

LA GUERRA A LA POBREZA

(UN ESTUDIO SOBRE LOS PROGRAMAS ASISTENCIALES
NORTEAMERICANOS)

En la mayoría de los respectos, la «Guerra a la Pobreza» del Presidente Johnson no es más que una extensión de los aspectos económicos y afines de la «Ayuda extranjera» americana desde la esfera internacional a la doméstica, debido a los cambios en las doctrinas y formas de abordar los juicios de valoración para el progreso económico (1).

En la historia del pensamiento económico, hablando *grosso modo*, pueden distinguirse tres épocas en las que la aproximación del economista a la política económica difiere fundamentalmente (2), siendo 1830 y 1930 los hitos de este desarrollo.

En el período que precedió a 1830 (durante la época clásica), los economistas no escribieron sino interrogaciones sobre la naturaleza y causas del infortunio de las naciones. Durante la centuria entre 1830 y 1930, la creen-

(1) Hasta el año fiscal de 1964 los Estados Unidos habían concedido más de cien mil millones de dólares en ayuda extranjera a países extranjeros desde el final de la segunda guerra mundial; además, en el período posterior a la primera guerra mundial los Estados Unidos habían anticipado casi diez mil millones de dólares en préstamos a unos veinte países, que jamás fueron reembolsados. Véase: *Congressional Quarterly Weekly Report*, 24 de mayo de 1963, pág. 801. Buenas fuentes de información son: «Foreign Aid's Wry Success», en *Time Essay*, Time, LXXXVI, 10 de septiembre, 3, 1965, página 27; PENTONY, DEVERE E., Ed.: *United States Foreign Aid, Readings in the Problem of Area of Wealth*, Chandler, San Francisco, 1960 & *Selected Readings*, páginas 147-184; VÍCTOR LASKY: *The Ugly Russian*, Trident Press, New York, 1965, es un análisis excelente de los éxitos y fracasos del programa de ayuda extranjera de la Rusia soviética.

(2) J. L. ZIMMERMAN: *Poor Lands, Rich Lands, The Widening Gap*, Random House, New York, 1965, págs. 5-23.

cia en el progreso era tan fuerte que se postulaba, en vez de analizarse en teoría económica. El tercer período llegó durante la primera guerra mundial, y especialmente durante la segunda, caracterizado por el derrumbamiento de la creencia en un progreso económico irrefrenable. Y después de la segunda guerra mundial, los economistas, así como también los políticos, empezaron a saber positivamente que prácticamente todo lo que se describió en el pasado acerca del progreso económico pertenecía únicamente a los países occidentales sólo y que las naciones ricas son ricas porque eran ricas al empezar (especialmente por lo que se refiere a Norteamérica y Oceanía).

El énfasis sobre el hecho de que la distribución de la renta universal es cada vez más desigual empezó a popularizarse explicando las diferencias como resultado de las proporciones del ahorro en los países ricos y pobres y del progreso tecnológico, mucho mayor en las comunidades industriales. Además, todavía una causa más fundamental fué, en algunas partes del mundo, la capacidad para responder al cambio, a inducir cambios y a aceptar cambios.

Aunque parece que la ayuda extranjera hoy es «estrictamente económica», en realidad aquí tenemos un conjunto de problemas que implican conflictos de intereses —en particular la distribución de la renta—, cuestiones de fines sociales y moralidad social. De hecho la historia de la ayuda extranjera de los Estados Unidos es una meta perseguida o abandonada según tuviesen éxito o no. Retrotrayéndonos a 1942, cuando el Congreso votó fondos para el Instituto de Asuntos Interamericanos, una operación de asistencia técnica para América latina, se estaba intentando únicamente el combatir el sentimiento pro nazi en América del Sur y Central. Inmediatamente después, los Estados Unidos contribuyeron a establecer la U. N. R. R. A., una caridad desesperada dirigida a detener el hambre en un mundo destruido por la guerra. En 1947, el Presidente Truman, todavía respondiendo a motivos de alarma, lanzó armas y ayuda a Grecia y Turquía; un año más tarde, sin pensar primordialmente en términos de programas económicos para el desarrollo, sino solamente en la estrategia para formar aliados europeos fuertes contra el comunismo, el Presidente puso en movimiento el Plan Marshall, que eventualmente costó 13.000 millones de dólares, y está contabilizado como un triunfo. De toda esta experiencia fluyeron los objetivos de asistencia técnica del punto cuarto, y repentinamente los Estados Unidos se encontraron inmersos en programas de ayuda extranjera, con toda seguridad sin siquiera preguntarse, hasta recientemente, si debieran estarlo, o en qué extensión o por cuánto tiempo.

Usando la doctrina marxista de que «todo» es «económico», los defensores de los programas de ayuda extranjera para áreas retrasadas proponen

que los pueblos avanzados económicamente tienen una «obligación moral» de ayudar a los pueblos económicamente retrasados para que progresen. Otra creencia es que al extender la ayuda extranjera a las áreas retrasadas, el pueblo de un país avanzado puede aprovecharse económicamente al explotar nuevas fuentes de materias primas y establecer nuevos mercados para sus producciones. Pero hay siempre igualmente la esperanza de que, al hacer donaciones y préstamos, un país avanzado puede asegurarse una ventaja estratégica ganando la alianza o al menos la amistad del pueblo y del Gobierno del país «retrasado». Que todos estos argumentos son bastante convincentes lo demuestra el hecho de que los programas soviéticos de ayuda extranjera fueron introducidos igualmente en una amplia escala en la década 1950-1960, y que otros Estados no comunistas —principalmente Canadá, Japón y los países occidentales— tienen programas sustanciales de ayuda extranjera con los países comunistas, uniéndose igualmente en los años recientes.

LA AYUDA DOMÉSTICA AMERICANA

Hasta la proclamación del Presidente Johnson de su «Guerra a la Pobreza», el bando que favorecía la extensión de las obligaciones morales de los Estados Unidos al campo internacional, en un intento de elevar los niveles de vida internacionalmente, era más fuerte que el que reivindicaba que los americanos debían permanecer principalmente dentro de sus propias fronteras en un intento creciente de cuidar de su propio pueblo en primer lugar.

Si el Presidente Kennedy hubiera dicho «veo un tercio de la nación mal alojado, mal vestido, mal alimentado», habría habido más de una mirada de perplejidad. Pero Franklin D. Roosevelt lo había dicho en 1936, y la frase quedó, y no porque Franklin D. Roosevelt hubiera descubierto algo nuevo, sino porque expresó un cálido interés por lo obvio: el pobre, «el hombre olvidado» (frase de William Graham Summer). América supo de la pobreza en los años 30 por experiencia directa, y después llegó el *New Deal*, la legislación social y la prosperidad económica de los años de la posguerra.

En los años 60 los pobres, sin embargo, fueron considerados como una aberración. En 1958, John K. Galbraith escribió en su famosa *Sociedad opulenta* que la pobreza «no era ya una aflicción masiva» (sino casi una idea pasada). ¿Cómo podía ser la pobreza un problema en América, cuando la renta media familiar era de más de 7.000 dólares? Sin embargo, había una creciente opinión entre los eruditos de que el pobre, por lo menos hablando relativamente, estaba todavía con nosotros todavía mal alimentado, mal alo-

jado, pero no tan mal vestido que le pudiésemos reconocer en seguida. Después Michael Harrington expuso la tesis de que los pobres son «invisibles», que la pobreza se encuentra lejos del sendero de la América de la clase media (3). Estos millones de americanos fueron olvidados por los logros económicos y sociales de los años 30, y muchos de ellos se han unido a las filas de la pobreza «endurecida», la formada por aquellos que a causa de la edad, raza o defectos físicos y mentales no pueden elevarse desde su pobreza a través de la prosperidad económica general; los buenos tiempos no habían sido para ellos.

