

## Capítulo I

# POBREZA Y DESIGUALDAD

## LÍMITES AL DESARROLLO DE PUERTO RICO

### **LA POBREZA PERSISTENTE EN PUERTO RICO**

Puerto Rico es un pequeño país pero de grandes paradojas y contrastes. Por un lado, tiene el nivel más alto de PIB per cápita de América Latina, US\$ 10.950 en 2002 (Cuadro 1); tiene un alto nivel de desarrollo, calculado según los parámetros del Índice de Desarrollo Humano que elabora el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (estimado por A.T. Kerney entre 0,864 y 0,891); tiene una buena infraestructura física en comparación con sus vecinos de la región del Caribe y América Latina (Cuadro 2); y un alto porcentaje de su población con títulos universitarios (Cuadro 3). Durante las décadas del cincuenta y sesenta se presentó al mundo como el “modelo” que debían seguir los países que querían cruzar el umbral del desarrollo, ya que fue capaz de crecer vertiginosamente atrayendo capital norteamericano manufacturero, pudo emprender un esfuerzo masivo en educación, construcción de viviendas e infraestructura, y logró controlar su crecimiento poblacional.

**Cuadro 1**  
PIB per cápita, Puerto Rico y otros países latinoamericanos

<b>US\$ a precios corrientes, 2002</b>	
República Dominicana	2.320
Brasil	2.850
Argentina	4.060
Costa Rica	4.100
Chile	4.260
México	5.910
<b>Puerto Rico</b>	<b>10.950</b>

**Cuadro 2**  
Dotación de infraestructura de Puerto Rico, sus vecinos caribeños y latinoamericanos

<b>Tráfico aéreo vuelos semanales, 2002</b>		<b>Penetración de Internet Conexiones/10.000 personas, 2002</b>		<b>Población con acceso a acueductos (%)</b>	
Cuba	175	Aruba	2.264	Brasil	84
Jamaica	250	Jamaica	2.291	Argentina	87
Cancún	250	Chile	2.375	México	88
Rep. Dominicana	425	<b>Puerto Rico</b>	<b>2.460</b>	Costa Rica	89
Bahamas	850	Islas Vírgenes	2.727	Jamaica	99
<b>Puerto Rico</b>	<b>1.600</b>	Bermuda	4.644	<b>Puerto Rico</b>	<b>100</b>

Fuentes: Datos tomados del estudio "Puerto Rico 2025", preparado por A.T. Kearney Management Consultant (2004), con datos del Banco Mundial, el Informe Mundial de Desarrollo Humano (2003), y la Junta de Planificación de Puerto Rico.

**Cuadro 3**  
Educación universitaria de Puerto Rico y países de la OCDE

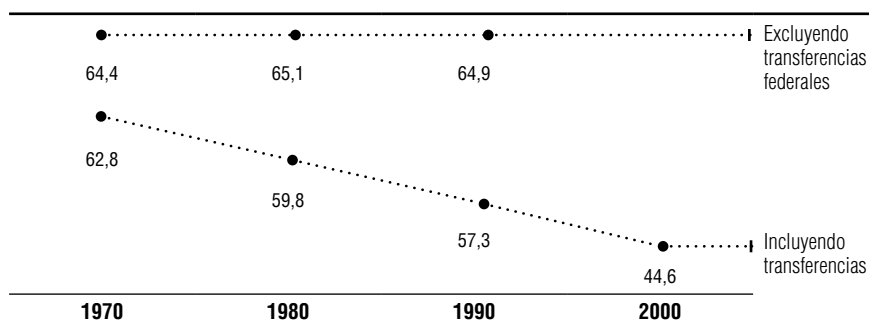
<b>País</b>	<b>Porcentaje</b>
Estados Unidos	27
Canadá	19
<b>Puerto Rico</b>	<b>18</b>
Francia	17
Alemania	13
Gran Bretaña	11
Italia	9
Promedio países del G-7	16

Fuente: Estudio "Puerto Rico 2025", preparado por A.T. Kearney Management Consultant (2004).

Estas transformaciones pusieron a Puerto Rico en un lugar privilegiado entre los países que buscaban dejar atrás la pobreza, el analfabetismo y todos sus efectos colaterales, generalmente contenidos en el concepto de “subdesarrollo”. Los cambios del país fueron objeto de numerosos estudios internacionales que lo colocaban como ejemplo emblemático de lo que un país pequeño podía hacer para superarse. Muchos destacaban que el progreso y la modernidad habían encontrado en Puerto Rico un justo balance con la tradición y la historia. Esas apreciaciones añadían que era uno de los pocos casos en que se lograba salir del “atraso” sin golpes de Estado ni dictaduras, y mediante la construcción de una democracia electoral con amplias libertades y derechos.

Sin embargo, a pesar de que Puerto Rico tuvo tasas de crecimiento económico de entre el 9 y el 11% desde los años cincuenta hasta los ochenta, no logró hacer avances significativos en reducción de sus niveles de pobreza, que se han mantenido empedernidamente altos. De acuerdo a los estándares de medición del Censo de Población y Vivienda de los Estados Unidos del año 2000, en Puerto Rico el 48% de la población vive bajo niveles de pobreza. Otros estudios colocan la proporción de pobres en alrededor del 45% (Kearny, 2004). Es importante señalar que la tasa de pobreza sería mucho mayor aún de no existir las diversas subvenciones que hace el Gobierno Federal de los Estados Unidos y que sobre el 60% de la población de Puerto Rico recibe en forma directa. *El estudio “Puerto Rico 2025” estimó que, de no haber habido transferencias federales para los pobres, la proporción de población bajo nivel de pobreza se hubiera mantenido en los mismos niveles que en 1970, alrededor del 65%.*

**Gráfico 1**  
Porcentaje de familias bajo el nivel de pobreza, 1970-2000



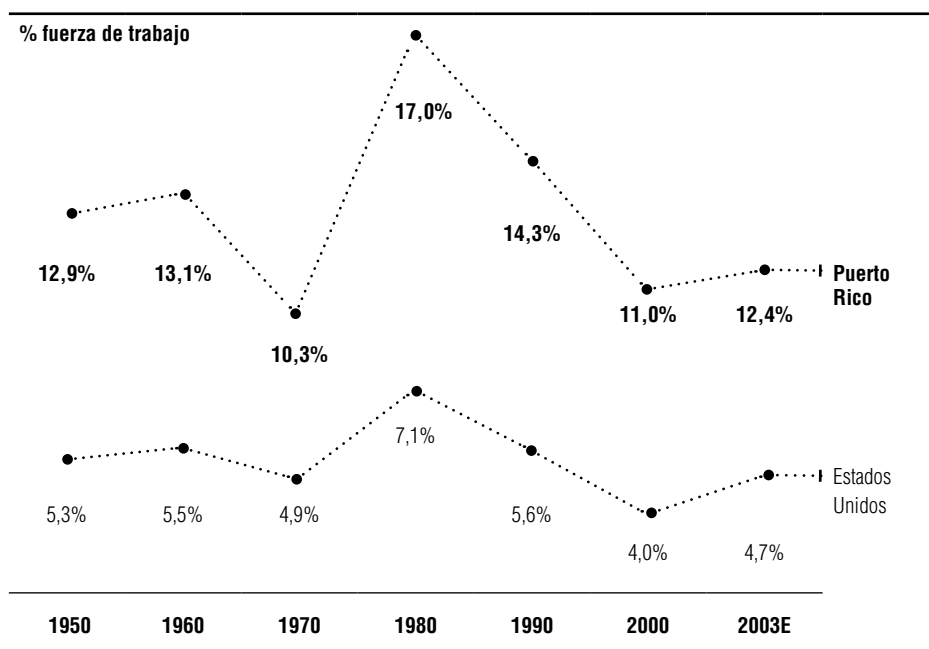
Fuente: Estudio “Puerto Rico 2025”, preparado por A.T. Kearney Management Consultant (2004).

Esa cifra es muy superior a los niveles de pobreza de los Estados Unidos y duplica los niveles de los lugares más pobres como Washington DC

(20,2%), Mississippi (19,9%) y Louisiana (19,6%). Si la comparación se hace en el ámbito municipal, sólo 4 de los 3 mil municipios de Estados Unidos tienen niveles de pobreza superiores a los de Puerto Rico y todos ellos son sede de poblaciones indígenas. Aun así, los indicadores de pobreza de estas comunidades nativas, que van del 49,9 al 56,9%, son muy inferiores a los de municipios puertorriqueños como Maricao (68%), Orocovis, (68%), Lares (65,5%) y Las Marías (65,5%). Estos municipios, ubicados en las zonas rurales montañosas de Puerto Rico, son los más pobres de todo el territorio norteamericano.

La pobreza puertorriqueña está ligada a las altísimas tasas de desempleo y subempleo. Durante el último medio siglo la tasa de desempleo nunca bajó del 10%, como lo muestra el Gráfico 2. En el año 2003 se estimaba en 12,4%, más que el doble de la de Estados Unidos.

**Gráfico 2**  
Evolución de la tasa de desempleo en Puerto Rico y los Estados Unidos



En las Comunidades Especiales se concentra buena parte de la población pobre del país. Por eso no es de extrañar que en ellas persista una proporción muy alta de población que recibe diversos tipos de ayuda por parte del Gobierno de Puerto Rico o del Gobierno Federal de los Estados Unidos.

**Cuadro 4**

Dependencia de fondos gubernamentales en las Comunidades Especiales, 2003

<b>Ayudas Gubernamentales</b>	<b>Hogares</b>	<b>% Hogares</b>
Tarjeta de Salud	105.597	64,2
Programa Asistencia Nutricional (PAN)	51.306	31,2
Medicare	33.885	20,6
Subsidio pago energía eléctrica	16.992	10,3
Medicaid	8.828	5,4
Programa WIC	6.779	4,1
Programa de Asistencia Económica	5.449	3,3
Subsidio pago teléfono	3.743	2,3
Beca de Estudio	2.414	1,5
Programa TANF	1.430	0,9
Subsidio de renta/sección 8	997	0,6

Fuente: Perfiles comunitarios preparados por OCEPR (2003).

