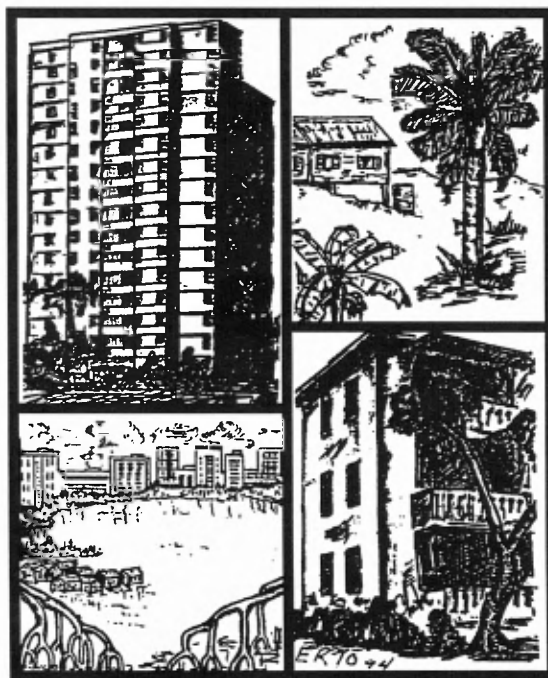


**LA POBREZA
EN
PUERTO RICO
Y
AMÉRICA LATINA**



1994

Escuela Graduada de Administración Pública
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de Puerto Rico

DISEÑO Y DIBUJO DE PORTADA: Emérito Rivera Torres

TIPOGRAFÍA: HRP Studio

PUBLICACIÓN BIANUAL DE LA
ESCUELA GRADUADA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
COLEGIO DE CIENCIAS SOCIALES
UNIVERSIDAD DE PUERTO RICO
RECINTO DE RÍO PIEDRAS

VOLUMEN

26

EDICIÓN
ESPECIAL

1993-94

Dr. Norman Maldonado

Presidente

Universidad de Puerto Rico

Lic. Efraín González Tejera

Rector

Recinto de Río Piedras

Dr. José L. Méndez

Decano

Facultad de Ciencias Sociales

Dr. Mario Negrón Portillo

Director

Escuela Graduada de Administración Pública

JUNTA EDITORA

Carlos Alá Santiago Rivera

Beauregard González Ortiz

José A. Punsoda Díaz

Juan A. Moldes Rodríguez

Leonardo Santana Rabell

ADMINISTRADOR/EDITOR

Emérito Rivera Torres

Envíese la correspondencia a:

Administrador

Revista de Administración Pública

PO Box 21839

San Juan PR 00931-1839

Las opiniones, juicios o apreciaciones emitidas en los artículos son entera responsabilidad de sus autores y no representan las de la Escuela Graduada de Administración Pública, la Revista o la Universidad de Puerto Rico.

SUSCRIPCIÓN ANUAL: \$4.00 • NÚMEROS INDIVIDUALES: \$2.50 • EDICIONES ESPECIALES: \$5.00 (U.S.).
Los pagos se efectuarán por adelantado en **GIRO POSTAL** o **CHEQUE** a nombre de: **UNIVERSIDAD DE PUERTO RICO**.

