

# **Informalización y pobreza**

Yesid Barrera  
Miguel Angel Castiglia  
Dirk Kruijt  
Rafael Menjívar

# **Informalización y pobreza**

FLACSO - Biblioteca



339.1  
I52i

339.1

I52i

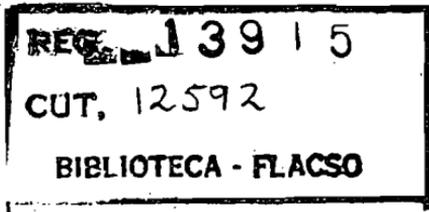
Informalización y pobreza / Yesid Barrera...(et al)

--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

## **PRESENTACION**

En el marco de la cooperación con los países del Istmo Centroamericano, los Países Bajos han venido concediendo una creciente importancia a programas encaminados al alivio de la pobreza extrema en las áreas urbanas, apoyando programas de microempresa en los diferentes países.

Tal esfuerzo se ha vinculado con iniciativas de carácter regional, nacional y local en varias líneas: acciones técnicas encaminadas a mejorar la productividad, el empleo y los ingresos de los microempresarios y sus familias; el apoyo financiero a fondos fiduciarios creados para apoyar el crédito a sector informal; la apertura de espacios para el encuentro de representantes de los microempresarios, entre otras. Paralelo al esfuerzo en este nivel de acción, se ha venido apoyando líneas de investigación relacionadas con una visión macro de la temática —pobreza, informalidad, remesas de refugiados— y procurando construir mediante encuentros una coordinación entre niveles de decisión, de ejecución y de investigación de la población destinataria.

En el marco de este último tipo de acciones, en el mes de septiembre de 1991 la Embajada Real de los Países Bajos y la Organización Internacional del

Trabajo - OIT - realizaron un "Primer Taller Centroamericano de Expertos en Sector Informal Urbano y Microempresas", cuyos resultados fueron recogidos en la publicación "La micro y pequeña empresa: desarrollo humano en Centroamérica". Por resolución de tal encuentro, las mismas instituciones impulsaron con el apoyo del Gobierno de Honduras la "Primera Conferencia Centroamericana de Microempresarios", la que tuvo lugar en Tegucigalpa los días 1 y 2 de Abril de 1992 y cuya memoria se encuentra en preparación.

Los dos días siguientes y aprovechando la oportunidad de tal encuentro se desarrolló el "Segundo Taller Centroamericano de Expertos en Sector Informal Urbano y Microempresas", con una composición similar al primero y con el objeto de evaluar la situación en relación a pobreza e informalidad y, de dar seguimiento a los problemas e impactos de los programas impulsados por los Países Bajos.

Los trabajos que ahora se publican constituyen, precisamente, las exposiciones iniciales que sirvieron de base para las discusiones de ese segundo taller y que abarcando diferentes niveles de la temática, recogen las experiencias de Centroamérica y la Región Andina.

# 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.

# LA POBREZA EN CENTROAMERICA Y LA XI CUMBRE DE PRESIDENTES

Rafael Menjívar Larín

## LA POBREZA EN CENTROAMERICA. ASPECTOS GENERALES

En recientes estudios comparativos sobre la magnitud global de la pobreza en Centroamérica resaltan algunos aspectos que en este trabajo desean recogerse, como marco para revisión de las políticas.

El *primero* tiene que ver con la alta incidencia del fenómeno en la región en su conjunto. En efecto, centrando las estimaciones más recientes de los países a 1985, los datos arrojan un total de 18 millones de centroamericanos -70% de la población total- que sufren algún grado de privación en la satisfacción de sus necesidades básica y un total de 12 millones -50% de la población- en estado de pobreza extrema. (Menjívar y Trejos, 1990:69). Proyectados tales datos por CEPAL a 1990, con arreglo a la evolución del ingreso *per cápita*, se obtienen un total de 20.5 millones de pobres y 13.9 de pobres extremos en una población total de 30 millones de personas. (CEPAL, 1991: b: cuadro 1). Para el año 2000, alre-

dedor de 5 millones de nuevos pobres podrían incorporarse si continúa la tendencia. A nivel de países, las estimaciones alrededor de 1985, indicaban que los porcentajes más altos de pobreza, *posiblemente sobreestimados, pari passu* a pesos poblacionales mayores, se ubicaban en Guatemala y El Salvador, mientras los menores se registraban en Costa Rica, *posiblemente subestimados*, y Panamá. Los primeros dos países juntos registran un 60% de los pobres de la región, porcentaje que sube a 80% agregando Honduras.

El *segundo* tiene que ver con los ritmos de pauperización en la década de los ochenta. En efecto, la población pobre en la región se expandió a una tasa de más del doble de la expansión experimentada por la población en su conjunto. Esta pauperización es acompañada, aunque en grado menos generalizado, por una intensificación de la pobreza, al crecer la fracción de población en situación de pobreza extrema. Nicaragua resultó con una mayor expansión relativa de la pobreza y Guatemala registró el crecimiento más notable en pobreza extrema.

El *tercero* hace relación al crecimiento diferenciado de la pobreza en las zonas urbana y rural. En efecto, zonalmente la pobreza muestra una mayor expansión en las zonas urbanas, fenómeno común a todos los países de la región; mas, sin embargo, la expansión de la pobreza extrema se concentra, por lo general y con diferencias por países, en la zona rural. El fenómeno de la pobreza sigue siendo, entonces, sobre todo de naturaleza rural agravado en la década por los amplios contingentes de población desplazados por los conflictos bélicos en algunos países.

El *cuarto* tiene que ver con los perfiles de la pobreza y la focalización de los grupos sociales más pobres y vulnerables. Los datos indican que los grupos sociales más vulnerables son las mujeres, ancianos, indígenas y los niños. El caso de éstos últimos tiene, además un significado especial en la medida en que el porcentaje de niños pobres es mayor que los porcentajes de pobres totales y en que éstos son vehículo para la transferencia intergeneracional de la pobreza. En cuanto a la ubicación de los sectores más pobres que pueden ser sujetos de estrategias de alivio a la pobreza, gran parte de organismos -ACDI, Sanford, Banco Mundial, etc- coinciden en los siguientes: trabajadores sin tierra, particularmente aquellos ocupados en cultivos tradicionales y granos básicos, y los pequeños y medianos campesinos en el sector rural. En el urbano, desempleados y subempleados, los trabajadores informales en todas sus categorías ocupacionales-microempresarios, trabajadores de microempresas, cuentapropistas y trabajadores familiares no remunerados. A ellos se agrega los desplazados y refugiados, producto del conflicto en varios países.

El *quinto* y último aspecto a resaltar es el importante esfuerzo que se viene haciendo en los estudios para el refinamiento metodológico en la definición, medición y diferenciación de la pobreza con objetivos claramente operativos. Tal, para citar sólo un caso, la elaboración de los indicadores del Desarrollo Humano por el PNUD. Acá sólo deseamos recoger un reciente esfuerzo realizado en la región. Se trata de una investigación en que se aplica para el caso de El Salvador la metodología de Kaztman con el cruce de líneas de pobreza y carencias específicas (Kaztman, 1989). Tal avance y su refinamiento, estamos convencidos, brindará un conocimiento más detalla-

do de las diferencias y características de las unidades familiares pobres y generar un nuevo tipo de información para evaluar la política social. (Briónes, C, 1991)

#### LA XI CUMBRE DE PRESIDENTES: PROPUESTAS Y METAS

A partir de la Cumbre de 1987, en la que los Presidentes centroamericanos firman el "Procedimiento para Establecer la Paz firme y duradera en Centroamérica", la agenda política ha venido cambiando sus prioridades.

En la década del noventa, los Acuerdos vienen expresando la búsqueda de una combinación de medidas distributivas y redistributivas que privilegiando la dinámica del crecimiento en su contexto globalizado e interdependiente, compensen a los sectores más empobrecidos de la sociedad. En esta tendencia se espera que el conjunto de políticas públicas regule las inversiones, los flujos de ahorro interno y externo, al sistema tributario y a los servicios de salud y educación. Se espera, simultáneamente, que los grupos privados que padecen marginación se movilicen para revelar y relevar sus carencias y también para resolverlas.

Lo anterior parecería indicar el convencimiento, ampliamente fundamentado por la crisis de los ochenta, de que si bien los procesos de pacificación social y de consolidación de la democracia son de importancia fundamental para el desarrollo, no son suficientes si no van combinados con un doble proceso: de transformación económica que privilegie la redistribución de los beneficios y la satisfacción

mínima de las necesidades de los sectores más empobrecidos, y el de transformación política que permita y amplíe la participación de la sociedad civil en la definición de necesidades, búsqueda y aplicación de las soluciones.

En efecto, la Declaración de Montelimar, Nicaragua, de abril de 1990 reflejó la preocupación por el creciente deterioro social derivado de la crisis y del ajuste económico, de tal manera que el análisis sobre "una mejor distribución de los costos sociales del necesario ajuste de las economías" (Ac. 10,d) se incluye como punto de agenda para el siguiente encuentro.

Sin embargo, fue en la reunión de *Antigua Guatemala*, julio 1990, en la que los presidentes declararon que la solución de los problemas del desarrollo es responsabilidad primaria de los pueblos y gobiernos centroamericanos y que "siendo el hombre el sujeto protagónico del desarrollo, deben dedicarse los mayores esfuerzos para el logro de su bienestar material y espiritual y la protección de sus derechos humanos fundamentales" (Preámbulo). Al reconocer la importancia del desarrollo de los recursos humanos, priva el criterio de que "la mejor garantía de convivencia pacífica y productiva está en mejorar la salud, proteger la niñez y profundizar y ampliar la educación intelectual, moral y técnica de la población económica". Se reconoce, igualmente, el papel protagónico del Estado cuando se agrega que ello implica, desde luego, "no sólo mejorar y ampliar los servicios aludidos, sino también garantizar las posibilidades de acceso para todos los centroamericanos". (ac. 36)

Ya la Cumbre de San Salvador, revela una visión integral que incluye dos vertientes principales de ataque directo a la pobreza, a saber:

a. Una orientada al aumento del ingreso y la capacidad productiva, y;

b. otra complementaria cuyo énfasis es el mejoramiento humano.

Es importante, para efectos de análisis posterior, recoger dos aspectos puntuales de este proceso. El primero, la práctica de acuerdos sectoriales que en lo social se adopta a partir de la reunión de Montelimar al definirse la responsabilidad de los respectivos funcionarios para propuestas del área de salud. La reunión de Antigua se orientó a los acuerdos en educación y cultura, incorporándose posteriormente vivienda, bienestar social y empleo.<sup>1</sup> El segundo, el énfasis puesto en la Cumbre de *San Salvador* en dos vertientes de ataque a la pobreza: el productivo y el de desarrollo humano.

La Declaración de Tegucigalpa, de diciembre de 1991, incluye dos acuerdos fundamentales para esta década. El primero, el "*Compromiso de Tegucigalpa*" (Ac.3), en el que los mandatarios se comprometen a hacer todos los esfuerzos para "impulsar un genuino proceso de desarrollo humano en nuestra región, haciendo énfasis en la infancia, la juventud y la mujer". (XI Cumbre, 1991a). El segundo, el "*Protocolo de Tegucigalpa*", que reforma la carta de la ODECA y readecua su marco jurídico a la realidad y necesidades actuales. Los cinco estados miembros y Panamá, que se incorpora como estado miembro, se reconocen como una comunidad económico-política que aspira a la integración centroamericana y deciden constituir el Sistema de Integración Centroamericana como marco jurídico para realizarla. Lo

1. Entre otras, ver Declaraciones de Ministros de Salud, de Trabajo, de Ministros de Planificación, de la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana, de diferentes fechas. Cf. (XI Cumbre de Presidentes del Istmo Centroamericano, Documento de Apoyo: 1991)

importante de este último para efectos de nuestro trabajo es que tal sistema puede llegar a asegurar el seguimiento de las decisiones de las Reuniones de los Presidentes y coordinar la ejecución de las mismas en la perspectiva de la realización de Centroamérica como región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo.<sup>2</sup> (XI Cumbre, 1991c). Igualmente puede ser un adecuado espacio para la discusión de los modelos alternativos presentes para nuevas estrategias integracionistas que permitan alcanzar el desarrollo económico y social en un contexto pluralista que dé estabilidad y paz al área.

En el Compromiso de Tegucigalpa los presidentes establecen, por primera vez, acuerdos iniciales regionales de consenso hacia el año 2000. Los planes de acción nacional establecen prioridades políticas de los gobiernos, fijan metas cuantificadas en términos de bienes y servicios, y asignan montos y plazos para su cumplimiento. Al definir metas a corto plazo, al fin de sus respectivos mandatos, los gobernantes buscan implementar medidas en materia de redistribución de la riqueza y de prestación, aplicación y focalización de los servicios sociales obligatorios. De la misma forma se comprometen a poner en vigencia las garantías ciudadanas para la participación democrática en el desarrollo.

El proceso político y técnico realizado en los países se proyecta, en el marco de un *Programa Regional para el Desarrollo Humano*, elaborado con base en los planes de acción nacional presentados. Para ello los mandatarios han dado muestras de

---

2. El sistema se fundamenta en el respeto mutuo entre los Estados miembros y reafirma múltiples propósitos, entre los cuales, consolidar la democracia, concretar un nuevo modelo de seguridad regional, impulsar un régimen amplio de libertad, lograr un sistema regional de bienestar y justicia económica y social, alcanzar la unión económica y fortalecer a la región como bloque y promover el desarrollo sostenido.

buena voluntad para darle seguimiento y verificar el cumplimiento de los acuerdos mediante dispositivos específicos, con instancias regionales y nacionales definidas. Esas mismas instancias también darán seguimiento a los acuerdos internacionales sectoriales suscritos, en este ámbito.

Las estrategias de intervención, en el Programa regional, se conciben en un doble enfoque de acuerdo al cual, la atención se dirige tanto al papel regulador y compensador que juega el Estado, por medio de los subsectores sociales tradicionales (salud, educación, etc.) y de nuevas estructuras públicas –tales como los fondos de inversión social–, como a la participación de la sociedad civil y al fortalecimiento de sus organizaciones.

Los gobiernos reconocen que la integración de las acciones del Estado y de la sociedad civil son básicas en el proceso de transformación pero, en todo caso, las responsabilidades sociales no pueden ser trasladadas. En los acuerdos regionales se propugna por asegurar –en el proceso de desarrollo y en términos de su mutuo apoyo, cooperación y complementación–, el papel que le corresponde al "Estado, empresa privada, organizaciones sociales urbanas y rurales de trabajadores, de mujeres y de jóvenes. Las micro y medianas empresas, el voluntariado laico y religioso y las organizaciones no gubernamentales." (XI Cumbre, 1991f: Ac59)

Se considera que en la implementación de la estrategia para alcanzar el desarrollo humano, un desafío central es "el aumento de la equidad social y la eficiencia para llegar a más personas, especialmente las más vulnerables, y con servicios de calidad". Esto implica que en la prestación de los Servicios Sociales, la presencia del Estado es importante en cuatro esferas:

En la provisión directa de Servicios, pero preferentemente mediante la promoción de organización y recursos para los sectores más pobres.

En la regulación para asegurar niveles de calidad en la provisión de bienes y servicios.

En la corrección de desigualdades sociales y regionales mediante la aplicación de mecanismos de promoción diferencial (más a los que menos tienen) y haciendo caer el peso del financiamiento en sentido progresivo (más a los que más tienen).

En facilitar y promover la coordinación necesaria entre los distintos sectores sociales cuando ella es esencial para la optimización de los servicios.

