POBREZA, EXCLUSIÓN Y ESTRATEGIAS DE DESARROLLO:

Una Aproximación Preliminar

Francisco Sagasti

Lima, Marzo de 1997

CONTENIDO

Introducción 87

La política social y la estrategia gubernamental de lucha contra la pobreza 88
- Dimensiones de la pobreza 88
- Tipología de la pobreza 89
  - Pobreza endémica 89
  - Pobreza crónica 91
  - Pobreza coyuntural 92
- Estrategia gubernamental de lucha contra la pobreza 94

Limitaciones de la política social y de la lucha contra la pobreza 96
- Limitaciones estratégicas 97
- Hacia un enfoque alternativo 101

El concepto de exclusión y sus dimensiones: elementos para un nuevo enfoque 102
- Antecedentes del concepto de exclusión social 103
- Dimensiones de la exclusión: económica, social y política 104
  - Exclusión económica 105
  - Exclusión social 106
  - Exclusión política 107
- Dimensiones de la exclusión, tipos de pobreza y las generaciones futuras 108

De la exclusión al desarrollo: apuntes para el diseño de una estrategia 112

Comentarios finales 115

Bibliografía 117

Introducción

Este breve informe ofrece una aproximación preliminar al complejo conjunto de temas que abarcan los conceptos de pobreza, exclusión y estrategias de desarrollo. Luego de examinar algunas características del enfoque adoptado por el gobierno actual para enfrentar el problema de la pobreza en el Perú, 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. Las tres fuentes principales para abordar esta tarea son un informe sobre la política social y la lucha contra la pobreza (Sagasti, *et. al.*, 1997), un estudio sobre los conceptos de exclusión social en Europa y su aplicabilidad en los países en desarrollo (Bhalla y Lapeyre, 1995), y el trabajo realizado por el equipo de AGENDA: Perú sobre gobernabilidad democrática (Sagasti, *et.al.*, 1996).

Siguiendo el enfoque adoptado en la preparación del diagnóstico de los problemas de gobernabilidad democrática, durante los próximos meses el equipo de AGENDA: Perú continuará trabajando sobre los temas de pobreza, exclusión, política social y estrategias de desarrollo para preparar un informe integrativo. Luego se iniciará un amplio proceso de consultas en todo el territorio nacional, buscando generar consensos sobre las líneas de estrategia que permitan reducir la pobreza y superar la exclusión social en la transición al Siglo XXI.

La política social y la estrategia gubernamental de lucha contra la pobreza

Dimensiones de la pobreza

Cualquiera que sea la fuente consultada o los indicadores que se empleen, no cabe duda que un alto porcentaje de peruanos, sobre todo en las zonas rurales, viven en condiciones precarias, con niveles de ingreso muy bajos, y con una serie de carencias que limitan severamente sus posibilidades de desarrollo.

De acuerdo a los resultados preliminares de la Encuesta Nacional de Niveles de Vida, en 1996 alrededor del 50% de la población se encontraba por debajo de la línea de pobreza, que representa el nivel de ingreso necesario para satisfacer las necesidades básicas de alimentación, salud, educación, vivienda, vestido y transporte, mientras que alrededor del 17% se encontraba en condición de pobreza extrema, en la cual el nivel de ingreso no alcanza ni siquiera para satisfacer en forma adecuada las necesidades de alimentación y nutrición (Cuánto, 1996)

Cifras del censo nacional de 1993, procesadas por el Instituto Nacional de Estadística e Informática, indican que alrededor del 57% de la población vive en hogares con al menos una Necesidad Básica Insatisfecha (considerando aspectos tales como características físicas de la vivienda, conexión a la red de desagüe, y asistencia de niños menores de 12 años a la escuela, entre otras). Por último, un estudio de la UNICEF, empleando un enfoque que combina el método de niveles de ingreso con el de necesidades básicas insatisfechas, señala que el 27% de los peruanos puede ser considerado como "pobres crónicos o estructurales, " para quienes la pobreza ha sido y es una condición persistente, y que el 23% de la población pertenece a la categoría de "pobres recientes o coyunturales," quienes pese a no tener necesidades básicas insatisfechas se encuentran por debajo de la línea de pobreza (Instituto Apoyo-UNICEF, 1995).

La gran mayoría de pobres se encuentra en la sierra y en la selva. La Encuesta Nacional de Niveles de Vida realizada en 1996 indicó que el 54.5% de la población de la sierra y el 55.2% de la población de la selva se encontraba en situación de pobreza, en comparación con el 39.7% para Lima Metropolitana. Por otra parte, el 36.4% de los habitantes de la sierra rural se encuentran en situación de extrema pobreza, mientras que la cifra correspondiente para Lima Metropolitana es sólo 4.8%. En forma similar, las cifras de esta encuesta para 1991 señalaron que el 62% de quienes hablan quechua y el 86% de quienes hablan aymara eran pobres, mientras que el 42% de quienes hablan castellano se encontraban en esta situación.

Tipología de la pobreza

Una apreciación de conjunto de los diversos estudios y datos sobre la pobreza permite identificar tres grandes categorías de pobres en el Perú, que se denominarán pobreza endémica, pobreza crónica y pobreza coyuntural.

Pobreza endémica. Este tipo de pobreza afecta a las personas con niveles muy bajos de vida, con una alta proporción de necesidades básicas insatisfechas, y que además carecen de acceso a los mercados de trabajo, a los servicios sociales básicos y tienen muy pocas posibilidades de hacer oír su voz en el ámbito nacional. Se trata de habitantes de las zonas rurales en la sierra y selva, para quienes la pobreza 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. Esta marginación no ha sido sólo accidental, en muchos casos ha sido el resultado de la discriminación y la explotación, agravada por la escasa presencia de instituciones estatales capaces de atender las demandas de estos pobres y defender sus derechos. Todo esto sugiere que para registrar cambios positivos en una situación de pobreza endémica, capaces de sostenerse en el tiempo sin continuas intervenciones de apoyo externo, es preciso adoptar una perspectiva de

largo plazo que podría extenderse a una generación y que ciertamente abarcaría varios períodos de gobierno.

Un esfuerzo masivo, concentrado y continuo del Estado peruano, que requiere de una mayor presencia de las entidades estatales en las zonas rurales más apartadas del país, es condición necesaria para el éxito en la lucha contra la pobreza endémica. Entre las responsabilidades del Estado se encuentran la construcción de obras de infraestructura física (caminos, puentes, energía eléctrica, irrigaciones), la creación de mercados que faciliten la integración económica de estos pobladores, la provisión de servicios básicos (salud preventiva, educación, saneamiento, protección ambiental), y el dar garantías para el libre ejercicio de los derechos ciudadanos (seguridad, administración de justicia).

No es posible esperar, al menos por un buen tiempo, que el sector privado con fines de lucro se interese en invertir en la mayoría de las zonas apartadas afectadas por la pobreza endémica. Incluso en aquellas áreas de interés para los inversionistas privados, generalmente vinculadas a la explotación de recursos naturales (minería, hidrocarburos, recursos hidroeléctricos), la presencia estatal es necesaria para coordinar iniciativas y proyectos de inversión en infraestructura física y social, para regular los aspectos laborales y ambientales, y para garantizar el ejercicio de los derechos ciudadanos.