Estas tasas pueden subestimar la magnitud del problema, por cuanto hay en la isla un porcentaje muy elevado de población que está subempleada, otro que sólo hace trabajos esporádicos en el sector informal, y otro que ha abandonado totalmente el mercado de trabajo. En 2003 había 1.378.000 personas en la fuerza de trabajo y 1.587.000 fuera de ella. La tasa de participación laboral era en el año 2004 de sólo el 46,6%. Es decir, la mayoría de la población estaba fuera del mercado de trabajo. La tendencia a una tasa de participación baja se ha sostenido ya por más de una década. La tasa de participación en la fuerza laboral en los Estados Unidos es superior al 60% y en América Latina, en promedio, de un 54,3%. Las razones para esta baja tasa de participación son múltiples y muy complejas.

**Cuadro 5**

Tasa de participación en la fuerza laboral, Puerto Rico, 1992-2004 (%)

<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
46,2	46,9	46,1	45,9	47,2	48,0	48,1	47,2	46,2	45,4	45,8	46,6

Fuente: Departamento del Trabajo y Recursos Humanos, Puerto Rico.

Por un lado, efectivamente, hay un sector de la población que podría identificarse como “desalentada”; personas que han dejado de buscar trabajo porque perciben es imposible encontrarlo. Además de la alta tasa de desempleo, en el país se está dando el fenómeno de que buena parte de los nuevos puestos de trabajo que se generan son temporeros, de salario mínimo y de tiempo parcial sin beneficios marginales

(prestaciones sociales). El Cuadro 6 muestra cómo los sectores de manufactura y Gobierno, tradicionales generadores de empleos estables, han decrecido, mientras que los de comercio, particularmente al detal, construcción y servicios son los que aumentan. Estos tres sectores se caracterizan justamente por la inestabilidad laboral.

**Cuadro 6**

Número de personas empleadas en establecimientos por sector industrial principal:  
años fiscales seleccionados

Sector	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Manufactura	152	151	150	153	154	153	150	146	142	140	131
Minería	a/	a/	a/	a/	a/	a/	a/	a/	a/	a/	a/
Construcción	46	47	45	46	52	56	59	65	70	73	71
Comercio	155	163	171	181	188	196	201	205	217	222	218
Al por mayor	37	37	36	38	40	41	41	41	44	45	43
Al detal	118	126	135	143	149	156	160	164	173	178	175
Finanzas, seguros y bienes raíces	37	39	41	42	44	46	47	48	49	48	47
Transportación, comunicación y otras utilidades públicas	21	22	23	23	24	26	27	29	35	34	33
Servicios	139	147	157	164	176	190	197	205	215	221	219
Gobierno 1/	293	292	291	304	308	319	313	302	286	280	278
<b>TOTAL</b>	<b>844</b>	<b>862</b>	<b>879</b>	<b>912</b>	<b>946</b>	<b>987</b>	<b>991</b>	<b>1.002</b>	<b>1.014</b>	<b>1.019</b>	<b>999</b>

a/ Menos de 2.000.

1/ Incluye empresas públicas.

Fuente: Departamento del Trabajo y Recursos Humanos, Negociado de Estadísticas del Trabajo, Encuesta de Establecimientos (Empleo no Agrícola).

Frente a esta realidad muchas personas optan por salir del mercado de trabajo y acogerse a los diversos beneficios que ofrece el Gobierno Federal norteamericano a las personas de bajos o ningún ingreso. En poco tiempo, según narraron en entrevistas a fondo residentes de barriadas pobres entrevistados como parte de estudio, se convierten en verdaderos expertos para ubicar fuentes que les apoyen con alimentos, subsidios para vivienda, educación para sus hijos, servicios de salud y medicinas, teléfono y otros. En la actualidad, Puerto Rico tiene un número importante de familias que están en la tercera generación que

nunca ha trabajado asalariadamente ni ha generado ingresos propios producto de su trabajo. Algunos buscan complementar los beneficios recibidos del Gobierno norteamericano emprendiendo actividades económicas diversas en el sector informal, que pueden incluir algunas de carácter ilícito, como el trasiego de drogas. Los estimados más conservadores expresan que el 25% del PIB es generado por el sector informal, y ya algunos economistas han expresado que un punto de drogas en Puerto Rico genera más empleo e ingresos que muchas actividades legales (Alameda, 2003). Los salarios por hora en la actividad delictiva son por lo menos diez veces mayor que el salario mínimo oficial. En el estudio “Perfil socioeconómico de la población residente en Comunidades Especiales” se señala que el 6,6% de la población mayor de 16 años trabaja por cuenta propia en empleos esporádicos, como hacer comidas, coser ropa, hacer trabajos de construcción, mecánica, limpieza de casas y patios, ventas en la calle, cuidado de niños y personas con impedimentos, recogido y venta de latas de aluminio, entre otros.

En el conjunto de las Comunidades Especiales de Puerto Rico, definidas a partir de la aprobación de la Ley N° 1 de marzo de 2001, la tasa de desempleo es del orden del 29% (OCEPR, 2003). Según señalan reiterados estudios, la primera preocupación y reclamo de sus residentes es justamente atender el desempleo –el 80% de residentes lo expresó en el estudio de mencionado y, asimismo en nuestras encuestas, el 79% de líderes y el 76% de residentes consideran el desempleo como el principal problema de la comunidad.

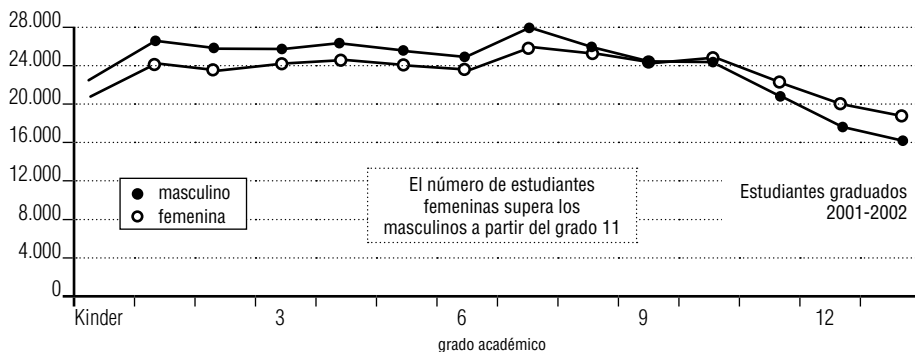
Estas tasas tan altas de desempleo y desaliento se producen a pesar de que hay un efecto amortiguador muy importante funcionando permanentemente, que es la elevada propensión a emigrar a Estados Unidos de la población. Mientras la isla tiene una población de 3.800.000, los puertorriqueños que migraron suman 3.400.000.

El desempleo juvenil es aún mucho más crítico que el elevado desempleo general. Casi triplica el desempleo promedio. Una tercera parte de los jóvenes no logra ingresar en el mercado de trabajo; no consigue obtener un primer empleo y, si lo consigue, se trata de empleos precarios, de tiempo parcial y de salario mínimo. Esta realidad está asociada a dos procesos fundamentales. Primero, el hecho de que el grueso de los nuevos puestos de trabajo que se están generando en el país tienen esas características y, segundo, que al menos el 40% de los jóvenes está abandonando la escuela y no termina su secundaria. El abandono de la escuela es mucho más pronunciado en los varones que en las niñas, pero el porcentaje ha aumentado también entre éstas, dado los incrementos en embarazos juveniles. La tasa de deserción escolar en Puerto Rico es sumamente alta en comparación con otros países. Estos procesos se ilustran en los siguientes gráficos.

**Gráfico 3**

Estudiantes matriculados por género y nivel. Escuelas públicas diurnas, año académico 2002-2003

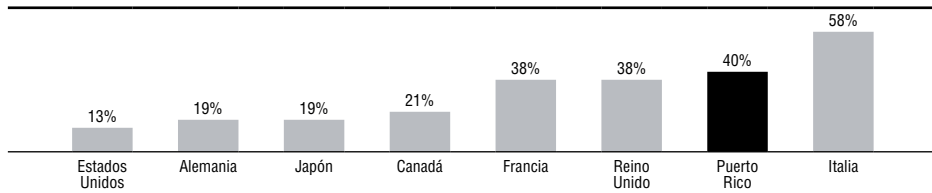
**Número de estudiantes**



Fuente: Proyecto Tendencias Puerto Rico, Decanato Estudios Graduados e Investigación y Facultad de Estudios Generales. Universidad de Puerto Rico, Río Piedras. En <www.tendenciaspr.com>.

**Gráfico 4**

Tasa de deserción escolar en secundaria, 2001



Fuente: Estudio "Puerto Rico 2025" preparado por A.T. Kearney Management Consultant (2004)

Según los perfiles comunitarios elaborados por la Oficina de Comunidades Especiales de Puerto Rico (OCEPR), en estas comunidades la situación es mucho peor. Allí el 42,5% de las personas de 25 años o más tenía sólo cuatro años de escolaridad frente al 14,5% de la población general.

