

# **Informalización y pobreza**

Yesid Barrera  
Miguel Angel Castiglia  
Dirk Kruijt  
Rafael Menjívar

# **Informalización y pobreza**

FLACSO - Biblioteca



339.1  
I52i

339.1

I52i

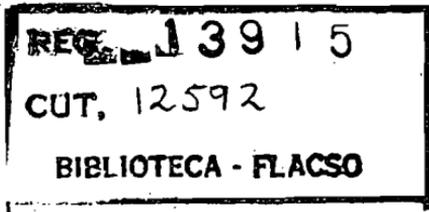
Informalización y pobreza / Yesid Barrera...(et al)

--1. ed. -- San José : FLACSO, 1992.

132 p.

ISBN 9977-68-030-2

1. Pobreza. I. Barrera, Yesid, II. Castiglia, Miguel Angel. III. Menjivar, Rafael. IV. Kruijt, Dirk. V. Título.



Editor:

Sebastián Vaquerano

Procesamiento del texto:

Mercedes Flores Rojas

© Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO

Primera edición: Mayo de 1992

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO

Secretaría General. Apartado 5429. San José, Costa Rica

# INDICE

PRESENTACIÓN	7
LA INFORMALIZACIÓN DE AMÉRICA LATINA. <i>Dirk Kruijt</i>	9
Pobreza y sector informal	10
La economía informal	14
La sociedad informal	21
La necesidad de políticas coherentes	29
LA POBREZA EN CENTROAMÉRICA Y LA XI CUMBRE DE PRESIDENTES <i>Rafael Menjivar Larín</i>	35
La pobreza en Centroamérica.	
Aspectos generales	35
La XI Cumbre de Presidentes: propuestas y metas	38
Los programas implementados	43
Algunas reflexiones	49
Acciones en el sector informal y la concepción del desarrollo social	52
ANEXO	59
PROGRAMAS GUBERNAMENTALES EN LOS AÑOS OCHENTA	59
Costa Rica	59
El Salvador	61

Guatemala	63
Honduras	65
Nicaragua	67
Panamá	67
BIBLIOGRAFÍA	69
POBREZA, INFORMALIDAD Y MICROEMPRESA EXPERIENCIAS EN CENTRO AMÉRICA <i>Yasid Barrera y Dirk Kruijt</i>	73
Programa de lucha contra la pobreza	78
El sector público	79
Programas del sector privado	84
Modelos mixtos	91
Modelos mixtos II.	
Los fondos de inversión social	95
Conclusiones	98
LA ARQUITECTURA DE LOS PROGRAMAS NACIONALES DE APOYO A LA MICROEMPRESA: UN MODELO DESEABLE <i>Miguel Angel Castiglia</i>	103
Una descripción de los programas existentes en Centroamérica	104
El marco de la crisis en el diseño de los programas	108
La elección de la población objetivo	109
¿Un tratamiento especial para un universo especial?	114
Un programa deseable	116
Conclusión	128
BIBLIOGRAFÍA	129

# LA INFORMALIZACION DE AMERICA LATINA

Dirk Kruijt

El historiador andino, don Felipe Guaman Poma de Ayala lo ha formulado en el año 1615 de manera simple<sup>1</sup>: cuando se deja de proteger a los pobres, cuando no se procura dar más justicia, más tierra, más alimentos, más posibilidades de sobrevivir, su majestad Felipe III de España, dentro de poco no tendrá suficientes súbditos para reinar. Guaman Poma ofrece una serie de recomendaciones para un buen gobierno. Sus consejos se dejan resumir en: protección mínima de los marginados, garantías mínimas para una vida digna, compasión mínima con los pobres y los explotados.

Desgraciadamente, el manuscrito del cronista se perdió en su camino al soberano español. Fue redescubierto en 1908 en la Biblioteca Real de Copenhague y desde luego es materia prima para antropólogos y etnohistoriadores, desgraciadamente no para los políticos. Los administradores actuales

---

1. Felipe Guaman Poma de Ayala. *El Primer Nueva Crónica y Buen Gobierno*. Edición en 3 tomos, preparada por John V. Murra, Roleno Adorno y Jorge L. Urioste. México D.F.: Siglo XXI, 1980. (Manuscrito original de 1615).

del Estado confían hoy en día más en el compás del Fondo Monetario y del Banco Mundial, cuando sienten los vientos fríos del ajuste estructural. Y en los manuales de la Banca Multilateral predomina el étos del contador público, del auditor austero.

Sin embargo, la tesis original del cronista andino no ha perdido su validez. Es una de las tareas principales de los gobiernos nacionales, brindar los instrumentos para combatir pobreza. El proceso profundo de crisis, de pauperización y de violencia que atraviesa el Perú desde la época de los ochenta, lo hacen tristemente un laboratorio de proyectos y esfuerzos para frenar la disolución económica, social y política. El país está pasando –en términos relativos– por el mismo sendero de pobreza, que sintieron los países centroamericanos como El Salvador, Nicaragua, Honduras y Guatemala en los años setenta y ochenta. Tomaré de estos países mis ejemplos.

## POBREZA Y SECTOR INFORMAL

Cada nueva generación de investigadores sobre pobreza se ha sentido atraído por un modelo dualista de la sociedad. Carlos Marx y los suyos trataron de interpretar las crisis de las economías europeas en un modelo biclasista y antagónico. Los fundadores de la "Chicago School", científicos sociales chocados por la miseria en los metrópoli americanos en los años treinta, utilizaron un modelo simple de "ricos" y "pobres". Mi compatriota Boeke y sus seguidores trataron de explicar las brechas entre las sociedades occidentales y coloniales como diferencias cualitativas entre el "sector moderno" y el "sector

tradicional". En su crítica de esta interpretación, los analistas latinoamericanos de la teoría de la dependencia postularon otro modelo dualista, diferenciando entre "países céntricos" y "países periféricos". Recientemente, el sociólogo alemán Ralf Dahrendorf, llamó la atención por el surgimiento de una nueva clase social en las sociedades desarrolladas: una clase de permanentemente marginados, generalmente compuesta por los descendientes de las minorías étnicas, semi-integrados en la sociedad, condenados a sobrevivir.