Por otra parte, las políticas de reducción de la pobreza endémica exigen la incorporación de una dimensión cultural, dirigida a reforzar la identidad y autoestima de los pobres endémicos. El rescate y mejora de las tecnologías tradicionales, el estímulo a las prácticas artesanales y las expresiones artísticas, y el apoyo a la educación bilingüe se encuentran entre las medidas que pueden ayudar a reivindicar la dignidad de quienes pertenecen a la categoría de pobres endémicos. Esto debe ser complementado con esfuerzos para aumentar la participación ciudadana en la vida política local, mediante la descentralización y el apoyo a los gobiernos locales, así como políticas para garantizar la seguridad física

de los pobladores y la plena vigencia de los derechos humanos en todo el territorio nacional.

Pobreza crónica. Este tipo de pobreza afecta a un gran número de peruanos, que viven en la periferia de las zonas urbanas y en las zonas rurales relativamente desarrolladas. Los pobres crónicos tienen un mayor acceso que los pobres endémicos a los servicios sociales básicos, si bien éstos son de baja calidad y no satisfacen sus necesidades de manera adecuada. Pese a que algunos de estos pobres han logrado establecer vínculos esporádicos con el mercado formal de trabajo, la gran mayoría pertenece al sector informal y se han visto obligados a generar sus propios puestos de trabajo, frecuentemente en condiciones de autoexplotación y en actividades de carácter familiar.

En su gran mayoría, los pobres crónicos son migrantes o hijos de migrantes, cuya condición de pobreza se extiende por períodos entre uno y tres decenios, y que pueden también ser descritos como pobres "urbano-marginales" en el sentido de que no han logrado incorporarse plenamente a las estructuras económicas y sociales del mundo formal. La integración de estas personas a la vida urbana hace que la dimensión cultural de la pobreza, cuya presencia es muy clara en los pobres endémicos, no tenga un carácter predominante entre los pobres crónicos quienes, por lo general, tienen acceso a los productos culturales característicos de la civilización occidental a través de la televisión, la radio y la prensa escrita.

Este tipo de pobreza se ha vuelto más visible durante los últimos cuatro decenios, paralelamente al crecimiento urbano y a las migraciones que se incrementaron por la violencia política a partir de 1980. Los pobres crónicos tienen un mayor grado de capacidad organizativa que los pobres endémicos, tal como lo demuestra la gran variedad de organizaciones de base que los agrupan (comedores populares, asociaciones de pobladores, clubes de madres, comités vecinales). Las redes familiares y otras formas de apoyo mutuo, incluyendo a las organizaciones no gubernamentales y religiosas, cumplen un importante papel en ayudar a mejorar las condiciones de vida de este tipo de pobres.

La baja calidad de los servicios sociales que reciben los pobres crónicos, en particular educación y salud, limitan significativamente sus oportunidades de desarrollo personal. Sin embargo, a diferencia de los pobres endémicos, los pobres crónicos por lo menos tienen acceso a estos servicios. Por otra parte, considerando las limitaciones del sector formal de la economía para generar oportunidades de empleo y el hecho de que la mayoría de estos pobres trabaja en microempresas informales, para mejorar sus condiciones de vida es necesario mejorar la productividad de las microempresas mediante acceso al crédito, capacitación, asistencia técnica y apoyo en la comercialización de insumos y productos. Los programas de empleo temporal también pueden beneficiar a este tipo de pobres.

Los pobres crónicos han logrado hacer oír su voz en el ámbito político, y son frecuentemente cortejados por quienes solicitan su apoyo en tiempo de elecciones. Tienen una vida política más activa que la de los pobres endémicos, razón por la que han logrado obtener algunos beneficios del Estado.

Pobreza coyuntural. Los pobres en esta categoría se diferencian de los anteriores por su mayor grado de integración a las estructuras económicas formales, por su mayor acceso a los servicios sociales y por el carácter reciente de su pobreza, producto de la crisis económica de los años ochenta y noventa. Se trata de habitantes de las zonas urbanas, con un nivel de capacitación y de educación relativamente elevado que los faculta para participar en el mercado laboral. Sin embargo, las condiciones económicas hacen que sea prácticamente imposible acceder a un puesto de trabajo formal y recibir una remuneración adecuada para cubrir sus necesidades básicas. Esto se aplica tanto a quienes ingresan al mercado laboral por primera vez, como a quienes han perdido su empleo estable por una razón u otra.

La pobreza coyuntural es resultado de factores externos a la persona, no vinculados a características culturales, sociales o educativas que son determinantes en los casos de la pobreza endémica y la crónica.

Los pobres coyunturales no precisan de medidas especiales para mejorar su acceso a los servicios sociales básicos y, por lo general, poseen un nivel de educación y capacitación que les permitiría, en situaciones normales, superar su situación de pobreza (en algunos casos se trata de personas con título profesional). El aumento de este tipo de pobreza se debe principalmente a la crisis económica y a la hiperinflación, que colocaron a un elevado número de personas que no tienen necesidades básicas insatisfechas por debajo de la línea de pobreza. Las reducciones de puestos de trabajo y los despidos, así como la pérdida del valor real de las remuneraciones (especialmente en el sector público), hicieron que se deterioraran los niveles de ingreso de quienes pertenecían a los niveles socioeconómico medio y medio bajo, lo que los colocó por debajo de la línea de pobreza e incrementó el número de pobres coyunturales.

La principal demanda de los pobres coyunturales es empleo bien remunerado, para lo cual es necesario que la estrategia de crecimiento económico otorgue prioridad a los sectores de la economía que generan más empleo. Sin embargo, está claro que durante los próximos dos decenios la expansión de las actividades productivas en el sector formal no podrá absorber a los más de 200,000 jóvenes que se suman a la fuerza laboral cada año, sobre todo considerando los elevados niveles de desempleo y subempleo que afectan a unas dos terceras partes de la población económicamente activa en la actualidad.

Para hacer frente a esta situación, será necesario diseñar una estrategia de apoyo a la pequeña y micro empresa, generalmente vinculada al autoempleo, a fin de mejorar la calidad de este tipo de empleo, aumentar su productividad y crear nuevas oportunidades de trabajo. Otras iniciativas complementarias incluyen el reentrenamiento de personas que han perdido su trabajo estable (por ejemplo, cesantes de empresas públicas privatizadas), y la organización de programas temporales con apoyo gubernamental para proveer de servicios sociales básicos a los pobres crónicos y endémicos, en los cuales los pobres coyunturales podrían participar debido a su mayor nivel de capacitación.

Los factores culturales no tienen un peso significativo en la concepción de la pobreza coyuntural, y el acceso que estos pobres tienen, o han tenido, a servicios sociales básicos de calidad razonable hacen que la dimensión económica domine en este tipo de pobreza. Esto indicaría que es posible adoptar una perspectiva de corto y mediano plazo en el diseño de programas para reducir la pobreza coyuntural. En forma adicional, este tipo de pobres hacen oír su voz de diferentes maneras, no sólo en períodos electorales, sino a través de encuestas de opinión, participación en los medios masivos de comunicación y protestas organizadas.

