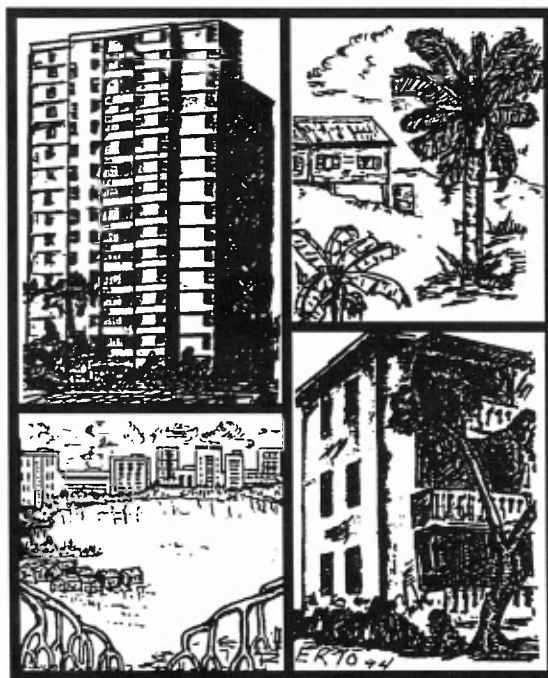


**LA POBREZA
EN
PUERTO RICO
Y
AMÉRICA LATINA**



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.]

DESARROLLO POLÍTICO Y POBREZA*

*Dr. Jorge Morales Yordán***

I

Las sociedades dinámicas contemporáneas, afectadas profundamente por un sistema de medios de comunicación social que se extiende a lo largo y a lo ancho del mundo, no pueden menos que considerar constantemente problemas de la indigencia no tan sólo a la luz de cambio interno o propio, sino que también es necesario comparar con lo exógeno, con lo que otros países logran en la búsqueda de soluciones o problemas colectivos.

En el mundo actual la problemática de la indigencia trasciende fronteras nacionales, y se hace cada día más palpable que el profundo desbalance en la distribución de la riqueza material y espiritual es un problema de pueblos enteros y no solo problema de grupo de individuos en un marco nacional. Hoy tenemos pueblos exageradamente ricos y opulentos al lado de pueblos excesivamente necesitados, y esa profunda injusticia tendrá que recibir soluciones de ámbito general. De esa forma se tenderá a balancear el haber material y espiritual entre las naciones.

Esa problemática mundial, que me parece de primera importancia, cae fuera del ámbito de este trabajo, pero la apunto al comienzo porque sin pensar en el marco internacional no se puede considerar el proceso de decisión política al nivel nacional. Esto es, todo proceso de decisión interna viene considerado por variables exógenas que limitan la capacidad de los gobiernos cuando tratan de buscar soluciones a los problemas internos. Y esa condición se maximiza cuando media una relación de dependencia asimétrica entre un país pobre y un país opulento, como es el caso de Puerto Rico.

* 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): 109-123; el texto ha sido ligeramente editado para conformarlo con el formato actual de la Revista. [N. del E.]

** Se desempeñaba entonces como profesor en la **Escuela Graduada de Administración Pública**, Universidad de Puerto Rico, Río Piedras; actualmente es Coordinador de los Programas de Post-Grado en la **Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra**, República Dominicana.

Advertida esa limitación quisiera definir el propósito de este ensayo: pretendo exponer la realidad de indigencia en sentido integral, y la capacidad, si alguna, que tienen los indigentes de lograr soluciones adecuadas a sus problemas de manera que el grado de indigencia disminuya.

Este planteamiento conlleva el hecho de que existen intereses diversos y antagónicos en la comunidad puertorriqueña, que esos intereses están polarizados entre pobres y ricos y que los intereses de los más se contraponen a los intereses de los menos, siendo estos últimos los que controlan definitivamente el proceso de decisión.

Por lo tanto, la pobreza resulta ser un problema de carencia de medios adecuados para incorporar al proceso político las soluciones que hagan posible que los pobres dejen de ser pobres y que logren que los ricos sean menos ricos. Pobreza, para mí, no es otra cosa que una indigencia total de poder político que impide que los intereses de los grupos indigentes se vean adecuadamente representados en el proceso de decisión y que, por lo tanto, imposibilita el que esos grupos satisfagan las metas y objetivos que se trazan para sí mismos, tanto individual como colectivamente.

