

## Reflexión sobre el Plan de Reto Demográfico y su impacto en la política pública de Puerto Rico<sup>1</sup>

Julio César Hernández-Correa, Ph.D.<sup>2</sup>

---

Formas de citar: Hernández-Correa, Julio C. (2015). "Reflexión sobre el Plan de Reto Demográfico y su impacto en la política pública de Puerto Rico". [online] *CIDE digital*, Abril, 6(1),39-48.

---

Resumen: *Este artículo presenta una reflexión sobre la implementación de la Ley de Reto Demográfico, Ley Número 199 del 16 de diciembre de 2010. La Ley de Reto Demográfico se creó con el objetivo de estudiar los cambios demográficos en Puerto Rico y crear un plan para organizar las agencias del gobierno central. En este trabajo se presentan los aspectos más relevantes del diseño del Plan y una descripción de sus objetivos principales.*

Palabras clave: Políticas públicas, Reto demográfico, Puerto Rico.

---

Con la Ley de Reto Demográfico, Ley Número 199 del 16 de diciembre de 2010 el gobierno de Puerto Rico reconoció que tanto la reducción en tasa de natalidad, como el incremento en la tasa de envejecimiento generarían una desaceleración en el crecimiento económico de Puerto Rico.<sup>3</sup> La Ley de Reto Demográfico, creó el Comité Multisectorial y Multidisciplinario formado por el gobierno, la academia y la empresa privada a los fines de generar un plan que tuviera el propósito de identificar y crear estrategias necesarias para atender éstos cambios demográficos y las necesidades de los distintos grupos que constituyen la población (Artículo 2, Ley de Reto Demográfico, Ley Número 199, 16 de diciembre de 2010). El Plan de Reto Demográfico tendría el objetivo de organizar las agencias del gobierno central de Puerto Rico en torno a todos los cambios demográficos que enfrenta el país.

---

<sup>1</sup> Ponencia presentado en el Simposio sobre investigación y producción de estadísticas en Puerto Rico el jueves 26 de febrero de 2015, auspiciado por el Departamento de Ciencias Sociales del Recinto de Cayey de la Universidad de Puerto Rico.

<sup>2</sup> Catedrático Auxiliar de la Escuela de Negocio y Empresarismo de la Universidad del Turabo y Ex director, Programa de Planificación Económica y Social de la Junta de Planificación de Puerto Rico.

<sup>3</sup> [http://gis.jp.pr.gov/Externo\\_Econ/Reto%20Demogr%C3%A1fico/Ley%20199%20-2010.pdf](http://gis.jp.pr.gov/Externo_Econ/Reto%20Demogr%C3%A1fico/Ley%20199%20-2010.pdf)

En enero de 2011 se constituyó el Comité de Reto Demográfico. En su primera etapa el Comité se enfocó en estudiar los problemas de los adultos mayores en Puerto Rico. Temprano en el análisis el Comité identificó que el envejecimiento de la población está asociado no solo a los cambios en la natalidad sino también a los flujos migración. Es por esto que en abril de 2013 el Comité decidió ampliar su marco de estudio y de acción con el propósito atender los principales problemas demográficos de Puerto Rico desde un punto de vista holístico y sistemático. Este Comité ha estado compuesto por el doctor Julio César Hernández Correa, Director del Programa de Planificación Económica y Social de la Junta de Planificación y Presidente del Comité de Reto Demográfico; el profesor José Acarón, Director de AARP Capítulo de Puerto Rico, el planificador Eddy Sánchez, Secretario Auxiliar de la Subsecretaría de Planificación del Departamento de Salud; la profesora Rigel Lugo, Secretaria Auxiliar, Subsecretaría de Planificación del Departamento de la Familia; la profesora Ana Rosado, Secretario Auxiliar, Subsecretaría de Planificación del Departamento de Educación; la planificadora Omayra Avilés Santiago, ayudante del secretario del Departamento de la Vivienda, el contador público autorizado Kermit Lucena Zabala, Presidente, Colegio de Contadores Públicos Autorizados; el doctor Edgardo Ruiz Profesor, Programa de Gerontología Reciento de Ciencias Médicas de la U.P.R.; el agrimensor Fredy I. Reyes Sorto Presidente, Colegio de Ingenieros y Agrimensores, el doctor Víctor Ramos Otero, Presidente del Colegio de Médicos Cirujanos; la licenciada Emma Benítez Rivera, miembro del Colegio de Trabajadores Sociales.