## LOS PROGRAMAS IMPLEMENTADOS

En diferentes momentos a partir de los últimos años de la década de los ochenta los gobiernos centroamericanos iniciaron Programas, complementarios a las reformas institucionales, para facilitar el flujo de los recursos para atender los sectores más empobrecidos. Estos programas fueron: 1. De corto plazo con un carácter asistencialista y compensatorio frente a las políticas de ajuste y 2. de mediano plazo con carácter desarrollista. Estos programas, cuyo resumen aparece como ANEXO a este documento, son reconfirmados en sus dos vertientes en los planes nacionales propuestos en 1991 y en los lineamientos para el Programa Regional de Desarrollo Humano (XI Cumbre, 1991e,g).<sup>3</sup>

---

3. Para un mayor detalle sobre los programas de los años ochenta, Cf. Menjivar L., R. y Trejos, J. D. op. cit. y Kruijt, D., Castiglia, M. y Urrea, P., 1991.

Los Planes de Acción Nacional sobre Desarrollo Humano, Infancia y Juventud presentados en la Cumbre de Tegucigalpa incluyen metas de corto plazo —equivalentes para cada país al período que falta a los respectivos gobiernos— y de largo plazo, hasta el año 2000. Ellas tienen relación con las manifestaciones de la pobreza: programas y políticas en materia de mejoramiento humano de emergencia y que atienden aspectos de temas priorizados como la nutrición, alimentación, salud, educación, vivienda e infraestructura social.

El costo asociado al logro de las metas propuestas en los Planes de Acción para el período 92-96 a nivel regional (excepto Nicaragua), será del orden de \$6.800 millones. La base de esta estimación es la proyección lineal de los costos de corto plazo al año 96 y la suposición de que las asignaciones de recursos anuales se mantengan y se continúen las estrategias de movilización de recursos internos y externos propuestas para ese período. En términos anuales las necesidades de recursos llegan a \$1360 millones para la región, una asignación per cápita de \$54 anuales, considerando una población de 25 millones. \$3100 millones, equivalentes a un 54% del monto total provendría de la movilización de los recursos internos y el resto serán recursos movilizados de fuentes externas o mediante esfuerzos de movilización de recursos internos adicionales a los presupuestos. (XI cumbre, 1991e: párrafos 163-165)

Cerca del 50% de los costos globales del Programa regional, dependen del financiamiento externo, si bien en algunos países y para algunos sectores los recursos que deberán ser movilizados son superiores. En Nicaragua y Belice, superiores al 70%. El Salvador y Panamá, sobrepasan el 60%. Por

su parte, Guatemala requiere del 34% de los recursos y Honduras del 27%. (XI cumbre, 1991g)

En el caso de El Salvador y posterior a los Acuerdos de Chapultepec, han sido ya aprobados por el Grupo consultivo del Banco Mundial \$800 millones, luego de un estudio de las necesidades de reconstrucción de las 106 municipalidades "más afectadas por la guerra". (La Nación, 24/03/92: 20a)

### *Programas de corto plazo*

Los Programas de Compensación Social en países como El Salvador y Guatemala incorporan explícitamente acciones destinadas a "elevar la satisfacción de las necesidades básicas de la población pobre y reducir sus expresiones más dramáticas" y dar "alivio a condiciones de grupos más vulnerables que enfrentan amenaza crítica a la sobrevivencia en áreas rurales y urbano marginales". (XI Cumbre, 1991g)

En el primero, las acciones a corto plazo están sustentadas en el Plan de Desarrollo Económico y Social del quinquenio 89-94 e incluye instrumentos como la Secretaría Nacional de la Familia, el Fondo de Inversión Social y el Programa "El Salvador país de propietarios".

En el caso de Guatemala en los programas de corto plazo se incluyen también los programas: Desarrollo Integral de Comunidades Rurales; Programa de Apoyo a la Organización Social y Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa.

Las acciones orientadas a la población más vulnerable en Honduras, se ubican en el Plan Social de Emergencia. En este se incluyó la creación del FHIS

y del Programa de Asignación Familiar, PAF, para atender situaciones de grupos específicos en el corto plazo.

Por su parte Costa Rica tanto el Programa de Promoción Social y Fortalecimiento del Sector Social Productivo y otros programas sectoriales concordantes con las metas de corto plazo como el Bono de la Vivienda, cupón alimentario, becas, comedores, auxilio de empleo por trabajo, etc., están incorporados en el Plan Nacional de Desarrollo 1990-1994. En él se combinan "políticas focalizadas a nivel de asistencia y bienestar social hacia grupos más desfavorecidos" con medida de universalización de los servicios. En todo caso deben dar respuesta a situaciones urgentes de grupos específicos.

En los dos primeros países, es importante tomar en cuenta la relación entre los planes de reconstrucción nacional y el plan de paz total. En El Salvador la implementación de los programas de corto plazo se fundamentó en el Plan de Reconstrucción Nacional, en sus diversas fases. En el caso de Guatemala, uno de los programas de corto plazo está vinculado al Plan de Paz Total.

Tanto el PRN como el PPT se orientan a dar respuesta a la situación de pacificación en los dos países y tienen como población objetivo a la población desmovilizada, desplazada, repatriada, y población ubicada en zonas o municipios especiales afectados por la guerra.

El PRN de El Salvador está orientado a la población de los 99 municipios directamente afectados. Implica las fases de: 1. Contingencia, 2. corto plazo (infraestructura básicas, asistencia humanitaria, incentivo a la producción y generación de empleo, etc.) y 3. mediano plazo (capacitación y educación, infraestructura pública, servicios de salud, reactivación agropecuaria, etc.).

En el segundo caso, el Fondo Nacional para la Paz, ligado al Plan de Paz Total se orienta a atender a más de 2.3 millones de personas en tres etapas: 1. compensación emergente de servicios sociales básicos, 2. unidades productivas o generadoras de ingreso y 3. integración al sistema productivo.

En el caso de Nicaragua país que se encuentra en una etapa de pacificación avanzada, pero que enfrenta situaciones de emergencia de estos grupos, atiende sus necesidades a través de proyectos derivados del Fondo de Inversión Social y en sus proyecciones no prevén un aumento en sus asignaciones presupuestarias para el sector social.

### *Programas de largo plazo*

Una aspiración expresa en el nivel regional es propiciar el Desarrollo Humano. Este se orienta a "garantizar que ningún habitante se encuentre por debajo de un nivel de satisfacción de necesidades humanas definidas como básicas: acceso a una adecuada alimentación y nutrición, a servicios de atención médica y de saneamiento ambiental, acceso a la educación, la cultura y la participación social y política." Las iniciativas para enfrentar las causas estructurales de la pobreza no dependen exclusivamente de las acciones gubernamentales, pero si de la voluntad conjunta de los actores.

Los programas de largo plazo tienen relación directa con la satisfacción de las necesidades básicas. Las áreas de acción priorizadas en los planes de acción son Salud, educación, alimentación y nutrición, agua y saneamiento, empleo e ingreso, vivienda y niños en circunstancias especialmente difíciles.

**Cuadro 1**  
**COSTOS Y FUENTES DE RECURSOS**  
**METAS DE CORTO PLAZO 1992-94-96**  
**METAS DE LARGO PLAZO 1992-2000**  
**(Millones de US\$)**

País	Costo Total	Recursos 1992-96		Costo Total	Recursos 1992-2000	
		Dispo- nibles	Reque- ridos		Dispo- nibles	Reque- ridos
Belice	20.25	4.83	15.42	N.D.	N.D.	N.D.
El Salv.	1,197.90	453.40	744.50	N.D.	N.D.	N.D.
Guatm.	1,435.40	943.10	492.30	1,940.2	1,102.4	837.8
Hond.	500.00	366.00	134.00	1,452.8	826.6	626.2
Panamá	429.7		256.00	511.1	N.D.	N.D.

Fuente: Belice, metas de corto plazo 1992-2000; El Salvador, metas a corto plazo 1992-1994; Costa Rica, proyecciones de movilización de recursos 1993; Guatemala, metas a corto plazo 1992-1996 y metas a largo plazo 1992-2000; Honduras, metas de largo plazo 1992-2000; Panamá, proyectos prioritarios: 1992-2000. (1/p.26-42). En el caso de Nicaragua, los datos financieros indican que entre 1992-94 requerirán un promedio de recursos externos superior al 70%. Para Costa Rica no es posible incluir datos comparables.

El marco evolutivo previsible, a nivel regional, busca definir la imagen objetivo de cada uno de los países hacia el año 2000 plasmarla en metas de largo plazo. Se presenta como una propuesta de escenarios alternativos "a fin de señalar el orden de magnitud de las brechas entre las proyecciones en base a la tendencia histórica y a los objetivos de desarrollo humano factibles y deseables para el año 2000". Con esto se ha logrado una aproximación a la magnitud de los recursos requeridos y esbozar estrategias de intervención adecuadas.

Si realmente se diera una redefinición del papel del Estado; una reorientación de los recursos hacia

el gasto social prioritario y una estrategia de movilización de recursos internos, la movilización de recursos externos puede realmente ser un complemento y no un sustituto de aquello. Se estima que la participación del financiamiento externo en el logro de las metas de los planes de acción serán decrecientes en la medida que se alcancen las metas de crecimiento económico presupuestadas para la década. (169-70) En el caso de Guatemala y Honduras se prevee hacia el 2000 un aporte externo superior al 43%.

#### ALGUNAS REFLEXIONES

En este trabajo, sin prejuicio de un desarrollo posterior más amplio, quisiéramos hacer algunas acotaciones de tipo general sobre aspectos de la Cumbre relacionados con el problema de la pobreza y su evolución.

La *primera* de ellas, la más general, es en relación a los mandatos de la Cumbre de San Salvador que, como señalábamos anteriormente, reveló una visión integral en relación al problema de la pobreza al orientarse en dos direcciones: el aumento del ingreso y la capacidad productiva, por un lado, y otra, de carácter complementario, con énfasis en el desarrollo humano.

La Cumbre de Tegucigalpa hace énfasis, es nuestra apreciación, principalmente en la última vertiente; es decir, en el desarrollo humano. Ello es, desde luego, importante; las acciones en materia de vivienda e infraestructura de servicios, la educación y capacitación y la alimentación y nutrición

son componentes importantes de las estrategias contra la pobreza en el campo de las políticas de desarrollo social. Sin embargo, la razón para que la ausencia de énfasis en ingreso, empleo y capacidad productiva resalte, son las expectativas sobre soluciones integrales despertadas por San Salvador y la misma Tegucigalpa. Es de esperar, por tanto, que posteriormente se incluyan medidas más íntimamente ligadas con el ingreso, el empleo y la capacidad productiva y se consideren los efectos de las políticas macroeconómicas sobre la población pobre. Ello es la única forma de garantizar un enfrentamiento de mediano y largo plazo de la pobreza en la región en el marco de un desarrollo productivo, tomando en cuenta que ésta, la pobreza, ha estado ligada fundamentalmente a la ausencia de empleos o al tipo de empleos deprimidos -caso del sector informal- y a problemas estructurales que subsisten.

En esta dirección y para equilibrar las políticas frente a la pobreza, pensamos que es importante recoger las orientaciones planteadas por CEPAL, precisamente en vísperas de la Cumbre de Tegucigalpa. (CEPAL b, 1992:28 y subs.) En tal trabajo se plantean puntos centrales una estrategia para ingresos mediante la aplicación de la capacidad de trabajo de la población pobre mediante: generación de empleo asalariado; desarrollo y mejoramiento de la producción de las pequeñas unidades productivas y empresas asociativas.

Cómo señala textualmente, "el gran reto de los programas para combatir la pobreza consiste en crear paralelamente las condiciones, acciones y proyectos que permitan a la población pobre incorporarse a la producción y a la inversión y, por lo tanto, a un ingreso suficiente, seguro y sostenido." Las líneas de apoyo para el fomento de tales unida-

des productivas en manos de los pobres son: financiamiento; información para la producción; gestión empresarial; identificación, formulación y evaluación de proyectos de inversión; desarrollo tecnológico; comercialización; ajuste de los marcos legislativos e institucional y la infraestructura productiva. La evaluación de los resultados obtenidos con los programas vigentes desde antes de Tegucigalpa, sumado a una discusión de tales aspectos para recogerlos en el futuro, son elementos indispensables para un impulso de los programas.

La *segunda* reflexión, más inducida por el estudio de los Acuerdos que por su contenido, se ubica en el campo de las "reformas del Estado". Tal tema no puede ya ser circunscrito al estudio de las funciones económicas, dejando de lado sus funciones de integración y cohesión social. La implementación de la política social y las acciones contra la pobreza de la Cumbre de Tegucigalpa, requieren de una dimensión social de la reforma del Estado, así como de las relaciones entre lo económico y lo social. (FLACSO, 1992)

La *tercera* hace relación al ámbito de los acuerdos. Se ha señalado que a partir de Montelimar se vino definiendo una práctica de acuerdos sectoriales. Esta práctica se transforma cualitativamente en la Cumbre de Tegucigalpa al abarcar acuerdos de carácter nacional y regional globales a corto y largo plazo. Sin embargo, y es una primera impresión, en los planes al 2000 parece haber un retorno a ello, cuando en los de corto plazo se había logrado otro enfoque.

## ACCIONES EN EL SECTOR INFORMAL Y LA CONCEPCION DEL DESARROLLO SOCIAL.

Siendo uno de los objetivos concretos una discusión sobre la informalidad y más concretamente los programas de microempresa, vale la pena detenerse un tanto en esta temática. No se repetirá la relación entre pobreza, sector informal y microempresa, desarrollado en forma aguda en el trabajo presentado por Dirk Kruijt (Kruijt, 1992:2-4) y que recoge en un solo párrafo: "Los informales cargan el estigma de la pobreza. Los que pertenecen al sector informal son los vulnerables. Y el estigma de la pobreza prescribe la presencia de las categorías más vulnerables." En lo positivo y en el marco de la profunda crisis centroamericana el sector informal, no obstante, ha permitido la sobrevivencia de los más pobres y, por otro lado, es una plataforma importante para reactivar las economías, palear la pobreza y ser base de los sectores populares para insertarse en una estrategia de desarrollo alternativa. Estos elementos nos llevan a dos temas que deseamos ver muy generalmente: las acciones en la informalidad y la estrategia de desarrollo.

### *Acciones de apoyo al sector informal*

En los planes de mediano plazo presentados por los diferentes países en la Cumbre de Tegucigalpa aparece como importante componente los relacionados con el sector informal y microempresa y que son, en parte, continuación de programas montados a fines de los ochenta (cf. anexo). Ya se ha mencio-

nado, igualmente, las propuestas de CEPAL, entre otras hechas por diferentes organismos e investigadores. Por ser tema de discusión de la reunión para la cual Dirk Kruijt ha preparado un trabajo, no sobra recalcarlas:

- La búsqueda de mecanismos que permitan que el porcentaje de los fondos de remesas de centroamericanos en el exterior que no se destina a subsistencia, puedan ser canalizados a inversión productiva, no indiscriminadamente hacia el sector formal, sino a las microempresas y cuentapropias. Según las estimaciones ello implicaría recursos de US\$76, 25 y 6 millones en El Salvador, Guatemala y Nicaragua, respectivamente (Cf., además, CEPAL c,1991)
- Masificación de los programas nacionales de micro y pequeña empresa, a la que agregaríamos las de cuenta propia en forma especial.
- Mejoramiento de la organización y operación de los fondos creados para atención de los programas de microempresas y cuentapropia.
- El permanente esfuerzo por lograr la cooperación externa en los campos puntuales de alimentación, salud, educación y vivienda y su ejecución por vía de las ONGs.
- La planificación, coordinación, financiamiento y la creación de instrumentos jurídicos en el combate a la pobreza. El compromiso de Tegucigalpa es un marco adecuado para tales esfuerzos.

*Las concepciones alternativas  
del desarrollo social*

La informalización de la economía y la sociedad latinoamericanas —señala Kruijt— han 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. Esta afirmación nos lleva a un punto importante que, nos parece, se ha planteado polémicamente en El Salvador post-Acuerdos de Chapultepec, pero que ha venido ocupando la atención de círculos latinoamericanos: Para que reforzar la llamada economía popular? Se trata de perpetuar los dos mundos que señala Kruijt? o, por el contrario, se trata de un punto de partida para encontrar una estrategia alternativa en la que ambos mundos tiendan a unificarse en un desarrollo productivo con equidad y justicia, para usar la terminología de CEPAL? Es obvio que la implementación de los Acuerdos de la Cumbre de Tegucigalpa se verán cruzados por tal polémica.