Es precisamente porque hay indigencia política que se manifiesta una indigencia económica, social y cultural. Por ende, en países donde la gran masa del pueblo manifiesta una marcada indigencia económica, social y cultural, es necesario concluir que esa masa también padece de una profunda indigencia política, esto es, carece del poder necesario para lograr que se solucionen sus problemas adecuadamente.

Para probar que en Puerto Rico existe una gran indigencia política, me será necesario, pues, demostrar que hay una marcada indigencia en lo económico, social y educativo.

Como concomitante quiero expresar desde el principio que si lo anterior resulta ser cierto, los intereses de los grupos más necesitados han tenido muy pobre representación en los elementos que han detentado el poder político en Puerto Rico.

II

El desarrollo político, según **Gabriel Almond**, implica el que un país adquiera la capacidad suficiente para que el gobierno diagnostique y resuelva eficazmente toda una gama de problemas. Es necesario desarrollar instituciones políticas centralizadas, incluyendo una burocracia central, y es necesario establecer un proceso participativo de manera que las decisiones de las instituciones políticas conlleven una capacidad distributiva, o sea, una amplia distribución de los bienes y servicios que la sociedad, como un todo, crea.

Carecerá de un desarrollo político adecuado la sociedad que sea incapaz de enfrentarse a sus problemas y que no pueda lograr los medios de distribuir económicamente los bienes y servicios que el grupo dispone.

Creo que fundamentalmente ese es el caso de Puerto Rico. Las estadísticas recientes nos demuestran que aunque hemos podido crear una serie de instituciones políticas centralizadas, incluyendo la burocracia, el sistema de decisión no ha sido capaz de enfrentarse a los problemas socioeconómicos del pueblo, y es por esto que tenemos hoy una extraordinaria pobreza en Puerto Rico. Este hecho ha sido manifiesto desde hace años, pero por nuestro patrón imitativo político-burocrático no ha sido hasta que comienza a abrirse la problemática en los Estados Unidos que comenzamos nosotros a considerarla abiertamente en Puerto Rico, y creo que este seminario es ejemplo de lo que apunto.

Sé que muchas personas pensarán que la pobreza ha sido preocupación de todos los partidos políticos, especialmente a partir de 1940, y que todos los programas políticos incluyen soluciones a los problemas de la pobreza en el país. Mi punto es precisamente que aunque los problemas se mencionan, no hemos hecho gran cosa para resolverlos.

Es necesario que Puerto Rico encare seriamente sus problemas de pobreza económica, social, educativa y política y que venga un grupo verdaderamente comprometido a lograr un cambio de nuestra realidad de indigencia.

¿Cuál es esa realidad? Creo que la mejor forma de demostrar la indigencia es dando las cifras y datos más salientes, aunque sé que estos datos serán usados y ampliados por otros compañeros en este seminario.

Desde el punto de vista económico todos ustedes conocen los estudios hechos por el Departamento del Trabajo sobre la distribución de ingresos en Puerto Rico. Hasta donde he podido determinar, los estudios más recientes sobre este tema son del año 1963. Hay estudios posteriores (1967), en los que la Junta de Planificación ha estimado la distribución del ingreso, pero éstos no han sido expuestos públicamente.¹

En el *Informe Económico al Gobernador (Año 1964, Segunda parte)*, se consigna que **470 mil** familias de dos o más miembros recibieron unos **\$1,557 millones** de ingresos monetarios, o sea, una cantidad de **\$3,300** por familia.

Desde el punto de vista de la realidad, no del **per familia**, las **205,400** familias más pobres de Puerto Rico, o sea, las que tenían un ingreso menor

¹ En el Apéndice B están incluidas dos tablas que reflejan la problemática de la distribución del ingreso en Puerto Rico.

de **\$2 mil** por año, recibieron un ingreso promedio de **\$1,170**. Las familias que podríamos llamar del medio, o sea, con ingresos entre los **\$2 mil** y **\$10 mil**, tuvieron un promedio de **\$4,040**, para las 242,500 familias que comprenden este grupo.

