

**Universidad de Puerto Rico
Recinto de Río Piedras
Departamento de Economía
Unidad de Investigaciones Económicas**

Serie de Ensayos y Monografías: Núm. 31

Material de trasfondo para un ensayo sobre CETA en Puerto Rico

**Miguel A. Ramírez Pérez
junio 1983**

N O T A

Este es el primero de tres artículos sobre los programas CETA en Puerto Rico que el doctor Ramírez Pérez publicará bajo la Serie de Ensayos y Monografías. Los dos artículos restantes deben constituir una aportación al conocimiento ya que, partiendo de la visión técnica que se esboza en el artículo presente, hace uso de datos no publicados anteriormente.

MATERIAL DE TRASFONDO PARA UN ENSAYO SOBRE CETA EN PUERTO RICO*

Por

Miguel A. Ramírez Pérez**

Este trabajo integra algunas secciones principales de una propuesta de estudio de la cual surgirá un artículo sobre la participación de los programas CETA en el desarrollo de recursos humanos en Puerto Rico. Las secciones integradas tratan de algunos indicadores socioeconómicos de producción, ingreso y trabajo en períodos seleccionados, la conceptualización del desarrollo económico y su relación con los recursos humanos y, finalmente, el lugar de CETA en esta perspectiva polifacética.

RECURSOS HUMANOS Y PRODUCCION E INGRESOS DEL TRABAJO

Desde sus inicios, el programa de industrialización de Puerto Rico estuvo orientado hacia el desarrollo económico del país.^{1/} La promoción industrial por vía de múltiples incentivos fue el eje de expansión económica que transformó las estructuras de la actividad de producción y del mercado de recursos humanos. Juntos se dieron el crecimiento económico

*El ensayo a publicarse por la Unidad de Investigaciones Económicas, se intitula Los programas CETA en Puerto Rico: 1975-1981.

**

Catedrático, Departamento de Economía. Se reconoce la labor auxiliar de investigación realizada por Vivian González y Pedro Montalvo, estudiantes de la concentración de economía adscritos a la Unidad de Investigaciones Económicas. Su colaboración facilitó la organización de la sección de trasfondo de los programas CETA.

^{1/} El concepto de desarrollo se esboza en la siguiente sección.

y el desenvolvimiento de la fuerza trabajadora dentro del empuje arrollador de la acumulación de capital fijo y del avance tecnológico. Pero, al mismo tiempo, se generó y acrecentó un dislocamiento en el mercado de trabajo. El problema tradicional del desempleo laboral se perpetuó hasta alcanzar magnitudes y características críticas cuyo manejo positivo se vislumbraba como imposible en su contexto general presente.

Una cara del problema del mal uso de los recursos humanos disponibles se perfila en la Tabla 1. Esta contiene datos para la década de 1970, que marcó el fin del período de crecimiento económico continuo iniciado a fines de la década de 1940 y el principio de los peores desajustes en el uso de recursos humanos en Puerto Rico.

Según la tabla, desde 1970 la bajísima tasa de participación laboral^{1/} ha continuado un curso descendente.^{2/} La implicación es de un desperdicio en el uso de los recursos humanos. Ello se ve más claramente al considerarse el número de personas apáticas y desalentadas en la estadística de población fuera del grupo trabajador. Aunque no se contabilizan como desempleados, estas personas realmente complementan la estadística oficial de desempleo.

^{1/} Se refiere al grupo trabajador como por ciento de la población civil no institucional mayor de 13 años en las estadísticas hasta el año 1977, y mayor de 15 años desde 1978.

^{2/} En 1950-51, la tasa de participación fue de 55.5 y empezó a declinar gradual y consistentemente hasta 43.7 en 1979. Al compararse estas dos tasas, debe recordarse que la de 1979 está basada en un divisor menor que excluye las edades de 14 y 15 años incluidas en las tasas hasta 1977.

Es decir, si en los años seleccionados la economía de Puerto Rico hubiera provisto empleo para todas las personas aptas y disponibles para trabajar --incluyendo aquéllos que no buscaron trabajo por el convencimiento de que no lo encontrarían-- el número anual de nuevos empleos requeridos resulta inalcanzable dentro del mercado laboral puertorriqueño. Por supuesto, la incapacidad al presente de la economía para proveer empleos a estas personas no toma en consideración lo que ocurriría si, de materializarse una oferta de empleos al nivel de demanda señalado, los residentes del país que se desempeñan en oficios domésticos, permanecen en la escuela, o están pensionados deciden ingresar en la fuerza trabajadora. Tampoco considera la probabilidad de un movimiento inmigratorio ante la perspectiva de un mercado laboral con perspectiva de empleo. De adicionarse estas dos consideraciones, el empleo adicional necesario para la ocupación plena de los recursos humanos resultaría inconcebible.