**Cuadro 7**

Distribución porcentual de la población de 25 años o más por nivel de escolaridad más alto alcanzado, Comunidades Especiales, Puerto Rico, 2003

Escolaridad	Población	% Pob. total
Elemental	63.993	23,3
Intermedia	50.627	18,4
Superior	103.621	37,8





**Cuadro 8**  
 Incidencia de la pobreza por municipios, 1999

Municipio	Porcentaje de pobres	Municipio	Porcentaje de pobres
Adjuntas	65,4	Juncos	54,1
Aguada	59,3	Lajas	56,5
Aguadilla	55,0	Lares	65,5
Aguas Buenas	51,7	Las Marías	65,5
Aibonito	51,8	Las Piedras	47,3
Añasco	51,6	Loíza	59,7
Arecibo	50,9	Luquillo	51,7
Arroyo	55,1	Manatí	51,7
Barcelonesa	56,0	Maricao	68,0
Barranquitas	61,3	Maunabo	59,1
Bayamón	34,9	Mayagüez	52,2
Cabo Rojo	47,1	Moca	58,7
Caguas	41,7	Morovis	59,5
Camuy	51,9	Naguabo	56,0
Canóvanas	54,2	Naranjito	55,5
Carolina	33,7	Orocovis	68,0
Cataño	50,0	Patillas	54,6
Cayey	50,3	Peñuelas	59,7
Ceiba	38,6	Ponce	52,3
Ciales	63,1	Quebradillas	55,4
Cidra	46,9	Rincón	56,3
Coamo	56,1	Río Grande	46,6
Comerío	61,6	Sabana Grande	52,0
Corozal	58,2	Salinas	58,2
Culebra	37,0	San Germán	49,6
Dorado	41,4	San Juan	40,8
Fajardo	42,1	San Lorenzo	54,1
Florida	57,0	San Sebastián	57,5
Guánica	63,7	Santa Isabel	57,4
Guayama	52,8	Toa Alta	39,0
Guayanilla	57,0	Toa Baja	39,6

**Cuadro 8 - Continuación**

Municipio	Porcentaje de pobres	Municipio	Porcentaje de pobres
Guaynabo	31,1	Trujillo Alto	34,0
Gurabo	43,1	Utuaado	63,6
Hatillo	55,8	Vega Alta	51,3
Hormigueros	38,4	Vega Baja	50,6
Humacao	47,2	Vieques	64,6
Isabela	55,5	Villalba	62,5
Jayuya	62,8	Yabucoa	54,5
Juana Díaz	56,7	Yauco	56,6
		<b>Puerto Rico</b>	<b>48,2</b>

Fuente: US Census Bureau (2002), *Census 2000 Sample Demographic Profiles*, Washington D.C., cuadro DP-3, Population by Poverty Status in 1999 for Countries (2000) y CEPAL (2004). *Globalización y Desarrollo: desafíos de Puerto Rico frente al siglo XXI*. LG/Mex/L.646.

Como puede constatarse, 59 municipios de los 78 del país (79,4%) tienen niveles de pobreza superiores a la media nacional del 48,2%. Dentro de ellos, 13 tienen en la pobreza a más del 60% de sus habitantes

### LA DESIGUALDAD CRECIENTE EN PUERTO RICO

Al mismo tiempo que todo ello sucede, Puerto Rico presenta elevadas desigualdades en múltiples aspectos, desde la distribución de ingresos hasta el acceso a alcantarillado.

El coeficiente Gini, que mide la desigualdad en la distribución de ingresos, era en Puerto Rico en 1999 de 0,574. Superaba ampliamente al de Estados Unidos de 0,476 –que es el país más desigual en el mundo desarrollado–, era similar al de Paraguay (0,577), superaba al de un país muy desigual como Guatemala (0,558), y estaba cercano al del país más desigual de América Latina y uno de los más desiguales del mundo, Brasil (0,607). El coeficiente de Puerto Rico duplicaba con creces el de los países más equitativos como los nórdicos (de 0,25 a 0,30), que muestran ser también los países de mayor desarrollo humano en mundo, según el índice desarrollado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 2004.

Con mucha frecuencia se repite que hay países, como es el caso de Puerto Rico y gran parte de América Latina, donde hay pobreza y hay desigualdad. Las investigaciones de años recientes plantean el asunto desde una perspectiva diferente. Tras examinar sistemáticamente los impactos de la desigualdad sobre el funcionamiento de la economía y las estructuras sociales, se ha concluido que *hay pobreza porque hay desigualdad*. Por ello es que resulta tan difícil reducir la pobreza.

Los estudios del PNUD, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada de Brasil-IPEA (2003) han demostrado que el impacto del crecimiento económico, desde ya deseable, sobre la pobreza es mínimo cuando hay altos niveles de desigualdad. Han estimado econométricamente que si Brasil crece a los promedios de la década del noventa y no modifica su patrón de desigualdad, tardaría 48 años en reducir la pobreza sólo 2 puntos. México, con su elevada desigualdad, tardaría asimismo 44 años en reducir en 3,2 puntos su tasa de pobreza que es cercana al 52%.

A similar conclusión llega un reciente informe de la CEPAL sobre las dificultades de América Latina para llegar a las metas del milenio de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). La desigualdad de la región, la más inequitativa del planeta, es un obstáculo central. Entre otras constataciones, el informe encontró que “los países que presentan las situaciones más críticas en materia de alimentación podrían reducir a la mitad el porcentaje de la población que padece hambre si disminuyeran moderadamente las desigualdades de acceso a los alimentos” (CEPAL, 2005).

Un informe de fondo sobre la situación social del mundo que termina de producir el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU (2005a) centrado en la inequidad plantea:

La convicción de muchos años de que el crecimiento es la fuerza fundamental para reducir la pobreza es cada vez más cuestionada. Hay una creciente evidencia que el impacto del crecimiento sobre la reducción de la pobreza es significativamente menor cuando la desigualdad aumenta que cuando declina. Por otra parte si el crecimiento contribuye a hacer crecer la desigualdad, la pobreza puede empeorar, sino en términos absolutos, por lo menos en términos relativos, al encontrarse los pobres peor en términos comparativos.

El documentado informe de la ONU que examina con amplia data estadística las experiencias de países de todo el planeta advierte que “las desigualdades en la distribución del ingreso y el acceso a recursos productivos, servicios sociales básicos, oportunidades, mercados e información pueden causar y exacerbar la pobreza”.

Por lo tanto, resalta: “Ignorar la desigualdad en la búsqueda del desarrollo es peligroso. Enfocarse exclusivamente en el crecimiento económico y la generación de ingreso como estrategia de desarrollo es inefectivo, porque puede llevar a la acumulación de riqueza en unos pocos y profundizar la pobreza de muchos [...] Es crucial que las políticas y programas para la reducción de la pobreza incluyan estrategias socioeconómicas para reducir la desigualdad”.

En este marco de análisis cabe preguntarse: ¿cómo incide la alta desigualdad de Puerto Rico en sus niveles de pobreza? El interrogante es de fondo porque puede dar lugar a una lectura más rica que la tradicional de las causas de la pobreza en la isla, y llevar consiguientemente a conclusiones más efectivas en términos de políticas públicas.

### DIMENSIONES CLAVES DE LA DESIGUALDAD EN PUERTO RICO

Puerto Rico, como ya se señaló, presenta una estructura social altamente polarizada. Este tema debería ser discutido explícitamente y de modo sistemático por la sociedad, dadas las múltiples implicaciones que tiene para el país, para el diseño de políticas públicas y para la lucha contra la pobreza. Sin embargo, los abordajes, hasta ahora, han sido limitados. A continuación se presentan sintéticamente algunas de las principales características del patrón de desigualdad que observamos en la isla.

#### AGUDAY CRECIENTE

Como expresamos inicialmente, según un informe especial de la CEPAL sobre Puerto Rico (2004c) su desigualdad es mucho más pronunciada que la de Estados Unidos. En dicho país, el 20% más rico recibe el 51,6% del ingreso nacional, mientras que en Puerto Rico recibe el 59,9%. El 20% más pobre recibe en Estados Unidos el 3,4%; en la isla, el 1,7%.

Comparándolo con 16 países de América Latina, la distribución de ingresos de Puerto Rico es peor que la de 13 de ellos. Sólo es más regresiva en Paraguay, Nicaragua y Brasil, como puede apreciarse en el cuadro siguiente.

**Cuadro 9**

Distribución del ingreso/consumo per cápita en América Latina, Estados Unidos y Puerto Rico

País	Año	Gini	1er quintil	2do quintil	3er quintil	4to quintil	5to quintil
Bolivia *	1999	0,447	4,0	9,2	14,8	22,9	49,1
Brasil	1998	0,607	2,2	5,4	10,1	18,3	64,1
Chile	1998	0,567	3,3	6,5	10,9	18,4	61,0
Colombia	1996	0,571	3,0	6,6	11,1	18,4	60,9
Costa Rica	1997	0,459	4,5	8,9	14,1	21,6	51,0
Ecuador *	1995	0,437	5,4	9,4	14,2	21,3	49,7
El Salvador	1998	0,522	3,3	7,3	12,4	20,7	56,4
Guatemala	1998	0,558	3,8	6,8	10,9	17,9	60,6
Honduras	1998	0,563	2,2	6,4	11,8	20,3	59,4
México	1998	0,531	3,5	7,3	12,1	19,7	57,4
Nicaragua *	1998	0,603	2,3	5,9	10,4	17,9	63,6

Cuadro 9 - Continuación

País	Año	Gini	1er quintil	2do quintil	3er quintil	4to quintil	5to quintil
Panamá *	1997	0,485	3,6	8,1	13,6	21,9	52,8
Paraguay	1998	0,577	1,9	6,0	11,4	20,1	60,7
Perú	1996	0,462	4,4	9,1	14,1	21,3	51,2
Uruguay	1989	0,423	5,4	10,0	14,8	21,5	48,3
Venezuela	1998	0,495	3,0	8,2	13,8	21,8	53,2
Puerto Rico	1999	0,574	1,7	6,4	11,9	20,2	59,9
Estados Unidos	1999	0,476	3,4	8,9	14,5	21,6	51,6

Fuente: *World Development Indicators 2003* (Banco Mundial).

Nota: La unidad de observación es el ingreso por habitante con excepción de los países marcados con un \* para los cuales la unidad es el consumo por habitante.