Estrategia gubernamental de lucha contra la pobreza

Luego de un período en el cual la atención del primer gobierno del Presidente Alberto Fujimori se centró en la estabilización económica y el combate contra el terrorismo, a partir de 1993 se empezó a formular y ejecutar una política social y a poner en práctica una serie de medidas para reducir la pobreza. Hacia 1996 las metas y la estrategia gubernamental en este campo habían evolucionado, y han sido resumidas por el Banco Mundial en los siguientes términos:

> "El gobierno peruano ha establecido una series de objetivos a mediano plazo para manterner el ritmo del crecimiento económico, reducir la pobreza y mejorar los indicadores sociales asociados con condiciones de vida no satisfactorias. Para lograr su objetivo de una tasa promedio de crecimiento económico del 5%, será necesario un aumento significativo del ahorro público y privado. Se espera que la incidencia de la pobreza disminuya del 49.6% en 1994 al 33.4% en el año 2000, con una reducción a la mitad de la pobreza extrema del 19.5% al 9.8% durante el mismo período. El gasto social deberá ser adecuadamente focalizado y efectivamente ejecutado para tener éxito en hacer llegar los servicios sociales a los más necesitados. Durante los próximos años se pondrá mayor énfasis en el costo-efectividad en la asignación de recursos, en una mejor focalización hacia los grupos más vulnerables, en un

seguimiento más cercano de los gastos y resultados, y en la descentraización funcional y financiera de los programas sociales.

El gobierno ha hecho un esfuerzo durante los últimos cinco años para definir los problemas asociados con los gastos ineficientes y no efectivos, y está sentando las bases para reformas fundamentales en salud, educación y en programas de alimentación y nutrición, para lo cual está recibiendo considerable apoyo de la comunidad internacional de donantes. En el futuro se espera que los ministerios de línea concentrarán sus esfuerzos en la formulación de políticas, legislación, el establecimiento de normas y estándares para la provisión de servicios públicos, y que transferirán la responsabilidad por la provisión de muchos servicios básicos a los gobiernos locales. Hay aún muchas interrogantes referidas a la fórmula a ser usada para el financiamiento y la recuperación de costos, el grado de autonomía y de responsabilidad de las entidades que provean los servicios, y el papel de los gobiernos central, regionales y locales. Hasta que el gobierno haya superado las debilidades existentes en su sistema de gasto público y en la provisión de servicios sociales, el Ministerio de la Presidencia continuará complementando los esfuerzos de los ministerios de línea y de los gobiernos regionales y locales. Se espera que el papel de FONCODES en la ejecución de pequeños proyectos solicitados por los usuarios ("demand driven") permanecerá sin cambio por los próximos tres a cinco años, ya que su trabajo es considerado como una contribución importante a los esfuerzos del gobierno para reducir la pobreza y mejorar las condiciones de vida en las comunidades pobres." (World Bank, 1996, pp. 5-6, nuestra traducción).

Por su parte, el Banco Interamericano de Desarrollo ha puesto énfasis en lo referente a las relaciones entre FONCODES, los ministerios de línea encargados de programas sociales y los gobiernos locales:

"Los planes del gobierno consideran la acción de FONCODES como parte de una estrategia de mediano plazo para la reducción

> de la pobreza, la cual deberá apoyarse en un cambio gradual de las entidades públicas de línea que participan en el área social. Ello requiere, a nivel central, la definición de políticas, el establecimiento de normas y estándares para la provisión de servicios sociales y un adecuado régimen de seguimiento, evaluación y regulación de estas actividades para asegurar la consistencia, calidad y cobertura a la población más vulnerable. Por otro lado, se espera que los gobiernos locales vayan asumiendo un rol más activo en la planificación y la ejecución de las inversiones en servicios sociales mediante una combinación de financiamiento público y recuperación de costos, cuando esto último sea pertinente." (BID, 1996, p. 3)

Estos planteamientos resumen, al menos en el papel y en forma más clara que los pronunciamientos de ministros y otras autoridades, las metas y la estrategia gubernamental de política social y lucha contra la pobreza durante los próximos cinco años. El Banco Mundial y el BID han otorgado dos préstamos de $150 millones cada uno para financiar las actividades de FONCODES durante el período 1996-1998, y los textos citados provienen de los respectivos documentos de proyecto. Sin embargo, por lo menos hasta el momento, existe un claro divorcio entre lo que el gobierno predica y lo que hace en la práctica, sobre todo en lo referente a descentralización, fortalecimiento de los ministerios de línea y transformación de los procedimientos operativos de la administración pública.

Limitaciones de la política social y de la lucha contra la pobreza

Las discrepancias entre las metas y los planteamientos gubernamentales por un lado, y lo que se está haciendo en la práctica por otro, dan testimonio de una serie de limitaciones que deben ser superadas para reducir la pobreza de manera más efectiva y eficiente, y para mejorar la condición social de los peruanos. La falta de información y de claridad en el manejo de cifras oficiales, particularmente en lo referen-

te a dimensiones de la pobreza y el gasto público en los sectores sociales; el centralismo excluyente y la concentración en el manejo de los programas y recursos destinados a los sectores sociales, que no contribuyen al desarrollo de la capacidad institucional de los ministerios y diversas agencias del Estado; el uso político de los programas de lucha contra la pobreza, que distorsiona los criterios de asignación de recursos, sobre todo en el caso de apoyo alimentario; y la falta de transparencia en el manejo de muchos programas sociales y de lucha contra la pobreza, que genera oportunidades de corrupción, son algunas de las limitaciones más obvias de la acción gubernamental en este campo.

Sin embargo, en forma adicional a estas serias limitaciones —de las cuales se lobran algunos programas y entidades (por ejemplo, FONCODES durante los últimos dos años)— se tiene un conjunto de limitaciones de carácter estratégico, que sugieren la necesidad de un enfoque alternativo de mediano y largo plazo.

Limitaciones estratégicas

La primera de estas limitaciones estratégicas se refiere a la **sustentabilidad de las acciones de lucha contra la pobreza**, sobre todo cuando concluyan los programas de ayuda estatal. Esto es obvio en el caso de la ayuda alimentaria (apoyo a los comedores populares, a los desayunos escolares, al programa del vaso de leche) que sólo operará mientras exista financiamiento público y no está diseñada para continuar sin el aporte, supuestamente temporal, del Estado. Otro es el caso de pequeñas obras de infraestructura física (agua y desagüe, caminos rurales, canales de irrigación, locales para escuelas y postas médicas), que una vez concluidas requieren mantenimiento continuo. En forma similar, el apoyo a las actividades productivas (piscigranjas, artesanía, pequeña industria, actividades agropecuarias) requiere de un nivel mínimo de capacidad empresarial, sea ya individual o colectiva, para continuar con la actividad productiva una vez que concluye el proyecto y se acaba el financiamiento gubernamental.

