

La economía de los pobres



Yesid Barrera
Miguel Angel Castiglia
Dirk Kruijt
Rafael Menjívar
Juan Pablo Pérez

La economía de los pobres



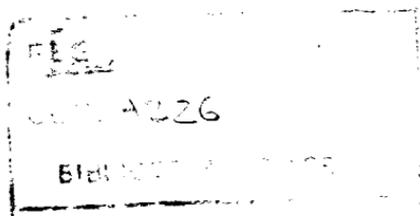
FLACSO

330.9
E74
ej 2

339.46

E-18e La economía de los pobres / Yesid Barrera...[et al.].
--1. ed. --San José: FLACSO, 1993.
116 p.
ISBN 9977-68-041-8

1. Economía. 2 Pobreza. I Barrera Yesid. II. Casti-
glia, Miguel A. III. Kruijt, Dirk. IV. Menjívar, Rafael.
V. Pérez, Juan Pablo. VI. Título.



Producción editorial:
Vilma Herrera

Procesamiento del texto:
Mercedes Flores R.

© Programa Costa Rica - FLACSO

Primera edición: mayo de 1993.
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO
Programa Costa Rica. Apartado 5429. San José, Costa Rica

INDICE

INTRODUCCIÓN: EL MUNDO DE LOS POBRES	7
LA SOCIEDAD INFORMAL <i>Dirk Kruijt</i>	11
La nueva dualidad formal e informal	14
La economía informal	17
La sociedad informal	23
¿Como cerrar la brecha?	31
Programas operativos	35
PROGRAMAS DE APOYO A LA MICROEMPRESA EN CENTROAMERICA: RACIONALIDAD Y LICITACIONES DEL MODELO	41
<i>Rafael Menjivar Larín</i> <i>Juan Pablo Pérez Sáinz</i>	
Características de la informalidad urbana en Centroamérica	43
El modelo de acción: presupuestos y racionalidad	47
Límites y desafíos del modelo	51
Bibliografía	56

POBREZA, INFORMALIDAD Y MICROEMPRESA: EXPERIENCIAS EN AMÉRICA LATINA	59
<i>Yesid Barrera</i>	
<i>Dirk Kruijt</i>	
El sector público	61
Programas de las organizaciones no gubernamentales	66
Programas de los bancos	69
Modelos mixtos del sector público/privado	73
Modelos mixtos: los fondos de inversión social	76
Conclusiones	79
EL DISEÑO DE PROGRAMAS MASIVOS DE APOYO A LA MICROEMPRESA	85
<i>Miguel Angel Castiglia</i>	
Una descripción de los programas existentes en Centroamérica	86
El marco de la crisis en el diseño de los programas	90
La elección de la población objetivo	92
¿Un tratamiento especial para un universo especial?	96
Un programa deseable	99
Conclusión	111
SOBRE LOS AUTORES	113
INDICE	115

LA SOCIEDAD INFORMAL

Dirk Kruijt

Cada nueva generación de investigadores sobre la pobreza se ha sentido atraída por un modelo dualista de la sociedad. Parece que nuestra mente clasifica rápidamente entre ricos y pobres, miserables y privilegiados. Carlos Marx y los suyos trataron de interpretar las crisis económicas europeas en un modelo biclasista y antagónico. Para ellos, el proceso de acumulación crearía necesariamente una clase dominante, explotando y ejerciendo poder sobre otra clase dominada. La articulación de nuevos modelos de explotación y dominación era el resultado de largos ciclos históricos. Los fundadores de la 'Chicago School', sociólogos y antropólogos sociales chocados por la miseria en las metrópolis norteamericanas de los años treinta, utilizaron un modelo analítico simplificado de 'ricos' y 'pobres', de habitantes de la 'costa dorada' y de los barrios de miseria¹. Luego, el modelo será refinado por C. Wright Mills en su estudio clásico sobre la 'élite de poder'².