El alcance del problema de desempleo laboral se infiere también del curso creciente de la tasa de desempleo. El porcentaje de 10.3 para 1970 se duplicó en 1981 luego de la eliminación de los empleos en el servicio público financiados con los fondos federales de CETA.^{1/}

^{1/} La tasa promedio de desempleo para agosto de 1981, basada en el año fiscal, fue 21.0 por ciento, según informado por el Departamento del Trabajo y Recursos Humanos. La sigla CETA es del Comprehensive Employment and Training Act. Como se verá luego, la ley se aprobó en 1973 y se enmendó en 1978.

Tabla 1

-4-

DESGLOSE DE EMPLEO Y DESEMPLEO DE RECURSOS HUMANOS EN PUERTO RICO:
AÑOS FISCALES 1970, 1975 y 1979

Renglón	A ñ o f i s c a l			
	1 9 7 0	1 9 7 5	1 9 7 9	$\frac{1979}{1970}$
Población civil no institucional ^{1/}	1,718,000	2,060,000	2,239,000	1.30
En grupo trabajador	765,000	872,000	978,000	1.28
Tasa de participación	44.5 ^{1/}	42.3 ^{1/}	43.7 ^{1/}	0.98
Empleados	686,000	738,000	807,000	1.18
Desempleados	79,000	134,000	171,000	2.16
Tasa de desempleo	10.3	15.4	17.5	1.70
16-19 años	27.7	42.6	47.1	1.70
20-24 años	17.7	25.6	31.0	1.75
25-34 años	8.9	14.5	16.9	1.90
35 ó más	19.6	27.5	32.8	1.67
Cuello blanco	3.6	7.2	8.0	2.22
Cuello azul	14.1	21.3	24.0	1.70
Servicios	7.5	10.2	13.2	1.76
Agrícola	13.7	16.1	25.8	1.88
Fuera del grupo trabajador	953,000	1,189,000	1,260,000	1.32
Apáticos	n.d.	71,000	n.d.	
Desalentados	n.d.	59,000	n.d.	

Fuente: Junta de Planificación, Informe de recursos humanos, 1979, página 77 y 97, Serie histórica del empleo, desempleo y grupo trabajador en Puerto Rico, 1979, páginas 1, 11 y 31.

^{1/} De 14 años o más hasta 1976-77; de 16 ó más desde 1977-78.

n.d. = Información no disponible.

Esta situación no se hace menos crítica porque las tasas ascendentes de desempleo en los años seleccionados hayan cubierto períodos de reducciones en tasas que responden a un mejor aprovechamiento de los recursos humanos. Se trata de una crisis galopante que afecta a todos los grupos trabajadores casi por igual. Según la Tabla 1, la proporción de aumento en la tasa de desempleo no varía marcadamente entre los grupos de edades ni los grupos ocupacionales. Las tasas de desempleo casi se duplicaron para todos los grupos entre 1970 y 1979. Un cuadro similar se traduce de datos adicionales provistos por la Junta de Planificación. Según éstos, las tasas de desempleo no están variando mucho entre personas con cero a 9 grados de escolaridad y aquéllos con 10 a 12 grados. La misma se da para solteros y casados. La excepción es por clasificación del sexo, en que el sexo masculino ha recibido el mayor impacto negativo del aumento en desempleo.

Un dato final completa la visión de la crisis del desempleo. La duración del desempleo en 1979 fue de hasta dos semanas para el 15.2 por ciento de los desempleados. El desempleo duró de 3 a 4 semanas para el 31.0 por ciento, de 5 a 10 semanas para el 24.0 por ciento, de 11 a 14 semanas para el 11.1 por ciento de las personas desocupadas. Para el restante 18.7 por ciento, el desempleo fue en exceso de 14 semanas. A estos desempleados en las cifras oficiales procede sumar los desempleados permanentes clasificados como apáticos y desalentados.

Al cuadro anterior sobre la situación de los recursos humanos puede añadirse un cuadro de transformaciones en variables socioeconómicas

que amplía la perspectiva histórica de esa situación. Los indicadores en la Tabla 2, por ejemplo, señalan el cambio estructural de la economía entre 1950 y 1980, de una base agraria-tradicional a una industrial-urbana. Ello ocurrió con un aumento poblacional de 44 por ciento y un cambio muy similar en el grupo trabajador. El empleo laboral sólo creció en poco más de un tercio mientras el número de desempleados casi se duplicó. Más aún, la porción de la población no institucional en edades productivas que permanecería en la fuerza obrera se redujo en un 18 por ciento. Este es el grupo fuera del mercado de trabajo, que incluye a los apáticos y desalentados antes señalados. A éstos se les denomina desempleados encubiertos, no oficiales, por no contabilizarse en las estadísticas de desempleo regular.

