

RAFAEL MENJÍVAR LARÍN
DIRK KRUIJT
LIETEKE VAN VUCHT TIJSSEN
Editores

POBREZA, EXCLUSIÓN Y POLÍTICA SOCIAL

FLACSO - Biblioteca



339.1

P69p Pobreza, exclusión y política social / ed. por Rafael Menjivar Larín, Dirk Kruijt y Lieteke van Vucht Tijssen. — 1 ed. — San José: FLACSO Sede Costa Rica, 1997. 476 p.

ISBN 9977-68-086-8

1. América Latina - Política Social. 2. Pobreza - América Latina. 3. Exclusión Social. I. Menjivar Larín, Rafael. II. Kruijt, Dirk. III. Van Vucht Tijssen, Lieteke. IV. Título.



303
M526p

Diseño de portada:
Valeria Varas

REG. 366
CUT. 852
BIBLIOTECA - FLACSO

© FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES - SEDE COSTA RICA

Primera edición: setiembre de 1997

FLACSO - Costa Rica. Apartado 11747, San José, Costa Rica. Fax (506) 225-6779

ÍNDICE

PRESENTACIÓN. RAFAEL MENJÍVAR LARÍN	7
-------------------------------------------	---

CAPÍTULO I MARCO INTRODUCTORIO A LA TEMÁTICA

DISCURSO DEL SEÑOR RAFAEL MENJÍVAR LARÍN	13
DISCURSO DE LA SEÑORA LIETEKE VAN VUCHT TIJSSEN.....	16
DISCURSO DEL SEÑOR WILFREDO LOZANO	21
DISCURSO DEL SEÑOR FRANCISCO LÓPEZ SEGRERA.....	25
DISCURSO DE LA PRIMERA DAMA DE LA REPÚBLICA SEÑORA JOSETTE ALTMANN DE FIGUERES	29

CAPÍTULO II ENFOQUES, CONCEPTUALIZACIÓN Y MEDICIÓN

PARADIGMAS DE LA POLÍTICA SOCIAL EN AMÉRICA LATINA.....	35
<i>Rolando Franco</i>	
LA MANO VISIBLE: Ensayo sobre Planificación y Democracia	59
<i>Eduardo Bustelo</i>	
EXCLUSIÓN SOCIAL: SOBRE MEDICIÓN Y SOBRE EVALUACIÓN –Algunos modelos–.....	71
<i>Gabriele Quinti</i>	

CAPÍTULO III
POBREZA, EXCLUSIÓN Y POLÍTICAS SOCIALES,
ESTUDIOS REGIONALES Y SUBREGIONALES

América Latina

LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA Y ESTRATEGIAS PARA SUPERARLA 93
Rebeca Grynspan

LA POLÍTICA SOCIAL ESQUIVA 113
Eduardo Bustelo y Alberto Minujín

BANCO MUNDIAL, DESARROLLO SOCIAL Y SUPERACIÓN DE LA POBREZA.. 155
Estanislao Gacitúa Marió

ESTRATEGIAS PARA REDUCIR LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA 183
José Vicente Zevallos

POBREZA, INFORMALIDAD Y EXCLUSIÓN SOCIAL EN LATINOAMÉRICA 198
Dirk Kruijt

África

ESCASEZ MATERIAL Y EXCLUSIÓN SOCIAL:
EJEMPLOS DEL ÁFRICA SUB-SAHARIANA 221
Achile Mbembe

Europa

POBREZA URBANA Y POLÍTICAS SOCIALES
URBANAS EN LA CIUDAD EUROPEA 243
Gerard Oude Engberink

Norteamérica

POBREZA Y POLÍTICAS SOCIALES EN MÉXICO
Y ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA 258
Martha Schteingart

Centroamérica

POLÍTICAS SOCIALES PARA LA EQUIDAD DE GÉNERO 277
Ana Isabel García y Enrique Gomáriz

CAPÍTULO IV POBREZA, EXCLUSIÓN Y POLÍTICAS SOCIALES, ESTUDIO DE PAÍSES

LA CUESTIÓN SOCIAL DE LOS NOVENTA EN ARGENTINA: UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD PARA LAS POLÍTICAS SOCIALES PÚBLICAS	295
<i>Jorge Carpio e Irene Novacovsky</i>	
EL CASO DE COSTA RICA ¿ES NUEVA ESTA POBREZA?	319
<i>Carlos Sojo</i>	
POLÍTICA SOCIAL Y POBREZA URBANA EN EL SALVADOR Y COSTA RICA ...	335
<i>Mario Lungo</i>	
EL SALVADOR: POBREZA RURAL PERSISTENTE	358
<i>Carlos Briones</i>	
FAMILIA Y POBREZA EN CUBA	379
<i>María del Carmen Zabala</i>	
HAITÍ: POBREZA, PROCESOS DE DEMOCRATIZACIÓN Y POLÍTICAS SOCIALES	412
<i>Luis Barriga Ayala</i>	
POBREZA Y PATRONES DE EXCLUSIÓN SOCIAL EN MÉXICO	419
<i>Sara Gordon</i>	
SOCIOS DESIGUALES: LA MARGINALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE BIENESTAR SOCIAL EN LA PRÁCTICA DE LA REGENERACIÓN URBANA EN EL REINO UNIDO	446
<i>John Schaechter</i>	

CAPÍTULO V CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL ...	467
DE LOS AUTORES	471

POBREZA, INFORMALIDAD Y EXCLUSIÓN SOCIAL EN LATINOAMÉRICA

DIRK KRUIJT

Pobreza, informalidad y exclusión social no son sinónimos. Cierta sobresimplificación ha campeado en los debates académicos¹ oscureciendo el análisis conceptual y anímico de este triple fenómeno. Los tres términos sin embargo, guardan generalmente medida con base en posibilidades de entradas económicas y patrones de consumo presente en el nivel doméstico, la informalidad es vista sobre todo como la posición de una persona en un mercado laboral segmentado. A su vez la exclusión social se refiere más directamente a la esfera política y cultural y se asocia con los derechos humanos elementales y con una ciudadanía claramente definida.

El estudio de la cuestión pobreza-informalidad-exclusión viene acompañado por dos problemas no académicos. El primero es el fuerte énfasis dado a las definiciones y a los problemas de medición, y los complejos procedimientos metodológicos operacionalizantes ha contribuido a que una considerable porción de la investigación se haya dedicado al «mapeo objetivo» de la pobreza y a la exclusión social. Una considerable proporción del debate académico se ha centrado en la metodología de medición más que en el análisis de las consecuciones sociales más amplias. Segundo, la expansión de la pobreza, la informalidad y la exclusión masivas subraya la urgente necesidad de investigar las similitudes que se hallan entre causas y consecuencias. La reducción de la pobreza, la reincorporación de segmentos de población informalizados a un sistema legal y de seguridad sociales básico, y la moderación de las tendencias a la exclusión que generan una ciudadanía de segundo grado con una base más permanente y hereditaria, requieren respuestas políticas fundamentales y a nivel nacional.

El autor desea expresar su agradecimiento a su colega Kees Koonings por sus estimulantes comentarios a versiones anteriores de este artículo. Yo podría utilizar argumentos y datos empíricos publicados en Kruijt (1994), Koonings, Kruijt y Wils (1995), Alba y Kruijt (1995) y Kruijt et al. (1996). Traducido del inglés por Ricardo Ulloa Garay, Costa Rica.

1 Para un análisis más detallado, véase Cartaya (1994: 223-225). De otro modo, véase Pérez Sainz (1996).

En este artículo haré uso deliberado de la simplificación mencionada, asumiendo así una equivalencia general de la pobreza, la informalidad y la exclusión en función de características, cualidades acompañantes y consecuencias cotidianas. Latinoamérica es el continente donde, en algunos países significativos, la mayoría de la población es pobre, es informal y está excluida. La magnitud del problema exige, además de la categorización y la medición necesarias, un esbozo general de las causas y las consecuencias macrosociológicas. La urgente necesidad de lograr diseños políticos en el nivel nacional requiere, además de la muy deseada claridad detalle y especificidad metodológica y operacional, una fusión integrada y más global en una macroperspectiva.

