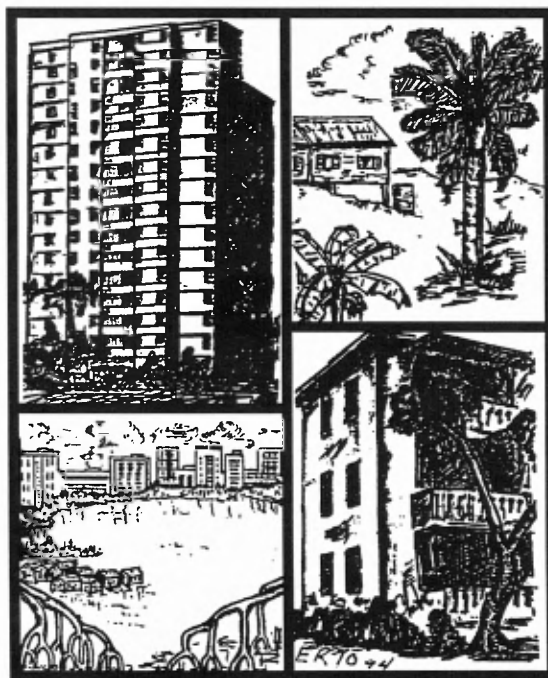


**LA POBREZA  
EN  
PUERTO RICO  
Y  
AMÉRICA LATINA**



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

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

**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.]

## RESUMEN Y RECOMENDACIONES AL SEMINARIO SOBRE EL PROBLEMA DE LA POBREZA EN PUERTO RICO\*

*Dr. Robert W. Anderson\*\**

En este intento de resumen voy a señalar algunas de las premisas comunes a todos los ponentes. Luego señalaré algunos enfoques o énfasis diferentes que no se manifestaron en las ponencias. Reseñaré el papel de las instituciones existentes en Puerto Rico que bregan directa o indirectamente con el problema de la pobreza, recalcando algunas consideraciones sobre los remedios de mayor aceptación entre los ponentes. Finalmente, haré algunas reflexiones personales.

Hay **dos** posibles extremos en la percepción del problema de la pobreza: **a)** el de los grupos o personas que tienen un **interés creado** en la pobreza a causa de su formación y sus actividades profesionales y, **b)** el de los que sumergen el problema de la pobreza dentro de algún símbolo abstracto mayor y tienden a ignorar o a echar a un lado la importancia intrínseca de la pobreza como problema. Ninguno de los ponentes en este excelente seminario representa estos extremos erróneos. Han sabido enfocar la pobreza como un problema relacionado con el sistema socio-político en general, sin, a la vez, ahogarlo en unas concepciones ideológicas excesivamente abstractas.

Las premisas comunes, compartidas por los ponentes, y también por la mayor parte del público que participó en las discusiones son las siguientes:

- a) **La pobreza es un mal social que se puede eliminar**, o por lo menos **aliviar**, mediante el uso de la razón.
- b) **La pobreza es una condición social que se debe a fallas en la**

---

\* Presentada originalmente como ponencia en el *Seminario sobre el Problema de la Pobreza en Puerto Rico*, auspiciado por la Escuela Graduada de Administración Pública, Universidad de Puerto Rico, Río Piedras. Celebrado en San Juan, Puerto Rico el 29 y 30 de abril de 1970. Reproducido de *Revista de Administración Pública* 4 (septiembre, 1971): 241-249; el texto ha sido ligeramente editado para conformarlo con el formato actual de la Revista. [N. del E.]

\*\* Se desempeñaba entonces como profesor de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad de Puerto Rico, Río Piedras. El autor fue decano de la **Facultad de Ciencias Sociales**, Universidad de Puerto Rico, Río Piedras.



**estructura operacional de nuestra sociedad.** No se trata de una condición psicológica permanente o de una característica fundamental de un sector dado de la población. Es, en cambio, la evidencia negativa de la desigualdad que permea nuestra sociedad.

- c) **La relatividad del concepto de la pobreza.** En la práctica la pobreza significa cosas distintas en diferentes sociedades y en diferentes épocas históricas. Esto quiere decir, entre otra cosas, que los ingredientes de la pobreza no son exclusivamente económicos, aunque la medida económica es la que se usa mayormente para señalar, explicar, y cuantificar su existencia.
- d) **La confianza en la movilidad social no es suficiente para substituir o remediar los problemas de la pobreza.** Algunos sociólogos señalan con optimismo las posibilidades de progreso o mejoramiento vital del pueblo puertorriqueño. Esta conclusión a veces me parece dudosa y simplista, pero aun si fuera justificada no sería adecuada para explicar —o hacer desaparecer, conceptualmente— la pobreza.
- e) **Un ingrediente normativo de la pobreza es el de la destrucción continua del espíritu comunal entre los sectores menos privilegiados.** Este es el ingrediente moral y espiritual que agudiza la desesperación del pobre.
- f) **La justicia distributiva y el progreso económico son dos cosas muy distintas,** uno no es necesariamente el producto del otro.
- g) **Es necesario adoptar un enfoque integral en cuanto a la definición del problema de la pobreza y su solución,** es decir; que es imprescindible comprender su vinculación a los otros aspectos de la problemática económica, política y social del país.