Siguiendo esta lógica, se utilizó la ecuación poblacional, ecuación que define la estructura poblacional de cualquier país, como punto de partida. Según la ecuación poblacional, la población actual es igual a población anterior, más los nacimientos, menos las muertes, más la migración neta (Ecuación 1). Por disposición del Comité, se definió que la población anterior como la población de niños y adolescentes (i.e., la población de menores de 20 años), adultos (i.e., la población de menores entre 20 años y 59 años) y adultos mayores (i.e., la población de mayores de 60 años) (Ecuación 2). Por otro lado, la migración neta

es igual a la población de inmigrantes menos la población de emigrantes (Ecuación 3).

$$\text{Población actual} = (\text{Población anterior}) + (\text{Nacimientos}) - (\text{Muertes}) + (\text{Migración neta}) \quad \text{Ecuación 1}$$

$$\text{Población anterior} = (\text{Niños y adolescentes}) + (\text{Adultos}) + (\text{Adultos mayores}) \quad \text{Ecuación 2}$$

$$\text{Migración neta} = (\text{Inmigrantes}) - (\text{Emigrantes}) \quad \text{Ecuación 3}$$

El Plan de Reto Demográfico estableció objetivos específicos para cada componente de la ecuación poblacional. Entre los objetivos principales se encuentran:

1. El que Puerto Rico alcance un crecimiento poblacional entre cero y uno por ciento anual;
2. Lograr aumentar los nacimientos vivos a un total de 60 mil anual;
3. Obtener la reducción del total de muertes en 20 mil anuales;
4. Alcanzar una migración neta de cero anual;
5. Aumentar la calidad de la educación pública y reducir las escuelas en planes de mejoramiento a un 20 por ciento anual;
6. Aumentar el número de puestos de trabajo para la población adulta en por lo menos 1.1 millones anuales; y
7. Aumentar la provisión de servicios vivienda y cuidado prolongado para los adultos mayores en 60 por ciento anual.

Tomando como referencia la ecuación poblacional el Plan de Reto Demográfico se organizó en siete capítulos. Estos son : (1) Introducción, (2) Plan para la Natalidad, (3) Plan para la Mortalidad y la Morbilidad, (4) Plan para la Migración, (5) Plan para Niños y Adolescentes, (6) Plan para Adultos y (7) Plan para Adultos Mayores. Cada capítulo del Plan contiene tres secciones: (1) diagnóstico, (2) análisis F.O.D.A. (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas) y (3) estrategias del plan.

La sección 1 de cada capítulo del Plan consiste en una evaluación diagnóstica de los distintos componentes de la población. Este análisis diagnóstico se publicó en los siguientes suplementos de la revista Resumen económico de Puerto Rico:

1. Resumen económico de Puerto Rico. Suplemento especial: Natalidad Septiembre 2013, pp. 1-28;
2. Resumen económico de Puerto Rico. Suplemento especial: Mortalidad Noviembre 2013, pp. 1-43;
3. Resumen económico de Puerto Rico. Suplemento especial: Migración Marzo 2014, pp. 1-61;
4. Resumen económico de Puerto Rico. Suplemento especial: Niños y adolescentes Mayo 2014, pp. 1-52; y
5. Resumen económico de Puerto Rico. Suplemento especial: Población de 20 a 59 años Junio 2014, pp. 1-29.
6. Resumen económico de Puerto Rico. Suplemento especial: Adultos mayores Diciembre 2013, pp. 1-38;

Estas publicaciones contienen 140 artículos: 14 artículos sobre el tema de la natalidad, 35 sobre mortalidad y morbilidad; 20 sobre migración; 28 sobre niños y adolescentes; 23 sobre adultos; y 20 sobre adultos mayores. Estos artículos recogen el resultado de las investigaciones de recursos internos y externos al propio Comité. Entre los recursos externos, cabe destacar la aportación del doctor Julio Quintana Díaz, Catedrático retirado del Departamento de Matemáticas de la Universidad de Puerto Rico Recinto de Mayagüez; el doctor Jaime Calderón Soto, Director del Área de Evaluación de la Planificación, Estadísticas e Investigación del Consejo de Educación de Puerto Rico; el doctor Jorge Duany, Director del Instituto de Estudios Cubanos de Universidad Internacional de la Florida; el doctor José Alameda Lozada, Catedrático del Departamento de Economía de la Universidad de Puerto Rico; el doctor Kurt Birson, Investigador asistente del Centro de Estudios Puertorriqueños, Colegio de Hunter; el doctor Edwin Meléndez, Director del Centro de Estudios Puertorriqueños de la Colegio de Hunter, el doctor Carlos Vargas Silva,