PERÚ: UN EJEMPLO DRAMÁTICO

El panorama de cambio económico y social que vemos en el Perú es probablemente el ejemplo más dramático que hay de las transformaciones globales latinoamericanas. En este país, por ejemplo, entre 1960 y 1995² se dieron una serie impresionante de transformaciones económicas y sociales. En 25 años el porcentaje nacional de campesinos (indios) se redujo del 50 a menos del 25%. El proceso masivo de migración rural urbana que se dio entre 1975 y 1985 causó una expansión de las áreas urbanas y metropolitanas. Lima, una ciudad elegante a fines de los cuarenta, y de unos 500.000 habitantes, que era descrita por entonces en la literatura geográfica como una de las más bellas capitales del continente, se las tiene que ver actualmente con una población de 8 millones. La estructura de clases peruana, además, fue afectada por los cambios demográficos y urbanos. La élite nacional de 1960 incluía a varios centenares de familias, cuyo estilo de vida aristócrata se basaba en grandes fincas rurales y en participación en el sector financiero y bancario. Las clases medias urbanas de profesionales del sector público formaban el 5% de la población económicamente activa. Entre 25 y 30% de esta población era empleada por el sector privado y al sector gubernamental local.

Como se dijo, cambios más espectaculares se dieron en la composición de la población campesina. Sin embargo, las clases obreras y medias urbanas también se transformaron. La élite nacional se expandió un tanto. Los ricos de los noventa se relacionan sobre todo con capital industrial y comercial.

2 Mi análisis se basa, sobre todo, en las notables antologías publicadas recientemente por Cotler (1994, 1995).

Cuadro 1
POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA DEL PERÚ (1995)

%	N.			N.	%
29	2,550.000	Recibe salario	Sector privado,	1,560.000	18
			Sector público,	790.000	9
			Sector cooperativo	200.000	2
61	5,226.000	No recibe salario	Independientes urbanos	2,516.000	30
			Campesinos	1,200.000	14
			Trabajadores familiares	700.000	8
			Empleados informales	550.000	6
			Trabajadoras domésticas	260.000	3
10	864.000	Desempleado		864.000	10
100	8,640.000			8,640.000	100

Fuente: Perú en números (1994); encuesta de niveles de vida (1994).

Más del 50% de las familias de la élite se relacionan con el sector financiero. La clase media y las clases laborales de cuello blanco y azul se redujeron considerablemente. Hasta inicios de los ochenta, el 65% de la población urbana económicamente activa recibió un salario formal.

En el cuadro 1 se observa una reducción dramática de dicha categoría, explicable por el rápido aumento de la economía informal peruana. En los últimos 15 años 4 de cada 5 trabajos nuevos han sido generados por el sector informal. La economía informal ha cursado un boom que, probablemente posee dos significados: como «economía privada de los pobres» de supervivencia, y, más recientemente, como sector dinámico del proceso de reestructuración de la economía nacional. En la economía formal la capacidad para generar nuevos puestos de trabajo se parece haber estancado en el sector manufacturero (urbano). La expansión del subempleo en la economía peruana ha quedado establecido cerca del 10% de la población económicamente activa, una cifra que también se habló a inicios de los ochenta.³

El proceso peruano de empobrecimiento informalización y exclusión es, aún para Latinoamérica, espectacular en sus repercusiones. El Perú se ha informalizado tan a fondo que hay periódicos nacionales cuyo título ostenta el adjetivo «informal».

Recientemente, una publicación periódica para microempresarios circuló en Lima y en otras áreas urbanas. Las campañas electorales entre Vargas Llosa y Fujimori (1990) y entre Fujimori y el ex-secretario General de las Naciones Unidas, Pérez de Cuellar (1995) fueron decididas por los votos de

3 Véase Kruijt et al. (1996: 40-42)

los informales, la vasta mayoría del electorado peruano. Los candidatos de Fujimori para la primera vicepresidencia en ambas campañas:

– Máximo San Román en 1990, y Ricardo Márquez en 1995 —han mantenido vínculos con las asociaciones de microempresarios de Lima y las capas provinciales.

Aún así, el Gobierno peruano asume una postura más bien tranquila respecto al alivio de la pobreza al mercado de trabajo y las oportunidades de ingresos segmentales, y a la exclusión y la ciudadanía. En una estimulante entrevista a uno de los miembros de confianza del gabinete presidencial,⁴ el responsable político de los problemas laborales y la seguridad social, éste expuso flemáticamente:

– ¿Y la pobreza? Me pregunta cómo enfrentamos el problema de la pobreza? Bueno, para empezar, la pobreza es un asunto de definición. Pregúntele a 5 economistas como definen la pobreza, y ellos le darán 5 interpretaciones diferentes. La pobreza es un concepto selectivo, lo he visto variar y ser usado en diversas circunstancias. Cuando Ud. habla de pobreza, tenga por seguro que está iniciando una controversia.

– El cardenal de Lima me preguntó el otro día – me lo encontré en una recepción – por qué hacíamos tan poco por la pobreza de los tugurios; ésta estaba empeorando cada vez más. Yo le dije —Un momento, ¿quién habla aquí con conocimiento? ¿No fueron ustedes, la Iglesia, que permitió la explotación de la población indígena hace 5 siglos? No me dio una respuesta clara, por supuesto; no podía. El Perú ha soportado la pobreza durante 5 siglos y ha sobrevivido. Nuestro país tiene una enorme capacidad de supervivencia. No, mis amigos sólo puede ser resuelta aumentando la productividad. Hay que producir primero, y entonces podemos hablar de lo que sea que queremos. ¿Y con quién debemos hablar? ¿Los viejos líderes gremiales, la CGPT, la CTP, la CLAT, los viejos políticos de antes? Empiezan a hablar, a quejarse.

El empleo es el plan principal del problema. ¿Y así, quién genera empleo? Las grandes empresas ya no generan nuevos puestos. Debemos fijarnos en otro tipo de empresas: las medianas y la pequeñas. De hecho, hemos formalizado el sector informal por medio de la ley. Su problema actual es el capital. Y está el problema de las condiciones del mercado. Su problema verdadero es la mano de obra calificada. El Gobierno debe hacer un inventario de lo que necesitan. Entonces podríamos actuar. Con la ayuda de las universidades, los colegios profesionales y, tal vez, mi Ministerio.

4 Entrevista del autor con el Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, Augusto Antonelli, el 31 de mayo, 1995.

CAUSAS A LARGO PLAZO

Tres factores principales influyen fuertemente en el financiamiento del orden social latinoamericano. El primero es el proceso de pauperización, que transforma segmentos significativos de los pobladores rurales en pobres crónicos, los cuales transmiten a la siguiente generación su «cultura de la pobreza».

El segundo es un proceso que ha originado la formación de un orden dual, es decir, una economía y una sociedad paralela de los pobres y los subprivilegiados. Los efectos nocivos de este proceso se están haciendo notar en niveles políticos y culturales. Y el tercero es el proceso de exclusión social, reflejado en la consolidación transgeneracional de una ciudadanía de segunda clase constituida por grupos minoritarios y víctimas de una discriminación basada mayormente en etnicidad y color.

EXCLUSIÓN SOCIAL

En 1821 y 1824 se dieron dos batallas decisivas en Junín y Ayacucho, las últimas de las Guerras Latinoamericanas de Liberación. Dos ejércitos, el de «Realistas Españoles» y el de «Liberadores Peruanos» se enfrentaron. Por supuesto, los soldados de ambas eran conscriptos indígenas; el cuerpo de oficiales estaba compuesto de blancones y criollos. Lo más notable, sin embargo, era la distribución de nacionalidades en los cuerpos oficiales. Casi todos los oficiales del ejército liberador eran extranjeros de Argentina, Chile, Venezuela, Colombia. Había algunos británicos y otros europeos; aún un estadounidense. El ejército realista era dirigido por oficiales peruanos.

Queda la pregunta intrigante de quién, después de todo, liberó a quién de la dominación. Esta fue formulada por el autor peruano José de la Riva Agüero en los cuarenta, Mario Vargas Llosa reexamina el problema en sus memorias políticas.⁵ Aún así, existe otra cuestión controversial sobre los ejércitos de la Corona y de los liberadores en ambas batallas aún sin despejar: la posición de las tropas indígenas. Estas eran la carne de cañón de las campañas militares y paramilitares del Siglo XIX. La cuestión, finalmente, se refiere a una de las mayores ambigüedades de la historia política peruana: la de la nacionalidad peruana.

