

La economía de los pobres



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

La economía de los pobres



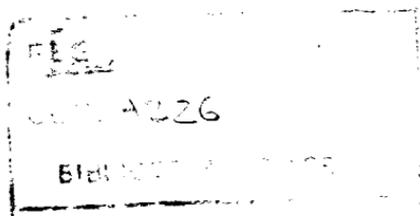
FLACSO

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

INTRODUCCIÓN: EL MUNDO DE LOS POBRES

El problema de la pobreza, a finales del siglo xx, ha tomado características de un mundo dual. Sin embargo, el fenómeno de la pobreza no es sólo un problema latinoamericano. La pobreza se presenta en todas las sociedades actuales: en las avanzadas de Europa y Estados Unidos, en las economías en crisis y remodeladas 'por el ajuste' en América Latina, en el continente asiático y africano. Los países de ex-Europa comunista están entrando en un proceso acelerado de pauperización. Pero a diferencia de las economías avanzadas, en América Latina se ha generado economías y sociedades, donde la *mayoría* de la población está compuesta de pobres crónicos y de 'nuevos pobres'.

La articulación de la pobreza se halla en el llamado 'sector informal': una economía y sociedad *dentro* de la economía y sociedad nacional, donde se encuentra la pobreza. Contienen lógicas de actuar y formas de convivencia, que hasta hace pocos años escaparan al conocimiento de los investigadores, los funcionarios del gobierno, los políticos y los legisladores. En la mayoría de los países latinoamericanos, las gentes pobres todavía no son resentidas. Pero en

algunos países: El Salvador, Guatemala, Nicaragua y el Perú, la pobreza y la desesperación por ella es una de las causantes de las guerras internas. De todos modos, en América Latina la pobreza comenzó a ser crónica. La pobreza no es consecuencia de una coyuntura, sino de una estructura. La pobreza es un fenómeno 'normal', que va a estar presente durante las próximas décadas. A la lógica de la pobreza y a su articulación en el sector informal, está dedicado este libro.

La extensión de la pobreza ha creado una nueva clase social, difusa y heterogénea, de los llamados 'informales'. El fenómeno es común en todas partes: desde Monterrey en México hasta Puerto Montt en Chile, América Latina parece ser invadida por los pobres, que se hacen visibles a través de la multitud de pequeños negocios de toda índole, que toman como por asalto las ciudades capitalinas y de provincia. Son las masas de vendedores ambulantes en la calle, los artesanos y trabajadores manufactureros en sus casas semi-escondidas, las mujeres tortilleras y sus críos, los intermediarios de servicios, que nadie solicita visiblemente, de cuya existencia nadie había sabido en los años anteriores. Estos negocios manufactureros, comerciales y de servicio son generalmente de los barrios marginales de la ciudad. En el campo se encuentra su contraparte: la pequeña empresa agrícola, fragmentada, de minifundio. Tienen en común, que están relacionadas con el subempleo y la pobreza, que afecta a las grandes masas latinoamericanas.

La informalidad tiene distancia notoria de la economía y sociedad formal: de las empresas registradas, la legislación social, el derecho laboral, los convenios colectivos. En la economía informal predomina la actividad no registrada: es la economía de los pobres, la sociedad de los miserables, donde el

reto es sobrevivir, y la audacia procura el pan de mañana. Este fenómeno es el resultado visible de un proceso, que encuentra su origen unas cuantas décadas antes. Detrás de este proceso hay cambios todavía menos visibles: de la descomposición de la clase media, trabajadora y campesina, de la pauperización gradual y el crecimiento de cordones de miseria y de tugurios permanentes en cada centro urbano de Centroamérica y de los países andinos. Del desinterés en el proceso político y en el funcionamiento de la democracia misma, sentido por vastos segmentos de la población, de la pérdida de eficiencia y del nivel profesional del sector público y de la ausencia del Estado —con sus servicios básicos tales como seguridad, salud, educación y obras públicas— en considerables porciones del territorio nacional: en el Perú, en Colombia, en Guatemala por ejemplo.