En la mayoría de los casos, no se ha diseñado una estrategia de mediano plazo para garantizar el mantenimiento de las obras de infraestructura y la continuidad de las actividades productivas. Recientemente FONCODES ha empezado a prestar atención a este aspecto en sus proyectos, pero queda aún mucho por hacer. Para garantizar el mantenimiento de las obras de infraestructura es necesario promover la participación activa de los beneficiarios y asegurar que se cuente con personal técnico calificado. Entre otras cosas, esto implica un cambio en el diseño de los pequeños proyectos de inversión en infraestructura, principalmente para incorporar componentes de asistencia técnica, capacitación y organización de los beneficiarios. En el caso de actividades productivas, se requiere de asistencia técnica, capacitación en aspectos productivos y de gestión, apoyo en el mercadeo y acceso al financiamiento. A su vez, esto exige una coordinación con otras instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil, ya que estos asuntos escapan del ámbito de acción de las instituciones directamente involucradas en la lucha contra la pobreza.

Una segunda limitación estratégica se refiere al **escaso desarrollo institucional** de una amplia gama de entidades públicas que participan, o deberían participar, activamente en el diseño y ejecución de políticas sociales, y en particular los ministerios de educación y salud, los municipios provinciales y distritales, y las organizaciones de base. Más aún, el gobierno no parece tener mucho interés en fortalecer a estas instituciones, tal como lo demuestran los frecuentes cambios de ministros y altos funcionarios, la transferencia de atribuciones y responsabilidades a entidades centralizadoras (en particular al Ministerio de la Presidencia), el recorte de atribuciones de los municipios provinciales, y los limitados recursos presupuestales que se les asigna a los ministerios de línea y gobiernos locales, los cuales frecuentemente no llegan a desembolsarse en su totalidad.

Aparentemente, la política del gobierno priviliegia el manejo centralizado de la mayoría de actividades orientadas hacia el desarrollo social y la reducción de la pobreza, a través de programas y entidades adscritas a

la Presidencia de la República, el Ministerio de la Presidencia, la Presidencia del Consejo de Ministros y, posiblemente, el Ministerio de Promoción de la Mujer y Desarrollo Humano. Lo mismo ocurre con el desarrollo de la infraestructura física, para lo cual se emplean programas y entidades dependientes del Ministerio de la Presidencia, tales fomo INFES y el FONAVI.

Por otra parte, el estilo de gobierno del Presidente y sus más cercanos colaboradores restringe el ámbito de acción de la gran mayoría de entidades públicas, con algunas escasas y notables excepciones (por ejemplo, SUNAT, SUNAD e INDECOPI). Uno de los mecanismos para ejercer este control es la definición de prioridades para la ejecución del gasto público en función de la disponibilidad de caja, actividad que se realiza en forma periódica, generalmente sin prestar mucha atención a los programas de gasto e inversión consignados en el Presupuesto General de la República. De acuerdo a información procedente del Ministerio de Economía y Finanzas, el Presidente de la República y el vice-Ministro de Hacienda toman decisiones sobre la ejecución del gasto público en forma directa, a menudo sin la participación del Ministro de Economía y Finanzas.

Una tercera limitación estratégica se refiere al **enfoque mayormente asistencial de programas de apoyo alimentario**, que llegan incluso a importar grandes cantidades de alimentos para ser distribuidos sin costo a los beneficiarios, desaprovechando así la oportunidad de incentivar la producción local de productos alimenticios. La efectividad de este tipo de programas también ha sido cuestionada debido a que, por errores en su diseño y ejecución, no llegan en realidad a quienes más los necesitan, particularmente los niños menores de cinco años en las zonas rurales. Es necesario adoptar una perspectiva más amplia y de mediano plazo, que combine ese tipo de apoyo con el fomento a la producción de alimentos en el marco de una estrategia nacional de seguridad alimentaria. Asimismo, es necesario desplazar gradualmente a los beneficiarios, para focalizar estos programas en los grupos más vulnerables.

Una cuarta limitación estratégica se refiere a la necesidad de complementar los programas de apoyo financiero a las actividades productivas con **programas de asistencia técnica**. Esto tiene particular importancia para instituciones como FONCODES, que ha incrementado significativamente el apoyo que presta a las obras de infraestructura y a las actividades productivas en las zonas más deprimidas, pero que se ha limitado mayormente a proporcionar financiamiento. Algo similar sucede con FONAVI en el campo de infraestructura física en las zonas urbano-marginales. Si bien no es posible ni deseable transformar a estas instituciones en servicios de extensión, es necesario diseñar estrategias de complementación con otras instituciones públicas, privadas, académicas, profesionales y sin fines de lucro, para asegurar que, además del financiamiento y de las obras, los beneficiarios reciban asistencia técnica que garantice el éxito del proyecto y su sustentabilidad. A su vez, esto requiere de una actitud más abierta, transparente, no manipuladora y receptiva a la participación ciudadana por parte de las instituciones involucradas en programas sociales y de lucha contra la pobreza.

Una última limitación estratégica se deriva del **predominio del corto plazo y del "pragmatismo"** (que a veces es difícil de distinguir de la improvisación) del enfoque y las prácticas gubernamentales en los ámbitos de la política social y de lucha contra la pobreza. Por ejemplo, FONCODES —una entidad supuestamente temporal que se ha transformado en la principal herramienta de lucha contra la pobreza— está logrando notables éxitos en la ejecución de pequeños proyectos en zonas rurales, mayormente definidos por los beneficiarios. Con el nivel de recursos asignados a esta institución, tanto del sector público como de préstamos de organismos institucionales, es posible mantener este tipo de actividades durante los próximos tres a cinco años. Transcurrido este período, es muy probable que: (i) empiecen a surgir problemas de sustentabilidad en los proyectos de infraestructura física y actividades productivas; (ii) se haya agotado la primera generación de proyectos definidos por los beneficiarios ("demand driven projects"), lo que requeriría un esfuerzo con mayor contenido técnico para identificar nuevos proyectos; y (iii) que se hayan incrementado las demandas

una secuencia lógica de acciones e intervenciones en los diversos ámbitos de la política social y de la lucha contra la pobreza,

- introducir explícitamente la dimensión temporal en el diseño y ejecución de políticas, adoptando horizontes de corto, mediano y largo plazo que estén de acuerdo con las exigencias de las diferentes medidas para ejecutar la política social y reducir la pobreza endémica, crónica y coyuntural,

- facilitar la coordinación entre entidades estatales autónomas o descentralizadas y buscar la complementación entre las acciones de los sectores público, privado y de organizaciones de la sociedad civil, lo que implica adoptar una actitud abierta, tolerante y respetuosa de los deseos y puntos de vista de la ciudadanía, y en particular de quienes se benefician de los programas sociales,

- promover la reforma del Estado y el desarrollo institucional de las diversas organizaciones y entidades del sector público, así como las de los sectores privado e independiente, para garantizar la mejor ejecución y continuidad de las políticas sociales y el éxito de los programas de reducción de los diversos tipos de pobreza.