5 Vargas Llosa (1993). Algunos años antes, Flores Galindo (1988: 281ff.) planteo la misma pregunta.

El Perú es el único país latinoamericano cuya alma indígena se ha separado de su «cadáver político». En Guatemala, las tendencias a largo plazo de la historia peruana parecen haber duplicado un cuadro similar. Sólo en dos naciones latinoamericanas —Guatemala y Perú— han sido la etnias indígenas tan sistemáticas y completamente degradadas. En la mayoría de los países latinoamericanos la herencia colonial produjo una ciudadanía de segundo grado basada en la etnicidad y el color. Las clases dirigentes de ambos países han logrado, en todo caso, crear una especie de ciudadanía de tercera clase para sus castas Quechua y Maya.

El período colonial de estos países y la mayor parte de su historia post-colonial podrían resumirse en fases idénticas: la esclavización de la población étnica original, y desintegración de las civilizaciones indígenas, sus lenguajes y sus identidades culturales. Cuando los pueblos indígenas fueron integrados a las economías nacionales de Guatemala y el Perú, esto se dio en la forma de minifundistas comunales o de campesinos dependientes o sin tierras, empleados en los enormes latifundios de las tierras altas de Guatemala y el Perú. En ambos países, un vigoroso sistema de segregación se ha desarrollado, basado en una estratificación complicada de clase, raza y etnicidad. Durante el Siglo XIX y la mayor parte del Siglo XX las relaciones fueron armadas. La primera estaba constituida sobre todo por las dinastías terratenientes. Bien entrado el Siglo XX, la estructura de los dos países, donde la riqueza, el poder y el prestigio se basaba en la posesión de territorios llevó a una perpetuación del orden colonial. La estructura política basada en la economía y la sociedad ex-coloniales, y básicamente inalterada en el Perú hasta los años de la revolución y de Velasco en los cincuenta-sesenta, han sido económicamente tipificados por el historiador militar Basadre como «La República Aristocrática».⁶ En Guatemala, una estructura de relaciones sociales que permea todo había nacido en tiempos coloniales, y es conocida como la segregación latino-india.⁷ Este sistema de *cuasi apartheid* sigue determinando la vida cotidiana de Guatemala. El período revolucionario de 1944-1954, los años de Arévalo y Arbenz, no cambió la estructura básica de las relaciones humanas en Guatemala a pesar de sus intenciones. Hay argumentos a favor de la tesis de Solares⁸ de que Guatemala es un «Estado sin ser Nación». En función de las culturas, sentimientos y esperanzas de sociedades fragmentadas. Citando las sardónicas

6 El término acuñado por Basadre, ha sido usado por las siguientes generaciones de historiadores para tipificar la fórmula social y política de los años anteriores a 1960. Véase Burga y Flores (1979).

7 Para una interpretación, véase Adams (1970), Carmack (1988), Martínez Peláez (1973), Rosenda Granados (1987) y Smith (1990).

8 Solares (1992: 50 ff).

palabras del General Gramajo, comandante de la decisiva campaña guatemalteca de contrasurgencia en los años ochenta.⁹

«En Guatemala las etnias indígenas aún guardan un fuerte resentimiento debido a la Conquista. De hecho, si se piensa, durante los años 82 y 83, el proceso de conquista que los españoles iniciaron en los años 1520 fue consolidado».

Es de esperar que la prolongada Tendencia Latinoamericana a crear una ciudadanía de segunda y hasta de tercera clase usualmente asociada con raza, color, y en especial, con la población indígena, genere otro efecto de largo plazo: la propensión al conflicto étnico y el peligro latente de hostilidades étnicas explosivas. No es raro, pues, que la naturaleza y el resultado de las guerras civiles en Guatemala, Perú y la insurgencia chiapaneca ostenten las señas de la etnicidad. Cuando se trata con la reconciliación y reconstrucción nacionales después de guerras recientes y futuras, los componentes del orden social latinoamericano jugarán un papel prominente. La integración del legado étnico, la herencia indígena a la cultura y sociedad nacionales, por una parte y la sustitución de la ciudadanía racial de segunda o tercera clase por, al menos, un concepto ideológico de ciudadanía que provea alguna clase de identidad nacional, será una de las prioridades. En este sentido, la constitución a medias de la «mexicanidad» efectuada durante las décadas posteriores a la Revolución Mexicana, así como el legado parcialmente resuelto de un México Profundo¹⁰ podrían constituir un ejemplo.

POBREZA E INFORMALIDAD

La pobreza masiva no es una característica exclusivamente latinoamericana; está creciendo en Asia, expandiéndose severamente en Africa, y ni aún los países desarrollados de Europa ni los Estados Unidos la han eludido. En Occidente, la pobreza crónica, limitada a las aglomeraciones metropolitanas, suscitó un debate respecto a la aparición de una nueva clase de pobreza en las sociedades desarrolladas, una *Unterschicht* o Subclase¹¹ de personas permanentemente marginadas, ya que éstas no son necesitadas por una sociedad

9 Entrevista del autor con el General Gramajo en julio de 1994.

10 Según se discute en Bartra (1987; 1993) y Bonfil Batalla (1990).

11 Una noción probablemente acuñada por Myrdal (1962:40 ff.) y reintegrada por Dahrendorf (1988: 149 ff.). Para una discusión general de la clase inferior occidental, véase Wilson (1988), Mingione y Jencks (1992).

afluente, que generalmente están constituidas por descendientes de minorías étnicas que se han integrado sólo en parte a una sociedad indiferente a su suerte, y se hallan condenadas a la mera supervivencia. Pero, en contraste con las economías desarrolladas, en Latinoamérica, un continente marcado por la transformación de conglomeraciones urbanas en megalópolis, se puede ver la aparición de una nueva clase de personas inmensamente pobres: *los informales* de las ciudades. Desde los años ochenta, las consecuencias a corto y a mediano plazo de los paquetes de ajuste estructural han contribuido a la visibilización de la pobreza estructural latinoamericana. Sin embargo, la creación de la enorme reserva de pobreza y miseria humanas ha sido bien documentada y discutida desde los años cincuenta.¹² Una nueva categoría conceptual ha sido inventada, con la cual los pobres han empezado a ser vistos como *marginales*, aquellos que están excluidos del proceso de modernización.

Empezando en los años sesenta, el DESAL inició su intento de explicación del problema.¹³ Según el DESAL, la *marginalidad* se originó en el colonialismo, y fue creado por la superposición de culturas. Las clases marginales tendrían dos características básicas: falta de participación —activa y pasiva— y desorganización interna. Por virtud de su falta de participación pasiva, éstas no recibirían los beneficios a que los sectores en vías de modernización podían acceder (empleo, alimento, alojamiento, educación, salud, transporte y recreación). Su falta de participación activa se debería a su exclusión de la esfera de toma de decisiones: su carencia de voz y voto. Como los sectores involucrados eran grandes masas sociales que abandonaban el campo y llegaban a un nuevo hábitat donde no los aguardaba ningún trabajo institucionalizado, se creía que otra característica de las clases marginales era su desorganización interna. Muy pronto, la posición del DESAL fue criticada, más por las limitaciones de su marco teórico que por su capacidad descriptiva. Además, la *marginalidad* sería el resultado de su inherente dependencia de la expansión de los sistemas productivos en operación en la periferia, como consecuencia de su dependencia de los países capitalistas centrales. Así, algunos teóricos de la dependencia introdujeron el concepto de *marginalización* en vez de *marginación*, para caracterizar un fenómeno estructural constituido por una población disfuncional respecto al sistema en sí.¹⁴

Desde inicios de los años setenta, la OTI popularizó los términos por los cuales estas alternativas son conocidas: *el sector informal*, en oposición (otra vez un dualismo) al sector formal. Este enfoque de modelo dualista ha sido criticado no sólo por su dualismo e imprecisión, sino por dificultad para decidir qué unidades pertenecen a cada sector. En efecto, para distinguir entre

12 Los siguientes conceptos son una condensación de Alba y Kruijt (1994).

13 *Poblaciones marginales* (1995) y Vekemans y Silva Fuenzalida (1969).