La pobreza y la informalización de la economía y la sociedad latinoamericana no es un asunto superficial, coyuntural o de corta duración. Es un proceso profundo y traumático, que se articulará con más nitidez durante las próximas dos, tres décadas. Es un reto, que requiere una solución drástica, independiente de la composición de los gobiernos nacionales y del color de la casa presidencial. La pobreza y la creciente dualidad entre el sector formal e informal pueden ser combatidas. Dentro de la tradición de investigación científica, FLACSO ha empezado a enfatizar los estudios de la informalidad y la pobreza en sus formas coyunturales y crónicas, desde el ángulo económico, político, sociológico y antropológico. La presente publicación es característica en esta tradición. Es un conjunto de reflexiones teóricas y análisis empíricos sobre causas y consecuencias, sobre diseño y ejecución de la lucha contra la pobreza, sobre experiencias y expectati-

vas. Los autores hemos trabajado, como investigadores, asesores, diseñadores o ejecutores de programas nacionales que tienen en común la lucha contra la pobreza.

Este libro es el resultado de la revisión de otra publicación de la FLACSO, que bajo el título de "Informalización y Pobreza" apareció en el mercado durante el año 1992. La edición se agotó, y para la publicación actual se modificó de manera sustantiva tres de los cuatro artículos incorporados.

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 cate-

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 Menjívar 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 ASAIID 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.

PROGRAMAS DE APOYO A LA MICROEMPRESA EN CENTROAMÉRICA: RACIONALIDAD Y LIMITACIONES DEL MODELO

Rafael Menjívar Larín
Juan Pablo Pérez Sáinz

Durante el segundo quinquenio de los años ochenta, cuando los costos sociales del ajuste y de la crisis no pudieron ignorarse, fue surgiendo en Centroamérica la preocupación por formular programas de ayuda a los pobres. Dos tercios del total de la población se hallaban en estado de pauperización y la mitad en situación de miseria (Menjívar y Trejos, 1992). Estos programas se basan en el principio de la compensación focalizada, formulada por el Banco Mundial en el marco de programas de ajuste estructural y cuya expresión institucional son los llamados Fondos de Desarrollo Social, inspirados en la experiencia boliviana. Como componentes de los mismos surgieron, por un lado, la modalidad de Fondos de Emergencia Social, con un carácter estrictamente compensatorio y focalizados en los sectores en pobreza extrema. Por otra parte emergieron también los Fondos de Inversión Social, con metas a mediano plazo y con los objetivos de generar empleos, mejorar las condiciones de vida y ampliar la base productiva nacional; o sea, un intento de alivio a la pobreza con la intervención en el mercado de trabajo. En esta última modalidad se

ubicar los programas de apoyo al sector informal urbano, más concretamente a las microempresas, y que en estas reflexiones servirán de eje en el análisis de la política.

Estos programas, creados y coordinados por los gobiernos de la región, con el apoyo de la cooperación internacional, aunque ejecutados por agentes privados, son los siguientes: el Sistema Multiplicador de Microempresas (SIMME) de Guatemala; el Programa de Apoyo al Sector Informal (PASI) de Honduras; el Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa (PAMIC) de Nicaragua; el Programa de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa (PRONAMYPE) de Costa Rica; parte del Programa de Generación de Empleos del Fondo de Inversión Social -FIS- de El Salvador, que se orienta al sector informal; y, parte del Programa de Acción Social -PAS-, en el caso panameño.

Por otra parte, hay que mencionar que existen en toda la región una infinidad de programas de tipo privado -algunos incluso mayores que los mismos gubernamentales o mixtos- que, con cooperación internacional, han venido realizando actividades de apoyo al sector informal, particularmente con crédito y asistencia técnica. Tales son los casos de aquellos impulsados por AID por medio de organizaciones no gubernamentales de nivel nacional, creadas ex-profeso durante los años setenta.

De acuerdo a los propósitos de esta presentación, no se pretende una evaluación minuciosa de las modalidades, coberturas, avances y problemas de cada uno de los programas antes indicados. Se trata, más bien, de acercarse -en un primer momento- a una especie de síntesis que logre recoger las características nodales de los mismos y permita develar la racionalidad del modelo de acción implícito en tales programas. A partir de tal identificación se proce-

derá, en un segundo momento, a explicar una serie de limitaciones que surgen del contraste de tal modelo con el análisis de evidencia empírica, recabada en dos investigaciones regionales llevadas a cabo por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sobre el fenómeno informal en Centroamérica (Pérez Sáinz y Menjívar Larín, 1991; Menjívar Larín y Pérez Sáinz, 1993).¹ Pero, parece pertinente iniciar con una breve descripción del fenómeno de la informalidad en la región apuntando sus principales rasgos ya que ayudará a contextualizar las reflexiones posteriores.