Las **22,100** familias más ricas en Puerto Rico al año 1963, o sea, aquellas con ingresos superiores a los **\$10 mil** tuvieron un promedio de **\$15,450** por año.

Esto significa que con el ingreso promedio de una familia rica se podrían sustentar 13 familias pobres y esto en el año 1963. La situación no ha variado mucho como demuestran las estadísticas posteriores.

Pero más serio aún, si se asume una familia de tan sólo cinco miembros, padre, madre, y tres hijos, el promedio de riegos por día, para satisfacer todas las necesidades, sería apenas de **sesenticuatro centavos diarios** (\$0.64) por persona. Si la familia fuera de siete personas, el ingreso promedio sería de **cuarenticinco centavos diarios** (\$0.45) por persona.

No es esto todo. La situación por pobreza, la situación de una distribución tan inequitativa de la riqueza, no era mucho mejor diez años antes, ni será mucho en 1967, como creo puedo dejar demostrado usando datos de la propia Junta de Planificación.

Para el año 1953, el **60 por ciento** más pobre de las familias en Puerto Rico recibió el **29 por ciento** del ingreso de todas las familias y para el año 1963 recibió el **27 por ciento** del ingreso total, o sea, que en diez años las familias más pobres, lo que incluye casi dos terceras partes de las familias del país, recibieron una proporción menor de la riqueza.

Los dos grupos de mayores ingresos aumentaron esos ingresos a costa de la pérdida de los más pobres.

El **20 por ciento** intermedio, que en 1953 recibió el **20.5 por ciento**, en 1963 recibió el **21.5 por ciento** del ingreso.

El **20 por ciento** más rico, que el 1953 devengó el **50.5 por ciento**, en 1963 aumentó al **51.5 por ciento** del ingreso total.

Esto significa, ni más ni menos, que tres quintas partes de nuestras familias reciben una cuarta parte del ingreso total de las familias y la quinta parte controla más de la mitad de ese ingreso total de las familias, y la quinta parte más rica controla más de la mitad de ese ingreso total.

Ese es el grado de indigencia económica a 1963. No creo que mejore mucho al año 1967. Datos de la Junta [de Planificación] comprueban que el **64 por ciento** del total de las familias en Puerto Rico tenían unos ingresos inferiores a **\$4 mil** y **\$7,500**, y tan sólo el **31 por ciento** del total de las familias en Puerto Rico tenía ingresos superiores a **\$7,500**.

No es por capricho, entonces, que se ha venido insistiendo que aquí el pobre se hace cada día más pobre y el rico se hace más rico. No quiero hacer

mucho énfasis en el hecho de que con el aumento en ingreso promedio por familia entre 1963 y 1967, de **\$3,300** y **\$4,400** por año, va un alza en los precios de alimentos y vivienda que hacen que la casi totalidad del ingreso familiar pase a renglón de gastos en bienes y servicios necesarios, lo que elimina cualquier posibilidad de ahorro. Tampoco quiero analizar el hecho, porque supongo lo harán otras personas que participen en este seminario, de que el sistema tributario tiende a recargar indebidamente a las familias pobres. Son innumerables los ejemplos de piezas legislativas que agravan cada día más la situación de indigencia. Basta citar el ejemplo de la tasa de intereses a pagar en préstamos pequeños obtenidos a través de compañías de financiamiento, que es mucho más alta que el interés bancario corriente, cuando debería ser todo lo contrario, ya que es el que busca préstamos pequeños el que tiene la mayor incapacidad de incurrir en intereses gravosos y hasta usureros.

Dejo también a los economistas el que comparen la situación de la distribución de la riqueza en Puerto Rico y en otros países, tanto occidentales como socialistas, pero baste con mencionar que en 1963 la situación de Puerto Rico era un desastre al compararla tan solo con países básicamente capitalistas, y que, cuando la quinta parte más rica de la sociedad puertorriqueña controlaba el **51.5 por ciento** de la riqueza, la quinta parte más rica en los Estados Unidos, nación que hoy está envuelta en una revolución contra la inequidad y la pobreza, esta quinta parte tan solo controlaba el **45.7 por ciento** de la riqueza.

