

SAGASTI, Francisco (1997). *Pobreza, Exclusion y Estrategias de Desarrollo: una aproximación preliminar*. Lima: Foro Nacional / Internacional – Agenda: Perú. 32 pp*.

En este documento, como lo señala el propio autor, «se propone un marco conceptual para vincular a la pobreza con la exclusión en sus múltiples dimensiones, y se exploran algunas opciones y líneas de acción que permitan articular una estrategia de desarrollo para reducir la pobreza y superar la exclusión» en el Perú. El texto es interesante, a pesar de no ser reciente, pues presenta un enfoque alternativo a la mirada típica que los economistas realizamos sobre la pobreza (por ejemplo, a través de los niveles de ingreso y la identificación de necesidades básicas insatisfechas). Esta mirada cobra relevancia y mantiene su vigencia pues la comunidad internacional ha estado por más de una década, y continúa hasta el día de hoy, concentrada en el tema de la pobreza. Así, traemos a colación un documento que contribuye al debate actual y brinda a los analistas y hacedores de política algunas herramientas que les permitan estructurar conceptos y medidas adecuadas para pasar de las «buenas políticas» a las buenas «implementaciones de política».

El marco conceptual alternativo es desarrollado en tres secciones: tipología de la pobreza, tipología de la exclusión y la relación entre ambas. Además, a lo largo del documento, el autor plantea una serie de medidas a tomar en cuenta para la elaboración de una estrategia de desarrollo que contribuya a la reducción de la pobreza y la exclusión.

En la primera sección, el autor clasifica a la población peruana pobre en tres categorías: los pobres endémicos, pobres crónicos y pobres coyunturales. Los primeros se caracterizan por tener un alto porcentaje de necesidades básicas insatisfechas; no tener acceso al mercado de trabajo, a los servicios sociales básicos ni «voz» política; ubicarse en las zonas rurales de la sierra y selva del Perú. Según Sagasti, la pobreza endémica «tiene una dimensión histórica y cultural que se remonta a decenios y aún siglos, y que está fuertemente influenciada por su aislamiento de lo occidental, capitalista y moderno».

Los pobres crónicos son también llamados pobres «urbano-marginales» básicamente por dos razones: por un lado, residen generalmente en la periferia de las zonas urbanas y en las zonas rurales con mayor desarrollo. De otro lado, han desarrollado sus microempresas en el sector informal del mercado de trabajo. A diferencia de la primera categoría, en la que el autor subdivide a la pobreza, aquí los pobladores se distinguen por tener mayor acceso a los servicios sociales básicos —aunque se caracterizan por ser de no muy buena calidad—, y estar organizados en comedores populares, asociaciones de pobladores, clubes de madres, comités vecinales, entre otros. Esto último los convierte en blanco político en épocas de elecciones.

* Este documento también puede encontrarse parcialmente en Sagasti, Francisco (2005). «Hacia un cambio en favor de los pobres en el Perú: el papel de la comunidad internacional». En Patricia Zárate (editora).

¿Hay lugar para los pobres en el Perú? Lima: DFID-Instituto de Estudios Peruanos, pp. 203-258.

Finalizando la primera sección, el autor describe a los pobres coyunturales, quienes tienen mayor acceso a los servicios sociales, hacen oír su «voz» política y están más integrados al mercado formal de trabajo pues están más capacitados (son individuos que han invertido seriamente en su educación). A diferencia de los otros tipos de pobreza, los pobres aquí son pobres por factores externos a ellos. Los factores culturales, sociales y educativos no explican la pobreza en esta categoría. Son pobres por la «coyuntura» económica.

Empezando la segunda sección, el autor ilustra los diferentes fenómenos de exclusión que acontecen en la sociedad peruana: la exclusión económica, exclusión social, exclusión política y la exclusión de las generaciones futuras. La primera de ellas está ligada a la «capacidad de percibir ingresos monetarios y a la participación en actividades productivas». Cuando no se participa del mercado formal del trabajo (en los casos de desempleo y subempleo), existe exclusión económica.

En segundo lugar, el autor vincula la exclusión social con la desigualdad de oportunidades, inequidad en el acceso a los servicios sociales básicos, desigualdad en la distribución del ingreso, el centralismo, la violación de los derechos humanos y la discriminación por género, raza u otro. En el plano político, el autor señala que la exclusión se da en el campo de los derechos ciudadanos, tales como el derecho a la libertad de expresión y a la seguridad, el acceso equitativo a la justicia, la participación en las decisiones de gobierno, entre otros.

Antes de concluir la segunda sección, el autor bien hace en anotar que la tipología desarrollada no engloba a todas las clases de exclusión. Por esta razón introduce una última categoría que hace referencia a la exclusión de las generaciones futuras. Esta se vincula a la reproducción y a la persistencia en el tiempo de los diferentes tipos de exclusión descritos previamente. Por lo tanto, enfatiza Sagasti, bajo esta categoría debería considerarse relevante el deterioro del medio ambiente, la escasa capacidad para generar y utilizar conocimiento científico y tecnológico, y la cultura de paz.

En la tercera sección, el autor relaciona la tipología de la pobreza con la tipología de la exclusión. En un cuadro bastante didáctico, Sagasti muestra cómo la pobreza endémica tiene bastante acentuada la exclusión económica, social y política. La pobreza crónica solo enfrenta con severidad la exclusión económica; en un nivel intermedio, la exclusión social y muy levemente, la exclusión política. La última categoría de pobreza, la coyuntural, no es excluida políticamente ni socialmente. De lo que definitivamente padece es de una fuerte exclusión económica.

Esta relación pobreza – exclusión permite al autor plantear estrategias que apuntan a reducir la pobreza a través de políticas concretas que puedan reducir los diferentes tipos de exclusión. En general, el marco conceptual presentado en el documento ayuda a identificar claramente a los pobres según el tipo de exclusión que padecen, tal vez sea esta la razón por la que ha sido adoptado parcialmente por el Plan Nacional para la Superación de la Pobreza 2004-2006. Resultaría interesante mostrar su aplicabilidad,

pues el Plan Nacional para la Superación de la Pobreza lo adopta solo conceptualmente, a través de las encuestas y estadísticas generadas por el Instituto Nacional de Estadística e Informática. Otro punto importante sería la inclusión de la vulnerabilidad ambiental, tan importante hoy en día, como variable explicativa de la pobreza.

Minoru Higa
Departamento de Economía
Pontificia Universidad Católica del Perú