ÍNDICE

| | Página |
|--|------------|
| Presentación | vii |
| INTRODUCCIÓN | |
| LEONARDO SANTANA RABELL | xi |
| CONCEPTOS Y MEDIDAS DE LA POBREZA | |
| Sobre conceptos y medidas de pobreza. | |
| AMARTYA K. SEN | 3 |
| Procedimientos para medir la pobreza en América Latina con el método de la línea de pobreza. | |
| CEPAL-PNUD | 37 |
| Magnitud y evolución de la pobreza en América Latina. | |
| PNUD | 71 |
| Hacia una crítica de la medición de la pobreza. | |
| WALDEMIRO VÉLEZ CARDONA | 95 |
| ACCIONES PARA COMBATIR LA POBREZA | |
| Cómo reformar el Estado para la lucha contra la pobreza. | |
| BERNARDO KLIKSBERG | 121 |
| La gerencia social: una opción de gobierno abierto. | |
| RICARDO UVALLE BERRONES | 137 |
| El ajuste en su laberinto: fondos sociales y política social en América Latina. | |
| EDUARDO S. BUSTELO Y ERNESTO A. INSUANI | 153 |
| The American Debate on Poverty: The Neoliberal Attack on the Welfare State and the Challenge for the Community-Action Movements in the '90s. | |
| EDUARDO APONTE | 165 |
| Puerto Rican Political Parties and Poor Communities: The Erosion of the Political Parties' Social Base. | |
| JORGE BENÍTEZ NAZARIO | 185 |

| | |
|--|------------|
| El problema de la pobreza en Puerto Rico CONSEJO DESARROLLO ESTRATÉGICO, P.R. | 201 |
| Partidos y política pública ante la situación socioeconómica de Puerto Rico. EDGARDO MELÉNDEZ | 235 |
| La migración dominicana indocumentada a Puerto Rico: ¿marginación o movilidad social? VANESSA PASCUAL MORÁN | 275 |
| Poblaciones excedentes en Puerto Rico: consideraciones en torno al trabajo y la ampliación de los derechos sociales. MADLINE ROMÁN | 305 |
| Apuntes hacia un análisis crítico de la relación entre desempleo y criminalidad. BERNICE E. TAPIA | 313 |
| El Estado Benefactor y la pobreza en la mujer puertorriqueña. LUISA HERNÁNDEZ ANGUEIRA | 319 |
| RESUMEN Y CONCLUSIONES | |
| La pobreza de un concepto: reflexiones finales. JOSÉ A. PUNSODA DÍAZ | 331 |
| DOCUMENTOS | |
| SEMINARIO SOBRE EL PROBLEMA DE LA POBREZA EN PUERTO RICO [1970] | |
| (Selección de ponencias) | |
| Editorial. | 343 |
| La pobreza y sus implicaciones para la administración pública. RAFAEL ALONSO ALONSO | 345 |
| Desarrollo político y pobreza. JORGE MORALES YORDÁN | 351 |
| Aspectos económicos de la pobreza. LUIS F. SILVA RECIO | 365 |
| Concomitantes psicológicos de la pobreza. CARLOS ALBIZU-MIRANDA, NORMAN MATLIN, CARLOS VARONA | 385 |
| Resumen y recomendaciones al <i>Seminario sobre el Problema de la Pobreza en Puerto Rico.</i> ROBERT W. ANDERSON | 391 |

DOCUMENTOS
SEMINARIO SOBRE
LA POBREZA
EN PUERTO RICO
(Selección de Ponencias)

EDITORIAL*

El presente número recoge las ponencias presentadas en el Seminario Sobre el Problema de la Pobreza en Puerto Rico, celebrado durante los días 29 y 30 de abril de 1970, bajo los auspicios de la Escuela Graduada de Administración Pública. Se trata de ponencias que procuran definir los perfiles de un problema social que exige remedios adecuados perentoriamente so pena se motivar un mal mayor.

Aunque la discusión del problema de la pobreza quedó enmarcado en la realidad de la sociedad puertorriqueña, en tanto el problema es universal dicha discusión puede ser pertinente a otras sociedades. Esperamos, por consiguiente, que la utilidad de estos trabajos trascienda nuestras fronteras nacionales y haga incursión en el mundo internacional. Es nuestra esperanza que el mensaje contenido en los mismos alcance con particular claridad y efectividad a las élites de poder en Puerto Rico e Hispanoamérica.

* Fragmento del editorial que acompañó al número dedicado al tema de la pobreza en Puerto Rico: volumen IV, número 2, de septiembre de 1971.[N. del E.]