-
1. Park, Robert E. y Ernest W. Burgess. *Introduction to the Science of Sociology*. Chicago: University of Chicago Press, 1924 (segunda edición); y H.W. Zorbaugh. *The Gold Coast and the Slum*. Chicago: University of Chicago Press, 1929.
 2. C. Wright Mills. *The Power Elite*, New York: Oxford Univer-

Un siguiente paso era la diferenciación entre sociedades con base en diferencias orgánicas entre riqueza y pobreza. Mi compatriota Boeke³ y sus alumnos trataron de explicar las brechas entre la sociedad occidental y colonial como diferencias cualitativas entre el 'sector moderno' y el 'sector tradicional'. Las sociedades coloniales u 'orientales' eran de un tipo dual, truncado, donde el capitalismo no había sido la fuerza unificadora sino destructiva⁴. El segmento 'moderno', comprendiendo el componente 'occidental' y el componente más avanzado y dinámico de la economía y sociedad colonizada, era urbano. El gran remanente 'tradicional' era rural, campestre, comunal, cuya actividad económica era principalmente de subsistencia, caracterizada por la relativa ausencia de capital y crédito. En su crítica de esta interpretación⁵, los analistas latinoamericanos de la teoría de la dependencia postularon otro modelo dualista, diferenciando entre 'países céntricos' y 'países periféricos', para indicar la tendencia hacia el subdesarrollo de la segunda catego-

sity Press, 1956.

3. Julius H. Boeke 'Dualistic Economics' en: *Indonesian Economics. The Concept of Dualism in Theory and Policy*. La Haya: W. van Hoeve Publishers Ltd., 1961, pp.167-192. 'Dualistic Economics' es la edición en inglés de Boeke's discurso inaugural en 1930, iniciando su cátedra en la 'economía oriental' en la Universidad de Leiden.
4. 'The mass product of the new Western industries was thrown upon the Eastern market, sweeping away Native handicrafts, Native trade, and the Native system of distribution. There capitalism only offered new products, and did not provide any new sources of labour. From a social point of view its effects was destructive rather than constructive' (Boeke 1961: 172).
5. Véase Ronald H. Chilcote, 'A critical synthesis of the dependency literature'. *Latin American Perspectives* I, 1 (1974), pp. 4-29; y 'A question of depending', *Latin American Research Review* XIII, 2 (1978), pp.55-68.

ría de países. Es curioso apuntar que a las áreas céntricas de los países periféricos, se les atribuye características semejantes de las de Boeke para las ciudades capitales de las colonias europeas⁶. El debate sobre la teoría de la dependencia perdió su atracción en los años ochenta, coincidiendo con los primeros brotes de una crisis prolongada, llegando a un inmenso proceso de pauperización en América Latina.

Mientras tanto, una nueva generación de investigadores en sociedades avanzadas inició un debate sobre "pobreza crónica en el mundo occidental", llamando la atención sobre el surgimiento de una nueva clase de pobres en las sociedades desarrolladas⁷: una *Unterklasse* o *underclass* de permanentemente marginados, ya no necesitados por la sociedad, generalmente compuesta por los descendientes de las minorías étnicas, semi-integrados en una sociedad indiferente, condenados a sobrevivir. No es aquí el lugar para discutir la validez de un nuevo modelo 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 ligeros 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

6. Véase Augustín Cueva. *El Desarrollo del Capitalismo en América Latina*. México D.F.: Siglo XXI Editores, 1977, pp.101 y sgts.

7. David T. Ellwood. *Poor Support. Poverty in the American Family*. New York: Basic Books, 1988; Enzo Mingione. *Fragmented Societies. A Sociology of Economic Life beyond the Market Paradigm*. Oxford: Basil Blackwell, 1991; and Christopher Jencks. *Rethinking Social Policy. Race, Poverty and the Underclass*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1992.

del criterio de la pobreza crítica. La vasta mayoría de ellos vive en Asia, América Latina y África. En América Latina, continente del crecimiento fenomenal de los conglomerados urbanos en megalópolis puede observarse el surgimiento impactante de una nueva clase de gente inmensamente pobre: los informales. En los países donde la crisis económica va acompañada por guerras civiles, recientemente terminadas o en proceso de lucha sorda, el fenómeno de la informalidad ha adquirido formas espectaculares. El proceso profundo de crisis, de pauperización, y de violencia que atraviesa el Perú desde la época de los ochenta, lo hacen un laboratorio triste de esfuerzos para cerrar la brecha entre la riqueza y lo informal, y de proyectos inconclusos para frenar la disolución económica, social y política. El país está pasando por el mismo sendero de pobreza que atravesaron los países centroamericanos como El Salvador, Nicaragua, Honduras y Guatemala. Tomaré de estos países mis ejemplos.