14 Nunn (1968, 1971). Cardoso y Weffort (1970) y Quijano (1974).

lo formal y lo informal habría que conceptualizar, utilizando simultáneamente diversos criterios sociales, económicos y jurídicos. Aún así el término ha sido aceptado mundialmente, y se ha intentado aplicarlo a realidades muy diversas, no solo en los países subdesarrollados sino en los desarrollados. Para algunos investigadores, la informalidad es un modo de hacer las cosas, usualmente en condiciones de escasez, en que por lo general, se utiliza el trabajo «no pagado» o no formalmente remunerado. El punto de partida es la incapacidad del sistema económico para absorber el excedente de fuerza laboral.¹⁵ Otros enfatizan el hecho de que diferentes formas de subcontratación entran en juego, por medio de las cuales el capital se libera de la necesidad de cumplir con sus obligaciones legales. Para estos comentaristas, la incapacidad de las economías para generar empleos sostenibles para la población creciente se debe a la reestructuración de la economía formal, basada en nuevas tecnologías y en una nueva división del trabajo.¹⁶ Sea como fuere, el fenómeno, considerado bajo los términos de sector informal, sector inestructurado, economía subterránea y economía de autoempleo,¹⁷ se refiere al mundo de los pobres y a sus estrategias de supervivencia. Nos vemos ante una multitud de formas de producción, organización y consumo cuyo único factor común es, posiblemente, su heterogeneidad.

En los años veinte de su existencia, podemos ver que esta noción de informalidad ha fomentado dos expectativas. La primera, que principalmente se dio en los años setenta, tendió a identificar el sector informal con un proceso de transición que involucraba mayormente a los inmigrantes rurales pobres, hombres y mujeres jóvenes que llegaban a él esperando hallar un camino hacia el sector formal. La segunda se ha forjado en la crisis económica de los años ochenta. La esperanza de una transición hacia la formalidad se ha marchitado, y en su lugar aparece la noción de que el sector informal es también una transición de la formalidad hacia la informalidad. Las reformas estatales, la privatización, el retiro de los subsidios, la globalización de los mercados y el ajuste económico y las políticas neoliberales en general, han creado los nuevos pobres, muchos de los cuales provienen de los niveles medios de la población, al ser descartados de las industrias y organizaciones públicas y privadas. Al sector de *informalización ampliada* corresponde el de reducción del *sector remunerado y asalariado*. Esto implica que el proceso de proletarianización de la población latinoamericana ha dado paso al aumento de trabajadores autoempleados, y que el trabajo asalariado decrece en proporción al remunerado.

15 Tokman (1987) y López (1990), ambos representando las ideas del Instituto Latinoamericano de Investigación de ILO, PREALC. Véase también Tokman (1992).

16 Portes, Castells y Benton (1989).

17 Véase Rakowski (1994) para una discusión sobre el debate de la «pobreza e informalidad». Véase, por supuesto, la *Retrospectiva* anotada (1991).

En el sector informal, los pobres que trabajan para si mismos, son la prueba convincente del fracaso de los Estados nacionales como agentes del desarrollo. Ni el sistema económico privado moderno ni las políticas públicas, especialmente las de sustitución de importaciones y las sociales, han podido ofrecer alternativas viables a la población. No se necesita estar de acuerdo con todos los aspectos de la interpretación hecha por Hernando de Soto¹⁸ sobre el sector informal como la «economía privada de los pobres», con su carga ideológica y con las consecuencias políticas que de ésta se derivan. Sin embargo, el contraste que plantea entre la naturaleza represiva del «mercantilismo estatal» y la fuerza liberadora del «sector empresarial estatal» tiene al menos el mérito de plantear una fuerte crítica a la burocracia estatal y de haber traído a grandes sectores de la opinión pública una conciencia de esta nueva sociedad informal en que los pobres han creado sus propios empleos y formas de supervivencia. No falta quienes, partiendo de posiciones ideológicas predeterminadas, buscan explotar al sector informal presentándolo sólo como una resistencia al Estado intervencionista y corrupto.

Sería un error culpar a las políticas de ajuste económico por sí solas por la existencia del sector informal. Este ha existido bajo otros nombres desde hace largo tiempo. Pero su fuerza ha aumentado en el preciso momento en que la distancia y la desigualdad entre las actividades económicas y entre diferentes regiones y clases sociales empezó a crecer. Aún es una verdad que la crisis de los ochenta y las políticas de ajuste hayan exacerbado y ahondado el proceso de informalización. Los efectos provienen de la Reforma del Estado, los recortes del gasto público y la liberalización de la economía. Si durante muchas décadas después de la Guerra, en muchos países latinoamericanos los salarios reales no aumentaron, el Estado sin embargo, desempeñó una función compensatoria al aumentar el gasto social a través de tales servicios como la educación y la salud. Desde el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones y con la crisis y la reestructuración industrial, las tendencias recientes del mercado laboral permiten predecir un notorio deterioro de calidad de vida en los trabajadores. La pérdida de dinamismo en el sector industrial formal de su capacidad para generar empleo provoca un proceso de empobrecimiento en gran parte demercado laboral. Además, los sindicatos han perdido capacidad colectiva de negociación respecto a las condiciones de trabajo, en especial la caída de salarios reales. Se ha dado un retroceso progresivo de su poder para conservar los beneficios logrados por medio de grandes y prolongadas luchas.

Visto desde afuera, la economía y sociedad informal se halla excluida del empleo formal estable, de un ingreso regular, de los sindicatos obreros, de la legislación laboral y del acceso a las instituciones sociales que proveen tales

18 De Soto (1989).

necesidades básicas como los servicios de vivienda. Esta tendencia estructural hacia una sociedad y economía duales, da forma al mundo protegido de la afluencia y la oportunidad, y a la selva de miseria y supervivencia cuyos rasgos se han hecho patentes durante los años de práctica del ajuste estructural. Visto desde afuera de nuevo, el desarrollo de la informalidad latinoamericana es asombroso; es un absoluto reto a todo Gobierno nacional, no importa cual sea la ideología de la presidencia o la composición de su gabinete. La economía y sociedad informal presenta ciertos rasgos comunes. Los informales comparten su pobreza y sus bajos niveles educativos y vocacionales. En su gran mayoría, son menores de 25 años, aunque las mujeres (generalmente enviudadas, «padre-madre» o cabezas femeninas del hogar) mayores de 45 años constituyen un segmento importante. Visto desde adentro, la informalidad latinoamericana tiene un aspecto humano. Los rasgos étnicos predominan la etnicidad, es un factor estratificante. La economía informal no está asociada con el mercado negro sino con la gente negra. En los países andinos, los centroamericanos y México, las culturas Quechua y Maya se hallan mezclados con los otros rasgos de la sociedad informal. De hecho, la racionalidad de la economía informal se basa en una especial combinación de mecanismos de explotación y solidaridad. Esta última se expresa en relaciones espontáneas de mutuo apoyo entre miembros de la familia extensa, entre personas con vínculos religiosos o étnicos, entre habitantes de tugurios de la misma área urbana. Un sobrino obtiene un empleo semiremunerado con su tío, y, en caso de una emergencia, los niños son cuidados por una familia de la vecindad. Los inmigrantes indígenas recientes de un pueblo rural hallan alojamiento en la casa de un miembro mayor de la comunidad que se ha convertido en un exitoso empresario de los tugurios de las metrópolis. La solidaridad también se relaciona con las ambiguas y difusas relaciones y dependencia hacia el *padre-patrón*, el todopoderoso empresario de la pobreza, que dicta las normas y las reglas. El ambicioso microempresario es el paterfamilias durante las horas laborales y después de ellas. El provee de trabajo a sus trabajadores, trabajo cuyas condiciones son definidas unilateralmente: salario, horas de trabajo diarias, días semanales de trabajo, los pocos derechos y las muchas obligaciones.

Aquí hallamos los peldaños que llevan a la estructura de la explotación. El benévolo microempresario mantiene a sus trabajadores y sus familias en cierto grado de dignidad, pero lo hace explotándolos. Esta explotación es suavizada por el abrazo solidario del patrón, legitimado tal vez por la necesidad de sobrevivir, de trabajar y de obtener ingresos. La amarga realidad de la economía informal que está basada en la lógica de la jungla social. Las «economías populares» son economías de pobreza en dos sentidos: la microempresa genera empleos —tal vez empleo masivo— a bajo costo, pero también se basa en la explotación de la mano de obra barata: mujeres, viudas, niños, infantes, víctimas de guerra, refugiados, desplazados, mutilados, etnias indígenas y negros.