Hay en las varias ponencias, sin embargo, algunas diferencias en cuanto a enfoques y al énfasis respecto a la conceptualización del problema de la pobreza y sus posibles remedios. Hay diferencias pertinentes a la importancia relativa que se debería otorgar a la idea de que existe una subcultura de la pobreza, mas o menos homogénea, unos rasgos analíticamente comunes entre los pobres. Por ejemplo, que existen características psicológicas que separan a éstos de los otros sectores de la población. En el curso de las discusiones se señaló, por un lado, que muchas de estas supuestas características son a menudo producto de las actitudes de observadores que normalmente no son pobres. Pero hay, claramente diferencias conceptuales en cuanto a la importancia de este criterio.

Es necesario enfrentarse responsablemente al problema de la relación entre el progreso económico y la justicia distributiva. En Puerto Rico circula una extensa literatura sobre el progreso económico de la Isla. El énfasis propagandístico ha cotizado el progreso económico en términos estadísticos y el criterio oficial parece ser que tanto dicho progreso como la política pública que le sirve de apoyo son conceptual y políticamente anteriores a la distribución equitativa de la riqueza. Hay que cuestionar esta presunción y reconocer que el problema puede analizarse usando conceptos diferentes de prioridad política y económica.

Otro asunto que admite diferencias en énfasis, es la relativa importancia que para la discusión de la pobreza y de los problemas que le atañen tiene la cuestión del *status* político. No puede haber duda que los factores exógenos, no solamente en Puerto Rico si no en toda economía y sistema político-económico dependiente, son de vital influencia e importancia. En Puerto Rico esto desemboca inmediatamente en la cuestión del *status*, y hay gran diversidad de opiniones en cuanto a la relativa centralización de este problema.

Cabe señalar que hubo diferencias de criterio con respecto a la importancia de cambiar las actitudes o las estructuras. Mi impresión es que los panelistas recalcaron la necesidad de cambiar las actitudes, mientras que la mayor parte de los miembros del público que participaron hablaron de la necesidad primordial de cambiar las estructuras.

En las ponencias presentadas el grado de discrepancia y conflictos fue mínimo. Sin embargo creo que se pueden identificar algunas diferencias básicas. Estas discrepancias giran en torno al papel que desempeñan las instituciones formales y dominantes de nuestra sociedad. Varios de los trabajos presentaron las actitudes, prácticas, y estructuras profesionales de dichas instituciones. Cada una de ellas fue blanco de severas críticas. La profesión legal, la del trabajo social, de la iglesia, de la administración pública, la burocracia gubernamental, los partidos políticos, y los sindicatos obreros, son las instituciones que salvaguardan, mas o menos oficialmente, los valores de la sociedad y las que representan las actitudes que predominan respecto al problema que nos ocupa, el de la pobreza y el de los pobres. El cuadro que se ha pintado en estos dos días ha sido pesimista y crítico en extremo. El sistema educativo ofrece patrones evidentes y claros de discrimen social con relación a los pobres, según quedó documentado en la excelente ponencia del profesor Nieves Falcón.<sup>1</sup> Asimismo, la profesión legal ha sido sometida a fuertes críticas de parte del **Licenciado**

---

<sup>1</sup> Esta ponencia ("La educación y la pobreza") se publicó en *Revista de Administración Pública* 4 (septiembre 1971):155-166; no se reproduce en este número.[N. del E.].

**Santos**<sup>2</sup> en cuanto a la manera en que se forman o deforman los estudiantes en las escuelas de derecho, y las actitudes paternalistas y dadivosas de los programas oficiales. La iglesia, o por lo menos, un sector de la religión organizada en Puerto Rico, fue analizada por el profesor **Silva** y salió igualmente condenada. Según el profesor **Alonso**, de la Escuela de Administración Pública, la burocracia pública representa otro obstáculo para el entendimiento adecuado del problema de la pobreza. Todos los que han tenido que bregar directamente con la burocracia, particularmente los pobres, han sentido en carne y hueso las actitudes típicamente obstaculizadoras de la burocracia. Si vamos a abogar por la participación de los pobres en la administración de servicios públicos y en la determinación de prioridades, es aparente que estas estructuras y las actitudes que las acompañan tienen que cambiarse. Todo lo que se dijo sobre los partidos políticos fue negativo. Los sindicatos obreros también fueron objeto de críticas bastante severas por parte de los panelistas y el público.