### UNA ECONOMÍA DUAL

Puerto Rico registra con toda fuerza una dualidad sobre la que advierte el informe especial de la ONU sobre la situación social en el mundo (2005b): la configuración en los países de dos economías muy disímiles, la formal y la informal. Destaca:

La gran y creciente brecha entre la economía formal y la informal en muchas partes del mundo fortalece el caso por reducir la desigualdad. Aquellos que son parte de la economía formal generalmente se hallan entre “los que tienen” en la sociedad, porque tienen mayor probabilidad de ganar salarios decentes, recibir beneficios vinculados con su trabajo, tener contratos de empleo seguros, y estar cubiertos por las leyes y regulaciones laborales. En contraste aquellos en la economía informal están típicamente entre “los que no tienen”. Se hallan excluidos de diversas protecciones legales, y no pueden acceder a los beneficios básicos o disfrutar de los derechos fundamentales, otorgados a quienes están en la economía formal. Dado que muchos pobres trabajan informalmente la reciente expansión de la economía informal en muchos países tiene implicaciones mayores para la reducción de la pobreza y la desigualdad.

Según un estudio encomendado por el Departamento de Trabajo de Puerto Rico (2004), la economía informal representa el 23,2% del PIB de la isla. Ha venido creciendo de 1980 a 2002 a un 3,3% anual, lo que supera el 2,1% de crecimiento del empleo total. Aparece como la única alternativa para

amplios sectores. Según el estudio, para personas con destrezas limitadas, desertores escolares e inmigrantes, es el único camino a la sobrevivencia.

Junto a factores como la pobreza y el desempleo, a la economía informal la propulsa la regresividad fiscal. Los sectores asalariados tienden a pagar una mayor proporción de impuestos que los que trabajan por cuenta propia. En Puerto Rico en los últimos 20 años se han reducido los impuestos que pagan las corporaciones, y ha aumentado la carga fiscal sobre los individuos. De acuerdo al estudio de González (2001):

Uno de los factores que contribuye al desarrollo de la economía informal es la carga contributiva excesiva. En Puerto Rico se observó un incremento en los ingresos de fuentes contributivas y de las contribuciones sobre ingresos que aumentó de 7,8 a 10,8%.

### **TENDENCIA REGRESIVA**

Como se mencionó anteriormente, en 1999 el coeficiente Gini era de 0,574, el mismo que en 1969. Como muestran los trabajos de Sotomayor (1996; 2003) la desigualdad en los salarios en el mercado de trabajo en la población masculina creció. El coeficiente hubiera sido mayor si no fuera por el efecto compensador de los pagos de transferencia del Gobierno de Estados Unidos. Ellos cumplieron un papel igualador frente a la regresividad de las tendencias económicas.

Linda Colón Reyes (2005a) menciona las conclusiones de un estudio de la Junta de Planificación sobre un período de 30 años (1960-1990) que muestra la consistencia de la tendencia al agravamiento de la desigualdad:

Las conclusiones del presente estudio se derivan de un análisis ponderado de la estimación de una gran variedad de coeficientes de desigualdad en la distribución del ingreso. La mayoría de las medidas de dispersión estudiadas muestran consistentemente que, con excepción del año censal 1980, ha habido un continuo deterioro de la distribución del ingreso en Puerto Rico a nivel agregado. El análisis realizado a través de las curvas de Gini para las distribuciones de ingresos informadas por los contribuyentes, antes y después del pago del impuesto, no encontró evidencia de que después de la reforma de 1987 hubiese mejorado la equidad. La tendencia hacia una mayor desigualdad del ingreso ha ocurrido a pesar de los cambios estructurales de la economía de Puerto Rico, acaecidos como resultado del proceso de industrialización y del gran flujo de transferencias del Gobierno Federal (Informe 1995, Cap. VII: 5).

Juan E. Corradi (2004) comprueba similares tendencias en la década siguiente (1990-2000). Analizando los ingresos familiares por decil de ingresos en dicho período concluye que “la brecha de ingresos entre los súper ricos y todos los otros deciles de la población se incrementó aun en términos reales. Por consiguiente la brecha de ingresos familiar absoluta se incrementó en dicha década”.

### **OPORTUNIDADES LABORALES DESIGUALES**

La obtención de un empleo estable es una meta fundamental de toda la población de la isla, pero es difícil de cumplir dadas las elevadas tasas históricas de desocupación y subocupación. Como vimos, se hace particularmente difícil para una tercera parte de los jóvenes conseguir ese primer empleo con el que puedan iniciarse en el mercado de trabajo. La educación no asegura empleo en un mercado de trabajo como el de la isla, pero es un requisito imprescindible para tener “empleabilidad”.

Las desigualdades que generan altos niveles de pobreza finalmente alcanzan, como está sucediendo en toda América Latina, al sistema educativo. A pesar de sus esfuerzos por abrir plenamente las escuelas a todos los sectores, diversas dimensiones de un contexto muy desigual inciden negativamente para que no se logre la meta de escolaridad plena en Puerto Rico.

La deserción escolar que supera el 39% se concentra en los grupos pobres. Los niños tienden a desertar entre otras razones porque dadas las altas expectativas de consumo que persisten en la sociedad desean trabajar cuanto antes para allegar algún ingreso. Lamentablemente, en demasiadas ocasiones donde los varones encuentran ese empleo es en el trasiego de drogas ilícitas. En cambio, en los grupos más ricos y en las clases medias, la tendencia es a prolongar la escolaridad para dotar a los jóvenes del mayor bagaje educativo posible ante un mercado de trabajo que pide credenciales cada vez mayores. Las niñas de familias pobres que abandonan la escuela lo hacen mayormente por problemas de embarazos precoces.

A esta brecha en escolaridad se suma otra de calidad. En las pruebas de aprovechamiento académico (Baquero, 2005) sólo el 44% de los niños demuestran un dominio avanzado de los estándares de matemáticas y español, y sólo un 48% de los de inglés. Los datos muestran una fuerte correlación con el nivel socioeconómico, que incide de diversos modos en las posibilidades de rendimiento educativo y en el tipo de escuela en que el niño se forma.

Se crea así una brecha en “capital educativo” que va a reforzar las otras dimensiones de la desigualdad.

### **DESIGUALDAD Y VIOLENCIA**

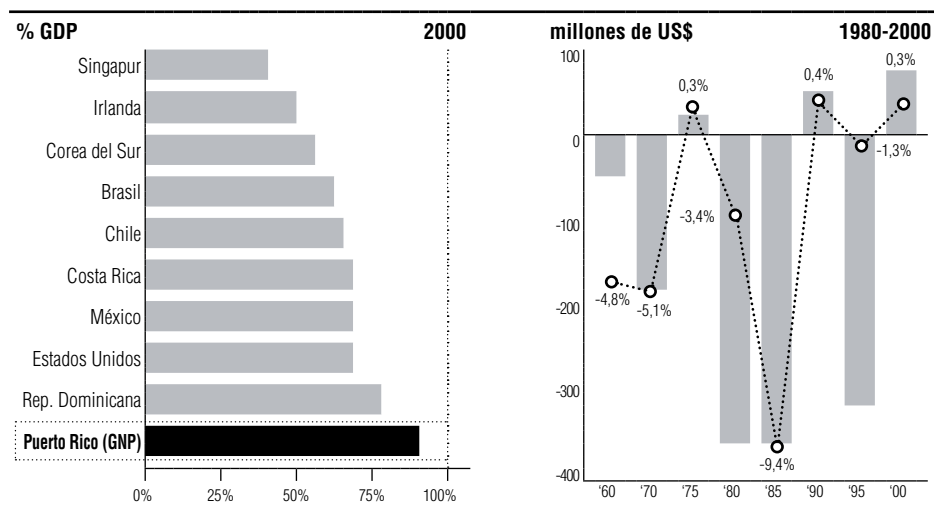
Refiere el informe especial de la ONU (2005a) sobre desigualdad que puede apreciarse a nivel internacional que “la violencia es más común



donde las desigualdades son mayores, y las tendencias sugieren que crecer en pobreza con frecuencia lleva a exclusión social, que puede contribuir a la criminalidad”.

El cuadro social de Puerto Rico responde a estas características: pobreza y exclusión social, en una sociedad altamente polarizada. Por otra parte, las pautas de consumo de los sectores de los estratos altos y medios se convierten en la referencia a través de los medios masivos y de otras vías, y contrastan duramente con las de los sectores pobres, lo que genera elevadas tensiones sociales. En el caso de Puerto Rico esto es sumamente agudo por cuanto desde muy temprano la isla estuvo expuesta a una penetración muy grande de bienes de consumo. De hecho, los puertorriqueños tienen patrones de consumo mayores a los del grueso de los países desarrollados y tasas negativas de ahorro personal (Gráfico 5). Es lógico que los pobres aspiren a tener bienes materiales y cuando la desigualdad es tan grande, los principios éticos y morales ceden a favor del consumismo.

**Gráfico 5**  
Consumo y ahorro personal en Puerto Rico



Fuente: Estudio “Puerto Rico 2025” preparado por A.T. Kearney Management Consultant (2004).

Esta situación crea un ambiente propicio para que las mafias de la droga recluten jóvenes desesperados por encontrar alguna fuente de ingresos para satisfacer sus deseos de consumo de ropa y zapatos a la moda, de automóviles, de equipos de sonido, entre otros. Se estima que hay en la isla 1.500 puntos de droga y sus ventas oscilan entre 813 y 1.500 millones de dólares anuales. Un joven desempleado, sin completar su

educación secundaria, puede comenzar a trabajar en el punto de drogas con un salario por hora de US\$ 50, lo que a la semana le representarían US\$ 2 mil y al año sobre US\$ 100 mil libres de impuestos (Alameda, 2003). Si trabajara en alguno de los empleos legales que podrían estar a su alcance, ganaría un salario mínimo de US\$ 5,15 la hora, o unos US\$ 10 mil al año. Los jóvenes cada vez más se toman el riesgo.