LA POBREZA Y SUS IMPLICACIONES PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA*

*Lic. Rafael Alonso Alonso***

El problema de la pobreza en Puerto Rico que hemos venido discutiendo en este seminario, es uno de varios ejemplos que ponen de manifiesto la necesidad de que la Administración Pública haga reexamen y evaluación de su naturaleza, propósitos y funciones, de forma que la disciplina responda a las verdaderas necesidades y expectativas de nuestra sociedad contemporánea. Esto es de particular importancia por encontrarse la disciplina en proceso de redefinición y de ajuste; en búsqueda de nuevos enfoques y derroteros para continuar siendo un instrumento eficaz de cambio y progreso social.

Igual que en el caso de otras disciplinas, la Administración Pública — en mayor o menor grado— ha evolucionado, respondiendo así a las influencias y corrientes sociales, políticas, económicas y tecnológicas de determinados momentos históricos. Desde su separación de la ciencia política, la Administración Pública se ha caracterizado por la búsqueda de una mayor eficiencia, economía y producción en las labores administrativas y en el estudio de las técnicas y sistemas de planificación, de organización, de presupuesto y de personal como formas de lograr estos propósitos. La disciplina se ocupa, además, del funcionamiento interno de las organizaciones, del comportamiento de los grupos en las organizaciones y del impacto del ambiente en el que se desarrollan. Más recientemente la disciplina se ha ocupado de elaborar una teoría sobre sistemas de organización, estudiar los procesos de toma de decisiones y las fases de comunicación y de información.

El énfasis de la disciplina, con sus diversas variantes, ha estribado en racionalizar, legitimar y tratar de hacer más eficiente, mediante el uso de

* Presentada originalmente como ponencia en el *Seminario sobre el Problema de la Pobreza en Puerto Rico*, auspiciado por la **Escuela Graduada de Administración Pública**. Celebrado en San Juan, Puerto Rico del 29 al 30 de abril de 1970. Publicado en la *Revista de Administración Pública* 4 (septiembre, 1971): 235-240; el texto ha sido ligeramente editado para conformarlo con el formato actual de la Revista. [N. del E.].

** El autor fue Director de la **Escuela Graduada de Administración Pública**, Universidad de Puerto Rico, Río Piedras; Presidente de la Junta de Planificación, y actualmente se desempeña como juez del Tribunal Supremo de Puerto Rico.

supuestos técnicos, la instrumentación de los objetos y políticas públicas que los organismos políticamente responsables —tales como los partidos políticos y la Rama Legislativa— le han fijado a las organizaciones administrativas.

Este enfoque y énfasis de la Administración Pública parte de la premisa de que es posible separar los procesos de determinación de necesidades, de fijación de objetivos y políticas públicas para atender esas necesidades y los medios que deben buscarse para instrumentar esos objetivos y políticas públicas.

Es de todos conocidos el hecho de que la determinación sobre cuáles son las necesidades de nuestra sociedad, sobre qué prioridades debe dársele a las mismas, sobre cuáles deben ser las políticas públicas a adoptarse para atender esas necesidades, y sobre qué programas específicos deben elaborarse para poner en efecto una política pública, surge de la interacción de todos los componentes de una sociedad en particular, tales como: grupos de presión, partidos políticos, prensa y opinión pública, organizaciones privadas, las tres Ramas del Gobierno, y los ciudadanos en general, aunque en ocasiones algunos de estos componentes ejerzan una mayor influencia que los otros en el proceso.

Ante esta realidad, no es posible considerar el que la disciplina se limite a estudiar solamente uno de los componentes del sistema en forma aislada; las estructuras administrativas; y la fase de instrumentación de la política pública establecida.

Otro factor importante a considerar es el hecho de que vivimos en una sociedad en constante y acelerado proceso de cambio. Una sociedad con nuevas y viejas necesidades y problemas, con grupos que cuestionan los valores y objetivos que no responden a estas necesidades y problemas, y que se encuentran en búsqueda de nuevos valores, dispuestos a aceptar teorías, tanto en lo político, religioso y social, que antes eran anatema. Ante esta realidad no es posible que la Administración Pública se ocupe sólo de los aspectos gerenciales y de instrumentación de unos objetivos y políticas públicas que precisamente están en tela de juicio por responder a necesidades ya caducas.

