

Policy Brief



Los/las trabajadores/as pobres:
La situación y las posibles soluciones
en Puerto Rico

Perfil de los/las trabajadores/as pobres en Puerto Rico

En el 2005, más de 1.6 millones de personas en Puerto Rico se encontraban en o bajo la línea de la pobreza que establece el Censo de los Estados Unidos. Esto quiere decir que cerca del 43 por ciento de la población era pobre. Aunque estas cifras son bastante conocidas y se reseñan a menudo en reportajes e informes, conocemos muy poco sobre quiénes son los pobres y sus características. Más importante aún, se ignoran categorías fundamentales como “trabajadores/as pobres” o “the working poor” que incluyen personas que están en fuerza laboral (mayores de 16 años) y que trabajan mitad del año o más pero no reciben suficientes ingresos para salir de la penuria.

Partiendo de esta definición, la tasa de trabajadores/as pobres —la proporción entre los/las trabajadores/as pobres y todos los/las trabajadores/as que estuvieron en la fuerza laboral por 27 semanas o más— en Puerto Rico era de 18.5 por ciento. En una sociedad donde se enfatiza que el trabajo es el antídoto contra la dependencia de programas de asistencia pública y la ruta al bienestar económico, se les debe prestar atención especial a aquéllos que trabajan y aún así permanecen en la pobreza. Muchos de los/las trabajadores/as pobres no reciben subsidios públicos y ocupan posiciones con salarios míseros, pero siguen apostando a que su situación mejorará desde la formalidad. Sus necesidades deben figurar entre las prioridades de nuestros sistemas de asistencia pues en cualquier momento pueden escaparse de la fuerza laboral.

Este informe presenta algunos indicadores clave que arrojan luz sobre este fenómeno y varias recomendaciones de política pública que ayudarían a reducir su incidencia. Se utilizó el *Puerto Rico Community Survey* del 2005 (preparado por el Buró del Censo de los Estados Unidos) como base estadística para llevar a cabo el análisis.

Características demográficas y socioeconómicas

Según los datos analizados, el 64 por ciento de los/las trabajadores/as pobres eran hombres y el 36 por ciento mujeres. Como hay una proporción más alta de hombres en la fuerza laboral, no nos debe sorprender que haya una cantidad sustancialmente mayor de éstos entre los/las trabajadores/as pobres. Sin embargo, la tasa de trabajadores/as pobres para cada género apunta a que las probabilidades de que un hombre que trabaje 27 semanas o más sea pobre son más altas que para una mujer. Aproximadamente, 1 de cada 5 hombres eran trabajadores pobres. La tasa para las mujeres era un poco menor. El que un mayor número de mujeres estén completando grados universitarios podría servir como una posible explicación.

Tabla 1

Personas en la fuerza laboral por 27 semanas o más:
Estatus de pobreza por género, 2005

<i>Género</i>	<i>Trabajadores/as pobres</i>	<i>Trabajadores/as totales</i>	<i>Tasa de Trabajadores/as pobres</i>
Hombres	132,968	634,582	21.0%
Mujeres	75,723	491,997	15.4%

Los datos por edades nos indican que la probabilidad de ser un/a trabajador/a pobre es mayor entre los jóvenes de 16 a 19 años y de 20 a 24 años. Esta tendencia se observa en varios países y es cónsona con la idea de que los jóvenes son más propensos al desempleo, tienen menos educación y han acumulado menos experiencia laboral que los/as trabajadores/as mayores.