El desenvolvimiento de resultados mixtos en el uso de los recursos humanos y en los ingresos de éstos por sus servicios productivos se ha dado entre paradojas. Por un lado, la producción total en el país (producto interno bruto), medida a base del per capita, se observa que aumentó en casi el triple. La parte de la producción interna que queda a los residentes del país^{1/} aumentó en poco más del doble. La implicación es de una proporción de cambio en los ingresos de la producción

^{1/} La cifra del producto nacional bruto incluye ajustes en la cifra del producto interno bruto que no se reflejan en esta aseveración. Técnicamente, por ejemplo, los ingresos por factores que se reciben del exterior forman parte del producto nacional pero no del producto interno.

que favorece mayormente a los dueños no residentes de recursos productivos empleados en Puerto Rico.^{1/} Esta realidad cobra mayor dramatismo al observarse que la compensación real del trabajo --que equivale al poder adquisitivo del esfuerzo humano remunerado-- casi se sextuplicó y aun así dicha compensación real se redujo en un tres por ciento del valor de la producción interna bruta.^{2/} Mientras tanto, el promedio de ingreso real familiar casi se triplicó a pesar de un aumento de más del triple en el nivel general de precios al consumidor.

La visión parcial de desenvolvimiento económico que fluye de las descripciones anteriores genera interrogantes en torno a un proceso de desarrollo económico que ha fallado como medio para resolver problemas fundamentales de la sociedad puertorriqueña. Ante la dislocación en la estructura y el uso del acervo de trabajo y ante los aspectos menos favorables en la distribución de ingresos a la población trabajadora a

^{1/} La explicación reside en la importación de capital externo cuyos rendimientos se generan en la producción interna de Puerto Rico pero se registran como valor de la producción y el ingreso factorial de no residentes.

^{2/} Claro, esta relación diría más si se expresara en términos per capita pero la conclusión es la misma si se considera que el cambio de -3.2 por ciento no se alteraría al dividir por la fuerza trabajadora empleada --que es el común denominador-- tanto el producto interno bruto real como la compensación real a empleados. La conclusión es que, a pesar de los aumentos en el producto interno bruto real y en el empleo total, la participación por trabajador del ingreso por producción total se redujo en poco más del tres por ciento entre 1950 y 1980.

Tabla 2

ESTADO DE INDICADORES SOCIOECONOMICOS DE PUERTO RICO

EN 1980 CON RESPECTO A 1950 : AÑOS FISCALES

(Cambio porcentual)

Renglón	Cambio (%)
Población	+ 44.2
En el grupo trabajador	+ 45.6
Empleados	+ 38.8
Agricultura	- 79.9
Manufactura*	+ 185.5
Desempleados	+ 92.0
Fuera del grupo trabajador	+ 43.8
Tasa de desempleo	+ 31.8
Tasa de participación	- 18.3
Producto interno bruto real por persona	+ 285.4
Producto nacional bruto real por persona	+ 228.3
Compensación real a empleados	+ 480.6
Por ciento del producto interno bruto real	- 3.2
Ingreso familiar promedio real	+ 168.8
Indice de precios para consumo personal	+ 220.6

Fuente : Diversas ediciones de las publicaciones de la
Junta de Planificación citadas en la bibliografía.

*

Excluye aguja en el hogar.

cambio de sus esfuerzos productivos, ¿cuál debe plantearse como el principio y el alcance del desarrollo económico con respecto a los recursos humanos? Puesto en otros términos, ¿cómo se define y justifica el desarrollo económico a la luz del desarrollo y participación productiva de los recursos humanos? En el aspecto de desarrollo entrarían fundamentalmente la educación y adiestramiento de los recursos humanos mientras en su participación productiva entrarían su empleo en actividades de producción y su compensación monetaria y real por los ingresos generados en las actividades productivas.

RECURSOS HUMANOS Y DESARROLLO ECONOMICO

En el marco de lo conceptual puede relacionarse la disposición y el mejoramiento de los recursos humanos con los objetivos de desarrollo económico de un país. En esta perspectiva, el objetivo del adiestramiento y empleo de personas implica desarrollar y usar productivamente los recursos humanos. El producto final del trabajo, en interacción con los demás recursos productivos, debe revertir a los recursos humanos de suerte que las condiciones materiales de la sociedad y sus miembros mejoren consistentemente. Del desarrollo económico que pueda lograrse deben fluir beneficios socioeconómicos palpables, que justifiquen la inversión en capital humano y los esfuerzos de los trabajadores en el quehacer económico que forma parte de la dinámica social.