LA NUEVA DUALIDAD FORMAL E INFORMAL

En 1972 la Oficina Internacional de Trabajo introdujo, originalmente en un estudio sobre los pobladores marginales de Nairobi, por primera vez, el término de 'sector informal'⁸. Tácitamente, se entiende por informalidad la ubicación masiva en el ambiente urbano. El concepto adquirió una rápida popularidad y dio origen a una discusión prolongada

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

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, porque 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, 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, 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 regulares. Son empresas y negocios de propiedad simple, con poco capital, maquinaria e infraestructura con base en trabajo intensivo, para la producción de bienes baratos y servicios de calidad cuestionable. En la economía

popular, el sector informal, reina otra lógica: de la sobrevivencia, del sustento diario. Es aquí donde se ha establecido el sector privado de los pobres, sector y semi-conocido de las microempresas.

Las microempresas del sector informal constituyen un segmento enorme de negocios no estructurados y no registrados⁹. En la informalidad predomina la heterogeneidad. Dentro de la pobreza hay diferencias considerables: hay empresas relativamente ricas con dueños relativamente prósperos. Hay también los negocios de mala muerte: de las 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. 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 textileros 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 puesto 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, por encontrar trabajo, por tener una posibilidad de ingreso. A pesar de la estratificación arriba hecha, no hay que olvidar que el sector informal es el refugio de los pobres, constituyendo así un

9. Victor 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 semilegales, subterráneas, legalizadas, etc.

sector heterogéneo pero inmenso, cuya función es mayoritariamente de provisión de escasas posibilidades de sobrevivir, de ingreso, de trabajo. El sector formal de la economía es un sector exclusivo 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 vulnerables¹⁰. 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 y el Perú en la actualidad, 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 economía¹¹. Ambos sectores

10. Véase Rafael Menjivar Larín y Juan Pablo Pérez Sáinz (eds.). *Informalidad Urbana en Centroamérica. Evidencias e Interrogantes*. Guatemala: FLACSO, 1990, Juan Pablo Pérez Sáinz y Rafael Menjivar Larín (eds.). *Informalidad Urbana en Centroamérica. Entre la Acumulación y la Subsistencia*. Caracas/San José: Nueva Sociedad/FLACSO, 1991.

11. Para una discusión véase R. Branley (ed.) *The Urban Informal Sector: Critical Perspectives on Employment and Housing Policies*. Oxford: Pergamon Press, 1979; Alejandro Portes y John Walton (eds.). *Labour, Class and the International System*. New York: Academic Press, 1981; Paul van Gelder y Joep Bylmer (eds.). *About Fringes, Margins and Lucky Dips. The Informal Sector in Third World Countries. Recent Developments in Research and Policy*. Amsterdam: Free University Press, 1989; A. Portes, M. Castells y L.A. Benton. *The Informal Economy: Studies in Advanced and*

funcionan dentro de la misma estructura económica nacional, pero con diferente lógica. Existen incluso diferentes 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 demostrado¹² 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 sumamente dinámicas, creativas, sofisticadas, tecnológicamente avanzadas. Pero a diferencia con estos ejemplos, la microempresa informal, el negocio no registrado, es en América Latina la expresión de la pobreza, incomparable con sus homólogas americanas, japonesas o europeas¹³. No tanto su dinamismo, sino su

Less Developed Countries. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1989.

12. 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 en 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 Alba 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.

13. Roberto Mizrahi, 'Informality and Microproducers in Latin

capacidad de soporte, de aguante, de sobrevivencia, es la característica del microempresario empírico latinoamericano¹⁴. También en el sector informal puede observarse mucha creatividad, pero sobre todo en la utilización de lo minúsculo, el reciclaje de los desperdicios.

En este 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 estable¹⁶. El crecimiento empresarial ocurre sólo en un porcentaje relativamente reducido -15, 20, 25 por ciento- del total de microempresas informales. Estudios comparativos¹⁶ 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. Cuando no quiebra en estos primeros años, tiene mucha más posibilidad de crecer y aumentar el número de sus trabajadores. Va a necesitar más capi-

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.

