

La economía de los pobres



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

La economía de los pobres



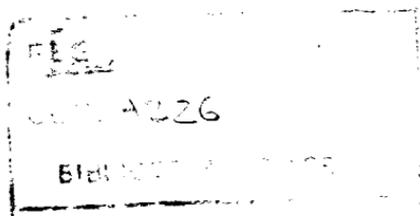
FLACSO

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

POBREZA, INFORMALIDAD Y MICROEMPRESA: EXPERIENCIAS EN AMÉRICA LATINA

**Yesid Barrera
Dirk Kruijt**

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

Todos los países poseen programas de atención a la microempresa, pero casi ninguno financia sus programas con fondos internos.¹ Hay en América Latina ochenta organizaciones privadas trabajando, cuyo impacto es más que local y puntual². También ellas dependen de manera considerable de financiación externa, mayoritariamente de fondos privados o semi-privados. Hay una decena de bancos públicos, mixtos o privados operando en el campo de la microempresa.³ Algunos de ellos encontraron allí incluso su nicho. Junto a la banca se ha vinculado el movimiento cooperativo de ahorro y crédito, instrumento tradicionalmente orientado a las capas más pobres.

Cabe señalar que en la mayoría de los países centroamericanos, está dándose una división de trabajo entre unas pocas instituciones líderes que se dedican principalmente al desarrollo de las microempresas, y una variedad de organizaciones que, siguiendo la técnica del momento, experimentan —como uno de sus componentes de trabajo— con micrédito a los informales.⁴

1. Dirk Kruijt y Yesid Barrera, eds. *La Microempresa: Alternativa de Desarrollo*. Primer Congreso Internacional de Programas de Microempresa. Guatemala: Naciones Unidas/Vicepresidencia de la República, 1990.
2. *La Microempresa: Alternativa de Desarrollo*. Segundo Congreso Internacional de Programas de Microempresa. Santo Domingo: ADEMI, 1991.
3. Nanno Kleiterp, ed. *Financiamiento de la Micro y Pequeña Empresa en América Latina*. San José: ICES, 1990.
4. Robert Peck Christen y Suzan Wright Carozza. *Financiamiento de la microempresa. Papel y Potencial del Sector Formal Financiero en Chile*. Santiago de Chile: PREALC, enero de 1993; Ernesto Parra Escobar. *Modalidades de Crédito para el Sector Informal en Colombia*. Santiago de Chile: PREALC, enero de 1993; Fidel Castro Zambrano. *Financiamiento al Sector Informal en el Perú*. Santiago de Chile: PREALC, enero de 1993; y Roberto Casanovas S. *Los Progra-*

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

EL SECTOR PÚBLICO

La mayoría de los programas del sector público se inició a finales de los años sesenta, adquiriendo fuerza y prestigio a mediados de los setenta. En algunos casos estos programas mantenían su papel hasta la fecha, pero generalmente son esfuerzos del pasado. En general, el gobierno creó para estos programas entidades novedosas como organismos rectores y coordinadores, comportándose como ejecutores parciales o totales. También promovió entidades financieras o bancos de desarrollo para que

mas de Apoyo a Microempresas en Bolivia: Concertando el Desarrollo con la Lógica del Mercado. Santiago de Chile: PREALC, febrero de 1993.

apoyaran actividades multisectoriales. Eran éstos los mecanismos que en aquel momento demandaba la nueva era de planificación en el sector estatal y era la visión de cómo el Estado debía atender las necesidades de la población.

Dentro de las ventajas de estas experiencias podríamos señalar: (ver cuadro No.1)

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

Algunas de las desventajas que representan son:

- La representación está centrada en funcionarios públicos. El nepotismo y la influencia política son parte del funcionamiento. Incluso en algunas ocasiones es demostrable la incompetencia pública o la falta de experiencia para dirigir las empresas o programas.
- El costo de aprendizaje es más alto de lo que las evaluaciones y estadísticas miden. Existen pérdidas significativas de experiencias en inversión, en formación de personal, en infraestructura.
- Los actos populistas, que si bien representan una posibilidad de apoyo permanente al sector, con el tiempo se convierten en formas de exterminio de los programas. Los cambios políticos, los esquemas burocráticos y centralizados encarecen los programas. En algunos momentos se tiene más oficinas de planificación y dirección, que funcionarios de campo. Asesores y asistentes integran comités, que diseñan los procedimientos y formas de atender a los usuarios. Los trámites se vuelven complicados y de difícil acceso para estos sectores.
- Ya se demostró en diferentes evaluaciones lo complicado que resultaba establecer los flujogramas organizacionales. En un repaso por diferentes programas de la región se logró comprobar, que por múltiples razones es más sencillo para el funcionario, operar desde el escritorio que trabajar en el campo. Esta manera de operar se facilita en unos casos porque no se tiene interés y en otros por las limitaciones presupuestarias de cada institución.