No es aquí el lugar para discutir la validez de un nuevo modelo polar y biclasista, que forja la sociedad global en dos mundos: el paraíso de los ricos y el infierno de los pobres. Sin embargo, los problemas de la pobreza en las sociedades avanzadas son ligeras en comparación con el crecimiento gigantesco de los bastiones de la miseria en el Tercer Mundo. Según estimaciones de Naciones Unidas, actualmente hay un billón doscientos millones de personas viviendo por debajo del criterio de la pobreza crítica. La vasta mayoría de ellos vive en Asia, América Latina y Africa. En América Latina, continente del crecimiento fenomenal de los conglomerados urbanos y metrópoli en megalópolis, puede observarse el surgimiento impactante de una nueva clase de gente inmensamente pobre: los informales.

En 1972 la Oficina Internacional de Trabajo introdujo, originalmente en un informe sobre los pobladores marginales en Nairobi, por primera vez el término del "sector informal".<sup>2</sup> Tácitamente, se entiende por informalidad la ubicación masiva en el sector informal urbano. El concepto adquirió una rápida popularidad y dio origen a una discusión pro-

---

2. ILO. *Employment, Incomes and Equality: A Strategic for Increasing Productive Employment in Kenya*. Geneva: International Labour Office, 1972.

longada sobre otro modelo dualista para explicar la lógica y la permanencia de la pobreza. Desde luego se hace una distinción entre un sector "formal" o "moderno" y un sector "informal" de la economía. Originalmente se trató de describir las tendencias básicas en las sociedades subdesarrolladas. Gradualmente, se buscó también aplicaciones en las sociedades avanzadas. Recientemente, las investigaciones ya no se refieren solo al ambiente económico, sino también la vida social, política, cultural y religiosa resulta ser invadida por la informalidad.

En las discusiones, se olvida que el criterio que hace veinte años sirvió para distinguir entre formal e informal, ha sido de la pobreza masiva. Enfatizo de nuevo este criterio. Es el relativo aislamiento de la economía y la sociedad formal y la masividad del sector informal, lo que da la importancia del asunto. En la economía informal predomina un sinnúmero de actividades no registradas, por ende no formales, por ende no fiscalizadas, por ende no conocidas, por ende no adaptadas en los modelos macro-económicos. En el sector informal, que en la mayoría de los países latinoamericanos está compuesto por cuarenta, cincuenta, sesenta por ciento de la población económicamente activa, se hallan las empresas familiares, los talleres manufactureros de los zapateros, albañiles, carpinteros y tejedores, los negocios de los artesanos, las industrias minúsculas de construcción popular en cada barriada, cada pueblo joven que adquiere un superávit mínimo, las tiendas caseras de comercio de las viudas, los talleres domésticos de las madres solteras, los negocios de reparación, de soldadura. Son actividades de pequeña escala, de producción diaria, de servicios productivos y reproductivos. Son empresas y negocios de propiedad simple, con poco capital, maquinaria e infraestructura, en base de trabajo intensivo, para

la producción de bienes baratos y servicios regulares, de calidad cuestionable. En la economía popular del sector informal reina otra lógica: de la supervivencia, del sustento diario. Es aquí donde se ha establecido el sector privado de los pobres, sector heterogéneo y semi-conocido de las microempresas.

Las microempresas del sector informal constituyen un segmento enorme de negocios no estructurados y no registrados<sup>3</sup>. Hay empresas relativamente ricas con dueños comparativamente prósperos. Hay también los negocios de mala muerte: de la mujeres que tienen más críos para nutrir que limones para vender. Y en este sector heterogéneo, los microempresarios propiamente dicho forman la relativa élite de propietarios. En parte son empresarios por vocación, en mayoría para sobrevivir. Como dueños de empresas mantienen un núcleo estable de trabajadores, asalariados o por destajo. Hay comerciantes que controlan varias empresas, sobre todo en los subsectores textiles y de zapatería. El riesgo se traslada por supuesto hacia abajo: del comerciante al productor, del empresario al trabajador. Ser trabajador significa tener la suerte de un lugar de trabajo más o menos estable: mientras que la empresa sobrevive o quizás crece, los trabajadores mantienen su fuente de ingreso. A su lado viven los eventuales, quizás familiares, vecinos, conocidos, paisanos. Y al margen hay los llamados auto-empleados, operando por cuenta propia.

Trabajar en el sector informal, operar como microempresario, no se hace por gusto. Se lo hace por necesidad, para encontrar trabajo, para tener una posibilidad de ingreso. A pesar de la estratificación

---

3. Víctor E. Tokman, ed. *Más Allá de la Regulación. El Sector Informal en América Latina*. Santiago de Chile: PREALC, 1990. Presenta una serie de estudios de casos sobre empresas semi-legales, subterráneas, legalizadas, etc.

arriba hecha, no hay que olvidar que el sector informal es el refugio de los pobres, constituyendo así un sector heterogéneo pero inmenso, cuya función es mayoritariamente la provisión de escasas posibilidades de sobrevivir, de ingreso, de trabajo. El sector formal de la economía es un sector cerrado para los privilegiados. La generación de riqueza, la acumulación, el trabajo protegido y reglamentado, pertenece al mundo de los ricos.

Los informales cargan el estigma de la pobreza. Quienes pertenecen al sector informal son los vulnerables. Y el estigma de la pobreza prescribe la presencia de las categorías más vulnerables.<sup>4</sup> Hay más mujeres que hombres, más menores que adultos, más niños que menores, más migrantes que nacidos en la gran ciudad, más gente de color que gente blanca. En los países que sufrieron de una guerra civil, como en Centroamérica en los años pasados, se halla también un gran contingente de refugiados y desplazados.

