

**227**

**LUCHA ¿CONTRA QUÉ POBREZA?**

**Javier Iguñiz Echeverría**  
**Setiembre, 2003**

DOCUMENTO DE TRABAJO 227  
<http://www.pucp.edu.pe/economia/pdf/DDD227.pdf>

## **LUCHA ¿CONTRA QUÉ POBREZA?**

Javier Iguñiz Echeverría

### **RESUMEN**

En este artículo vamos a presentar uno de los orígenes de lo que actualmente es para muchos la parte más original de la política social, la “lucha contra la pobreza”. Para ello recurriremos principalmente a un esfuerzo pionero de reorientación de dicha lucha que se presentó en un folleto de la Cámara de Comercio de los EE.UU. editado en 1965 con el título *The Concept of Poverty* donde se hacen las distinciones y deslindes conceptuales que nos permiten establecer buena parte del ámbito asignado a la lucha contra la pobreza en la actualidad. Ello implicó definir de cierta manera la situación de pobreza y a los pobres. Es necesario establecer en qué medida dicha pobreza corresponde con la propia de nuestros países.

### **ABSTRACT**

In this paper I present one of the origins of what is being called today, the “struggle against poverty”. We extract some of the main aspects of the proposal entitled *The Concept of Poverty* presented by the Chamber of Commerce of the U.S.A in 1965. Our main point is that the nature of the poverty they try to confront corresponds to that existing in that country, and it is quite different from the one most massively present in underdeveloped countries.

## LUCHA ¿CONTRA QUÉ POBREZA?

Javier Iguíñiz Echeverría \*

### I. INTRODUCCIÓN

En este artículo vamos a presentar uno de los orígenes de lo que actualmente es para muchos la parte más original de la política social, la “lucha contra la pobreza”, esto es, un campo de acción del Estado y, por la cantidad de recursos que recibe y de profesionales involucrados, casi una rama dentro del campo intelectual y profesional. Para ello recurriremos principalmente a un esfuerzo pionero de reorientación de dicha lucha que se presentó en un folleto de la Cámara de Comercio de los EE.UU. editado en 1965 con el título *The Concept of Poverty* donde se hacen las distinciones y deslindes conceptuales que nos permiten establecer buena parte del ámbito asignado a la lucha contra la pobreza en la actualidad.<sup>1</sup> Ello implicó definir de cierta manera la situación de pobreza y a los pobres. En dicha reorientación, las causas de la pobreza se amplían más allá del desempleo o los bajos precios agrícolas y por ese medio se introdujo una de las maneras de entender la multidimensionalidad de sus factores.<sup>2</sup> A la vez, en esta reorientación se acentúa especialmente la concentración de los esfuerzos en aquellos, entre los más pobres, que pueden ser ayudados para que luego salgan por su cuenta de la pobreza; los reinsertables o, en el lenguaje de la época, los rehabilitables.

Esperamos mostrar que la fundamentación de la lucha contra la pobreza que es dominante hoy tiene uno de sus orígenes en las reflexiones e iniciativas provocadas por la emergencia de un gran interés público en EE.UU. por el problema de la pobreza. Este interés del Estado se expresó en la llamada “Guerra a la pobreza” [*War On Poverty* ] del gobierno de los EE.UU. durante la segunda mitad de los años 60s. Un resultado de la persistencia del problema de la pobreza estadounidense en medio de un momento alto del ciclo económico de un país muy rico así como de la opción de aproximarse a su reflexión y a su eventual solución desde un campo separado del de la política macroeconómica y del de las inversiones para el desarrollo regional ha dado lugar a una especialidad profesional. Después de todo, como se ha

---

\* Profesor principal del Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú. El autor agradece diversos apoyos de DARAP en la medida en que el trabajo se realizó parcialmente durante un sabático reciente. Agradezco los valiosos comentarios de Pedro Francke.

<sup>1</sup> Nos centramos en lo conceptual y no intentamos una visión histórica que puede verse, por ejemplo y muy crítica en O'Connor (2001).

señalado certeramente, “la investigación contemporánea de la pobreza es, en gran medida, una invención estadounidense...”<sup>3</sup> Una de las causas y luego una de las consecuencias de esta delimitación de campos es la separación de la lucha contra la pobreza de las medidas de estabilización o de ajuste estructural. La autonomización del campo de la lucha contra la pobreza respecto de la política económica del Estado nos parece que se ha basado teóricamente en la definición de pobreza que se adoptó: una pobreza causada principalmente por factores personales o de grupos aislados o aislables; en cualquier caso, individualizables. La pobreza tendría así causas privadas y no sociales o económicas. En lo que sigue pretendemos mostrar un momento del proceso que resulta en lo que acabamos de señalar.

En la primera parte resumiremos tres enfoques sobre la lucha contra la pobreza que debía suplementar a los frondosos y masivos programas de bienestar de amplio espectro que se crearon en gran medida en los años 30s en respuesta a la depresión. En la segunda y principal descompondremos en sus partes el tercero de esos planteamientos con el fin de destacar sus rasgos y poner de relieve las características de la pobreza a la que pretenden atacar. A lo largo del trabajo, pero sobre todo en las conclusiones, vamos a iniciar una contrastación del ámbito de pertinencia de esa política social con el que correspondería a un intento en serio de reducir significativamente la pobreza en nuestros países latinoamericanos y muchos de los otros países pobres.

## **1. TRES ENFOQUES HACIA UNA NUEVA POLÍTICA SOCIAL**

El enfoque de lucha contra la pobreza que nos interesa analizar surge en debate con algunas piezas importantes de tres esfuerzos gubernamentales contra la pobreza en EE.UU.: a) el Nuevo Acuerdo [*New Deal*] con sus políticas, entre otras, de seguridad contra el desempleo, seguridad social, el sostenimiento de precios agrícolas; b) la política keynesiana de estímulo a la demanda agregada y c) la “Guerra contra la pobreza” [*War on Poverty*] que se traduce en el Acta de oportunidades económicas [*Economic Opportunity Act*] firmado por el Presidente Johnson en agosto de 1964. La decisión de elaborar un enfoque alternativo ocurre en el clima de esta “Guerra” en parte imaginada por el Presidente Kennedy, pero elaborada y lanzada por Johnson (Katz 1989, 80) En este acápite vamos a presentar un primer resumen de ese enfoque

---

<sup>2</sup> Es una de las posibles “multidimensionalizaciones”. Hemos clasificado las diversas maneras de entender esa multidimensionalidad en (2002)

<sup>3</sup> Y sigue a continuación: “...con un grado de especialización y un aparato institucional sin comparación (unmatched) con los de otras partes del mundo.” (O’Connor 2001,3)

pero en el contexto conceptual en el que surgió con el fin de distinguir algunos matices entre ellos que luego sirvan para delinear con más claridad el que consideramos está influyendo con especial fuerza desde dentro de las políticas sociales de nuestros países latinoamericanos.

El interés por la pobreza en los años 60s sorprendió a todos en los EE.UU.. Un par de años antes del lanzamiento de la “Guerra” el tema de la pobreza no era importante en EE.UU. (Humphrey 1964, 20; Levitan 1967, 10; Harrington 1983; Meissner 1966) En poco tiempo, sin embargo, el asunto devino es una de las claves de la política de ese periodo. El proceso administrativo y político de incorporación de la pobreza a la agenda gubernamental de ese tiempo ha sido minuciosamente presentado (Levitan 1967) y no haremos un resumen, pero sí tomaremos de dicho estudio algunos elementos de aquel momento para ubicar el debate.