Sólo como marco de discusión es importante hacer una breve revisión histórica de la concepción del desarrollo prevaleciente en Centroamérica en las últimas décadas y en el momento actual.

El desarrollo social en el istmo, excepto en Costa Rica y Panamá, fue concebido en las mejores épocas y sobre todo en la fase de mayor crecimiento como subsidiario, subordinado o dependiente del crecimiento económico. El criterio básico de que el crecimiento económico resolvería por sí mismo el bienestar, explica la existencia de una amplia, pero débil infraestructura institucional para enfrentar los problemas de los grupos pobres, los cuales aumentaron, en 20 años, de manera desproporcionada.

Con una deuda social alta y con una escasa tradición distributivista, los países del área inician la década del ochenta en medio de una profunda crisis que, con diferentes matices, se mantiene diez años después. En el primer quinquenio de la década del 80, la preocupación se centra en restablecer los desequilibrios macroeconómicos, hacer frente a la deuda externa y cumplir con los compromisos pactados con el FMI. En el segundo quinquenio, priva la preocupación por el ordenamiento financiero. El ajuste sigue siendo el núcleo de la estrategia global y se insiste en que de su éxito depende el Desarrollo Social.

La tendencia neoliberal considera a la Política Social subordinada al ajuste y destinada a quienes transitoriamente no pueden incorporarse o son excluidos del proceso impulsado. Con una visión de ajuste a mediano plazo, el Director del Fondo Monetario Internacional destacó en 1986 como uno de los "graves problemas" de Latinoamérica, el costo social del Ajuste. Para enfrentarlos propuso como eje estratégico la conversión de América Latina en una región "vigorosamente exportadora", medio para generar divisas y estimular toda la producción interna.

La estrategia, compartida por algunos economistas latinoamericanos, "aspira a lograr crecimiento económico de tal modo que produzca la expansión rápida del empleo, la distribución más equitativa del ingreso y el mejoramiento de los servicios sociales". (Marnier, 1988:35). El propio Banco Mundial inicia formulaciones de programas de ayuda a los pobres (Banco Mundial, 1987; Demery y Addison, 1987). Pero las intervenciones propuestas no permitieron transformaciones profundas en las condiciones de pobreza.

Como objetivo básico de toda política de ajuste para superar la crisis, el FMI mencionó además el incremento de las exportaciones, el aumento y la mejoría cualitativa de la inversión, la adopción de medidas estructurales de incentivo a la oferta y el mantenimiento de la estabilidad financiera. Gran parte del pensamiento neoliberal aboga por el apoyo al sector privado, la reducción de las funciones del Estado como productor de bienes y servicios, y le confiere más importancia en su lugar, a la prestación efectiva de servicios para la educación, la salud y otras necesidades básicas, así como al establecimiento de un marco global para el crecimiento económico con políticas de apoyo macroeconómicas y microeconómicas.

La tendencia neoestructuralista enfatiza en la reactivación de las economías, en un marco de creciente equidad y en el contexto de sociedades democráticas y participativas. Se insiste en la necesidad de crecer hacia adentro, basarse en el esfuerzo propio y modificar el aparato productivo a fin de capacitarlo para responder a los desafíos de mediano y largo plazo.

CEPAL, por su parte, propone en 1986 la discusión de una agenda prioritaria de acciones para el desarrollo de los países de América Latina y el Caribe, las cuales apuntan a la reactivación de las economías en un marco de creciente equidad y en el contexto de sociedades democráticas y participativas. (CEPAL, 1986)<sup>4</sup>

---

4. La agenda incluye los temas: 1. Avanzar hacia el ajuste y la estabilización con signo expansivo; 2. elevar los niveles de ahorro interno y orientarlos hacia la inversión productiva; 3. impulsar la modernización de las estructuras productivas; 4. mejorar la capacidad de adaptación a las cambiantes circunstancias de la economía internacional y su inserción en ella y 5. incorporar una creciente equidad a las estrategias de desarrollo.

El impulso al desarrollo en un marco de equidad significa lograr reducir las desigualdades distributivas heredadas del pasado, en un marco de crecimiento económico mucho más modesto que en el pasado, pero en un contexto político crecientemente participativo. De acuerdo a esto el ajuste y la estabilización se conciben como parte de una agenda ampliada del desarrollo que implica una modificación en la importancia primordial concedida a la política económica de corto plazo transfiriéndosela al problema central del desarrollo a largo plazo.<sup>5</sup>

Por su parte UNITAR, en ese mismo año, propone una estrategia alternativa que requiere volcar la atención al espacio latinoamericano, sus recursos, su mercado, su capacidad técnica, su población con vistas a crear un desarrollo autosostenido. Para "lograr un frente latinoamericano que pueda dar viabilidad a un nuevo estilo de desarrollo que favorezca la autonomía y la equidad, privilegiando un desarrollo endógeno" se considera como requisito favorecer concertaciones en el nivel nacional y entre fuerzas sociales y corrientes políticas necesarias para articular políticas nuevas y capaces de impulsar un desarrollo hacia adentro, hacia el interior de la sociedad con redistribución del ingreso y creando oportunidades para todos; y hacia adentro del mercado, de la economía y de la sociedad latinoamericana. (Martner, 1988:39)

- 
5. Un punto básico de las discusiones buscaría establecer un patrón de desarrollo económico que dé respuesta a la inserción el comercio mundial y a la incorporación al cambio tecnológico que implica tanto una transformación de la estructura productiva como la consolidación y creación de mecanismos, espacios e instancias de negociación regional y subregional. Ante el peso de el servicio de la deuda, otro punto de discusión se refiere a las fuentes de financiación internas y externas para inversiones en planta productiva, en infraestructura o en el desarrollo de los recursos humanos, se incluye también como punto relevante.

Martner, destaca dos grandes desafíos para el Desarrollo Latinoamericano. El primero se refiere a la necesidad de reestructurar el sistema de relaciones económicas externas que ha orientado a América Latina en la diversificación geográfica de las mismas. El segundo "se refiere a la necesidad de construir como nuevo eje dinámico del desarrollo latinoamericano a las necesidades y demandas del conjunto de las poblaciones nacionales, es decir, una estrategia más igualitaria".

Esto implica una acción sostenida en varios planos: distribución del ingreso, corrección de las heterogeneidades estructurales y superación de los problemas del desempleo y subempleo. "No se trata sólo de encarar los problemas de la "extrema pobreza"... sino de redefinir el sentido mismo de este desarrollo de manera que coloque en su centro a las necesidades de todos (op.cit.:41)"<sup>6</sup>

- 
6. Se busca hacia el año 2000 que los latinoamericanos se movilicen para concertarse y formular un plan de acción destinado a superar la crisis e iniciar un proceso de desarrollo que se proponga erradicar la pobreza y el hambre, satisfacer las necesidades de todos utilizando el avance tecnológico y "que pueda movilizar las potencialidades de la región... de mano de obra existentes, los recursos naturales del suelo y subsuelo, así como los marítimos y fluviales; la capacidad de gerencia y la aptitud para gobernar; el fervor de la juventud, la participación de la mujer, y en general, la experiencia adquirida en los últimos cincuenta años de industrialización."

## ANEXO

### PROGRAMAS GUBERNAMENTALES EN LOS AÑOS OCHENTA

#### COSTA RICA

PROGRAMAS DE CARÁCTER ASISTENCIALISTA Y COMPENSATORIO. Frente a políticas de Ajuste, dirigido a Sectores en pobreza extrema. Corto plazo.

#### *Plan de Promoción Social*

Características de acciones: subsidiar y complementar Medidas: Subsidios de alimentación y vivienda. Pensiones de régimen no contributivo. Programas de educación y capacitación para producción a desempleados y mujeres. Creación de Centros Integrales para Niños y Ancianos. El Bono Alimentario cubre a 25 mil familias, 113,139 personas en áreas urbanas: San José, Puntarenas y Limón. La mitad de los pobres críticos urbanos, los extremadamente pobres en el sector rural y los pobres que no alcanza a cubrir sus necesidades básicas

quedan fuera del proyecto. El bono de vivienda es insuficiente para necesidades mínimas familiares y los costos de materiales de construcción imposibilita resultados positivos.

**Limitaciones del Plan:** Presenta ambigüedad entre la necesidad de compensar y evita distorsiones. Hay necesidad de organización en la gestión de programas. Descansa en obtención de fondos externos. El grueso de los asalariados queda fuera de la compensación social. En otras palabras, los llamados nuevos pobres, por el ritmo en la aplicación del ajuste, crecen o se deterioran en mayor proporción que aquellos que alivian su situación.

*Programa de promoción  
social. Julio 1990*

**Objetivos:** Compensar los efectos de las políticas de estabilización y reacomodo estructural en los sectores de más bajos ingresos; fomentar el desarrollo de proyectos socio-productivos con el fin de generar empleo e ingresos permanentes que eleven el nivel de vida de grupos pobres; mejorar los mecanismos de redistribución de ingreso en favor de la población sumida en la pobreza crónica; establecer tarifas de los servicios básicos que favorezcan a los grupos marginados y mejorar la eficiencia de los recursos humanos, materiales y financieros con que cuenta el sector público para la asistencia y el desarrollo social. (CEPAL, 1991). El número de desempleados se acrecienta considerando que la población joven tiene pocas posibilidades de incorporarse a este tipo de programas.

**PROGRAMA DE CARÁCTER DESARROLLISTA.** Dirigido a desempleados en particular sector público. Mediano plazo.

*Programa del Sector Social*

**Objetivos:** Crear empleos, en particular desempleados del sector público y mejorar los ingresos de familias afectadas. Estimula empresas asociativas: cooperativas, empresas autogestionarias.

**Limitaciones:** dependencia de los recursos externos. Pocos proyectos definidos. Montos crediticios disminuidos. Costos altos, liberalización del comercio, desventajas frente a la competencia externa y problemas internos de empresas asociativas.

**EL SALVADOR**

**CARÁCTER ASISTENCIALISTA Y COMPENSATORIO.** Dirigido a sectores de extrema pobreza. Corto plazo.

*Programa de compensación social*

**Objetivo:** amortiguar efectos de políticas de estabilización y ajuste.

CARÁCTER DESARROLLISTA  
MEDIANO PLAZO

*Planes sectoriales sociales*

*Programa para el desarrollo  
social. 1989*

Acciones: Selectividad del Gasto Público con el fin de aumentar su eficiencia. Puesta en marcha de un Fondo de Inversión Social con el fin de rebajar los costos del ajuste; Reestructuración de los Ministerios de Salud y Educación Pública con el fin de atender la demanda sobre bases permanentes y el establecimiento de un Sistema de Información Social, que evalúe regularmente los avances de las políticas sociales. (CEPAL, 1991)

*Fondo de Inversión Social  
de El Salvador FISS*

El Banco Mundial al analizar las políticas recomienda: 1. Establecimiento de calendario en el campo de la salud. A corto plazo: cuidado materno infantil, planificación familiar, asistencia nutricional; rehabilitación de puestos de salud, entrenamiento y empleo de personal auxiliar, coordinaciones de ayuda alimentaria, otorgamiento de subsidios moderados a productos seleccionados de consumo de los pobres. 2. En el sector educación rehabilitación de infraestructura de educación escolar, expansión del sector preprimario con apoyo de ONG. (Banco Mundial, 1989: 18).

En el caso de El Salvador y Guatemala, países con altos índices de pobreza en la región, la solución del problema en el mediano y largo plazo pasan por la negociación política de la paz y de la estrategia de desarrollo.

## **GUATEMALA**

**CARÁCTER ASISTENCIALISTA Y COMPENSATORIO.** Dirigido a sectores de extrema pobreza. Corto plazo.

### *Programa de reorganización nacional. 1986*

Establece una etapa de inversión en organización social y en la multiplicación de empresarios que generaran nuevos puestos de trabajo, mayores ingresos para empresarios y trabajadores, y permitieran la ampliación de los mercados locales e internacionales.

### *Programa SIMME. 1988*

**Objetivos:** Integrar los esfuerzos del gobierno con los del sector privado (organizaciones no gubernamentales y bancos del sistema nacional) para impulsar el progreso del sector empresarial. (clases empresariales de tamaños mínimos). Generar soluciones masivas para atacar el problema del desempleo

y la falta de ingreso. Prestar un servicio integral al empresario en la solución de su problemática.

El Programa nacional urbano-rural, se extendió a 19 de 22 departamentos, cubre 125 municipios y ha identificado a 40.000 microempresarios y atendido a cerca de 15.000. Se han colocado 14.5 millones de dólares en crédito. Ha creado 18.000 nuevos empleos y consolidado 30.000. Registra una vinculación directa con un 30% de población femenina.

### *Crédito popular, 1991*

Es un programa paralelo al SIMME, financiado por la banca privada, puesto a disposición del nuevo gobierno del presidente Serrano.

CARÁCTER DESARROLLISTA. Mediano plazo: 5 años.

### *Estrategia social de inversiones, 1989*

Objetivo: 1. Reducir en áreas rurales y más deprimidas las tasas de mortalidad materno infantil, desnutrición y analfabetismo 2. ampliar la infraestructura social a nivel de municipalidades y pueblos rurales. 3. procurar el crecimiento de los ingresos y de los puestos de trabajo entre los pobres rurales.

*Proyecto de fondo de  
emergencia social, FES*

Sin plazo definido adquiere permanencia dentro de la estructura administrativa del Estado y dentro de los sistemas de financiación de las políticas sociales. Total de costo para 3 años \$95.3, aporte de ONG y Municipalidades 1/3, el FIS 2/3. Articulados los ministerios canalizarán esfuerzos por medio de municipalidades y ONG, agencias gubernamentales y comités locales.

Hay otros fondos del tipo FIS, como el FUNAPAZ (para las ex-regiones de guerra). Tanto el SIMME, como el FES y el FUNAPAZ son coordinados por el ministerio de desarrollo.

*Reestructuración de Servicios  
de Salud y Educación*

**HONDURAS**

**CARÁCTER ASISTENCIALISTA Y  
COMPENSATORIO**

*Fondo Hondureño de  
Inversión Social, FHIS*

En su formulación original daba importancia a la creación de empleo productivo para grupos marginales. Con una duración inicial de tres años po-

dría prorrogarse su vigencia. Objetivo principal es reducir el costo de ajuste. Hace énfasis en creación de empleos de emergencia. Programas para asistir a 100.000 madres solteras con hijos en edad escolar con un costo de L.10 millones.

Se definieron tres tipos de programas: 1. Programa de apoyo a la producción. 2. Programa Masivo de Emergencia. 3. Programa de necesidades básicas.

*Programa de apoyo a la producción:* orientado a las microempresas, cooperativas pequeñas, rurales y urbanas y otras formas asociativas de producción. Forma de operación: Creación de fondos rotatorios y de garantía. Financiamiento de comercialización de esas unidades productivas. Apoyo a la organización de los pequeños productores.

*Programa Masivo de Emergencia:* Orientado a resolver situaciones especialmente críticas en áreas geográficas determinadas. Forma de operación: Énfasis se coloca en proporcionar ingresos a los beneficiarios. Se admite evaluación menos exigente de productividad de los proyectos.

*Programa de Necesidades Básicas:* orientado a grupos sociales vulnerables. Busca el mejoramiento de condiciones de vida en salud, educación, nutrición. Pretende mayor participación de ONG y colaboración entre agencias públicas y privadas. Proyecta que la mayor parte de sus recursos se distribuya hacia infraestructura. (65%); necesidades básicas (20%) actividades informales (7%).

Hay otros programas, como el FHIS dirigidos desde la presidencia y encabezados por directores ejecutivos con rango de ministro, como el PRAF. (atención a la mujer). Cabe mencionar que en Honduras

el gabinete social es presidido por el presidente de la república.