La visión anterior sitúa los recursos humanos como principio y fin en el proceso socioeconómico de la actividad humana. Es principio

en su participación como el factor trabajo y es fin en lo que concierne al disfrute --por el trabajador; los suyos y relacionados-- del producto del trabajo. Procede, por lo tanto, esbozar tres indicadores de desarrollo socio-económico que presuponen la relación de principio y fin de los recursos humanos en el proceso de desarrollo. Los tres indicadores son: (1) la producción real por persona, (2) el proceso de industrialización y (3) la reducción progresiva de la pobreza humana en todos sus aspectos.^{1/}

Un ingrediente casi indispensable del desarrollo económico lo provee, como indicador convencional del crecimiento económico, el aumento consistente y prolongado en la producción de bienes y servicios por habitante. El crecimiento se juzgará positivo siempre que el valor de la producción aumente en proporción mayor a cualquier aumento en el nivel general de precios. La medición "por habitante" ajusta mecánicamente los cambios en el tamaño de la población. Así, un aumento real, es decir, ajustado el valor corriente de la producción por persona según el alcance inflacionario, reflejará crecimiento económico efectivo irrespectivamente de cambios en el tamaño poblacional.

El criterio de crecimiento económico debe asociarse con aumento en el total de producción real de un período a otro. De lo contrario se admitirá la posibilidad de un aumento en la producción real por

^{1/} Para un enfoque similar, véase Edwin G. Dolan, Basic Economics. Hinsdale, Ill. : The Dryden Press, 1977, páginas 534-37.

persona a pesar de un estancamiento o una reducción en la producción total. Un crecimiento económico tal sería posible sólo con una reducción poblacional en el período medido. La asociación con aumento total en la producción conlleva el aumento simultáneo en la calidad de los bienes y servicios. Esta dualidad de cambios en producción se asocia, aunque no exclusivamente, con el segundo indicador de desarrollo económico, la industrialización.

La industrialización comprende no sólo la expansión de la producción sino la diversificación y modernización de ésta. Ello cubre principalmente al sector manufacturero pero se aplica similarmente a los demás sectores productivos de la economía.^{1/}

Históricamente, la industrialización ha significado la reducción relativa de la producción primaria dentro de la producción total. Como consecuencia, dada la importancia creciente de la intensidad en capital fijo (maquinaria, equipo, edificaciones y otros instrumentos materiales para acompañar al trabajo) y del desarrollo de la tecnología, también ha significado una demanda decreciente en la

^{1/}
- La contabilidad de la producción por sector industrial distingue los sectores primario (agricultura, silvicultura, pesca, caza, las actividades agrapecuarias y, esporádicamente, las industrias como la minería), secundario (manufactura y construcción) y terciario o de servicios (transportación, comunicación y utilidades públicas; comercio al por mayor y al detal; finanzas, seguros y bienes raíces; un sector llamado propiamente como servicio; más el gobierno en su fase de administración pública). En su fase de actividad orientada el exterior, al sector terciario se le incorpora el llamado "resto del mundo".

totalidad del trabajo y en sus proporciones por sector productivo en la economía. En otras palabras, la industrialización provoca cambios en la estructura de la economía y de la fuerza laboral que se emplea. Los cambios que así se manifiestan trascienden las consideraciones económicas y provocan modificaciones en la estructura y dinámica social y en el comportamiento social que sigue a los cambios en el sistema de valores.

Las consecuencias generales de la industrialización, más el alcance e implicaciones del crecimiento económico, se vislumbran en el tercer indicador de desarrollo económico. Para este indicador se postula el ideal de una reducción en la pobreza material y espiritual de las grandes masas trabajadoras. Este objetivo es el que justifica o racionaliza los dos primeros indicadores de desarrollo económico como medios hacia un fin. En otras palabras, el crecimiento económico y la industrialización resultarían esencialmente vanas si el producto final no fuera el mejoramiento de la calidad de la vida y del trabajo. Por eso, el objetivo integral del desarrollo económico tiene que ser la más equitativa distribución del ingreso y la riqueza material, además del aumento aludido en la calidad de la condición humana.

En síntesis, el desarrollo económico se identificará con el mejoramiento continuo y sostenido en el bienestar de toda la comunidad. Se descarta la existencia de bolsillos menores o mayores de pobreza en la sociedad. No bastará que las cifras agregadas de desarrollo

económico apunten hacia logros estadísticos en los niveles de producción e ingreso, tanto en total como en promedio. Es preciso velar el alcance y la estructura de la distribución de los ingresos y de otros beneficios indirectos de un desarrollo económico real.

El cuadro de desarrollo económico descrito pone énfasis en éste como finalidad de los recursos humanos. Pero, conceptualmente, procede completar el cuadro con el punto de partida sugerido al inicio de esta base conceptual. Se trata de la oferta de los recursos humanos. Principalmente cuando se aspira a fomentar y/o mantener creciente la industrialización según descrita, se hace imprescindible el desarrollo y empleo de los recursos humanos. Como cuestión de norma, el empleo laboral debe seguir al desarrollo de la capacidad de las personas para producir, se dé este desarrollo a través de la educación formal en instituciones o a través de experiencias de trabajo. En esta visión, la norma incluye el desarrollo de capacidades por vía del readiestramiento y el adiestramiento adicional necesario de quienes sufren los impactos negativos de los cambios estructurales, como el desempleo estructural y el desempleo tecnológico.^{1/}

^{1/}Esto asume que la reducción o eliminación de ocupaciones y empleos en la estructura laboral se compensa con el aumento en, o aparición de, otras oportunidades de trabajo. Si la realidad no responde, o responde débilmente, a este supuesto, en esa medida resultarán vanos los esfuerzos para readiestramiento y/o adiestramiento adicional. En esa medida también se afectaría, negativamente, el proceso de desarrollo económico como se ha descrito arriba.