El “Acta de la seguridad social” [*Social Security Act*] surgida en los años 30s era la herramienta principal de ataque a la pobreza. Conviene mencionar que una parte principal de dicho Acta consiste en pagos a personas independientemente de su nivel de ingreso debido a que tienen el derecho como consecuencia de estar aportando desde las planillas a dicha seguridad social. El seguro de desempleo era una pieza importante del entramado de políticas. Una buena parte del mundo laboral estaba más o menos cubierta. Otra parte sí se basa en alguna demostración de necesidad y estaba más concentrada en los pobres. Conviene destacar para los efectos de este artículo que entre los programas del Sistema que más apuntan a los realmente pobres estaban los que proveían de recursos a ancianos, ciegos, discapacitados permanentes y familias pobres con hijos dependientes. Esto cubría a un sector al que no le era fácil insertarse en el mercado. Se calcula que menos de la cuarta parte de los 34 millones clasificados como pobres recibían este tipo de ingreso. Ello indica que había una franja importante de pobres de otro tipo. Es conocida la presencia de aportes directos a los veteranos de las sucesivas guerras.

Además estaban los programas de provisión de servicios y bienes a los pobres en base a previa demostración de pobreza. Subsidios a la adquisición de vivienda o a los alquileres, distribución de alimentos a las familias o en las escuelas y atención de enfermedad estaban entre los que más llegaban a los pobres, además de varios de los que eran parte de las nuevas políticas oficiales. Otros más generales eran el financiamiento de la educación pública.

A pesar de la importancia de ese “Sistema” el gobierno Demócrata consideró que hacía falta algo más. Ya en el seno del partido se estaban proponiendo diversas iniciativas. Una de las nuevas ideas era atacar el problema de demanda de mano de obra por medios complementarios a los propios del Nuevo Acuerdo y del Sistema de bienestar así como de la política macroeconómica, todavía de claro corte Keynesiano.<sup>4</sup> Como señaló Humphrey: “Nuestra tarea descansa... en la creación de trabajos significativos para aquellos que no son impotentes [*helpless*]. Aun si le costara más a la sociedad proveer trabajos en vez de pagos a los desempleados o donativos, sería una buena solución. El hecho sigue siendo, sin embargo, que los costos reales de proveer de trabajo productivo serían muchos menores que ese pago o subsidios.” (Humphrey 1964, 30)<sup>5</sup> La propuesta en este caso era planificar el desarrollo a escalas locales o regionales y asociar al Estado con la empresa privada para que generaran puestos de trabajo por medio de iniciativas en gran escala y no de muchas pequeñas. (34) Las obras públicas no eran suficientes. Las políticas de oferta, como las de capacitación, no tenía sentido para este político: “Sin la oportunidad de aplicar las habilidades de los hombres, los programas de capacitación en áreas deprimidas son inútiles.” (35) La fuente de inspiración de Humphrey era la política del Banco Mundial quien, a su juicio, estaría logrando una exitosa asociación entre el gobierno en todos sus niveles, la comunidad financiera, los empresarios y los sindicatos sin que interviniera mucho la política. (36-43) Había que introducir abiertamente la planificación para tener resultados y lograr la participación del Estado y la sociedad civil (45-7)

Otra fuente de iniciativas dentro del mismo partido fue la de sus economistas y era más matizada en lo que se refiere a la importancia de los factores de demanda y de oferta de mano de obra en el ataque a la pobreza. La idea dominante en los círculos gubernamentales era la de dejar atrás lo más posible los donativos y el apoyo económico directo a los pobres y reemplazarlos con la “rehabilitación”. Como señaló Johnson al firmar la ley que declaraba la “Guerra”: “Nuestra respuesta Americana a la pobreza no es hacer a los pobres más seguros en su pobreza sino llegar a ellos y ayudarlos a levantarse ellos mismos del engranaje [*rut*] de la pobreza...” (Levitan 1967, 8)<sup>6</sup> Antes, ya Kennedy había enunciado la nueva manera de ver la

---

<sup>4</sup> Aunque hay que anotar que dicho partido ya estaba planteando políticas de recorte de impuestos.

<sup>5</sup> Este “sector”, el que podría estar incorporado a la economía pero que no lo está se ha convertido en el punto focal de la política social contemporánea.

<sup>6</sup> Como señala Levitan, un problema para cubrir a todos los pobres con el apoyo económico era que hubiera costado mucho más de lo que se consideraba presupuestalmente posible. Eso llevaba, por ejemplo, a dejar de lado una política que pretendiera atender de manera mínimamente adecuada los requerimientos económicos de los 5 millones de ancianos pobres. (8-9) La propuesta de que

lucha contra la pobreza con la máxima “rehabilitación en vez de alivio”. El Acta de oportunidades económicas estaba compuesta por programas que tenían en mente combinar medidas en el lado de la demanda (creando puestos con apoyo del gobierno) y de oferta (con programas de capacitación y educación) especialmente para los jóvenes. Junto a lo anterior se establecieron programas que pusieran en acción los diversos recursos de las comunidades, generalmente urbanas.<sup>7</sup> En efecto, después de diversos “tira y afloja” en su diseño y en la aprobación por el Congreso de los EE.UU., la “Guerra” se centró en programas para generar empleos, educar y capacitar jóvenes [*vocational training*] y en el lanzamiento de los Programas de Acción Comunitaria (PAC) [*Community Action Programs*]. Los PAC incluirían amplia participación de los beneficiarios. El programa de auto-generación de oportunidades incluía el otorgamiento de créditos a los granjeros empobrecidos y pequeños empresarios.

La “Guerra contra la pobreza” fue de un orden de magnitud económica menor frente a los programas básicamente heredados del Nuevo Acuerdo y buscaba, más bien, llegar a los sectores de la sociedad que el “Sistema de bienestar” no alcanzaba. Los recursos utilizados en bienestar gracias al “Acta de oportunidades económicas” [*Economic Opportunity Act*] llegaron a unos 1,300 millones de dólares en los primeros tres años de la “Guerra” mientras que los que se entregaban por el Sistema sólo en base a necesidad reconocida<sup>8</sup> sumaban alrededor de 35,000 millones anuales. El cálculo era que para 34 millones de personas clasificadas como pobres, aquel monto equivalía a unos 40 dólares per cápita al año. (Levitan 1967, 8)

Veamos un tercer planteamiento, que es el que analizaremos más detalladamente en el acápite central del artículo por considerar que supone el antecedente más preciso de las tendencias dominantes en la política social de hoy. El debate en EE.UU. sobre la mejor manera de ayudar al pobre se plantea, dice el informe de la Cámara de Comercio de ese país, publicada en 1965, entre quienes introducen la proposición de que hay que “concentrarse en la gente” o los que insisten en “programas de inversión pública federal en desarrollo

---

los pobres salgan de la pobreza con su propio trabajo (como si no fuera siempre así) ha estado a menudo asociada a la constatación de una restricción presupuestal. Del mismo modo, se suelen incluir los aspectos “culturales” en la justificación de la renuencia a aumentar presupuesto para ayudar a los que no pueden valerse por sí mismos en la economía.