En todo caso, sólo una fracción pequeña de los informales está involucrada en actividades empresariales; la mayoría se ve como autoempleada. En la literatura de fines de los ochenta, algunos autores aplaudieron la presencia de un enorme potencial empresarial entre los llamados microempresarios informales. Exitosos programas de intervención, tales como ADEMI en la República Dominicana, celebraron la creación de «la nueva clase media que emerge entre los pobres».¹⁹ Sin embargo, la inmensa mayoría de los empresarios informales y casi todos los autoempleados sobreviven a duras penas y se definen a si mismos sistemáticamente como «pobres» y «miembros» de la fuerza laboral (Somos trabajadores).²⁰ Relacionada con la cultura de la pobreza y la supervivencia de los informales se halla una profunda desconfianza de las instituciones formales tales como el Parlamento, los partidos políticos, el sistema legal y las cortes, y los sindicatos obreros. Un rasgo básico de la cultura de la supervivencia es una individualidad pronunciada, un notable pragmatismo y, tal vez un anarquismo anónimo.

CONSECUENCIAS A LARGO PLAZO

Las consecuencias sociales y políticas de estos procesos estructurales y prolongados de desintegración y reestructuración se traducen a si mismos en una estructura. Las instituciones paralelas, jerarquías paralelas y segmentos paralelos dentro de la economía y el orden social, político y cultural. Ambos se regulan con sus propias lógicas, morales y sanciones: el orden civil de la economía y de la sociedad formales. La oculta anarquía de la informalidad. Esta estructura dual de tantas sociedades y economías latinoamericanas crea una simbiosis híbrida de coexistencia pacífica.

Esta dualidad estructural da como resultado la parcial desaparición de las columnas de la llamada «sociedad civil». El antropólogo peruano Matos Mar escribió a inicios de los ochenta un ensayo profético:²¹ la declinación de las Cámaras de Comercio, Asociaciones Industriales, colegios de clase media de abogados, ingenieros, médicos y cirujanos, el movimiento laboral y las confederaciones campesinas, y el tímido nacimiento de una diversidad de organiza-

19 Una buena literatura reciente sobre el enfoque microempresarial puede ser hallada en publicaciones tales como Archambault y Greffe (1984), Carbonetto et al. (1988). García (1993), Hulme y Mosley (1996), Lubell (1991), Mesa - Lago (1990), Mezerra (1993) y Wurgart (1993). Véase también Scott (1994).

20 Véanse los valiosos estudios FLACSO por Menjívar y Pérez-Sáinz (1993) y Goldenberg (1994).

21 Matos Mar (1984).

ciones microempresariales: las cámaras locales y regionales de artesanos y la institucionalización de los comedores populares, las organizaciones que proveen comida a bajo costo en los tugurios metropolitanos, todos ellos unidos por ambiguas relaciones de dependencia a organizaciones privadas de desarrollo, Iglesias, agencias, agencias donantes o instituciones municipales y gubernamentales de bien social.²² En la mayoría de los países latinoamericanos una nueva estructura de clases ha nacido o está naciendo. Con la reducción de la fuerza organizacional de la élite nacional, la clase empresarial, las clases medio urbanas, los sindicatos obreros y los pequeños terratenientes rurales, un proceso paralelo de creación de nuevas asociaciones y movimientos sociales se manifestó dentro de la sociedad informal. Nuevos actores sociales se hicieron presentes en la plataforma económica, social y política, los cuales trataron de adquirir un espacio propio para maniobrar. En la mayoría de los países andinos y en Centroamérica, las Cámaras de Industria y Comercio, los gremios de abogados, médicos e ingenieros, y las todopoderosas confederaciones obreras, empezaron a declinar considerablemente durante los ochenta en sus nóminas y presencia política. En la Argentina, el Brasil y México, el mismo proceso se dio, tal vez con menor dramatismo.

La información de la sociedad implica en la práctica una alteración de la estructura clasista. Véase el caso de las nuevas empresas manufactureras y comerciales de los microempresarios informantes. Hay que recordar que los hombres de negocios informales forman una élite relativa. Aún así, los empleados informales no han hecho un progreso comparable en cuanto a organización. Vale la pena notar, sin embargo, que estos pequeños hombres de negocios a menudo son al mismo tiempo, trabajadores de tiempo completo en sus propias empresas. Lo que es aún más significativo en los países andinos y centroamericanos es la relativa reducción de la actividad gremial en el sector informal. En este proceso, curiosamente, la dependencia de los trabajadores en la empresa se está reproduciendo, lo cual explica el clientelismo y el control ejercido por los dueños sobre los trabajadores. La organización de los pequeños empresarios es, además, un proceso que ha sido iniciado, fomentado y guiado por organizaciones privadas y no gubernamentales (ONGs), las Iglesias, y, a veces las instituciones financieras que ofrecen crédito a empresas a pequeña escala. Las organizaciones de pequeños propietarios son en su mayoría semiautónomas.

Tal vez la más interesante manifestación de la informalidad latinoamericana es la aparición de nuevos actores sociales en el escenario nacional: microempresarios que se presentan como pobres organizados, que son más parecidos a sus trabajadores (mayormente miembros de familia y parientes) que son las representaciones de la economía formal. Se da al menos una semejan-

22 Véase Pásara et al. para un análisis más detallado (1991)

za entre las organizaciones formales del movimiento obrero. Ambas son organizaciones defensivas dedicadas al mejoramiento de las condiciones económicas y laborales de sus miembros. Pero el movimiento es el representante formal de la fuerza laboral nacional legalmente protegida, organizada en sindicatos, federaciones y confederaciones. Sus miembros son los obreros y los empleados de las empresas de mediana magnitud y de las grandes compañías del sector público y privado. Trabajan por medio de negociaciones colectivas, llevadas a cabo por miembros afiliados. Los sindicatos o cámaras de los informales, tales como los microempresarios, artesanos y autoempleados, son, en el mejor caso, *organizacionales* incipientes con una precaria institucionalidad, generalmente creados para satisfacer metas pragmáticas y a corto plazo: un lugar de mercado, una línea de crédito, publicidad espontánea o la solución de algún problema específico relacionado con las autoridades locales. Lo mismo se puede ver en la variedad de organizaciones no económicas: los *clubes de madres*, los comités de vaso de leche, los comedores populares. Su razón de ser se ha debido a una necesidad *ad hoc* pero esencial: alimentación, seguridad, alojamiento, salud, una fuente de ingresos. En la mayoría de los casos, su creación ha sido inducida desde afuera: por una organización privada de desarrollo, un comité de Iglesia, un agente financiero local, un político emprendedor, a veces un representante de donadores internacionales. En este sentido es el «isótono-NGO» del anterior movimiento obrero informal autónomo: la afiliación espontánea de pobres que dependen necesariamente de la caridad de otros y que están en busca de una estabilidad más allá de las instituciones existentes en la economía y sociedad formales.

Sin embargo, una comparación entre el relativo decaimiento de la fuerza laboral organizada y la lenta pero continua emergencia de los microempresarios organizados y autoempleados en Colombia y el Perú sirve para clasificar las cosas. En ambos países la reducción del Movimiento Obrero desde finales de los setenta ha sido dramático.²³ En Colombia, sólo el 7% de la población económicamente activa (1991) se halla organizada en sindicatos obreros; en el Perú se estima en un 5%.

Datos gubernamentales oficiales²⁴ muestran que entre 1975 y 1995 el porcentaje de empleo urbano debido a la economía informal ha aumentado de 25 a un 53%. La incidencia de informalidad en el contexto urbano no se muestra equilibrada: el 80% del empleo informal estadístico registrado se concentra en las 4 áreas metropolitanas de Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla. Es interesante ver como las estadísticas oficiales de 1994 reflejan la evolución del empleo informal. En orden descendiente, las categorías más

23 Datos según presentación de estudios recientes de ILO (Panorama Laboral, 1995:14).

24 Publicados por el buró de planificación y estadísticas DANE resp. DNP. Véase *Plan nacional de la microempresa* (1994) y Rodríguez (1994).

importantes son «trabajadores y empleados, autoempleados» «(micro) empresarios», empleados caseros y empleados familiares.²⁵ En términos de políticas contra la pobreza, tanto los programas gubernamentales de intervención de donantes y del sector privado se caracterizan por una estrategia implícita de «elitización del alivio de la pobreza». Como es el caso en casi todos los países latinoamericanos la mayoría de los programas de ayuda oficiales y extraoficiales se orientan hacia los niveles superiores de la economía informal: las microempresas, básicamente en el contexto urbano. La estrategia general es un paquete de ayudas combinadas (entrenamiento, crédito para la asistencia técnica y otros servicios financieros), que se ponen a disposición del microempresario individual.