Sin embargo, estas son las instituciones que tenemos disponibles en nuestra sociedad. Son los guardianes —nos guste o no— de la moral pública oficial. De modo que si yo fuera un pobre y los panelistas tuvieran razón, no me sentiría muy cómodo. Es que se dio algún aliento positivo cuando se señalaron casos de conflictos internos más o menos candentes dentro de algunas de las profesiones. Se hizo referencia a los abogados liberales y a los trabajadores sociales que están encausando su profesión por los caminos más amplios. Algunos religiosos se han manifestado contra los patrones burocráticos. Ello anuncia un cierto grado de esperanza. Pero me imagino que estos casos no bastan para convencer al público que ha asistido a esta actividad en cuanto a que deben abrigar esperanza. (Es de suponerse, además, que de haberse analizado el papel que juega la profesión médica, ésta también habría sido blanco de críticas severas.)

Hubo algunas omisiones en el análisis del problema que nos ocupa, debido probablemente a la falta de tiempo y a la necesidad de ajustarse a un horario limitado. Por ejemplo, hace falta unas consideraciones sobre la importancia de factores tales como raza y el color en morfología y etiología de la pobreza en Puerto Rico. ¿Hay una correlación entre el color de la piel y la distribución de la riqueza en Puerto Rico? Si la hay, ¿a qué se debe, a un accidente histórico o a otros factores? Hubiera sido interesante considerar el problema de la presión poblacional como factor de importancia en la problemática de la pobreza.

---

<sup>2</sup> Esta ponencia "El derecho y la pobreza", por Rafael Santos del Valle y Luis Negrón García se publicó en *Revista de Administración Pública* 4 (septiembre 1971):167-186; no se reproduce en este número.[N. del E.].

Ahora bien, ¿qué se ha dicho en este seminario sobre los posibles remedios al cuadro pesimista que se ha pintado? Debemos destacar algunos planteamientos generales. El primero es el concepto de la participación. Se ha repetido varias veces que los pobres tienen que participar más. No obstante tenemos que preguntarnos: ¿qué tipo de participación?, ¿dónde?, ¿en qué niveles? y ¿con qué consecuencias para los que actualmente ostentan el poder en las instituciones anteriormente mencionadas? No puedo menos que creer, sin embargo, que cuando se habla de participación, se supone implícitamente que con una participación simbólica en las juntas directivas o en los organismos formales ya existentes, el pueblo que está reclamando la participación va a quedar satisfecho. Esta suposición descansa sobre un mito, y tenemos que reconocer que la participación genuina y auténtica, implicaría de por sí una redistribución del poder en la sociedad. Si no estamos dispuestos a acceder a ello, no debemos hablar más de participación y deberíamos cerrar filas con la reacción. En segundo lugar se ha recomendado, en términos bastante generales, un ataque integral del problema. Es decir, no es simplemente una cuestión de proveer empleos, sino de atacar la pobreza dentro de un contexto social, lo cual implica una confrontación imprescindible con los valores de la misma sociedad. Las dos ramas principales mediante las cuales esto se efectúa — la educación y la política— tienen que actuar en conjunto. En general, lo que se señala como remedio general al problema es la necesidad de redefinir nuestras prioridades sociales para poder bregar más inteligentemente y racionalmente con la pobreza.

También se ofrecieron algunas recomendaciones específicas. Se habló de la necesidad de cambiar la política de admisión de estudiantes, tanto a las universidades privadas como a las del Estado; de modificar drásticamente el sistema de entrenamiento de maestros, y de revisar el sistema educativo para que éste sea más adecuado a la solución de los problemas de la sociedad puertorriqueña. Se recomendó una mayor participación política por parte de los pobres en los procesos pertinentes en Puerto Rico. Se destacó la necesidad de trabajar activamente —en universidades y escuelas especializadas— para que se modifiquen las actitudes de las diferentes clases de profesionales. El profesor **Silva Recio** recomienda algunas modificaciones deseables en la política fiscal del gobierno hacia el fin de crear empleos y revisar los métodos contributivos y tributarios. Se mencionó también la posibilidad de garantizar un ingreso anual para todo puertorriqueño.

Una recomendación muy importante que se hizo de forma explícita es la necesidad de organizar más efectivamente los distintos grupos de esta sociedad, para lograr instituciones bien efectivas. Por ejemplo, la necesi-

dad de organizar los consumidores, los obreros todavía no organizados, a los maestros, etc., en verdaderas asociaciones militantes.

Las modificaciones que señala el **Licenciado Alonso** en el *curriculum* de la Escuela de Administración Pública deberían extenderse en principio y en espíritu a toda la facultad de Ciencias Sociales y a las otras facultades germanas.