Investigador del Observatorio de la Migración de la Universidad de Oxford; el doctor Arnaldo Torres Degró, catedrático del Programa de Demografía de la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Ciencias Médicas; y la doctora María Enchautegui, economista senior del Urban Institute. Asimismo, según requerido por el Artículo 3(g) de la Ley Número 199 de 2010, el Suplemento especial: Población de 20 a 59 años de junio 2014 publicó las proyecciones población, hogar, familias; y unidades de vivienda.<sup>4</sup> Todos estos ejemplares se encuentran accesibles en la página web de la Junta de Planificación.

Luego del análisis diagnóstico la sección 2 incluye el análisis F.O.D.A. para cada componente de la ecuación poblacional. Este análisis evalúa cuatro áreas: fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas. Este análisis crea una matriz que permite desarrollar una visión global del estado de cada uno de estos componentes poblacionales. Este análisis se sostiene en datos y evidencia empírica. El fin principal de este análisis es justificar la política pública que se vaya a proponer.

La sección 3, por su parte presenta las estrategias propuestas. Como mencionamos anteriormente, estas estrategias persiguen principalmente detener la reducción poblacional en Puerto Rico y mejorar la calidad de vida de los grupos de interés. Cada una de las estrategias cuenta con los campos de visión, misión, objetivos, estrategias, responsable, insumos, actividades, producto, resultados, evaluación. El componente de los insumos, actividades, producto, resultados, evaluación responden a un modelos lógico según definidos por la fundación Kellogg.<sup>5</sup> La Tabla 1 presenta la definición operacional de los componentes de cada estrategia y un ejemplo de una estrategia que contiene el Plan de Natalidad.

---

<sup>4</sup> Estas proyecciones fueron realizadas por realizadas por el Programa de Planificación Económica y Social de la Junta de Planificación. Las proyecciones de población realizadas están distribuidas por población en edad escolar, población de edad avanzada y población civil no institucional de entre 16 años de edad o más. Tanto las proyecciones de población como las de hogar, familia y unidades de vivienda se realizaron por municipio, y cubren el período 2011 al 2020.

<sup>5</sup> Kellogg Foundation (2004). Using Logic Models to Bring Together Planning, Evaluation, and Action: Logic Model Development Guide. Descargado de: <https://www.google.com.pr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=5&cad=rja&uact=8&ved=0CEIQFjAE&url=http%3A%2F%2Fwww.smartgivers.org%2Fuploads%2Flogicmodelguidepdf.pdf&ei=OjU5Vb6YGYi8ggSgwoDwBw&usq=AFQjCNFyaxM47yb10uELUvcMLm3rg6aTPw&bvm=bv.91427555,d.eXY>