Además, un enfoque alternativo precisa del desarrollo de indicadores apropiados para hacer un seguimiento continuo y evaluar el impacto de las acciones de política social y de lucha contra la pobreza. Esto permitiría introducir ajustes y correcciones en el momento oportuno, con el fin de utilizar los recursos financieros y organizativos del Estado, la capacidad empresarial del sector privado, y la participación voluntaria de las organizaciones de la sociedad civil en forma más efectiva y eficiente.

El concepto de exclusión y sus dimensiones: elementos para un nuevo enfoque

Las limitaciones reseñadas en la sección anterior sustentan la necesidad de un enfoque alternativo de política social y de lucha contra la pobreza,

e indican la necesidad de explorar nuevos caminos. Una revisión de las contribuciones de organismos internacionales y académicos en este campo sugiere que el concepto de "exclusión social," desarrollado principalmente en Europa (y en particular, por la Comisión de la Unión Europea), permite apreciar de manera más correcta la situación de los pobres y articular una estrategia alternativa que integre a la política social con la lucha contra la pobreza.

Antecedentes del concepto de exclusión social

El concepto de exclusión social tuvo sus orígenes en Europa y estuvo relacionado al surgimiento de nuevas formas de pobreza y marginación a fines del decenio de 1970. Esto hizo necesario elaborar nuevos esquemas conceptuales, capaces de explicar el carácter estructural de los factores que dieron origen a estos "nuevos pobres." Hacia fines del decenio de 1980 se produjo un desplazamiento conceptual desde la idea de pobreza hacia la noción de exclusión social, "... en la medida que se hizo obvio que los nuevos problemas no sólo estaban relacionados con la falta de riqueza material, sino también con varios fenómenos caracterizados por una disminución de la participación en el mercado de trabajo, el debilitamiento de lazos familiares y el crecimiento de redes de relaciones informales, un aumento en las violaciones de derechos humanos y una reducción de la participación en la sociedad." (Bhalla y Lapeyre, 1995, p. 2).

Las profundas transformaciones socioeconómicas en Europa aceleraron el reconocimiento de esta nueva situación. Entre 1975 y 1992 el número de pobres en los doce Estados miembros de la Unión Europea aumentó de 38 millones a 53 millones; en 1994 había más de 3 millones de personas carentes de vivienda; y en 1994 había más de 16 millones de desempleados que representaban alrededor del 12% de la fuerza laboral. De acuerdo a Bhalla y Lapeyre (1995, p. 2):

> "La pobreza representa un gran desafío no sólo para los estados miembros, sino también para la Unión Europea en su conjunto.

> Crisis urbanas, un resurgimiento de las personas sin vivienda, tensiones interraciales y un aumento del desempleo de largo aliento, la marginación de jóvenes que nunca han tenido la oportunidad de acceder al mercado de trabajo, la persistencia de la pobreza en ciertas áreas rurales o regiones afectadas seriamente por la caída de las actividades industriales y el deslizamiento hacia la pobreza de los hogares altamente endeudados, son fenómenos que han motivado un serio debate sobre la lucha contra la pobreza y la exclusión social en Europa."

Entre los múltiples hitos que señalan el camino recorrido por la Comisión de la Unión Europea destacan el informe publicado en 1992 *Hacia una Europa Solidaria: Intensificando la Lucha Contra la Exclusión Social, Promoviendo la Integración Social,* y la inclusión de un gran número de consideraciones sociales en el informe *Crecimiento, Competitividad, Empleo: El Desafío y los Caminos Hacia el Futuro en el Siglo XXI,* publicado en 1994.

Es interesante destacar que, por primera vez desde la gran crisis de los años treinta, los fenómenos de desempleo y pobreza se han convertido en algo común en los países desarrollados y los países en desarrollo. Si bien las situaciones de estos grupos de países son muy distintas, es posible aprovechar los avances conceptuales vinculados al concepto europeo de exclusión social para comprender mejor la pobreza y la forma de combatirla en países como el Perú. Esto adquiere particular importancia en el contexto de un nuevo Orden Global Fracturado, en el cual se observan simultáneamente procesos de globalización, que unen cada vez más a los habitantes del planeta, y el surgimiento de fracturas que crean profundas fisuras y divisiones entre ellos (Sagasti, 1996).

Dimensiones de la exclusión: económica, social y política

Tal como se ha aplicado en el Perú y en varios países de América Latina, el concepto de pobreza se centra principalmente en el estudio de los

niveles de ingreso y en la identificación de necesidades básicas insatisfechas, sin llegar a incorporar plenamente otros aspectos tales como acceso al empleo y participación política. Partiendo de la noción de exclusión, es posible esbozar un enfoque alternativo que considere los aspectos económicos, sociales y políticos de la lucha contra la pobreza.

Exclusión económica. La dimensión económica de la exclusión está vinculada principalmente a la capacidad de percibir ingresos monetarios, a la participación en actividades productivas y al acceso a bienes y servicios. El principal determinante de la exclusión económica es la escasa participación en el mercado formal de trabajo, y sus manifestaciones más importantes son el desempleo y el subempleo que en el caso peruano afectan a dos terceras partes de la población en edad de trabajar. Las deficiencias del sistema de producción y de provisión de servicios, que no ha sido capaz de generar empleo para todos quienes se incorporan a la fuerza de trabajo, ponen en una situación extremadamente débil y precaria a los pobres que sólo tienen su capacidad física de trabajo como medio de generar ingresos y acceder a bienes y servicios (Banco Mundial, 1990). Puede decirse que la combinación de escaso crecimiento económico con mercados laborales formales insuficientes, segmentados y sesgados rechaza y margina a quienes se encuentran afectados por la exclusión económica.

Además de promover el crecimiento de los sectores económicos que generan mayor empleo, un enfoque dirigido a reducir la exclusión económica requiere de medidas para atender a quienes no participan en el mercado formal de trabajo, sobre todo cuando estas personas constituyen un alto porcentaje de la fuerza laboral como es el caso en el Perú. Considerando que los excluidos económicos generan sus propios empleos, mayormente en microempresas y actividades informales de muy baja productividad que no son capaces de generar excedente, es necesario proporcionar asistencia técnica, financiera y administrativa, así como acceso al crédito, para transformar a estas actividades productivas y hacerlas viables.

Una "formalización" de las microempresas y de las actividades informales en general, entendida en un sentido más amplio que el estrictamente legal, tendría un impacto positivo sobre el empleo, la generación de ingresos y la calidad de vida de quienes están involucrados en ellas. Permitiría, además, articularlas en el mediano plazo con el sistema productivo formal, por ejemplo, mediante esquemas de subcontratación, y generar ingresos fiscales adicionales. Por esta razón, la formalización de quienes se encuentran afectados por la exclusión económica debe considerarse como un "bien público temporal" durante un período de dos a tres decenios, lo que justificaría la inversión de recursos del Estado para transformar a estas microempresas y actividades informales en unidades productivas del sector formal de la economía peruana.