<sup>7</sup> La autoayuda es también un aspecto en cuya justificación se encuentra a menudo la combinación de restricción presupuestal y algún argumento cultural o moral.

<sup>8</sup> Otros aportes, los más importantes en magnitud, eran los que reciben beneficios independientemente de su situación económica porque aportan desde sus planillas al sistema de bienestar y que no está centrado en los pobres.

económico.” (Cámara 1965, 9-10)<sup>9</sup> La urgencia política de intervenir en el diseño de la “Guerra” se debía a la rapidez con la que se iba iniciar pues, como señala uno de los impulsores del nuevo enfoque “... estamos a punto de embarcarnos en nuevos programas de gobierno en el área [de la pobreza] que van a suponer el gasto de miles de millones de dólares”. (Miller 1965, 117) Mas en concreto, el ejemplo utilizado para mostrar el contraste entre ambas opciones gira en torno a la conveniencia de unos programas específicos, principalmente del Programa de Desarrollo Regional de las Apalaches, (Cámara, 13-15) zona a la que no habían gozado los beneficios del gran momento que vivía la economía de los EE.UU. Reconocen los autores del texto<sup>10</sup> que todavía el debate no parecía estar a favor del cambio que ellos proponían. Se señalaba que “Hoy estamos yendo en las dos direcciones, posiblemente con mayor énfasis en el último enfoque. La restauración del desarrollo en ciertos espacios [*area redevelopment*], la renovación urbana, ríos y puertos, y el programa de Las Apalaches son algunos ejemplos. (10)<sup>11</sup>

El intento de la propuesta de política social que comentamos es separar lo social de lo económico y descargar a la economía de la responsabilidad en la generación del problema. Se dirá, por ejemplo, que “particularmente desde los 30s hasta hace poco, se ha responsabilizado de la pobreza principalmente al sistema económico. El desempleo, por ejemplo, ha sido singularizado como la mayor causa de la pobreza.” (10) Los temores al respecto se expresan, por ejemplo, de la siguiente manera: “Cuando se ve en términos generalizados, la pobreza parece más susceptible a la redistribución directa del ingreso, el desarrollo regional extensivo, los programas de nacionales de precios e ingresos para la agricultura, la rehabilitación urbana u otras políticas dirigidas a ‘zurzir’ el tejido de la economía nacional.” (8) Era en crítica a estos programas masivos que surge la nueva política social.<sup>12</sup>

La estrategia al respecto era triple: a) desagregar especificando de otra manera el problema de la pobreza y sus causas; b) acentuar el problema de oferta y no el de demanda y

---

<sup>9</sup> Como vamos a basarnos casi enteramente en este material y entresacaremos muchos textos literalmente, las referencias a páginas sin autor y año se referirán a este pequeño texto.

<sup>10</sup> Citamos a la Cámara porque en el resumen del trabajo en grupo que da lugar al informe y que es en el que más nos basaremos no hay autoría individual.

<sup>11</sup> En realidad, como se reconoce, ya estaban incluyéndose en la “Guerra contra la pobreza” políticas de “inversión en la gente”

<sup>12</sup> El temor de los proponentes de esta alternativa de política social tras la revigorización y, eventualmente, la ampliación de los programas sociales al estilo New Deal con la excusa de la “Guerra” parece haber sido la aceptación de que la presencia del Estado es imprescindible y, en contrario, la entronización de un acuerdo sobre la incapacidad de la economía privada.



c) poner de relieve el daño moral que supone ser calificados como pobres y, en general, la política de alivio a la pobreza. La crítica se sustenta en información dirigida a mostrar la ineficacia o la ineficiencia para enfrentar el problema de la pobreza por los medios mencionados en el párrafo anterior. (8) Unas ilustraciones sirven a la Cámara de Comercio para argumentar que aquellos a quienes se declara beneficiar no son quienes que en realidad se benefician y, más bien, son otros, menos pobres o no pobres los que lo hacen o lo hacen innecesariamente. (8)<sup>13</sup> Se argumentará, y seguramente con razón, que la investigación que había tras las medidas principales de la “Guerra” era ínfima y que los apuros por ponerla en marcha impedían una evaluación adecuada. En base a lo señalado, un argumento general, sin duda sólido, contra la “Guerra” era que “Como resultado de ello, hay el gran peligro de que los programas que surgirán representarán lo que puede ser hecho dentro de los límites establecidos en vez de lo que debe ser hecho a la luz del problema.” (Miller 1965, 117) <sup>14</sup> El punto de Miller es de fondo porque revela la ambición de la crítica a la manera de enfrentar la pobreza. Se trataría, ante todo, de discutir en primer lugar la naturaleza del problema a enfrentar, no del cómo enfrentarla. Veamos cómo ocurre esa interpelación.

Contra la aproximación general, de más o menos amplio espectro social y espacial, que predomina en las políticas del “Sistema” y, en menor medida, en la estrategia de la “Guerra” está la mirada más específica: “Cuando la aproximación es en términos específicos, sin embargo, la pobreza puede ser vista como el problema que es, un problema de personas, familias, y grupos específicos minusválidos por condiciones específicas.” (8) La alternativa es clara: “La mayor parte de los programas contra la pobreza han sido diseñados para proveer o proteger el ingreso de la gente, no para elevar las habilidades y productividad de las personas.” (10)

En ese cambio de aproximación, los déficits de empleo parecen ser secundarios frente a la focalización de las políticas y al problema de la dignidad de los pobres. Denominar el programa social “anti-pobreza” sería estigmatizar a los pobres, se dice, y ello haría que algunos con cierta autoestima [*self-respect*] y con “comprensibles sensibilidades” no desearan

---

<sup>13</sup> Una crítica igualmente breve pero más actualizada a esos programas de la “Guerra contra la pobreza” puede verse en el texto de economía pública de Stiglitz (1988, 4-5)

<sup>14</sup> Esta es una de las maneras de no enfrentar los problemas. Otra igualmente conocida es la que recuerda Levitan al señalar que: “Difícilmente podía sorprender que a pesar de sus limitados fondos la nueva legislación fuera vendida como una ‘guerra total contra la pobreza’. Tal habilidad para vender [*salesmanship*] sigue el hábito de Washington de asumir a priori que cualquier nueva pieza de legislación resolverá el problema para cuya solución ha sido diseñada.” (1967, 8-9)

participar en los programas de complementación de ingresos. (8) La “indisposición a, la vergüenza de o incluso la repugnancia a ser denominados ‘pobres’” hace de estos programas inadecuados (9) Nuestro interés en esta tercera aproximación a la lucha contra la pobreza, reside en que los tres cambios de enfoque: la desagregación de la pobreza, el acento en la oferta y la introducción de una dimensión relativa a la dignidad humana son los que más definen la actual política social impulsada por organismos, como el Banco Mundial, en la actualidad.<sup>15</sup>

En cualquiera de los tres enfoques se nota ya el nuevo clima respecto de la política social. Como lo señala con agudeza Miller había un cambio general en la manera de ver el problema y sus soluciones: “Los programas antipobreza de los 30s estaban diseñados para elevar el nivel de vida de los pobres, no para cambiar sus características. En los 30s uno no era estigmatizado por ser pobre. Se culpaba de la pobreza a los tiempos que se vivían, al sistema económico. Hoy se culpa de la pobreza y el fracaso a los individuos o al sistema social. Durante la depresión la política era ayudar al pobre dándole más dinero. Hoy, la política está orientada a hacerlo ‘mejor’ persona y el vehículo diseñado para lograr ese objetivo es el Acta de Oportunidades Económicas.” (Miller 1965, 133-4) En los 60s había ya entrado en la preocupación de universidades el tema de los “recursos humanos” y el acento en el lado de la calidad de la oferta laboral estaba definitivamente insertado. Dentro de tal clima general, los matices que hemos destacado entre esos tres enfoques son importantes y el planteamiento que recogemos con mayor detalle en el acápite que sigue es el que más radicalmente busca una ruptura con la política “de los 30s”, la de la lucha contra la pobreza en tiempos de crisis económica.

