129.

Torres, M., Ortiz, A. P., Pérez, J., Soto, M., Figueroa, N., De la Torre, T. *et al.* (2010). Incidence and Mortality of the Leading Cancer Types in Puerto Rico: 1987 - 2004. *PRHSJ: Puerto Rico Health Science Journal*.

Tortolero-Luna, G., Zavala-Zegarra, D., Pérez-R.os, N., Torres-Cintr.n, C. R., Ortiz-Ortiz, K. J., Traverso-Ortiz, M., Pérez-Rosa, N. (2013). *Cancer in Puerto Rico, 2006-2010.* Puerto Rico Central Cancer Registry. San Juan, Puerto Rico.

Toulemonde, E. (1999). Labour Hoarding, Price Rigidity and the Theory of Imperfect Competition under Uncertain Demand. *The Scandinavian Journal of Economics*, *101* (3), 477-487

U.S. Census Bureau (1943). *Censo decimosexto de los Estados Unidos: 1940 - Puerto Rico. Características de la población*. Recuperado de https://archive.org/

U.S. Census Bureau (1983). *1980 Census of Population. General Population Characteristics: Puerto Rico.* PC80-1-B53. Recuperado de https://archive.org/details/1980censusofpop80153uns

U.S. Census Bureau, American Community Survey. (2006-2010). *EEO-ALL01R. Detailed census occupation by sex and race/ethnicity for residence geography.* Obtenido de http://factfinder2.census.gov/faces/tableservices/jsf/pages/productview.xhtml?pid=EEO_10_5YR_EEOALL1R&prodType=table

U.S. Census Bureau, American Community Survey. (2006-2010). EEO-ALL01R. Detailed Census Occupation by Sex and Race/Ethnicity for Residence Geography. Recuperado de http://factfinder2.census.gov/faces/tableservices/jsf/pages/productview.xhtml?

U.S. Census Bureau, Censos de Población y Vivienda. (1980, 1990, 2000, 2010). Departamento de Comercio de Estados Unidos, Washignton, D.C.

U.S. Census Bureau. (2010). *How Census Measures Poverty, Supplemental Poverty Measure*. Recuperado de https://www.census.gov/hhes/povmeas/methodology/supplemental/overview.html #8

U.S. Census Bureau. (2011). *Household Income for States*. Recuperado de https://www.census.gov/prod/2012pubs/acsbr11-02.pdf

U.S. Census Bureau. (2011-2015) *Table SS1701. American Community Survey 5-Years Estimates.*

U.S. Census Bureau. (2012). *B14002: Sex by School Enrollment by Level of School by Type of School for the Population 3 Years and Over. 2010 American Community Survey 1-Year Estimates*. Recuperado de https://archive.org/

U.S. Census Bureau. (2012). *S0201PR, Selected Population Profile in Puerto Rico. S1501: Educational Attainment. 2010 American Community Survey 1-Year Estimates*. Recuperado de https://archive.org/

U.S. Census Bureau. (2012). S1401: School Enrollment. 2010 American Community Survey 1-Year Estimates. Disponible en: https://archive.org/

U.S. Census Bureau. (2013). *Estimados de Población*. Recuperado de https://www.census.gov/population/international/data/idb/region.php?N=%20Results%20&T=12&A=separate&RT=0&Y=2050&R 2016 de: =-1&C=RQ

U.S. Census Bureau. (2014). *Annual Estimates of the Resident Population for Selected Age Groups by Sex for the United States, States, Counties, and Puerto Rico Commonwealth and Municipios: April 1, 2010 to July 1, 2013. 2013 Population Estimates*. Recuperado de http://factfinder2.census.gov/bkmk/table/1.0/en/ PEP/2013/PEPAGESEX/0400000US72

U.S. Census Bureau. (2014). *Measuring America: The Young and Uninsured in 2012*. Recuperado de http://www.census.gov/how/infographics/young_uninsured.html #2

U.S. Congress. (1900). *Ley Orgánica Foraker del 12 de abril de 1900* (1 L.P.R.A. Documentos Históricos). Recuperado de http://www.lexjuris.com/lexlex/lexotras/lexleyforaker.htm

U.S. Congress. (1990). Ley 101-336, *Americans with Disabilities Act*. (s. f.). Recuperado de http://www.educacionespecialpr.info/leyes.html; https://en.wikipedia.org/wiki/Americans_with_Disabilities_Act_of_1990#Disabilities_included

U.S. Congress. (2006). Ley 109-270 del 12 de agosto de 2006, *Ley Carl D. Perkins Career and Technical Educational Improvement Act*. (2006). Recuperado de http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-109s250enr/pdf/BILLS-109s250enr.pdf

U.S. Deparment of Health and Human Services. (2014). *Healthy People*. Recuperado de: http://www.healthypeople.gov/2020/topics-objectives/topic/social-determinants-health/addressing-determinants

U.S. Department of Health and Human Services. (2014). *NIH Health Disparities Strategic Plan and Buget Fiscal Years 2009-2013.* Recuperado de *https://www.nimhd.nih.gov/docs/2009-2013nih_health_disparities_strategic_plan_and_budget.pdf*

U.S. Department of Housing and Urban Development Homestore. (HUD). (2014). *Resident Characteristics Report*.