Por otra parte, tomando en cuenta que la inflación afecta principalmente a quienes no tienen activos fijos o acceso a moneda extranjera —es decir, a los pobres— un aspecto adicional a considerar en la dimensión económica de la exclusión es la prevalencia de altas tasas de inflación. Una depreciación acelerada de la moneda, que erosiona su poder adquisitivo, acentúa la exclusión económica de los pobres. Por esta razón, la estabilidad macroeconómica y la lucha contra la inflación pueden considerarse parte integral de las medidas para reducir la exclusión económica.

Exclusión social. La dimensión social de la exclusión se refiere a los aspectos de integración y equidad en el acceso a servicios sociales básicos, necesarios para garantizar una mínima calidad de vida para toda la población. Si bien la definición de la canasta de bienes y servicios que definen la exclusión social está condicionada por factores culturales y éticos, en situaciones de pobreza generalizada es posible identificar aspectos tales como acceso a los servicios de salud, educación, saneamiento ambiental, vivienda y nutrición que deben ser proporcionados para garantizar un mínimo de integración social y de igualdad de oportunidades para el desarrollo humano.

La exclusión social está íntimamente ligada a la persistencia de desigualdades extremas, que deben reducirse para promover la integración

social, y el desarrollo humano equitativo. Además de las desigualdades en la distribución del ingreso, en el Perú se tiene el racismo, el centralismo, la discriminación de género, y la discriminación de los niños y ancianos, que perpetúan una situación en la que es difícil para los más privilegiados reconocer "al otro" como igual (Sagasti *et. al.*, 1996). Debido a su persistencia en el tiempo, estas desigualdades han llegado a adquirir un carácter cultural, estrechamente ligadas a los hábitos y patrones de comportamiento cotidiano que afectan negativamente la autoestima de quienes experimentan la exclusión social. Por lo tanto, la efectiva superación de la exclusión social requiere de esfuerzos sostenidos a lo largo de varios decenios.

Por otra parte, la violación de los derechos humanos es otro aspecto sumamente importante de la exclusión social, sobre todo en situaciones de conflicto interno y de violencia como las que ha vivido el Perú a partir de 1980. No es posible superar la exclusión social sin promover el más amplio respeto a los derechos humanos.

Desde esta perspectiva, para reducir la exclusión social es necesario diseñar y poner en práctica tres conjuntos de medidas: (i) aquellas orientadas hacia la provisión de un nivel mínimo de acceso a servicios básicos para toda la población; (ii) aquellas destinadas a reducir las desigualdades extremas, buscando llegar a un grado razonable de desigualdad que estimule la superación individual y mantenga, al mismo tiempo, la cohesión social; y (iii) aquellas orientadas hacia garantizar el respeto a los derechos humanos y restaurar la dignidad de la condición humana para todos los peruanos.

Exclusión política. La dimensión política de la exclusión se refiere al ejercicio pleno de los derechos ciudadanos, incluyendo el derecho a la seguridad, a la libertad de expresión, a participar en el ejercicio del poder político y a ser gobernados democráticamente. Esto implica la participación activa de la ciudadanía en las decisiones que afectan su futuro, y la oportunidad que deben tener todos los ciudadanos de hacer oír su voz —a través de una diversidad de canales institucionales— en

los ámbitos local, regional y nacional. Asimismo, para evitar que los ciudadanos se vean afectados por la exclusión política, es preciso que quienes ejercen el poder actúen con transparencia, respetando la ley, rindiendo cuentas y con responsabilidad frente a la ciudadanía, aspectos íntimamente vinculados con la gobernabilidad democrática.

El acceso equitativo a la justicia es un aspecto de fundamental importancia para superar la exclusión política. Todos los ciudadanos deberían recibir el mismo tratamiento por parte de las diversas instancias del Poder Judicial, algo que no sucede en el Perú. Los elevados costos de los procedimientos judiciales y de la defensa profesional, las distancias y múltiples trabas legales hacen que el acceso a la justicia esté restringido de hecho a los sectores de altos niveles de ingreso. Los pobres, sobre todo en las regiones más apartadas del país, rara vez reciben un tratamiento equitativo y basado en los méritos de sus demandas. El sometimiento al poder político, la corrupción, la ineficiencia y el desorden conspiran para hacer que la administración de justicia sea un importante factor de exclusión política en el Perú.

Más que el acceso a determinados bienes y servicios, como es el caso de las dimensiones económica y social de la exclusión, superar la exclusión política implica lograr que las instituciones del Estado —el Poder Ejecutivo, el Congreso, el Poder Judicial, las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional, y los gobiernos locales— funcionen de acuerdo a reglas y procedimientos claros y estables. Para lograr que todos los ciudadanos reconozcan como suyas a las instituciones del Estado es imprescindible desterrar, el personalismo, la arbitrariedad y el capricho en el ejercicio del poder político en todas las instancias gubernamentales.

Dimensiones de la exclusión, tipos de pobreza y las generaciones futuras.

Las dimensiones económica, social y política de la exclusión permiten apreciar la situación actual y vincularla a los distintos tipos de pobreza examinados en las secciones precedentes. Figueroa, Altamirano y

Sulmont (1996) se refieren a diversos vectores de exclusión, a los agentes excluyentes y a los excluidos (Cuadro No. 1), lo que permite apreciar claramente que la exclusión social, tal como la definen estos autores, está estrechamente vinculada a la pobreza endémica.

Cuadro N° 1
ALGUNOS ASPECTOS DE LA EXCLUSIÓN EN EL PERÚ
(según Figueroa, Altamirano y Sulmont)

Vectores de Exclusión	**Agentes, Actores e Instituciones**		
	Excluyentes	*Intermedios*	*Excluídos*
Idioma	Castellano	Bilingualismo	Nativos monolingues
Origen étnico-racial	Blanco y/o mestizo	Cholos	Campesinos indígenas
Residencia	Urbana	Pueblos intermedios	Comunidades campesinas
Sexo	Masculino	Mercados/hogares	Femenino
Grupos de edad	Adultos	Jóvenes	Niños y ancianos
Religión	Protestante	Católico	Religiones nativas
Educación	Formal	Semi-analfabetos	Analfabetos
Organizaciones culturales	Cultura urbana individualizada	Asociaciones voluntarias	Comunidades campesinas

Adaptado de: A. Figueroa, D. Sulmont y T. Altamirano, *Social Exclusion and Inequality in Perú*, Geneva, International Institute for Labour Studies, 1996.

Es posible relacionar las tres dimensiones de la exclusión con los tres tipos de pobreza —endémica, crónica y coyuntural— definidos anteriormente (Cuadro No. 2). La **pobreza endémica** involucra las tres dimensiones de la exclusión; los habitantes de zonas rurales deprimidas que pertenecen a esta categoría de pobreza están excluidos económica, social y políticamente. Las oportunidades de empleo productivo son muy reducidas, los servicios sociales inexistentes o de muy baja calidad, y no cuentan con los canales para hacer oir su voz y hacer efectiva su

participación política como ciudadanos. Además, por lo general no tienen acceso fluido y continuo al transporte y a los medios de comunicación.