## LA ECONOMÍA INFORMAL

Es complicada la articulación entre el sector moderno e informal de la economía.<sup>5</sup> Ambos sectores

4. Véase Rafael Menjívar Larín y Juan Pablo Pérez Sáinz, eds. *Informalidad Urbana en Centroamérica. Evidencias e Interrogantes*. Guatemala. FLACSO, 1980; y Juan Pablo Pérez Sáinz y Rafael Menjívar Larín, eds. *Informalidad Urbana en Centroamérica. Entre la Acumulación y la Subsistencia*. Caracas/San José. Nueva Sociedad/FLACSO. 1991.
5. Para una discusión véase R. Branley, ed. *The Urban Informal Sector: Critical Perspectives on Employment and Housing Policies*. Oxford: Pergamun Press. 1979; Alejandro Portes y John Walton, eds. *Labour, Class and the International System*. New York: Academic Press, 1981, Paul van

funcionan dentro de la misma estructura económica nacional, pero con diferente lógica. Existen incluso variados mecanismos de enlace: de comercialización de insumos según pautas improvisadas, de subcontratación y maquila según procedimientos establecidos. Investigación sistemática en el occidente de México ha demostrado<sup>6</sup> la amplitud de dicha articulación. Incluso hay ramificaciones hacia el ambiente más rural, hay subcontratación desde la empresa transnacional hasta el taller familiar.

Sin embargo, hay una brecha que separa el sector moderno —de la acumulación— del sector informal —de la subsistencia—. Microempresas se encuentran en el sector moderno, hasta en países altamente desarrollados; estas empresas son altamente dinámicas, creativas, sofisticadas, tecnológicamente avanzadas. Pero a diferencia con estos ejemplos, la microempresa informal, el negocio no

---

Gelder y Joep Bylmer, Eds. *About Fringes, Margins and Lucky Dips. The Informal Sector in Third World Countries. Recent Development in Research and Policy.* Amsterdam: Free University Press, 1989; Fred Fluitman, ed. *Training for Work in the Informal Sector.* Geneva: International Labour Office, 1989, y Alejandro Portes, John Walton y Lewis Benton. *The Informal Economy.* Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1989.

6. En gran parte publicado por el Colegio de Jalisco. Véase Guillermo de la Peña y Agustín Escobar, eds. *Cambio regional, Mercado de Trabajo y Vida Obrera de Jalisco.* Guadalajara: El Colegio de Jalisco, 1985; Agustín Escobar. *Con el Sudor de tu Frente. Mercado de Trabajo y Clase obrera en Guadalajara.* Guadalajara: El Colegio de Jalisco, 1986; Mercedes González de la Rocha. *Los recursos de la Pobreza. Familias de Bajos Ingresos de Guadalajara.* Guadalajara: El Colegio de Jalisco, 1987; Luisa Gabayet. *Obreros Somos. Diferenciación Social y Formación de la Clase Obrera en Jalisco.* Guadalajara: El Colegio de Jalisco, 1987; Carlos Alva Vega y Dirk Kruijt. *Los Empresarios y la Industria de Guadalajara.* Guadalajara: El Colegio de Jalisco, 1988; Véase también Patricia Arias, ed. *Guadalajara. La Gran Ciudad de la Pequeña Industria.* Zamora: El Colegio de Michoacán, 1985.

registrado, es en América Latina la expresión de la pobreza, incomparable con sus homólogas americanas, japonesas o europeas.<sup>7</sup> No tanto su dinamismo, sino su capacidad de soporte, de aguante, de sobrevivencia, es característica del microempresario empírico latinoamericano.<sup>8</sup> También en el sector informal puede observarse mucha creatividad, pero sobre todo en la utilización del remanente, la utilización de lo minúsculo, el reciclaje de los desperdicios.

En el sector se sobrevive, se ingenia. Y es un logro formidable. Detrás de cada microempresario informal que ha consolidado su empresa, hay un protector de uno, dos, tres puestos de trabajo. Y eso se presenta en un ambiente relativamente hostil, donde la ley de sobrevivencia dicta como norma que, cuanto más débil, tanto menos posibilidad de ingreso estable.<sup>9</sup> Crecimiento empresarial ocurre sólo en un porcentaje relativamente reducido -15, 20, 25 por ciento- del total de microempresas informales. Estudios comparativos<sup>10</sup> sustentan una conclusión preliminar sobre el ciclo de vida de tales empresas. Comienza como empresa tímida, generalmente operada por una persona. Los primeros cuatro años son años de lucha, de consolidación, de sobrevivir.

7. Roberto Mizrahi. "Informality and Microproducers in Latin America: Some Issues and Options". Ponencia presentada al Seminario *The Informal Sector in Developing Countries*. París: DAC Development Centre, 13-14 de diciembre de 1990.
8. Víctor Tokman. "El Sector informal: 15 años después". *El Trimestre Económico*, 1987.
9. Wim Dierksens. *Mujer y Fuerza de Trabajo en Centroamérica*. San José: FLACSO, 1990 (Cuadernos de Ciencias Sociales No. 28).
10. Carl Liedholm. "Small Scale enterprise dynamics and the envolving role of informal finance". Ponencia presentada al Seminario *The Informal Sector in Developing Countries*. París: DAC Development Centre, 13-14 de diciembre de 1990.

Cuando no quiebra en estos primeros años, tiene mucha más posibilidad de crecer y aumentar el número de sus trabajadores. Va a necesitar más capital, financiamiento y crédito.<sup>11</sup> Comienza a ser una microempresa informal "adulta". Pero de nuevo es solamente una porción reducida de estas microempresas exitosas, que logran el salto hacia el sector moderno, transformándose en pequeñas empresas formales capaces de acumular. La acumulación se da en el sector formal. Los millonarios en dólares son empresarios del sector moderno; los informales peruanos son millonarios en intis.