U.S. Navy. (1999). *The National Security Need for Vieques: A Study Prepared for The Secretary of the Navy.*

UNESCO. (1995). *Nuestra Diversidad Creativa. Informe de la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo.* Recuperado de http://unesdoc.unesco.org/images/0010/001055/105586sb.pdf

UNESCO. (1995). *Our Creative Diversity. Report of the World Commission on Culture and Development.* Paris: Wold Comission on Culture and Development.

UNESCO. (2005). *Convención sobre la protección, promoción y diversidad de las expresiones culturales*. Recuperado de http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001429/142919s.pdf

UNESCO. (2012). *Batería de indicadores UNESCO en cultura para el desarrollo.* Recuperado de *http://www.lacult.unesco.org/docc/bateria_indicadores_UNESCO.pdf*

United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). (2008). *Creative Economy Report 2008.* Geneva: UNCTAD.

United Nations Office on Drugs and Crime. *Intentional Homicide Count and Rate per 100,000 Population, by Country/Territory (2000-2012)*. Recuperado de http://www.unodc.org/gsh/en/data.html.

Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras. *Imagen de la Universidad de Puerto Rico*. (s. f.). Recuperado de http://www.uprrp.edu/?page_id=5543

Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras. *La UPR historia*. (s. f). Recuperado de http://www.upr.edu/?type=page&id=la_upr_historia&ancla=historia

University of Puerto Rico/ Medical Sciences Campus. (2008). *Planning for Health Care Improvement for the People of Puerto Rico*. Summary Report of Workshop.

Vargas Ramos Carlos, (2008). Migración y Patrones de Asentamiento en Puerto Rico: 1985-2005. New York: Centro de Estudios Puertorriqueños, Hunter College, CUNY.

Vargas Ramos, C. (2005). Black, Trigueño, White …? Shifting Racial Identification Among Puerto Ricans. *Du Bois Review 2*(2), 1-19.

Vázquez Calzada, J. L. (1968). Causas y efectos de la migración puertorriqueña, Centro de Estudios Demográficos, Departamento de Medicina Preventiva y Salud Pública, Escuela de Medicina, Universidad de Puerto Rico, en Centro de Investigación Demográfica, Programa de Demografía, Escuela de Salud Pública, Recinto de Ciencias Médicas, Universidad de Puerto Rico.

Vázquez Calzada, J. L. (1988). La población de Puerto Rico y su trayectoria histórica,, San Juan: Raga Offset Printing Services.

Vázquez Calzada, J. L. (1966). Tendencias y patrones de la fecundidad en Puerto Rico. *Revista de Ciencias Sociales, X*(3).

Vázquez Calzada, J. L. (1978). La población de Puerto Rico y su trayectoria histórica, Escuela de Salud Pública, Recinto de Ciencias Médicas, Universidad de Puerto Rico.

Vázquez Calzada, J. L. (1984). *El descenso de la mortalidad en Puerto Rico: un hecho histórico notable.* San Juan: Centro de Investigación Demográfica, Programa Graduada de Demografía.

Vázquez Calzada, J. L. (1988). *La población de Puerto Rico y su trayectoria histórica.* San Juan: Escuela Graduada de Salud Pública.

Velázquez Estrada, A. L. (2011). *Muertes violentas en Puerto Rico: su impacto sobre la esperanza de vida 2000-2008.* San Juan: Proyecto de Investigación, Programa de Demografía, Escuela Graduada de Salud Pública, Recinto de Ciencias Médicas, Universidad de Puerto Rico.

Velázquez Estrada, A., Rodríguez Ayuso, I. & Geerman Santana, K. (2014). *Perfil de migrante 2012.* San Juan.

Velázquez, A., Rodríguez, I. & Santana, K. (2014). *Perfil del Migrante 2012.* Recuperado de http://estadisticas.gobierno.pr

Vich, Víctor. (2014). *Desculturalizar la cultura. La gestión cultural como forma de acción política.* Buenos Aires: Siglo XXI.

War Department. (1900). *Report of the Census of Porto Rico 1899.* Recuperado de https://archive.org/

Weber, Max. (2012). *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*. España: Alianza.

Wells, H. (1969). *The Modernization of Puerto Rico.* Boston: Harvard University Press.

World DataBank. (2016). Recuperado de http://databank.worldbank.org/data/ reports.aspx?source=world- development-indicators#

Yúdice, G. (2003). *El recurso de la cultura: usos de la cultura en la era global*. Barcelona: Gedisa.

Zapata Febus, Z., Colón Pieretti, D., De La Cruz, A., Miranda Mercado, A., Castro, N., Olivieras Sifre, E. *et al*. (2004). *Análisis del Sector Salud de Puerto Rico.* San Juan.

Zavala, D., López M., Garcia, E., Concha A., Rodriguez J. & Conte, M. (2012). Geographic Distribution of Risk of Death Due to Homicide in Puerto Rico, 2001-2010. *Revista Panamericana de Salud Pública*, *32*(5), 321-329.

Zenón Cruz, I. (1974). *Narciso descubre su trasero: El negro en la cultura puertorriqueña*. Humacao: Editorial Furidi.