En 2004 hubo en Puerto Rico dos asesinatos diarios. Esa tasa es tres veces la de Estados Unidos, y cuatro veces la de la Unión Europea. Entre el 70 y el 75% de estos asesinatos se asocian a la industria de la droga (Alameda, 2003).

La tendencia ha sido un aumento constante de las tasas de criminalidad. Colón Reyes (2005a) refiere datos detallados al respecto. Entre 1950 y 1992 la tasa de delitos tipo I ha aumentado 7 veces, de 438 a 3.600 anuales por cada 100 mil habitantes. Los homicidios se han elevado de 7,5 cada 100 mil personas en 1954 a 24 en 1995. También han crecido la violencia doméstica y el maltrato de niños. Entre 1987 y 1994 fueron asesinadas 625 mujeres. Entre 1994 y 1995 fueron denunciados 92.934 casos de maltrato de niños.

En los Estados Unidos y en el ámbito internacional, las investigaciones indican que algunos de los descensos más significativos en las tasas de criminalidad estuvieron directamente vinculados con el aumento de las tasas de ocupación de los jóvenes y el incremento de los salarios mínimos, todos procesos que mejoran la igualdad de oportunidades.

También incide significativamente el funcionamiento de la familia. Un estudio sobre 60 mil delincuentes jóvenes en Estados Unidos (Whitehead, 1993) comprobó que el 70% provenía de familias con un solo cónyuge al frente. Si la familia opera, brinda al joven los códigos de ética a través de los mensajes y los ejemplos de conducta. Si está desarticulada –y se ha verificado que la pobreza es un fuerte desarticulador de familias– ello no se da.

La desigualdad generadora de pobreza contribuye al debilitamiento de las familias. Acompañado de otros factores, se crean cuadros que van desde el abandono de la familia por el cónyuge masculino (las cifras de madres pobres solas jefas de hogar son muy significativas en Puerto Rico) hasta la violencia doméstica. La sociedad pierde así la posibilidad de contar con la más efectiva unidad social preventiva del delito.

Según indica la experiencia mundial, para reducir la criminalidad se debe aumentar las oportunidades de trabajo para los jóvenes, fortalecer la familia y mejorar los niveles educativos. Todo ello está fuertemente obstaculizado por la desigualdad.

### **¿POR QUÉ ES IMPORTANTE LA EQUIDAD?**

Un gran número de investigaciones de los últimos años ha demostrado que las sociedades con mejores niveles de equidad logran una serie de

ventajas comparativas en una amplia gama de dimensiones. La equidad se ha transformado en una receta obligada para alcanzar desarrollo. Lo ilustran los casos de algunas de las economías más exitosas de las últimas décadas como Finlandia, Corea, Noruega, Suecia, Holanda, Canadá, entre otras. Todas ellas han dado alta atención a alcanzar y mantener buenos niveles de equidad a través de la formulación de políticas concretas y específicas para mejorar las oportunidades de todos los sectores y para asegurar una mejor distribución de los frutos del progreso y el desarrollo.

Entre los principales beneficios de la equidad se hallan los que se resumen a continuación.

### **REDUCE LA POBREZA**

Cada vez va quedando más claro a través de investigaciones científicas que las posibilidades de mejorar los índices de pobreza son menores para las sociedades donde existe un alto grado de desigualdad social. En contraste, las sociedades donde prevalece un contexto de baja desigualdad, tienen mejores oportunidades de superar la pobreza. Ravallion (1997; 2004), por ejemplo, concluye de la evidencia empírica que la elasticidad de la pobreza ante el crecimiento se reduce cuando la desigualdad es mayor. La posibilidad de que las mejoras en crecimiento reduzcan efectivamente pobreza se halla mediada como un factor central por el grado de inequidad. Las posibilidades de logros, así como de avances sostenidos, son totalmente diferentes si se consigue reducir la inequidad, si la misma permanece estancada o se deteriora. Por ello, si América Latina tuviera los mismos patrones generales de distribución del ingreso de otras regiones del mundo, los grados de pobreza serían mucho menores a los actuales. Patten, ex comisario de la Unión Europea (2004), resalta al respecto sobre América Latina:

Si el ingreso en América Latina se encontrase distribuido de la misma manera que en Asia del Este, la pobreza en la región sería apenas un quinto de lo que es hoy en día [...] Esto resulta importante no sólo desde el punto de vista humanitario, sino también desde una perspectiva práctica, políticamente interesada. Si se redujera la pobreza a la mitad, se duplicaría el tamaño del mercado.

Y, podemos añadir, si así ocurre, se pueden elevar las tasas de crecimiento económico.

No es casualidad, entonces, que los países que mayor grado de desarrollo humano tienen, según el índice del PNUD, son desde hace varios

años Noruega y Suecia, países firmemente comprometidos con la equidad en sus múltiples dimensiones: de género, social, racial. Para lograr la equidad han instrumentado políticas contributivas y programas de acción afirmativa de diversa índole a fin de nivelar el terreno de las oportunidades. Esos dos países tienen una proporción ínfima de su población bajo niveles de pobreza (menos del 5%), aunque no tienen los niveles de ingreso tan elevados como Estados Unidos, que tiene 13% en promedio.

El Informe de Desarrollo Humano del PNUD de 2002 afirma sin ambigüedades que el crecimiento económico no ha vencido a la pobreza. Y aporta ejemplos interesantes. Guatemala, dice, dispone de un ingreso nacional 7 veces superior al de Tanzania, pero mientras esta última ha establecido programas para asegurar a las niñas las mismas oportunidades que a los varones para asistir a la escuela, en Guatemala no se ha hecho. Eso se refleja ya en la capacidad de cada país para superar la pobreza.

### **CONTRIBUYE A LA INVERSIÓN EN CAPITAL HUMANO**

Por otra parte, la reducción de las desigualdades crea condiciones propicias para que aumente significativamente la inversión en la formación de capital humano. Los pobres presentan carencias pronunciadas en las dimensiones esenciales para generarlo: nutrición, salud y educación. Su propensión marginal a consumir bienes de este orden es muy alta, dado que son decisivos para la existencia y percibidos como tales. Por ende, si tuvieran la posibilidad de aumentar su participación en la distribución de ingresos, seguramente aumentarían sus gastos en nutrición, educación y salud. Ello fortalecería las bases mínimas del capital humano y pondría en marcha un círculo virtuoso del desarrollo en contraposición al de la pobreza.

Debemos tener presente que la única forma de ahorro posible no es la financiera. A través de este tipo de inversión las personas y las sociedades acumulan capital humano. Dicho capital es considerado actualmente como fundamental para lograr altos niveles de productividad y competitividad de las naciones. Por ende, puede afirmarse que mejorar la equidad también permitirá mejorar la competitividad.

### **AUMENTA EL AHORRO NACIONAL**

En tercer término, una estrategia de mejoramiento de la equidad puede impactar muy favorablemente en las tasas de ahorro nacional. Las políticas de crecimiento “de abajo hacia arriba” impulsadas en países como Japón y Corea, entre otros, estimulando la pequeña y mediana empresa, y los pequeños agricultores, favorecieron la equidad. Los sectores sociales a los que se ofrecieron estas oportunidades reaccionaron a ellas con toda intensidad. Ante la creación de condiciones de viabilidad para

montar unidades productivas de este tipo, por los apoyos recibidos en términos tecnológicos, crediticios, posibilidades de inserción en políticas exportadoras, las respuestas fueron reducir el consumo y/o aumentar el tiempo de trabajo para, mediante ambas formas de ahorro, poder invertir en dichas unidades. A su vez, el desarrollo de nuevas empresas crea condiciones para el ahorro y la reinversión familiar.

El capital creado en estas pequeñas unidades de producción ha jugado un rol significativo en la formación global de ahorro nacional en estos países. Mientras que en ellos las tasas anuales de inversión pública y privada iban de un 30 a un 40%, en otros, como los latinoamericanos, donde las condiciones fueron en muchos casos desfavorables para unidades productivas de este tipo, no pasaban del 20%. Birdsall (1998) destaca al respecto: "Puede afirmarse que es posible que las tasas de crecimiento en América Latina no puedan ser de más del 3 ó el 4% a distancia de las necesarias, en tanto no se cuente con la participación y el aporte de la mitad de la población que está comprendida en los percentiles más bajos de ingresos".

### **CONTRIBUYE A LA GENERACIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO**

Según la Organización Internacional del Trabajo-OIT (2004), la mayor cantidad de puestos de trabajo en el mundo se generan en las pequeñas y medianas empresas. Por eso, reducir las desigualdades y mejorar las oportunidades de que los pobres se integren a la cadena productiva no sólo mejora las posibilidades de crecimiento económico sino también de crecimiento con empleos, dando respuesta a la gran paradoja de nuestros días que confirma que el empleo no ha estado acompañando el ritmo de crecimiento económico.

Chile ha sido el país latinoamericano que en la última década ha impulsado más la micro y la pequeña empresa como estrategia de reducción de la pobreza y la desigualdad. La microempresa absorbe allí alrededor del 40% de los ocupados. Desde los años noventa viene generando cerca de un tercio de los nuevos puestos de trabajo que se crearon en el sector no agrícola, y el grupo de empleadores de la microempresa lideró el crecimiento de la ocupación en el ámbito nacional.

Pero el mejor ejemplo de que la pobreza puede superarse a través de que se nivele el terreno de las oportunidades es el fenomenal crecimiento económico de China. Allí, el 60% de las empresas son medianas o pequeñas, generan el 60% del total de las exportaciones y emplean en las ciudades al 75% de los trabajadores (ECAP, 2005). Las PyMES, en número redondos, son 10 millones. El valor total de los productos terminados y de los servicios que producen representa el 50,5% del PIB del país, el 60% de las exportaciones y los impuestos pagados por ellas representan el 43,2% de la totalidad de los impuestos cobrados por el país. Es decir, se ha logrado en buena medida insertarlas en la economía formal.