Otra característica del sector informal en América Latina es la presencia de la cultura de pobreza,<sup>12</sup> hay que seguir viviendo, sobrevivir hasta mañana con todas las medidas posibles, a cualquier condición. En el sector informal la racionalidad es factual, no necesariamente civilizada, o sea: regida por una serie de normas y reglas legales o convenidas como en el sector moderno. En el sector moderno se actúa según contratos formales, convenios colectivos, reglamentos de trabajo, medidas de seguridad social. De hecho, la racionalidad del sector informal se basa en una combinación peculiar de mecanismos de solidaridad y de explotación. Solidaridad y explotación son la cara de Janus de lo informal, la cara dulce y el rostro amargo a la vez. La solidaridad se expresa por relaciones espontáneas de asistencia mutua, de fianza colectiva, de riesgo comunal. La solidaridad se manifiesta por las redes

---

11. Jacob Levitsky. "Innovative financing systems" En: *Small enterprises, new approaches*. The Haya: Ministerio de Relaciones Exteriores, 1989, indica que aquí hay el punto decisivo.

12. Concepto popularizado por Oscar Lewis. *Five families. Mexican case studies in the culture of poverty*. New York: Basic Books, 1959.

de apoyo y soporte entre familiares, vecinos y paisanos, pobladores del mismo barrio. Una prima hermana encuentra trabajo en casa de un tío, la vecina cuida los nenes enfermos, los paisanos de la aldea cercana buscan protección donde los vecinos más prósperos en la capital. Entre los vínculos de apoyo y solidaridad se juntan también relaciones de etnicidad y religión.

La solidaridad se traduce también en relaciones difusas y ambiguas, de dependencia personal del fiador, del usurero, del patrón. El microempresario es *pater familias* en su empresa. Admite los trabajadores sin recursos, pero determina también los salarios, los horarios, los descansos, las obligaciones. Sindicalización no se da. Es prohibido, ni siquiera pensado. El patrón dicta la norma, la regla, la legitimidad empresarial.

De allí hacia la explotación. Es suave pero presente, justificada quizás por la absoluta necesidad de generar empleos, de dar trabajo, de brindar ingresos. El microempresario benevolente mantiene sus trabajadores, familiares y vecinos. Pero les mantiene explotándolos. La dura realidad en el sector informal es que está basada en la lógica de la selva. Las economías populares son economías de empleo barato en el doble sentido: la generación del empleo tiene bajos costos, pero la microempresa sigue existiendo gracias a la explotación laboral. Las relaciones de trabajo en los negocios informales son basadas en explotación de mujeres, madres solteras, menores de edad, niños, refugiados y mutilados. La mayoría de las empresas informales viola diariamente la legislación social existente en los diferentes países latinoamericanos: horarios de trabajo, salario mínimo, seguro social, vacaciones y prestaciones. Cada día de su existencia y su funcionamiento sucumban las microempresas informales las

conquistas laborales y la legislación social, que las centrales obreras sabían adquirir en América Latina tras arduas luchas de tres generaciones de proletarios.

Así gradualmente está formalizándose la dualidad entre el sector moderno y el sector informal en dos sistemas legales, cada cual con su propia lógica y sus propias sanciones: el orden civil y la justicia social del sector formal, la anarquía tácita y la legalidad de la economía popular. Pero ¿hasta cuándo puede durar esta situación paradójica de ambivalencia incorporada? En la misma economía y sociedad latinoamericana están funcionando dos ambientes jurídicos, ambos mutuamente excluyentes pero, por el momento, gozando de una coexistencia pacífica. Hay el derecho público y privado de la economía formal, para la gente rica y las instituciones y personas que pagan impuestos. Y hay el derecho informal que reglamente el orden anónimo de los pobres y marginados.

Sin embargo, a pesar de todos aquellos aspectos negativos, es innegable la vital importancia del sector informal para la mayoría de los informales. Desde su descubrimiento y reconocimiento en los años setenta, los investigadores sociales y económicos tenían que reconocer gradualmente su papel preponderante. Y hay todos los indicios para predecir el crecimiento de su peso económico y político. El sector informal es la única fuente estable de empleo, de trabajo, de ingreso, de alimento y sustento familiar. El sector formal en América Latina comenzó a estancarse hace veinte años. La introducción de los programas de ajuste estructural, desde los años ochenta en adelante, redujo todavía más el gasto público y el volumen del sector público, fuente tradicional de empleo para la clase media. La reactivación de la economía privada no se ha demostra-

do tan visiblemente que los ideólogos del ajuste han predicho. En contrario: una de las primeras consecuencias de los programas de ajuste es el decrecimiento del sector formal de la economía, la constitución de un segmento de "nuevos pobres" de la ex-clase media, ex-clase trabajadora, ex-clase de pequeños propietarios rurales como consecuencia. Y por lo tanto, aumenta paralelamente la importancia del sector informal. En los últimos diez años, el sector privado de los pobres comenzó a transformarse, en Centroamérica, como fuente principal de ingreso y sustento diario.<sup>13</sup> En el mismo istmo se presentó otro fenómeno singular:<sup>14</sup> el creciente impacto de las remesas familiares, remesas de dólares mandados desde Estados Unidos por migrantes y refugiados a sus familiares en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. El volumen de remesas en El Salvador, por ejemplo, ha sido durante los últimos cinco años de la guerra civil, mayor que el gasto militar y civil de la guerra. La economía popular centroamericana sigue sobreviviendo, gracias a las remesas. La magnitud del sector informal urbano en Perú<sup>15</sup> es por lo menos idéntica a la centroamericana. La violencia y la migración masiva desde este país hacia el exterior facilitan una predicción sobre el creciente impacto de las remesas peruanas en el próximo porvenir.

---

13. Rafael Menjivar y Juan Diego Trejos. *La pobreza en América Central*. San José: FLACSO, 1990.

14. CEPAL. *Remesas y economía familiar en El Salvador, Guatemala y Nicaragua*. México, D.F.: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 1991.