Ese es el grado de indigencia económica en Puerto Rico.

En términos de indigencia social, bástame citar del *Informe Económico* para 1967 sobre la pobreza y las áreas de arrabal en donde específicamente se indica que en Puerto Rico pocas familias residentes en arrabales pueden sostenerse a sí mismos; un número considerable depende de alguna forma de ayuda económica, ya sea bienestar público, seguro social, pagos por incapacidad o ayuda a niños dependientes. Las condiciones educativas de estas familias son bajas y el grado de desempleo sube a **15.8 por ciento**, pero, como dato significativo, esta cifra es **45 por ciento** mayor que en 1960. Esto es, que el desempleo en áreas de arrabal aumentó considerablemente en siete años.

Del total de familias en estas áreas, sobre el **45 por ciento**, o sea, casi la mitad, tenía ingresos menores de **\$1,500** anuales y el **61 por ciento** tenía ingresos menores a **\$2,mil** anuales.

Estas cifras fueron tomadas de un estudio que cubre sólo el área metropolitana. Supongo que no deben resultar distintas para el resto de la isla, y en cualquier caso deben resultar peores.

Y se torna aún más desastroso el cuadro de pobreza cuando vemos, en

un informe preparado por la Corporación de Renovación Urbana y Vivienda en diciembre de 1969, que en este país hay nada menos que 421 arrabales existentes que contienen **79,382** estructuras. Y me alegro que el informe use la palabra **estructuras** porque frente a los datos anteriores hubiera resultado una burla llamarles viviendas.

No queda aquí el asunto. El *Informe Económico de 1968*, vuelve a reexponer el problema de la pobreza y enfatiza la pobreza rural. Concluye que la situación rural es aún peor, tanto en lo que se refiere a ingreso como a educación.

Para citar textualmente a la Junta:

Estudios al efecto utilizando otras fuentes de información permiten llegar a la conclusión de que la causa de la menor participación de ingresos por las familias pobres (por el **20 por ciento** de ellas), o lo que es lo mismo, la menor velocidad de crecimiento de sus ingresos, se debe a las familias rurales. Se debe a que los trabajadores rurales tuvieron menor celeridad de progreso, menor velocidad de aumento en sus ingresos.

Hay que tener en cuenta que hay dos causas fundamentales que determinan la pobreza rural: **(a)** el de bajo salario, cuando se trabaja; y **(b)** el hecho de que los trabajadores rurales únicamente pueden tener empleos durante algunos días de la semana y algunas semanas del año.

La solución que se propone es elevar el número de empleos y proveer salarios más altos para la zona rural. Entiendo que la situación no ha mejorado grandemente desde 1968.

Esta es la situación socio-económica general. Una profunda inequidad en los ingresos en todo Puerto Rico y una obvia mayor gravedad en áreas rurales y de arrabal.

En cuanto a la fase educativa, quiero tan sólo mencionar lo referente a la educación universitaria. Y esto por una razón muy sencilla, y es que serán mayormente personas de nivel universitario las que irán a engrosar las filas del servicio público, tanto político como administrativo, y serán universitarios-servidores públicos los que habrán de decidir la programática de acción gubernamental.

El *Informe Económico de 1968*, indica que:

[los] datos prueban que el por ciento de ingresos de la Universidad de Puerto Rico de los estudiantes procedentes de escuelas privadas es más alto que el por ciento de ingreso de aquellos estudiantes que provienen de la escuela pública. En la Universidad de Puerto Rico los requisitos de admisión requieren mayor competencia de parte del aspirante. Esto se debe a que es la Universidad de Puerto Rico a la que todos los estudiantes deben aspirar a ingresar. Como las condiciones académicas en las escuelas privadas son superiores a las condiciones en la escuela pública, los estudiantes provenientes de la privada tienen mayores

oportunidades de ingreso.

Quiérese decir que los estudiantes pudientes que asisten a escuelas privadas optan mejor por la universidad pública y los más pobres, cuando no consiguen lugar en la universidad pública tienen que recurrir a lo que les queda, que por el alto costo de matrícula, les cierra automáticamente las puertas. En cualquier caso, las oportunidades disponibles se abren a individuos que provienen de la clase alta o media.