## **NICARAGUA**

*Fondo de Inversión Social de  
Emergencia de Nicaragua, (FISE)  
duración de cinco años*

El FISE, fondo ejecutado por el sector privado, esta dirigido por el ministerio de la Presidencia, que también dirige el Fondo FASO, para emergencia social popular a través del sector público. Hay un tercer programa (INIFOM), ejecutado por las alcaldías. El programa para la mujer es ejecutado por la presidencia de la república.

## **PANAMA**

*Programa de acción social, 1990*

Objetivo: creación de empleo y atención a sectores más pobres. Este Programa -que no goza por sí mismo de entidad jurídica- es considerado como un mecanismo a través del cual se coordinan todas las acciones generadoras de empleo, ingreso y atención del Gobierno Nacional para los sectores más necesitados.

### *Fondo de emergencia social, 1990*

Duración de tres años. El Fondo es enunciado como un instrumento del Programa de Acción Social, pero con atribuciones de entidad jurídica de lo cual paradójicamente no goza el Programa, teóricamente mucho más global.

## BIBLIOGRAFIA

- Calderón, Fernando y Dos Santos Mario. "Hacia un nuevo orden estatal en América Latina. Veinte tesis socio-políticas y un corolario de cierre". En: *Propuestas para el desarrollo de América Latina: Opciones estratégicas*. 1991. Costa Rica.
- CEPAL. *El desarrollo en América Latina y el Caribe: escollos, requisitos y opciones*. LC/G1440. Chile, noviembre, 1986.
- CEPAL (1991a). *Proyectos contra la pobreza*. LC/Mex/G.8 México, mayo 1991.
- CEPAL (1991b). *Bases para la Transformación Productiva y Generación de Ingresos de la población pobre de los países del Istmo centroamericano*. LC/Mex./R.329. México, noviembre 1991
- CEPAL (1991c). *Remesas y economía familiar en El Salvador, Guatemala y Nicaragua* LC/MEX/l.154
- FAO. *Centroamérica y los problemas del desarrollo en el campo*. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Santiago, Chile. 1990.
- FAO. *Informe de la Mesa Redonda Regional para constituir una Red de Cooperación Técnica de*

- Instituciones y Organismos de Apoyo a la Mujer Rural*. Oficina Regional para América Latina. Santiago, Chile. 1991.
- "Fondo de Inversión Social. El Salvador". En: OEA/ILPES/PROPOSAL. (1991).
- "Fondo de Inversiones Sociales. Guatemala". En: OEA/ILPES/PROPOSAL. (1991).
- "Fondo Hondureño de Inversión Social". (FHIS) Honduras. En: OEA/ILPES/PROPOSAL. (1991).
- "Fondo de Inversión Social de Emergencia". Nicaragua. En: OEA/ILPES/PROPOSAL. (1991).
- Franco, Rolando y Cohen, Ernesto. "Fondos de Desarrollo Social, autoridad social y Bancos de Proyectos para una política racional contra la pobreza." En: OEA/ILPES/PROPOSAL. (1991).
- Franco, Rolando y Cohen, Ernesto. "La evaluación de Proyectos como instrumento para la eficiencia de los Fondos de Desarrollo Social" En: OEA/ILPES/PROPOSAL. (1991).
- Iguíñez E. Javier. "Introducción al análisis de transformación productiva con equidad". En: *Propuestas para el desarrollo de América Latina. Opciones y estrategias*. Costa Rica, 1991.
- ILDIS. *Políticas para enfrentar la pobreza en Bolivia*. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales., La Paz, 1991.
- Martner, Gonzalo. "Opciones del Desarrollo y la Integración en América Latina". En *Revista Polémica* No.4, Segunda época, FLACSO, Costa Rica, 1988.
- Menjívar Larín, R. y Trejos, J.D. *La pobreza en América Central*. FLACSO, San José 1990.

Kruijt, D., Castiglia M.A y Urra, P. eds. *La micro y pequeña empresa: desarrollo humano en Centroamérica*. San José, 1991.

Kruijt, D. "Pobreza y sector Informal. Casos de Centroamérica y países Andinos". Feb. de 1991. Ponencia presentada en el Seminario sobre Experiencias en Programas de Desarrollo Social y Combate a la Pobreza. Chile-Centroamérica. San José, 25-29 de febrero de 1992.

Naciones Unidas. Plan Especial de Cooperación Económica para Centroamérica. CSUCAPAX, colección documentos, San José 1988.

"Programa de acción social. Fondo de emergencia social". Panamá. En OEA/ILPES/PROPOSAL. 1991.

Rufián, Dolores María. "Análisis comparativo de algunos aspectos jurídicos, organizativos y financieros de los Fondos de Desarrollo Social". En: OEA/ILPES/PROPOSAL, 1991.

Solís, Ottón. "CEPAL y el Banco Mundial en la transformación económica: las diferencias se mantienen". En: Propuestas para el desarrollo de América Latina: opciones estratégicas. Costa Rica, 1991.

XI Cumbre (1991a). *Compromiso de Tegucigalpa*. Tegucigalpa 12 de diciembre de 1991.

XI Cumbre (1991b). *Declaración de Tegucigalpa*. Tegucigalpa, 13 de diciembre de 1991.

XI Cumbre (1991c). *Protocolo de Tegucigalpa*. Tegucigalpa, 13 de diciembre de 1991.

XI Cumbre (1991d). *Documento de Apoyo. Declaraciones de acuerdos y propuestas previas*. Tegucigalpa, 12-13 de diciembre de 1991.

- XI Cumbre (1991e). *Documento de Trabajo. Lineamientos regionales para el desarrollo humano, la infancia y la juventud. Resúmenes Ejecutivos*. Tegucigalpa, 12-13 diciembre de 1991.
- XI Cumbre (1991f). *Programa de Acción Regional para el Desarrollo Humano, la infancia y la juventud*. Tegucigalpa. diciembre 1991.
- XI Cumbre (1991g). *Planes de Acción Nacionales para el Desarrollo Humano, la infancia y la juventud 1992-2000*. Tegucigalpa, diciembre de 1991.
- UNITAR *Informe de la conferencia internacional sobre estrategias para el futuro de América Latina*. PROFAL, Caracas 1986
- Wurgaft, José. *Posibilidades y limitaciones de los fondos de inversión y de emergencia social*. PREALC. Panamá. Octubre de 1991.

# **POBREZA, INFORMALIDAD Y MICROEMPRESA EXPERIENCIAS EN CENTRO AMERICA**

Yesid Barrera  
Dirk Kruijt

Unos cuantos años antes, en 1987, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, organizó un seminario sobre Centroamérica en el año 2000. A la fecha de la publicación de los resultados, el Istmo estaba sintiendo por primera vez con toda la dureza los efectos de la política microeconómica del ajuste, desangrándose en guerras civiles, desesperándose por la paz y el retorno a la democracia. Los expositores en el seminario miraron con esperanza hacia el futuro cercano. Una vez habiendo llegado la paz y los gobiernos civiles, pudiera empezarse con el desarme gradual, la consolidación de la democracia, el desarrollo hacia adentro, el control del crecimiento poblacional, la protección de los recursos naturales y la integración económica regional.<sup>1</sup>

Ahora, cinco años más tarde, se terminaron las guerras. En Centroamérica y en Panamá hay planes, hasta avances, de reducir las fuerzas armadas, llegar al desarme, reconstruir la nación, prepararse para las elecciones —por segunda o tercera vez—

---

1. Edelberto Torres-Rivas, ed. *América Central Hacia el 2000*. Caracas: Nueva Sociedad, 1989.

de gobiernos civiles con sufragio limpio. Hay un parlamento Centroamericano. El Istmo está integrándose.

Pero lo que ha quedado es la pobreza, la miseria, el hambre para vastos segmentos de la población. Ahora es común en Guatemala, en El Salvador, en Honduras, en Nicaragua y también en Costa Rica y Panamá, que el jefe de familia pobre es mujer: viuda, madre soltera, esposa dejada con sus niños. A ellas se juntan las víctimas directas de la guerra: los mutilados, los desplazados, los refugiados, los niños abandonados, los huérfanos, los ancianos que quedaron en los pueblos rurales, los migrantes urbanos que viven en los tugurios y cinturones de miseria.

Investigadores de la Comisión Económica para América Latina, CEPAL<sup>2</sup> y de la FLACSO<sup>3</sup> han categorizado la pobreza en Centroamérica. Como hay que esperar, la pobreza afecta más las mujeres que los hombres, más los menores que los adultos, más los refugiados y los desplazados que la gente con estabilidad de vivir. En general la pobreza afecta los contingentes y categorías más vulnerables.

- 
2. Gabriel Siri. *Retos de una Política de Ataque Frontal a la Pobreza en Centroamérica*. México D.F.: Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe, febrero de 1990; y 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.
  3. Rafael Menjívar y Juan Diego Trejos. *La Pobreza en América Central*, San José: FLACSO, noviembre de 1990; Juan Pablo Pérez Saínz y Rafael Menjívar Larín, eds. *Informalidad Urbana en Centroamérica. Entre la Acumulación y la Subsistencia*. Caracas: Nueva Sociedad, 1991. Un análisis ejemplar del sector en un sólo país es de Juan Diego Trejos. "Características del sector informal urbano en Costa Rica" en: Guillermo Pavéz, ed. *Sector Informal Urbano. Seminario sobre la Microempresa en Centroamérica*, San José: Oficina Internacional de Trabajo, 1990.

Como índice -crudo pero comparativo- de la pobreza nacional, las agencias de Naciones Unidas publican anualmente su listado de países según "índice de desarrollo humano". Clasifican los países miembros de Naciones Unidas según un puntaje, obtenido por la combinación de indicadores como esperanza de vida, analfabetismo, escolaridad e ingreso *per cápita*. En el siguiente cuadro presentamos el perfil de los países centroamericanos y de Panamá, en comparación con los países latinoamericanos con puntaje más cercano. (Ver cuadro No.1)

Es claro que Centroamérica -en el orden del índice de desarrollo humano- no puede optar por un lugar destacado, incluso en comparación con los demás países latinoamericanos.

En el orden que estableció el PNUD en 1991 para 160 países viene Japón en el primer lugar. Estados Unidos y Alemania ocupan el puesto 7 y 14 respectivamente. El perfil más favorable de un país latinoamericano es de Uruguay (puesto 32), seguido por Chile (38), Argentina (43), Venezuela (44) y México (45). De los países centroamericanos solamente Costa Rica (40) se ubica entre los países con desarrollo humano alto.

De los países con desarrollo humano medio, Panamá (54) abre la fila, seguido por Surinám (55), Jamaica (59), Brasil (60), Colombia (61), Cuba (62), Belice (67), Paraguay (73), Ecuador (77), Perú (78) y República Dominicana (80). Nicaragua (85) y El Salvador (94) cierran el listado de los países medios, entre los cuales también pertenece Mongolia (87).

Entre los países con desarrollo humano bajo, ya no hay países latinoamericanos, salvo Honduras (100) y Guatemala (103), que se ubican junto con Swazilandia (104), Namibia (105) y Lesotho (107). Haití (125) es el país con el perfil más pobre de América Latina.

Cuadro 1

**INDICE DE DESARROLLO HUMANO 1990 AMÉRICA CENTRAL Y PANAMÁ  
EN COMPARACIÓN CON LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS**

Lugar a Escala Mundial (160 países)	PAIS	Indice de Desarrollo humano	Esperanza de vida al nacer (1990)	% de Alfabetos adultos (1985)	Escolaridad promedio de años (1980)	PIB por habitante (US\$) (1985-88)
32	Uruguay	0.905	72	95	6	5.790
40	Costa Rica	0.876	75	92	6	4.320
43	Argentina	0.854	71	95	6	4.360
54	Panamá	0.796	72	86	6	3.790
60	Brasil	0.759	66	79	3	4.620
85	Nicaragua	0.612	65	78	4	2.660
89	Guayana	0.589	64	95	5	1.480
94	El Salvador	0.524	64	69	3	1.950
100	Honduras	0.492	65	68	3	1.490
103	Guatemala	0.488	63	52	4	2.430
125	Haití	0.296	56	48	2	970

Fuente: PNUD <sup>4</sup>

4. PNUD. Desarrollo Humano. Informe 1991. Bogotá: Tercer Mundo Editores. Mayo de 1991: pp.284-289.

En otra publicación, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, ha construido un mapa de la pobreza en América Latina.<sup>5</sup> Utilizando diferentes métodos de clasificación y medición de pobreza extrema, el equipo de investigadores que preparó el estudio llegó a clasificar a seis países como "focos de extrema pobreza". En estos países, más que el 65% de la población nacional vive en situación de deficiencia o de pobreza. De la lista de los seis países, cuatro pertenecen al Istmo centroamericano: El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua. La pobreza en Centroamérica es un fenómeno que afecta a la gran mayoría de la población. A corto y mediano plazo, la perspectiva es negra. En un estudio reciente sobre Honduras –pero pudiera ser cualquiera de los demás países– los investigadores concluyen<sup>6</sup>:

"Teniendo en consideración los niveles de pobreza estimados a partir del ingreso por trabajo en setiembre de 1990, así como los diferenciales demográficos de los estratos socioeconómicos, se ha estimado que la población bajo la línea de pobreza al 2000 estará al orden del 80% del total, excluyendo la población cuyo ingreso se ignora.

- 
5. PNUD. *Desarrollo sin Pobreza*. Bogotá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1990: pp.175 y sgts.
  6. SECEPLAN. *Urgencias y Esperanzas. Datos Prioritarios para los Retos del Noventa*. Tegucigalpa: Secretaría de Planificación, Coordinación y Presupuesto, diciembre de 1991: pp.194

## PROGRAMA DE LUCHA CONTRA LA POBREZA

En el presente artículo, los autores queremos contribuir al diseño y la implementación de programas masivos de lucha contra la pobreza, buscando básicamente soluciones en el campo de la generación de empleo y de ingreso. El núcleo central en estos programas es el apoyo crediticio y la asistencia técnica al sector más estable de la economía popular, el segmento de las llamadas micro-empresas. En casi todos los países de América Latina hay programas sistemáticos, de alcance nacional, que buscan combatir la pobreza con programas productivos, enfocando las franjas más creativas y resistentes del sector informal a través de los dueños de empresas pequeñas, microempresas, talleres familiares, etc. En cada país de Centroamérica, hay por lo menos un programa nacional y varios programas de significado masivo, ejecutados con o sin intervención directa de las autoridades políticas superiores, por fondos de desarrollo o inversión social, por bancos u otras instituciones financieras, por organizaciones privadas de desarrollo u organismos no gubernamentales.

Todos los países poseen programas de atención a la microempresa, pero casi ninguno financia sus programas con fondos internos.<sup>7</sup> Hay en América Latina 80 organizaciones privadas trabajando, cuyo impacto es más que local y puntual.<sup>8</sup> También ellas

---

7. Dirk Kruijt y Yesid Barrera, eds. *La Microempresa: Alternativa de Desarrollo. Primer Congreso Internacional de Programas de Microempresa*. Guatemala: Naciones Unidas/Vicepresidencia de la República, 1990.

8. *La Microempresa: Alternativa de Desarrollo. Segundo Congreso Internacional de Programas de Microempresa*. Santo Domingo: ADEMI, 1991.

dependen de manera considerable de financiación externa, mayoritariamente de fondos privados o semi-privados. Hay una decena de bancos públicos, mixtos o privados operando en el campo de la microempresa.<sup>9</sup> Algunos de ellos encontraron allí incluso su nicho. Junto a la banca se ha vinculado el movimiento cooperativo de ahorro y crédito, instrumento tradicionalmente orientado a las capas más pobres.

Nuestro análisis está orientado a un balance global de puntos positivos y negativos, de ventajas y desventajas relativas, de los modelos más comunes de programas de lucha contra la pobreza. Son instrumentos novedosos, construidos, adoptados, modificados en el camino. Obedecen filosofías diferentes. Fueron en principio diseñados para tener un alcance nacional, un impacto masivo. Nuestro ensayo quiere contribuir a un mejor entendimiento de los riesgos y posibles logros, agrupando las principales matices y características de lo que hoy en día hay disponibles en América Latina. En el desarrollo de nuestro artículo presentaremos, caso por caso, el balance de puntos positivos y negativos para: programas del sector público, programas del sector privado, programas de la banca, programas mixtos, y programas a través de los fondos de inversión y emergencia social.