Tabla 2

**Personas en la fuerza laboral por 27 semanas o más:
Estatus de pobreza por edad, 2005**

<i>Edad</i>	<i>Trabajadores/as pobres</i>	<i>Trabajadores/as totales</i>	<i>Tasa de Trabajadores/as pobres</i>
16-19	3,110	11,316	27.5%
20-24	28,088	103,517	27.1%
25-34	57,165	316,079	18.1%
35-44	58,769	307,082	19.1%
45-54	37,657	243,964	15.4%
55-64	20,139	117,826	17.1%
65 o más	3,763	26,795	14.0%

Como es de esperarse, la cantidad de horas trabajadas semanalmente es un factor importante que tiene repercusiones sobre la probabilidad de ser un trabajador pobre. Según se observa en la Tabla 3, la probabilidad de que un trabajador a tiempo completo sea pobre es sustancialmente más baja que la de uno a tiempo parcial. No obstante, aumentar el número de horas trabajadas no se puede plantear como la solución principal al problema. La dinámica de los mercados laborales es sumamente compleja; por esto, cualquier propuesta debe tomar en cuenta la interacción entre salarios, horas, demanda y oferta de empleo, entre otros factores.

Tabla 3

**Personas en la fuerza laboral por 27 semanas o más:
Estatus de pobreza por número de horas trabajadas semanalmente, 2005**

<i>Jornada</i>	<i>Trabajadores/as pobres</i>	<i>Trabajadores/as totales</i>	<i>Tasa de Trabajadores/as pobres</i>
Tiempo parcial*	74,469	194,191	38.3%
Tiempo completo**	134,222	932,388	14.4%

* Tiempo parcial = 34 horas o menos semanalmente

**Tiempo completo= 35 horas o más semanalmente

El Programa de Asistencia Nutricional (PAN) es el principal subsidio estatal que se les provee a las familias más necesitadas. Como se ha reseñado previamente en otros textos¹, el diseño del Programa genera (des)incentivos que limitan la posibilidad de que un mayor número de personas participen en la fuerza laboral formal. Como se puede observar en la Tabla 4, sólo el 37.5 por ciento de los/las trabajadores/as pobres viven en un hogar donde se reciben estas ayudas. Irónicamente, a estas personas se les debería

¹ Burtless, Gary, and Orlando Sotomayor. 2006. "Labor Supply and Public Transfers," in *The Economy of Puerto Rico: Restoring Growth*. ed. Susan Collins, Barry Bosworth, and Miguel Soto-Class. Washington, D.C.: CNE/Brookings, 2006.

asegurar este beneficio pues podrían trascender la dependencia económica más fácilmente ya que forman parte de la fuerza laboral.

Tabla 4

Trabajadores pobres y beneficios del PAN, 2005		
<i>Trabajadores/as pobres que viven en hogares donde...</i>		
No se reciben beneficios	130,467	62.5%
Se reciben beneficios	78,224	37.5%

Características educativas

La relación entre mayores niveles de escolaridad y bienestar económico se puede apreciar en la siguiente tabla. El riesgo de ser pobre disminuye a medida que un individuo permanece más tiempo en las aulas y se reduce aún más cuando se completa un grado académico. Por ejemplo, la probabilidad de que un individuo que asiste a la universidad --pero no completa un bachillerato-- se convierta en un trabajador pobre es cuatro veces más alta que para aquél que termina. Ante este dato, queda claro que invertir tiempo en adquirir una buena educación y completar los requisitos académicos influye positivamente en el futuro desempeño económico.

Tabla 5

Personas en la fuerza laboral por 27 semanas o más:

Estatus de pobreza por nivel de escolaridad, 2005

<i>Escolaridad</i>	<i>Trabajadores pobres</i>	<i>Trabajadores totales</i>	<i>Tasa de Trabajadores pobres</i>
Menos de grado 12	62,640	148,852	42.1%
Grado 12 (sin diploma)	5,507	14,639	37.6%
Graduandos de escuela superior	75,562	267,659	28.2%
Algunos años de universidad (sin diploma)	31,508	190,254	16.6%
Grado Asociado	20,707	155,071	13.4%
Bachillerato	11,501	262,014	4.4%
Maestría	726	56,448	1.3%
Grado profesional	406	17,430	2.3%
Doctorado	134	14,212	0.9%