CARACTERÍSTICAS DE LA INFORMALIDAD URBANA EN CENTROAMÉRICA

Hacia fines de la década pasada el peso del empleo informal en los centros metropolitanos de Centroamérica oscila entre 47.7% de la población ocupada (el caso de Managua) y 22.1% (el caso de San José). En cuanto al resto de las ciudades la importancia de la informalidad se ubica en una posición intermedia entre esos dos extremos y con

1. La primera investigación llevada a cabo entre 1989 y 1990 tuvo un doble objetivo: por un lado, ofrecer una imagen actualizada de la magnitud y características básicas del fenómeno informal en los centros metropolitanos de la región; y, por otro lado, indagar su naturaleza heterogénea en términos de existencia de distintas lógicas de desarrollo. En cuanto a la segunda investigación, realizada entre 1991 y 1992, se profundizó tal naturaleza heterogénea pero desde una perspectiva de género. O sea, se ha tratado de indagar si la presencia de hombres y mujeres en el ámbito informal es diferenciada y si tal inserción tiene efectos distintos según el sexo.

pesos similares: Tegucigalpa (29.9%), San Pedro Sula (30.1%), San Salvador (29.6%) y Ciudad de Guatemala (33.0%).² Es decir, en torno a un tercio de la fuerza laboral en los centros metropolitanos de la región, se encuentra inserta en el ámbito informal.

Desde el punto de vista de los atributos socio-demográficos de la fuerza de trabajo hay que señalar –en primer lugar– que existe una presencia significativa de mujeres que expresa que la participación laboral femenina, en el ámbito informal, es superior a la del sector formal. La excepción a este patrón lo constituye el caso costarricense donde la mayor generación de empleo del sector formal y un nivel educativo más elevado hace que las mujeres tengan mayor acceso actividades modernas. En términos de edad se observa polarización ya que hay presencia no desdeñable de fuerza laboral tanto joven como de edad avanzada. Respecto a la primera destacan Tegucigalpa y Managua (un fenómeno asociado al importante peso de los trabajadores familiares no remunerados de esta ciudad) mientras que en relación a la segunda sobresalen Ciudad de Guatemala, San Salvador y San José.

En términos del nivel de instrucción, tanto en lo que se refiere a los porcentajes de los trabajadores sin instrucción como a los de educación superior, es obvio que la fuerza laboral informal de la región se caracteriza por bajos niveles al respecto. De hecho, ésta es –tal vez– la variable que establece diferencias más nítidas entre categorías ocupacionales formales e informales. No obstante hay que resaltar

2. Este primer apartado recoge información a nivel macro del primer estudio regional de FLACSO. Hay que advertir que en esta primera investigación no se contempló Ciudad de Panamá. Al respecto señalemos que García-Huidobro(1991) ha estimado, para 1990, el peso del empleo informal en la población ocupada, a nivel nacional, en 22.5%.

dos hechos. Por un lado, el caso de San José —en términos del nivel de sin instrucción— se diferencia del resto de las ciudades. Aquí, de nuevo, pensamos que incide la cobertura educativa costarricense, el único país de la región donde se puede hablar de un Estado con auténtica proyección social. Por el contrario, en relación a los informales con educación superior resalta Managua. En este caso se puede apuntar, como explicación, que la incorporación a la informalidad junto a la emigración han sido soluciones para ciertas capas medias ante el deterioro de sus ingresos en empleos formales.

Por consiguiente, desde el punto de vista de atributos socio-demográficos la informalidad urbana en Centroamérica se ajusta a la imagen tradicional. Es un ámbito donde la fuerza de trabajo femenina tiene tanta importancia como la masculina. Presenta polarización desde un punto de vista étéreo mostrando que la informalidad puede ser tanto puerta de entrada al mercado laboral para nueva fuerza de trabajo como constituir un espacio donde se puede prolongar las trayectorias laborales. Y, la fuerza de trabajo informal tiene un bajo nivel de instrucción, muy inferior al de la población ocupada formal.