## **2. ¿LUCHA CONTRA QUÉ POBREZA?**

La pobreza siempre ha sido una situación muy compleja. Nada más que decir esto ya es aceptar de que tiene diversos componentes y que están en mutua interacción. Esa complejidad proviene principalmente de la naturaleza misma de la pobreza y no de nuestros métodos para entenderla. Así era reconocido por los pensadores interesados en el asunto en los EE.UU. de los 60s: “El término genérico ‘pobreza’ oculta más de lo que revela.” (Miller 1965,

---

<sup>15</sup> Pueden verse múltiples trabajos sobre la historia posterior. (Katz 1989)

126)<sup>16</sup> Sin embargo, los enfoques y métodos también cuentan pues de ellos depende el campo de responsabilidad que se asumía. Para ello, resultaba importante reconocer que “Hay, de hecho, muchos tipos diferentes de pobreza que tienen causas diferentes y que, por supuesto, requieren diferentes soluciones.” (Miller 1965, 126)<sup>17</sup>

a. Pobreza de países ricos y de países pobres

Una distinción capital entre tipos de pobres era la que contraponía a la pobreza en los EE.UU. a la que predominaba en países pobres. De esa diferenciación surge la nueva política social. “La pobreza en los EE.UU. es de un orden muy distinto al de la pobreza en la mayor parte del resto del mundo y de la pobreza que se ha registrado en la mayor parte de la historia.” (5) En términos similares: “La pobreza relacionada a gente específica, familias y grupos, es diferente de la pobreza crónica masiva. La mayor parte de las sociedades sufren de una mezcla de ambas, pero usualmente una de ellas predomina. (6) La predominancia proviene, como es obvio, del grado de desarrollo económico del país. Como se señala con claridad, de estas dos situaciones se derivan dos tipos de política social que, aunque pueden combinarse, deber ser claramente definidas: “En algunos casos, sin embargo, una sociedad entera sufre de una situación masiva y crónica causada por la existencia de recursos naturales insuficientes o no explotados, la falta de una base industrial, factores relacionados a la herencia y tradición, y a la debilidad social y política. Aunque pobreza crónica masiva y pobreza ligada a seres humanos y grupos específicos pueden mezclarse y juxtaponerse, los contrastes entre estos dos tipos son suficientemente grandes como para servir constructivamente para orientar la política y prevenir errores.” (6-7)<sup>18</sup>

Aclaremos algo antes de proseguir. La distinción establecida es interesante pues pone en evidencia la delimitación que dentro del campo de la política social se establece para la lucha contra la pobreza. Podríamos fácilmente usarla recurriendo a una terminología más tradicional en América Latina. Los países pobres tienen una pobreza predominantemente

---

<sup>16</sup> Esta dificultad conceptual es una de las razones más atendibles de la resistencia que había hace pocas décadas a usar la categoría “pobreza” en el análisis social contraponiéndola, por ejemplo, a la categoría “clase”. La respuesta metodológica de Sen a inquietudes similares en el sentido de que es mejor no abandonar un tema o concepto importante aunque no pueda ser perfectamente delineado es suficiente para nuestros efectos inmediatos.

<sup>17</sup> Para el mismo autor: “La pobreza no es meramente un problema de negros, o un problema rural, o uno del Sur, o uno de desempleo como algunos han alegado. Es todos ello y más.” (126)

estructural, diríamos como dijimos en América Latina hace tantas décadas, mientras que la de los países ricos podría ser principalmente del tipo asignable a factores individualizables sea porque son efectivamente individuales o sea porque corresponden con una multiplicidad de grupos y subgrupos de naturaleza heterogénea. Esta división de factores en estructurales y personales, no se consideró pertinente por muchos intelectuales que apuntaban con su crítica, justamente, a las instituciones de la economía y al cambio tecnológico en curso como factores tras los problemas sociales en los EE.UU. de los sesentas. No vamos ni resumir y menos analizar esas lecturas de aquel momento.<sup>19</sup> Como mostraremos mejor más adelante, la propuesta de un nuevo enfoque contra la pobreza se movió radicalmente hacia el tipo de factores de oferta e individualizables.

En cualquier caso, la distinción era sumamente práctica y, a la vez, exigía diversas maneras de aproximarse a la explicación de la pobreza, a sus causas: “Las fuerzas acumulativas que tienden a perpetuar la pobreza masiva son diferentes de aquellas relacionadas a la pobreza de personas y grupos. Las medidas para lidiar con ella en un caso son muy distintas que en el otro. Enfrentando la pobreza, por ello, un país debe hacer la distinción y determinar qué clase de pobreza predomina y entonces amerita una atención prioritaria.” (Chamber 1965, 7)

Específicamente, “En los EE.UU. de los 1960s la pobreza puede ser más claramente entendida como el problema de ciertos tipos específicos de gente cuyas características personales, sociales y demográficas deben ser de alguna manera alteradas a no ser que [*lest they be condemned*] sean condenados a permanecer pobres.” Ornati (1964, 337) De lo anterior se deducía la necesidad de un programa de investigación con elementos muy específicos de tipo metodológico que son, en buena medida, lo que O’Connor llama la “invención estadounidense” a la que aludimos en la introducción.

En resumen, la aproximación al problema de la pobreza en los países ricos podía ser principalmente la basada en las características de personas o grupos pobres porque EE.UU. era un país rico donde la pobreza era marginal, no masiva ni crónica. Esa pobreza se enfrenta cambiando a los individuos o las características de su medio inmediato, de sus relaciones

---

<sup>18</sup> Esta distinción es discutible en la medida en que no tiene porqué considerarse que los grandes procesos no tengan efectos selectivos, localizados, “insulares” como diría Galbraith (1958) y, al revés, tampoco que enfrentamientos selectivos, focalizados, no puedan tener un impacto general.

sociales más cercanas. El despropósito de aplicar en nuestros países una política diseñada para economías ricas resulta evidente.

b. Política social para los momentos de auge

No sólo se trata de una lucha contra la pobreza en un país con relativamente poca pobreza debido a la capacidad de absorber mano de obra de manera adecuada que tenía su estructura productiva sino que el momento en el que se debate sobre la conveniencia de cambiar el tipo de intervención social pública en EE.UU. es de un nivel bastante alto de actividad económica. Como señala Miller: “Los ingresos en los EE.UU. están ahora en su nivel mas alto de la historia. Hemos tenido 20 años de más o menos continua prosperidad según la medida del crecimiento agregado del ingreso. Este ha sido el periodo de ese tipo más largo de nuestra historia y su final no se percibe en ningún lado.” (1965, 117)

Es natural que se diga que “Hoy la pobreza no es causada por desempleo masivo nacional. Mientras la tasa de desempleo actual, 5%, es mayor a la deseada, está debajo del nivel alcanzado in 22 de los últimos 36 años. Además, en muchas zonas, industrias y calificaciones el problema no es tanto la falta de empleos como la carencia de trabajadores calificados para llenar los puestos de trabajo existentes”. (10) Por eso, la pobreza “no es *ahora* una condición masiva y crónica de la sociedad y de la economía norteamericana como conjunto.” (5)<sup>20</sup> La conclusión de ello es que la “pobreza *actual* puede ser tratada; que si existe un círculo vicioso de la pobreza para ciertos grupos, puede ser roto.” (5) La política social que se propone es, pues, referida a la pobreza que se resiste a los momentos de bonanza económica general de un país rico. Esa pobreza puede ser vista como residual, marginal y en ese sentido extremo. Frente a esa pobreza, no estamos ante una categoría que hay que detectar simplemente de manera analítica sino que es un resultado de un proceso social en curso y que se distingue empíricamente por la fuerza de los hechos.