Cuando se percibieron tales situaciones, una reacción frecuente fué la de solicitar algún tipo de intervención masiva federal para ayudar a los pobres. Si parte de la pobreza de hoy puede ser adscrita a la educación inadecuada, entonces el Gobierno federal necesitaba algo más que asistir con tal fin a los Estados. El discurso del Presidente John F. Kennedy al Congreso en febrero de 1961 diseñó un programa de asistencia federal a la educación primaria y secundaria. Pero sus propuestas fueron derrotadas. En parte fueron derrotadas por la controversia sobre ayuda a las escuelas relacionadas con la Iglesia; pero fueron también vencidas por las razones presentadas por el senador (más tarde candidato a la Presidencia de los republicanos) Barry Goldwater. En primer lugar, Goldwater no estaba convencido de que el problema primordial de la educación fuese financiero; en segundo lugar, el senador compartía con muchos el temor a que la ayuda federal para la educación tendría por resultado la centralización de autoridad y una consecuente pérdida de la libertad local para conformar la educación a las necesidades locales (4).

En su primer discurso sobre el «Estado de la Unión», el 8 de enero de 1964, el Presidente Johnson dijo a una sesión conjunta del Congreso que su Administración «hoy, aquí y ahora, declara la guerra sin condiciones a la pobreza en América. Y yo animo a este Congreso y a todos los americanos a unirse a mí en este esfuerzo».

El programa del Presidente para atacar a la pobreza fué ampliamente construído de acuerdo con las líneas iniciadas por el Presidente Kennedy. «Lanzaremos un esfuerzo especial en las áreas crónicamente deprimidas de Appalachia», refiriéndose a las secciones de Kentucky oriental y West Virginia, sumidas en la pobreza. Solicitó la expansión de los programas de des-

(3) MICHAEL HARRINGTON: *The Other America: Poverty in the United States*, Penguin Books, Baltimore, Maryland, 1962.

(4) Senador BARRY GOLDWATER: *Education: Imaginary and Real Problems*, Congreso 87, primera sesión, informe del Senado, núm. 255: *School Assistance Act of 1961*, páginas 30-35 (1961).

arrollo regional (5), la promulgación de legislación para el empleo de jóvenes, ampliación de los programas de suministro de alimentos a los necesitados, creación del National Service Corps (similar al Cuerpo de la Paz), modernización del seguro de desempleo, ayuda especial escolar y bibliotecas, hospitales y sanatorios. El 16 de marzo, Johnson presentó su programa para la guerra a la pobreza, que costaría 962.500.000 dólares el primer año, o aproximadamente el 1 por 100 del presupuesto nacional, a ejecutar por una Oficina de Oportunidad Económica, y dirigido inicialmente por Sargent Shriver, director del Cuerpo de la Paz. El programa preveía en su primer año: la ayuda a 380.000 jóvenes a romper el ciclo de pobreza por medio de la instrucción laboral y la educación en campamentos, centros, comunidades y colegios; todo a un costo de 412.500.000 dólares; un plan para estimular a las comunidades locales a sostener sus propios programas contra la pobreza con la asistencia federal, con un coste de 315 millones; un programa especial de instrucción, por valor de 190 millones de dólares para 40.000 jóvenes en unos cien campamentos federales y otros centros. «Por vez primera en nuestra historia es posible conquistar a la pobreza», proclamó el Presidente. «Tenemos el poder para derribar las barreras que impiden la completa participación en nuestra sociedad. Al tener el poder, tenemos el deber.»

En realidad, el Presidente Johnson tendió a exagerar su petición. Pues «la confianza en la erradicabilidad de la pobreza ha sido una fuerza dinámica de reforma en los Estados Unidos. A causa de la tesis (americana) de que la necesidad está hecha por el hombre, no por Dios (los americanos), nunca han carecido de serios críticos pidiendo (a América) una explicación de los fallos (americanos) individuales y sociales; en cada generación se ha recordado (a los americanos) que la pobreza es vergonzosa no solamente para aquellos que la sufren, sino también para la sociedad que permite que exista» (6).

¿QUÉ ES POBREZA?

Pobreza es una de las palabras corrientes, usadas durante siglos, pero difícil de definir o relacionar con alguna fórmula estadística. No se dispone de bases comparativas, puesto que la pobreza en los Estados Unidos es de un orden muy diferente a la pobreza en la mayoría del resto del mundo y

(5) Véase: *Appalachia, a Report by the President's Appalachian Regional Commission*, Government Printing Office, 1964.

(6) ROBERT H. BREMNET: *From the Depths: The Discovery of Poverty in the United States*, New York University Press, 1964, pág. XI, y bibliografía, págs. 309-354.

a la clase de pobreza que a lo largo de la Historia se ha registrado. Por ejemplo, los Estados Unidos no tienen una «cultura» de masas de pobreza; es decir, los americanos como sociedad no creen que su destino sea el de ser pobres, que la pobreza sea inevitable, como algunas otras sociedades, especialmente históricamente, han creído. Por el contrario, uno de los problemas de América es un deseo para formar parte de la cultura de los no pobres. y las frustraciones que resultan de ser incapaces de conseguirlo son uno de los aspectos más notorios de la vida contemporánea de América (7).

Obviamente la pobreza es una condición relativa; como un término negativo se ha usado para denotar la ausencia de riqueza material: privación e insuficiencia de riqueza o de fluencia de renta.

Galbraith cree que no existe una definición firme de la pobreza, y que, salvo como táctica para contrarrestar al «construccionista intelectual», no se necesita ninguna definición (8). En parte, es un hecho físico. Las gentes son heridas por la pobreza cuando su renta, aun cuando sea adecuada para supervivir, cae marcadamente por detrás de la comunidad, puesto que no pueden adquirir lo que la comunidad en general considera como el mínimo necesario para la decencia. Para la comunidad éstos son los degradados.

(7) Para los varios intentos hechos para definir la pobreza, véase: CHAMBER OF COMMERCE OF THE UNITED STATES: *The Concept of Poverty*, Washington, D. C., 1965; ROBERT E. WILL & H. G. VATTER, Ed.: *Poverty in Affluence*, Harcourt, Brace & World, New York, 1965; especialmente la sección 1: *The Problem of Poverty Today*, págs. 9-22; M. S. GORDON, Ed.: *Poverty in America*, Chandler, San Francisco, 1965; capítulo I, *The Nature of Poverty in the United States*, 1-38; H. P. MILLER: *Rich Man, Poor Man*, A Signet Book, New York, 1965; FOREWORD: *What This Book is About: Who Gets What*, págs. XVII-XIX, & ff., & *Source Notes*, págs. 241-250; L. H. KEYSERLING: *Progress of Poverty: The United States at the Crossroads*, Conference on Economic Progress, Washington, D. C., diciembre 1964; M. S. STEWART: *Poor Among United States-Challenge and Opportunity*, Public Affairs Com. Pamphlet, núm. 362, 1964; G. H. DUNNE, Ed.: *Poverty in Plenty*, Kennedy, New York, 1964; B. H. BAGDIKIAN: *In the Midst of Plenty, The Poor in America*, A Signet Book, New York, 1964; JOINT ECONOMIC COMMITTEE, CONGRESS OF THE U. S.: *Measuring the Nation's Wealth*, Government Printing Office, Washington D. C., 1965; LEONARD FREDMAN, Ed.: *Issues of the Sixties: Second edition, 1965-1970*, Wadsworth, Belmont, Calif., 1965; capítulo II: «Poverty in the Affluent Society», págs. 42-87; A. B. SHOSTAK & WILLIAM GOMBERG, Editores: *New Perspectives on Poverty*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N. J., 1965, y bibliografía seleccionada, págs. 179-184; D. C. COYLE: *Breakthrough to the Great Society*, Oceana, Dobbs Ferry, N. Y., 1965, capítulo 11, *The Great Society*, páginas 207-219; N. V. LOURIE: *Poverty*, págs. 1-40, en N. E. COHEN, Ed.: *Social Work and Social Problems*, National Association of Social Workers, New York, 1964.

(8) J. K. GALBRAITH: *The Affluent Society*, Riverside Press, Cambridge Massachusetts, 1958.

puesto que viven fuera de las categorías concebidas como aceptables por aquélla (9).

El economista Boulding hace una distinción entre la pobreza que es el resultado de algún azar peculiar y la pobreza crónica; para él la pobreza crónica es siempre en alguna medida una condición de sociedad, o de una subcultura dentro de una sociedad, y que dentro de amplios límites la pobreza es un estado mental antes que una situación de ingresos (10). Hollander recalca que, en el uso ordinario, la noción de pobreza se aplica a tres condiciones precisas: la desigualdad económica, la dependencia económica y la insuficiencia económica (11). Al criticar el pensamiento de Hollander de que «la aceptación de la insuficiencia de ingresos es el aspecto esencial de la pobreza», Rubinow recalca que esto «meramente traslada las dificultades de definición, puesto que este concepto remite a nociones fisiológicas, psicológicas o sociales» (12).