15. Daniel Carbonetto, et al. *Lima: sector informal*. Lima: CE-DEP, 1988. Tomo I y II.

Lo que es el sector informal de la economía comienza a ser ampliamente conocido. El peruano Hernando de Soto, autor conocido y personaje de recombres político en su país, ha popularizado el concepto en círculos internacionales. Su "Otro Sendero"<sup>16</sup> subraya en el título la tragedia de un país que a la vez está destrozándose en una guerra civil y que está a punto de perder una guerra relacionada: contra el hambre y la miseria. El Perú, que en América Latina tristemente combina la violencia, los muertos y los desaparecidos de El Salvador con la pobreza sorda y desesperante de Nicaragua, es también un país ejemplar para demostrar el proceso paralelo de informalización de la economía y la sociedad. Uno de los científicos sociales más creativos de este país, Luis Pásara,<sup>17</sup> acaba de publicar una serie de ensayos sobre este fenómeno. A sus ejemplos añado otros.

La informalización de la sociedad se traduce en la estructura de clase. Se presenta por ejemplo el hecho de las nuevas organizaciones de los microempresarios manufactureros. Hay que recordarse que los empresarios informales constituyen la relativa élite, y que todavía no se ha realizado un proceso semejante de organización de los trabajadores en el sector informal. Más interesante aún: puede observarse, por lo menos en Lima y en las capitales centroamericanas, una reducción comparativa de la sindicalización laboral en el sector formal, a la par con la creciente organización empresarial en el sec-

---

16. Hernando de Soto. *El otro sendero*. Lima: El Barranco, 1986.

17. Luis Pásara, et al. *La otra cara de la Luna. Nuevos actores sociales en Perú*. Buenos Aires: CEDYS, 1991.

tor informal. En este proceso se reproduce, curiosamente, la característica de la empresa informal en escala ampliada: la dependencia de los trabajadores en la microempresa, que explica tanto el clientelismo y el control empresarial sobre los trabajadores y que el investigador mexicano Carlos Alba ha tipificado tan nítidamente como "el régimen del padre-patrón,"<sup>18</sup> se traduce en la organización microempresarial iniciado, auspiciado y asesorado por las organizaciones privadas y no gubernamentales de desarrollo (ONG), las iglesias y a veces las instituciones financieras que proporcionan los créditos a la microempresa. Las organizaciones microempresariales son semi-autónomas, guiadas por organizaciones de desarrollo fuera del ámbito del sector público. Lo mismo puede observarse en las organizaciones femeninas por la alimentación, las "hijas de la crisis", asociadas en torno a los comedores populares en las barriadas y pueblos jóvenes de Lima. Aquí también "se tiende a reproducir relaciones jerarquizadas y verticales entre dirigentes y socios"<sup>19</sup> y se presenta de nuevo la misma dependencia ambigua frente a las organizaciones privadas de desarrollo. Sin embargo, el número de estas organizaciones creció los últimos años considerablemente y con tan aparente apoyo popular que Sendero Luminoso recientemente ha empezado a enfrentarse a ellas y ajusticiar a sus dirigentes.

---

18. Carlos Alba Vega. *La petite industrie et les entrepreneurs dans une société dépendante: le cas de Guadalajara, Mexique*. París: Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales. (Tesis de doctorado Nuevo Régimen), 1987.

19. Ana Boggio, et al. *La organización de la mujer en torno al problema alimentario. Aproximación socioanalítica sobre los comedores populares de Lima Metropolitana. Década del 80*. Lima: CELATS, 1990.

La informalización de la sociedad se traduce también en la reestructuración de las fuerzas del orden público.<sup>20</sup> En el Perú se ha dado la semi-institucionalización de las rondas campesinas como brazo extendido de las fuerzas armadas y policiales. Operan en ausencia de aquellas como fuerzas del orden y fuerza de autodefensa. Fueron organizadas por los copropietarios de las empresas asociativas de la Reforma Agraria o por las federaciones campesinas departamentales, combatiendo los robos, el abigeato, juzgando los casos leves, destituyendo las autoridades corruptas y dirigiendo obras comunales como construcción de escuelas y agua potable. En su transformación en ejércitos privados siguieron el mismo camino que las bandas armadas de trabajadores en las zonas mineras. De similar manera comenzaron a armarse organizaciones barriales y sindicatos pertenecientes a la izquierda legal, primero con palos, luego con armas caseras y por fin con armas convencionales. Junto a las organizaciones populares de orden y de autodefensa comenzaron a formarse organizaciones privadas de esta índole: las instituciones privadas de guardia y vigilancia, empresas nutridas desde el sector formal e informal, cuyo reclutamiento es la masa de licenciados del ejército, de oficiales de policía y fuerza armada retirados o despedidos, y provenientes de los ejércitos privados. Estos guardias privados encuentran empleo e ingreso en la vigilancia de bancos, de casas, de barrios, de supermercados, hasta de ministerios y edificios públicos. Hay que añadir las bandas paramilitares. La organización paramilitar más conocida en Perú es el "Comando Rodrigo Franco".

---

20. Véase: *Perú. La violencia política vista desde las experiencias del pueblo*. Lima: Democracia y Socialismo, 1989; y *Perú 1990: Encrucijada entre los Senderos de Muerte y los Caminos de Paz*. Lima: Democracia y Socialismo, 1991.

Se le atribuye vinculaciones con el partido aprista, y hay quienes conjeturan que la tiene también con sectores de las Fuerzas Armadas.

La misma casi certeza se tiene sobre los vínculos de los llamados "escuadrones de muerte" con las fuerzas del orden. ¿Quiénes conocerán por completo todos los lazos entre las organizaciones militares o policiales y las siniestras organizaciones paramilitares y parapoliciales que han operado u operan en el Brasil, en Colombia, en El Salvador, en Guatemala, en Perú, etc.? Fortalecen su existencia en los nichos de lucha subversiva y anticriminal, eliminando tanto los enemigos del Estado como los pequeños criminales, hasta menores y niños, que amenazan la tranquilidad de la clase media en sus barrios, sus supermercados y sus casas. Para complementar el esbozo de la informalización de las fuerzas del orden, hay que enfatizar el papel de los narcos, cuyas bandas de brazos armados administran virtualmente provincias y subregiones del territorio nacional. En el Perú hay que añadir además las fuerzas de lucha de la guerrilla, las columnas senderistas, los contingentes del MRTA, junto con los "mil ojos y mil oídos" que están observando los adversarios.