## EL SECTOR PÚBLICO

La mayoría de los programas del sector público se inició a finales de los años sesenta adquiriendo,

---

9. Nanno Kleiterp, ed. *Financiamiento de la Micro y Pequeña Empresa en América Latina*. San José: ICES, 1990.

fuerza y prestigio a mediados de los setenta. En algunos casos estos programas mantenían su papel hasta la fecha, pero generalmente son esfuerzos del pasado. En general, el gobierno creó para estos programas entidades novedosas como organismos rectores y coordinadores, comportándose como ejecutores parciales o totales. También promovió entidades financieras o bancos de desarrollo para que apoyaran actividades multisectoriales. Eran éstos los mecanismos que en aquel momento demandaba la nueva era de planeación en el sector estatal y era la visión de cómo el Estado debía atender las necesidades de la población.

Dentro de las ventajas de estas experiencias podríamos señalar:

- El apoyo político brindado es capaz de generar en períodos cortos un impacto masivo en diversos campos, como son la vivienda, la autoconstrucción, los caminos vecinales, actividades de infraestructura y apoyos puntuales a asociaciones de productores, cooperativas y juntas solidarias.
- Por lo general se moviliza el aparato estatal en función de las necesidades del programa sin permitir bancarrota, puesto que los recursos estatales están a la disposición.
- Los programas se convierten en temas de agenda pública y en muchos casos se les empieza a considerar prioridad regional o nacional. El tema se convierte en atención para institutos, ministerios, vicepresidencias y presidencias de la República.
- Existe relativa facilidad para conseguir cooperación internacional, sobre todo de la banca multi-

lateral, de los grandes donantes y de los organismos multilaterales.

- Se produce gran capacidad normativa y legislativa durante la ejecución de los programas. Específicamente la capacidad para la generación de políticas nacionales, es considerable. (Ver cuadro No.2)

Algunas de las desventajas que representan son:

- La representación está centrada en funcionarios públicos. El nepotismo y la influencia política son parte del funcionamiento. Incluso en algunas ocasiones es demostrable la incompetencia pública o la falta de experiencia para dirigir las empresas o programas.
- El costo de aprendizaje es más alto de lo que las evaluaciones y estadísticas miden. Existen pérdidas significativas de experiencias en inversión, en formación de personal, en infraestructura.
- Los actos populistas, que si bien representan una posibilidad de apoyo permanente al sector, con el tiempo se convierten en formas de exterminio de los programas. Los cambios políticos, los esquemas burocráticos y centralizados encarecen los programas. En algunos momentos se tiene más oficinas de planificación y dirección, que funcionarios de campo. Asesores y asistentes integran comités, que diseñan los procedimientos y formas de atender a los usuarios. Los trámites se vuelven complicados y de difícil acceso para estos sectores.
- Ya se demostró en diferentes evaluaciones lo complicado que resultaba establecer los flujogramas organizacionales. En un repaso por diferentes programas de la región se logró comprobar,

## Cuadro 2

### PROGRAMAS SECTOR PÚBLICO

VENTAJAS	DESVENTAJAS
1. Apoyo político	1. Representación funcionarios públicos solamente
2. Generar impacto en períodos cortos	2. Facilidad al nepotismo
3. Movilización del aparato estatal en beneficio del programa	3. Se presta para actos populistas
4. Disposición de recursos estatales para crédito e inversión	4. La fortaleza de un gran apoyo político es también su gran debilidad con los cambios de administración
5. Temas de agenda pública y en muchos casos prioridad: local, regional y nacional	5. Esquemas burocratizados y centralizados
6. Facilidad para conseguir cooperación internacional	6. Dificultades presupuestarias para personal
7. Facilidad para lograr normas y leyes estatales, políticas nacionales	7. Dificultades para lograr cubrir las necesidades que demande el sector
8. Buena motivación ejercida por liderazgo político	8. En los recortes presupuestarios generalmente estos programas sufren en primera instancia
	9. Programas expuestos a regímenes de auditoría central y supervisión estatal, leyes de licitación, compra, contratación, etc.
	10. Cada institución estatal participante tiene sus propios motivantes

que por múltiples razones es más sencillo para el funcionario, operar desde el escritorio que trabajar en el campo. Esta manera de operar se facilita en unos casos porque no se tiene interés y en otros por las limitaciones presupuestarias de cada institución.

El afán de contar con programas novedosos lleva a iniciar una serie de trámites para gestionar fondos, generando a lo largo una cantidad de compromisos que difícilmente se logran cumplir. Por ende se está creando una variedad de diferentes programas, donde los recursos, que cada gobierno coloca, son limitados.

Como los programas constituyen la cara social del gobierno y no representan la estructura básica para la sobrevivencia diaria del Estado, con facilidad se extrae recursos asignados a estos programas y se cancelan compromisos. Este hecho es otra de las razones que impiden disponer de fondos locales suficientes para la ejecución de estas iniciativas.

La firme decisión por parte de un gobierno de emprender un programa de atención a la microempresa funciona, mientras se conservan las condiciones existentes en la implementación. Casos muy excepcionales no cumplen con esta afirmación. El líder político interviene y evita trabas burocráticas o dificultades, pero su salida, en la mayoría de los casos analizados, afecta y paraliza el proyecto.

Los sistemas administrativos y contables que operan actualmente dentro del sector público para el control de recursos estatales, son una verdadera traba para ejecutar programas eficientes y acordes con las necesidades del sector. Esta enfermedad de "tramititis aguda" tiene sus propios motivantes y justificaciones internas. Pero conlleva a las instituciones que participan en el desarrollo de estos al

hecho, que en muchos casos se busca una respuesta a necesidades institucionales en vez de tener una respuesta adecuada y masiva al problema de la pobreza.

## PROGRAMAS DEL SECTOR PRIVADO

### *Las organizaciones no gubernamentales*

El surgimiento de las llamadas ONG<sup>10</sup> se debe a una variedad de razones, que dejamos por el momento fuera de la discusión. Cabe decir que a partir de la década de los ochenta hay un número considerable de ONG en la escena nacional. En épocas más recientes aparecieron ONG, que surgieron desde la propia empresa privada local, de iglesias evangélicas, cámaras de comercio y del propio Estado. Estas ONG son cada vez más especializadas en temas como: salud, vejez, medio ambiente, mujeres, derechos humanos, vivienda, jóvenes, alimentación y atención integral a la familia, organización popular, microempresa y pequeña empresa. Algunas de estas instituciones comenzaron a tomar parte de las funciones, que por mucho tiempo han ejercido los par-

---

10. Ver entre otros Carlos Alba Vega, Dirk Kruijt y Philip Quarles van Ufford, eds. *Las burocracias del desarrollo en América, Africa, Asia y Europa*. Guadalajara: El Colegio de Jalisco, 1991. En una publicación más reciente, uno de los autores analiza el fenómeno de las ONG de manera más polémica. Véase Dirk Kruijt "Monopolios de filantropía: el caso de las llamadas organizaciones no gubernamentales en América Latina". En: *Polémica. Revista de la FLACSO*, abril de 1992.

### Cuadro 3

#### PROGRAMAS DEL SECTOR PRIVADO (ONG)

VENTAJAS	DESVENTAJAS
1. Eliminar gran parte de trámites burocráticos	1. Alcance limitado, proyectos locales o de incidencia zonal
2. Sistemas de contratación rápidos y opcionales	2. Actuar como intermediador empírico
3. Administración eficiente, por disponer de procesos ágiles para toma de decisiones	3. Dependencia de financiación externa
4. Diseño de forma y mecanismos para proteger de inflación y devaluación	4. Siguen modas de corta duración en el seno de donantes o cooperantes
5. Sistemas de reclutamiento y de remuneración más acordes con la realidad	5. Entre mayor crecimiento institucional, mayor esquema burocrático
6. Acceso a financiamiento externo	6. Cuando termine la financiación, terminan los proyectos
	7. Los costos son elevados.

tidos políticos y el sector público. Varias han crecido como "Super ONG", encontrando casos donde sus procedimientos y formas de organización se burocratizan, tomando formas similares al sector público.

En el análisis de las ventajas con las ONG, encontramos:

- o Se eliminan parte de los trámites burocráticos, disponiendo de un sistema de contratación especial, que les permite una administración más

eficiente. También el manejo de cuentas en monedas diferentes, incluso en el exterior, facilita mucho para protegerse de la inflación y devaluación, variables éstas que han dejado a más de un programa en bancarrota. Esta flexibilidad administrativa y financiera les permite establecer motivantes sociales y económicos para sus colaboradores y usuarios, adecuándose más fácilmente a las exigencias del sector.

- Las directivas son generalmente multidisciplinarias y de variada composición. Gran parte de su representación corresponde a grupos profesionales y de nivel económico alto. Poseen contactos con donantes y países cooperantes. En general pueden operar fácilmente por sus procesos internos para la toma de decisiones y los contactos personales con fuentes financieras.
- Los programas pueden permanecer a pesar de los cambios administrativos. En general hay mucha más institucionalidad. Para financiarse desde el exterior, las ONG han encontrado instituciones especializadas y oficinas de donantes, que prefieren este canal. Casi todas las ONG tienen múltiple financiamiento. Han buscado formas para reducir su dependencia financiera de manera efectiva. El Banco Mundial y el BID abrieron recientemente divisiones enteras para financiar las ONG, existiendo en la mayoría de los países que tienen cooperación bilateral, instituciones especializadas para atenderlas.

De sus desventajas mencionamos:

- Los resultados obtenidos hasta ahora son de alcance limitado, generalmente locales o regionales y con poco impacto nacional. Se podría

afirmar, que en cuanto a número de microempresarios atendidos, la suma se hace por cientos.

- Referidos al tema de microempresa las ONG asumen el papel de tramitador e intermedio empírico de servicios, presentándose problemas por pérdida de recursos, falta de seguimiento y poca consolidación de los programas. Con las experiencias acumuladas, en la actualidad se está delegando en estas organizaciones toda la función de identificación, selección, otorgamiento de recursos, seguimiento, control y evaluación de usuarios finales, a fin de que asuman la responsabilidad de los programas y de la recuperación de recursos.
- Otras características analizadas son la fuerte dependencia de financiación externa y el seguir la moda fluctuante de los donantes o cooperantes.
- En algunos casos se detectó en el proceso de consolidación institucional de las ONG los mismos rasgos burocráticos que describimos refiriéndonos al sector público. Este hecho conlleva a que los costos de atención o servicio se convierten en dificultad para poder llegar a los más pobres.

Los apuntes financieros propios a programas son mínimos, lo que hace que, cuando la financiación acaba, también terminan los programas.

## PROGRAMAS DEL SECTOR PRIVADO

### *Los bancos*

Las primeras actividades voluntarias del sistema financiero nacional se llevaron a cabo a través de la denominada banca de desarrollo, que buscaba poder llegar con sus servicios a lugares remotos y apartados de cada región. Se comenzaron a desarrollar componentes denominados de banca social, básicamente para atender a grupos organizados, solidarios, cooperativas, productores, y más tarde a los micro y pequeños empresarios. Otro segmento del sistema financiero nacional es el conjunto de cajas de crédito y federaciones que operan desde hace mucho tiempo ingresando como alternativas de apoyo y financiamiento. Existen en este campo financieras y organismos de cooperación técnica especializadas como AITEC y FMI. El BID incluso quiere transformarse en el banco multilateral especializado de financiación. (Ver cuadro No. 4).

Entre sus ventajas hay que indicar lo siguiente:

- Últimamente se inició un proceso interesante, en el que no es común ver al sector bancario tradicional actuar en el sector informal y que para muchos sigue resultando extraño. Sin embargo se está iniciando un movimiento interesante, de bancos que desean participar en estas iniciativas. Por ende se discute ahora a la factibilidad de hacer entender y efectivamente incluir a la banca en los programas nacionales, donde asuma sus propios riesgos en atención a la microempresa y pequeña empresa.

#### Cuadro 4

### PROGRAMAS DEL SECTOR PRIVADO (Bancos)

VENTAJAS	DESVENTAJAS
1. La banca tradicional (de los ricos) busca su campo en el sector informal	1. Los procedimientos bancarios se transforman en trabas para atender la microempresa
2. Así está entrándole un respaldo financiero el sector privado de los ricos con impacto nacional	2. Dificultades de proporcionar y administrar minicréditos ágiles
3. Se adquiere cobertura financiera nacional	3. Dificil integración entre (procedimientos para) el sector formal e informal
4. Se inicia un proceso de ahorro interno	4. La administración interna impide una extensión nacional, dejándose sentir una tendencia a la burocratización y al centralismo.
5. Se facilita mecanismos de formalización	

- o Con estas acciones se encuentra un respaldo financiero y credibilidad política a nivel de sector privado. Los sistemas financieros nacionales entran a apoyar programas de lucha contra la pobreza y de impacto nacional. La banca inicia el conocimiento de la realidad del sector informal en la probabilidad de iniciar formas más adecuadas de atención.
- o La utilización de redes nacionales para atender público y efectivamente tener cobertura nacional, permite poder servir en lugares que de otra forma se convierten en imposibles de llegar.

- A través de esta posibilidad se inician procesos de ahorro interno para la financiación de programas, que justifican la permanencia y el largo plazo en atención al sector.
- Una vez atendidos los usuarios informales a través de los bancos, se inician procesos más factibles para acercar a los usuarios a mecanismos de formalización.

Algunas desventajas de las experiencias con bancos son:

- La banca tiene generalmente mayor dificultad para obviar los procesos internos de control, reglamentos y normas, que funcionan para el sector formal que atiende la banca. Generalmente estos sistemas y procedimientos que no se adaptan necesariamente a los grupos tratados aquí como microempresarios. Especialmente nos referimos a dificultad para demostrar garantías adecuadas al sistema bancario. Otra dificultad es la imposibilidad de encontrar formas de acumulación interesantes y demostrativas para este tipo de institución.
- La banca generalmente no tiene hábito para dar muchos minicréditos con garantías especiales y formas de atención adecuadas y no ajenas al sector informal. Los procedimientos seguidos para atender usuarios de crédito son diseñados para la empresa formal y deben sujetarse a la supervisión de la banca central, superintendencias y entes de control interno, cosa que debilita cualquier forma de crédito ágil y de costos razonables.
- Esta forma particular de operación impide a la banca ofrecer nuevas alternativas a través de

normas, reglamentos o leyes, que permitan una integración entre ambos sectores y que represente para uno el acceso al servicios a costos razonables y factible de recibirlo, y para el otro un negocio. Los últimos modelos en el sector bancario vienen experimentando con fideicomisos que muestran avances importantes.

- o Las estructuras de los bancos son pesadas y no logran en el corto plazo establecer formas simples y adecuadas para atender el sector informal. La banca privada conlleva en muchos casos sus propios problemas de empleados. Eso se presenta con mayor peso en el caso de las entidades financieras estatales o mixtas, donde los sindicatos en ocasiones se oponen a integrar dentro de sus estructuras de operación programas, que les demandan mas atención y compromiso con sus clientes. En general, operar a través de la banca facilita la burocratización y el centralismo, cosa que paradójicamente quiere evitarse al usar la banca. La banca formal, ya pesada para el sector formal, deja sentir su peso todavía más en el sector informal.