La discusión llevada a cabo en este seminario sobre la naturaleza del problema de la pobreza, su magnitud, características, causas y efectos, ponen de manifiesto la necesidad de que la Administración Pública, como disciplina, y la burocracia gubernamental, enfoquen este tipo de problema en forma integral e interdisciplinaria y que este enfoque sea sistémico, que rompa las barreras de las organizaciones formales, cruce las líneas departamentales y de agencias, y evite la desarticulación en la formulación de los programas específicos creados para enfrentarse a este problema. Por

ejemplo, en Puerto Rico los distintos programas y políticas públicas establecidos para bregar con el problema de la pobreza, no responden a un enfoque integral del problema. Lo que existe es la fragmentación y el enfoque aislado de diversos programas y agencias, tales como Servicios Sociales, el Departamento del Trabajo, de Salud, de Instrucción, Programas Sociales, Comunidades Aisladas, Derecho al Trabajo y Oportunidades Económicas, entre otros.

La acción que se tome para ofrecer y crear más oportunidades de empleo, de por sí y en forma aislada, no puede visualizarse como la solución al problema de la pobreza. De qué vale ofrecer tales oportunidades de trabajo si los pobres no están adiestrados para desempeñarlos, si no se ofrecen oportunidades de adiestramiento, si no se les motiva para así hacerlo, si el ambiente en que se han desarrollado no ofrece incentivos para adiestrarse a trabajar, si no se rompe el sentido de frustración, de desilusión y de apatía que lo caracterizan.

Esta situación no parece reconocer la estrecha relación que existe entre todos los factores que influyen en el problema de la pobreza y ciertamente limitan el que la acción gubernamental vaya encaminada a romper el círculo vicioso que ésta constituye. Se produce entonces una situación en que, lejos de resolverse el problema de la pobreza, se acentúa, y en ocasiones, hasta se perpetúa.

Es por ello que enfatizamos que el enfoque de éste y otros tipos de problemas debe ser integral; interdisciplinario y de que los programas y políticas públicas establecidos para bregar con ellos se formulen en base a estos criterios.

La discusión de estos dos días también pone de manifiesto la necesidad de que la disciplina de Administración Pública se ocupe de examinar si los programas, y en particular las políticas públicas establecidas con relación al problema de la pobreza y a tantos otros problemas, se ajustan a las necesidades del Puerto Rico de hoy, o si están atados a unos problemas y necesidades que existieron cuando se establecieron los mismos y que han variado sustancialmente. Tomemos el ejemplo de la *Ley de Personal de Puerto Rico*. Dicha ley, con miras a resolver el problema del patronazgo político, la corrupción y la ausencia de normas de personal, diseñó un sistema basado en el principio del mérito con normas estrictas sobre clasificación de puestos, sobre admisión al servicio público, sobre ascensos, despidos y retribución. Estas normas están inspiradas en principios de preparación académica, de experiencia, de aptitud hacia el trabajo, y otros.

Si se reconoce que una de las formas de ayudar a resolver el problema de la pobreza es el de involucrar a los pobres en la administración de los programas que les afectan y en la elaboración de las políticas que deben

inspirar esos programas, ¿hasta qué punto nuestro sistema de personal viabiliza esta participación? ¿Qué oportunidades ofrecen las normas de personal vigentes para los pobres no educados, sin experiencia, para que entren al servicio público? ¿Qué adiestramientos se llevan a cabo bajo dicho sistema para que los funcionarios públicos puedan bregar con los pobres?

Más aun, los criterios de clasificación de puestos, la idea de burocratizar el servicio público, los conceptos de autoridad, de supervisión, plantean serias dificultades si es que debemos integrar a los pobres al servicio público.