Finalmente, me permito hacer reflexiones en torno al enfoque integral de que se ha hablado. Mencioné anteriormente que uno de los hilos de continuidad que corre a través de esta discusión es que el progreso económico existe en tensión natural con las exigencias de justicia social. Hay un conflicto latente entre estas dos exigencias de la política pública. El error del pasado en Puerto Rico ha sido el de poner casi todo el empeño en el progreso económico e ignorar la justicia social y distributiva. Es necesario, por consiguiente, que la política de este país establezca algún sentido de dirección o de propósito encaminado hacia el futuro de Puerto Rico. Este es un problema de inmediato, que no fue discutido debidamente por los ponentes.

Existe la tendencia entre algunos sectores de la élite política del país, de reducir todos los problemas —incluso el problema de la pobreza— a un problema tecnológico. Vivimos en una época tecnológica, y la tecnología ha contribuido en cierto sentido a la creación de algunos de estos problemas pero no es exclusivamente la causa de ellos. De otra parte, hay muchas personas que ostentan posiciones de autoridad en la sociedad puertorriqueña que parecen creer que los problemas que nos aquejan pueden resolverse por la tecnología. Debemos reconocer que una nueva **elítecnocracia** podría ser muchas veces peor que las élites institucionales que hemos criticado.

Se aspira a la creación de un instituto de tecnología social en Puerto Rico. Tenemos que preguntarnos qué relación real podría tener ese instituto con los problemas de la pobreza en las dimensiones necesariamente complejas que se han destacado en este Seminario. Se ha hablado también de un sistema de *feedback* de la ciudadanía al gobierno mediante computadores distribuidos a través de la Isla. La idea es muy interesante, pero es necesario evaluar este tipo de propuesta en términos de los valores y de los propósitos de los que manejan los mismos.

El concepto de indigencia integral, introducido en la discusión por el profesor **Morales Yordán**, indica una relación importante de este problema de la pobreza con el problema del *status*. Esto es común a todos los países en estados similares de desarrollo, sean independientes o no. Cuando hablamos seriamente de problemas tales como el de la pobreza en Puerto Rico y comenzamos a examinar los posibles mecanismos disponi-

bles para su solución, estamos hablando en una forma genuina y básica del problema del *status* de Puerto Rico no en el sentido legalista, constitucional, o formal, sino en la forma vital en que esto atañe a cada persona en Puerto Rico de acuerdo con su posición en el sistema social. Aceptemos para propósito de ilustración que todos somos pobres porque todos vivimos en una colonia. Esto sería un punto de partida, no una explicación.

El efecto de esta situación colonial sobre las diferentes estratas de la población puertorriqueña es distinto y los que menos provecho sacan del sistema son los que reflejan el problema del *status*, aunque no estemos hablando del problema del *status* político como tal. No olvidemos que estamos hablando aquí básicamente de una cuestión de poder y cuando se habla de mayor participación se habla de una repartición nueva del poder. Pero el poder pocas veces se reparte voluntariamente. El poder de la participación y la importancia y autoridad de una posición se consiguen luchando con la cabeza en alto y no aceptando dádivas en la esperanza de que el gobierno todo lo haga.

La experiencia de este Seminario hace evidente la necesidad imperante que tiene la Universidad de Puerto Rico, especialmente a través del Colegio de Ciencias Sociales, de acercarse más realísimamente a los problemas de Puerto Rico y hacerlo en forma abierta, pública, de foro libre de discusión.

Apoyo las sugerencias del **Licenciado Alonso** en cuanto a la necesidad de reformar el currículo universitario para cubrir más material en los cursos de Ciencias Sociales y en los departamentos germanos que sean directamente pertinentes a estos problemas. En esta forma seremos útiles a la sociedad puertorriqueña como buenos científicos sociales. Ser científico social es exponerse a toda clase de críticas y malos entendidos, pero a pesar de ello tenemos que ser consistentes con nuestros propios ideales, como ciudadanos y como científicos.

Se ha dicho que la diferencia entre la ciencia y la política es que cuando un científico dice algo los que oyen se preguntan si ha dicho la verdad y cuando un político dice algo los que oyen se preguntan, ¿por qué dijo eso? Ahora bien; ¿por qué hemos intercalado el factor político en lo que hemos estado discutiendo en estos últimos dos días? Es que estamos preocupados por una situación que compartimos con otros pueblos pero que tenemos que entender en los términos nuestros, en los términos indicados para Puerto Rico y para los puertorriqueños. Tenemos que emplear los métodos de las Ciencias Sociales de rigor, de objetividad, y de pertinencia para el entendimiento y —ojalá— la solución de estos problemas.

Después de dos días de tan importante, profunda y responsable discusión creo que todos podemos sentirnos moderadamente optimistas.