## MODELOS MIXTOS

### *Sector público/privado*

Modelos y programas nacionales con participación mixta del sector privado y del sector público surgieron por los años ochenta. En principio se presentan dos formas: los modelos nacionales del sec-

tor público y privado juntos, y los fondos de emergencia y/o inversión social. Los modelos del sector público y privado juntos son programas, que tratan de unir esfuerzos para disminuir desventajas arriba mencionadas y sumar cualidades y fortalezas. Generalmente se constituyen como programas nacionales, pero con características de programas híbridos. Utilizan varios instrumentos a la vez, sin tener preferencia por ninguno: bancos del Estado, bancos privados, ONG, gobiernos municipales, asociaciones de empresarios, grupos solidarios, institutos, ministerios etc. El dirigente máximo es generalmente un líder político de envergadura nacional, y que ejerce poder a través de una institución, creada para atender el sector y con cercanía al presidente de la república. (Ver cuadro No.5)

Algunas de sus ventajas son:

- Hay una alta motivación y eficiente aprovechamiento de las cualidades humanas e institucionales, que cada uno de los sectores público y privado aportan al modelo. Este hecho contribuye en los primeros años a discusiones enriquecedoras que van construyendo las nuevas alternativas de atención al sector. La integración del apoyo político y la sapiencia empresarial para la dirección de los programas, constituye su gran fortaleza, pues logra sumar las variables de mayor trascendencia para el éxito en la ejecución de estos programas.
- Hay mayor posibilidad de acceso a recursos, puesto que se logra incorporar los dirigidos a organizaciones participantes y los que el Estado solicita a diferentes organismos de cooperación. Se estimula por medio de este esquema mayor

**Cuadro 5****MODELOS MIXTOS:  
SECTOR PÚBLICO/PRIVADO JUNTOS**

VENTAJAS	DESVENTAJAS
1. Alta motivación al comienzo	1. Sobreestimación de la cooperación
2. Aprovechamiento de experiencias diferentes	2. Burocratizar con el transcurrir del tiempo
3. Integración entre apoyo político y sabiduría empresarial	3. Carácter híbrido, sin establecer formas más eficientes
4. Mayor posibilidad de acceso a recursos	4. Diferentes tendencias institucionales y personales por ejercer liderazgo y poder
5. Se crea una franja intermedia de atención al sector	5. Muchas instituciones ineficientes permanecen a costo del gobierno o de los usuarios
	6. Altos costos
	7. Dificultad para evaluar y medir eficiencia
	8. Interferencias entre el papel político del Estado y el gerencial del sector privado

credibilidad de la comunidad internacional, especialmente de donantes y cooperantes.

- o Dentro de los aspectos de mayor relevancia que se debe tener en cuenta en esta forma de atención es el fortalecimiento de una base intermedia de atención a la microempresa.

Algunas de sus desventajas son:

- Adquieren mucha fortaleza y cooperación nacional e internacional. En muchas ocasiones sobredimensionan los componentes de asistencia, necesarios en los primeros años, pero que después disproporcionan con la realidad.
- El carácter híbrido de los programas debilita la posibilidad de consolidar y especializar una forma para establecer metodologías o técnicas especializadas por la intervención de tantas instituciones, cada una con su propia tendencia, experiencia y mecanismos operativos, muchas veces irrenunciables. Se encuentran por estas razones fuertes dificultades institucionales e interinstitucionales por ejercer autoridad y liderazgo, siempre en el conflicto de intereses encontrados o no compartidos.
- A través de estos mecanismos se financian muchas instituciones ineficientes y por aptas para la atención del sector a costo de los propios usuarios del programa o de los recursos por parte del sector público, presentándose un desgaste permanente por costos, eficiencia y responsabilidad de cada organismo comprometido. Se presentan dificultades por labores de control, supervisión y auditoría que el sector público quiere cumplir y la labor especializada de ejecución, que desea realizar el sector privado, así mismo las interferencias entre el papel político que puede querer jugar el ente público y la labor ejecutiva gerencial que desea la institución privada.

## MODELOS MIXTOS II. LOS FONDOS DE INVERSION SOCIAL

Nos referimos en este párrafo a los programas que en Suramérica y Centroamérica se conocen como Fondos de Inversión de Emergencia Social (FIS o FES). Los fondos son en hecho instituciones estatales, que se comportan como organismos privados. En muchos casos adquieren mayor jerarquía que los propios ministerios. Sus argumentos para convertirse en entes potenciales para desarrollar actividades contra la pobreza son la poca efectividad de otras formas organizacionales y la tendencia automática hacia la burocratización en el caso del sector público tradicional. Se crea por lo tanto la estructura de los fondos, buscando evitar todos los mecanismos burocráticos definidos aquí como debilidades o desventajas de los modelos públicos.

Los fondos fueron originalmente concebidos para crear empleo temporal mediante obras públicas e infraestructuras, que necesita mano de obra masiva. Mayoritariamente su inclinación va a infraestructura física: vivienda, salud, carreteras, escuelas, entre otros. En algunos casos se ha incorporado dentro de los fondos un componente para la atención a la microempresa y la generación de empleo de mayor permanencia. Liderados por un empresario con rango de ministro, quien asume la dirección de un grupo técnico y generalmente pequeño en número, y de buen nivel profesional, los fondos se comportan como una empresa privada con explícitas facilidades para: contratar, pagar salarios adecuados a mejores perfiles técnicos, manejo y rendición de cuentas más expédito, negociación directa con donantes, y la posibilidad de ejecución ad hoc de obras públicas sin licitaciones. En principio

## Cuadro 6

### MODELOS MIXTOS: FONDOS DE INVERSIÓN SOCIAL

VENTAJAS	DESVENTAJAS
1. Agilidad y rapidez en toma de decisiones	1. Propuestas pasajeras, temporales
2. Costos bajos	2. Herramientas de propaganda política
3. Líderes carismáticos y con poder	3. Buscar soluciones mediatas
4. Negociación directa con cooperantes y donantes	4. Generación de empleo temporal solamente
5. Gran capacidad para ejecutar y colocar recursos	5. No tienen instrumentos para atacar la pobreza a mediano y largo plazo
6. Buenos sistemas de auditoría	6. Dependen de financiación externa
7. Poco personal y bien remunerado/mística de trabajo	
8. Impacto en el corto plazo	

actúan como financieras y no como ejecutoras directas de obras, canalizando flujos financieros hacia otros intermediarios como ONG, fundaciones, iglesias, municipios, etc., que fueron calificados y seleccionados por los técnicos de los fondos.

Las ventajas que presentan son entre otras:

- Se demuestra claramente una agilidad y rapidez en la toma de decisiones y procesos de operación.
- Los costos que hasta la fecha arrojan la gran mayoría de ellos son más bajos, que en la utilización de otro tipo de formas alternativas. En es-

pecial se nota gran diferencia, cuando se les compara con los propios ministerios de obras públicas, salud y educación, en cuyo campo se desenvuelven prioritariamente.

- Liderados por hombres carismáticos con cercanía a los presidentes, logran la eliminación de muchos trámites burocráticos y en especial han demostrado facilidad y buen funcionamiento para la negociación con organismos de cooperación y donantes, accediendo a fondos extranjeros con mayor rapidez y efectividad.
- Asimismo se puede comprobar la capacidad de ejecución de los fondos, cosa que les ha hecho disponer de buenos sistemas de auditoría, que a su vez llaman la atención y la confianza de los donantes.
- El personal es por lo general reducido en número y calificado profesionalmente bien, recibe remuneración adecuada y trabaja con mística.

Entre sus desventajas hay que mencionar:

- Las iniciativas han surgido como propuestas presidenciales y por lo tanto con potencial de éxito grande pero su posibilidad de crecimiento y continuidad es poca, puesto que son instituciones temporales, previstas de poca vida institucional.
- Operan solamente a corto plazo y fácilmente su pueden convertir en herramientas de propaganda del gobierno de turno, sin permitir que la experiencia pueda continuar, como es la realidad de la pobreza en la región.
- Los fondos están básicamente orientados al empleo temporal. Al terminar el financiamiento, se termina la generación del empleo.

- Su fuerte es la infraestructura física y en menor grado los programas más complejos, como para atender a la microempresa. Por esta razón es fácil encontrar, que el profesional típico es un ingeniero civil y no un gerente de empresas.
- Dependen de financiación externa y de las modas fluctuantes de los donantes.

## CONCLUSIONES

En nuestro análisis hemos presentado varias formas e instrumentos de lucha contra la pobreza. Por el momento no hay claridad sobre la mayor efectividad. Por lo tanto hemos enumerado las ventajas y desventajas relativas. Será claro, que nuestra preferencia no es el desarrollo de programas, únicamente sustentados por el sector público. En contrario, es nuestra fuerte convicción, que el sector público tradicional no brinda instrumentos adecuados para combatir la pobreza de manera masiva. Hay que pensar en otras soluciones que unifican la mayoría de las ventajas agrupadas en el cuadro 7.

De los instrumentos mencionados: el sector público, las ONG, los bancos, los programas públicos/privados juntos y los fondos de inversión social, va nuestra preferencia a modelos que son empresariales, ágiles, desburocratizados, con apoyo político considerable. Nuestras primeras experiencias con los fondos en Centroamérica son prometedoras, aunque hay que mencionar la implícita dualidad entre el componente de empleo temporal (infraestructura, obras públicas) y de empleo permanente (microempresa).

## Cuadro 7

**MATRIZ COMPARATIVA DE CUALIDADES  
Y VENTAJAS DE LOS PROGRAMAS**

---

1. Apoyo político	16. Facilidad para transformar los informales en sujetos de atención por sector formal
2. Generación de impacto	
3. Movilizar aparato estatal	17. Credibilidad de organismos internacionales y de cooperación bilateral y multilateral
4. Disposición de recursos estatales	
5. Temas de agenda pública	18. Utilización de redes e infraestructura existentes para atención de usuarios
6. Facilidad para conseguir cooperación	
7. Facilidad para lograr leyes, normas y elaborar políticas nacionales	19. Posibilidad de iniciar procesos de ahorro interno
8. Busca motivación	20. Aprovechamiento de experiencias
9. Eliminación de trámites burocráticos	21. Integrar apoyo político y sapiencia empresarial
10. Sistemas rápidos de contratación	22. Creación de franjas intermedias de atención al sector
11. Administración eficiente y rápida toma de decisiones	23. Costos bajos
12. Mecanismos para protegerse de la inflación y devaluación	24. Líderes carismáticos y con poder
13. Sistemas adecuados de remuneración	25. Negociación directa con donantes y cooperantes
14. Acceso a financiamiento externo	26. Buena capacidad de ejecución
15. Respaldo y credibilidad del sistema financiero nacional	27. Sistemas de auditoría
	28. Poco personal bien remunerado

---

En Centroamérica significa eso el fortalecimiento del sector presidencial por la creación de varios fondos o secretarías, encargados con programas nacionales bajo responsabilidad de la presidencia de la república.

Una segunda solución aparenta ser la creación de los gabinetes sociales. Pero hay que decir que en el Istmo centroamericano, sobre todo en Honduras hay un gabinete social de importancia, dirigido directamente por el propio Presidente. En los demás países predominan la presencia de los gabinetes económicos, liderados por las gentes de confianza en el Banco Central y en la Banca Multilateral, auspiciadores de los programas de ajuste económico.

Una tercera solución es una aglutinación de ONG. En la mayoría de los países centroamericanos hay federaciones de ONG u ONG de segundo piso, presentándose con mayor o menor éxito como plataforma de la "sociedad civil" *vis a vis* los gobiernos. Es grato poder concluir que las relaciones tanto entre las ONG y el sector público, tan sentidas en los años 80, tienden a desaparecer.

El papel de la banca fue hasta ahora reducida. Tradicionalmente, los bancos privados son el campo de los ricos, de los empresarios grandes. Hasta muy recientemente, han rechazado entrar en el campo del sector informal. Más bien han sido, en las últimas décadas, el instrumento por excelencia para canalizar créditos blandos hacia la empresa privada. A partir de los años noventa, donantes como el Banco Interamericano de Desarrollo, han promovido las credenciales de la banca privada en la lucha contra la pobreza. Al momento que se logre una atención masiva al sector informal, se habrá ganado una importante batalla.

En la última década de este siglo, América Latina va a encontrarse con nuevas variedades de ins-

trumentos contra la pobreza. Para los autores, la preferencia por uno o por otro no es cosa de dogma o ideología. En contrario, la lucha contra la pobreza requiere mucha creatividad y pragmatismo. La fórmula más adecuada todavía no se ha encontrado. Pero es nuestra conclusión que se necesita organismos rápidos, altamente calificados, sin burocracia, funcionando como empresa privada en vez de oficina pública, trabajando con mística y operando con el mayor apoyo político. Independientemente de la fórmula específica seleccionada, la lucha contra la pobreza debe ser una de las prioridades nacionales, con amplio respaldo y empuje por parte de los gobiernos nacionales.

# **LA ARQUITECTURA DE LOS PROGRAMAS NACIONALES DE APOYO A LA MICROEMPRESA: UN MODELO DESEABLE**

Miguel Angel Castiglia\*

El presente trabajo analiza los Programas nacionales de microempresas que se ejecutan en Centroamérica. Describe un modelo representativo de los mismos, comenta las dificultades que se presentan a los gobiernos al momento de diseñarlos y propone los elementos básicos que, según el autor, son requeridos por un Programa deseable. Los comentarios siguientes se formulan exclusivamente en referencia a Programas cuyas principales características son:

a. Han sido creados por los gobiernos nacionales con apoyo de la cooperación técnica y financiera internacional, y son dirigidos por una autoridad del

- 
- \* Las denominaciones empleadas en los trabajos firmados por sus expertos, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos, no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos firmados por sus expertos incumbe exclusivamente a sus autores y su publicación no significa que la OIT las sancione.

sector público, aunque los agentes ejecutores sean privados.

b. Alcanzan o se proponen alcanzar cobertura geográfica de carácter nacional y un número elevado de personas directamente atendidas (masividad expresada en miles y decenas de miles de usuarios), en procura de efectos significativos dentro del universo de la microempresa.

c. Su principal actividad –al menos en su etapa inicial– es el suministro de crédito a las microempresas, acompañado por algunos elementos de capacitación para la administración, control y gestión empresariales, y de apoyo en asesoría empresarial.

#### UNA DESCRIPCION DE LOS PROGRAMAS EXISTENTES EN CENTROAMERICA

Entre los programas más notorios en Centroamérica debe mencionarse, en orden de antigüedad:

- el Sistema Multiplicador de Microempresas (SIMME) de Guatemala;
- el Programa de Apoyo al Sector Informal (PASI) de Honduras;
- el Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa (PAMIC) de Nicaragua; y
- el Programa de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa (PRONAMYPE) de Costa Rica.

En todos ellos ha participado la cooperación de los Países Bajos desde su origen, la cual sigue presente en la actualidad.

Los objetivos de estos programas son principalmente contribuir al mejoramiento y la creación de empleo, al aumento del producto y de la productividad de las microempresas, al incremento de los ingresos de los titulares y trabajadores de las mismas, y a la disminución de la pobreza.

Los supuestos de estos Programas son:

- que el suministro de crédito mejorará la situación de las microempresas;
- que ellas no acceden al mismo por no poseer las suficientes garantías;
- que con recursos especiales de crédito, capacitación y asesoría empresarial, puede brindárseles financiamiento garantizando una recuperación aceptable;
- que además debe darse a las microempresas apoyo de carácter integral, que involucre comercialización, tecnología, etc.;
- que a través de un proceso de apoyo, las empresas alcanzarán estadios de desarrollo auto-sostenible.

El modelo entre ellos es similar: el Gobierno crea el Programa y lo dota de una Dirección nacional (Secretaría Técnica o instancia similar), en el ámbito del sector público y bajo la conducción de una alta autoridad (vicepresidente o ministro). Simultáneamente se crea un fondo de crédito con recursos públicos nacionales y de cooperación internacional, reembolsables o no, por lo general como un fideicomiso en un Banco. El Reglamento de Crédito define usuarios, destinos, montos, plazos, etc. y suele constituirse en el documento rector del Programa.

La Dirección nacional califica, selecciona y contrata un número de ONG, quienes identifican y preparan a los microempresarios que accederán al crédito, les suministran capacitación y asesoría para el manejo de sus negocios y procuran garantizar la recuperación de los desembolsos. En etapas más avanzadas les brindan además apoyo en comercialización y tecnología, principalmente. Las ONG reciben asistencia técnica del Programa, bajo distintas modalidades.