También el sector público mismo está informalizándose. En los años ochenta podía verse en América Latina, Asia y Africa la proliferación de una institución privada con objetivos públicos: las ONG. Las primeras de ellas nacieron como centros de estudio a finales de los años sesenta. El verdadero *hausse* de las ONG se originó desde la mitad de los años setenta. Fundaciones europeas comenzaron a subsidiar afluente organizaciones de intelectuales y académicos, en Chile durante los años de Pinochet, en el Perú después de la época de Velasco, en el Salvador durante la violencia. La *Rockefeller Foundation* funcionó como financiador de la inteli-

gencia brasileña durante el régimen militar. Las ONG florecieron y comenzaron a transformarse en *donor darling*. Originalmente siendo centros de estudio y reflexión, las ONG comenzaron a descubrir su destreza potencial como agentes privados de desarrollo, encargándose con actividades públicas esenciales. Donantes como USAID y AITEC, inspirados por la ideología del monopolio moral del sector privado, crearon las primeras ONG exitosas para atender el sector informal de la economía, como ADEMI en la República Dominicana y ACORDE, ONG de segundo grado, en Costa Rica. Otros donantes comenzaron a seguir esta iniciativa. Realmente hay que admitir que es mucho más fácil, y a veces más eficiente, canalizar el financiamiento externo hacia organizaciones privadas en vez de flotar en el embudo de la administración pública con su "tramititis", sus procedimientos lerdos, su régimen fiscal, su dependencia de Hacienda y Banco Central.

Una próxima etapa era la formación de BINGO'S ("big Ngo's"), sobre todo en Asia, pero también en América Latina. IDESI y DESCO son ejemplos típicos en el Perú. Son entidades de unos centenares de profesionales, altamente calificados, con dedicación exclusiva al trabajo académico y a las actividades de desarrollo, organización, etc. En algunos países, el sector de las ONG se ha transformado en un "sector público privado", con excelentes profesionales, de alta calidad administrativa y gerencial, mucho mejor formado y pagado que el sector público de verdad. Es un sector público paralelo, financiado por el exterior. Las ONG están incluso buscando la plataforma política, presentándose como "representantes de la sociedad civil". Por el momento parece ser una autoproclamación, no respaldada por el voto popular, aunque puede afirmarse por lo menos en un caso, el chileno, que gran parte del gobierno y de las

capas superiores del sector público post-militar proviene de las ONG. En el caso de El Salvador, el gobierno de ARENA podía nutrirse de por lo menos diez profesionales como ministros, viceministros y asesor principal, todos procedentes de una ONG: FUSADES (USAID). Durante muchos años, el gobierno salvadoreño no tenía en el sector público un centro de estudios, de planificación, y de ejecución de programas experimentales, que pudiera competir con este organismo privado.

Paradójicamente, el mismo sector público comenzó a crear sus propios "seudo-ONG" en la constitución de los llamados "Fondos" de emergencia social, de inversión social.<sup>21</sup> Generalmente son dirigidos por gerentes procedentes del sector privado, de preferencia empresarios vinculados a las ONG y la iglesia. El éxito de los fondos está basado en su rapidez como constructor de infraestructura física (escuelas, letrinas, pupitres, caminos), utilizando mano de obra masiva y temporal. Gozan de un régimen administrativo parecido al de las ONG: cuentas en moneda extranjera, despidos y contratación libre de personal, sin la obligación de seguir trámites burocráticos como licitaciones, y con fiscalización autónoma. En casi cualquier país latinoamericano hay Fondos. Comenzaron a formar una parte integral de los paquetes modernos de ajuste, que ofrece el Banco Mundial con el BID y el PNUD. Actualmente, los Fondos son considerados como instrumento de "compensación social". Con razón comenzaron a transformarse también en *donor darling*, comportándose como alternativa mucho más eficiente y

---

21. Ernesto Cohen, Rolando Franco y Dolores María Rufián. *Los Fondos de Desarrollo Social*. San José:FLACSO, 1991. (Cuadernos de Ciencias Sociales No. 45). Sobre todo la contribución de Dolores María Rufián describe en detalle el régimen jurídico y administrativo de los Fondos.

barata de –por ejemplo– el Ministerio de Obras Públicas, de Salud y de Educación. Su mística de trabajo es comprobada, la calidad de los profesionales, sobre todo ingenieros civiles, es incuestionable. También los Fondos dependen mayoritariamente de la financiación generosa de los países amigos e instituciones multilaterales.

La informalización de la sociedad se extiende también directamente al campo político.<sup>22</sup> En el Perú durante los años ochenta los partidos políticos perdieron la confianza de los electores. Ante la crisis de la economía y la sociedad y la erosión de los partidos políticos tradicionales, el público giró entonces en busca de hombres sin militancia política anterior, que incursionaban ofreciendo gobiernos laboriosos. La primera manifestación electoral en este sentido fue la elección del alcalde de Lima, un empresario conductor de un canal de televisión. Para los comicios presidenciales de 1990, un literato célebre pero completamente ajeno a la política, forjó súbitamente un movimiento y se lanzó como candidato no político. Pero se lanzó muy temprano y a lo largo de la campaña él también comenzó a ser considerado como perteneciente al sistema político formal por su alianza con partidos tradicionales. Al último momento se presentó otro candidato, un profesor universitario, desconocido, sin programa político y sin candidatos para puestos de ministro. En los nombres de sus aliados, el candidato para la vicepresidencia y algunos senadores, se reconoció vínculos con el sector informal y la pequeña y microempresa organizada.