Desde la perspectiva de los puestos de trabajo, en primer lugar hay que resaltar que —en términos de categoría ocupacional— la informalidad centroamericana se caracteriza por el predominio del trabajo por cuenta propia que en todas las ciudades representa más de la mitad de la fuerza laboral informal. Por su parte, la categoría de microempresarios tiene sólo relevancia en Managua y en Ciudad de Guatemala. En la capital nicaragüense, si se compara con el porcentaje de asalariados, nos muestra establecimientos que apenas emplean a una persona, lo que expresaría una situación de microempresa muy cercana a la del trabajo por cuenta propia;

el alto porcentaje de trabajadores familiares no remunerados –el más elevado de la región– refuerza tal suposición. Casos de microempresas con mayor capacidad de generación de empleo corresponden a las ciudades hondureñas, mientras que Ciudad de Guatemala y San José se ubican más bien en una posición intermedia.

En cuanto a la localización sectorial, hay que resaltar que la gran mayoría de esta fuerza laboral informal se concentra en las tres principales ramas de actividad de las economías urbanas consideradas. De ellas descuella –claramente– la de comercio que en todas las ciudades es la que absorbe más capacidad laboral informal. San José y Ciudad de Guatemala aparecen como las urbes donde las actividades manufactureras tienen mayor importancia. Al respecto hay que mencionar que PREALC (1986, 107-108) había señalado que todavía en los años 70, en esas dos ciudades, las actividades manufactureras de tipo artesanal mantenían importancia. En cuanto a servicios sólo hay que resaltar el caso de Managua donde esta actividad tiene más importancia que la manufacturera.

En San Salvador y Ciudad de Guatemala, la informalidad parece ser un ámbito caracterizado por largas jornadas laborales, lo que hace suponer bajos niveles de productividad como suele ser usual en el mundo informal. Por el contrario en Managua lo que se insinúa es más bien altos niveles de subempleo visible, ya que el promedio de jornadas laboradas semanalmente en actividades informales es inferior al del sector formal; fenómeno éste que también acaece en San José.

Finalmente, hay que mencionar que en los casos hondureño y costarricense el nivel promedio de ingresos obtenido en la informalidad es casi la mitad del mismo promedio que en el sector formal. Por el

contrario, este diferencial tiende a disminuir en el caso de Ciudad de Guatemala y, sobre todo, en Managua. En ambas ciudades se puede pensar que tal fenómeno responde más bien a bajas remuneraciones en el sector moderno.

Por consiguiente, en la informalidad centroamericana predomina –de manera absoluta– el trabajo por cuenta propia aunque existen porcentajes significativos de microempresas. Este fenómeno insinúa, por un lado, que estamos ante un mundo heterogéneo y, por otro lado, que las lógicas de subsistencia tendrían más incidencia que las lógicas de acumulación en la estructuración de este mundo laboral. También en la informalidad se acentúa la naturaleza terciaria –desde el punto de vista del empleo– que caracteriza las economías urbanas centroamericanas. Igualmente, como sucede en el resto de América Latina, es el ámbito que absorbe la mayor parte del subempleo (tanto visible como invisible) que ha generado un estilo de desarrollo desigual y heterogéneo como el que ha signado la modernización centroamericana.

EL MODELO DE ACCIÓN: PRESUPUESTOS Y RACIONALIDAD

Los rasgos de tal modelo han sido ya sintetizados en un intento por avanzar a la proposición de un "programa deseable". Se adoptará tal acercamiento como guía de exposición (Castiglia, 1992).

Los objetivos fundamentales de los programas, de acuerdo a la síntesis, son contribuir a la creación de empleos o a su mejoramiento, al aumento de la

producción y la productividad de las microempresas, al incremento de los ingresos de los propietarios y trabajadores de la unidad productiva y a la disminución de la pobreza que tocaba en 1990 a dos de cada tres personas.