Probablemente la mejor definición sociológica es la de Lourie, quien define la pobreza como «la inaccesibilidad indefinida de los recursos materiales que son adecuados para proporcionar un nivel mínimo de vida a tenor de la capacidad productiva y exigencias sociales de la comunidad. La interpretación de la insuficiencia y la determinación de una situación de pobreza tiene que estar basada en la distinción entre necesidades legítimas y excesivas y en la valoración de las desviaciones del nivel normal de bienestar económico. Estas, a su vez, dependen de los valores y normas subyacentes respecto al propósito de la existencia humana y al destino histórico de una sociedad. En consecuencia, en diferentes momentos de la Historia, entre diferentes pueblos y entre grupos dentro del mismo pueblo, la definición de una actitud hacia la pobreza varía» (13).

LA DEFINICIÓN «OFICIAL» AMERICANA DE POBREZA

Los intentos periódicos para estimar la extensión de la pobreza en los Estados Unidos —como en cualquier otra parte— han sido entorpecidos por el uso de índices variables y usualmente no satisfactorios, que han in-

(9) Ibid.

(10) KENNETH E. BOULDING: *Reflections on Poverty*, National Conference on Social Welfare, Social Welfare Forum, 1961, Columbia University Press, New York, 1961.

(11) J. H. HOLLANDER: *The Abolition of Poverty*, Houghton Mifflin, Boston, 1914.

(12) L. M. RUBINOV: «Poverty», en *Encyclopaedia of the Social Sciences*, Macmillan, New York, 1934, vol. XII, págs. 284-292.

(13) LOURIE: Op. cit., pág. 2.

cluido medidas tales como ingresos familiares, renta *per capita*, número de los que reciben socorros, número o proporción de parados y número de los que viven en viviendas subnormales. Los sistemas típicos de clasificación incluyen insuficiencia, subsistencia mínima, salud y decencia, confort y lujo. Pero la Historia demuestra que lo que fué un lujo eventualmente se convierte en una comodidad, y que la comodidad se convierte en necesidad (la posesión de un automóvil en América, por ejemplo). Los cambios ocurren más frecuentemente mientras el crecimiento económico y la productividad de una sociedad o una nación aumentan su ritmo. Comparadas con las civilizaciones del pasado y muchas contemporáneas, las naciones contemporáneas occidentales poseen lujos de ensueño.

La distribución de la renta se expresa en cifras específicas de dólares identificables fácilmente; por ello en América se ha extendido la medición de los grados de pobreza en base a la distribución de la renta en términos de costo de vida, presupuestos familiares y establecimiento de niveles mínimos de salud y decencia. Los niveles o normas suponen que todas las familias cuya renta es inferior a la normal están en la categoría de «pobreza». Este concepto de nivel de vida ha sido elaborado en la política económica moderna (e incluso en sociología) como ordenadas para las discusiones sobre normas de valor, especialmente el valor del dinero (aunque los valores monetarios cambian rápidamente y las normas o niveles también varían).

Así, la Oficina Federal de Estadísticas Laborales estableció en 1957, con fines de investigación, una escala arbitraria, comprendiendo desde 1.157 dólares para una sola persona hasta 3.750 para una familia de siete miembros o más, como límite por debajo del cual aparece la necesidad relativa. Según esta rígida definición, 32,2 millones de americanos (19 por 100 del total) estaban dentro de la clasificación de «renta baja» en ese año relativamente próspero. El Presidente Kennedy, en su mensaje del 22 de enero de 1962 al Congreso usó la cifra de 2.000 dólares como definidor de la pobreza, diciendo que siete millones de americanos tenían ingresos por debajo de este límite (individuos y familias).

El Ministerio de Trabajo de los Estados Unidos estima que una familia de trabajador de ciudad de cuatro miembros, a los precios de 1958, requeriría una renta de alrededor de 4.800 dólares para mantener un «nivel de vida modesto, pero adecuado». Los estudios de ingresos familiares de la Oficina del censo para 1958 muestran que un tercio de las familias americanas de cuatro miembros tenían ingresos por bajo de este nivel. En 1958, 36 millones de americanos estaban viviendo en familias con al menos dos personas con ingresos inferiores a 3.000 dólares (menos de 58 por semana, sin contar los impuestos). Otros 5,5 millones de familias de una sola persona (que no

vivían con parientes o vivían en instituciones) subsistían con ingresos inferiores a 1.500 dólares (menos de 30 dólares a la semana).

De acuerdo con el *Resumen Estadístico* de 1960, ocho millones de familias en los Estados Unidos tenían ingresos inferiores a 2.500 dólares por año en 1960; siete millones tenían ingresos entre 2.500 y 4.000 dólares. En 1958, el 14,3 por 100 de las familias e individuos que vivían solos o en instituciones tenían ingresos de 2.000 dólares al año o menos; el 10 por 100, entre 2.000 y 3.000 dólares al año; 12 por 100, entre 3.000 y 4.000 dólares.

Si aceptamos estas cifras es evidente que, aun tomando en consideración los aumentos de ingresos desde 1958, al menos el 20 por 100 de todos los americanos viven hoy cerca de la línea de la pobreza o por bajo de ella.

LA POBREZA EN LAS SUBCULTURAS

Tales generalizaciones son, sin embargo, más bien carentes de significado, ya que la pobreza en América se da en gentes, familias y grupos específicos. Aunque no es una condición crónica y masiva, en general, de toda la economía y sociedad americanas como un todo, se ha extendido entre algunas subculturas (minorías) y en algunas comunidades y áreas carentes de recursos económicos. Además, la pobreza relacionada con personas, familias y grupos específicos difiere de la pobreza crónica masiva. La mayoría de las sociedades sufren de una mezcla de ambas, pero usualmente predomina una. Las diferencias individuales en ingresos y riqueza entre las personas se esperan en cualquier sociedad a causa de las diferencias en las aptitudes naturales, edad, salud física y mental, motivación y seguridad en sí mismo, los efectos de distintos prejuicios, residencia en áreas deprimidas y sencillamente la suerte. En algunos casos, sin embargo, toda una sociedad sufre una condición crónica y masiva creada por recursos naturales o humanos, insuficientes o sin desarrollar; carencia de una base industrial, factores relacionados con la herencia y la tradición y debilidades políticas y sociales. Y la pobreza crónica masiva y la pobreza de seres y grupos humanos específicos pueden mezclarse y solaparse.

El análisis más detenido de las estadísticas disponibles muestra, sin embargo, algunos fenómenos interesantes. El informe anual de 1964 del Consejo de Asesores Económicos contiene muchos datos sobre estas características (14); de otras fuentes hay información adicional que confirma amplia-

(14) *The Annual Report of the Council of Economic Advisers*, printed in the *Economic Report of the President*, enero, 1964, págs. 55-84.

mente los datos del Consejo. El trabajo realizado por Ornati para la Twentieth Century Fund muestra, por ejemplo, que aunque una de cada ocho familias en los Estados Unidos tenía unos ingresos efectivos, en 1960, inferiores a 2.000 dólares, la proporción se eleva de una de cada tres para:

- 1) Familias no blancas.
- 2) Familias cuya cabeza era una mujer.
- 3) Familias cuyos cabezas tenían sesenta y cinco años o más.
- 4) Familias de granjas rurales.
- 5) Familias cuyos cabezas tenían menos de ocho años de educación formal; y
- 6) Familias cuyos cabezas han tenido como máximo solamente una experiencia laboral de *tiempo parcial* (15).

Ornati igualmente demuestra que cuando una familia tiene no sólo una, sino dos o más de estas características, la probabilidad de pobreza se multiplica; por ello, las familias tienen tres probabilidades de cuatro de ganar unos ingresos menores de 4.500 dólares al año si tienen una de las siguientes combinaciones de características:

- 1) Familias no blancas con cabezas de familia mujer.
- 2) Familias de edad viviendo en granjas.
- 3) Familias de edad negras viviendo en la ciudad o en el campo.
- 4) Familias negras viviendo en granjas; y
- 5) Familias granjeras con cabezas de familia mujer.