La elección de este último candidato es la expresión, resumida pero global, de todo el país contra los partidos políticos. Pero hay algo más: no solamente

---

22. Dirk Kruijt. *Entre Sendero y los Militares*. Barcelona/Lima: Robles, 1991.

en el Perú, sino también en Guatemala, se presentó recientemente el fenómeno de la elección presidencial de dos desconocidos, Fujimori y Serrano. Es curioso saber que en ambos países adquirieron la presidencia con el apoyo abierto de las nuevas iglesias evangélicas. En estos años se realiza una revolución religiosa tácita<sup>23</sup> en América Latina, las nuevas iglesias atraen tanta popularidad entre los pobres, que su rápida difusión junto con la informalización de la economía y la sociedad latinoamericana, es más que pura coincidencia. Es la nueva doctrina de la igualdad, de la sobrevivencia, del esfuerzo individual y del apoyo mutuo. Parece que por segunda vez la tesis weberiana sobre el espíritu protestante y el surgimiento del capitalismo se comprueba con la formación de la nueva economía y sociedad informal. No es por casualidad la presencia de la nueva religión entre los fieles de los líderes informales y los microempresarios organizados. Muchas de las ONG religiosas en el sector microempresarial son de carácter evangélico. Como el calvinismo del siglo diecisiete ha sido "de los pequeños", los nuevos pobres del siglo veintiuno están encontrándose con su propia forma de consuelo y conciencia moral de cohesión y de apoyo.

---

23. Véase: Cecilia Loreto Mariz. *Religión; and Coping with poverty in Brazil. A Comparison of the Base Communities and Pentecostal Churches*. Boston: Boston University, 1989; Stoll, David. *Is Latin America Turning Protestant? The Politics of Evangelical Growth*. Berkeley: University of California Press, 1990; y David Martin. *Tongues of Fire: The Explosion of Protestantism in Latin America*. Oxford: Basil Blackwell, 1990.

## LA NECESIDAD DE POLÍTICAS COHERENTES

Guaman Poma finalizó su crónica en la segunda década del siglo diecisiete. A pesar de que pasaron casi cuatrocientos años desde luego, su mensaje tiene una validez para nuestros días: es tarea principal de los gobiernos nacionales, combatir la pobreza. Lo que vale para el Perú, país tan tristemente pauperizado, vale para los demás países andinos y del itsmo centroamericano. La pobreza es un mal curable, que requiere la prioridad máxima de las autoridades políticas superiores.<sup>24</sup> La informalización de la economía y la sociedad latinoamericana ha llegado por el momento a un modelo dualista de la sociedad que está dividida en pobres y ricos, en los informales y el sector moderno. Como se desarrollará este modelo bipolar y biclasista en el primer decenio del siglo veintiuno es un interrogante. Lo que es una seguridad es que hay que actuar hoy en día con deliberación para tratar de cerrar la brecha entre el mundo agradable de los protegidos, y el mundo miserable de los marginales. Por el momento, hay que afrontar la pauperización de vastos sectores de la población. Parece un hecho consumado en la vida cotidiana, una realidad y casi aceptada, que la mitad de la población centroamericana y de los países andinos ha regresado a la economía de la selva y que se ha reducido la legislación social a una justicia para los ricos y una facultad de ser

---

24. En este sentido escribe también la CEPAL. Véase CEPAL. *Centroamérica. Notas sobre la situación de la Pobreza y Políticas Sociales*. México D.F.: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, junio de 1991. Véase también, Ernesto Kritz. *Relaciones Laborales y Segmentación del Mercado de Trabajo*. Lima: Organización Internacional del Trabajo/Oficina Regional para América Latina y el Caribe, abril de 1991.

explotados para los pobres. Para ellos significa su existencia diaria el sobrevivir como arte necesario en un ambiente, donde la explotación económica es un derecho adquirido y la injusticia social una condición necesaria.

¿Qué hacer? Las soluciones no están en los manuales, pero se vislumbran ciertos caminos que, por lo menos, parecen llegar a horizontes menos apocalípticos. De la lógica misma del proceso de informalización puede desprenderse algunos instrumentos para combatir la pobreza que a finales del siglo veinte parece extenderse como la peste negra en el continente latinoamericano. Sabemos que hay que luchar con instrumentos defectuosos, con estrategias que solo fueron parcialmente comprobadas en un contexto nacional, donde el sector público tradicional parece haber perdido toda iniciativa y cualquier capacidad de combate efectivo. Pero el surgimiento de organizaciones medio empíricas como el fenómeno de las ONG's y los Fondos de inversión social o de emergencia social puedan dar lugar a nuevos instrumentos de combate, útil tanto en el sector público como en el sector privado. Para combatir la pobreza en el sector informal hay por lo menos cinco caminos.

Primero hay la posibilidad de intensivar el volumen de las remesas para actividades productivas. Según datos de la CEPAL —en los informes desagregados sobre El Salvador, Guatemala y Nicaragua<sup>25</sup>— las remesas, recibidas de los familiares en el exterior,

25. CEPAL. *El Salvador: Remesas Internacionales y Economía Familiar*. México D.F.: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, abril de 1991; CEPAL. *Guatemala: Remesas Internacionales y Economía Familiar*. México D.F.: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, abril de 1991. *Nicaragua: Remesas Internacionales y Economía Familiar*. México D.F.: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, mayo de 1991.

son básicamente usadas para alimentación, educación y salud. Sin embargo, alrededor de diez por ciento de las remesas son destinadas al ahorro privado y la inversión, básicamente en negocios o en la casa. Este porcentaje pudiera ser captado con una legislación mínima y procedimientos que requieren poco esfuerzo de parte de la banca formal, para reinversión productiva y generación de empleo. Significa que en El Salvador, Guatemala y Nicaragua están anualmente disponibles US\$76, US\$25 y US\$6 millones respectivamente para la micro y pequeña empresa, montos que por el momento superan considerablemente el total de los aportes nacionales e internacionales para el sector informal, en los tres países mencionados.