Cuadro N° 2
Relaciones Entre Tipos de Pobreza y Exclusión

Pobreza	Tipo de exclusión		
	Económica	*Social*	*Política*
Endémica	Si	Si	Si
Crónica	Si	Si	No
Coyuntural	Si	No	No

La **pobreza crónica** afecta principalmente a los habitantes de zonas urbanas marginales. Este tipo de pobreza se relaciona directamente con la exclusión económica debido a los enormes obstáculos que enfrentan para acceder al mercado de trabajo formal, y a la exclusión social por la baja calidad de los escasos servicios sociales que reciben. Los pobres crónicos no se ven afectados por la exclusión política, ya que tienen acceso a los medios de comunicación y a otros mecanismos — organizaciones vecinales, sindicatos, grupos religiosos, organizaciones no gubernamentales, y aún protestas callejeras— para hacer oír su voz, por lo que son frecuentemente cortejados por las autoridades políticas, sobre todo en época de elecciones.

Por último, los **pobres coyunturales**, que sufren los efectos de la exclusión económica, no sienten el impacto de la exclusión social ni el de la exclusión política en la misma medida que los pobres endémicos y crónicos. Su pobreza es resultado de la crisis económica que limita las oportunidades de empleo, reduce significativamente los niveles de ingreso, y hace disminuir su poder adquisitivo. Por esta razón, son los primeros

en beneficiarse de la estabilidad económica y del crecimiento de las actividades productivas y de servicio.

Las relaciones entre los tipos de pobreza y las dimensiones de la exclusión sugieren, de inmediato, algunas pautas para el diseño de estrategias de desarrollo social y de lucha contra la pobreza. Por ejemplo, la superación de la pobreza endémica requiere de acciones simultáneas en los ámbitos de la economía, la política social y la gobernabilidad democrática. Esto exige un horizonte temporal mucho mayor que las acciones para superar la pobreza coyuntural, que se centran básicamente en la generación de oportunidades de empleo y en el apoyo del sector público (en estrecha coordinación con el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil) a quienes se han visto obligados a generar sus propios puestos de trabajo.

Sin embargo, las tres dimensiones de la exclusión —económica, social y política— no agotan todos los fenómenos de exclusión que se observan en países en desarrollo como el Perú. Es preciso introducir una dimensión referente a la **exclusión de las generaciones futuras**, que abarca los aspectos examinados anteriormente, pero referidos a los jóvenes, niños y a quienes están por nacer. Se trata de evitar que los procesos que llevan a la exclusión se reproduzcan a lo largo del tiempo, haciendo de la exclusión y la pobreza en todas sus formas una condición persistente, casi permanente, para la mayoría de los peruanos.

Estas consideraciones llevan directamente a temas tales como el deterioro del **medio ambiente**, la escasa capacidad de generar y utilizar **conocimiento científico y tecnológico**, y la **violencia** que crea un clima de desconfianza e impide movilizar a la ciudadanía para el logro de objetivos comunes. Para superar la exclusión de las generaciones futuras, evitando condenarlas a una vida de pobreza, es preciso avanzar hacia la preservación del medio ambiente y el manejo sustentable de los recursos naturales; promover el desarrollo de la ciencia y la tecnología, que es el fundamento de la capacidad de generar y utilizar conocimiento; y fomentar una cultura de paz, estrechamente vinculada al reconocimiento

del otro como igual y a la forja de un sentido de identidad nacional compartido por todos los peruanos.

El concepto de exclusión en sus diversas dimensiones proporciona los elementos para desarrollar un enfoque alternativo, que ayudaría a comprender mejor los diferentes tipos de pobreza, y a diseñar estrategias, políticas y acciones para superarla. El desarrollo de este nuevo enfoque precisa, entre muchas otras iniciativas, de la elaboración de un nuevo conjunto de indicadores de exclusión económica, social, política y de las generaciones futuras. Esto podría hacerse reinterpretando los datos existentes, procesándolos y agrupándolos de diferente manera, y tomando en cuenta indicadores que normalmente no figuran en los análisis convencionales de la pobreza. Además, podría ser necesario desarrollar nuevos indicadores a partir de estadísticas demográficas, económicas, electorales, sociales, entre otras, con el fin de proporcionar una imagen adecuada y dinámica de las diversas dimensiones exclusión en el Perú.

De la exclusión al desarrollo: apuntes para el diseño de una estrategia

En las secciones precedentes se ha examinado la extensión y los tipos de pobreza que existen en el Perú, reseñado la estrategia gubernamental para combatir la pobreza, señalando sus limitaciones, y planteado los elementos para una estrategia alternativa de política social y de lucha contra la pobreza, utilizando el concepto de exclusión en sus diversas dimensiones. Cada una de estas secciones contiene apreciaciones que apuntan en la dirección de un enfoque integrador, capaz de incorporar a la lucha contra la pobreza, a la política social y a la estrategia de desarrollo en una visión de futuro para la sociedad peruana.

El diseño de una estrategia integral de desarrollo, que debe tomar en cuenta una noción compartida del bien común y del interés nacional, es aún una tarea pendiente. AGENDA: Perú tiene programado trabajar sobre estos temas durante los próximos dos años y ofrecer una propuesta

que será puesta a consideración de los diversos grupos de ciudadanos mediante un amplio proceso de consultas.

El trabajo sobre estrategias de desarrollo que está realizando el equipo de AGENDA: Perú se basa en: (i) la información recabada y procesada durante 1993-1995, que llevó a la publicación del documento *Democracia y Buen Gobierno* (cuya segunda edición se presentó en setiembre de 1996); (ii) en varios trabajos que viene realizando AGENDA: Perú sobre reforma del Estado, identidad cultural y conflicto, el Orden Global Fracturado, y otros temas similares; y (iii) en el trabajo realizado entre 1993 y 1996 en GRADE sobre estrategias de desarrollo por un numeroso equipo de investigadores y consultores dirigidos por uno de los co-directores de AGENDA: Perú. Todo este material se está reprocesando, integrando y actualizando para elaborar una primera versión de la estrategia integral de desarrollo, que será sometida posteriormente a un amplio proceso de consulta.

Entre las líneas estratégicas que han sido identificadas en estos trabajos, es posible mencionar:

- el proceso de **modernización productiva**, que debe llevar hacia un sistema económico moderno y competitivo, hacia la extensión del mercado como mecanismo para asignar recursos, y hacia un proceso de acumulación viable y sostenible en el tiempo. Además de una política macroeconómica sensata, esto exige una serie de políticas sectoriales dirigidas hacia reducir la exclusión económica.

- el proceso de **democratización social**, que debe llevar hacia una reducción de las desigualdades extremas (en sus dimensiones de pobreza, geografía, género, edad, raza y cultura), hacia la provisión de servicios sociales básicos a toda la población, y hacia el respeto irrestricto a los derechos humanos. El resultado será una sociedad civil vigorosa y activa, y un Perú más integrado socialmente. Esto exige una serie de políticas y medidas orientadas hacia reducir la

pobreza endémica y la pobreza crónica, y hacia lograr una distribución del ingreso y de oportunidades más equitativa.