Como implicado ya, el desarrollo de recursos humanos cubre la educación formal o académica y el adiestramiento de personas. El adiestramiento puede lograrse en instituciones formales a través de experiencias de trabajo. Unidos a los esfuerzos de proveer buenas condiciones de salud física y emocional a los trabajadores, todo esto se conoce como inversión en capital humano. La inversión persigue objetivos múltiples en el desarrollo de los recursos humanos pero la finalidad básica con respecto al desarrollo económico es hacer de cada persona una más productiva. De esto dependerá, esencialmente, la participación efectiva de cada uno en los beneficios del desarrollo socioeconómico de la sociedad en que convive.

Desarrollar recursos humanos es actividad cuyo financiamiento lo comparten distintos sectores. Por el sector familiar participan las personas en proceso de desarrollo y/o sus allegados. También lo hacen el sector privado, a través de sus instituciones educativas y relacionadas, y el sector gubernamental. El financiamiento es simultáneo entre los tres sectores pero, en lo que concierne a actividades de adiestramiento, el grueso del gasto es incurrido mayormente por el gobierno. Es más evidente en períodos de gran incidencia en desempleo y subempleo laboral. Se interpreta que la responsabilidad social del gobierno le obliga a promover el desarrollo de los recursos humanos y también promover un crecimiento económico estable que garantice empleos para el nuevo personal adiestrado o readiestrado.

Aunque no se comporta como mero expectador en este proceso, el sector privado asumirá un rol pasivo mientras colabora, desde su perspectiva de interés propio, con el gobierno en los esfuerzos hacia una recuperación o hacia el logro de un apogeo económico. El financiamiento del desarrollo de los recursos humanos por el sector privado estará determinado por los intereses particulares de ese sector, no básicamente por el beneficio colectivo. El interés colectivo será deseable, tal vez necesario a la vista de los empresarios privados, pero es sólo incidental en las metas que, como sector, persigan los empresarios privados. Ello cumple con los fundamentos filosóficos del sistema económico de capitalismo mixto.

En este contexto de financiamiento mayor por el gobierno en programas de adiestramiento debe imperar el objetivo de un uso eficaz y eficiente de los recursos. Es decir, deben proveerse adiestramientos cuando es conocida y positiva la demanda presente y/o potencial por el personal a adiestrarse. A un tiempo, los costos monetarios deben mantenerse a un mínimo que armonice con una preparación adecuada a las necesidades de destreza y conocimientos para desempeñar efectiva y eficientemente la actividad productiva del personal adiestrado.

En síntesis, el financiamiento debe aprovecharse en buenos programas de adiestramiento. Los costos por adiestrado deben regirse por la mayor eficiencia económica y el proceso debe concluir con la colocación de los recursos humanos ya desarrollados. Debe prevalecer la planificación

científica y la implantación sistemática de los programas. Los resultados de los programas de adiestramiento tras el empleo del personal deben estar sujetos a evaluación y seguimiento continuo.

Las consideraciones anteriores son factibles para toda legislación que busque desarrollar y emplear recursos humanos mediante financiamiento gubernamental. Tal es, o pudo haber sido, el caso de CETA. La descripción que sigue no entra en estas consideraciones pero cubre un trasfondo histórico de los programas CETA que los sitúa en la perspectiva de la temática general de este ensayo.

TRASFONDO DE CETA COMO INSTRUMENTO HACIA EL DESARROLLO

CETA, o el Comprehensive Employment and Training Act, se aprobó en 1973. La ley es explícita en su alcance socioeconómico al promover el desarrollo y empleo de los recursos humanos, el desarrollo de la economía y el bienestar creciente de grandes sectores de la comunidad. Su objetivo básico se fijó en combatir el desempleo y la pobreza de la población en desventaja económica. El mecanismo básico fue promover el empleo y adiestramiento de los recursos humanos. Estos habían sido objetivos de legislación anterior. En este sentido, CETA fue la extensión de una política pública que se afianzó en la nueva ley de 1973.