En ciertos casos son los Bancos quienes deciden el otorgamiento de los créditos; en otros casos esta actividad sólo compete a las ONG, y a veces es de responsabilidad compartida.

El gasto operativo de las ONG se paga con una parte de los intereses devengados por los préstamos. La intervención de los bancos se retribuye de similar manera. El gasto operativo de la Secretaría Técnica es financiado por el presupuesto fiscal, o —en mayor medida, habitualmente— por la cooperación internacional.

Todos los programas cuentan con el apoyo de un proyecto de asistencia técnica financiado por la cooperación internacional, dirigido especialmente a fortalecer la capacidad nacional de ejecución —Bancos, ONG, etc.—, y una de cuyas funciones es también financiar parte del personal nacional del Programa bajo la modalidad de consultorías. Estos proyectos son de carácter bilateral, o ejecutados por agencias multilaterales de cooperación técnica, y también por ejecución nacional con subcontratación de agencias multilaterales.

Los financiadores desean que los fondos de crédito al menos mantengan su valor a través del tiempo. Así, la tasa de interés debería cubrir la inflación, los incobrables, más la participación de las ONG y de los bancos. Raramente puede conse-

guirse ese resultado y en consecuencia los fondos tienden a perder parte de su valor, de manera muy variable entre los distintos Programas. Las razones de ello son: el carácter promocional de los Programas, que conlleva ciertos subsidios en las tasas, y los mayores costos de las actividades extrabancarias requeridas (capacitación, asesoría, seguimiento, etc.).

Estos Programas han alcanzado buenos resultados, o están en condiciones de conseguirlos a corto plazo, según el tiempo de ejecución transcurrido. Si bien las mediciones del impacto en las microempresas y en los agentes ejecutores no han sido homogéneas, al menos ciertas cifras relativas al número de empresas atendidas, al crédito otorgado y su recuperación, a la generación de empleo, a los diferenciales de ventas, etc., permiten afirmar que los logros esperados se han concretado en razonable medida.

El SIMME dio crédito a no menos de 17.000 microempresas en toda Guatemala por valor de US\$ 10.000.000 hasta 1991, y fortaleció el sistema de agentes ejecutores (ONG). El PASI moviliza recursos de crédito por 2.5 millones de dólares, para 4.000 microempresas atendidas individualmente y otras 4.000 en grupos solidarios (175 Bancos Comunes) luego de 18 meses de operación, en todo el territorio de Honduras; opera vinculado a más de 15 ONG. El PAMIC, a un año de comenzar, ha logrado involucrar al Banco Popular y al menos a dos ONG en la atención de algunos cientos de microempresarios, en una realidad económica, política y social tan difícil como la de Nicaragua. Y en Costa Rica el PRONAMYPE ha creado un fideicomiso con fondos nacionales e internacionales, elaborado su Reglamento de Crédito y contratado a numerosas ONG, incluidas cooperativas de ahorro y crédito, entre los ejecutores de sus

acciones de crédito, capacitación y asesoría a nivel nacional, y a pocos meses de ponerse en marcha está otorgando créditos y brindando capacitación y asesoría.

Sin embargo, determinados aspectos del funcionamiento de estos Programas Nacionales, en especial los efectos negativos que provienen de una cierta vulnerabilidad a los cambios políticos, han puesto en cuestión este modelo. Contribuyen a ello visiones que excluyen la participación del sector público en actividades de promoción vis a vis la actividad privada, representada principalmente por las ONG –según algunos– o por los Bancos, según otros. Es propósito de este artículo brindar un análisis de algunas de las posibilidades y limitaciones del modelo institucional representado por los Programas ya descritos en grandes trazos.

#### EL MARCO DE LA CRISIS EN EL DISEÑO DE LOS PROGRAMAS

El diseño de un Programa Nacional concebido para brindar apoyo a las microempresas, nace de aspiraciones expresadas por los Gobiernos, generalmente en los momentos iniciales de su poder. El marco general es el de la crisis económica, de la aplicación de políticas de estabilización y, cuando se considera llegado el momento, del ajuste estructural, con el acucioso apoyo de los diseñadores internacionales de política económica, en especial la banca internacional. Caída del producto nacional, reducción de la capacidad adquisitiva del ingreso salario, apertura y liberalización de la economía, reducción del sector público, crecimiento de las tasas de desempleo y subempleo por ingresos, son ha-

bituales sobreagregados de longevas coyunturas, a las dificultades estructurales de las economías nacionales.

Dentro de estos marcos referenciales, los gobiernos, en procura de paliar los efectos más graves de la crisis en los sectores más pobres, consideran los Programas de microempresas principalmente como una herramienta de compensación social, y esperan que su utilización pueda brindar resultados múltiples, por ejemplo:

- sustituir buena parte de la capacidad de generar empleo del sector moderno, público y privado;
- proteger y aún aumentar los ingresos de los más pobres;
- ser una opción de transformación productiva.

Para menguar significativamente el impacto de la crisis, el Programa deberá además llegar a todo el país, ser masivo y, por supuesto, no redundante en su aplicación. Adicionalmente, deberá actuar sobre un universo microempresarial donde la heterogeneidad es la norma.

Podría sostenerse que estas expectativas en general no se han cumplido integralmente, debido a ciertas restricciones que se analizarán adelante.

#### LA ELECCION DE LA POBLACION OBJETIVO

##### *La reducción de los mercados*

Una dificultad inicial será establecer con claridad la población a la que el Programa dirige sus acciones, según los objetivos que persiga.

Téngase presente que la reducción del empleo moderno conlleva dos efectos directos sobre el mercado de las microempresas:

- la disminución del ingreso salario del sector moderno —que es el principal comprador de bienes y servicios de las microempresas— reduce el mercado de éstas; y
- los despedidos y nuevos demandantes de empleo no contratados buscan refugio laboral en la creación de nuevas microempresas, con lo que aumenta el número de oferentes para un mercado que se contrae, al menos temporalmente, tendiendo a disminuir las ventas unitarias de todos.

*Masividad o selectividad:  
¿acumulación o subsistencia?*

En estas circunstancias, si se elige la creación y sostenimiento de empleo remunerado con adecuados ingresos, ello sólo podrá tener lugar en reducidas cantidades, porque deberá privilegiarse el apoyo a empresas con capacidad de acumulación y crecimiento. Dicho apoyo necesitará ser en estos casos más integral, complejo y costoso que en otros.

Por el contrario, si se prefiere sostener —y quizás crear— un número alto de puestos de trabajo, ello significará ampliar el apoyo a empresas y actividades de menor productividad e ingresos. En estas circunstancias las actividades de apoyo podrán ser más simples y menos costosas. De otro lado, el riesgo de redundancia será mayor.

Se plantea así una vieja disyuntiva tratada por los Programas, que consiste en elegir si se apoyará la creación de nuevas empresas, o si por el contrario

se atenderá solamente a las ya existentes. En este último caso deberá dilucidarse además si calificarán las empresas que demuestren capacidad de acumulación y crecimiento, o si también accederán aquellas que no acumulan significativamente, porque no pueden o porque no lo necesitan para subsistir en el mercado.

La decisión que se adopte tendrá efectos sobre el tipo de empresas y las ramas de actividad que serán apoyadas —por ejemplo si se incluye o excluye las actividades comerciales—, y también sobre los grupos de población a los que llegará el Programa, según ingresos y situación de pobreza, ubicación geográfica, género, etc.

Claro está que la decisión es difícil para los Gobiernos, porque la compensación social en la que inscriben los Programas debería alcanzar a un sector importante de los más pobres, y debería incluir a las mujeres jefes de hogar, los jóvenes, etc. Los recursos son escasos y las necesidades grandes y a las presiones económicas se suman las de carácter social y político. Es por ello que siempre aparece el deseo de que el Programa logre llegar a todos los sectores y niveles. Una decisión de ese tipo no sería errónea, si la experiencia se realizara aplicando a cada sector y cada tipo de apoyo, la metodología correspondiente.

### *Población objetivo y metodología de atención*

Cuando la población atendida es heterogénea y de características múltiples deberían aplicarse metodologías diferenciadas de atención, pero ello nor-

malmente no ocurre, con la excepción de ciertas modalidades, como el crédito autoadministrado por grupos (bancos comunales, p.ej.) utilizado en los últimos tiempos con énfasis para comerciantes urbanos, especialmente mujeres. Por lo general sucede que los Programas tienen una sola metodología y varios tipos de población a ser atendida, lo que reduce la eficiencia en términos de beneficio-costó.

Un ejemplo de situación diferente, motivada por razones que escapan a las posibilidades de este análisis, lo constituye la batería de Programas existentes en Costa Rica, que son:

- El Programa del Instituto Mixto de Ayuda Social, que dirige sus esfuerzos a los sectores más pobres, especialmente mujeres, brindándoles apoyo para actividades microempresariales de muy baja productividad e ingresos, con escasas posibilidades de acumulación.
- El Programa de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa (PRONAMYPE), ya mencionado, que se orienta, como su nombre lo indica, a microempresas y a ciertas pequeñas empresas, y privilegia aquellas con capacidad de acumulación y crecimiento. Las autoridades nacionales buscan la manera de fundir en PRONAMYPE la Dirección General de Asistencia Técnica a Pequeña Industria y Artesanía, del Ministerio de Industria, Economía y Comercio.
- El proyecto del Ministerio de Planificación y Desarrollo (MIDEPLAN), orientado al apoyo a las microempresas cuyo perfil facilita la creación de nuevos empleos.
- El Proyecto del Sector Social Productivo, que procura apoyar iniciativas de propiedad grupal y asociativa y otras de propiedad indivi-

dual, preferiblemente a través de organizaciones de microempresarios, con la participación, desde el momento del diseño, de la comunidad organizada;

- o El Programa del Ministerio de Ciencia y Tecnología, que apoya a aquellas microempresas y pequeñas empresas con adecuado perfil, que estén en condiciones de dar saltos tecnológicos y productivos, y que ya ha establecido acuerdos de colaboración con prestigiosas organizaciones de micro y pequeños empresarios y con el Instituto Nacional de Aprendizaje.

Esta panoplia de Programas, con servicios de capacitación, crédito, asistencia técnica, comercialización, tecnología, apoyo a las organizaciones de microempresarios, etc., brindados por distintos agentes con diversos modos de intervención, se propone abarcar un universo muy amplio, dirigiéndose a cada sector específico con una metodología diferenciada. La coordinación se realizaría a nivel del gabinete social, encargado de las políticas para la microempresa, a modo de instancia integradora de las especializaciones de ejecución señaladas anteriormente.

En resumen, la elección de la población objetivo, por razones de tipo económico, social y político, es una dificultad importante al momento del diseño del Programa. Los errores que se cometen al respecto tienen efecto negativo en los logros, porque se aplica una única metodología de atención a grupos heterogéneos de microempresarios, desmejorando la relación beneficio-costos. Los intentos gubernamentales de atender coberturas masivas con metodologías diferenciadas, exigen la participación de un

alto número de organismos de gobierno y mucha coordinación de políticas.

#### ¿UN TRATAMIENTO ESPECIAL PARA UN UNIVERSO ESPECIAL?

En la descripción hecha más arriba acerca del modo de operación de los Programas, puede advertirse que se parte de establecer, en los hechos, un sistema especial de acciones, para el tratamiento de un sector especial de la sociedad. Esta situación la configuran principalmente los siguientes elementos:

- los fondos de crédito provienen predominantemente de la cooperación internacional, y los de origen nacional son recursos fiscales de tratamiento especial, pero no dinero del mercado financiero propiamente dicho;
- las modalidades de acceso al crédito son también especiales y diferenciadas, puesto que además de realizar los trámites de crédito, los usuarios reciben capacitación, asesoría, etc.;
- los costos de colocación de cada unidad monetaria como préstamo son más altos a los registrados por las entidades financieras, como consecuencia del modo especial de intervención del Programa;
- las principales instituciones ejecutoras son las ONG, y no los bancos, cajas de crédito, cooperativas, etc.
- la gran mayoría de los usuarios sólo accede a la condición de sujeto de crédito de las ONG, pero no del sistema financiero, que no los considera

tales, y que sin la participación de aquellas no los atendería;

- o al igual que en el sector moderno, las microempresas, cuando utilizan el crédito productivo, se acostumbran al mismo y lo requieren de manera continua, pero como son escasas las que se "gradúan" hacia el sistema financiero, para seguir obteniéndolo deben continuar ligadas a una ONG.

Una situación semejante, si no cambia, requiere cada vez más de tratamientos y recursos especiales, y de esa manera el proceso de integración de las microempresas al mercado financiero no avanza, sino que más bien se produce un reforzamiento de la segmentación existente en ese mercado, y un "encapsulamiento" del sector como sujeto económico, que establece un diferencial permanente para su tratamiento desde la óptica de sus promotores.

La relativa masividad alcanzada por algunos programas no representa aún más que un pequeño porcentaje de las microempresas que necesitan apoyo en cada país. Si el tratamiento persiste en ser especial, sólo podrá aumentarse la cobertura reproduciendo y multiplicando la institucionalidad especializada existente, con altos costos organizativos y operacionales. Por ahora, los Programas y sus agentes ejecutores se manejan con *stocks* de microempresas, y les resulta todavía muy difícil transformarlos en flujos, es decir, que luego de un período de tratamiento especial, las microempresas puedan encontrar cabida dentro de mecanismos de mercado, que puedan asumirlas como sus clientes, con todas las variantes y adaptaciones que se requieran.

Si la situación descrita no tiende a modificarse, los Programas tomarán el riesgo de durar lo que duren las políticas de tratamiento especial a las microempresas y los fondos especiales que las ope-

rativicen. Y éstos suelen ser especialmente escasos y de cada vez más difícil renovación. Hoy el apoyo a las microempresas está incorporado a las políticas de los gobiernos nacionales y a la estrategia de intervención de la mayoría de las cooperaciones internacionales, pero son los resultados los que garantizarán su permanencia.

En resumen, si la sobrevivencia de los Programas sigue dependiendo indefinidamente de recursos de carácter especial, si las intervenciones que se realizan hoy no comienzan a dar frutos, en el sentido de que la sociedad incorpora amplios sectores de unidades microempresariales a su funcionamiento "normal", las intervenciones mencionadas habrán de replantearse su utilidad.

#### UN PROGRAMA DESEABLE

Para el autor, la posibilidad de proponer los elementos básicos de un Programa de apoyo a microempresas, es antes que nada un ejercicio de autocrítica. A pesar de la experiencia acumulada por los países y las agencias, por las ONG y otras entidades y organizaciones, un Programa sigue siendo una búsqueda, dentro del marco de la crisis y la pobreza que aquejan a nuestras naciones. Se desarrollan aquí algunos supuestos que probablemente harían más eficientes y menos vulnerables a los Programas.

---

\* El autor ha participado en la formulación o el asesoramiento de los Programas que se analizan en este artículo, y en la elaboración de los proyectos de asistencia técnica que le dan apoyo.

## *Los supuestos básicos*

Los supuestos básicos de un programa deseable, que apuntan a superar algunas de las restricciones señaladas en los análisis anteriores, son los que se propone a continuación:

- Seleccionar cuidadosamente la población objetivo y expresar con claridad cual ha sido la elección. Como ya se ha señalado, la crisis y la pobreza, que alcanzan a los muchos, exigen acciones que lleguen a un número significativo de personas. Es posible pensar programas masivos, que lleguen a los pobres que acumulan y a los que no acumulan, si se diferencia correctamente las metodologías de tratamiento y los agentes operacionales.
- Identificar desde el diseño mismo del Programa cuáles serán los mecanismos de integración de microempresas y sociedad. Habrá que investigar, por ejemplo, las posibilidades del sector financiero para participar en el Programa, y analizar qué incentivos deberán serle otorgados con esa finalidad. En este caso particular es útil recordar que los microempresarios no acceden al crédito porque no es negocio prestarles. En consecuencia será útil encontrar los mecanismos que conviertan en un negocio la relación financiera con los microempresarios, al menos para algunas entidades de distinto tipo.
- Comprometer recursos nacionales públicos, y otorgarlos, desde los inicios del Programa. La lucha contra la pobreza y a favor del desarrollo debe ser una prioridad del sector público nacional. Y las prioridades se reflejan mejor en el

presupuesto que en ninguna otra parte. El compromiso del Gobierno servirá seguramente como demostración para aumentar la confianza del sector privado, que debe ser estimulado a aportar recursos en una segunda y temprana fase.