Los supuestos implícitos o explícitos que fundamentan los programas son:

- que la concesión de crédito mejora la situación de las microempresas;
- que ellas no acceden al mismo por no poseer las suficientes garantías;
- que con recursos especiales de crédito, capacitación y asesoría empresarial, puede brindárseles financiamiento garantizando una recuperación aceptable, lo que permite mantener el fondo;
- que a los anteriores tipos de apoyo debe agregarse el asesoramiento en comercialización, tecnología y otras; es decir, buscar la integralidad; y,
- que después de un tiempo, las microempresas lleguen a ser auto-suficientes; se esperaría, se infiere, que puedan pasar posteriormente al grado de pequeñas y medianas empresas (Castiglia, 1992: 105).

El análisis de los decretos de creación o de los reglamentos de crédito, de los diferentes programas, muestra inmediatamente que el núcleo central de las acciones es una de las cuatro categorías que integran el sector informal de acuerdo a la clasificación de PREALC: la microempresa.³ No obstante

3. La microempresa es una de las cuatro categorías ocupacionales que de acuerdo a PREALC integran el sector informal. Las

ello, también se nota la gran heterogeneidad de la población que en el marco de tal definición se incluye como posible beneficiaria de los proyectos. El caso que quizás refleje mejor lo anterior es el de Honduras. En efecto, el reglamento de crédito señala dos grandes grupos de población, hacia los que se orienta el PASI: por un lado, población vulnerable con potencial para convertirse en microempresarios (mujeres jefes de hogar, grupos limitados, grupos de jóvenes, grupos indígenas); y, por otro lado, microempresarios establecidos con un mínimo de un año de experiencia (FHIS/OIT, 1992a; FHIS, 1992b). En el SIMME de Guatemala, la situación se acerca a la anterior al definir como población meta: "...productores de bienes y servicios, en base al trabajo por cuenta propia, trabajo familiar, formas de producción poco tecnificadas o de tipo artesanal y que en caso de usar mano de obra asalariada estos no sean más de ocho" (SIMME, 1989: 12). En mayor o menor grado, ello es generalizable a todos los programas.

Otro elemento central del modelo es la orientación de los programas a sectores y actividades ocupacionales ubicadas en la manufactura y los servicios. En el caso del SIMME de Guatemala, que puede considerarse como el paradigma centroamericano, expresamente excluye el comercio e incluye manufactura y servicios no comerciales, con tres grupos ocupacionales: artesanos y operarios, trabajadores manuales/jornaleros y trabajadores de servi-

otras son: asalariados de microempresas, trabajadores por cuenta propia y trabajadores familiares no remunerados. Operativamente la microempresa se define como aquella unidad económica informal de cuatro o menos trabajadores. Tal criterio se sigue en el caso de El Salvador (Salazar, 1992) mientras que en otros sufre pequeñas modificaciones como, por ejemplo, en Honduras, donde se considera como microempresas establecimientos que emplean hasta con diez trabajadores, incluido el(la) propietario (FHIS/OIT, 1992).

cios (Weeselink y van Zwieten, 1991). La principal razón de tal exclusión del comercio se atribuye al poco impacto de esta rama en la generación de empleo (Carpio y Carpio, 1990).

Por razones de impacto y seguridad financiera, todos los programas contemplan un mínimo de tiempo de funcionamiento y de activos de los establecimientos microempresariales que pueden ser sujetos de crédito. En cuanto al tiempo, se contempla entre uno y dos años promedio en los diferentes programas y las cifras de activo varían igualmente en cada país: entre dos mil y seis mil dólares para Guatemala; hasta diez mil en el caso de Honduras, para citar dos ejemplos.

Todos los programas, finalmente, aspiran a alcanzar un grado de masividad. En palabras de los formuladores del SIMME: "...era voluntad que se montara un programa masivo, en corto tiempo de ejecución, que atendiera, si posible, a todos los microempresarios de la República. Los pequeños proyectos, llevados a la práctica por algunas ONGs, valiosos como experiencia adquirida, no dejaban de tener un carácter eminentemente asistencialista y no constituían programas de desarrollo que aportaran respuestas efectivas a la magna problemática del desempleo. Un programa de gobierno debía aspirar a más que eso." (Carpio y Carpio, 1990: 63).