14. Victor Tokman, *El Sector Informal: Quince Años Después*. Santiago de Chile: PREALC, 1987 (documento de trabajo 316); y *Informal Sector*, As in PREALC. Santiago de Chile: PREALC, 1990 (documento de trabajo 349).
15. Wim Dierkxens. *Mujer y Fuerza de Trabajo en Centroamérica*. San José: FLACSO, 1990 (*Cuadernos de Ciencias Sociales* 28).
16. Carl Liedholm, 'Small Scale Enterprise Dynamics and the Evolving Role of Informal Finance'. Ponencia presentada al Seminario *The Informal Sector in Developing Countries*. París: DAC Development Centre, 13-14 de diciembre de 1990.

tal, financiamiento y crédito¹⁷. 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 pobreza¹⁸. Hay que seguir viviendo, sobrevivir hasta mañana con todas las medidas posibles, a cualquier condición. En el sector informal la racionalidad no es 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 de apoyo y soporte entre familiares, vecinos y paisanos, pobla-

17. Jacob Levisky, 'Innovative Financing Systems' en: *Small Enterprises New Approaches*. La Haya: Ministerio de Relaciones Exteriores, 1989, índice de que aquí está el punto decisivo.

18. Concepto popularizado por Oscar Lewis. *Five Families-Mexican Case Studies in the Culture of Poverty*. New York: Basic Books, 1959. Véase también su 'The Culture of Poverty' en: *La Vida. A Puerto Rican Family in the Culture of Poverty-San Juan and New York*. New York: Random House, 1965: XLII-LII.

dores 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. 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 los 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 están basadas en explotación de mujeres, madres solteras, menores de edad, niños, refugiados y mutilados. La mayoría de las empresas 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 sucumbe en las microempresas informales, la legislación social, que las centrales obreras conquistaron en Améri-

ca Latina, tras arduas luchas de generaciones de proletarios.

Así, gradualmente, está formalizándose la dualidad entre el sector moderno y el sector informal mediante 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 de la economía popular. Pero ¿hasta cuando 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. Está el derecho público y privado de la economía formal, para la gente rica y las instituciones y personas que pagan impuestos. Y está el derecho informal que reglamenta 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 pobres. 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 en las próximas décadas. 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 sector público, fuente tradicional de empleo para la clase media. La reactivación de la economía privada no se ha demostrado tan visiblemente como los ideólogos del ajuste han predicho. Al contrario: una de las primeras con-

secuencias 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 diario¹⁹. En el mismo istmo se presentó otro fenómeno singular²⁰: 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 las remesas en El Salvador, por ejemplo, ha sido durante los últimos cinco años de la guerra civil, mayor que los gastos militares y civiles de la guerra. La economía popular centroamericana sigue sobreviviendo gracias a las remesas.

LA SOCIEDAD INFORMAL

Lo que es el sector informal de la economía comienza a ser ampliamente conocido. En el Perú, con base en un diagnóstico nacional²¹ se ha empezado con experimentos masivos de atender al sector informal. Un estudioso peruano, Hernando de Soto, personaje de renombre político en su país, ha popu-

19. Rafael Menjivar y Juan Diego Trejos. *La Pobreza en América Central*. San José: FLACSO, 1992.

20. CEPAL. *Remesas y Economía Familiar en El Salvador, Guatemala y Nicaragua*. México, D.F.: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 1991.

21. Daniel Carbonetto et al. *Lima: Sector Informal*. Lima CEDEP, 1988, Tomo I y II.

larizado las ideas, al respecto, en círculos internacionales. El *Otro Sendero*²² 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 desesperante de Haití, 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 Pásara²³, 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 y comerciantes. 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 informales. 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 de la creciente organización empresarial en el sector 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-

22. Hernando de Soto. *El Otro Sendero*. Lima: El Barranco. 1986.

23. Luis Pásara et al. *La Otra Cara de la Luna. Nuevos Actores Sociales en el Perú*. Buenos Aires: CEDYS, 1991.

patrón'²⁴, 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 créditos a la microempresa. Las organizaciones microempresariales son semiautónomas, 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 de Lima. Aquí también 'se tiende a reproducir relaciones jerarquizadas y verticales entre dirigentes y socias'²⁵ 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 ha empezado a enfrentarse a ellas y a ajusticiar a sus dirigentes.

