



28 de noviembre de 2018

Hon. Henry Neumann Zayas
Presidente
Comisión de Seguridad Pública
Senado de Puerto Rico
El Capitolio
San Juan, Puerto Rico

R. C. de la C. 384: Para ordenarle al Departamento de la Familia, en coordinación con la Junta de Planificación, el Instituto de Estadísticas y la Oficina de Preparación y Coordinación de Respuesta en Salud Pública (OPCRSP) del Departamento de Salud del Gobierno de Puerto Rico, llevar a cabo un censo especial sobre la población vulnerable de Puerto Rico, según definida en el estudio preparado por la Universidad de George Washington tras el paso del devastador huracán María, cuyo resultado debe ser presentado a la Asamblea Legislativa en o antes del 30 de enero de 2019 ; y para otros fines relacionados.

Estimado señor Presidente:

Reciba un cordial saludo de quienes integramos el Instituto de Estadísticas de Puerto Rico (en adelante, Instituto). Procedemos a emitir nuestros comentarios sobre la medida de referencia, según se nos solicitara.

I. Proyecto

La R. C. de la C. 384 propone que se elabore un censo sobre la *población vulnerable* de Puerto Rico, refiriéndose en particular a los siguientes grupos: (1) adultos mayores de sesenta (60) años, (2) población de escasos recursos económicos y bajo el nivel de pobreza, (3) menores de 18 años, (4) personas sin hogar o usuarios de sustancias controladas, (5) individuos con diversidades funcionales y (6) individuos con condiciones médicas crónicas que requieren tratamiento médico especializado o el uso de medicamentos recetados para mantener estables sus condiciones médicas¹.

¹ Los grupos incluidos bajo la categoría de población vulnerable provienen del estudio comisionado por el Gobierno de Puerto Rico a la Universidad de George Washington (GWU, por sus siglas en inglés) luego del Huracán María. Como parte de las investigaciones hechas por GWU para estimar las muertes y riesgos a la vida a causa del huracán, condujeron entrevistas y, a partir de estas, el estudio menciona: "*Vulnerable populations identified by key leader interview respondents included: low-income individuals who could not prepare adequately due to limited financial resources; older adults; individuals with chronic medical conditions; patients requiring ongoing and specialized treatment; and patients with required prescription medications, including controlled substances*". Milken Institute School of Public Health, *Ascertainment of the Estimated Excess Mortality from Hurricane María in Puerto Rico*, George Washington University (2018), pág. 28, <https://publichealth.gwu.edu/sites/default/files/downloads/projects/PRstudy/Acertainment%20of%20the%20Estimated%20Excess%20Mortality%20from%20Hurricane%20Maria%20in%20Puerto%20Rico.pdf>.



Dicho censo le correspondería elaborarlo al Departamento de la Familia en colaboración con la Junta de Planificación, el Instituto de Estadísticas y el Departamento de Salud, con tal de ser remitido a la Legislatura en o antes del 31 de enero de 2019.

II. Trasfondo

La medida de referencia se origina en los múltiples ajustes de política pública suscitados en Puerto Rico tras la experiencia de los huracanes Irma y María el año pasado. Los graves efectos de estos desastres demostraron que el país no contaba con una infraestructura física, social y administrativa actualizada para manejar una situación de esa naturaleza. Como parte del análisis de daños y consecuencias en la población, y en medio de una controversia pública sobre la cantidad de personas fallecidas a causa de los huracanes, el Gobierno de Puerto Rico comisionó un estudio a la Universidad de George Washington (GWU, por sus siglas en inglés). El principal hallazgo del estudio fue estimar en 2,975 las muertes en exceso atribuibles al Huracán María².

Por otro lado, el estudio de GWU incluyó una serie de recomendaciones basadas en sus múltiples hallazgos sobre los riesgos a la vida y la salud experimentados en Puerto Rico a causa de estos fenómenos atmosféricos. Una de estas recomendaciones fue que, como parte de una estrategia de buena comunicación en escenarios de desastres naturales, se llevara a cabo un “KAP (*knowledge, attitude and perception*) population study to identify communication strategies, messages, key audiences, vulnerable groups, and communication channels in disasters”³. Además, se recomendó que se desarrollaran “specific indicators and special monitoring of vulnerable groups (low SEI and older adults)”⁴. Todo ello pues, según el estudio, información sobre poblaciones vulnerables es fundamental al establecer protocolos de emergencia con tal de reducir riesgos a la vida en desastres futuros⁵.