Las políticas adoptadas por el Gobierno han ido dirigidas a crear un clima de oportunidades para que las familias pobres puedan emprender sus propios negocios. Se les ofrece crédito a interés bajo, apoyos fiscales y capacitación. Las empresas pequeñas cuentan con incentivos, como sólo pagar un 2 ó 3% del equivalente al Impuesto Sobre la Renta, por cierto período de tiempo.

Esta política de acción afirmativa para superar la pobreza a través de dar oportunidades a los pobres de insertarse en el circuito productivo ha permitido que China haya pasado de ser un país marginal dentro de la economía mundial a desempeñar un papel central en el desenvolvimiento económico a escala internacional. Entre 1978 y 2003, el PIB real de China creció en promedio un 9,4%. Este extraordinario comportamiento ha hecho de China una economía 12 veces más grande de lo que era hace sólo 25 años, con un tamaño similar a la suma de las economías de Brasil, México y Rusia. China es ya la séptima economía mundial, y la segunda cuando calculamos el PIB en términos de paridad de poder de compra. Y de repetirse la experiencia en el próximo cuarto de siglo, la economía china podría igualar en dimensión a la de Estados Unidos.

El nuevo escenario productivo mundial ha modificado las formas de organización de la producción, fragmentándola en múltiples unidades de menor tamaño que son capaces de responder con mayor flexibilidad y prontitud a cambios en los requerimientos del mercado. Esto abre nuevas oportunidades para que las personas que no han podido participar del mercado de trabajo puedan organizar pequeñas unidades productivas y proveer bienes y servicios requeridos por otras empresas o por consumidores en el ámbito mundial. El extendido fenómeno de externalización de funciones y de partes del proceso productivo (*outsourcing*) desde las empresas de mayor tamaño ofrece por primera vez a la microempresa la oportunidad de vincularse a sectores más dinámicos y formar parte de la cadena productiva. En este marco, se considera con más fuerza que antes la idea de que el sector microempresarial puede dejar de ser un área marginal para convertirse en un agente de desarrollo, que contribuye al crecimiento económico. De ahí que hoy exista mayor conciencia de que los gobiernos deben proveer y ayudar a coordinar apoyos esenciales de información, capacitación en informática, contabilidad, manejo de recursos, identificación de mercados y otros esenciales para aprovechar el potencial de crecimiento y desarrollo que se podría lograr articulando mejor la producción desde la informalidad con la economía formal.

Un informe de la CEPAL (2004b) afirma concluyentemente la importancia del trabajo y el aporte de los pobres a la economía:

El sector informal ha sido tradicionalmente tomado como un residuo en la transición hacia un contexto más moderno

e institucional y, por lo tanto, las reformas se han centrado en los problemas y características del sector formal. Sin embargo, tiene cada vez más importancia para los más pobres como fuente de empleo y de ingresos. En el año 2000, el 63% de los trabajadores del 40% más pobre de los hogares estaban ocupados en el sector informal, por un ingreso equivalente al 54% de las retribuciones laborales de los integrantes de ese estrato de ingreso. *Cuanto más pobre sea el estrato al que pertenece el trabajador mayor es esta última proporción.* La situación varía según los países; allí donde la informalidad está más difundida, los ingresos del trabajo informal constituyen cerca del 70% de las retribuciones laborales de los más pobres (énfasis propio).

### **APOYA EL DESARROLLO TECNOLÓGICO**

El mejoramiento de la equidad tiene también efectos positivos sobre las posibilidades de desarrollo tecnológico. En el mundo actual la competitividad está ligada al conocimiento. Ello se debe a la composición de las nuevas formas de producción que están basadas esencialmente en conocimiento acumulado. Las industrias de punta del siglo XXI, como informática, microelectrónica, biotecnología, comunicaciones, robótica, ciencia de los materiales, se fundan en conocimiento. Las posibilidades de acceder a este conocimiento, manejarlo, hacer, a partir de él, “innovación doméstica”, y generar conocimiento nuevo están fuertemente ligadas al nivel educativo de la población. Si un país mejora su equidad y facilita oportunidades de calificación significativas a amplios sectores de su población, estará construyendo la capacidad básica para poder operar en el mundo de las nuevas tecnologías. Ese mundo requiere buenos niveles de formación en campos como las matemáticas, la lógica, las ciencias, la computación y otros, y familiaridad con los progresos tecnológicos. Y se necesita que esa formación no esté restringida a elites, sino extendida en la población, lo que se logra mejorando las oportunidades de estudio para todos los sectores.

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) ha hecho un aporte importante a la conceptualización de lo que debe ser la responsabilidad del Estado en el tema de educación. A lo largo de la última década encomendó numerosos estudios que fueron estableciendo con claridad la relación que existe entre educación y desarrollo. Y concluyeron que es menester asegurar, a todos, educación de calidad a lo largo de toda la vida, a fin de que las personas puedan desarrollar plenamente sus capacidades y aportar al desarrollo colectivo (1996).

### **AMPLÍA LA GENERACIÓN DE CAPITAL SOCIAL**

La mejor equidad creará también condiciones más favorables para el fortalecimiento y desarrollo del capital social. Favorecerá aspectos cruciales del mismo como, entre otros, el clima de confianza y creará condiciones objetivas más favorables para una participación más intensa de la población en organizaciones de base de la sociedad civil. El caso de las Comunidades Especiales de Puerto Rico lo demuestra claramente. El capítulo III de este informe da cuenta pormenorizada del impacto que este proyecto tuvo sobre la generación de capital social.

### **MEJORA SIGNIFICATIVAMENTE LA SALUD**

Asimismo, las investigaciones muestran profundas interrelaciones entre grado de equidad, capital social y salud pública. Según Kawachi, Kennedy y Lochner (1997), cuanto mayor es la desigualdad en una sociedad, menor es la confianza entre sus integrantes, menor es la cohesividad social, y ello incide directamente en la salud pública. Cuanto más reducidos los niveles de confianza entre las personas, mayor es la tasa de mortalidad.

Entre otros aspectos, según indican las investigaciones, las personas con pocos lazos sociales tienen mayores dificultades de salud que las que tienen contactos sociales extensivos.

Los autores han elaborado un modelo econométrico de simulación que concluye que por cada 1% de incremento en la desigualdad en los ingresos, la tasa de mortalidad general es 2 ó 3 puntos mayor a la que debería ser.

### **APORTA A LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA**

Entre otros efectos, los altos niveles de inequidad afectan duramente en sociedades democráticas a la tan buscada “governabilidad”. La sensación de “exclusión forzada” que transmiten a amplios grupos de la sociedad genera en ellos una baja de credibilidad en los gobernantes. Pierden legitimidad las principales instituciones representativas: presidencia, Congreso, partidos políticos, grupos de poder relevantes. Existe desconfianza hacia ellos y la sensación de que hay un “juego poco transparente” con pocos ganadores y muchos perdedores, bajo reglas sesgadas. Ello reduce seriamente los márgenes de gobernabilidad efectiva.

En las realidades del siglo XXI, en donde continuamente los escenarios de la economía internacional cambian y ello exige respuestas adaptativas de los gobiernos, en términos de políticas innovativas, la posibilidad de que los gobiernos de sociedades inequitativas puedan introducirlas con el respaldo social necesario es limitada. Su margen de maniobra para la innovación está acotado por su escasa credibilidad y baja capacidad de convocatoria. Por otra parte, los elevados grados de tensión latentes en sociedades con alta inequidad crean permanentes



tendencias a la inestabilidad política y a la incertidumbre, con efectos negativos sobre la inversión, entre otros planos.

Las conductas esperables no obedecen además a esquemas mecánicos, sino que pueden adoptar múltiples formas. Las investigaciones tienden a desmentir el llamado teorema del “elector promedio”. Según el mismo, en las sociedades muy desiguales, los electores promedio votarán por políticas redistributivas que puedan desalentar la inversión y dañar el crecimiento.

Deininger y Squire (1996) plantean que si ello fuera cierto, la desigualdad afectaría al crecimiento en los sistemas democráticos, pero no en los países sin democracia. Prueban esa hipótesis en su amplia base de datos, y encuentran que la desigualdad inicial afecta el crecimiento futuro en sociedades no democráticas. Por ende concluyen que “nuestros datos no avalan el teorema del votante promedio como una explicación para las relaciones entre inequidad y crecimiento”. Lo mismo indican los estudios de Clarke (1992) y de Alessina y Rodrik (1994). Son otros y no la supuesta conducta electoral del votante promedio los factores que a partir de la inequidad restringen el crecimiento. Por otra parte, una conducta típica de los sectores más afectados por la inequidad en sociedades democráticas no es la supuesta por el teorema, sino su retraimiento electoral. Se abstienen de participar por su falta de expectativas respecto a cambios. El más reciente ejercicio electoral de Puerto Rico, la consulta sobre el cambio hacia la unicameralidad, celebrado en julio de 2005 afirma esa tendencia. Las tasas más bajas de participación se verificaron en los sectores pobres del país (Rivera, 2005).

Pueden sumarse a las lecturas anteriores de la realidad otras desde ángulos adicionales como, entre ellos, el impacto de la equidad en la ampliación de los mercados internos, en la reducción de las distancias de remuneraciones entre campo y ciudad y en la productividad laboral.

El cuadro que va surgiendo en su conjunto es que las sociedades que tienden a fortalecer y a mejorar la equidad tienen mejores resultados económicos, sociales y políticos en el mediano y largo plazo. Están poniendo en marcha circuitos virtuosos en campos como los descritos: la reducción de la pobreza, la formación de capital humano, el progreso tecnológico, el desarrollo del capital social, la gobernabilidad democrática y la estabilidad.

No sólo la equidad favorece un crecimiento económico sostenible. Es una causa central de por qué sociedades con recursos muy limitados logran dar a sus poblaciones niveles de vida mucho mejores que otras mucho más ricas.