Como la pobreza en los Estados Unidos afecta esencialmente a personas con características específicas y no es un fenómeno masivo, es interesante notar un predominio de factores que están asociados tradicionalmente con la pobreza: no blancos, personas de edad, hogares deshechos y paro forzoso o fracaso en el trabajo por otras razones. Quizá la característica más distintiva de los pobres es su baja productividad. La mayoría de estas familias están encabezadas por personas que no pueden tener ingresos elevados debido a la edad o carencia de entrenamiento o experiencia laboral. Las personas de edad forman el bloque mayor. Dado que la mayoría de ellas son jubilados y viven de pensiones, se cuenta con que sus ingresos estén por debajo de los de la población activa.

Los problemas económicos de los hogares deshechos no son muy diferentes de las personas de edad; estas familias son los subproductos del divorcio, abandono, ilegitimidad o la muerte de un esposo. En una muy grande proporción de estos casos hay niños pequeños. Las madres son incapaces de trabajar en absoluto o pueden trabajar solamente a media jornada —tiempo parcial— porque tienen que permanecer en casa para cuidar de ellos. Aun cuando trabajen, muchas están empleadas en trabajos con escasa remuneración debido a su falta de entrenamiento, aptitud o experiencia laboral.

Un tercer grupo en la base son los no blancos, cuya gran mayoría son

(15) OSCAR ORNATI: «Affluence and the Risk of Poverty», en *Social Research*, XXXI, otoño 1964, núm. 3, pág. 337; ORNATI: *Poverty in America*, National Policy Committee on Pockets of Poverty, Washington, D. C., 1964.

negros; en total, representan el 10 por 100 de todas las familias, pero constituyen el 21 por 100 aproximadamente de los pobres. Mucho se ha escrito acerca de esta situación de los negros. Hay indudablemente muchos factores que mantienen al negro en el fondo, pero puede haber poca duda acerca de que la discriminación racial y la carencia de una enseñanza escolar lo suficientemente buena son las razones clave.

Hay otro grupo cuya pobreza no tiene explicación aparente en las estadísticas del censo: familias blancas que viven en o cerca de las grandes ciudades y encabezadas por un hombre en sus años productivos. ¿Cómo son estos tres millones de familias? Las explicaciones basadas en factores personales o ambientales valen para los pobres del campo, los pobres de edad, las pobres viudas o divorciadas y los negros pobres, pero ¿*quid* acerca de los blancos pobres?

De interés es que estos tres millones de familias proceden de un total de 30 millones que poseen las mismas características: son blancos, viven en la ciudad y están dirigidas por un hombre de edad inferior a sesenta y cinco años. Normalmente se cuenta con que algunas de estas familias sean pobres, tengan enfermos o incapacitados. En otras se puede carecer de la inteligencia para aprender un oficio o detentar un trabajo responsable. Unas terceras no consiguen buenas «oportunidades». Parte de la explicación puede hallarse en el tipo de ocupación del cabeza de familia; la mitad de los cabezas de familias blancas pobres trabajan en oficios no especializados o semiespecializados; un 20 por 100 adicional son especialistas, y un 30 por 100, oficinistas o trabajadores administrativos; casi la mitad del total son de más de cuarenta y cinco años, y aun cuando son todavía demasiado jóvenes para formar en el «montón de desecho», podrían tener dificultades para conseguir buenos empleos por razón de su «edad avanzada».

El 12 de junio de 1963, el Presidente de los Estados Unidos, en la víspera de la admisión de dos jóvenes negros en la Universidad de Alabama, hizo notar que «habían transcurrido cien años desde que el Presidente Lincoln libertó a los esclavos; sin embargo, sus herederos, sus nietos, no son completamente libres. Todavía no están libertados de los lazos de la injusticia. Todavía no están liberados de la opresión social y económica».

Todas las cifras reunidas en el censo —sobre alojamiento, educación, ocupación, ingresos— muestran que los negros todavía están entre los más pobres de los pobres de América. Y hay una impresión falsa en su generalidad de que el negro ha abandonado en gran medida el Sur.

En 1960 había 18,9 millones de negros en los Estados Unidos; aproximadamente 11,3 millones (60 por 100) vivían en el Sur, tres millones vivían en el Noroeste, 3,5 millones vivían en los Estados del Norte central y sola-

mente un millón vivían en el Oeste. Aproximadamente un tercio viven en las ciudades del Sur, aproximadamente un cuarto viven en las granjas del Sur y el resto viven en el Norte y en el Oeste.

Lo que es interesante es que la posición de los negros es muy baja en comparación con los blancos en la mayoría de los Estados, y en muchos Estados su situación respecto a los blancos ha empeorado, no mejorado; que los negros progresan menos en el Sur que en el Norte (16); que una muy grande proporción de niños negros se educan en hogares que son inadecuados para los niveles modernos; que en casi todos los grupos de ocupaciones ganan menos dinero que los blancos porque detentan los empleos de salarios más bajos de cada grupo.

Por lo demás, existen otros grupos minoritarios que reciben la misma y aun inferior atención que los negros.

Casi un millón de portorriqueños viven hoy en los Estados Unidos, principalmente en el área metropolitana de Nueva York; el 53 por 100 de los portorriqueños de Nueva York ganaba menos de 4.000 dólares en 1959, y solamente el 8 por 100 ganaba más de 8.000 dólares. Tres cuartos de ellos carecían de estudios medios. Además, las escuelas de enseñanza primaria y secundaria en las vecindades portorriqueñas tienden a estar más atestadas y menos equipadas que la escuela media de ciudad (17).

En el Sudoeste de los Estados Unidos viven tres millones y medio de americanos de habla española, enfrentados con la carga de los prejuicios y la educación inadecuada; como los portorriqueños, se enfrentan con la barrera del idioma y una estructura peculiar de leyes, tanto federales como locales, que tienden a aislarlos aún más de las oportunidades de la comunidad.

Los desposeídos y abandonados, los verdaderos americanos nativos, los indios, tienen una renta media anual que es la mitad de la cantidad tomada oficialmente como nivel general de pobreza en los Estados Unidos. Su esperanza de vida es de cuarenta y dos años. «Su segregación del resto de la sociedad hace que el grado de acogida a los negros parezca bueno» (18). El nivel de desempleo entre los indios es siete u ocho veces el desempleo medio de la nación. El indio sufre más por salud deficiente, desnutrición e ignorancia que cualquier otra minoría en los Estados Unidos.

(16) MILLER: Op. cit., pág. 97.

(17) SARGENT SHRIVER: «The Minority Poor», en *The War on Poverty. A Compilation of Materials Prepared for the Select Subcommittee on Poverty on Committee on Labor and Public Welfare, U. S. Senate, 88 Congreso, segunda sesión, marzo, 1964, página 38.*

(18) Editorial «Help the Neediest First», en *Christian Century*, 27 de mayo 1964, página 693.

LA MALIGNIDAD DE LA POBREZA

Que la pobreza es perniciosa para los individuos afectados y para la sociedad en que viven es casi axiomático en este siglo. Existen desacuerdos primordialmente en las definiciones de la pobreza, su causas, sus efectos y la posibilidad y medios para su erradicación. Los efectos específicos de la pobreza *per se* no han sido demostrados claramente, aunque los síndromes entre las varias patologías sociales, incluyendo la pobreza, se repiten en estudios incontables. Pero los esfuerzos para aislar las variables dependientes e independientes, para diferenciar las causas y efectos de tipos y manifestaciones cambiantes de pobreza han sido escasos o no han existido.

Sin embargo, al menos durante los últimos cien años, se han observado o supuesto relaciones entre la pobreza y los índices de alta morbilidad y mortalidad, alojamientos deficientes, familias deshechas, escasa educación y alta incidencia del crimen. Reconocemos también que las privaciones económicas engendras delincuencia. Los índices de delincuencia juvenil están muy correlacionados con los ingresos bajos, viviendas subnormales y el hacinamiento residencial, aunque muy pocos presentarían el argumento de que la pobreza es una causa directa de delincuencia juvenil; muchas áreas empobrecidas están libres del problema, y la reciente prosperidad económica nacional lleva con ella no una disminución, sino un incremento en la delincuencia juvenil. Con todo, hay dos formas importantes, en que la pobreza entra como un factor de riesgo en la delincuencia:

1.º En la sociedad urbana industrial moderna la pobreza está íntimamente ligada con la desorganización social. Con frecuencia las familias pobres no tienen otra elección que trasladarse a las áreas de renta inferior, con una población antisocial y amoral. Donde el éxito material es altamente estimado, la pobreza engendra desmoralización y apatía. La pobreza y la falta de integración dentro de la sociedad van a menudo de la mano; aquellos que reciben bajos salarios, como operarios y trabajadores no especializados, no tienen con frecuencia un lugar fijo y seguro en la comunidad de trabajo, y sus lazos con la ciudad son, a mayor abundamiento, extremadamente tenues.