Cuadro 1

PROGRAMAS SECTOR PÚBLICO

VENTAJAS

1. Apoyo político
2. Generar impacto en períodos cortos
3. Movilización del aparato estatal en beneficio del programa
4. Disposición de recursos estatales para crédito e inversión
5. Temas de agenda pública y en muchos casos prioridad: local, regional y nacional
6. Facilidad para conseguir cooperación internacional
7. Facilidad para lograr normas y leyes estatales, políticas nacionales
8. Buena motivación ejercida por liderazgo político.

DESVENTAJAS

1. Representación funcionarios públicos solamente
 2. Facilidad al nepotismo
 3. Se presta para actos populistas
 4. La fortaleza de un gran apoyo político es también su gran debilidad con los cambios de administración
 5. Esquemas burocratizados y centralizados
 6. Dificultades presupuestarias para personal
 7. Dificultades para lograr cubrir las necesidades que demande el sector
 8. En los recortes presupuestarios generalmente esos programas sufren en primera instancia
 9. Programas expuestos a regímenes de auditoría central y supervisión estatal, leyes de licitación, compra, contratación, etc.
 10. Cada institución estatal participante tiene sus propios motivantes
-

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

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

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

Los sistemas administrativos y contables que operan actualmente dentro del sector público para el control de recursos estatales, son una verdadera traba para ejecutar programas eficientes y acordes con las necesidades del sector. Esta enfermedad de "tramititis aguda" tiene sus propios motivantes y justificaciones internas. Pero conlleva a las instituciones que participan en el desarrollo de éstos al hecho, que en muchos casos se busca una respuesta a necesidades institucionales en vez de tener una respuesta adecuada y masiva al problema de la pobreza.

PROGRAMAS DE LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES

El surgimiento de las llamadas ONG se debe a una variedad de razones, que dejamos por el momento fuera de la discusión. Cabe decir que a partir de la década de los ochenta, hay un número considerable de ONG en la escena nacional. En épocas más recientes aparecieron ONG, que surgieron desde la propia empresa privada local, de iglesias evangélicas, cámaras de comercio y del propio Estado. Estas ONG son cada vez más especializadas en temas como: salud, vejez, medio ambiente, mujeres, derechos humanos, vivienda, jóvenes, alimentación y atención integral a la familia, organización popular, microempresa y pequeña empresa. Algunas de estas instituciones comenzaron a tomar parte de las funciones, que por mucho tiempo han ejercido los partidos políticos y el sector público. Varias han crecido como "Super ONG", encontrando casos donde sus procedimientos y formas de organización se burocratizan, tomando formas similares al sector público.

En el análisis de las ventajas con las ONG, encontramos: (ver cuadro No. 2)

- Se eliminan parte de los trámites burocráticos, disponiendo de un sistema de contratación especial que permite una administración más eficiente. También el manejo de cuentas en monedas diferentes, incluso en el exterior, facilita mucho para protegerse de la inflación y devaluación variables, éstas que han dejado a más de un programa en bancarrota. Esta flexibilidad administrativa y financiera permite establecer motivantes sociales y económicos para sus colaboradores y usuarios adecuándose más fácilmente a las exigencias del sector.

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

De sus desventajas mencionamos:

- Los resultados obtenidos hasta ahora son de alcance limitado, generalmente locales o regionales y con poco impacto nacional. Se podría afirmar, que en cuanto a número de microempresarios atendidos, la suma se hace por cientos.
- Referidos al tema de microempresa, las ONG asumen el papel de tramitador e intermediario empírico de servicios, presentándose problemas por pérdida de recursos, falta de seguimiento y poca consolidación de los programas. Con las experiencias acumuladas, en la actualidad se está delegando en estas organizaciones toda la función de identificación, selección, otorgamiento

de recursos, seguimiento, control y evaluación de usuarios finales, a fin de que asuman la responsabilidad de los programas y de la recuperación de recursos.