- Identificar y movilizar todo tipo de instituciones de apoyo y entidades ejecutoras. Las iglesias, las cámaras, los sindicatos, las instituciones de capacitación, etc., tienen intereses directamente vinculados a la lucha contra la pobreza y a favor del desarrollo. Por otro lado, hay que convocar e incorporar a todo tipo de entidad ejecutoras, sobre la base de un correcto análisis de las ventajas relativas de cada tipo de ellas. Esta última afirmación se refiere a las ONG, las cooperativas de ahorro y crédito, las cajas de crédito, las asociaciones de microempresarios, los institutos de capacitación, etc.
- Dentro del mismo espíritu del párrafo anterior, aprovechar y modernizar la capacidad institucional existente en el país, antes de proponerse crear o apoyar la creación de nuevas entidades. A veces se advierte más preocupación por averiguar lo que le falta a las instituciones que tenemos, que reconocer todo lo que ya pueden ofrecer.
- Promover la más alta participación activa de la población objetivo, especialmente de las organizaciones que la representan, y respetar sus decisiones. Si no procuran seria y activamente dicha participación, todos los agentes involucrados en la dirección y ejecución de los Programas corren el riesgo de encontrarse administrando el destino de las microempresas.

## *El modelo institucional del Programa*

La propuesta que se formula a continuación relativa al modelo institucional de un Programa del tipo analizado, pretende que, a través de un proceso relativamente corto, se pueda dotar al mismo de:

- respaldo político que le permita establecerse y disponer de los recursos necesarios;
- adecuada inmunidad ante los cambios políticos para lograr estabilidad; y
- suficiente inserción en la realidad socioeconómica, para garantizar su permanencia.

Para lograr todos esos resultados, será necesaria la participación activa y complementaria de distintos tipos de instituciones, entidades y organizaciones.

En primer lugar, resultará indispensable promover y apoyar la iniciativa y participación gubernamental en el más alto nivel. La responsabilidad de dirección en última instancia de un Programa nacional exige disponer de suficiente poder. Poder para influir en la adopción de políticas, respaldadas al menos por decretos, que den prioridad a la atención de las microempresas. Poder de decisión en la asignación de sumas significativas de recursos públicos. Poder para gestionar, obtener y asignar recursos internacionales no menos importantes. Y poder para coordinar y concertar acciones con los responsables de ejecutar las políticas nacionales. Un poder semejante sólo puede situarse a los niveles de los Presidentes, Vicepresidentes o Ministros, que son quienes pueden brindar el respaldo político señala-

do anteriormente, que permita una firme implantación del Programa.

En segundo lugar, será necesario desde el diseño del Programa, establecer y ejecutar un plan que promueva y asegure la participación institucional privada en la dirección del mismo. Esta participación privada en la toma de decisiones deberá estar representada por las ONG, las entidades financieras, los institutos de capacitación, los microempresarios, etc. Deberá ser predominante en el corto plazo, y requerirá de una figura jurídica adecuada, que garantice capacidad jurídica y flexibilidad y oportunidad operativa. También deberá permitir que continúe la presencia institucional, ya no predominante, del sector público. Se logrará de esta manera insertar el Programa en la sociedad civil, consiguiendo para el mismo inmunidad ante los cambios políticos y la estabilidad suficiente. Será muy importante garantizar en esta etapa la contribución de recursos privados al Programa.

Por último, dentro del espíritu del párrafo anterior, pero avanzando aún más en la inserción del Programa en la realidad socioeconómica, será necesario contar tempranamente en la dirección del mismo, con la representación de los microempresarios. Este será el reaseguro de que el Programa ha echado raíces; así como es necesario el predominio de la sociedad civil en la dirección, también deberá asegurarse la participación protagónica de la población objetivo. Las formas de representación seguramente variarán en cada realidad, pero en toda Centroamérica se advierte el desarrollo de asociaciones de carácter gremial de los microempresarios, con gran sagacidad en la interpretación de su situación y sus posibilidades, y con demostrada capacidad de autogestión. Ellos son el sector privado de los pobres, la

razón de la existencia del Programa, y sólo su participación decisiva en la dirección del mismo garantizará la permanencia de éste y de sus objetivos, mientras el sector lo necesite.

En resumen podrían señalarse, al menos para facilitar el análisis, tres niveles en el desarrollo institucional de un Programa: el de su creación a cargo del sector público, con suficiente poder para garantizar su implantación y sus recursos; el de su transformación en el corto plazo en una entidad de derecho privado, dirigida por los representantes del mismo, lo que facilitará la estabilidad ante los cambios políticos; y el del temprano protagonismo de los microempresarios en la toma de decisiones, que garantizará las finalidades y la permanencia del Programa mientras éste sea necesario.

### *Las modalidades operativas del Programa*

Son cuatro los aspectos que se mencionarán al hacer referencia a las modalidades operativas del Programa. Los tres primeros se vinculan al proceso de planificación y operación, y el cuarto al perfil del equipo de dirección ejecutiva.

Con respecto a la planificación, ésta deberá tener concordancia con los supuestos institucionales desarrollados más arriba. En la medida que se trata de un Programa Nacional, la planificación será centralizada en lo referente a las políticas y estrategias globales y la responsabilidad de formularlas recaerá en la dirección nacional. Aunque quizás en los albores del Programa la responsabilidad principal de la planificación quede formalmente a cargo del sector público, ello no significa que no deba ser compartida

desde el inicio con las entidades del sector privado. De esa manera se asegurará mejor la planificación por consenso.

En resumen, se sugiere que la fórmula más adecuada para programas como los que se analizan: planificación central, compartida y consensada, para que sea pertinente, útil y legítima.

En lo que se refiere a la ejecución, debe conseguirse el más alto grado de descentralización, porque con ello se logrará:

- involucrar diferentes tipos de entidades ejecutoras, cada uno de los cuales será capaz de ofrecer determinadas cualidades y ventajas relativas que deben ser aprovechadas;
- dotar de mayor agilidad y oportunidad a la ejecución en campo y conseguir una más rápida adaptación a los cambios y ajustes; y
- introducir el Programa en el conjunto institucional de la sociedad.

Será conveniente disponer de ciertas reglas y metodologías de diseño central y compartido, que permitan homogeneizar y abaratar algunos procesos en el trabajo de campo. Hay tecnologías e instrumentos metodológicos probados que no debieran ser desaprovechados, y cuya utilización debería ser comprometida por las entidades ejecutoras contractualmente. Sobre la base de este mínimo de estandarización, las entidades ejecutoras deberían ser libres de aportar creativamente, porque la diversidad permitirá individualizar la atención, hasta donde los recursos lo permitan.

Según se ha señalado, deberá contratarse ONG, cooperativas de ahorro y crédito, bancos, financieras, cajas de crédito, institutos de capacitación, con-

sultoras y las propias asociaciones de usuarios con capacidad de gestión de servicios, ampliando el concepto de agente ejecutor.

En tercer lugar, la ejecución descentralizada deberá hacerse mediante un mecanismo *ad hoc* de relación con los agentes ejecutores. No debería concebirse la estructura del Programa como una pirámide burocrática en cuya cúspide está la dirección nacional y sus equipos técnicos, en su franja intermedia los agentes ejecutores, y en la base los microempresarios. Se trata más bien de imaginar la dirección como una estructura central, alrededor de la cual y con una configuración casi siempre asimétrica, se establecen relaciones flexibles con los ejecutores. Flexibles en más de un sentido y por diversas razones:

- ° porque no siempre se vincularán mediante contratos, sino que podrán hacerlo por convenios o compromisos de otro tipo, sustentados en parentescos de objetivos;
- ° porque el objetivo del vínculo no siempre será el cumplimiento de una meta de crédito, capacitación, etc., premiado con un pago, sino también el apoyo del Programa para el fortalecimiento institucional o la facilitación de capacidad operativa a una entidad que se relacionará quizás tangencialmente con el Programa.

Todo ello en el marco de un principio organizativo central que señale que todo lo que puede ser contratado con beneficio para todas las partes, debe ser descentralizado.

En resumen, son necesarios diversos niveles de relación, con vínculos funcionales hacia los distintos ejecutores permanentes o eventuales, reservan-

do para la estructura central las funciones que no pueden ser cumplidas por los demás. Un funcionamiento semejante brindará al programa versatilidad operativa y gran capacidad de adaptación a los cambios socioeconómicos y políticos.

Con respecto a la dirección operativa y sus equipos técnicos, el primer señalamiento es que deben ser pocos, los indispensables para cumplir las funciones que no puedan ser contratadas con beneficio para todos. Esto no quiere decir que sean meros asignadores de recursos, puesto que para cumplir con su función concebida como se propone, deberán tener gran capacidad para reconocer las necesidades y suministrar oportunamente los apoyos adecuados, por sí mismos o a través de un proceso de mucha calidad para la identificación, calificación, selección, contratación, supervisión y evaluación de terceros agentes.

Otra característica de esta dirección será su versatilidad como equipo y su alta calidad técnica. En ese sentido, deberá combinar capacidades de gerencia (gestión, administración, control y evaluación), con capacidades de interpretación global de los cambios y proposición de políticas. Se requerirá por lo tanto capacidades técnicas y capacidades teóricas. La alta calidad del equipo de dirección operativa es sencillamente indispensable en un Programa de este tipo, y no puede hacer concesiones a restricciones secundarias, como preferencias políticas o religiosas, por ejemplo. Será una dirección para el liderazgo y el consenso, que debe tener visiones abiertas de la realidad y flexibilidad intelectual para su interpretación y adaptación a la misma.

## *El financiamiento del Programa*

Un primer aspecto a tratar en el tema del financiamiento de un Programa, es que la legitimación del mismo y su credibilidad por la sociedad, dependen en gran medida de la priorización que le asigne el Gobierno. Y que esa priorización tendrá una de sus expresiones más claras en la asignación de recursos fiscales para el mismo. Por lo tanto, al momento del nacimiento del Programa, debe otorgarse al mismo recursos nacionales suficientes y proporcionales a los suministrados por la cooperación externa.

Estos recursos públicos deberán asignarse indispensablemente para el crédito y para la capacitación. Los recursos para gastos de operación se tratarán más abajo.

En una fase muy temprana, y si es posible desde el inicio del Programa, deberá lograrse la contribución del sector privado nacional, por ejemplo a través de fondos para el financiamiento a precios de mercado. Todos los agentes privados involucrados en la dirección y en la ejecución, deberán contribuir, aportando recursos y/o asumiendo riesgos. Con ello se conseguirá un compromiso intelectual y operacional más fuerte por parte de todos y una mayor y más rápida capacidad nacional de autonomía.

Con respecto a los costos de operación de los programas, en sus primeras etapas, debería tenerse una posición flexible con respecto a la contribución pública nacional. La reducción del sector público y su presupuesto, adoptados como políticas centrales por casi todos los gobiernos de la subregión, limitan fuertemente la posibilidad de contratación de nuevos funcionarios, y además establecen escalas

salariales insuficientes para contratar excelencia. Otros gastos complementarios para administración, viáticos, etc., están regulados de manera restrictiva, siempre insuficiente. Y lo mismo vale para las necesidades de equipamiento. Por todo ello, la cooperación externa debería considerar que una de sus contribuciones decisivas consistirá en hacerse cargo de un alto porcentaje de los gastos operativos del Programa, que, independientemente de su proporción, deberá ser asumido como un complemento del aporte fiscal.

#### *Los proyectos de apoyo a un Programa*

El análisis que sigue propone ajustes a algunos de los modelos de proyectos de asistencia técnica y financiera a los Programas nacionales de microempresas, que se vienen ejecutando en varios países de Centroamérica.

La primera referencia es con respecto a su duración, generalmente muy corta —un par de años, aunque pueden ser extendidos—. Es importante señalar que se trata de proyectos que apoyan a Programas que se proponen transformaciones y mejoras duraderas y nacionalmente autosostenibles, para sectores amplios de la sociedad. Tareas de este tipo demandan plazos adecuados, que nunca son cortos. De otro lado, los proyectos casi siempre se elaboran al comenzar los nuevos gobiernos, y tienden a ser concebidos para su ejecución y finalización en el

período de los mismos. Esta circunstancia conlleva riesgos de vulnerabilidad política para el Programa que se apoya.

Por todo ello, la propuesta es que los proyectos se conciban para durar no menos de cinco años; aunque sea en dos fases sucesivas, y por lo menos dos años más que el período de gobierno vigente. Esta propuesta pretende contribuir a la estabilidad de los Programas, cuya asistencia técnica no necesitará ser renegociada ante cada cambio de gobierno, con las demoras y atrasos que estas situaciones conllevan.

Una segunda referencia es para el financiamiento del gasto operativo del Programa, que ya se analizó más arriba. La propuesta es que exista un proyecto especial de financiamiento de la parte de ese gasto asumida por la cooperación externa, bajo la administración del Programa y la supervisión y auditoría que se establezca. Con ello se procura que, a diferencia de lo que ocurre a veces, los sueldos y honorarios de los funcionarios del Programa no sean pagados por el proyecto de asistencia técnica que es contraparte de los mismos. La independencia intelectual, la autonomía en la toma de decisiones y la transparencia en las relaciones interpersonales, estarían posiblemente mejor garantizadas de esta manera.

En tercer lugar, debe ser creado un fondo especial para crédito, que estará bajo la administración que se considere más útil en cada caso, y protegido por todos los resguardos usuales en estas circunstancias. Este fondo debería ser de rápida y sencilla utilización y prefigurarse como el capital semilla al que se agregaran futuras contribuciones públicas y privadas, nacionales y externas.

Una cuarta referencia es para la creación de un proyecto de asistencia técnica, cuando éste sea necesario. Es claro que dependerá del origen de los fondos y de las políticas del donante su configuración como proyecto bilateral, multilateral, de ejecución nacional, etc. Pero en todos los casos, al proyecto deberá serle garantizada la posibilidad de operar con alta autonomía intelectual, respetando estrictamente la noción de que un proyecto es una contribución para la asesoría y la formación y desarrollo de capacidades nacionales. En el mismo sentido, un proyecto y sus miembros no deberían asumir tareas operativas, salvo con finalidades demostrativas y de formación. Para todo ello, el perfil de los funcionarios de un proyecto, deberá garantizar, como equipo, capacidades técnicas de alto nivel.

#### CONCLUSION

Como conclusión, cabe comentar que el modelo de los Programas nacionales de microempresas analizado en este artículo, ofrece la posibilidad de ser adecuado en su arquitectura institucional y en sus modalidades operacionales, a muy diversas necesidades y demandas de las microempresas en los países de Centroamérica.

El autor recomienda considerar especialmente la posibilidad de utilizar ese modelo para dotar a los Programas, en un proceso relativamente corto, de un perfil jurídico de derecho privado y de una representación orgánica predominante del sector privado, sin excluir la participación necesaria del sector público, por el carácter nacional del emprendimiento.

## BIBLIOGRAFIA

*Documento del proyecto de asistencia técnica al Programa Nacional de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa -PRONAMYPE-, COS/91/MO1/NET001. San José, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social /OIT, 1991.*

*Documento del proyecto de asistencia técnica al Programa de Apoyo al Sector Informal -PASI-, HON/90/002. Tegucigalpa: Presidencia de la República/PNUD/OIT, 1990.*

*Documento del proyecto de asistencia técnica al Programa Nacional de Apoyo a las Microempresas -PAMIC-, NI/90/020. Managua, Ministerio de Economía y Desarrollo, 1990.*

*Bert Wesselink y Bart van Zwieten. Un análisis del Sector Microempresarial de Guatemala en el contexto del Programa Nacional de Microempresas -SIMME-. Guatemala, Vice presidencia de la República, marzo de 1991.*