Vistos en la versión vigente de la ley, el propósito básico de los programas CETA es amplio. Se persigue "aumentar la empleabilidad de las personas estructuralmente desempleadas [de modo que] esas

personas, como resultado de su participación en un programa CETA, puedan haber mejorado la oportunidad de lograr y retener empleos estables con mayores ingresos". (18:3) Específicamente, se establecen los propósitos de (1) proveer adiestramiento para el trabajo y oportunidades de empleo para las personas en desventaja económica, los desempleados y los subempleados, (2) proveer servicios que conduzcan al máximo de oportunidades de empleo y a un aumento en la autosuficiencia y (3) proveer para la coordinación máxima posible entre los planes, programas y actividades de CETA con el desarrollo económico. (19:11-12)

Antes de implantarse CETA en 1973, el patrón de empleo y adiestramiento al nivel local en Estados Unidos se caracterizó por la fragmentación de programas en cada localidad. (7:15; 56) Cada uno de éstos tenía personal propio para las funciones de adiestramiento a participantes y para la colocación de candidatos. Eran los tiempos en que, desde principios de la década de 1960, los programas de empleo y adiestramiento estaban dominados por tres tipos de agencias tradicionales: los servicios de empleo estatales, los departamentos de educación vocacional y las agencias de aprendices. Luego el campo fue invadido por nuevas agencias, la mayor parte de las cuales eran organizaciones privadas con fines no pecuniarios. Entre éstos había organizaciones comunales ("community-based organizations") y organizaciones de vecindarios ("neighborhood-based organizations").

Esta dinámica cesó en 1973 con los programas CETA. A partir de entonces, los gobiernos locales y estatales dominaron el campo de

empleo y adiestramiento a través de los llamados auspiciadores primarios ("primary sponsors"). CETA les otorgó la autoridad para determinar el uso local de los fondos federales para empleo y adiestramiento. Los arreglos dispersos y descentralizados de antes dieron curso a un arreglo totalmente centralizado al nivel de auspiciador primario. Este planificaría y decidiría el uso de los fondos para fines de adiestramiento y/o colocaciones.

Los poderes iniciales de los gobiernos estatales y locales no significaron la eliminación de las organizaciones comunales y de vecindarios aunque el tradicional papel importante de estas organizaciones se redujo considerablemente. Sin embargo, los nuevos poderes concedidos a los auspiciadores primarios en 1973 fueron recortados paulatinamente en la práctica. Tanto el Congreso como el Departamento del Trabajo aumentaron sus controles sobre estados y gobiernos locales, eliminándoles poderes discrecionales concedidos por la ley. Ello fue muy frecuente con respecto a los títulos de CETA relativos al empleo en el servicio público.

La idea original de la ley de 1973 para que toda actividad hacia el empleo y los adiestramientos se determinara localmente había desembocado en una nueva centralización en la toma de decisiones al nivel federal hacia 1977. En 1978 se extendió CETA, con muchas modificaciones, por cuatro años adicionales. El énfasis de la nueva ley se puso en la especificación de programas de empleo y adiestramiento. Estos quedaron dictados desde el nivel federal aunque el grueso de la planificación e implantación de los programas continuó al nivel de auspiciador primario.

La nueva ley, CETA de 1978 (22),^{1/} se hizo más rígida en cuanto a elegibilidad para lograr fondos, poniéndose el énfasis casi totalmente en los beneficios a personas en desventaja. La reglamentación del empleo en el servicio público se hizo más estricta y se requirió que la ejecutoria de los auspiciadores primarios fuera medida según criterios específicos. En cada enmienda se impuso el deseo congresional de asignar prioridades en gastos, principalmente en relación con nuevos programas añadidos. El tiempo mostraría que la esencia de los nuevos objetivos y metas no habría de lograrse con la nueva legislación, como no se logró en la anterior.

En este punto es prudente incorporar algunos datos sobre la extensión de los programas CETA en Puerto Rico.^{2/} Existen siete auspiciadores primarios, cada uno de los cuales representa una población mayor de 100,000 habitantes. Seis auspiciadores primarios están compuestos por los gobiernos municipales de Bayamón, Caguas, Carolina, Ponce, Mayagüez y San Juan. El séptimo lo compone la totalidad de los demás municipios bajo el llamado Balance del Estado. A éste lo representa la Administración del Derecho al Trabajo.

^{1/} Véase el Apéndice A para una descripción detallada del alcance del nuevo CETA que regirá hasta 1982.

^{2/} Refiérase a las descripciones en la Tabla 3.

El organismo central facultado por ley para entender en asuntos de los auspiciadores primarios se ubica en la oficina del gobernador de cada estado. En Puerto Rico, este organismo es el Consejo Estatal de Empleo y Adiestramiento (C.E.E.A.). Este fue creado mediante orden ejecutiva el 15 de mayo de 1979 según los términos de CETA de 1978 (20).^{1/} El Consejo es un cuerpo asesor y coordinador entre los auspiciadores primarios de CETA y las agencias estatales que implantan programas de desarrollo de recursos humanos. Todos los esfuerzos gubernamentales se orientarán, en esta perspectiva, hacia el adiestramiento y empleo de la gente en Puerto Rico.