Cuadro 2

PROGRAMAS DE LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES

VENTAJAS

1. Eliminar gran parte de trámites burocráticos
2. Sistemas de contratación rápidos y opcionales
3. Administración eficiente, por disponer de procesos ágiles para toma de decisiones
4. Diseño de forma y mecanismos para proteger de inflación y devaluación
5. Sistemas de reclutamiento y de remuneración más acordes con la realidad
6. Acceso a financiamiento externo

DESVENTAJAS

1. Alcance limitado, proyectos locales o de incidencia zonal
 2. Actuar como intermediador empírico
 3. Dependencia de financiación externa
 4. Siguen modas de corta duración en el seno de donantes o cooperantes
 5. Entre mayor crecimiento institucional, mayor esquema burocrático
 6. Cuando termine la financiación, terminan los proyectos
 7. Los costos son elevados
-

Otras características analizadas son la fuerte dependencia de financiación externa y el seguir la moda fluctuante de los donantes o cooperantes.

En algunos casos se detectó en el proceso de consolidación institucional de las ONG los mismos rasgos burocráticos que describimos refiriéndonos al sector público. Este hecho conduce a que los costos de atención o servicio se convierten en dificultad para poder llegar a los más pobres.

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

PROGRAMAS DE LOS BANCOS

Las primeras actividades voluntarias del sistema financiero nacional se llevaron a cabo a través de la denominada banca de desarrollo, que buscaba poder llegar con sus servicios a lugares remotos y apartados de cada región. Se comenzaron a desarrollar componentes denominados de banca social, básicamente para atender a grupos organizados, solidarios, cooperativas, productores, y más tarde a los micro y pequeños empresarios. Otro segmento del sistema es el conjunto de cajas de crédito y federaciones que operan desde hace mucho tiempo, ingresando como alternativas de apoyo y financiamiento. Existen en este campo financiadoras y organismos de cooperación técnica especializadas como AITEC⁵. (Ver cuadro No.3)

5. Que ha publicado uno de los manuales más accesibles; véase J. Jacobs. *An Operational Guide for Micro-Enterprise Projects*. Ontario: The Calmeadow Foundation, 1988.

Entre sus ventajas hay que indicar lo siguiente:

- Últimamente se inició un proceso interesante, en el que no es común ver al sector bancario tradicional actuar en el sector informal y que para muchos sigue resultando extraño. Sin embargo, se está iniciando un movimiento interesante, de bancos que desean participar en estas iniciativas. Por ende se discute ahora la factibilidad de hacer entender y efectivamente incluir a la banca en los programas nacionales, donde asuma sus propios riesgos en atención a la microempresa y pequeña empresa.
- Con estas acciones se encuentra un respaldo financiero y credibilidad política a nivel de sector privado. Los sistemas financieros nacionales entran a apoyar programas de lucha contra la pobreza y de impacto nacional. La banca inicia el conocimiento de la realidad del sector informal en la probabilidad de iniciar formas más adecuadas de atención.
- La utilización de redes nacionales para atender público y efectivamente tener cobertura nacional, permite poder servir en lugares que de otra forma se convierten en imposibles de llegar.
- A través de esta posibilidad se inician procesos de ahorro interno para la financiación de programas, que justifican la permanencia y el largo plazo en atención al sector.
- Una vez atendidos los usuarios informales a través de los bancos, se inician procesos más factibles para acercar a los usuarios a mecanismos de formalización.

Algunas desventajas de las experiencias con bancos son:

- La banca tiene generalmente mayor dificultad para obviar los procesos internos de control, reglamentos y normas, que funcionan para el sector formal que atiende la banca. Generalmente estos sistemas y procedimientos que no se adaptan necesariamente a los grupos tratados aquí como microempresarios. Especialmente nos referimos a la dificultad para demostrar garantías adecuadas al sistema bancario. Otra dificultad es la imposibilidad de encontrar formas de acumulación interesantes y demostrativas para este tipo de institución.
- La banca generalmente no tiene hábito para dar muchos minicréditos con garantías especiales y formas de atención adecuadas y no ajenas al sector informal. Los procedimientos seguidos para atender usuarios de crédito son diseñados para la empresa formal y deben sujetarse a la supervisión de la banca central, superintendencias y entes de control interno, cosa que debilita cualquier forma de crédito ágil y de costos razonables.
- Esta forma particular de operación impide a la banca ofrecer nuevas alternativas a través de normas, reglamentos o leyes, que permitan una integración entre ambos sectores y que represente para uno el acceso a servicios a costos razonables y factible de recibirlo, y para el otro un negocio. Los últimos modelos en el sector bancario vienen experimentando con fideicomisos que muestran avances importantes.
- Las estructuras de los bancos son pesadas y no logran en el corto plazo establecer formas sim-