El Nobel de economía Amartya Sen (1997) muestra que a pesar de tener un producto per cápita considerablemente más bajo, el estado de Kerala en la India, China y Sri Lanka logran dar a sus habitantes

una esperanza de vida considerablemente mayor y mejores indicadores de salud, educación y desarrollo humano que países con per cápita más alto como Brasil, Sudáfrica y Gabón (país petrolero). El primer grupo de países ha favorecido activamente la equidad, entre otros planos, a través de la universalización del acceso a la salud y la educación, y por ende, al trabajo remunerado.

En América Latina, un país como Costa Rica, a pesar de no tener materias primas estratégicas ni fuentes de energía, ha conformado un modelo económico de largo plazo con una fuerte impronta de equidad que le ha permitido tener uno de los niveles de pobreza más bajos de la región –menos del 20%, frente al 43% promedio–.

En su informe sobre la situación social mundial, la ONU (2005b) destaca especialmente este caso señalando:

En Costa Rica, aunque su producto bruto nacional per cápita es la doceava parte del de Estados Unidos, la esperanza de vida es similar para los dos países, fundamentalmente por sus efectivas políticas de educación básica, servicios de salud comunales y protección médica.

En el “estado actual del arte” en ciencias del desarrollo, la equidad ha pasado a formar parte de las ideas fundamentales prevalecientes (*mainstream*). Es recomendada como pilar del crecimiento y de la lucha contra la pobreza. Desde las organizaciones sin fines de lucro que trabajan en la base, pasando por las agencias especializadas del sistema de Naciones Unidas, hasta los organismos financieros internacionales, concurren en que la equidad debe ser colocada en el centro de las políticas y acciones de los gobiernos. Al respecto, el Banco Mundial (2004) ha señalado: “La mayoría de los economistas (y otros científicos sociales) considera ahora la desigualdad como un posible freno para el desarrollo”.

En Puerto Rico como en otras sociedades, mejorar la equidad depende de lo que la sociedad decida hacer al respecto. Las altas desigualdades no son una ley de la naturaleza, son un producto histórico-social; una construcción humana. Como bien lo destacan Deininger y Squire (1996): “Más que estar gobernada por una ley histórica inamovible, la evolución del ingreso y la desigualdad es afectada por las condiciones iniciales y las políticas posibles”.

### **LIMITA LA CORRUPCIÓN**

Un reciente estudio de dos investigadores de la Universidad de Harvard, Jong-Sung You y Sanjeev Khagram (2004), concluye, sobre la base de estudios econométricos en más de 100 países, que hay una estrecha

correlación entre desigualdad y corrupción. Cuanto más alto son los niveles de inequidad mayor es la corrupción esperable. En las sociedades altamente polarizadas, los grupos de mayor poder cuentan con más oportunidades para prácticas corruptas y mayores posibilidades de impunidad. La corrupción a su vez es uno de los canales principales multiplicadores de desigualdad. Gupta et al. (1998) estima que un incremento de un punto en el índice de corrupción hace aumentar el coeficiente Gini de desigualdad en la distribución del ingreso en 5,4 puntos. Se genera así un círculo perverso. *Cuanta más desigualdad, más corrupción*. Ésta es una de las vías por las que la desigualdad trava el crecimiento y se reproduce, generando entonces ambientes propicios a la corrupción. Se refuerzan mutuamente (Kliksberg, 2005).

### **PERMITE APROVECHAR LAS OPORTUNIDADES DE LA GLOBALIZACIÓN Y MINIMIZAR SUS RIESGOS**

No podemos desconocer los impactos que los procesos de globalización en el ámbito internacional están teniendo sobre todos los países del mundo. La vulnerabilidad ante los cambios súbitos que están surgiendo es mucho mayor para las familias pobres y los países con altos niveles de pobreza, por lo que sociedades con alto grado de desigualdad no podrán aprovechar adecuadamente los nichos de oportunidad que se presentan con la apertura mundial de los mercados. El informe de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización convocada por la OIT (2001) reclamaba acciones para asegurar una globalización dotada de una fuerte dimensión social, basada en valores universales compartidos, el respeto a los derechos humanos y la dignidad de la persona, basada en la equidad y la justicia, con oportunidades y beneficios tangibles para todos los países y todas las personas. Ello requerirá que todos los países hagan un compromiso firme para asegurar que las personas tengan acceso a la educación, la salud, el trabajo porque sólo así podrán aprovechar las nuevas oportunidades que se abren. Por el contrario podrían agudizarse las desigualdades al interior de los países, como de hecho ya se viene constatando.

### **LA EXPERIENCIA DE AMÉRICA LATINA**

El caso de América Latina es muy ilustrativo de las dificultades que supone tener altas desigualdades y del efecto de las mismas sobre la pobreza. A principios de la década del sesenta, numerosos análisis auguraban que dados ciertos factores, como su privilegiada dotación de recursos naturales, su potencial humano, sus afluentes migratorios, la ausencia de guerras, Latinoamérica estaba destinada a ser, a inicios del nuevo siglo, una región de países de desarrollo medio y alto, con reducidos niveles de pobreza.

En la misma época, los países del Sudeste Asiático estaban por debajo de América Latina en cuanto a posibilidades naturales y niveles educativos de su población.

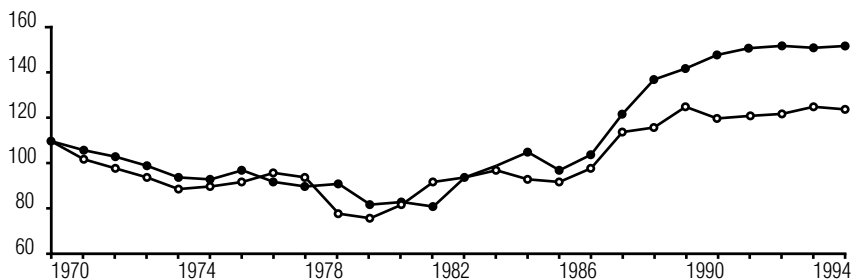
Los pronósticos no se cumplieron. La región latinoamericana continúa afrontando serios problemas de pobreza, amplios sectores de su población están excluidos socialmente y, con pocas excepciones, no ha logrado desarrollo sostenido. En cambio, varios países del Sudeste Asiático han incorporado masivamente a su población a la educación, al mercado de trabajo y al consumo, han efectuado reformas agrarias profundas, y montado servicios públicos de amplia cobertura, logrando progresos económicos de mucha consideración. Países como Corea del Sur y Malasia han alcanzado las previsiones de crecimiento que se adjudicaban a América Latina a inicios de los sesenta. Ambos países han reducido fuertemente la pobreza. El mejoramiento de la equidad en ellos y la tendencia opuesta en América Latina han jugado un rol importante en estos resultados<sup>1</sup>.

La experiencia de América Latina demuestra que la alarma sobre la desigualdad no es teórica; ha sido probablemente uno de los obstáculos más grandes para que la región logre avanzar de modo sostenido y efectivo en bajar la pobreza. Ya en los años ochenta, Fernando Fanjzylber de la CEPAL planteaba que éste era el mayor escollo que la región debía superar. Decía que la desigualdad era el “casillero vacío” que debía llenarse a través de políticas específicas para promover la equidad en diversos ámbitos (Fanjzylber, 1990).

Más recientemente, Birdsall y Londoño (1997) trataron de determinar econométricamente la magnitud del impacto de la desigualdad. Construyeron la simulación siguiente que se ilustra en el Gráfico 6.

**Gráfico 6**

El impacto de la desigualdad sobre la pobreza en América Latina, 1970-1995



Fuente: Birdsall, N. y J. L. Londoño. “Asset inequality matters: an assessment of the world Bank’s approach to poverty reduction”, *American Economic Review*, May, 1997.

<sup>1</sup> Puede verse una comparación detallada entre los casos del Sudeste Asiático y de América Latina en Birdsall y Kliksberg (1998).

La primera curva del gráfico muestra la tendencia de la pobreza en la región que, como se observa, asciende continuamente desde inicios de los ochenta con pequeñas variaciones. La segunda simula cuál habría sido la pobreza si la desigualdad hubiera quedado en los niveles de inicios de los setenta (antes de las dictaduras militares y de las políticas neoliberales ortodoxas) y no hubiera seguido creciendo. Era considerable, pero aumentó más en las últimas dos décadas. Según sus estimados, la pobreza sería hoy la mitad de lo que efectivamente ha sido. *Del análisis se concluye claramente que ha habido un “exceso de pobreza”, causado por el aumento de la desigualdad que la duplicó.* En trabajos posteriores, Birdsall (1998) reitera que la desigualdad es la gran traba para el crecimiento económico de la región.

Albert Berry (1997) llega a similar conclusión en sus trabajos, identificando la existencia en América Latina de un amplio margen de “pobreza innecesaria”, causada por la tan reducida participación en el ingreso de los dos quintiles más bajos de la población.

Tanto Berry como Altimir (1994) y otros investigadores ven el aumento de la desigualdad estrechamente ligado a las políticas aplicadas en las dos últimas décadas que generan efectos de ese orden. Stiglitz (2002) considera que el caso argentino ejemplifica claramente las desventajas de dichas políticas. Efectivamente, su aplicación rígidamente ortodoxa en la década del noventa llevó a una brutal polarización social. Siete millones de personas, el 20% de la población, dejaron de ser clase media para transformarse en pobres. El coeficiente Gini pasó de 0,42 en 1992 a 0,47 en 1997; apenas cinco años representaron un enorme retroceso para la sociedad argentina.