El C.E.E.A. realiza una evaluación continua de los programas y servicios bajo CETA. Esto permite al Consejo proveer a los auspiciadores primarios y las agencias estatales la asistencia, orientación, información y recomendaciones necesarias para el desarrollo y mejoramiento de sus programas y servicios. En esta dirección, la actividad del Consejo ha sido intensiva y orientada hacia el largo plazo.

TRANSICION AL ENSAYO SOBRE CETA

A la luz del material en las tres secciones anteriores, el ensayo sobre CETA en Puerto Rico entre 1975 y 1980 girará en torno a tres problemas centrales. El primero trata del desempleo de recursos humanos

^{1/} Véase páginas 7-9 de esta referencia para las funciones del C.E.E.A. y las relaciones con auspiciadores primarios y agencias estatales que proveen servicios a los recursos humanos.

en su perspectiva histórica. El segundo concierne a los programas CETA como mecanismo para bregar con el problema de desempleo. Aquí se concentra el énfasis mayor del ensayo, donde se analiza tanto la ejecutoria total de los programas CETA en Puerto Rico como la ejecutoria particular de los títulos de empleo en el servicio público frente a la ejecutoria en los demás títulos de la ley. El tercer problema trata de la perspectiva presente y futura de CETA en su aplicación a Puerto Rico. La mayor incógnita es el alcance del problema ya que no se conoce al momento cuáles serán las determinaciones del gobierno federal y del gobierno de Puerto Rico sobre programas de empleo y adiestramiento al cesar CETA en septiembre de 1982.

Apéndice A

SUMMARY OF CETA REAUTHORIZATION, 1978 (22: 1-4)

The new CETA law is structured differently than the old one. What follows is an outline of the new law and a brief description of the major changes and how the parts of the new law relate to parts of the old law.

Title I - Administrative Provisions

Part A - Organizational Provisions - Most of the sections here were contained in Title I of the old law (designation of prime sponsors, plan submission and review, planning councils). Some of the provisions were formerly in Title VII (non-discrimination, audits, reports), and some provisions are completely new.

Part B - General Provisions - Many of these provisions were formerly included in Title VII. There are a number of brand new provisions, however, the most notable of which include the following:

1. Beginning October 1, 1978, no one may participate in CETA for more than 30 months (2½ years) out of a 5-years period. The only exception to this provision is for in-school youth.
2. Except for in-school youth, no individual may participate in work experience for more than 1,000 hours in any year and 2,000 hours in any 5-years period.

Title II - Comprehensive Employment and Training Services

Part A - Financial Assistance Provisions - This section essentially sets the allocation formulas for Title II. The formulas are similar to the old Title I and Title II formulas. In addition, Special Grants to Governors are covered here.

Part B - Services to the Economically Disadvantaged - This part is very similar to the old Title I program. There are three major changes:

1. All participants must be economically disadvantaged and either unemployed, under-employed or in-school.

2. Funds allocated for this part can not be used for public service employment.
3. Work experience programs for other than in-school youth should be designed to lead to unsubsidized employment.

Part C - Upgrading and Retraining - This part is brand new and allows prime sponsors, with certain limitations, to conduct upgrading programs for employed individuals. It also allows sponsors to re-train individuals who have been laid-off and have little chance for reemployment in the same occupation. The major restriction here is that not more than 6.5% of the funds available for parts A-C can be used for programs under Part C.

Part D - Transitional Employment Opportunities for the Economically Disadvantaged - This section replaces the old Title II program and is clearly intended to provide public service employment for the structurally unemployed. The major changes are:

1. All participants must be unemployed for at least 15 weeks and be economically disadvantaged or be a member of a family that is receiving or would be eligible to receive Aid to Families with Dependent Children (AFDG) or Supplemental Security Income (SSI).
2. No PSE participant may receive wages for more than 78 weeks (1½ years) in any 5-year period.
3. The maximum CETA wage can be more than \$10,000/year depending upon the local "area wage index" and its relationship to the national base.
4. No wage supplementation is allowed for participants.
5. For each fiscal year, a certain percentage of the funds for this part must be devoted to training.

Title III - Special Federal Responsibilities

Part A - Special National Programs and Activities - Most of this part is the same as the old Title III, Part A. There have been sections added covering programs for such groups as veterans, handicapped people, middle-aged and older workers. The major change is that all youth programs formerly in Title III have been moved to Title IV of the new law.

Part B - Research, Training and Evaluation - This is very similar to the old Title III, Part B. Again, a few new projects have been added.

Title IV - Youth Programs

Part A - Youth Employment Demonstration Programs - This part includes the Youth Incentive Entitlement Pilot Projects, the Youth Community Conservation and Improvement Projects (YCCIP) and the Youth Employment and Training Programs. All three are essentially the same as the programs contained in the old CETA law in Title III, Part C.