El modelo en todos los países es similar en su funcionamiento: al ser creado por el gobierno, el programa es dirigido por una instancia pública de nivel nacional bajo la coordinación de un alto funcionario gubernamental (Vice-Presidente o Ministro). Simultáneamente se crea un fondo de crédito —en su mayoría con recursos externos— manejado en forma de fideicomiso bancario y un reglamento de crédito que define beneficiarios, montos, plazos, intereses y otras características. Para su ejecución, el

organismo rector selecciona y contrata organismos no gubernamentales -ONGs- encargados de la ejecución de los programas de crédito, capacitación y asesoría. En el caso del crédito puede ser una actividad compartida con un Banco o desarrollada en forma exclusiva por éste. Estos organismos ejecutores son asistidos técnicamente por la cooperación externa, con el fin de fortalecer la capacidad nacional de ejecución. Finalmente, los gastos de operación de las ONGs y, en su caso, de los bancos, son cubiertos con los intereses producidos por los fondos colocados, esperándose que los resultados de los mismos permitan cubrir la inflación y los incobrables, de tal manera que el fondo pueda mantenerse o incrementarse (Castiglia, 1992).

LÍMITES Y DESAFÍOS DEL MODELO

Se puede pensar en cuatro problemas básicos que surgen al contrastar la evidencia empírica sobre la naturaleza del fenómeno informal en Centroamérica y el modelo de acción implementado en la región a través de los programas nacionales de apoyo a la microempresa.

El primer problema remite a la identificación entre informalidad y microempresa que tiende a soslayar la naturaleza heterogénea de este fenómeno. Si bien las definiciones de beneficiarios pueden ser a veces heterodoxas, suelen ser los microempresarios, con potencialidad de crecimiento, el grupo privilegiado para recibir el apoyo. Este hecho no es más que el reflejo del discurso hegemónico sobre informalidad que se impuso en Centroamérica, como en el resto de América Latina, en la década pasada.

En este sentido es curioso hacer notar la trayectoria de la percepción de los informales en América Latina. En los años 60 fueron estigmatizados como marginales que el proceso de modernización integraría. Dos décadas después se les erigía como los potenciales salvadores ante la crisis si se lograba que el Estado permitiera el desarrollo de su potencial empresarial.⁴ Este cambio de percepción se ha debido a factores tanto de orden económico (persistencia del fenómeno informal; su papel clave como mecanismo de ajuste del mercado laboral con la crisis; y su estrecha relación con el fenómeno de la pobreza) como políticos (importancia de la población informal como electorado en el nuevo contexto de democratización y la localización de conflictos urbanos en los espacios de ubicación de actividades informales) (Tokman, 1987). Es decir, los informales pasaron de ser considerados como villanos a ser aclamados como héroes.

Este tipo de imágenes reduccionistas quedan desmentidas por la realidad. En el caso centroamericano, un primer estudio regional de FLACSO ha mostrado —de manera fehaciente— que en el mundo de la informalidad coexisten tanto lógicas de acumulación como de subsistencia. Es decir, por un lado, encontramos que la gran mayoría de las actividades informales representan únicamente un medio de subsistencia popular y, en este sentido, las necesidades reproductivas del hogar se imponen a la lógica económica del establecimiento. Pero, por otro lado, también se ha identificado segmentos significativos de actividades caracterizadas por su crecimiento y acumulación que pueden transitar

4. Esta visión está asociada a la interpretación de la informalidad por Hernando de Soto cuya obra, con la ayuda del gobierno estadounidense y de sectores empresariales latinoamericanos, logró gran difusión en la región.

hacia el mundo de la formalidad. Es decir, estamos ante un fenómeno signado –ante todo– por su heterogeneidad.

Esta característica básica supone en términos de políticas que no se puede pensar en un sólo modelo de acción como es el caso en Centroamérica. El existente tiende a ajustarse al tipo de informalidad dinámica pero es necesario reflexionar sobre el otro tipo, el de subsistencia, que es el mayoritario y donde la asociación con la pobreza es mayor.⁵

Un segundo problema del modelo vigente tiene que ver con su énfasis en el sector industrial manufacturero y en el de servicios con la correspondiente exclusión de las actividades comerciales. Tal sesgo sectorial conlleva que no se está tomando en cuenta al sector que absorbe más mano de obra informal. En efecto, el peso del comercio en el empleo informal varía de 35.9% en San José (Costa Rica) a 49.5% en San Pedro Sula (Honduras).