Características ocupacionales

El lugar de trabajo también repercute sobre las probabilidades de estar entre los/las trabajadores/as pobres. Aunque la mayoría de los empleos están en el sector privado, los autoempleados no incorporados son más propensos a ser pobres. Les siguen los trabajadores sin paga, los servidores del sector privado y los servidores públicos municipales. Es muy probable que la alta proporción de trabajadores/as pobres entre el grupo de autoempleados señalado esté relacionada a que muchos empresarios no incorporados operan empresas informales. En esta categoría podríamos encontrar a microempresarios con operaciones caseras, “handymans”, chiveros, etc. La literatura académica ha resaltado el nivel de inseguridad laboral que enfrentan los obreros/as en

empresas informales. En muchos casos, estos establecimientos operan al margen de la ley pues los altos costos de convertirse en empresas formales atentan contra sus ventajas competitivas.

Tabla 6

**Personas en la fuerza laboral por 27 semanas o más:
Estatus de pobreza por sector de empleo, 2005**

<i>Sector</i>	<i>Trabajadores/as pobres</i>	<i>Trabajadores/as totales</i>	<i>Tasa de Trabajadores/as pobres</i>
Sector privado	137,837	656,945	21.0%
Organización sin fines de lucro	4,233	38,680	10.9%
Gobierno municipal	15,007	72,178	20.8%
Gobierno central	16,498	203,586	8.1%
Gobierno federal	1,988	28,923	6.9%
Auto empleado; negocio no incorporado	28,024	87,774	31.9%
Auto empleado; negocio incorporado	4,627	36,469	12.7%
Trabajando sin paga en un negocio o finca de la fa	477	2,024	23.6%

La Tabla 7 presenta las ocupaciones que albergan la mayor cantidad de trabajadores/as pobres en la isla (60% de la muestra). La mayoría de estas ocupaciones se encuentran en el sector de los servicios y requieren poca o ninguna preparación académica. Los/las trabajadores/as agrícolas corren la peor suerte pues casi tres cuartas partes son pobres. Los jardineros/as, empleados/as de mantenimiento, obreros/as de la construcción y los/las cajeros/as también enfrentan condiciones similares, aunque no tan extremas.

Tabla 7

**Personas en la fuerza laboral por 27 semanas o más:
Ocupaciones con la mayor presencia de trabajadores pobres, 2005**

<i>Ocupaciones</i>	<i>Trabajadores pobres</i>	<i>Trabajadores totales</i>	<i>Tasa de Trabajadores pobres</i>
Ventas- Cajeros/as	13,160	30,429	43.2%
Limpieza- Conserjes y trabajadores de mantenimiento	11,343	30,274	37.5%
Protección- Guardias de seguridad y oficiales de juegos al azar	7,676	25,466	30.1%
Construcción - Obreros/as de la construcción	7,657	18,987	40.3%
Ventas- Vendedores/as al detal	7,213	30,039	24.0%
Oficinas- Secretarías y asistentes administrativos	6,460	61,644	10.5%
Comidas- Cocineros/as	6,073	19,131	31.7%
Agricultura- Trabajadores/as agrícolas misc.	5,762	8,324	69.2%
Limpieza- Jardineros	5,665	11,512	49.2%
Transporte- Obreros/as y transportistas de materiales a mano	5,589	12,170	45.9%
Transporte- Choferes/vendedores y manejadores de camiones	5,243	21,681	24.2%
Construcción- Carpinteros/as	4,905	11,505	42.6%
Limpieza- Mucamas y limpiadores de casas	4,196	9,038	46.4%
Reparación- Técnicos de servicio automotriz	4,052	11,960	33.9%
Oficinas- Trabajadores/as de inventario	3,995	11,339	35.2%
Producción- Trabajadores incluyendo operadores de refrigeración	3,174	14,429	22.0%
Comidas- Meseros/as	2,527	9,582	26.4%
Costrucción- Ayudantes de la construcción	2,492	6,086	40.9%
Ventas- Rep. de ventas (al por mayor y manufactura)	2,432	16,801	14.5%
Ventas- Supervisores/Gerentes de empleados de ventas	2,327	26,624	8.7%
Gerentes- Agricultores y rancheros	2,277	2,932	77.7%
Oficinas- Representantes de servicio al cliente	2,064	14,452	14.3%
Comidas- Preparadores de comidas	1,995	5,826	34.2%
Educación- Maestros de primaria y secundaria	1,967	35,224	5.6%
Construcción- Albañiles	1,885	5,849	32.2%
Salud- Ayudantes de enfermería y psiquiatría	1,880	5,538	33.9%
<i>Total</i>	<i>124,009</i>	<i>456,842</i>	
<i>% de los grupos</i>	<i>59.4%</i>	<i>40.6%</i>	