La informalización de la sociedad se traduce también en la reestructuración de las fuerzas del orden público²⁶. En el Perú se ha dado la semi-institucionalización de las rondas campesinas como

24. Carlos Alba Vega, 'La importancia de la pequeña industria en sociedades dependientes'. *Revista: Historia y Sociedad*, No. 22, primavera de 1985, pp.85-112; y *La Petite Industrie et les Entrepreneurs dans une Société Dependante: Le Cas de Guadalajara, Mexique*. París: Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales (tesis de doctorado nuevo régimen), 1987.

25. Ana Boggio et al. *La Organización de la Mujer en torno al Problema Alimentario. Aproximación socio-analítica sobre los Comedores Populares de Lima Metropolitana. Década del 80*. Lima: CELATS, 1990.

26. 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.

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. 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. Y por fin hay que considerar las consecuencias de la introducción del 'Serenazgo' en Lima, la policía barrial de los vecinos auto-armados: es la clase media que protege sus bienes, funcionando como complemento de las fuerzas policiales de la capital.

Uno de los problemas más dramáticos es la existencia de los llamados 'escuadrones de la muerte'. ¿Quiénes conocerán por completo todos los lazos entre las organizaciones del orden y las siniestras organizaciones paramilitares y parapoliciales, que han operado u operan en el Brasil, en Colombia, en

El Salvador, en Guatemala, etc.? Fortalecen su existencia en los nichos de lucha subversiva y anti-criminal, eliminando tanto a los enemigos del Estado como a los pequeños criminales, hasta menores y niños. 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 de los países latinoamericanos. En el Perú hay que añadir además las fuerzas de lucha de la guerrilla, las columnas senderistas, los contingentes del Movimiento Revolucionario Tupac Amaru, junto con los 'mil ojos y mil oídos' que están observando a 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 auge latinoamericano 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 inteligencia brasileña durante el régimen militar. Las ONG florecieron y comenzaron a transformarse en *donor darling*. El único país latino, excluido todavía de la invasión de las ONG es México. Originalmente siendo centros de estudio y reflexión las ONG comenzaron a descubrir su destreza potencial como agentes privados de desarrollo, encargándose de actividades públicas esenciales. Donantes como ASAD y AITEC, inspirados por la ideología del monopolio moral del sector priva-

do, crearon las primeras ONG exitosas para atender al sector informal de la economía, como ADEMI en la República Dominicana y ACORDE 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 siguiente etapa era la formación de BINGO's ('big NGOs') 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. 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 provienen de las ONG. En el caso de El Salvador, el gobierno de ARENA podía nutrirse de por lo menos diez profesionales como ministro, viceministro y asesor principal, todos procedentes de una ONG: PUSADES (USAID). Durante muchos años, el gobierno salvadoreño no tenía en el sector público un centro de estudios, de planificación y de ejecución de pro-

gramas experimentales, que pudiera competir con este organismo privado.

Paradójicamente, el mismo sector público comenzó a crear sus propias 'seudo-ONG' con la constitución de los llamados 'Fondos' de emergencia e inversión social²⁷. Generalmente son dirigidos por gerentes procedentes del sector privado, de preferencia empresarios vinculados a las ONG y a 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 empresas privadas o 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. Comenzaron a formar una parte integral de los modernos paquetes 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 barata de el Ministerio de Obras Públicas, Salud y 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 político²⁸. En el Pe-

27. Ernesto Cohen, Rolando Franco y Dolores María Rufián. *Los fondos de Desarrollo Social*. San José: FLACSO, 1991. (*Cuadernos de Ciencias Sociales* 45). Sobre todo la contribución de Dolores María Rufián describe en detalle el régimen jurídico y administrativo de los Fondos.

rú durante los años ochenta los partidos políticos perdieron la confianza de los electores. Ante la crisis de la economía, 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. En el 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 reconocieron 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 un país contra los partidos políticos. Pero hay algo más: no solamente en el Perú, sino también en Guatemala, se presentó recientemente el fenómeno de la elección presidencial de 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

28. Dirk Kruijt, 'Perú: Relaciones entre civiles y militares, 1950-1990', en Dirk Kruijt y Edelberto Torres-Rivas (eds.). *América Latina: Militares y Sociedad*. San José: FLACSO, 1991, Tomo II, pp.29-142.

revolución religiosa tácita²⁹ 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 los fieles de la nueva religión entre los líderes informales y los microempresarios organizados. Muchas de las ONG 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.