III. Análisis

La R. C. de la C. 384 procura que el Departamento de la Familia y otras agencias gubernamentales elaboren, en un período de apenas dos meses, un censo sobre la población vulnerable en Puerto Rico. En otras ocasiones, hemos traído a la atención de este Honorable Foro lo extraordinariamente complejo que resulta elaborar un censo. Ello, pues, estrictamente hablando, un censo supone la enumeración *completa* de una población en determinado momento en el tiempo.⁶ Así, la elaboración de un censo requiere un esfuerzo para contabilizar todos los elementos o miembros que forman parte del universo o población objeto de estudio. Considerando todos los grupos cobijados bajo la definición de *población vulnerable* adoptada en la R. C. de la C. 384, completar dicho censo en el período provisto sería irrealizable.

Además de ello, el Instituto de Estadísticas tiene ciertas reservas con la elaboración de este censo especial pues, además de la demanda exorbitante de costos y recursos que conllevaría para las distintas agencias y entes gubernamentales implicados, consideramos que la mayoría de la información que se pretende

² *Id.* pág. iii.

³ *Id.* pág. ix.

⁴ *Id.* pág. 19.

⁵ “This information is essential to inform preparedness and response protocols to target the most vulnerable populations and those facing unprecedented morbidity from chronic conditions amid a failing health system. The results of this proposed analysis are critical for reducing the human toll of future disasters”. *Id.* pág. 9.

⁶ Organization for Economic Co-operation and Development, *Census*, <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=301>.



obtener está disponible en distintas fuentes federales y locales. En particular, traemos a consideración de este Honorable Foro lo siguiente:

- **Adultos mayores de sesenta (60) años:** esta información es provista por la Encuesta de la Comunidad del U.S. Census Bureau⁷. Por otro lado, la Oficina del Procurador de Personas de Edad Avanzada cuenta con un registro de hogares (*long term care homes*) bajo su supervisión a nivel de Puerto Rico y por municipios, lo que les permite llevar indicadores sobre la cantidad de hogares y su población.
- **Población de escasos recursos económicos y bajo el nivel de pobreza:** esta información es provista por la Encuesta de la Comunidad del U.S. Census Bureau a nivel de Puerto Rico y por municipios⁸.
- **Menores de 18 años:** esta información es provista por la Encuesta de la Comunidad del U.S. Census Bureau a nivel de Puerto Rico y por municipios⁹.
- **Personas sin hogar o usuarios de sustancias controladas:** el Departamento de la Familia subvenciona un conteo bienal de personas sin hogar en Puerto Rico¹⁰.
- **Individuos con diversidades funcionales:** el Departamento de Salud cuenta con un *Registro de Poblaciones con Necesidades Funcionales y de Acceso*¹¹ y la Encuesta de la Comunidad del U.S. Census Bureau provee estimados sobre personas con discapacidades (*disability characteristics*), las cuales incluyen dificultades ambulatorias (*ambulatory difficulty*)¹², de auto-ciudadado (*self-care difficulty*)¹³ y vida independiente (*independent living difficulty*)¹⁴, y a su vez están disponibles por municipios.

Si bien no nos consta que existan datos oficiales sobre **individuos con condiciones médicas crónicas que requieren tratamiento médico especializado o el uso de medicamentos recetados para mantener estables sus condiciones médicas**, recomendaríamos que previo a ordenar algún censo o encuesta al respecto, se consulte con el Departamento de Salud o la Administración de Seguros de Salud (ASES).

Asimismo, consideramos que con los datos existentes, e información adicional en manos de los distintos organismos gubernamentales, sí pudieran elaborarse mapas categorizados que representen la distribución geográfica municipal, con cantidad y tipo de población vulnerable, los cuales sirvan como fuente de

⁷ Estimado más reciente a nivel de Puerto Rico: **829,670** personas. U.S. Census Bureau, *Population 60 Years and Over in Puerto Rico*, https://factfinder.census.gov/bkmk/table/1.0/en/ACS/16_5YR/S0102PR/0400000US72.