**Tabla 1: Definición y ejemplo del diseño de las estrategias del Plan de Reto Demográfico**

<b>Campos</b>	<b>Definición</b>	<b>Ejemplo</b>
Visión	La visión es la imagen del futuro.	Un Puerto Rico en el que la natalidad no conflija con el trabajo y la educación.
Misión	Las metas son los resultados generales o finalidad que se desean alcanzar.	Incrementar el número de partos de las mujeres que trabajan y/o estudian.
Objetivos	Los objetivos son los resultados específicos que se tienen que lograr en los distintos plazos (corto, mediano y largo); los objetivos deben guardar las propiedades SMART (Specific, Measurable, Attainable, Relevant, Timely). Vamos a tener tres períodos o plazos: 2020 (corto), 2030 (mediano) y 2040 (largo).	Para el año 2020 se espera haber aumentado el número de nacimientos de mujeres que trabajan y/o estudian en 1%. Para el año 2030 incrementar el número de nacimientos en 10%. Para el año 2040, aumentar el número de nacimientos en 20%.
Estrategias	Programas o política pública a implementarse para lograr el objetivo. Las estrategias identificadas buscan que su ejecución sea canalizada por un programa de una agencia de gobierno central. En aquellos casos donde el programa actualmente está operando se busca añadir recursos humanos y financieros. Esto de ser necesario. Esto implica que en algunos casos se deba crear un programa, o en casos donde exista un programa, el objetivo es ampliarlo o reforzarlo.	Desarrollar el <i>Programa de Educación Temprana</i> dirigido a niños entre tres meses a cuatro años en Escuelas Públicas Elementales. El propósito de este programa es ofrecer facilidades de cuidado en las escuelas públicas para madres que trabajan y/o estudian [Se utilizarán maestros y facilidades de escuela elemental que vayan a ser desplazados].  <b>Nota:</b> La implementación de esta estrategia podría requerir la modificación o creación de leyes, reglas o normas.
Responsable	Para cada estrategia se identificó una agencia gubernamental responsable y entidades de apoyo. Estas entidades de apoyo pudieran ser agencias gubernamentales, entidades privadas, organizaciones profesionales y asociaciones.	<b>Agencia responsable:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Departamento de Educación</li> </ul> <b>Entidades de apoyo:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Autoridad de Edificios Públicos</li> <li>• Autoridad para el Financiamiento de la Infraestructura (AFI)</li> <li>• Departamento de la Familia</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Legislatura de Puerto Rico</li> <li>• Grupos de interés</li> <li>• Junta de Planificación</li> </ul>
Insumos	<p>Recursos necesarios para operar su programa o la política pública. Estos incluyen los recursos humanos, financieros, organizacionales y comunitarios. En cada estrategia los clientes son un número aproximado de personas que podrían beneficiarse directamente de cada programa.</p> <p><b>Fórmula de presupuesto mínimo:</b>  <math>\\$7.25</math> (salario mínimo) x 5 (días) x 52 (semanas) x # de empleados x 1.5 (beneficios marginales y equipo)</p> <p><b>Fórmula de recursos humanos:</b>  <math>\\$7.25</math> (salario mínimo) x 5 (días) x 52 (semanas) x # de empleados x 1.3 (beneficios marginales)</p> <p><b>Fórmula de equipos:</b>  <math>\\$7.25</math> (salario mínimo) x 5 (días) x 52 (semanas) x # de empleados x 0.2 (beneficios marginales)</p> <p><b>Nota:</b> Todas cifras son anuales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estrategia #4:</li> <li>• Clientes: 150,000 niños</li> <li>• Administración: 1</li> <li>• Personal: 1,400</li> <li>• Presupuesto; \$29,710,000</li> <li>• Recursos Humanos: \$23,768,000</li> <li>• Equipo: \$5,942,000</li> <li>• Instalaciones: \$0</li> <li>• Localización</li> <li>• Normas</li> </ul> <p>Nota: El personal (incluye administración) se refiere a los recursos humanos mínimo necesarios para la ejecución de la estrategia. Este número fue asignado arbitrariamente por un comité de expertos del Programa de Planificación Económica y Social de la Junta de Planificación.</p>
Actividades	<p>Las actividades son lo que el programa hace con los recursos. Son los procesos, herramientas, eventos, tecnología y acciones para la implementación del programa. Si tiene acceso a los insumos, entonces podrá usarlos para llevar a cabo sus actividades planificadas.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Servicios de cuidado y educación en edad temprana de niños menores de cuatro años.</li> <li>2. Evaluar leyes, reglamentos, normativas y otras políticas públicas.</li> <li>3. Modificar leyes, reglamentos, normativas y otras políticas públicas.</li> <li>4. Construir o remodelar facilidades.</li> <li>5. Identificar y re adiestrar personal.</li> <li>6. Identificar las métricas, mecanismos de monitoreo y evaluación.</li> <li>7. Fomentar y promocionar productos o servicios.</li> </ol>

		8. Producir informes.
Producto	Si lleva a cabo sus actividades planificadas, entonces, con optimismo, podrá suministrar la cantidad de producto y/o prestar la cantidad de servicio intencionado.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Número de niños atendidos.</li> <li>2. Informe de datos sobre población identificada y atendida.</li> <li>3. Informe de eficiencia técnica y de escala.</li> <li>4. Informe de Datos sobre número de escuelas elementales.</li> <li>5. Informe de Datos sobre campañas realizadas.</li> <li>6. Informes de Progreso y de Logros del Programa Informes de Evaluación de Protocolos.</li> <li>7. Informes de Resultados de Auditoría.</li> </ol>
Resultados	Si lleva a cabo sus actividades planificadas en la medida intencionada, entonces sus participantes se beneficiarán de ciertas maneras.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Se proveerán destrezas a estudiantes que prevengan su incorporación al programa de educación especial.</li> <li>2. Se facilita a madres que trabajan y estudian el gozo de una vida plena.</li> <li>3. Se ofrece a los niños menores de cuatro años educación en edad temprana.</li> <li>4. Lograr equidad de género.</li> </ol>
Evaluación	Responsable e indicadores necesarios para medir el éxito o fracaso de la implementación de la estrategia y los responsables de compilar los indicadores.	<p>Se designa al Departamento de Educación el desarrollo de los criterios de evaluación para el cumplimiento de esta estrategia. Dicho departamento someterá a la Asamblea Legislativa informes que incluyan por lo menos los siguientes datos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Informe de Datos sobre población identificada y atendida.</li> <li>2. Informe de eficiencia técnica y de escala.</li> <li>3. Informe de Datos sobre número de escuelas elementales.</li> <li>4. Informe de Datos sobre campañas realizadas.</li> <li>5. Datos socioeconómicos (por municipios) de la población</li> </ol>