El Gobierno Colombiano y la UNICEF tomaron en 1985 la iniciativa para organizar la «Primera convención de asociaciones de microempresas». Cerca de 100 «cámaras» y «asociaciones» asistieron. Dos años después, en 1986, 120 asociaciones de microempresas se reunieron en Medellín y formaron la Confederación Nacional de Microempresarios de Colombia, CONAMIC. El número de asociaciones afiliadas es de unos 150. El General de CONAMIC,²⁶ un exlíder sindical y ahora microempresario con tres trabajadores no sindicales, planteó la posición del rol económico, social y político de las asociaciones microempresariales como «ni pertenecientes a la ANDI (la Cámara Nacional de Industriales) ni al movimiento general organizado». Originalmente el movimiento fue impulsado por el sector público. Hoy día, CONAMIC actúa como una organización independiente que representa los intereses a corto y mediano plazo de sus asociaciones afiliadas. La mayoría de sus 140 asociaciones tienen bases locales en el nivel municipal; 5% tienen significación sectorial. En el nivel nacional, las aspiraciones de CONAMIC se relacionan con las leyes especiales sobre la posición y promoción de los pequeños y de las microempresas, su régimen fiscal y la tasa de interés de los paquetes de crédito.

Desde los años ochenta, muchos de los afiliados a sindicatos desaparecieron en la economía informal, tratando de sobrevivir como nuevos microempresarios o buscando con desesperación un trabajo de autoempleados o de empleado informal. La tragedia es que en un nivel sindical, de federación y de confederación, nadie ofrece una alternativa coherente en la actualidad. La mayoría de los líderes sindicales no saben cómo responder ante la creciente desafiliación. La desaparición de los antiguos miembros en la informalidad provoca a veces pánico, a veces desaliento. Pero hasta el momento actual no se ha efectuado ninguna acción de peso para formar alianzas efectivas con los microempresarios colombianos, que están organizados en la CONCAMIN.

25 Caro (1994)

26 Entrevista del autor a Carlos Barrero, mayo 25 de 1995.

Eso habría sido prudente, pues los nuevos afiliados a CONCAMIN provienen de las filas de los empleados despedidos del sector público y del privado, quienes usan sus prestaciones como capital inicial para una microempresa.

Al contrario de la situación colombiana, los Gobiernos Civiles Peruanos básicamente han mostrado un interés pasivo en asuntos de legislación, planes de desarrollo y políticas nuevas al enfrentarse al fenómeno de la pobreza masiva y la informalidad como característica «normal» de la economía y sociedad nacional.

Las actividades más directas, en su mayoría, fueron delegadas a ONGs recién creadas, relacionadas con instituciones donantes y bilaterales o a los «bancos con imagen social», relacionados con el sector cooperativo.

El Perú, un laboratorio de estrategias de supervivencia masiva y tecnología anti-pobreza, experimentó con la mayor parte de la «tecnología de desarrollo» microempresarial y con instrumentos de crédito masivo, años antes que otros países descubrieron la necesidad de programas de intervención. Sin embargo, en su mayor parte, los programas y proyectos fueron diseñados y puestos en acción dentro de las ONGs y el circuito bancario, sin intervención estatal. Los programas de apoyo han sido básicamente asunto de la iniciativa privada.

Al igual que en Colombia y otros países latinoamericanos, la mayoría de las investigaciones y de la información práctica acumulada se orienta hacia los niveles superiores de la economía formal: las microempresas y los microempresarios. En Perú no existe una confederación nacional de la altura de la CONCAMIN.

Aún así, las ONGs líderes en el sector microempresarial han creado su propio ambiente institucional de asociaciones empresariales.

Las ONGs de esta área se han unificado en un consorcio ONG llamado *Consortio de ONGs que apoyan a la Pequeña y Microempresa*, COPEME, que tiene 50 organizaciones miembros.

Igualmente, algunas asociaciones microempresariales regionales se iniciaron «desde abajo».

Recientemente, desde 1994, algunos programas gubernamentales y del sector público como FONCODES —el fondo de inversión social peruano—, COFIDE —la corporación nacional de desarrollo— y los bancos municipales han iniciado nuevos programas de crédito y asociativos.

Aunque se asume comúnmente que la mayoría de los empresarios y trabajadores informales votaron por Fujimori en las elecciones de 1990 - 1995, no se han establecido vínculos políticos formales. Sin embargo, en el nivel organizacional han existido al menos buenas relaciones de trabajo entre la presidencia y los segmentos organizados de la informalidad. Máximo San Román, el primer vicepresidente de Fujimori (desde 1995), fue el presidente de APEMIPE, que en esos días era la asociación más importante de los micro y pequeñas empresas del Perú. La organización todavía existe, pero su presen-

cia y prestigio se han reducido en cierto grado. De hecho, existen ahora seis organizaciones nacionales, cinco instituciones especializadas y veinte o más asociaciones regionales de microempresarios, de relevancia regional y local. El nuevo primer vicepresidente de Fujimori (desde 1995), Ricardo Marquez, anterior presidente de la Sociedad Nacional de Industrias, la Cámara Nacional de Industria y Comercio y columna vertebral arquetípica de la economía formal. Marquez, sin embargo, tiene un historial como microempresario y, como lo suponen la mayoría de los observadores, tomará a su cargo los programas de apoyo a la economía informal del nuevo Gobierno. Si esto ocurre, los segmentos superiores de la economía informal establecerán un entendido con los empresarios de la economía formal, sobrepasando las iniciativas tomadas recientemente por el movimiento obrero peruano.

El Gobierno de Fujimori ha tomado la iniciativa en tales asuntos como la legislación laboral, la flexibilización, el ajuste económico y la compensación social, las relaciones laborales y la legislación laboral. Como en el caso de Colombia, el movimiento laboral está respondiendo de manera pasiva ante la reestructuración de la economía y la sociedad del país. Además, como en Colombia, un porcentaje considerable de los anteriores miembros sindicales han desertado a la informalidad como microempresarios o autoempleados. De nuevo, la tragedia es que nadie en el nivel de sindicato, federación o confederación ofrece una opción clara para el futuro. Hasta la actualidad, no se ha iniciado ninguna acción seria para formar alianzas funcionales con las organizaciones y asociaciones de microempresarios ni con la inmensa masa atomizada, o, como mucho, semiorganizada, de trabajadores informales y autoempleados. Lo único que los líderes sindicales nacionales saben²⁷ es que tienen que cambiar de opciones urgente y radicalmente.

Sin embargo no ha sido el movimiento gremial sino el sistema emergente de las ONGs el que entendió la necesidad de organizar a los informales, inició la investigación sistemática sobre los sentimientos y aspiraciones de los microempresarios y los autoempleados, las familias encabezadas por mujeres y los niños callejeros de los países andinos y centroamericanos. El sector público mismo está participando en el proceso de dualización e inestabilidad. Los años ochenta presenciaron la proliferación de un nuevo tipo de institución privada con objetivos públicos, las ONGs. Las primeras nacieron como centros de estudio e investigación a fines de los años sesenta. El verdadero boom de las ONGs en Latinoamérica data de mediados de los setenta. Fundaciones europeas empezaron a subsidiar regularmente organizaciones de intelectuales y académicos en Chile durante la dictadura de Pinochet, en el Perú después del período de Velasco, y en El Salvador durante la Guerra

27 Entrevista del autor a los líderes sindicales nacionales en cooperación en la Coordinadora de Centrales Sindicales (CGTP + CTP + CATP), 1 de junio de 1995.

Civil de los ochenta. La Fundación Rockefeller actuó como financiadora de la *intelligentsia* brasileña durante el régimen militar; el nuevo presidente del Brasil, Cardoso, fue director de una de las prestigiosas ONGs, CEBRAP. Las ONGs prosperaron y empezaron a disfrutar de la posición de *donor darlings*.