Las oportunidades educativas son muy cerradas a las clases indigentes, lo cual hace, como indicaré más adelante, que la estructura gubernamental responda a patrones de conducta burócrata provenientes de clases altas. Y esto se agrava aún más cuando se hace cada día más necesaria una preparación técnica altamente especializada que cae fuera de las posibilidades de los pobres.

Es una realidad, para mí, patente, que a nuestro pueblo se le mantiene en una profunda ignorancia de la realidad de pobreza que verdaderamente confrontamos y he venido a creer que esta acción es altamente premeditada. A los grupos más influyentes no les conviene, bajo ningún concepto, que esa verdad se conozca.

Ahora bien, me parece que de los datos expuestos, y sobre los que espero abunden mis otros compañeros del seminario, resulta claro que en Puerto Rico hay una clase pobre, indigente, muy numerosa, que cubre casi dos terceras partes de nuestra población.

Esta clase se encuentra sometida a patrones de tributo y consumo que son típicos de una sociedad rica, y al mismo tiempo reciben ingresos para bregar con estos patrones que son claramente típicos de una sociedad pobre.

Quiero, pues, plantear que en Puerto Rico las clases indigentes vienen a ser víctimas de un proceso circular vicioso, de causalidad circular negativa, mediante el cual no pueden mejorar su situación socio-económica porque carecen de poder político, y carecen de poder político por su endeble condición socio-económica. La pobreza resulta, pues, una condición integral que hay que encarar integralmente.

El problema fundamental que enfrenta la sociedad puertorriqueña, en la relación de política y pobreza, es el de impartir un proceso de causalidad circular positiva mediante el cual las masas indigentes logran adecuación en la presentación de sus intereses en el proceso total de decisión. Y que esa representación sea de todos sus intereses, económicos, sociales, educativos y culturales.

III

Carl J. Friedrich ha definido la representación como el proceso mediante el cual el poder político que la ciudadanía tiene sobre la acción gubernamental, se ejerce en beneficio de esa ciudadanía por un número pequeño de entre ellos. Los actos gubernamentales de ese grupo pequeño representativo tienen efecto compulsorio, o sea, que obligan, al grupo total de los ciudadanos.

Más simple, y quizás más realistamente, **Harold Laswell** define la política como el estudio de la influencia y de los influyentes. Quiero destacar este punto de vista de dos notables estudios norteamericanos, porque tienden a probar que las masas indigentes en Puerto Rico tienen muy poca influencia sobre la acción política si es que consideramos la realidad que he expuesto anteriormente.

También he antedicho que los partidos políticos resultan poco representativos si se toma en cuenta esa misma realidad. El propio **Friedrich** define un partido político como un grupo de seres humanos con una organización estable que tiene el objetivo primordial de obtener o conservar el poder del gobierno para sus dirigentes y con objetivo adicional de alcanzar satisfacciones, beneficios y ventajas ideales y materiales para sus miembros.

Creo que resulta obvio que si la situación socio-económica del puertorriqueño de hoy, en su gran mayoría, es tan desventajosa, pocas satisfacciones, beneficios y ventajas ideales y materiales han logrado los dirigentes políticos partidistas para la gran masa de ese pueblo puertorriqueño. Esto denota una grave carencia de representatividad política y también de representatividad administrativa.

Nuestro proceso político ha ido encaminado a obtener el poder gubernamental para unos dirigentes partidistas y ese mismo proceso, y la concomitante acción gubernamental, ha operado de tal forma que esos dirigentes se conservan, se mantienen en el poder por mayor o menor tiempo, dando paso a otros dirigentes que usan el partido fundamental como base de poder y no como organismo de la ciudadanía que sirve de vehículo para adquirir beneficios y ventajas ideales y materiales.

Los partidos políticos puertorriqueños resultan ser claros ejemplos de este género de institución política que al decir de **Elmer Schattschneider** tienen un grupo organizado en control y más de miembros que parecen tener muy poco que decir sobre la forma de operar ese control.