Se está en medio de una fase de auge que sigue en 1966, aunque ocurra mientras aumenta la tasa de desempleo entre los afroamericanos jóvenes. (Donovan 1967, 102-3) Para los impulsores del nuevo enfoque, si alguien no se enganchaba en ese mercado tan capaz de

---

<sup>19</sup> Los trabajos de Marcuse son un ejemplo de esa aproximación que apuntaba a los rasgos sistémicos de la economía de los EE.UU.

<sup>20</sup> Donde haya cursivas intercaladas en un texto literalmente citado son nuestras salvo acotación en contrario.

absorber mano de obra, el problema “tenía” que ser un problema de oferta, de los ofertantes, no de demanda. Esa desconexión entre oferta y demanda fue discutida en su momento de maneras muy interesantes y sofisticadas<sup>21</sup>

La mira de la lucha contra la pobreza se dirige a esos tipos de pobreza. Se incluye, por ejemplo, la pobreza de quienes están “muy enfermos, muy discapacitados, o tienen otras desventajas que no pueden ser corregidas, por medio de la educación, rehabilitación o cambios en actitudes sociales.” (10) También la de aquellos que aunque “usualmente se encuentran trabajando no lo están haciendo a su pleno potencial porque carecen de motivación, educación, rehabilitación, entrenamiento o no pueden competir por ciertos tipos de empleo porque las leyes de salario mínimo exceden sus habilidades productivas, así como miembros de grupos minoritarios que sufren discriminación o viven en comunidades deprimidas.” (10)

En esos casos de pobreza residual es ciertamente posible imaginar que el problema de la pobreza se pueda asociar a las deficiencias en el lado de la oferta de mano de obra y encontrar que “los datos disponibles muestran claramente que la pobreza en EE.UU. es un problema de individuos, familias y grupos con rasgos ‘asociados a la pobreza’ [*poverty-linked*] que dificultan o hacen imposible para ellos encajar [*fit*] en la economía.” (5)

De esa selección de pobres se deriva la conclusión de que “Es discutible que los programas de desarrollo económico sean la manera más efectiva de ayudar a *estas* personas.” (10) No es difícil aceptarlo cuando se supone que se está en las fronteras del pleno empleo lo que puede hacer pensar que esos programas sean redundantes. Como nos interesa entender las actuales políticas sociales en los países subdesarrollados no vamos a analizar en qué medida este diagnóstico era correcto, de qué manera fueron respondidas en los EE.UU. estas propuestas de análisis y de cambio de la lucha contra la pobreza. Nuestro interés, por el momento, es exclusivamente conceptual pues busca mostrar la cercanía entre la concepción de lucha contra la pobreza que emerge en ese país y la que se está proponiendo y poniendo en práctica en nuestros países.

De lo señalado en este acápite debemos destacar un segundo desenfoque. Mientras que la lucha contra la pobreza que se proponía, en realidad, desde todos los enfoques en EE.UU. se proponía suplementar los efectos beneficiosos de un alto nivel de actividad, en América Latina

---

<sup>21</sup> Recuérdese el problema de la uni-dimensionalidad según Marcuse (1965)

durante los recientes lustros, la introducción de las políticas o medidas específicas contra la pobreza se justificó indicando que con ella había que contrarrestar las crisis y aliviar a los pobres de los efectos recesivos inmediatos de las políticas macroeconómicas de estabilización.

c. Para responder a una ampliación de la brecha sectores medios – pobres

Una sorpresa expresada a menudo en los debates sobre pobreza en EE.UU. se refiere a la gran importancia del tema en esa época. Ya nos hemos referido a la espectacular trayectoria de la producción en EE.UU. durante la post-guerra. No hacía mucho que Galbraith había escrito uno de sus clásicos sobre la afluencia que invadía la sociedad norteamericana, *The Affluent Society*. La discusión e importancia asignada a la lucha contra la pobreza responde, como acabamos de mostrar, a una crisis en medio de la bonanza. Al parecer, era una crisis resultante de la insuficiencia del crecimiento, a pesar de ser duradero y sin visos de finalizar, para responder a las exigencias de sectores sociales no beneficiados por diversas razones siendo la más llamativa, la discriminación racial. En medio del desconcierto predominante ante la emergencia de la inquietud por la pobreza, para algunos especialistas contemporáneos como Miller las causas probables de dicha emergencia eran el desempleo todavía existente junto al temor a que la revolución electrónica aumentara los despidos, las demandas de los negros marginados del progreso logrado hasta entonces y el temor a los efectos económicos del desarme en una economía en la que la mitad del presupuesto público iba a defensa. (1965, 118-9) El elemento políticamente más inquietante para los gobiernos era la movilización de los negros contra la discriminación. Como señala ese autor, los sindicatos no eran la vanguardia de los excluidos por el progreso, siendo más bien los “líderes negros los que en muchos sentidos reemplazan a los líderes sindicales como voceros militantes de los pobres.” (Miller 1965, 119)

Para nuestros objetivos de contrastación de las propuestas de la Cámara de Comercio con la lucha contra la pobreza de los últimos lustros en América Latina resultan interesantes dos elementos: que se trate de una política en respuesta a una crisis social proveniente del o coincidente con el éxito de económico de muchas familias y no del fracaso y que estén presentes los efectos reales y previsibles del cambio técnico. Veamos ambos aspectos. En primer lugar, aquel éxito económico parece dar lugar a una ampliación de la división o brecha entre sectores medios y pobres. Se llegó a sospechar que los primeros tendrían interés en neutralizar los reclamos de los que quedaron rezagados. Como sugiere Miller, “La nueva preocupación por la pobreza ... con su énfasis en la desamparada juventud, mucha de la cual es

parte de grupos minoritarios, puede ser en parte un mecanismo que la clase media ha creado para defenderse de los pobres y evitar más drásticas consecuencias que puedan seguir si no se actúa,” (1965, 119) Nuestro interés en recoger esta impresión es que muestra claramente una diferencia con el contexto en el que se aplica la política social en nuestros países.