- el proceso de **legitimación de las instituciones del Estado**, que debe articular una concepción compartida del bien común y del interés nacional, que debe llevar hacia un conjunto de instituciones estatales eficientes y representativas, capaces de superar la exclusión política, y con las cuales se pueda identificar la ciudadanía. Además de centrar la atención en las instituciones del Estado, el proceso de legitimación debe explorar las vinculaciones de estas instituciones con el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil, articulándolas para aprovechar complementariedades.

- un conjunto de procesos dirigidos hacia **reducir la exclusión de las generaciones futuras**, que abarcan: (i) la preservación del medio ambiente, la reducción de la contaminación y el uso sustentable de los recursos naturales; (ii) la creación de una capacidad científica y tecnológica, que permita absorber tecnologías importadas, rescatar y mejorar las tecnologías tradicionales, y desarrollar nuevas tecnologías para apoyar los procesos de modernización productiva y democratización social; y (iii) medidas para reducir la violencia en todas sus formas, con el fin de crear las condiciones para restaurar el tejido social y avanzar hacia una cultura de la paz que estimule la acción solidaria. Este último aspecto está estrechamente vinculado al cambio cultural y de hábitos de interacción entre los peruanos, que ayude a evitar que se reproduzcan las condiciones de pobreza y marginación asociadas con la exclusión.

- un proceso de **reforma del Estado** y de sus vinculaciones con la sociedad civil y el sector privado que, además de los aspectos mencionados anteriormente, redefina las relaciones entre las Fuerzas Armadas y la sociedad civil, garantizando las condiciones para la gobernabilidad democrática y la superación de la exclusión política y sus manifestaciones. La definición de un nuevo papel del Estado debe realizarse tomando en cuenta no sólo las condiciones internas

del Perú, sino también las exigencias de un Orden Global Fracturado que impone limitaciones a la acción estatal, pero que también genera oportunidades que pueden y deben ser aprovechadas.

- un proceso de **integración cultural** orientado hacia forjar una concepción compartida de la identidad nacional, que debe promover el respeto y la tolerancia a la diversidad, y revalorizar la enorme variedad de manifestaciones culturales que caracterizan al Perú. Este proceso contribuirá significativamente a promover la autoestima y la confianza en el futuro.

Estos procesos deben ser elaborados como parte de una propuesta integral de estrategia de desarrollo, y demuestran la necesidad de considerar la lucha contra la pobreza y la política social en un marco más amplio. El conjunto de limitaciones de la estrategia y las políticas gubernamentales en este campo sólo podrán superarse en la medida que se adopte una perspectiva integral como la que se sugiere este trabajo.

COMENTARIOS FINALES

Las apreciaciones contenidas en este breve informe señalan la necesidad de adoptar una perspectiva integral en el diseño y la ejecución de estrategias para reducir la pobreza en el Perú. Esta es una tarea que no sólo compete a las autoridades gubernamentales, sino también a la amplia gama de organizaciones del sector privado y de la sociedad civil, que deben involucrarse activamente en los esfuerzos para promover el desarrollo y reducir la pobreza en el Perú. AGENDA: Perú tiene programado contribuir, en la medida de sus posibilidades, a la difícil pero impostergable tarea de promover el diálogo, el debate y el consenso entre las organizaciones del Estado, el sector privado y la sociedad civil.

BIBLIOGRAFÍA

Banco Mundial, 1990. *Informe Sobre el Desarrollo Mundial 1990:La Pobreza*, Washington, D.C.

Balla, Ajit, Frédéric Lapeyre, 1995. *Social Exclusion Revisited: Towards an Analytical and Operational Framework*, International Institute for Labour Studies, Geneva, June.

Banco Interamericano de Desarrollo, 1996. *Perú: Propuesta de préstamo para el Programa de Apoyo al Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social, FONCODES II* (PE-0101), 28 de mayo.

Bruno, Michael , Boris Pleskovic (editors), 1995. *Annual World Bank Conference on Development Economics 1995*, The World Bank, Washington, D.C.

Campodónico, Humberto, 1995. "Organismos Multilaterales y Pobreza en el Perú: 1990-1994," *Pretextos*, Revista de la División de Investigaciones de DESCO, Lima, pp. 133-157.

Cuánto S. A., 1996. "Mil Quinientas Familias Dos Años Después: La Pobreza en el Perú 1994 - 1996, Lima, noviembre.

Cuentas, Martha, 1994. "Comedores Populares: dietas, costos y subsidios," en *Porcentajes*, Boletín Estadístico de Coyuntura Socioeconómica, FOVIDA, Año 1 No. 6, pp. 5-11.

Evans, P., 1996. "Introduction: Development Strategies across the Public-Private Divide," *World Development,* Volume 24, Number 6, pp. 1033-1037.

Figueroa, Adolfo, 1995. "La cuestión distributiva en el Perú," en Julio Cotler (ed.), *Perú 1964 - 1994 Economia, Sociedad y Política,* Instituto de Estudios Peruanos, Lima, pp. 17-39.

Figueroa, Adolfo, Teófilo Altamirano, Denis Sulmont, 1996. *Social exclusion and inequality in Peru,* International Institute for Labour Studies, Geneva.

Instituto Apoyo/Unicef, 1995. *Políticas Sociales 1995*, Guía de Consulta Rápida, Lima.

Kapstein, Ethan B., 1996. "Workers and the World Economy," *Foreign Affairs* Volume 75, Number 3, May - June, pp. 2-7.

Schuldt, Jürgen, 1995. *Repensando el Desarrollo: Hacia una Concepción Alternativa para los Países Andinos* Centro Andino de Acción Popular, Quito, febrero.

Sagasti, Francisco, 1996. *Development Cooperation in a Fractured Global Order*, Lima, AGENDA: Perú, January.

Sagasti, Francisco y Gonzalo Alcalde, (con la colaboración de Ursula Casabonne, Fernando Cortez y Gonzalo Cobo) 1997. *Políticas Sociales y Lucha Contra la Pobreza en el Perú: una aproximación de conjunto*,Lima, AGENDA: Perú, marzo.

Sagasti, Francisco, Pepi Patrón, Nicolás Lynch y Max Hernández, 1996. *Democracia y Buen Gobierno*, (segunda edición) Lima, AGENDA: Perú/ Editorial Apoyo.

Stiglitz, Joseph E., 1996.*The Role of Government in Economic Development* World Bank, Eighth Anual Bank Conference on Development Economics, April 25-26.

Tinoco Casallo, Iris (editora), 1993. *Porcentajes*, Año 1 No, 1, abril.

World Bank, 1993. *Peru: Assesment and Social Policies and Programs for the Poor* Report No. 11191-PE, Human Resources Division, Country Department 1, Latin America and the Caribbean Region , May 5.

World Bank, 1996. *Staff Appraisal Report: Peru Second Social Development and Compensation Fund*, Project Report No. 15497-PE Country Department II, Human and Social Capital Development Group, Latin American and the Caribbean Region, June 24.