Resulta preocupante que la lista de ocupaciones con mayor empleo proyectado que prepara el Departamento del Trabajo y Recursos Humanos de Puerto Rico (DTRH) y los datos en la Tabla 7, son muy similares. Esto apunta a que una gran cantidad de los empleos que se crearán en nuestra economía pagarán muy poco y no se caracterizarán por proveer oportunidades de desarrollo y crecimiento profesional.

Características familiares

En el 2005, más 119,000 jefes/as de hogares en Puerto Rico trabajaban mitad del año o más y eran pobres (21 por ciento del total de jefes/as trabajadores/as). De éstos, sobre 103,456 vivían en familias. Más de la mitad eran familias compuestas por parejas casadas y casi un tercio eran familias compuestas por jefas de hogares sin esposos. Sin embargo, las tasas de trabajadores/as pobres revelan que los jefes y jefas de hogares que trabajan y viven en familias sin esposos o esposas tienen una probabilidad 52 por ciento más alta de ser pobres. Para algunos de estos hogares, la ausencia de una fuente adicional de ingresos puede explicar por qué son más propensos a la escasez económica.

Tabla 8

Jefes/as de hogar en la fuerza laboral por 27 semanas o más:
Tipos de hogares, 2005

	Trabajadores/as pobres	Entre los TP	Trabajadores/as totales	Tasa de Trabajadores/as pobres
Hogar de familia con personas casadas	64,408	62.3%	336,757	19.1%
<i>Otros hogares de familias</i>				
Jefe de hogar masculino, esposa no presente	9,106	8.8%	30,769	29.6%
Jefe de hogar femenino, esposo no presente	29,942	28.9%	103,183	29.0%
<i>Total</i>	<i>103,456</i>		<i>470,709</i>	

Recomendaciones de Política Pública

Al realizar recomendaciones de política pública sobre este tema, es necesario tomar en consideración dos premisas fundamentales. Primero, es importante reconocer que la pobreza es producto de la complicada interacción entre las estructuras sociales (como la economía) y las características y decisiones tomadas por las personas. Por lo tanto, las recomendaciones de política pública deben atender tanto la dimensión estructural como la dimensión individual.

Segundo, la pobreza es mucho más que la escasez de ingresos. El periodista David Shipler captura la complejidad y las múltiples dimensiones del problema en su libro *The Working Poor: Invisible in America*:

Poverty is a constellation of difficulties that magnify one another: not just low wages, but also low education, not just dead-end jobs but also limited abilities, not just insufficient savings but also unwise spending, not just poor housing but also poor parenting, not just the lack of health insurance but also the lack of healthy households.²

² David K. Shipler, *The Working Poor: Invisible in America*, (New York: Knopf, 2004), 285.

Siguiendo el argumento de Shipler, las soluciones de política pública deben atender la falta de ingresos y la constelación de problemas sociales que acompañan a esta condición.