Finalmente, para que los programas y organizaciones existentes respondan de manera más efectiva a las necesidades de los ciudadanos, y en particular a las necesidades de los pobres, es necesario que nos ocupemos de reexaminar hasta qué punto el énfasis puesto en la supuesta eficiencia, en la economía y productividad de las organizaciones y que suelen preocuparnos preeminentemente, responden a unas necesidades y viabilizan en realidad la consecución de unos objetivos y políticas públicas.

Para los pobres, las organizaciones administrativas, con sus reglas procesales, procedimientos rígidos, dogmáticos, representan, no una forma de resolver problemas y lograr la realización de unos objetivos y políticas públicas, sino más bien de impedir la solución al problema. En ocasiones, el mero hecho de desconocer los procedimientos a seguir les coloca en marcada desventaja frente a otras clientelas, en particular los de clase media y alta. Para los pobres, estas agencias gubernamentales — comprometidas con la tecnología y la ciencia, con criterios de aparente eficiencia, con la consecución de unas metas estadísticas— resultan murellas infranqueables. El monstruo burocrático es visto como impersonal, poco accesible, un complejo laberinto de oficinas y despachos realizando unas tareas que se han convertido en fines en sí mismas, alterando los objetivos que supuestamente le dan vida a la organización y, en ocasiones, en clara contraposición con las necesidades y políticas públicas que se han establecido o que se deben establecer para bregar con éstos.

Hemos señalado varios de los factores del problema de la pobreza que ponen de manifiesto la necesidad de que la disciplina de Administración Pública reexamine y reevalúe su naturaleza, propósitos, funciones y énfasis.

La Universidad y los estudiantes, en particular, son la esperanza del futuro. Es aquí donde debemos comenzar por atender las necesidades del País, reformular políticas, enfoques y programas académicos de forma que la institución y sus egresados puedan realmente enfrentarse y contribuir en forma efectiva a realizar los cambios que nuestra sociedad demanda.

En el caso particular de la disciplina de Administración Pública, la

pregunta fundamental que debemos hacernos es: ¿es posible hacer de ésta un instrumento efectivo de cambio y de progreso social que se ajuste a las demandas y necesidades del momento? Personalmente creo que esto es posible.

Entiendo que debemos continuar preocupándonos por mejorar la fase gerencial y de instrumentación de la Administración Pública; por mejorar el funcionamiento interno de las estructuras burocráticas. Es necesario además, continuar preocupándonos por el estudio de las técnicas que supuestamente van encaminadas a lograr una mayor eficiencia y economía administrativa. Al así hacerlo no podemos perder de vista el porqué aquello es necesario, y evitar así que lo medios se conviertan en fines.

No obstante lo anterior, entiendo que es necesario que la disciplina de Administración Pública ponga mayor énfasis en el estudio de nuestras necesidades y realidades sociales; de cuáles deben ser los objetivos que deben perseguir las estructuras burocráticas; en la identificación y análisis de los problemas fundamentales a que se enfrenta el País; y en el reexamen de las estructuras y procedimientos que no responden a las necesidades del mundo moderno.

Es fundamental que nos dediquemos al estudio de problemas concretos, como el que hemos discutido en este seminario, y de las políticas públicas y programas que deben establecerse para bregar con el mismo. Nuestra preocupación debe ser el estudio de problemas y asuntos públicos en su más amplia concepción.

Según espero que este seminario lo haya demostrado, tal función no puede —o debe— realizarse en forma fragmentaria. El enfoque debe ser interdisciplinario. Sólo así podremos hacer una contribución efectiva para sus soluciones.

Para lograr este propósito, debemos dar seria consideración a la idea de crear programas y estructuras, y buscar medios que hagan viable el que la comunidad académica graduada pueda considerar los problemas y asuntos públicos del País en forma integral e interdisciplinaria. Creo que todos debemos aunar esfuerzos para la consecución de este objetivo.