Procurando indagar porque América Latina está tan distante de poder cumplir con las metas del milenio, compromiso que firmaron los jefes de Estado y de gobiernos del mundo en 2000 para reducir la pobreza, el PNUD, la CEPAL e IPEA (2003) identificaron a la desigualdad como la razón central:

En la mayoría de los países examinados, bastaría que el coeficiente de Gini bajara uno o dos puntos para que la incidencia de la pobreza se redujera en igual medida que en varios años de crecimiento económico positivo. Los resultados de los esfuerzos por reducir la pobreza en América Latina y el Caribe han sido desalentadores en gran medida porque no ha sido posible controlar los elevados niveles de desigualdad de la región.

La desigualdad ha contribuido de modo importante a producir un congelamiento de la movilidad social en diversos países de la región. “El

accidente de nacimiento”, en qué hogar se nace, ha pasado a ser definitorio en América Latina.

Si se nace en una familia desarticulada por la pobreza, las posibilidades de buena salud y rendimiento educativo son limitadas. La escolaridad será baja, el acceso a un empleo estable muy difícil, los ingresos esporádicos y muy reducidos. La probabilidad más real será conformar una familia con similares problemas.

Efectivamente, aun en algunas de las sociedades más avanzadas socialmente de la región, como el Uruguay, los estudios indican que las tasas de escolaridad de los hijos de familias pobres tienden a no superar las reducidas tasas de sus padres. Se conforma un círculo de hierro regresivo por la falta de oportunidades y se generan las condiciones para la reproducción intergeneracional de la pobreza.

### **TRAMPAS DE INEQUIDAD**

Las inequidades económicas, políticas y sociales tienden a reproducirse con el tiempo y en generación en generación. Este tipo de fenómeno recibe el nombre de “trampas de inequidad”. Los niños desfavorecidos que vienen de familias con menor nivel de riqueza no cuentan con las mismas oportunidades para acceder a una educación de calidad que los niños de familias con más recursos. Es de esperar, por consiguiente, que estos niños desfavorecidos de adultos ganen menos. Además, estos jóvenes al igual que sus familias anteriormente, al tener menos medios para acceder al proceso político, tendrán menos posibilidades de influir en las decisiones que conciernan el mejoramiento de los colegios públicos a los que acudan sus hijos. Esto resulta en un ciclo donde el niño no logrará su potencial.

La distribución de la riqueza está altamente correlacionada con distinciones sociales que clasifican a las personas, comunidades y naciones en grupos de dominadores o dominados. Estos patrones de dominación persisten porque las diferencias sociales y económicas se ven reforzadas por el uso directo o indirecto del poder. Las elites tienen maneras sutiles de proteger sus intereses a través de prácticas excluyentes como por ejemplo el matrimonio y el sistema de parentesco. También cuentan con prácticas menos sutiles como manipulación política agresiva o el uso explícito de la violencia.

El hecho de sobreponer inequidades políticas, sociales, culturales y económicas imposibilita la movilidad. Estas inequidades son difíciles de romper ya que están ligadas estrechamente con la vida cotidiana y se ven perpetuadas por las elites a la vez que interiorizadas por los grupos marginados u oprimidos, haciendo muy difícil para los pobres salir de la pobreza. Por consiguiente las trampas de inequidad pueden ser relativamente estables y perdurar por generaciones.

“Equidad y Desarrollo. Informe Mundial sobre el Desarrollo”, Banco Mundial (2005).

## REFLEXIÓN FINAL

Puerto Rico tiene un gran tema pendiente en la desigualdad hoy vista a nivel internacional como un peligro para el desarrollo y para la gobernabilidad. Se ha mostrado exploratoriamente su magnitud en la isla, y se ha introducido a sus efectos sobre la pobreza, la deserción escolar y la criminalidad, a lo que se pueden y deberían agregar otros análisis, como su incidencia sobre diversas dimensiones de la salud, la productividad laboral, la preservación del medio ambiente, el acceso a bienes culturales, y la plena expresión de los grupos pobres en el sistema democrático.

Para enfrentar este problema, el primer requisito es explicitarlo y colocarlo en el centro de la agenda pública. Difícilmente se avance, en tanto ello no se haga y se trate de negarlo o relativizarlo difundiendo mitos sin fundamento que en definitiva de hecho tratan de racionalizar la pobreza y la inequidad. Uno de los grandes mitos que encubren la desigualdad es plantear que los pobres son pobres porque tienen muchos hijos.

Analizando los datos del Programa de Asistencia Nutricional de 1999, Colón Reyes (2005a) indica que “los ingresos que ese programa de asistencia federal aportaba a los pobres eran de 74 dólares para personas solas, y de 62,20 dólares por persona en familias de cinco miembros. El argumento de que se quiere tener más hijos para recibir más es falaz. Por otra parte, el número de familias con cinco miembros o más era sólo el 11,4% de las familias con menos de 500 dólares de ingreso mensual”.

Colón concluye que “los datos anteriores echan por tierra dos de los mitos más repetidos en Puerto Rico: que los pobres tienen muchos hijos para que el Gobierno se los alimente y que quienes reciben asistencia del Gobierno obtienen grandes beneficios que les permiten vivir bien sin trabajar”.

La Comisión de Notables de América Latina presidida por Patricio Aylwin, ex presidente de Chile, llegó a similares conclusiones en un

informe especial sobre la región. Comprobó que era un mito adjudicar la pobreza a supuestas características culturales de los pobres. Resaltó que cuando las políticas económicas les dan oportunidades de trabajo y producción, los pobres las aprovechan igual que otros.

Como muy bien señala Atkinson (1998), la desigualdad tiene que ver con cómo las sociedades perciben el tema y qué políticas implementan sus gobiernos. En ese sentido, afirma: “La evolución de la desigualdad no puede ser explicada solamente en términos de ingresos de la producción; la divergencia de las experiencias nacionales está reflejando diferencias en las políticas gubernamentales y en las instituciones sociales”.

Puerto Rico necesita enfrentar la desigualdad, darle la debida atención y prioridad y hacerlo con políticas adecuadas, a través de un proceso de diálogo y consenso, que permita a toda la población comprender que sin mejorar la equidad el país no podrá prosperar. Ello requerirá trabajo arduo y consistente.

A la luz de los análisis que se han hecho del tema en años recientes y de los contundentes informes de organismos como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 1998), la ONU (2005a) y el Banco Mundial (2005) al respecto, haber iniciado el Proyecto de Comunidades Especiales aparece como un importante paso en el camino correcto. El mismo formuló una política gubernamental dirigida a reducir las brechas, al abrir el acceso a los pobres a bienes indispensables que de otro modo no podrían alcanzar. Vale resaltar los elementos del Proyecto de Comunidades Especiales que han sido objeto de este estudio: el programa de formación de líderes y residentes, el mejoramiento y construcción de viviendas e infraestructura, el desarrollo empresarial, entre otros.

Muchos en Puerto Rico han cuestionado la transferencia de recursos que el Proyecto de Comunidades Especiales ha realizado hacia los sectores pobres y se preguntan si vale la pena continuar con el mismo. Esta investigación demuestra claramente, sin lugar a dudas, que el camino es el correcto. Impulsar la autoestima, la autogestión y la participación de los propios sectores de pobreza en la definición e instrumentación de programas es la ruta que mayores éxitos promete.

La inequidad puertorriqueña, obstáculo clave para el desarrollo y la cohesión social, debe enfrentarse con verdaderas políticas de Estado que se extiendan en el largo plazo, que garanticen continuidad en la acción, y que convoquen a todos los actores sociales, empresa privada, sindicatos, universidades, organizaciones de la sociedad civil y otros a asumir responsabilidades frente a este reto que es económico y social, pero al mismo tiempo ético.

Evidentemente, no hay una solución rápida o fácil al problema de la desigualdad social. Cualquier estrategia con perspectivas de éxito requerirá una integración compleja y progresiva de políticas económicas,



sociales e institucionales para lograr un desarrollo realmente equilibrado. Será necesario también operar o incidir sobre los diversos modos como se expresa la desigualdad, referidos a la propiedad de los bienes, el acceso al crédito, las diferencias de género y las oportunidades educativas, que constituyen elementos muy influyentes en la competitividad y el crecimiento (Rivera Ramos, 2000). Un primer paso debe ser articular un conjunto de medidas para “formalizar” los emprendimientos económicos que operan al margen de la economía formal y que proveen el sustento básico o un complemento importante de buena parte de las familias pobres en Puerto Rico. Si estuvieran operando al amparo de las leyes, estos empresarios podrían mejorar sus negocios teniendo acceso al crédito, lograrían participar de programas de incentivos gubernamentales, pasarían de ser “chiriperos” a ser empresarios, y aportarían al fisco.

Pero lo más importante es que se logre una mudanza conceptual en términos de las estrategias de desarrollo económico que Puerto Rico formule. Hasta ahora, siempre se ha partido de la premisa de que la labor del Gobierno es identificar e invitar a grandes empresas para que vengan a Puerto Rico a operar y generar puestos de trabajo. Se ha descuidado demasiado el aporte que pueden hacer a la economía y a la generación de empleos las micro y pequeñas empresas. Toda la evidencia que hemos examinado a nivel internacional muestra que es un sector que debe contar con estrategias claras, programas de incentivos y condiciones que permitan su florecimiento y articulación con el resto de la economía del país. Sobre todo, a la luz de la tendencia del Gobierno Federal de los Estados Unidos de ir recortando los programas de apoyo a la pobreza, lo que podría generar en Puerto Rico una situación verdaderamente preocupante. Es imprescindible, por tanto, fortalecer decididamente todos los programas tendientes al desarrollo de las pequeñas empresas. A pesar de buenos anuncios recientes, todavía se requieren demasiados permisos, sus costos son altos, hay pocos apoyos para la identificación de nichos de mercado y prevalece un sentido generalizado de que los micro y pequeños empresarios deben sobrevivir cada cual por su cuenta. Sólo emprendiendo un programa vasto de apoyo a los pobres para que puedan superar la dependencia se podrán revertir las actuales desigualdades y comenzar a reducir significativamente los niveles de pobreza.