2.º Los aspectos físicos de las condiciones de los barrios pobres en los que viven con frecuencia las familias pobres de la ciudad no pueden ser descartados como carentes de relación con la delincuencia juvenil. Viviendas inadecuadas, densidad de población y el gran número de niños y jóvenes, todo ayuda a promover el desarrollo de una «sociedad callejera». La vida social efectiva de los barrios pobres se centra con frecuencia en las calles, las

escalinatas y el deambular por las esquinas. La vida se centra en la calle; no en el hogar. El gran número de individuos viviendo dentro de pequeñas áreas hacen factible y natural la formación de bandas. En las calles, los jóvenes están expuestos a influencias de las que los niños de la clase media están aislados con frecuencia (aunque la delincuencia juvenil ha crecido con rapidez recientemente incluso en las «zonas residenciales»). Los barrios pobres están igualmente caracterizados por la ausencia de instalaciones recreativas adecuadas. La teoría es que muchos jóvenes están privados de la posibilidad de dirigir su energía dentro de canales no delictivos por razón de la carencia de terrenos de juego y otros «escapes» recreativos (19).

EL PAPEL DE LA EDUCACIÓN INADECUADA

Sin penetrar en muchas otras ramificaciones que pertenecen al impacto de los americanos «desprovistos», económicamente, así como también social y políticamente, tenemos que hacer notar que no es un accidente que la guerra a la pobreza del Presidente Johnson se combata principalmente en el campo de batalla de la educación. La lucha para obtener los derechos civiles y el derecho a vivir sin sufrimientos innecesarios empieza, de acuerdo con la ideología corriente, con el derecho a una buena educación. El Presidente Kennedy recalcó esto en su mensaje sobre la educación (que condujo a la ley de Educación vocacional de 1963), y el Presidente Johnson nos recordó esto mismo en sus propuestas educacionales para 1965. Ambos animaron repetidamente a los americanos a darse cuenta de que todos los aspectos de la educación están interrelacionados, que cada aspecto de la educación es una parte del todo, que ninguna parte de la educación americana —ni a propósito ni por indiferencia— puede dejarse que permanezca en una situación inferior. Esto es particularmente importante al crear un nuevo impulso para la educación vocacional, considerada durante demasiado tiempo como

(19) CLIFFORD R. SHAW & HENRI D. MCKAY: «Social Factors in Juvenile Delinquency», en *National Commission on Law Observance and Enforcement; Report on the Causes of Crime*, Government Printing Office, Washington, D. C., 1931, II, págs. 195-196; BERNARD LANDER: *Towards an Understanding of Juvenile Delinquency*, Columbia University Press, New York, 1954; SHELDON GLUECK & ELEANOR T. CLUECK: *Unraveling Juvenile Delinquency*, Harvard, Cambridge, 1950; JOSEPH S. ROUCEK, Editor: *Juvenile Delinquency*, Philosophical Library, New York, 1958; JOSEPH S. ROUCEK, Ed.: *The Difficult Child*, Philosophical Library, New York, 1964; DAVID H. HUNTER: *The Slums: Challenge and Response*, Free Press, Glencoe, Ill., 1964.

el subsuelo o vertedero de la educación por los educadores americanos mismos (20).

Cualesquiera que hayan sido las funciones de la escuela —enseñar «las tres R» (lectura, escritura y aritmética), transmitir conocimientos intelectuales y manuales, o cualesquiera otras que se tomen—, una de las funciones básicas ha sido la de admitir en su seno los elementos heterogéneos de la población de América y darles una experiencia y formación comunes. Durante generaciones, los maestros de escuela americanos han estado cogiendo a los niños de inmigrantes de países extranjeros o procedentes de áreas rurales atrasadas y han estado intentando impartirles los rudimentos y conocimientos básicos para vivir y elevarse en la sociedad de América. El proceso ha implicado mucho más que el aprendizaje académico; la escuela ha sido más que una empresa intelectual. En muchos casos se les ha enseñado a los niños qué comer y cómo hacerlo, cómo limpiarse los dientes, cómo conservarse limpios. Numerosos conocimientos que se dan por supuestos como parte de la contribución de la familia al proceso educativo tuvieron que ser enseñados en las escuelas americanas. Y para millones de niños americanos las escuelas se han convertido en su única fuente de instrucción, incluso para los conocimientos elementales de la vida moderna. A su vez, la escuela se usa también como el gran canal para llegar a las familias. La participación de la escuela, por ejemplo, en los programas sanitarios es esencial.

Uno de los aspectos más criticados del funcionamiento de las escuelas públicas ha sido su incapacidad para igualar las oportunidades. El niño nacido en el barrio pobre no tiene las mismas oportunidades que el niño nacido en los barrios buenos o en las zonas residenciales. Mientras los niños nazcan y se críen en familias, las desigualdades persistirán; pero puesto que la política pública en los Estados Unidos está contra el debilitamiento de los lazos familiares, lo mejor que se puede hacer es reducir a un mínimo la desigualdad originada por el ambiente familiar. La escuela pública libre es el camino institucionalizado para trabajar hacia tal meta (siendo otro camino los servicios sociales y de bienestar).

Pero tampoco las escuelas gratuitas públicas americanas igualan las oportunidades; obviamente, las escuelas en los barrios bajos no pueden ser

(20) FRANCIS KEPPEL: «Vocational Education and Poverty», capítulo 10, págs. 131-138, en MARGARET S. GORDON, Ed.: *Poverty in America*, Chandler, San Francisco, 1965; W. G. BOWEN: *Economic Aspects of Education, Three Essays*, Princeton University, Industrial Relations Section, Princeton, N. J., 1964; P. C. SEXTON: *Education and Income: Inequalities of Opportunity in our Public Schools*, Viking, New York, 1961; THEODORO M. SCHULTZ: *The Economic Value of Education*, Columbia University Press, New York, 1963.

tan buenas como las escuelas en las mejores áreas residenciales. De hecho, «los barrios bajos son uno de los principales problemas sociales y económicos de América en los años 60» (21). a despecho de los programas gubernamentales de viviendas y de eliminación de chabolas durante años, y a despecho de que el pueblo americano se ha estado desplazando desde el interior de las ciudades a las zonas residenciales exteriores. Ni la escuela es tan atractiva para los niños en las áreas de los barrios pobres. La mayoría de las escuelas están dotadas de personal docente con profesores de la clase media, valores de enseñanza de la clase media y normas de ajuste de la clase media. Los niños procedentes de clases socio-económicas inferiores encuentran todo esto raro y extraño; muchos de ellos se sienten desplazados, inferiores; son hostiles; apenas hacen sino esperar a escapar; a menudo hacen «novillos»; dejan las escuelas tan pronto como la ley se lo permite, o incluso antes.

Aunque muchos de estos niños tienen bajas calificaciones, esto es a menudo el resultado de su ambiente, y en muchos casos, incluso los niños destacados, no son reconocidos, porque la escuela no establece contacto con el mundo en que ellos viven.

No sólo las zonas distintas dentro de una ciudad, sino también los Estados distintos y los condados, muestran amplias variaciones en la calidad de sus escuelas. Algunos Estados no pueden permitirse el gastar tanto como otros; no poseen una base de impuestos lo bastante amplia. Algunos Estados gastan una cantidad proporcionalmente mayor en sus escuelas que otros Estados, pero aun así la cantidad total gastada puede ser menor. La mayoría de los Estados en desventaja están en el Sur. No obstante, muchos de los niños educados en las escuelas del Sur se trasladan a otras zonas del país. Como el programa federal apunta ahora a conceder mayores oportunidades educacionales a los niños de los Estados más pobres, el uso del dinero federal ha sido un tema de controversia, surgiendo ésta del temor de que las comunidades locales perdiesen el control de sus propias escuelas.