Cuadro 3

PROGRAMAS DE LOS BANCOS

VENTAJAS

1. La banca tradicional (de los ricos) busca un campo en el sector informal
2. Así está entrándole un respaldo financiero al sector privado de los ricos con impacto nacional
3. Se adquiere cobertura financiera nacional
4. Se inicia un proceso de ahorro interno
5. Se facilita mecanismos de formalización

DESVENTAJAS

1. Los procedimientos bancarios se transforman en trabas para atender la microempresa
 2. Dificultades de proporcionar y administrar minicréditos ágiles
 3. Dificil integración entre (procedimientos para) el sector formal e informal
 4. La administración interna impide una extensión nacional, dejándose sentir una tendencia a la burocratización y al centralismo
-

ples y adecuadas para atender al sector informal. La banca privada conlleva en muchos casos sus propios problemas de empleados. Eso se presenta con mayor peso en el caso de las entidades financieras estatales o mixtas, donde los sindicatos en ocasiones se oponen a integrar dentro de sus estructuras de operación programas que les demandan mas atención y compromiso con sus clientes. En general, operar a través de la banca facilita la burocratización y el centralis-

mo, cosa que paradójicamente quiere evitarse al usar la banca. La banca formal, ya pesada para el sector formal, deja sentir su peso todavía más en el sector informal.

MODELOS MIXTOS DEL SECTOR PÚBLICO/PRIVADO

Modelos y programas nacionales con participación mixta del sector privado y del sector público surgieron por los años ochenta. En principio se presentan dos formas: los modelos nacionales del sector público y privado juntos y los fondos de emergencia o también inversión social. Los modelos del sector público y privado juntos son programas que tratan de unir esfuerzos para disminuir desventajas arriba mencionadas y sumar cualidades y fortalezas. Generalmente se constituyen como programas nacionales, pero con características de programas híbridos. Utilizan varios instrumentos a la vez, sin tener preferencia por ninguno: bancos del Estado, bancos privados, ONG, gobiernos municipales, asociaciones de empresarios, grupos solidarios, institutos, ministerios etc. El dirigente máximo es generalmente un líder político de envergadura nacional que ejerce poder a través de una institución, creada para atender al sector y con cercanía al presidente de la república. (Ver cuadro No.4)

Algunas de sus ventajas son:

- Hay una alta motivación y eficiente aprovechamiento de las cualidades humanas e institucionales, que cada uno de los sectores público y privado aportan al modelo. Este hecho contribuye, en los primeros años, a discusiones enriquecedoras que van construyendo las nuevas

alternativas de atención al sector. La integración del apoyo político y la sapiencia empresarial para la dirección de los programas, constituye su gran fortaleza, pues logra sumar las variables de mayor trascendencia para el éxito en la ejecución de estos programas.

- Hay mayor posibilidad de acceso a recursos, puesto que se logra incorporar los dirigidos a organizaciones participantes y los que el Estado solicita a diferentes organismos de cooperación. Se estimula por medio de este esquema mayor credibilidad de la comunidad internacional, especialmente de donantes y cooperantes.
- Dentro de los aspectos de mayor relevancia, que se debe tener en cuenta en esta forma de atención, es el fortalecimiento de una base intermedia de atención a la microempresa.

Algunas de sus desventajas son:

- Adquieren mucha fortaleza y cooperación nacional e internacional. En muchas ocasiones sobredimensionan los componentes de asistencia, necesarios en los primeros años, pero que después desproporcionan con la realidad.
- El carácter híbrido de los programas debilita la posibilidad de consolidar y especializar una forma para establecer metodologías o técnicas especializadas por la intervención de tantas instituciones, cada una con su propia tendencia, experiencia y mecanismos operativos muchas veces irrenunciables. Se encuentran, por estas razones, fuertes dificultades institucionales e interinstitucionales por ejercer autoridad y liderazgo, siempre en el conflicto de intereses encontrados o no compartidos.