En efecto, la situación que se vivía en EE.UU. era la de la generalización de la clase media y, para algunos, de la sociedad “sin clases”. Uno de los pioneros autores que combatió contra esa percepción, Gabriel Kolko, nos recuerda que “David Riesman se refirió a esta ‘clase media’ como los ‘sobre-privilegiados’ dos tercios.” (Kolko 1962, 71) También que para Seymour M. Lipset: “La línea de ensamblaje y la producción en masa, con los mayores salarios y con la más igualitaria distribución de la riqueza que hicieron posible son ... probablemente más responsables por el desarrollo de la sociedad ‘sin clases’ [*classless*] que las tendencias en movilidad social.” (Kolko 1962, 71)<sup>22</sup>

No sólo hay, pues, una diferencia en cuanto al nivel de desarrollo económico y otra en lo relativo al momento del ciclo económico sino que también parece haberla respecto del proceso distributivo. Mientras que en EE.UU. se estaba configurando la famosa sociedad de los dos tercios, en la América Latina de los 80s se movió la sociedad hacia una del “un tercio” si es que no del “un quinto” o menos. En cualquier caso, es claro, y ese es un tercer desenfoque, que la lucha contra la pobreza en América Latina se aplica muy a menudo en momentos en los que los escasos sectores medios existentes se han hundido en la pobreza de manera masiva dando lugar a los llamados “nuevos pobres”. La pobreza a la que ataca la propuesta de lucha contra la pobreza que se presentó como alternativa a la del gobierno demócrata estadounidense puede ser la que corresponde a un problema residual o marginal porque había un sector medio que había progresado mucho arrastrando a muchos con la expansión del mercado, pero dejando atrás a ciertos grupos particulares, cosa que no corresponde con la realidad latinoamericana.

#### d. En medio de una revolución tecnológica

La combinación de la revolución electrónica y de la marginación de los negros habría alimentado la conocida crisis social de los 60s en EE.UU.. Sin pronunciarnos sobre el peso

---

<sup>22</sup> En este ambiente de homogeneización social, no es sorprendente que alguien haya empezado a analizar el tema de la pobreza diciendo lo que une a todos los enfoques sobre la pobreza: “Los pobres son diferentes: sobre esto hay consenso.” (Rossi y Blum 1969; En: Moynihan 1969)



relativo de tal revolución tecnológica, el problema de la adaptación al mundo de la electrónica tiene que haber creado cierta obsolescencia laboral. En el caso de los grupos menos preparados para enfrentarla y, además, discriminados racialmente el impacto debe haber sido mayor: “Sin lugar a dudas, una de las causas subyacentes de la crisis es la presión económica sobre [*brought to bear on*] los negros por el cambio tecnológico”. (Miller 1965, 119) Más generalmente, de acuerdo al mismo autor, los cambios económicos rápidos han producido dislocaciones incluyendo el desempleo en ciertos segmentos de la población. En cualquier medida que se haya dado lo anterior resulta interesante relacionarlo con la preocupación de la lucha contra la pobreza que estamos analizando por las dificultades en el lado de la oferta de mano de obra. Un país líder mundial en la transformación electrónica debía tener, sin duda, problemas de ajuste entre demanda y oferta.

La justificación de la importancia asignada a la calificación de los pobres para su inserción en el cambiante mundo empresarial puede ser discutible pero es clara. En un contexto de crecimiento prolongado y relativamente poco desempleo la exigencia de añadir nuevos miembros calificados a la fuerza laboral se presenta como razonable. Sin embargo, el contraste con el contexto latinoamericano en los 80s y 90s no puede ser más evidente. A lo señalado sobre el crecimiento y la situación de las clases medias hay que añadir la reducida inversión privada latinoamericana tras la crisis de la deuda y la escasa expansión del cambio técnico en las economías nacionales. Una gran proporción de la estructura productiva de nuestros países se mantiene sin una transformación significativa. Pero, probablemente es más importante aún la existencia de un excedente de mano de obra calificada que se desperdicia al tener que dedicarse a labores para las cuales no se educó y en las que tampoco puede utilizar la experiencia adquirida en el trabajo. En otras palabras, salvo en la pequeña fracción de actividades recientemente modernizadas, en América Latina se pone en marcha una lucha contra la pobreza que pretende resolver un problema de calificaciones cuando, al mismo tiempo, existe una sobre-oferta de mano de obra calificada que es despedida, que ve hundirse sus remuneraciones reales y que tiene que cambiar de tipo de actividad o de país para sobrevivir.

e. Contra la pobreza comprobadamente dura [*hard core*]

La pobreza que se propone atacar la Cámara de Comercio de los EE.UU. es la considerada “dura”. Esa pobreza no se resuelve “concentrándose en la construcción de carreteras, renovación urbana, ingreso a los granjeros y otros programas similares, a expensas

de programas de desarrollo humano adecuados.” (10)<sup>23</sup> Aquellos gastos en creación de empleo, apoyo de ingresos, mejora de medio ambiente “podrían dejar atrás a los que sufren de pobreza “dura” [*hard-core poor*] y beneficiar mayormente a aquellos que no son pobres de acuerdo a cualquier standard razonable.” (10)

Dos tópicos que luego han tenido larga presencia en la lucha contra la pobreza están ya señalados. Uno es la línea que establece quiénes son verdaderamente pobres y el otro, las filtraciones en los programas sociales que luego sistematizaron Cornia, Stewart y otros. Además, en una economía como la de EE.UU. los incorporados en la economía muy probablemente dejarían de ser pobres por el solo hecho de su incorporación y no requerirían apoyo. Ciertamente, eso es más posible en países ricos que en pobres. Pero, de todos modos, con el beneficio de estar mirando desde hoy, también se sugiere en las citas anteriores que la política social debe escoger a los que considera más pobres y pobres crónicos.

El debate principal en ese momento parece ser, sin embargo, con el estilo de programa social propio del *New Deal* basado en una gama de intervenciones con predominancia de obras públicas y subsidio agrario. Los realmente pobres serían los que el mercado no puede absorber por deficiencias de los ofertantes. En eso consistiría la “dureza” de esa pobreza desde el punto de vista de la política para erradicarla. En efecto, una distinción que resulta importante es aquella que separa a quienes “no pueden trabajar y participar en la vida productiva de la nación” de quienes “son pobres a pesar de su habilidad para hacerlo.” (9) Esta distinción entre los más pobres es también común hoy para diferenciar a quienes deben ser apoyados para que sean competitivos de quienes deben recibir asistencia.<sup>24</sup> Por lo tanto, en los EE.UU. la solución tenía que concentrarse en los factores de oferta que eran característicos de las personas.<sup>25</sup> La dureza de la pobreza se detectaba al enumerar a quienes una reactivación prolongada en un país rico no arrastraba o incorporaba. Ello no necesariamente lleva a un diagnóstico en el que conclusión sea que hay un problema de incapacidad de los propios

---

<sup>23</sup> El que la posición dominante en materia de política social insistiera en este tipo de proyectos sugiere que el diagnóstico de la situación que había elaborado tal posición era diferente y que consideraban que, o no había tal auge y había que lograrlo o terminar de alcanzarlo, o de que a pesar del auge económico había una pobreza que tenía causas económicas o de demanda que requerían prolongar el estilo de políticas que se habían masificado con el *New Deal*.

<sup>24</sup> El reciente sesgo “productivista” o “de mercado” en contra de éstos será comentado más adelante.