(21) DAVID R. HUNTER: *The Slums: Challenge and Response*, Free Press, Glencoe, Ill., 1964, 3; véase también JAMES RATHS & J. D. GRAMBS, Eds.: *Society and Education: Readings*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N. J., 1965, págs. 69-72, 149-154, 264-65; L. F. CERVANTES: *The Dropout: Causes and Cures*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 1965.

EXITOS Y FRACASOS EN EL MOVIMIENTO CONTRA LA POBREZA
EN LOS ESTADOS UNIDOS

La actual «guerra a la pobreza» está pensada para asistir a los americanos que tienen bajos ingresos, sin consideración de color, y no está considerada específicamente como un programa racial o de derechos civiles. Pero afecta a un número comparativamente grande de los negros de la nación, sencillamente porque grandes porcentajes de ellos son pobres, como ya hemos indicado.

A este respecto, como resultado de recientes leyes federales, juntamente con medidas promulgadas por algunos de los Estados, los ciudadanos negros tienen ahora derecho a comer en cualquier restaurante, permanecer en cualquier hotel o asistir a cualquier teatro. Pero se señala con frecuencia que el derecho a disfrutar de tales servicios significa poco para personas que no pueden permitírselos. La pobreza, antes que la raza, sigue siendo la principal rémora para muchos negros americanos hoy.

Una parte muy divulgada del movimiento contra la pobreza se ha centrado alrededor de la ley de Oportunidades económicas de 1964. La mayoría de los programas de esta ley son administrados por la Oficina de Oportunidad Económica, con Sargent Shriver (quien también dirige el Cuerpo de Paz) como director.

He aquí algunas de las batallas o campañas de las que han constituido «la guerra contra la pobreza».

Aproximadamente 560.000 niños en edad pre-escolar de 2.500 comunidades han tomado parte (durante el verano de 1965) en este programa. Aunque empezó como un proyecto experimental durante el verano, va a continuar ahora durante todo el año en vista de la conclusión del Presidente Johnson de que el programa ha probado su utilidad.

El programa Head Start proporciona clases a niños necesitados, que en la mayoría de los casos no reciben la misma educación temprana en sus hogares que otros niños procedentes de familias más afortunadas. Les presenta, a menudo por vez primera, artículos corrientes en la niñez, como lápices de dibujo y libros con láminas; amplía su conocimiento del mundo a través de «aventuras», tales como excursiones al Parque Zoológico. Así, el programa busca proporcionarles una iniciación (*head start*) dirigida hacia su instrucción regular escolar.

Es fácil comprender que los beneficios que un niño puede obtener con el programa *Head Start* se extinguirán pronto y se perderán si continúa viviendo en malos ambientes. Por ello, otros numerosos esfuerzos se han

impulsado al mismo tiempo, dirigidos a asegurar mejores condiciones de vecindad para los niños, y para los adultos igualmente. Estos esfuerzos, además del programa *Head Start*, han sido agrupados juntos como «programas de acción comunitaria». El trabajo realizado en una zona determinada depende ampliamente de lo que la comunidad quiere hacer.

Los proyectos locales pueden incluir clases para instruir a analfabetos adultos en la lectura y escritura, cursos de entrenamiento vocacional, instrucción para el hogar, centros sanitarios, etc.

Cuando los planes de la comunidad cumplen se ajustan a las normas del Gobierno federal; éste paga hasta el 90 por 100 del costo.

El *Job Corps* (Cuerpo de Trabajo) es un programa para jóvenes de dieciséis a veintiún años que no asisten a la escuela ni tienen trabajo. Actualmente, más de 120.000 muchachos y muchachas han asistido a unos 60 campamentos del Cuerpo de Trabajo y otros centros. Algunos de los campamentos están en parques, bosques nacionales, etc.; mientras ayudan en trabajos de conservación, los jóvenes adquieren conocimientos de materiales tales como bosques y topografía; en los centros urbanos aprenden a reparar vehículos de motor, a hacer funcionar máquinas de oficina o a realizar otras innumerables clases de trabajo especializado. Los centros para mujeres jóvenes ofrecen cursos que incluyen confección casera y tareas de secretariado.

Muchos jóvenes que entran en el Cuerpo han recibido muy poca enseñanza escolar y tienen en el punto de partida, que ser animados a desarrollar los conocimientos elementales de lectura y escritura. La formación del carácter y el desarrollo de buenos hábitos de trabajo son también una parte de los programas proyectados.

Pero aproximadamente la décima parte de los jóvenes asignados al Cuerpo de Trabajo han abandonado su asistencia (justamente como abandonaron anteriormente su asistencia a la escuela). Un alumno puede, sin embargo, permanecer en el Cuerpo durante dos años; recibe alimento, ropas y otras necesidades, más un pequeño salario mensual.

El *Neighbourhood Youth Corps* —Cuerpo de Juventud de la Vecindad—, otra rama del programa contra la pobreza, ha proporcionado empleo local a unos 350.000 hombres y mujeres jóvenes, de edades de los dieciséis a los veintiún años, procedentes de familias con ingresos bajos; trabajan para empresas públicas tales como hospitales, bibliotecas y parques. El Gobierno de los Estados Unidos paga ahora hasta el 90 por 100 del costo de este programa en cada comunidad.

VISTA (de las letras iniciales de Voluntarios al Servicio de América) es llamado algunas veces Cuerpo Doméstico de Paz. Sus miembros trabajan en centros sanitarios, dirigen movimientos de limpieza en las vecinda-

des de los barrios bajos, asisten a los impedidos, buscan el mejorar las condiciones entre los trabajadores granjeros migratorios y granjeros con ingresos bajos y realizan otras tareas. El voluntario puede ser de cualquier edad, a partir de los dieciocho años; él o ella sirven normalmente durante un año y reciben mensualmente 50 dólares, más una gratificación para pequeños gastos. A principios de septiembre de 1965 había 1.110 voluntarios trabajando y otros 370 en entrenamiento. Se cuenta con que el número de miembros llegue a los 2.000 al final de 1965.

La guerra a la pobreza incluye también otras numerosas disposiciones tales como empleos a tiempo parcial —media jornada— para estudiantes necesitados, préstamos para trabajadores del campo con bajos ingresos, asistencia a propietarios de negocios pequeños y préstamos para Estados y comunidades para ayuda a trabajadores agrícolas migrantes.

El costo total para el Gobierno federal de todos los programas cubiertos por la ley de Oportunidad económica iba a ser de casi 1,8 miles de millones de dólares para el período de un año (terminando en junio de 1966).

Muchos miles de millones más van destinados a otras actividades que, aunque conducidas separadamente, pueden ser consideradas como parte del movimiento anti-pobreza. Un ejemplo es el programa de Appalachia, en el cual el Gobierno de los Estados Unidos proyecta gastar más de mil millones de dólares para 1971. La idea es la de ayudar a un cierto número de Estados y comunidades a mejorar las condiciones de sus gentes, que, en general, son menos prósperas que las de los americanos de cualquier otra parte. Muchos de los fondos se destinarán a la construcción de un sistema de autopistas y carreteras con el que se espera ayudar a la región a atraer nuevos negocios y más turistas.

Un programa para ayudar a las «bolsas de pobreza» en otras áreas de la nación se aprobó en septiembre de 1965; costará 3,25 miles de millones de dólares durante los próximos cinco años.

Estrechos lazos con la «guerra a la pobreza» pueden encontrarse también en otros esfuerzos, tales como el nuevo programa de ayuda escolar federal; los distritos escolares locales con grandes porcentajes de familias de renta baja obtendrán una parte fundamental de los mil millones de dólares que el Gobierno distribuyó para las escuelas elementales y secundarias en 1965.

En 1965, el 89 Congreso puso otro hito fundamental cuando promulgó la ley de Educación superior de 1965. Entre sus muchas disposiciones están: las enmiendas N. D. E. A. —zonas educacionales no desarrolladas— que proporcionan 17,25 millones para Institutos cívicos, de economía y artes in-

dustriales, más diez millones para equipo y materiales en el campo de la economía.

Estas disposiciones son de gran importancia para los profesores de estudios sociales; ofrecen nuevas oportunidades para la mejora en la instrucción en campos tan vitales como las ciencias cívicas y económicas.