Si originalmente fueron centros de estudio y reflexión, las ONGs pronto empezaron a descubrir su potencial como eficientes agencias privadas de desarrollo, y asumieron como carga actividades que eran esencialmente públicas. Una etapa posterior consistió en la formación de «super ONGs». DESCO en el Perú y FUSADES en El Salvador constituyen ejemplos típicos de éstas. Estas son entidades constituidas por algunos cientos de profesionales altamente calificados, dedicados por completo al trabajo académico y a las actividades del desarrollo. En algunos países como Bolivia, Ecuador, Honduras, Guatemala y en el Perú, el sector de las ONGs se ha convertido en un *sector público privado* con equipos de profesionales de gran calidad en asuntos administrativos y gerenciales, mejor entrenados y pagados que los de Gobierno. Es un sector público paralelo financiado desde el exterior. Las ONGs han estado a la búsqueda de una plataforma de la sociedad civil «hasta ahora, ésta parece ser una aspiración autogenerada que no tiene el apoyo del voto popular.

La desintegración de la economía y de la sociedad también se extiende al terreno político. En el Perú, como en otros países latinoamericanos en los años ochenta, los partidos políticos perdieron la confianza del electorado.²⁸ En vista de la crisis social y económica, y en respuesta a la erosión de los partidos políticos tradicionales, la atención del público viró hacia los «políticos sin partido» que entraban en escena ofreciendo formar Gobiernos que trabajaran duro.

En la primera parte de este artículo se mencionó el caso del «Fujimorismo». La primera manifestación electoral de este cambio de dirección fue la elección del alcalde de Lima, un empresario de televisión. Para las elecciones presidenciales de 1990, Mario Vargas Llosa, celebrado escritor pero un extraño en la política, inesperadamente organizó un movimiento y se postuló como candidato apolítico. Sin embargo, escenificó su lanzamiento político con demasiada anticipación, y durante su campaña él mismo empezó a ser visto como parte del sistema político formal debido a su alianza con los partidos tradicionales. A último momento se postuló otro candidato: Alberto Fujimori, un profesor universitario desconocido, sin programa político y sin candidatos para los puestos ministeriales.²⁹

28 Véase Cotler (1995). Otro ensayo clarificador es el de Torres Rivas (1994). Sobre la insegura posición de la izquierda, véase Carr y Ellner (1993). Véase Vellinga (1993) para la perspectiva socialdemócrata. Un análisis general de los partidos políticos latinoamericanos ha sido publicado por Dutrénit y Valdés (1994).

29 Véase, para una brillante y entretenida descripción, las ya mencionadas memorias políticas de Vargas Llosa (1993). En mi opinión, las mejores interpretaciones analíticas son las de González Manrique (1993) y Cameron (1994).

La elección de este último candidato es la expresión más directa de los sentimientos de rechazo nacional a los partidos políticos. Podría ser parte de un patrón más amplio, una reavivación del neopopulismo representando por otros Presidentes como Collor en el Brasil o Menen en Argentina. Sin embargo es necesario explicar algo más: no sólo en el Perú sino en Guatemala, el fenómeno del extraño elegido a la presidencia se repitió. Esta vez el candidato triunfante fue Serrano. Es un hecho curioso, el que ambos triunfaran con el apoyo abierto de la sociedad informal y las nuevas Iglesias evangélicas.

En estos años, una revolución religiosa tácita se había dado en Latinoamérica. Las nuevas Iglesias crearon tanta popularidad entre los pobres que su rápida expansión, simultáneamente con la informalización de la sociedad y economía latinoamericana, sugiere algo más que una simple coincidencia. ¿No se tratará de nueva doctrina de la igualdad, de la supervivencia, del esfuerzo individual y del apoyo mutuo? No es por casualidad que hallamos la presencia de los fieles de la nueva religión entre los líderes de la sociedad informal y los empresarios a pequeña escala organizados de países como México, Guatemala, Nicaragua, Panamá y el Perú.

Este patrón de interferencia mutua entre los segmentos formales e informales de la sociedad y la economía latinoamericana explica cómo no ha sido mera coincidencia el que en el Perú (1992) y en Guatemala (1993), el presidente, elegido por los votos de la sociedad informal, por medio de un autogolpe y en coalición con las fuerzas armadas, trate de eliminar al «incompetente y corrupto» Parlamento. En el caso de Guatemala, el intento de autogolpe fue un total fracaso. Fujimori, sin embargo, triunfó. Seis meses después adquirió la legitimación a través de una nueva Constituyente compuesta por la mayoría de sus seguidores. Durante las siguientes elecciones de 1995, el oponente de Fujimori, Pérez de Cuellar, otro «nuevo político», pero, como ex-Secretario General de las Naciones Unidas, el representante personificado del *establishment*, fue derrotado por una mayoría significativa del voto. Esto enfatiza el hecho de que en el futuro cercano los votos de la sociedad informal desempeñarán un papel decisivo en las elecciones nacionales y locales.

Se podrá predecir que las transformaciones internas de la economía, la sociedad y el orden latinoamericanos, afectados por las consecuencias de la pobreza masiva, la exclusión social y la ciudadanía de segunda clase, basada en criterios étnicos y características marginalizantes, continuará durante las próximas dos o tres décadas. Hace diez años, la introducción del tema de «pobreza europea» se consideró poco oportuno y académicamente irrelevante. Lo mismo ocurrió, sin embargo, hace 35 años en Latinoamérica, cuando los primeros estudios sobre la pobreza urbana masiva fueron publicados. Lentamente, en los círculos académicos y políticos se va afianzando la idea de que la pobreza masiva, la informalidad estructural

y la exclusión social crónica en cualquier parte del mundo comparten una semejanza básica. El alivio de la pobreza como prioridad política de los países desarrollados y en vías de desarrollo, el análisis sistemático de «las mejores prácticas» y de «lecciones aprendidas» en experiencias pilotos, aún no es un proceder preferido. Tal vez de alivio de la pobreza y la reducción de la misma, de la informalidad y la exclusión, serán un tema de la agenda política y académica del siglo venidero.

BIBLIOGRAFÍA

- ADAMS, RICHARD (1970). *Cruzifixion by Power*. Austin: University of Texas Press.
- ALBA VEGA, CARLOS AND DIRK KRUIJT (1994). «Poverty, employment and informality.» in *The Convenience of the Minuscule. Informality and Microenterprise in Latin America*, Carlos Alba Vega and Dirk Kruijt. Amsterdam: Thela (Latin America Series Nº 3), pp. 1-13.
- (1995). «El significado del sector informal y la microempresa en América Latina y en México.» in Th. Calvo & B. Méndez, eds. *Micro y pequeña empresa en México frente a los retos de la globalización*. Mexico: UAM/Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, pp. 141-171.
- ARCHAMBAULT, E.E. AND X. GREFFE, EDS. (1984). *Les économies non-officielles*. Paris: Maspero.
- BARTRA, ROGER (1987). *La jaula de la melancolía. Identidad y metamorfosis del Mexicano*. México: Grijalbo, 1987.
- (1993). *Oficio mexicano*. México: Grijalbo
- BONFIL BATALLA, GUILLERMO (1990). *México profundo. Una civilización negada*. México: Grijalbo.
- BURGA, MANUEL AND ALBERTO FLORES (1979). *República aristocrática: Oligarquía, aprismo y comunismo en el Perú, 1895-1932*. Lima: Rikchay.
- CAMERON, MAXWELL A. (1994). *Democracy and Authoritarianism in Peru. Political Coalitions and Social Change*. Houndmills and London: The Macmillan Press.
- CARBONETTO, DANIEL ET AL. (1988). *Lima: sector informal*. Lima: CEDEP, 2 vols.
- CARDOSO, FERNANDO HENRIQUE AND FRANCISCO WEFFORT (1970). *América Latina. Ensayos de interpretación socio-política*. Santiago de Chile: Nueva Visión.
- CARMACK, ROBERT M., ED (1988). *Harvest of Violence. Guatemala's Indians in the Counterinsurgency War*. Norman: University of Oklahoma Press.
- CARO, BLANCA (1994). *Universo microempresarial*. Bogotá: DNP/Unidad de Desarrollo Social-División de Empleo e Ingresos.