Cuadro 4

MODELOS MIXTOS DEL SECTOR PÚBLICO/PRIVADO JUNTOS

VENTAJAS

1. Alta motivación al comienzo
2. Aprovechamiento de experiencias diferentes
3. Integración entre apoyo político y sabiduría empresarial
4. Mayor posibilidad de acceso a recursos
5. Se crea una franja intermedia de atención al sector

DESVENTAJAS

1. Sobreestimación de la cooperación
 2. Burocratizar con el transcurrir del tiempo
 3. Carácter híbrido, sin establecer formas más eficientes
 4. Diferentes tendencias institucionales y personales por ejercer liderazgo y poder
 5. Muchas instituciones ineficientes permanecen a costa del gobierno o de los usuarios
 6. Altos costos
 7. Dificultad para evaluar y medir eficiencia
 8. Interferencias entre el papel político del Estado y el gerencial del sector privado
-

- A través de estos mecanismos se financian muchas instituciones ineficientes y no aptas para la atención del sector a costo de los propios usuarios del programa o de los recursos por parte del sector público, presentándose un desgaste permanente por costos, eficiencia y responsabilidad de cada organismo comprometido. Se presentan dificultades por labores de control, supervisión y auditoría que el sector público quiere cumplir

y la labor especializada de ejecución, que desea realizar el sector privado, así mismo las interferencias entre el papel político que podría aspirar el ente público y la labor ejecutiva gerencial que desea la institución privada.

MODELOS MIXTOS: LOS FONDOS DE INVERSIÓN SOCIAL

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

Los fondos fueron originalmente concebidos para crear empleo temporal mediante obras públicas e infraestructuras que necesita mano de obra masiva. Mayoritariamente su inclinación va a infraestructura física: vivienda, salud, carreteras, escuelas, entre otras. En algunos casos se ha incorporado dentro de los fondos un componente para la atención a la microempresa y la generación de empleo de mayor permanencia. Liderados por un empresario con rango de ministro, quien asume la dirección de un grupo técnico y generalmente pequeño en número, y de buen nivel profesional, los fondos se comportan co-

mo una empresa privada con explícitas facilidades para: contratar, pagar salarios adecuados a mejores técnicos, manejo y rendición de cuentas más expedito, negociación directa con donantes, y la posibilidad de ejecución ad hoc de obras públicas sin licitaciones. En principio actúan como financiadoras y no como ejecutoras directas de obras, canalizando flujos financieros hacia otros intermediarios como ONG, fundaciones, iglesias, municipios, etc., que fueron calificados y seleccionados por los técnicos de los fondos. (Ver cuadro No.5)

Las ventajas que presentan son entre otras:

- Se demuestra claramente una agilidad y rapidez en la toma de decisiones y procesos de operación.
- Los costos que hasta la fecha arrojan la gran mayoría de ellos son más bajos, que en la utilización de otro tipo de formas alternativas. En especial se nota gran diferencia, cuando se les compara con los propios ministerios de obras públicas, salud y educación, en cuyo campo se desenvuelven prioritariamente.
- Liderados por hombres carismáticos con cercanía a los presidentes, logran la eliminación de muchos trámites burocráticos y en especial han demostrado facilidad y buen funcionamiento para la negociación con organismos de cooperación y donantes, accediendo a fondos extranjeros con mayor rapidez y efectividad.
- Asimismo se puede comprobar la capacidad de ejecución de los fondos, cosa que les ha hecho disponer de buenos sistemas de auditoría, que a su vez llaman la atención y la confianza de los donantes.

CUADRO 5

MODELOS MIXTOS: LOS FONDOS DE INVERSIÓN SOCIAL

VENTAJAS

1. **Agilidad y rapidez en toma de decisiones**
2. **Costos bajos**
3. **Líderes carismáticos y con poder**
4. **Negociación directa con cooperantes y donantes**
5. **Gran capacidad para ejecutar y colocar recursos**
6. **Buenos sistemas de auditoría**
7. **Poco personal y bien remunerado/mística de trabajo**
8. **Impacto a corto plazo**

DESVANTAJAS

1. **Propuestas pasajeras, temporales**
 2. **Herramientas de propaganda política**
 3. **Buscar soluciones mediatas**
 4. **Generación de empleo temporal solamente**
 5. **No tienen instrumentos para atacar la pobreza a mediano y largo plazo**
 6. **Dependen de financiación externa**
-

- **El personal es por lo general reducido en número y calificado profesionalmente bien, recibe remuneración adecuada y trabaja con mística.**

Entre sus desventajas hay que mencionar:

- **Las iniciativas han surgido como propuestas presidenciales y por lo tanto con potencial de éxito**

grande pero su posibilidad de crecimiento y continuidad es poca, puesto que son instituciones temporales, previstas de poca vida institucional.