¿COMO CERRAR LA BRECHA?

El historiador andino, Don Felipe Guaman Poma de Ayala lo formuló en el año 1615 de manera simple³⁰: cuando se deja de proteger a los pobres, cuan-

29. Véase: Cecilia Loreto Mariz. *Religion and Coping with Poverty in Brazil. A Comparison of the Base Communities and Pentecostal Churches*. Boston: Boston University, 1989; David Stoll. *Is Latin America Turning Protestant? The Politics of Evangelical Growth*. Berkeley: University of California Press, 1990; David Martin. *Tongues of Fire: the Explosion of Protestantism in Latin America*, Oxford: 1990; y Luis E. Samandú (ed.). *Protestantismos y Procesos Sociales en Centroamérica*. San José: EDUCA, 1990.

30. Felipe Guaman Poma de Ayala. *La Primera Nueva Crónica y*

do 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 ofreció 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 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 éthos del contador público, del auditor austero.

Guaman Poma finalizó su crónica en la segunda década del siglo XVII. A pesar de que pasaron casi cuatrocientos años desde entonces, su mensaje tiene validez para nuestros días: es tarea principal de los gobiernos nacionales, combatir la pobreza. Lo que vale para el Perú, vale para los demás países andinos y el istmo centroamericano. La pobreza es un mal curable, que requiere la prioridad máxima de las autoridades políticas superiores³¹. La informalización de la economía y la sociedad latinoamericana

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).

31. 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.

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. Cómo se desarrollará este modelo bipolar en el primer decenio del siglo veintiuno; es un interrogante. Lo que es seguro 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 casi aceptada, que la mitad de la población latinoamericana 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 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 pueden 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 sólo fueron parcialmente comprobadas en un contexto nacional, donde el sector público precisa readquirir tanto voluntad política como facultades operativas, si no sería, en las próximas décadas, un edificio en demolición. Y con el Estado en decadencia, la sociedad será más tarde una ruina.

Para la sociedad civil, el Estado va perdiendo su competencia y su vitalidad. El funcionario público,

veinte años antes un hombre recto, orgulloso, con prestigio, es ahora un mendigo que gana un salario miserable y que busca cachuelas en su tiempo libre, y en horas de trabajo. El funcionario público ya no está presente en grandes partes del continente. Parece ahora un sueño pensar en el sector público de los años setenta. El Estado significaba transportes y comunicaciones, la construcción de puentes, el mantenimiento de las rutas del pueblo. El Estado significaba la educación pública, la construcción de escuelas y su equipamiento, la presencia de los maestros en el barrio. El Estado significaba salud, campañas preventivas, vacunas, instalación de postas y la señorita enfermera que pudiera tocar la puerta.

El Estado significaba el policía que encarnaba autoridad, que dirigía y ordenaba, sin coimear, ni abusar, ni extorsionar. El Estado significaba el juez de paz, el magistrado dedicado de los años setenta. ¡Qué contraste con la realidad centroamericana y peruana del día y qué lejos parecen los años cincuenta, expresados en la alegoría literaria de Manuel Scorza cuando relata sobre la moneda de un sol, dejada caer por el juez de Rancas!³²

Recuperar el carácter de aquel Estado no es sólo cuestión de un gobierno, ni siquiera de un buen gobierno sino de un proyecto nacional que involucre a las instituciones verdaderamente representativas de la nación. Para eso no hay que pensar únicamente en las instituciones tradicionales de la ley y el orden: gabinetes, policías, parlamentos, jueces. Tampoco en las instituciones de la riqueza o en las instituciones de la sociedad formal. Las capas emergentes de la sociedad informal han encontrado su

32. Manuel Scorza. *Redoble por Rancas*. Lima: PEISA, 1986.

representación en las asociaciones de productores, comerciantes y microempresarios de servicios, en los comedores populares, en las nuevas iglesias. El debate público y la concertación nacional para superar la crisis y la pauperización, para combatir la pobreza y la desorganización, requiere también la presencia de la sociedad informal, así como de los partidos políticos, de las fuerzas armadas, de las iglesias, las nuevas y tradicionales, de los colegios profesionales y de las entidades representativas de las organizaciones privadas de desarrollo.