Queda claro que nuestro partido político, con la rígida disciplina interna que le caracteriza, resulta un flaco vehículo para la representación de los intereses de los pobres a no ser que el control del partido venga a caer

en manos de un grupo que esté realmente comprometido a lograr un verdadero proceso de cambio social. Con base a estructuras tradicionales, sólo controlando el poder en el partido y en la burocracia se podrá mejorar la situación de las clases indigentes en Puerto Rico, y esto tan solo si ese control lo ejerce un grupo realmente comprometido al cambio.

IV

¿Por qué no se ha podido lograr esto hasta ahora? A mi modo de ver hay unas razones fundamentales que explican ese fracaso.

En **primer lugar**, las personas que llegan al poder político y administrativo surgen de la clase media y la clase alta y se deben principalmente a los intereses de esas clases y no a los intereses de los grupos indigentes. Es claro que el proceso educativo superior es muy cerrado. A esto sólo tienen acceso personas vinculadas a intereses privilegiados, y muy pocas personas que provienen de grupos indigentes penetran las estructuras políticas administrativas superiores. El mismo sistema imperante hace que el político y el burócrata tengan que actuar de acuerdo a reglas de juego que no benefician a los grupos indigentes. La esperanza de llegar a formar parte de los altos estamentos de la industria privada hace que el burócrata trate de congraciarse con ese sector privado.

En el balance de intereses, entre lo que reclama la clase más adinerada y lo que reclaman los grupos indigentes, estos últimos vienen a recibir el mínimo de los beneficios y ventajas sociales, adquiriendo, a la postre, sólo aquellos beneficios que aseguren su aletargamiento. Que la proporción que reciben es exigua, creo que queda ampliamente demostrado por lo dicho en el principio de este trabajo. Es curioso notar, que aun lo poco que reciben se concibe como dádiva o limosna, que proviene de gobierno o partidos, y no como un derecho que, al fin y al cabo, deben reclamar todos los seres humanos.

La estructura política se ha venido haciendo más cerrada también, y a medida que aumentan los costos de campaña, los partidos se ven obligados a atraer candidatos que cuenten con amplios medios económicos. Las aportaciones privadas son las que realmente permiten a los partidos llevar adelante sus costosas campañas, máxime cuando el principal vehículo de comunicación social es la televisión. Los fondos públicos que reciben los partidos resultan cada día más insuficientes para desarrollar un proceso adecuado de educación y propaganda política. De nuestro sistema bien se puede decir, como ha dicho del sistema norteamericano el senador **Albert Gore**, Demócrata por Tennessee, que las cantidades de dinero que hoy se usan en las campañas electorales convierten la democracia en una burla.

Es decir, que todo el sistema tiende a impedir que lleguen al poder personas realmente identificadas con los intereses de los grupos indigentes. Cuando alguna persona de clase humilde logra romper las barreras socio-políticas y asciende en la escala política, encuentra que su rol gubernamental se halla determinado por un patrón conductivista que él no puede alterar.

Creo que una segunda razón es la fragmentación del poder político potencial de las clases indigentes a lo largo de líneas de *status* político. Nuestras grandes masas indigentes se dividen entre **independentistas**, **estadolibristas** y **estadistas**,² y no logran presionar sus intereses de grupo en cuanto a sus problemas socio-económicos. Aquí claramente opera la vieja máxima británica de *divide and conquer*. Creo firmemente que a los intereses privilegiados, tanto norteamericanos como locales les conviene que se mantenga esta fragmentación, porque mientras se brega con el *status*, se soslaya la problemática de las clases indigentes.

Pero con echar a un lado el *issue del status*, no es suficiente, como ha demostrado la realidad política del País desde 1938, cuando el Partido Popular Democrático trató de llegar al poder con un nuevo programa socio-económico. La realidad demuestra que el *issue* estuvo presente en el 1940 y lo ha estado constantemente desde entonces.

No me parece que sea suficiente el aglomerar a los indigentes en un solo bloque político. Creo que, además, es necesario que ese bloque lleve al poder a un grupo dirigente que venga profundamente comprometido a solucionar la problemática socio-económica, y que, además, esté dispuesto a expandir las posibilidades de acción política de Puerto Rico frente a los intereses públicos y privados estadounidenses. No quiero entrar directamente en este punto, pero creo que también el problema del status evidencia un claro ejemplo de indigencia integral.