Part B - Job Corps - This is the same as the old Title IV.

Part C - Summer Youth Program - As stated earlier, this was formerly provided for in the old Title III, Part A. The major change here is that there is an allocation formula in the law now.

Title V - National Commission for Employment Policy

This title is the same as the old Title V of CETA except that the name of the Commission has been changed from "manpower" to "employment".

Title VI - Countercyclical Public Service Employment Program

This title essentially replaces the old Title VI, with several changes. It is now clearly a countercyclical program which is "triggered" on by a national unemployment rate of 4%. The size of the program also depends upon whether the national unemployment rate is 7% or greater. The major changes are the following:

1. All participants must be unemployed for 10 out of the 12 weeks immediately preceding application to the program and must be unemployed at the time of application.
2. All participants must have family incomes at or below 100% of the lower living standard income level or be members of families receiving AFDC or SSI.
3. Half of each prime sponsor's allocation each year must be spent on public service employment projects.
4. The maximum duration of a project is now 18 months but projects may be extended for longer.

5. Maximum wage provisions are the same as in Title II, Part D except that wage supplementation is allowed but has certain restrictions.

Title VII - Private Sector Opportunities for the Economically Disadvantaged

This is a brand new section of the law. It provides formula-allocated funds to prime sponsors who set up "private industry councils". The purpose of this new title is to increase the involvement of the business community, including minority and small businesses.

BIBLIOGRAFIA

1. Administración de Servicios Municipales, Estudio sobre necesidades de adiestramiento a nivel municipal, San Juan, Septiembre de 1977.
2. CETA/Education Consortium, National, Governors Association, CETA/Education Consortium Project Summary / on Youth's Undereducation and Unemployment/, Washington, D.C., November 1980.
3. Congressional Budget Office, Temporary Measures to Stimulate Employment: An Evaluation of Some Alternatives, Washington, D.C., 1975.
4. Dolan, Edwin, G., Basic Economics. Hinsdale, Ill.: The Dryden Press, 1977.
5. Echenique, Miguel, El desarrollo de recursos humanos y la planificación educativa, Ponencia para la Conferencia sobre Planificación Educativa auspiciada por el Departamento de Instrucción Pública y la Escuela Graduada de Planificación en San Juan el 11 de julio de 1967.
6. Ginzberg, Eli, "Overview: The \$64 Billion Innovation," en Eli Ginzberg, ed., Employing the Unemployed, New York: Basic Books, Inc., Publishers, 1980.
7. Hallman, Howard, W., Community-Based Employment Programs. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1980.
8. Haveman, Robert H., "Direct Job Creation," en Eli Ginzberg, ed., op. cit.
9. International Labor Organization, Appropriate Technology for Employment Creation in the Food Processing and Drink Industries of Developing Countries, Genoa, 1978.
10. Junta de Planificación, Informe de recursos humanos: 1979.
11. _____, Informe económico al Gobernador, 1980.
12. _____, Ingreso y producto: Puerto Rico, 1978.
13. _____, Serie histórica del empleo, de desempleo y grupo trabajador en Puerto Rico, 1979.
14. Miringolf, William, y otros, The New CETA: Effect on Public Service Employment Programs--A Preliminary Report. Washington, D.C.: The National Academy of Sciences, 1979.

15. National Commission for Manpower Policy, An Employment Strategy for the United States: Next Steps (Report No. 5), Washington, D.C., Diciembre de 1976.
16. _____, Public Service Employment and Other Responses to Continuing Unemployment (Report No. 2), Washington, D.C., Junio de 1975.
17. _____, The Challenge of Rising Unemployment (Report No. 1), Washington, D.C., Febrero de 1975.
18. National Commission for Manpower Policy, Third Annual Report to the President and the Congress: An Assessment of CETA (Report Number 7). Washington, D.C., Mayo de 1978.
19. Puerto Rico Department of Labor and Human Resources, Causes and Effects of the Application of the Fair Labor Standards Act to CETA Participants in Puerto Rico (a position paper presented to the Office of the Solicitor, U.S. Department of Labor), San Juan, 11 de julio de 1980.
20. State Employment and Training Council of Puerto Rico, The Development of Employment and Training Programs in Puerto Rico During the Year 1979: Annual Report to the Governor, San Juan, Puerto Rico, August, 1980.
21. Thurow, Lester C., "Manpower Program as Income Redistribution," en Eli Ginzberg, ed., op. cit.
22. U.S. Department of Labor, Employment and Training Administration, Region II, Analysis of CETA Reauthorization (Regional Bulletin Number 69-70 to All CETA Sponsors).
23. Vázquez de Estrada, Marta, Aspectos fundamentales del desempleo y la ociosidad en los recursos humanos jóvenes, San Juan: Junta de Planificación, Sección de Recursos Humanos, Septiembre de 1969.