Un Cuerpo de Profesores (*Teachers Corps*), bajo el cual 6.000 profesores prestarán servicios en los barrios bajos de las ciudades y áreas rurales de pobreza. Aunque el Congreso aprobó los planes para formar un Cuerpo de Profesores, rehusó, en el último momento, el proporcionar los fondos necesarios para lanzar el programa (el Cuerpo de Profesores, sus miembros, cuándo y si se proporcionan fondos, serán subsidiados por los fondos federales, pero sus sueldos serán pagados por las autoridades escolares; los profesores serán enviados solamente a las escuelas que los soliciten).

Becas de profesorado para profesores de las escuelas primarias y secundarias. Para poner este programa en vigor, la ley destina 40 millones de dólares el primer año, 160 millones el segundo y 275 millones el tercero.

Becas escolares federales para estudiantes necesitados prometedores. La ley autoriza 70 millones al año, durante cada uno de los tres años, para becas que se denominarán «concesiones de oportunidad educacional». Las becas individuales pueden alcanzar hasta 1.000 dólares al año, pero se calcula que serán de un promedio de 500 dólares anuales. De esta forma habrá una disponibilidad de unas 140.000 becas anuales.

Las ayudas para construcción de Universidades se doblarán, desde 230 millones a 460 millones de dólares.

Entre otras disposiciones podemos notar:

Los préstamos para estudiantes de familias que ganen hasta 15.000 dólares al año serán asegurados por el Gobierno federal. Asignaciones para la compra de libros destinados a bibliotecas y para formación de bibliotecarios. La expansión del programa de trabajo y estudio en la Universidad bajo el cual los estudiantes pueden obtener ocupaciones de jornada parcial. Asignaciones a las Universidades para comprar nuevo equipo y hacer alteraciones en los edificios. Fondos federales para asistir a la solución de los problemas urbanos y suburbanos, primordialmente por medio de servicios de extensión universitaria.

Los barrios bajos continúan siendo la marca más evidente de pobreza en las ciudades americanas. Muchas comunidades trabajan intensamente intentando eliminarlos y asegurar mejores viviendas para las gentes que viven en ellos. Pero sucede a menudo que las nuevas chabolas se desarrollan más de prisa de lo que las viejas pueden ser eliminadas. (De hecho, alguna literatura sociológica indica que «la forma de vivir» en los barrios bajos no

es tan mala como se dice, que tiene sus valores constructivos y que el «desplazamiento» ha producido tensiones mentales en aquellos forzados a desplazarse, especialmente los emigrantes e inmigrantes de más edad) (22).

Durante años el Gobierno federal ha venido concediendo ayuda financiera a las entidades locales en su batalla contra los barrios bajos. Igualmente ha proporcionado fondos para ayudarles a montar proyectos de viviendas públicas, donde las familias de renta baja pueden alquilar casas a precios inferiores a los de alojamientos similares en otro sitio.

El Congreso extendió y amplió estos programas en agosto de 1965. También aprobó la utilización de fondos del Gobierno para ayudar a las familias de baja renta a pagar el alquiler de apartamentos y casas de propiedad privada, que de otra forma no podrían permitirse. Estas disposiciones relativas a la vivienda se prevé que cuesten al Gobierno 7,8 miles de millones de dólares durante un período de cuatro años.

PROS Y CONTRAS

Los ataques a los varios programas contra la pobreza proceden de muchas fuentes.

Probablemente las críticas más elaboradas proceden de algunos sociólogos, que señalan que en la guerra contra la pobreza algunos valores sociales actúan hacia su mitigación, pero otros tienden a perpetuarla. Entre las orientaciones de valor en la sociedad americana, varias tienden a oponerse o a defender la existencia continuada de la pobreza, dependiendo de la interpretación de los individuos o grupos de la mejor consecución de una meta (23). Las orientaciones americanas de valores que favorecen las medidas de mejora contra la pobreza incluyen las doctrinas humanitarias, los conceptos de igualdad (al menos de oportunidad), democracia y «progreso».

Valores que, combinados y en la forma en que son interpretados frecuentemente, tienden a la continuación de la pobreza, incluyen los de consecución y éxito, actividad de trabajo, confort material, libertad (primordialmente de restricciones), personalidad individual y racismo o superioridad de grupos. Y orientaciones de valores que podrían operar en una u otra direc-

(22) Véase: OSCAR LEWIS: *Five Families, Mexican case Studies in the Culture of Poverty*, Bacis Books, New York, 1959; JACK L. ROACH: «Sociological Analysis and Poverty», en *The American Journal of Sociology*, LXXI, 1 de julio de 1965, págs. 68-77.

(23) ROBIN M. WILLIAMS: «Value Orientation in American Society», in H. D. STEIN & R. A. CLOWARD: *Social Perspectives on Behaviour*, Free Press., Glencoe, Illinois, 1958.

ción incluyen la eficacia y el pragmatismo, la orientación moral, conformidad externa, ciencia y racionalidad secular y nacionalismo-patriotismo.

Varios críticos señalan que el propio énfasis sobre las marcas identificadoras de los ingresos de dinero como la línea divisoria entre pobreza y «opulencia» está produciendo una tendencia implacable a proporcionar un suministro excesivo de algunas cosas y una producción mezquina de otras, y que esto es un caso de «incomodidad social y de insalubridad social» (24). La línea que, según esta teoría, divide la zona americana de riqueza de la zona de pobreza es, *grosso modo*, la que divide los bienes servicios producidos y comercializados privadamente de los servicios prestados públicamente. La riqueza del país en relación a lo producido privadamente es grande comparada con la del cuidado público. Y la riqueza en bienes producidos privadamente es una causa principal de la crisis en el suministro de servicios públicos. Para esta teoría, la mitigación de la pobreza se convierte en una cuestión de conseguir y mantener un equilibrio entre los dos sectores.

Pero esta teoría de equilibrio social es atacada por los que se oponen a la expansión de los servicios públicos; el coste de estos servicios se considera una amenaza a las libertades individuales.

Históricamente la esencia de la doctrina medieval, el carácter social de la riqueza, fué suplantada por la teoría expresada por Locke cuando describió la propiedad como un derecho anterior a la existencia del Estado y arguyó que «el soberano no puede arrebatar de ningún hombre ninguna parte de esta propiedad sin su propio consentimiento». Esta actitud, adornada con interpretaciones materialistas explicadas por Marx, la doctrina maltusiana y el darwinismo social, aparece ahora con disfraz moderno. Lo que es bueno para la Sociedad por acciones beneficiará a toda la comunidad. Y por encima de todo, la idea es que la expansión económica general beneficiará indudablemente a todos y que cada individuo debe perseguir su propio interés con la mínima interferencia. Tales ideas han sido, es cierto, limitadas hoy por la importancia explícita de los valores de seguridad, igualdad y humanitarismo. Pero al mismo tiempo el mismo esfuerzo para establecer definitivamente un nivel de ingresos económicos, con las esperanzas siempre crecientes, con la necesidad de alcanzar un cierto *status*, está repercutiendo nocivamente sobre la salud mental y la felicidad. El resultado es igualmente el incremento continuamente repetido de la pobreza comparativa, causando envidia, amargura, autodesprecio; con el crecimiento correlativo de «la so-

(24) J. K. GALBRAITH: *The Affluent Society*, Riverside Press, Cambridge, Massachusetts, 1958.

ciudad desnuda» (25). El «esfuerzo de situación» (*status striving*), convirtiendo a la mayoría de los americanos en «buscadores de situación» (*status seekers*), es el aspecto más agobiante de la vida americana (26).

DEMANDAS CRECIENTES

Este dilema de razonamiento es especialmente específico cuando se aplica a los negros, cuyos dirigentes señalan que el dinero no es su único problema en relación con la vivienda; citan muchas áreas donde los propietarios de edificios de apartamentos y proyectos de viviendas les excluyen.