- CARR, BARRY AND STEVE ELLNER, EDS. (1993). *The Latin American Left. From the Fall of Allende to Perestroika*. Boulder/London: Westview Press/Latin America Bureau.
- CARTAYA, VANESSA (1994). «Informality and poverty: Causal relationship or coincidence?» In Cathy A. Rakowski, ed. *Contrapunto. The Informal Sector Debate in Latin America*. Albany: State University of New York Press, pp. 223-249.
- COTLER, JULIO (1994). *Política y sociedad en el Perú. Cambios y continuidades*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (Peru Problema N° 23).
- (1995). «Crisis política, outsiders and democraduras: El «Fujimorismo»». in Carina Perelli, Sonia Picado S. and Daniel Zovatto, eds. *Partidos y clase política en América Latina en los noventa*. San José: IIDH/CAPEL.
- (1995). *Peru 1964-1994. Economía, sociedad y política*. Lima: Instituto de Estudio Peruanos (Perú Problema N° 24).
- DAHRENDORFF, RALF (1988). *The Modern Social Conflict. An Essay on the Politics of Liberty*. London: Weidenfeld and Nicolson.
- DUTRÉNIT, SILVIA AND LEONARDO VALDÉS, EDS. (1994). *El fin de siglo y los partidos políticos en América Latina*. México: Instituto de investigaciones Dr. José María Luis Mora/Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztalapa.
- ENCUESTA DE NIVELES DE VIDA (1994). *Encuesta de niveles de vida en Lima Metropolitana 1970-1993*. Lima: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- FLORES GALINDO, ALBERTO (1988). *Buscando un inca. Identidad y utopía en los Andes*. Lima: Editorial Horizonte.
- GARCÍA, NORBERTO E. (1993). *Ajuste, reformas y mercado laboral, Costa Rica (1980-1990), Chile (1973-1992), México (1981-1991)*. Santiago de Chile: PREALC.
- GOLDENBERG, OLGA AND VICTOR HUGO ACUÑA (1994). *Género en la informalidad. Historias laborales centroamericanas*. San José: FLACSO.
- GONZALEZ MANRIQUE, LUIS ESTEBAN (1993). *La encrucijada peruana: De Alan García a Fujimori*. 2 Volúmenes. Madrid: CEDEAL.
- HOLME, DAVID AND PAUL MOSLEY (1996). *Finance against Poverty*. Vol. I. London: Routledge.
- JENCKS, CHRISTOPHER (1992). *Rethinking Social Policy. Race, Poverty and the Underclass*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- KOONINGS, KEES, DIRK KRUIJT AND FRITS WILS (1995). «The very long march of history.» In H. Thomas, ed. *Globalization and Third World Trade Unions: The Challenge of Rapid Economic Change*. London: Zed Books, pp. 99-129.
- KRUIJT, DIRK (1994). «The informal society.» In *The Convenience of the Minuscule. Informality and Microenterprise in Latin America*, Carlos Alba Vega and Dirk Kruijt. Amsterdam: Thela (Latin America Series N° 3), pp. 15-28.
- KRUIJT, DIRK ET AL. (1996). *Changing Labour Relations in Latin America. A Policy Evaluation of Labour Relations and Trade Unionism in Colombia and Peru*. Amsterdam: Thela Publishers for the Ministry of Foreign Affairs (DGIS) and the Netherlands Trade Union Confederation FNV, pp.96.

- LÓPEZ, CECILIA (1990). *Informal Sector*, as in PREALC. Santiago de Chile: PREALC (PREALC Working Paper N° 349).
- LUBELL, HAROLD (1991). *The Informal Sector in the 1980s and 1990s*. Paris: OECD Development Centre Studies.
- MATOS MAR, JOSÉ (1984). *Desborde popular y crisis del Estado. El nuevo rostro del Perú en la década de 1980*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1984 (Perú Problema N° 21).
- MENJÍVAR LARÍN, RAFAEL AND JUAN PABLO PÉREZ SÁINZ (1993). *Ni héroes ni villanas. Género e informalidad urbana en Centroamérica*. San José: FLACSO.
- MEZERRA, JAIME, ED. (1993). *Crédito informal: acceso al sistema financiero*. Santiago de Chile: PREALC.
- MINGIONE, ENZO (1991). *Fragmented Societies. A Sociology of Economic Life Beyond the Market Paradigm*. Oxford: Basil Blackwell.
- MYRDAL, GUNNAR (1962). *Challenge to Affluence*. New York: Vintage Books.
- NUN, JOSÉ (1968). *La marginalidad en América Latina*. Buenos Aires: Instituto Torquato di Tella/Centro de Investigaciones Sociales.
- (1971). *Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal*. Santiago de Chile: CELADE.
- MARTÍNEZ PELÁEZ, SEVERO (1973). *La patria del criollo*. San José: EDUCA.
- MESA-LAGO, CAEMELO (1990). *La seguridad social y el sector informal*. Santiago de Chile: PREALC (Investigaciones sobre Empleo N° 32).
- PANORAMA LABORAL (1995). *Panorama laboral 1994*. Lima: ILO.
- Pásara, Luis et al. (1991). *La otra cara de la luna. Nuevos actores sociales en el Perú*. Buenos Aires: CEDYS.
- PERÚ EN NÚMEROS (1994). *Perú en números 1994*. Lima: Cuánto 1994.
- PERERA, VICTOR (1993). *Unfinished Conquest. The Guatemalan Tragedy*. Berkeley: University of California Press.
- PÉREZ SÁINZ, JUAN PABLO (1996). «Los nuevos escenarios laborales en América Latina.» *Nueva Sociedad* N° 143 (mayo-junio), pp. 20-29.
- PLAN NACIONAL DE LA MICROEMPRESA (1994). *Plan nacional para el desarrollo de la microempresa*. Bogotá: DNP, 1994.
- POBLACIONES MARGINALES (1965). *Poblaciones marginales y desarrollo urbano. El caso chileno*. Santiago de Chile DESAL.
- PORTES, ALEJANDRO, MANUEL CASTELLS AND LAUREN A. BENTON, EDS. *The Informal Economy. Studies in Advanced and Less Developed Countries*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- QUIJANO, ANIBAL (1974). «The marginal pole of the economy and the marginalized labour force.» *Economy and Society* III, pp. 393-425.

- RAKOWSKI, CATHY A. ED (1994). *Contrapunto. The Informal Sector Debate in Latin America*. Albany: State University of New York Press.
- RETROSPECTIVA (1991). *Retrospectiva del sector informal urbano en América Latina: Una bibliografía anotada*. Geneva: ILO/PREALC.
- RODRÍGUEZ, ANA LUZ (1994). *Plan nacional para el desarrollo gremial microempresarial*. Bogotá: DNP.
- ROSADA-GRANADOS, HÉCTOR ROBERTO (1987). *Indios y ladinos. Un estudio antropológico-sociológico*. Guatemala: Editorial Universitaria.
- SCOTT, ALISON MACEWEN (1994). *Divisions and Solidarities. Gender, Class and Employment in Latin America*. London: Routledge.
- SMITH, CAROL A., ED (1990). *Guatemalan Indians and the State, 1540 to 1988*. Austin: University of Texas Press.
- SOTO, HERNANDO DE (1989). *The Other Path. The Invisible Revolution in the Third World*. New York: Harper and Row.
- TOKMAN, VICTOR (1987). *El sector informal. Quince años después*. Santiago de Chile: PREALC.
- TOKMAN, VICTOR, ED. (1992). *Beyond Regulation. The Informal Economy in Latin America*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- TORRES-RIVAS, EDELBERTO (1996). *Encrucijadas e incertezas en la izquierda centroamericana (Ensayo preliminar de interpretación)*. Guatemala: FLACSO.
- VARGAS LLOSA, MARIO (1993). *El pez en el agua. Memorias*. Barcelona: Seix Barral.
- VEKEMANS, ROGER AND ISMAEL SILVA FUENZALIDA (1969). *Marginalidad en América Latina*. Barcelona/Santiago de Chile: Editorial Herder/DESAL.
- VELLINGA, MENNO, ED. (1993). *Social Democracy in Latin America. Prospects for Change*. Boulder: Westview Press.
- WILSON, W. J. (1988). *The Truly Disadvantaged. The Inner City, the Underclass, and Public Policy*. Chicago: The University of Chicago Press.
- WURGRAFT, JOSÉ (1993). *Fondos de Inversión Social en América Latina*. Santiago de Chile: PREALC.