En Puerto Rico se hace cada día más y más necesario que verdaderamente se exponga públicamente la condición de pobreza en que vive la mayor parte de nuestra población. Las mismas instituciones político-burocráticas han hecho todo lo que está a su alcance por aminorar el impacto de la realidad en los informes que se publican. Es claro que los grupos de interés y los medios de comunicación en general no dan cuenta cabal de la realidad, y que llegamos a percatarnos, más que nada, de pequeñas y muy parciales áreas de nuestra patente y completa indigencia.

² En Puerto Rico, el Partido Estadista (hoy Partido Nuevo Progresista) propulsa anexar Puerto Rico a Estados Unidos, mientras que los *estadolibristas* (representados por el Partido Popular Democrático) abogan por el *status quo*; obviamente, los *independentistas* proponen la soberanía. [N. del E.].

Tenemos que buscar la manera de que nuestra sociedad cobre conciencia de los profundos problemas que nos aquejan y de que se comience a laborar por solucionarlos.

Hasta ahora nuestro proceso interno de decisión ha impedido que el gobierno asuma posiciones antagónicas a los intereses de la industria norteamericana porque el nuestro es un país importador de capital de inversión. Esta situación ha limitado la posibilidad de que surjan protestas colectivas generalizadas. Por eso, estimo muy afortunado que los grupos indigentes de Estados Unidos comiencen a levantar estandartes contra la situación imperante en ese país.

Como nuestros patrones de conducta resultan muy imitativos de lo norteamericano creo que reacciones similares de las clases indigentes se habrán de producir cada día más en Puerto Rico y que esto obligará a los partidos a actuar, si por más nada, porque así se hace en Estados Unidos.

Pero para que eso se produzca, los grupos indigentes puertorriqueños tendrán que organizar su propia defensa y no pueden depender tan sólo de la competencia entre partidos políticos porque estos vienen controlados por intereses privilegiados, que aunque pueden ofrecer mucho en la carrera por los votos, cumplen poco una vez adquieren el poder.

Lo fundamental para nuestras masas empobrecidas es el logro de un poder político real que obligue al gobierno a actuar en los lapsos interelectorales. De una elección a otra el pueblo no tiene tanto control como aduce la teoría democrática. En realidad serán grupos vigorosos de protesta, que exponen sus intereses y problemas, y luchan por lograr que se satisfagan, los que obligarán a actuar al gobierno. Como los medios tradicionales no han servido a los intereses de los grupos indigentes, éstos se tendrán que valer más y más de medios heterodoxos para ejercer su influencia política.

Si los gobiernos no han podido o no han querido satisfacer las necesidades de los pobres, deberán los pobres actuar positivamente para completar la acción del gobierno.

Sólo así lograremos un sistema en el que cada cual reciba lo que le corresponde como suyo.

Puerto Rico ha establecido un sistema en el que la desigualdad y la injusticia son características básicas. Esa desigualdad, en lo social, en lo económico y en lo educativo, son prueba del limitado poder político con que cuentan nuestras clases pobres; son prueba de que son integralmente indigentes.

Resulta, pues, que hemos logrado una muy pobre integración política y que hay un profundo desbalance entre la incorporación de los intereses de grupos adinerados y grupos indigentes al proceso de decisión. Porque

no se logra una representación adecuada de los intereses de los pobres, porque existe ese gran desbalance, porque no hemos podido confrontar adecuadamente nuestros problemas y satisfacer las exigencias de la comunidad, estimo que hay un muy limitado grado de desarrollo político. Aunque hay un número creciente de personas, grupos y clases que reclaman el derecho a participar en el proceso de decisión, el sistema político no hace posible, en forma efectiva, esa participación y es por eso que las exigencias no pueden satisfacerse. En ese sentido, el grado de desarrollo político está íntimamente ligado con el problema de la pobreza.