Casi un tercio de los Estados americanos tienen leyes contra esta forma de discriminación. El Congreso nunca ha aprobado tales medidas para el país como un todo, aunque el Presidente Kennedy en 1962, efectivamente, decretó igual trato a las razas en las nuevas viviendas cuando se implicase en su construcción cualquier clase de ayuda federal. Su orden, que está todavía en vigor, se aplica a los casos en que el Gobierno ayuda a los constructores a obtener préstamos de Bancos y otras entidades financieras. Muchas personas, sin embargo, se han opuesto encarnizadamente a esta acción del difunto Presidente. Y en el otoño de 1965 se expresaron nuevas exigencias de los negros de más gastos federales, nuevas leyes federales y un cumplimiento más severo de las leyes existentes sobre los derechos civiles (27). El Presidente Johnson dijo a una reunión de 200 dirigentes negros en Washington, el 16 de noviembre de 1965, que él recomendaría por lo menos un nuevo proyecto de ley de Derechos civiles para el Congreso en 1966, un proyecto de ley «para impedir la injusticia a los negros a manos de los Jurados compuestos totalmente por blancos en el Sur». E igualmente prometió más acción federal en la integración de las escuelas y ordenó a la Comisión de Derechos Civiles realizar un estudio de la situación escolar, incluyendo

(25) VANCE PACKARD: *The Naked Society*, Pocket Books, New York, 1965, trata de las invasiones ocultas y abiertas del aislamiento individual, desde los teléfonos con derivaciones —para escuchar conversaciones— hasta el interrogatorio personal.

(26) VANCE PACKARD: *The Status Seekers*, David McKay, New York, 1959.

(27) En julio y agosto de 1957, la Administración republicana, con el apoyo de los demócratas del Norte, promulgó la primera legislación de derechos civiles aprobada por el Congreso en ochenta y dos años. En 1960 el Congreso aprobó una segunda ley de Derechos civiles, fortaleciendo y extendiendo la ley de 1957; véase: *The 1961 Report of the U. S. Commission Civil Rights*, Government Printing Office, Washington, 1961; JOSEPH TUSSMAN, Ed.: *The Supreme Court on Racial Discrimination*, Oxford, New York, 1963.

la llamada segregación *de facto* resultante de la distribución de la vivienda en las ciudades del Norte.

Los dirigentes negros criticaron especialmente la forma en que la ley de los Derechos civiles de 1964 está siendo cumplida, urgiendo el uso de agentes federales para proteger a los *rights workers* (propagandistas voluntarios de la nueva legislación), el registro federal de más votantes negros y una más rápida integración de las escuelas del Sur.

Ciertos dirigentes negros y otros se quejan de que la Administración está meramente disparando «un cartucho de fogueo contra la pobreza» más que «realizar una guerra». Señalan que América está gastando muy por encima de 50.000 millones de dólares anualmente en preparativos militares y ayuda extranjera contra un desembolso en 1965 de 11.000 millones de dólares para los programas de bienestar y lucha contra la pobreza en los Estados Unidos.

La Asociación Nacional para el Progreso de las Personas de Color se queja de que «menos del 6 por 100 de los alumnos negros del Deep South está realmente en escuelas mixtas, a despecho de la ley de 1964, que exige la «de-segregación» como condición para obtener la ayuda federal. El Ministerio de Sanidad, Educación y Bienestar de los Estados Unidos «tiene que aceptar la censura por el incumplimiento flagrante de la ley», afirmaron los dirigentes de la Asociación (28).

Los defensores de la Administración replicaron que la necesidad vital de los fuertes gastos de defensa es realmente la principal razón de que América no pueda dedicar más fondos a los programas contra la pobreza. Además, algunos críticos sostienen que América está ya gastando demasiado dinero en los programas sociales y destruyendo así la iniciativa individual; que cientos de miles de personas en esta nación, que es la más próspera del mundo, están viviendo de la Beneficencia todavía; que de tal forma se ha convertido esto para ellos en «un modo de vivir», que muchas de estas familias remontan hasta su cuarta generación su inclusión en las nóminas o listas de la Beneficencia pública (29). Esto es especialmente evidente en los barrios bajos de Nueva York (revelado por Joseph H. Louchheim en su primer discurso

(28) «Civil Rights: What's in the Win Now», en *U. S. News & World Report*, LIX, 22, 19 de noviembre de 1965, pág. 8.

(29) MOSES RISCHIN: *The American Gospel of Success: Individualism and Beyond*, Quadrangle, Chicago, 1965; MICHAEL HARRINGTON: «Poverty and Politics», páginas 48-60, in G. H. DUNNE, Ed.: *Poverty in Plenty*, Kennedy, New York, 1964; PETE HAMIL & FRANCIS LEE: «Welfare Wasteland: A Fresh Look», en *New York Herald Tribune*, 15 de noviembre de 1964; R. P. EDNEY: «Billions in U. S. Tax Dollars Wasted Through Inefficiency, Poor Judgment», en *Bridgeport Sunday Post*, 21 de marzo de 1965; mayo, Signet, *The Wasted American*, Signet, New York, 1965.

en noviembre de 1965 como comisario de Beneficencia de la ciudad). Louchheim atacó lo que él denominó «la falsa economía de la parsimonia». Dijo que los pasados programas de Beneficencia no habían ayudado a la gente situada en el fondo tanto como habían aumentado la brecha entre ellos y el nivel siguiente. Para la nación considerada como un todo, la predicción de Louchheim acerca del programa contra la pobreza era un aviso torvo. Predijo que, a menos que se realicen cambios importantes en la forma corriente de abordar el bienestar de la infancia, los nuevos programas contra la pobreza iban a terminar como los antiguos programas de asistencia pública: engendrando más pobres y aumentando la brecha entre ellos y el siguiente nivel.

La prescripción de Louchheim es que América tiene que elevar los niveles de las familias que viven de la Beneficencia hasta un nivel de dignidad si se quiere evitar que sus nietos formen familias viviendo de la limosna. Por ejemplo, los programas contra la pobreza que proporcionan a los jóvenes empleos con sueldos de 1,25 dólares por hora, que van a resolver el problema esencial del joven si tiene que seguir regresando a una chabola, a una familia embrutecida y a un ambiente sin esperanza; tiene que tener un comienzo completamente nuevo en la vida para tener éxito.

Por ello, en cuanto al Programa de Oportunidad Económica, hay acusaciones de que está lleno de confusión, que está enredándose en disputas entre las autoridades locales, los Estados federados y el Estado federal, y que demasiada parte de sus desembolsos se destina a los elevados salarios de los funcionarios del programa. También, insisten los republicanos, la Administración de Johnson está gastando una gran cantidad de dinero para fines políticos para fortalecer a los demócratas en las futuras elecciones. El senador John William (republicano), de Delaware, acusó que la oficina pagó un cheque por licores, flores y alquiler de «smokings», además de la cuenta del hotel, para una reunión de planificación de los expertos en pobreza en un elegante punto de la Sierra en Nueva York. En una audiencia ante el Subcomité de Asignaciones del Senado, el senador John C. Stennis (demócrata), de Mississippi, declaró que había habido mala administración financiera en el mayor proyecto *Head Start* en su Estado y que era un telón para actividades de «derechos civiles» (30).

Y el Cuerpo de Trabajo tiene sus propios «abandonos» también (31).

(30) «New Attacks on the War on Poverty», en *U. S. News & World Report*, LIX, 22, 19 de noviembre de 1965, pág. 8.

(31) ALFONSO NARVÁEZ: «Job Corps Has Dropouts, Too», en *New York Herald Tribune*, 21 de noviembre de 1965.

¿EL FUTURO DE LA GUERRA CONTRA LA POBREZA?

Apenas hay alguna duda de que los objetivos básicos de la guerra americana contra la pobreza no admite objeción. Pero queda un problema importante que ha de ser enfrentado en un futuro inmediato: cómo administrar los escalones que promuevan la idea de la «gran sociedad» (32). Para obtener el beneficio completo de los programas, en opinión de la Casa Blanca, es esencial que se establezcan relaciones de trabajo estrechas y armoniosas entre las Agencias federales y los Gobiernos locales y de los Estados; en teoría esto es sencillo; en la práctica es extremadamente difícil.

Pero la Humanidad, en cierto sentido, ha estado dirigiendo una «guerra contra la pobreza» desde el principio de la Historia. Es posible que la victoria completa esté siempre fuera de nuestro alcance. Mientras la guerra continúe, continuarán, sin embargo, los debates sobre la estrategia de las batallas.

JOSEPH S. ROUCEK

(32) El crédito por el concepto de «The Great Society» tiene que ser concedido a GRAHAME WALLACE, cuyo libro de este título apareció en Londres en 1914.