Mas aún, estudios etnográficos llevados a cabo en los Estados Unidos nos indican que los que logran salir de la pobreza lo hicieron siguiendo una de tres rutas: (1) manteniendo sus empleos por un tiempo suficientemente largo para poder aprovechar oportunidades de promoción interna; (2) aumentando sus destrezas y conocimiento mediante educación adicional; y (3) obteniendo un trabajo en un sector con una fuerte participación sindical.³ Los primeros dos hallazgos nos indican que las redes de apoyo social —cuidado diurno para los niños, acceso a pólizas de seguro médico a precios razonables, programas que faciliten la educación para estudiantes no-tradicionales— son necesarias para atender el problema. Con respecto al tercer hallazgo, la conclusión lógica es que la política pública debe facilitar la formación de uniones en el lugar de trabajo. Este campo, sin embargo, está ocupado por legislación federal, por lo tanto nos concentramos en las primeras dos áreas.

Tomando lo antes mencionado en consideración, a continuación presentamos algunas recomendaciones de política pública que el gobierno de Puerto Rico podría implantar para mejorar la calidad de vida de los/las trabajadores/as pobres en Puerto Rico:

- *Expandir el crédito por ingreso devengado* – La ley de la reforma contributiva aprobada en el 2006 creó un crédito por trabajo igual al 1.5% del ingreso devengado hasta \$10,000, para un crédito máximo de \$150. Para los años contributivos que comienzan después del 31 de diciembre de 2007, el crédito aumenta a un 3% del ingreso devengado hasta un máximo de \$300. El crédito se reduce por una cantidad igual al 5% del ingreso ganado en exceso de \$10,000. Este crédito, aunque un buen primer paso, no es suficiente para incentivar la entrada al grupo trabajador en la economía formal. Por lo tanto sugerimos que se aumente a un 10% del ingreso devengado hasta un máximo de \$1,500 y que se reduzca por una cantidad igual al 5% del ingreso ganado en exceso de \$15,000.
- *Aumentar el nivel de ingresos por debajo del cual no hay obligación tributaria* – Varios estados han establecido “*no tax floors*” para ayudar a las familias pobres con ingresos devengados del trabajo. Por ejemplo, en Puerto Rico se podría establecer por ley que las familias con ingresos menores al nivel de pobreza federal no tengan ninguna obligación fiscal con Hacienda. Este incentivo aumentaría el impacto del crédito por ingreso devengado.
- *Establecer reembolsos del impuesto sobre ventas y uso* – Otra alternativa sería establecer un programa para rembolsar parte del gasto familiar atribuido al impuesto sobre ventas y uso. Este impuesto sobre el consumo es sumamente regresivo pues impacta negativamente las finanzas de las familias más pobres. Las familias con ingresos devengados del trabajo menores al nivel de la pobreza federal tengan derecho a un crédito contributivo fijo por cada miembro de la

³ Katherine S. Newman, *Chutes and Ladders: Navigating the Low-Wage Labor Market*, (Russell Sage/Harvard: New York, 2006), 85.

unidad familiar. Este crédito aliviaría el impacto regresivo del IVU y su efecto sería aumentar el ingreso personal disponible de estas familias.