<sup>25</sup> No sabemos si por influencia de los EE.UU. o no, pero el acento en la “empleabilidad” tiene similar problema lógico. Una dificultad que puede ser relevante en países que tienen buena parte de su actividad económica en la punta tecnológica y que encuentran rigideces de oferta en el mercado de personal altamente especializado es aplicada a países que han expandido enormemente su población y educación mientras se han estancado tecnológicamente.

pobres para insertarse. De hecho, las propuestas del Partido Demócrata seguían considerando que había campo para políticas de demanda de mano de obra pero más localizada regional o vecinalmente.

Esa importancia de la demanda se llega a reconocer por los opositores a la política del gobierno de turno. Por ejemplo, a pesar de las contraposiciones propias de todo debate, la propuesta de luchar contra la pobreza desde el tratamiento a las personas rezagadas era originalmente complementaria a la del gasto público en obras y subsidios. Por ejemplo, se señalará que el acento en la inversión en la gente “... no equivale a decir que los programas para el desarrollo de los recursos no-humanos deberían ser excluidos. En el alivio de la pobreza en una comunidad específica la elección de medidas debería basarse en su efectividad.” (10-11) Como hemos señalado repetidas veces, la bonanza económica contribuyó, junto a concepciones doctrinarias, a que la mirada pasara de la economía a las personas, de las empresas y mercados a los individuos o comunidades. Esto, insistimos, no tenía porqué ser así, pues podía haberse adaptado la demanda a las características personales de los excluidos del desarrollo y de la bonanza que era lo que programas como la Acción Comunitaria y los programas de empleo especialmente para jóvenes que constituían el grueso de la “guerra contra la pobreza” pretendían.

Pero, para los defensores del nuevo enfoque en la lucha contra la pobreza, las organizaciones y reglas de juego de la economía no debían estar en cuestión. Como señaló Max Lerner unos años antes de la “guerra”: “La pobreza en América, de hecho, está casi enteramente fuera de la esfera económica propiamente dicha” (Lerner 1957, 338; en Kolko 1962, p. 71)<sup>26</sup> O como recuerda Kolko: “De acuerdo a John Kenneth Galbraith, la pobreza es de dos tipos principales: ‘pobreza insular’ en una comunidad o región compuesta de gente que se resiste a salir y ‘pobreza de casos’ compuesta de deficientes mentales, alcohólicos o similares —gente que no está motivada para ‘salir adelante’ [*get ahead*] porque carece de ‘cualidades de personalidad’ tal como lo señaló Talcott Parsons.” (Kolko 1962, 71)<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> “The poverty in America, in fact, is almost entirely outside the economic sphere proper.”

<sup>27</sup> “Poverty is of two main types, according to John Kenneth Galbraith: ‘insular’ poverty’ in a community or region made up of people who are reluctant to move; and ‘case poverty’, made up of mental deficient, alcoholics, and the like —people who are not motivated to ‘get ahead’ because of ‘qualities of personality’ as Talcott Parsons put it.” (Kolko 1962, 71; de J.K. Galbraith (1958) *The Affluent Society*. Boston: Houghton Mifflin, p. 325. Talcott Parsons (1959) “A Revised Analytical Approach to the Theory of Stratification”. En: Reinhard Bendix y Seymour Martin Lipset editores, *Class, Status and Power*. Glencoe Ill: The Free Press, p. 127.)

Sin embargo, la importancia política de la pobreza subsistente y el deseo de separar la discusión sobre la pobreza de la que tenía a la economía en su mira, llevan a distinguir entre la lucha contra la pobreza, por un lado, y la política económica pero, más aún, las políticas orientadas a lograr cambios en la estructura productiva o regional de la economía por otro. En ese momento, los factores económicos que impulsan la demanda agregada y la generación de empleo o el sostenimiento de precios son presentados por la Cámara de Comercio como incapaces de explicar la pobreza residual y remanente que, según ellos, predominaría en ese país. La introducción de otros factores introduce una mirada que pone el acento tanto en la diferencia entre pobres y no en la masividad de los pobres como en la multidimensionalidad de los factores que la causan y no en la importancia del factor desempleo.

No es difícil imaginar que lo residual, lo fronterizo, pueda ser visto como más diferenciado y plural. Pero eso supone reconocer que lo grueso del problema de la pobreza en países pobres o en momentos de gran crisis en los países ricos no es tan fácil de entender basándose en las características personales. El subdesarrollo y los grandes procesos económicos como las crisis barren con quien encuentran en el camino y tienen bastante poca consideración por las diferencias incorporando a la pobreza a toda clase de personas.<sup>28</sup>

#### e. Una pobreza estadounidense

Cada país o continente tiene su tipo particular de pobreza. La que corresponde a los EE.UU. es bien distinta a la que países pobres y, más distinta aún, respecto de países con fuerte componente rural en su sociedad. Conviene detenerse en la especificación de la pobreza estadounidense para seguir haciendo los contrastes a los que estamos dedicados en este trabajo. Recurriendo nuevamente a Miller, minucioso investigador empírico, vamos transcribir una descripción de los aspectos económicos de la pobreza extrema en los EE.UU. de esa época. Como él señala: “El término pobreza se vincula al hambre, pero esto no es lo que generalmente se entiende por pobreza en los EE.UU.. Este hecho resulta evidente cuando se estudia la disponibilidad de artefactos del hogar en las familias pobres. Considérese, por ejemplo, el distrito Tunica en Mississippi, el distrito más pobre en el estado más pobre. Alrededor de 8 de cada 10 familias en este distrito tienen ingresos por debajo de los US\$3000

---

<sup>28</sup> Desde la perspectiva que da mirar hoy algo sugiere que, en realidad, el interés de la Cámara no está en ser complementarios a las políticas de obras públicas, subsidios masivos y demanda sino en sustituirlas con la orientación de oferta. Este paso de la complementariedad declarada en los 60s a la sustitución en cuanto propuesta alternativa debería estudiarse.

lo que los hace pobres de acuerdo a los estándares nacionales actuales; sin embargo, 52% son propietarios de un televisor, 46% tienen automóvil y 37% tienen máquinas de lavar ropa.” (1965, 122) Las cifras nacionales de ese país indican lo siguiente sobre las familias:

“79% son propietarias de un aparato de televisión

51% son propietarias de un televisor y un teléfono

73% son propietarias de una maquina de lavar ropa

19% son propietarios de una congeladora

65% tienen una casa que no está destartalada y que tiene agua caliente y un retrete y una ducha para su uso exclusivo

14% compró un automóvil el año pasado.” (1965, 122)

Ello no quiere decir que todo eso los aleja de la pobreza<sup>29</sup> pero sí que es un tipo de pobreza con aspectos distintos a los propios de los países latinoamericanos. El propio Miller reconoce que “Lejos de ser un síntoma de afluencia, la propiedad de un automóvil o un televisor puede ser una causa de pobreza porque son comprados en vez de una buena dieta, de cuidado de la salud, de educación o de otros bienes que darían un retorno mucho mayor en términos de mayor productividad.” (1965, 123) Este último término nos recuerda el enfoque con el que este autor y otros han colaborado y que es el que aparece en el folleto de la Cámara de Comercio de los EE.UU. que estamos utilizando ampliamente. En efecto, se trata para este grupo de intelectuales de lograr un “...” [*remaking*] de la gente para permitirles “aprovechar más sus oportunidades”. (136)<sup>30</sup>