Frente al sistema político tradicional las clases indigentes no pueden esperar acción curativa, sino más bien paliativa, de sus problemas. Las estructuras tradicionales vienen auto-determinadas en sus patrones de conducta y en cuanto a la relación causalidad-producto. Estas clases se ven precisadas, por lo tanto, a buscar mecanismos que canalicen sus intereses, los traigan a consideración general y hagan que resulte imperativa la solución de problemas reales e inmediatos. Esto implica hoy, como implicó en el pasado la lucha sindicalista, unos medios de protesta colectiva y de acción directa que tendrán que incluir desde el piquete pacífico hasta la ocupación de estructuras para lograr el *redress of grievances*.

Este es, en parte, el fenómeno político contemporáneo. Muchos han llegado, y más y más van llegando, a la convicción de que las superestructuras políticas establecidas no aseguran una efectiva satisfacción de necesidades de grupos que hasta ahora han sido políticamente endeble. El proceso político de nuestro día requiere la sustitución por medios nuevos, una nueva dimensión de la **democracia directa** mediante el cual los grupos indigentes hagan valer derechos y conceptos de justicia que el *establishment* no reconoce, o que reconoce sólo muy parcialmente.

Aunque creo que el fenómeno resulta ser de dimensión mundial, se verá como **subversión** cuando los grupos en el poder, y especialmente los partidos y la burocracia, se vean afectados en su capacidad de imponer soluciones. Pero será este un peligro que los pobres tendrán que confrontar si es que quieren avanzar en su lucha contra la necesidad extrema vista integralmente. En la medida en que se mueva hacia adelante en un aspecto se afectará a los otros y es así como se tenderá a manifestar la causalidad circular positiva a que hice antes referencia.

La atención tendrá que ser multidimensional, pero simultánea, y creo que Puerto Rico ya comienza a experimentar esta inquietud.

Una mayor conciencia individual y colectiva de los problemas será un buen paso en la búsqueda de esa verdadera protesta, de esa acción directa, que creo es nuestra dimensión de democracia.

APÉNDICE A
DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO RECIBIDO
POR FAMILIA EN PUERTO RICO

POR CIENTO DE FAMILIAS	POR CIENTO DE INGRESOS RECIBIDO (Datos preliminares)	
	1953	1963
10 por ciento más pobre	1.6	1.0
10 20	3.4	3.0
20 30	5.0	4.0
30 40	5.5	5.0
40 50	6.0	6.5
50 60	7.5	7.5
60 70	9.5	11.5
70 80	11.0	10.0
80 90	15.5	17.0
90 100	35.0	34.5

Fuente: Rolando Castañeda y José A. Marrero. "La distribución del ingreso en Puerto Rico". *Revista de Ciencias Sociales* 9 (Diciembre, 1965): 354.

APÉNDICE B
DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO RECIBIDO
POR FAMILIA EN PUERTO RICO
(RESUMEN)

POR CIENTO DE FAMILIAS	POR CIENTO DE INGRESO RECIBIDO	
	1953	1963
60% más bajo	29.0	27.0
20% siguiente	20.5	21.5
20% más alto	50.5	51.5
10% más pobre	1.6	1.0
5% más rico	22.0	22.0

DISTRIBUCIÓN DE LAS FAMILIAS POR NIVELES
DE INGRESO EN PUERTO RICO, 1963 Y 1967

NIVEL DE INGRESOS	1963*		1967**	
	Núm. de Familias	%	Núm. de Familias	%
0 - \$ 999	76990	16.7	57230	10.4
\$1,000 - 1,999	120780	26.2	112990	20.5
2,000 - 2,999	97730	21.2	113430	20.6
3,000 - 3,999	51170	11.1	65800	12.0
4,000 - 4,999	35040	7.6	56160	10.2
5,000 - 7,499	43790	9.5	72770	13.2
7,500 - y más	35500	7.7	71580	13.0
TOTAL	461000	100.0	550000	100.0
INGRESO PROMEDIO	\$3,273		\$4,381	

* Estudio del Departamento del Trabajo de Puerto Rico.

** Estimados de la Junta de Planificación de Puerto Rico.

Nota: El ajuste de dólar según el índice de precios es el siguiente:

1957 - 1959 = 100

1963 = 112

1967 = 126