		<p>atendida.</p> <p>6. Informes de Progreso y de Logros del Programa de Cuido de Niños en Escuelas Públicas Elementales para Madres que Trabajan y Estudian</p> <p>7. Informes de Evaluación de Protocolos.</p> <p>8. Informes de Resultados de Auditoría.</p>
--	--	--

Para poder desarrollar este análisis y la redacción de los capítulos del Plan de Reto Demográfico se creó un Comité Técnico. El Comité Técnico estuvo constituido por el demógrafo Alejandro Guerrero; la socióloga Miriam García; el doctor en antropología Wilkins Román; los planificadores Betty González, Joel Olmedo y Leena Khan; y los economistas Elda Pares, Miriam Cardona, Héctor Crespo, Jesús Salgado y René Reyes. Todos estos, Analistas de Planificación del Programa de Planificación Económica y Social de la Junta de Planificación. En adición, en el Comité Técnico también participaron personas como la doctora Jesica Irizarry, Directora, de la División de Prevención y Control de Enfermedades Crónicas del Departamento de Salud; el demógrafo Jonathan Morales, Director del Programa de Estadísticas de la Subsecretaría de Planificación del Departamento de Salud; la planificadora Nixa Rosado, Analista del Programa de Estadísticas de la Subsecretaría de Planificación del Departamento de Salud; Jessica N. Rivera, Analista del Programa de Estadísticas de la Subsecretaría de Planificación del Departamento de Salud; la profesora Ciení Troche Rodríguez, Asociada de AARP, Capítulo de Puerto Rico; el licenciado Eddie Oliveras, Asociado de AARP Capítulo de Puerto Rico; Omayra Avilés Santiago, Analista del Departamento de la Vivienda; Jesús Orlando Rivera Rivera, Analista del Departamento de la Vivienda; la profesora Marisol Vega Muñoz del Programa de Enfermeras Parteras, Reciento de Ciencias Médicas de la U.P.R.; María Jaunarena de Foundation for Puerto Rico; José M. Carballo Rivera Agente de la Policía de Puerto Rico; Antonio Núñez Fox, Sargento de la Policía de Puerto Rico; Lizette Santana Vázquez, Sargento de la

Policía de Puerto Rico, María del C. De Jesús, Analista de la Autoridad de Carreteras; Brenda López Aru, Analista de la Comisión para la Seguridad en el Tránsito; María Elena Pérez Rivera, Analista del Departamento de Recreación y Deportes.

Actualmente el plan se encuentra bajo la consideración de los directivos de las organizaciones que constituyen el comité de Reto Demográfico: el planificador Luis García Pelatti, Presidente de la Junta de Planificación; la Dra. Ana Ríus Armendáriz, la Secretaria, Departamento de Salud; la Dra. Idalia Colón Rondón, Secretaria del Departamento de la Familia, el profesor Rafael Román Meléndez, Secretario del Departamento de Educación; el arquitecto Alberto Lastra, Secretario del Departamento de la Vivienda; el contador público autorizado Kermit Lucena Zabala, Presidente del Colegio de Contadores Públicos Autorizados, el doctor Noel J. Aymat Santana, Rector del Recinto de Ciencias Médicas de la Universidad de Puerto Rico; el ingeniero Edgar I. Rodríguez Pérez, Presidente del Colegio de Ingenieros y Agrimensores; doctor Víctor Ramos Otero, Presidente del Colegio de Médicos Cirujanos; el licenciado Larry Emil Alicea Rodríguez, Presidente del Colegio de Trabajadores Sociales; y el profesor José Acarón, Director, AARP Capítulo de Puerto Rico. Se espera que el plan esté listo a finales de verano de 2015.

## **Referencias**

Kellogg Foundation (2004). Using Logic Models to Bring Together Planning, Evaluation, and Action: Logic Model Development Guide.