No se puede decir que hay una idealización de los pobres en esa descripción, pero, en cualquier caso, la imagen del pobre que proponen no es la de alguien desvalido y, más bien, se trataría de alguien que requiere reorientar su vida para hacerse más productivo y tener más oportunidades en el mercado de trabajo. De ahí el acento que la nueva política social pone en el lado de la oferta. Nuevamente, es necesario establecer el contraste con la pobreza en los países pobres, en situaciones de crisis, con sectores medios empobrecidos y con habilidades ya existentes pero desperdiciadas. No creemos que los “nuevos pobres” latinoamericanos se parezcan a los pobres de EE.UU. pero habría que hacer un estudio al respecto. En cualquier caso, la mayoría de pobres de América Latina son familias sin tantos artefactos del hogar y

---

<sup>29</sup> La dureza de la vida es también distinta y no necesariamente menor que en países más pobres. Véase

con condiciones de vivienda generalmente muy precarias y tugurizadas. Es cierto que con la urbanización la situación cambia bastante y que la pobreza latinoamericana hoy no es igual a la de hace 30 o 50 años, pero aún así, el contraste con la de los EE.UU. de entonces es bastante nítida.

### 3. CONCLUSIÓN

La lucha contra la pobreza propuesta desde la Cámara de Comercio de los EE.UU. y que se “concentra en la gente”, en el ataque separado a los distintos tipos de pobreza y en el acento en la oferta, esto es, en la calificación y preparación de los pobres para su mejor inserción en el mercado de trabajo se aplicaría, de acuerdo a los argumentos con los que fue sustentada originalmente a una realidad completa y hasta polarmente distinta a la que caracteriza a nuestros países y a las situaciones económicas en las que se está aplicando. La propuesta de lucha contra la pobreza se fundamentó en aquel momento recordando que es útil y se debe aplicar, en: a) países ricos donde la pobreza, cuando es masiva, no es crónica; b) en momentos de pleno o cuasi pleno uso de la mano de obra por la economía lo que hace que no sea una pobreza masiva; c) en situaciones en las que los sectores “medios” se amplían a “dos tercios” y al mejorar sustantivamente se separan de los pobres; d) en medio de una extensiva introducción de innovaciones tecnológicas en la producción que hace también importante la obsolescencia de muchos trabajadores; e) en una experiencia que ya había auto-seleccionado a quienes podían engancharse al progreso y a quienes no y f) en un tipo de pobreza muy estadounidense en el sentido estrecho de que una parte importante de los más pobres disponen de artefactos y facilidades en el hogar.<sup>31</sup>

Los países pobres no encajan muchas veces en ninguno de estos parámetros y normalmente en muy pocos entre ellos. Una propuesta diseñada para atacar el problema de pobreza norteamericana que hemos resumido en el párrafo anterior y que se ofreció para oponerla conceptualmente a las políticas de desarrollo regional, a los apoyos al ingreso de sectores agrarios, etc. es la que nos parece que guía las medidas contra la pobreza del Estado en el Perú y en muchos países más. De ahí nuestro interés en el contraste que hemos hecho en

---

<sup>30</sup> El objetivo práctico de Miller en este artículo es fundamentar la necesidad de una agenda de investigación empírica detallada de las características de la pobreza. Trataremos brevemente de esto más adelante.

la segunda parte del artículo. No es casual que la lucha contra la pobreza no se refleje en los indicadores generales de pobreza del país. Simplemente, no está diseñada para eso; no pretende alterar de manera cuantitativamente significativa la pobreza. Pretende atacar los márgenes del problema en los países subdesarrollados. Cómo ocurre la transposición de esa orientación general de la lucha contra la pobreza a los países subdesarrollados, en crisis, y con otras características muy distintas de las que impulsaron a ofrecerla como alternativa en los EE.UU., qué cambios sufre en el camino, a qué nuevos objetivos apunta en el caso de los países subdesarrollados deben ser materia de otro trabajo. Por lo pronto, no resulta aceptable la separación actual entre política económica y lucha contra la pobreza, y tampoco entre ésta y las estrategias de desarrollo a largo plazo. Incluso en los Estados Unidos el problema parece ser más profundo, menos marginal que lo sugerido.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Dejamos para otra oportunidad y un aspecto igual o más importante que varios de los anteriores. Nos referimos al lugar de la “cultura de la pobreza” en la experiencia estadounidense y el debate al respecto.

<sup>32</sup> Veinte años más tarde de su clásico (1962) Michael Harrington indicaba: “Los pobres están aún ahí. Dos décadas después que el Presidente de los Estados Unidos declaró una ‘guerra incondicional’ contra la pobreza, la pobreza no sólo simplemente continúa sino que, aún peor, debemos lidiar con estructuras de miseria, con una nueva pobreza mucho más tenaz que la vieja.” (1983)

## Referencias Bibliográficas

Castel, Robert

(1997) *La metamorfosis de la cuestión social*. Barcelona, Paidós.

Chamber of Commerce of the United States

(1965) *The Concept of Poverty*. Task Force on Economic Growth and Opportunity.

Fusch, Victor

(1965) "Toward a Theory of Poverty". En: Chamber of Commerce.

Harrington, Michael

(1962) *The Other America*. Nueva York: Macmillan.

Harrington, Michael

(1983) *The New American Poverty*. Nueva York: Penguin Press.

Humphrey, Hubert

(1964) *War on Poverty*. Nueva York: McGraw-Hill.

Katz, Michael B.

(1989) *The Underserving Poor. From the War on Poverty to the War on Welfare*. Nueva York: Pantheon.

Kolko, Gabriel

(1962) *Wealth and Power in America. An Analysis of Social Class and Income Distribution*. Nueva York: Praeger.

Levitan, Sar A.

(1967) *The Design of Federal Antipoverty Strategy*. Institute of Labor and Industrial Relations. University of Michigan y Wayne State University. Marzo.

Marcuse, Herbert

(1964) *One Dimensional Man*. Boston: Beacon Press.

Marcuse, Herbert

(2001) "The Containment of Social Change in Industrial Society." En: *Towards a Critical Theory of Society. Collected Papers of Herbert Marcuse, Vol. Two*. Edited by Douglas Kellner. Londres y Nueva York: Routledge.

Meissner, Hanna H. editora

(1966) *Poverty in the Affluent Society*. Nueva York: Harper and Row.

Miller, Herman P.

(1965) "Major elements of a research program for the study of poverty." En: Chamber of Commerce of the United States *The Concept of Poverty*. Task Force on Economic Growth and Opportunity. First Report.



Moynihan, Daniel P. editor

(1969) *On Understanding Poverty. Perspectives from the Social Sciences*. Nueva York: Basic Books.

O'Connor, Alice

(2001) *Poverty Knowledge*. Princeton y Oxford: Princeton University Press.

Ornati, Oscar

(1964) "Affluence and the Risk of Poverty", en *Social Research*, Otoño, Vol. 31, núm. 3.

Rossi, Peter H. y Zahava D. Blum

(1969) "Class, Status, and Poverty". En: Moynihan editor.

Rubinow, I.M.

(1937) "Poverty" En: *Encyclopedia of the Social Sciences*. Edwin R.A. Seligman editor, Vol. 11, Nueva York: The Macmillan Company.

Stiglitz, Joseph E.

(1988) *Economics of the Public Sector*. Segunda edición. Nueva York: Norton.