- *Incentivos para que los patronos paguen salarios más altos que el mínimo* – El salario mínimo federal, actualmente \$5.15 por hora, no es suficiente para que una persona que trabaje a tiempo completo salga de la pobreza. Por ejemplo, una madre soltera con 3 hijos era considerada pobre en el 2005 si su ingreso anual era igual o menor a \$19,874. Sin embargo, si esta persona trabajaba 40 horas semanales por 52 semanas ganándose el salario mínimo, su ingreso anual ascendería sólo a \$10,712. Esta persona necesitaría ganarse \$9.55 la hora para llegar a los \$19,874. Una idea para incentivar a los patronos a pagar salarios más altos al mínimo sería proveerles un crédito contributivo igual a la cantidad que pagan en nómina en exceso del salario mínimo. Por ejemplo, si asumimos que el mínimo federal aumenta a \$7.25 la hora y el patrono en el ejemplo anterior decide pagar un salario mínimo de \$9.50 a todos sus empleados que trabajan por el salario mínimo, entonces ese patrono podría obtener un crédito igual a \$4,680 ($40 \times 52 \times \2.25) por cada empleado.
- *Incentivar las cuentas de ahorro y desarrollo (CAD)* – Estas son cuentas especiales que incentivan el ahorro y la acumulación de activos mediante un mecanismo de pareo de fondos. Tradicionalmente, los participantes de un programa de CAD ahorran dinero por un período específico y estos ahorros son pareados en una proporción determinada (1:1, 2:1, etc.). Las CAD están designadas para promover planes a largo plazo, ahorro e inversión y alcanzar metas futuras. Es importante incentivar la creación de estas cuentas, particularmente si el uso de los fondos es para propósitos educativos o para comprar una vivienda. Varias clases de fondos federales se pueden utilizar para el pareo, incluyendo fondos del Community Development Block Grant y del Federal Home Loan Bank. Además, se puede incentivar a los patronos a parear los ahorros de sus empleados a través de créditos contributivos.
- *Ayuda financiera para estudiantes no-tradicionales* – Los estudiantes no-tradicionales, definidos como personas mayores de 24 años o estudiando a tiempo parcial, usualmente no cualifican para programas de ayuda federal para financiar su educación. Sin embargo, estudios realizados en Estados Unidos demuestran que las carreras profesionales mejoran significativamente si completan los requisitos para obtener un diploma vocacional o técnico. El gobierno de Puerto Rico podría diseñar un programa de becas y/o préstamos de estudiantes para este grupo en particular. También se podría incentivar a los patronos para que financien parte de estos costos ya que ellos se beneficiarán de tener empleados más calificados. Por otro lado, algunos estados permiten que los beneficiarios de TANF satisfagan sus requisitos de trabajo mediante la asistencia a programas de educación técnica o vocacional. En el estado de California, por ejemplo, 28 por ciento de los participantes en el 2002 estaban matriculados en por lo menos un curso de este tipo.
- *Establecer subsidios para centros de cuidado diurno de calidad* – El cuidado de niños pequeños durante horas de trabajo representa un escollo a veces insuperable para los padres que trabajan. Muchas personas consideran injusto exigirle a las

madres solteras que trabajen a tiempo completo si el estado no las ayuda con el cuidado de los niños. Una manera de apoyar a estas madres solteras que trabajan sería ofreciendo subsidios significativos a centros de cuidado diurno que cumplan con ciertos requisitos de calidad. De esta manera los gastos del cuidado de menores para las madres trabajadoras se reducirían y ellas estarían más tranquilas sabiendo que sus hijos están en buenas manos.

Conclusiones

Los argumentos que se delinear en este informe nos sirven como punto de partida para comenzar a reenfocar el debate sobre la pobreza en Puerto Rico. Aunque contamos con algunos datos valiosos, se necesitan más estudios y análisis que profundicen en el tema y ofrezcan más pistas sobre las decisiones económicas y los retos que enfrentan estos individuos.

Por el lado de la política pública, la conclusión primordial es que hacen falta una amalgama de medidas y programas para atender todas las dimensiones de la pobreza en Puerto Rico. El enfoque tradicional, orientado a subsidiar ingresos, es necesario pero no está cerca de ser suficiente. Reducir la pobreza en Puerto Rico es el reto moral de la nuestra generación.

Referencias

Burtless, Gary, and Orlando Sotomayor. "Labor Supply and Public Transfers," in *The Economy of Puerto Rico: Restoring Growth*. ed. Susan Collins, Barry Bosworth, and Miguel Soto-Class, (Washington, D.C.: CNE/Brookings, 2006).

Edwards, John, Marion Crain, and Arne L. Kalleberg, eds. *Ending Poverty in America: How to Restore the American Dream*, (New York: The New Press, 2007).

McNichol, Liz and John Springer. *State Policies to Assist Working Poor Families*, (Washington, DC: Center on Budget and Policy Priorities, 2004).

Newman, Katherine S. *Chutes and Ladders: Navigating the Low-Wage Labor Market*, (New York: Russell Sage/Harvard, 2006).

Shipler, David K. *The Working Poor: Invisible in America*, (New York: Knopf, 2004).