⁸ Estimado más reciente a nivel de Puerto Rico: **1,468,798** personas. U.S. Census Bureau, *Poverty Status in Past 12 Months*, https://factfinder.census.gov/bkmk/table/1.0/en/ACS/17_1YR/S1701/0400000US72.

⁹ Estimado más reciente a nivel de Puerto Rico: **656,794** personas. U.S. Census Bureau, *Population under 18 Years by Age*, https://factfinder.census.gov/bkmk/table/1.0/en/ACS/17_1YR/B09001/0400000US72|0400000US72.05000.

¹⁰ Estimado más reciente a nivel de Puerto Rico: **3,501** personas. *Conteo de personas sin hogar*, http://www.agencias.pr.gov/agencias/secretariado/ProgramasServicios/Documents/COC_2017/PRESENTACION_COC_2017.pdf. Véase también Instituto de Estadísticas, *Conteo de personas sin hogar e inventario de camas*, http://www.estadisticas.gobierno.pr/iepr/Estadisticas/InventariodeEstadisticas/tabid/186/ctl/view_detail/mid/775/report_id/2595de54-7821-4496-9da0-b0eca1aa5850/Default.aspx?f=1.1.1.7.1.8.

¹¹ Departamento de Salud, *Registro de Poblaciones con Necesidad Funcionales y de Acceso*, <http://www.salud.gov.pr/Pages/Registro-de-Poblaciones-con-Necesidades-Funcionales-y-de-Acceso.aspx>.

¹² Estimado más reciente a nivel de Puerto Rico: **393,726** personas. U.S. Census Bureau, *Disability Characteristics*, https://factfinder.census.gov/bkmk/table/1.0/en/ACS/17_1YR/S1810/0400000US72.

¹³ Estimado más reciente a nivel de Puerto Rico: **187,552** personas. *Id.*

¹⁴ Estimado más reciente a nivel de Puerto Rico: **317,341** personas. *Id.*



información a utilizarse en los protocolos de manejo de emergencias ante futuros desastres naturales. También pudieran asignarse fondos para analizar los datos existentes en subcategorías socioeconómicas y demográficas para una mayor precisión del tipo de necesidades específicas por población vulnerable¹⁵.

Finalmente, valga mencionar que la recomendación específica de GWU en torno a la población vulnerable fue que se llevara a cabo un *KAP Survey*. Este tipo de encuesta, más allá de un conteo estadístico de una población en particular, va dirigido a identificar el conocimiento y las destrezas que esa población tiene sobre determinado asunto. El *KAP Survey* mezcla metodologías cuantitativas y cualitativas con el fin de levantar información sobre nociones o malentendidos colectivos que pudieran obstaculizar cambios de comportamiento en el manejo de determinado asunto¹⁶. Considerando que la idea del *KAP Survey* se trae por parte de GWU dentro de otras recomendaciones de estrategias de comunicación en medio de desastres naturales, nos parece un instrumento útil a esos efectos, aunque ciertamente se trata de un instrumento muy distinto al censo y tampoco está ajeno a consideraciones de viabilidad presupuestaria y administrativa.

IV. Conclusión

Expuesto lo anterior, el Instituto de Estadísticas, representado por su Director Ejecutivo Interino, hace constar sus preocupaciones en torno a la medida en cuestión y espera que la información y recomendaciones provistas aporten a la deliberación sobre este tema.

Respetuosamente sometido,

Dr. Orville M. Disdier Flores
Director Ejecutivo Interino

c. Sr. Arnaldo Cruz, Presidente, Junta de Directores, Instituto de Estadísticas

¹⁵ Diversas investigaciones se han realizado enfocadas en conocer más a fondo la población vulnerable en Puerto Rico. Véase, por ejemplo, C. Nazario (ed.), *Poverty in Puerto Rico: A socioeconomic and demographic analysis with data from the Puerto Rico Community Survey 2014*. En esta se detalla la pobreza desde diversas perspectivas como la población de menores, ancianos y su distribución geográfica en la isla. Análisis de esta índole, entre otros, son posibles mediante bases de datos de acceso público.

¹⁶ Sybille Gumicio, *The KAP Survey Model: Knowledge, Attitude & Practices*, pág. 5.