El abandono de ellos y su exclusión, perpetúa la dicotomía entre pobreza y riqueza, entre marginalidad y sector formal. Parece trágico tener que concluir que no solamente la riqueza y la acumulación son patrimonio del sector formal, sino también la democracia. La desconfianza, que generan entre los pobres las instituciones formales, hace germinar la llamada 'democracia blindada'³³ de un presidente electo, protegido por tanques. Hay que saber que los nuevos pobres y los pobres crónicos, sea en Guatemala, en Argentina, en el Perú, en Venezuela y Brasil, convencidos de su exclusión, son propensos a optar por hombres fuertes que denuestan de los partidos políticos y de las instituciones representativas y que buscan o encuentran respaldo en los estamentos militares de la nación.

PROGRAMAS OPERATIVOS

Combatir la pobreza no es entrar en tierra incógnita. La pobreza latinoamericana no es cuestión de

33. El término fue lanzado por el coronel D.E.M. Roberto Letona, jefe del Estado Mayor del Ministerio de Defensa Nacional de Guatemala, a raíz del nuevo papel de las Fuerzas Armadas Peruanas después del 5 de abril de 1992.

coyuntura o del término preciso del gobierno de turno. Para las próximas décadas la pobreza va a ser el enemigo principal. En la lucha contra la pauperización masiva hay acciones concretas e instrumentos de comprobada operatividad. Primero hay la posibilidad de intensificar el uso productivo de las remesas giradas desde el exterior. Según la CEPAL –en sus estudios sobre El Salvador, Guatemala y Nicaragua³⁴– las remesas recibidas de los familiares en el exterior, 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 vivienda. Este porcentaje pudiera ser captado para reinversión productiva y generación de empleo por una legislación mínima y con procedimientos que requieren poco esfuerzo de parte de la banca formal. Significa, que en El Salvador, Guatemala y Nicaragua están anualmente disponibles US\$76, 25 y 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. De manera despreciativa, estas actividades son calificadas como ‘asistencialistas’.

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

Sin embargo, ¿por qué 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 alimento, 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, eventualmente 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, productos mismos del proceso de informatización. Pero por el momento resultan ser más baratos y más eficientes en el combate contra la pobreza que los ministerios de línea. Cuando los Fondos y, en su senda 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. Por lo menos en un caso, el Fondo Hondureño (FHIS), resulta que las actividades microempresariales son compatibles con las demás actividades, que generan empleo temporal. Quizás pueda extenderse sus actividades a tareas más estructurales como la creación de empleo permanente.

En cuarto lugar pueden 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 están desarrollando con cierto éxito programas nacionales de combate a la pobreza en el ambiente del sector informal urbano. En el campo de la pequeña empresa rural³⁵ pueden 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 desarrollo³⁶. 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 tesoro 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

35. UNDP/DGIS/ILO/UNIDO. *Development of Rural Small Industrial Enterprise Lessons from Experience*. Geneva: International Labour Office, 1988.

36. D. Kruijt y Y. Barrera (eds.). *La Microempresa: Alternativa de Desarrollo*. Guatemala. Naciones Unidas/Vicepresidencia de la República, 1990; y *La Microempresa: Alternativa de Desarrollo. II Congreso Internacional de Programas de Microempresa*. Santo Domingo: ADEMI, 1991.

afrontar el problema de manera efectiva. Crear un ministerio para el sector informal sale del contexto, en que se desenvuelve la economía y los procesos de reacomodamiento social y político. El problema no justifica un sólo ministerio, pero sí requiere 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 actual 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 aplique 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 favorezca al segmento rico de la población, sino que garantice las posibilidades mínimas de desarrollo y protección para todo habitante, es decir para 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 a sus países en el siglo veintiuno.