- Operan solamente a corto plazo y fácilmente su pueden convertir en herramientas de propaganda del gobierno de turno, sin permitir que la experiencia pueda continuar, como es la realidad de la pobreza en la región.
- Los fondos están básicamente orientados al empleo temporal. Al terminar el financiamiento, se termina la generación del empleo.
- Su fuerte es la infraestructura física y en menor grado los programas más complejos, como para atender a la microempresa. Por esta razón es fácil encontrar, que el profesional típico es un ingeniero civil y no un gerente de empresas.
- Depende de financiación externa y de las modas fluctuantes de los donantes.

CONCLUSIONES

En nuestro análisis hemos presentado varias formas e instrumentos de lucha contra la pobreza. Por el momento no hay claridad sobre la mayor efectividad. Por lo tanto hemos enumerado las ventajas y desventajas relativas. Será claro, que nuestra preferencia no es el desarrollo de programas, únicamente sustentados por el sector público. Al contrario, es nuestra fuerte convicción, que el sector público tradicional no brinda instrumentos ade-

cuados para combatir la pobreza de manera masiva. Hay que pensar en otras soluciones que unifiquen la mayoría de las ventajas agrupadas en el cuadro 6.

Cuadro 6

MATRIZ COMPARATIVA DE CUALIDADES Y VENTAJAS DE LOS PROGRAMAS

1. Apoyo político
 2. Generación de impacto
 3. Movilizar el aparato estatal
 4. Disposición de recursos estatales
 5. Temas de agenda pública
 6. Facilidad para conseguir cooperación
 7. Facilidad para lograr leyes, norma y elaborar políticas nacionales
 8. Busca motivación
 9. Eliminación de trámites burocráticos
 10. Sistemas rápidos de contratación
 11. Administración eficiente y rápida toma de decisiones
 12. Mecanismos para protegerse de la inflación y devaluación
 13. Sistemas adecuados de remuneración
 14. Acceso a financiamiento externo
 15. Respaldo y credibilidad del sistema financiero nacional
 16. Facilidad para transformar los informales en sujetos de atención por sector formal
 17. Credibilidad de organismos internacionales y de cooperación bilateral y multilateral
 18. Utilización de redes e infraestructura existentes para atención de usuarios
-

Sigue...

19. Posibilidad de iniciar procesos de ahorro interno
 20. Aprovechamiento de experiencias
 21. Integrar apoyo político y sapiencia empresarial
 22. Creación de franjas intermedias de atención al sector
 23. Costos bajos
 24. Líderes carismáticos y con poder
 25. Negociación directa con donantes y cooperantes
 26. Buena capacidad de ejecución
 27. Sistemas de auditoría
 28. Poco personal bien remunerado
-

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

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

Una segunda solución aparenta ser la creación de los gabinetes sociales. Pero hay que decir que en

el Istmo Centroamericano, sobre todo en Honduras, hay un gabinete social de importancia, dirigido directamente por el propio Presidente. En los demás países predomina la presencia de los gabinetes económicos, liderados por las gentes de confianza en el Banco Central y en la Banca Multilateral, auspiciadores de los programas de ajuste económico.

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

El papel de la banca fue hasta ahora reducida. Tradicionalmente, los bancos privados son el dominio de los ricos, de los empresarios grandes. Hasta muy recientemente han rechazado entrar en el campo del sector informal. Más bien han sido, en las últimas décadas, el instrumento por excelencia para canalizar créditos blandos hacia la empresa privada. A partir de los años 90, donantes como el Banco Interamericano de Desarrollo, han promovido las credenciales de la banca privada en la lucha contra la pobreza. Al momento que se logre una atención masiva al sector informal, se habrá ganado una importante batalla.

En la última década de este siglo, América Latina va a encontrarse con nuevas variedades de instrumentos contra la pobreza. Para los autores, la preferencia por uno o por otro no es cosa de dogma o ideología. Al contrario, la lucha contra la pobreza requiere mucha creatividad y pragmatismo. La fórmula más adecuada todavía no se ha encontrado. Pero es nuestra conclusión que se necesita organismos rápidos, altamente calificados, sin burocracia,

funcionando como empresa privada en vez de oficina pública, trabajando con mística y operando con el mayor apoyo político. Independientemente de la fórmula específica seleccionada, la lucha contra la pobreza debe ser una de las prioridades nacionales, con amplio respaldo y empuje por parte de los gobiernos nacionales.