En segundo lugar, hay que seguir procurando la asistencia directa, en forma de donaciones, para actividades puntuales en el campo de alimentación, salud, educación y vivienda, campo básico de las ONG tradicionales, afiliadas a las iglesias de diferente índole y las organizaciones privadas de desarrollo. De manera despreciativa, estas actividades son calificadas como "asistencialistas". Sin embargo, me pregunto ¿porqué hay que considerar esta área de asistencia directa de manera negativa, cuando es un canal adicional, seguro y sin condiciones políticas en una situación, donde los servicios básicos de alimentos, salud, educación y vivienda del sector público son escasos o deficientes? Las actividades puntuales de asistencia directa no resuelven la pobreza de manera estructural, pero son, tristemente, una necesidad sentida por vastos segmentos de la población latinoamericana que viven en extrema pobreza.

En tercer lugar, puede mejorarse la organización y el *modus operandi* de los Fondos, eventualmen-

te en coordinación con redes de ONG. Son organizaciones de desarrollo privadas o semi-privadas, que han asumido tareas esenciales del sector público tradicional. Fueron instrumentos, encontrados en el camino, producto mismo del proceso de informalización. Pero por el momento resultan ser más baratos y más eficientes en el combate contra la pobreza que los institutos de los Ministerios como Obras Públicas y —por lo menos parcialmente— Vivienda, Salud y Educación. Cuando los Fondos y, en su senda, las ONG resultan ser más eficientes, ¿por qué no buscar una perfección de estas nuevas organizaciones, que tienen como ventaja su agilidad, su energía, su mística de trabajo y su dedicación? El punto fuerte de los Fondos y las ONG ha sido la provisión de soluciones inmediatas, infraestructura necesaria, acción local y empleo temporal. Quizás pueden extenderse sus actividades a tareas más estructurales como la creación de empleo permanente. Por lo menos en un caso, el Fondo Hondureño (FHIS), resulta que las actividades microempresariales son compartidas con las demás actividades, que generan empleo temporal.

En cuarto lugar puede masificarse los programas nacionales para la micro y pequeña empresa, buscando una fórmula óptima de colaboración entre el gobierno, el sector público, el sector privado organizado, los organismos privados de desarrollo y los fondos de emergencia o inversión social. Es claro que por el momento no hay soluciones garantizadas con efectos directos de nivel nacional. Sin embargo, en Centroamérica se está desarrollando con cierto éxito programas nacionales de combate a la pobreza<sup>26</sup> en el ambiente del sector informal urbano. En

---

26. D. Kruijt y Y. Barrera, eds. *La Microempresa: alternativa de Desarrollo*. Guatemala: Naciones Unidas/Vice-Presidencia

el campo de la pequeña empresa rural<sup>27</sup> puede notarse también los primeros resultados. Por el momento hay en América Latina un país, Colombia, que ha incorporado el sector informal en los planes nacionales de desarrollo.<sup>28</sup> Es un buen ejemplo de cómo pudieran actuar los gobiernos latinoamericanos.

En quinto y último lugar, hay una tarea necesaria para los gobiernos nacionales, en la planificación, coordinación, financiación y legislación en el combate de la pobreza y el fenómeno de la informalidad creciente. El problema ya es tan grande que la solución requiere unidad de comando y coordinación técnica y financiera. Significa programas nacionales, cuya financiación proviene equitativamente del gasto público y de contribuciones privadas nacionales, complementadas por aportes de la cooperación internacional. Significa cooperar con *consorcios* de donantes, dirigidos por los gobiernos nacionales.

Para operar bien en el sector informal se necesitan instituciones adecuadas. El sector público tradicional ha demostrado una incapacidad para afrontar el problema de manera efectiva. Crear un ministerio para el sector informal sale del contexto, en el que se desenvuelve la economía y los procesos de reacomodamiento social y político. El problema no justifica un sólo ministerio, pero si requiere de

---

de la República, 1990; y *La Microempresa: alternativa de Desarrollo. Segundo Congreso Internacional de programas de Microempresa*. Santo Domingo: ADEMI, 1991.

27. UNDP/DGIS/ILO/UNIDO. *Development of Rural Small Industrial Enterprise. Lessons from Experience*. Geneva: International Labour Office, 1988.
28. A raíz de una serie de estudios y seminarios previos. Véase: *Encuentro de Investigadores sobre la Microempresa I*. Cali: Universidad de Buenaventura/ICFES, 1984; y *Segundo Encuentro de Investigadores sobre la Microempresa*. Cali: Universidad de Buenaventura/ICFES, 1985.

la dedicación permanente de un gabinete social, auspiciado por la presidencia, para formular, políticas, diseñar programas, favorecer iniciativas, coordinar esfuerzos, atraer fondos, donaciones y préstamos y colaborar con el sector privado. Tendrá que coordinar y unificar las actividades de los Fondos de emergencia e inversión social, las ONG y sus organizaciones de segundo grado, las instituciones privadas del desarrollo, la banca y el sistema financiero. Hay que cerrar la brecha factual entre el sector moderno y el sector informal con una mínima legislación social válida para los ricos y los pobres, un mínimo sistema de seguridad social que se aplica en cada empresa, registrada formalmente o no. Hay que desarrollar iniciativas hacia el sector agrícola, el campo rural, junto con esfuerzos masivos en favor del sector informal urbano.

Y por fin, hay que buscar equilibrios fundamentales entre las políticas de ajuste estructural y la política de combate a la pobreza, entre el desarrollo del sector moderno y el subdesarrollo del sector informal. Hay que buscar un nuevo equilibrio que no sólo favorece el segmento rico de la población sino que garantiza las posibilidades mínimas de desarrollo y protección para todo habitante, cada ser humano de los países latinoamericanos. La política de combate a la pobreza, junto con la política de integración nacional, es tarea de los gobiernos que quieren dejar entrar sus países en el siglo veintiuno.