Como se mencionó, en la exclusión de este sector se encuentra el argumento de su poca capacidad de generación de empleo. Una evaluación del SIMME en Guatemala, ha mostrado que por cada crédito otorgado se ha logrado generar apenas 1.2 puestos de trabajo en actividades manufactureras y de servicios. No obstante, esta estimación no toma en cuenta a los empleados despedidos durante el período de ayuda del Programa; y, al respecto hay que recordar que, aproximadamente, cada siete meses se despide un(a) trabajador(a) en cada microempresa (Wesellink y Zwieter, 1991: 35-36). Es decir, la capacidad de generación de empleo en la industria manufactu-

5. Se puede pensar en un tercer tipo de informalidad que reflejaría establecimientos subordinados, mediante nexos de subcontratación en el contexto de globalización de ciertas ramas industriales que está acaeciando en América Latina (Pérez Sáinz, 1991).

rera y en los servicios no es tan evidente como para excluir, por esa razón, al sector del comercio.

Por otro lado, hay que mencionar que es en esta actividad donde grupos vulnerables, tales como mujeres e indígenas (en el caso de Ciudad de Guatemala) se concentran. En este sentido excluir al comercio conlleva un sesgo en contra de grupos sociales más necesitados. En este mismo sentido, de grupos vulnerables, se debe mencionar a los jóvenes, que ingresan a la informalidad —normalmente— como asalariados, ya que son los que sufren más por las condiciones de extrema precariedad que caracteriza a los puestos de trabajo en ese mundo laboral. Esta es una problemática que no está contemplada, al menos de manera explícita, en los programas de apoyo a la microempresa que se desarrollan en la región.

La tercera problemática tiene que ver con la necesidad de las acciones de apoyo al sector informal que se inscriban dentro de una estrategia integral de combate a la pobreza. Este tipo de necesidad queda claro al tomar en cuenta a las mujeres.

Como es conocido, la informalidad es un ámbito caracterizado por su baja productividad y donde las posibilidades de crecimiento de los establecimientos se sustentan en jornadas laborales extremadamente prolongadas. En este sentido, las mujeres encuentran una barrera, prácticamente, infranqueable con la existencia de doble jornada. En el segundo estudio regional de FLACSO sobre informalidad y género se ha encontrado que, a pesar de su inserción a la informalidad, las mujeres propietarias siguen, en la mayoría de los casos, realizando tareas domésticas. El grado de participación, en este tipo de actividades, está asociado al tipo de informalidad, en el sentido que cuando menor sea tal participación mayores posibilidades de insertarse en actividades di-

námicas, mientras que cuando tal participación es alta la inserción suele acaecer en la informalidad de subsistencia. Es decir, mientras no se redefine el rol reproductivo de la mujer, en términos de alivio de cargas domésticas, difícilmente se puede mejorar su posición dentro del mundo informal.

Finalmente, el problema de la organización de los informales no aparece como prioritario en el modelo vigente en la región. En este sentido, hay que recordar que la informalidad es un mundo que no propicia la asociación. Con la excepción de vendedores callejeros en coyunturas de conflicto con autoridades municipales, como ha acaecido en los últimos años en Tegucigalpa y Ciudad de Guatemala por problemas de reubicación, es muy difícil encontrar ejemplos en Centroamérica de asociaciones de informales. Se puede mencionar que la principal causa radica en el hecho que la mayoría de los productores informales operan en mercados diferenciados, tendientes a satisfacer la demanda de sectores populares pauperizados, y donde acaece una tremenda competencia entre ellos. En este sentido, la informalidad se presenta como un mundo donde las identidades y orientaciones tiende a ser fuertemente individuales (Pérez Sáinz, 1992).

Los programas de apoyo a la microempresa tienden a reforzar esta atomización y la orientación no colectiva de los comportamientos. La interpelación de sus beneficiarios se hace en términos de microempresarios, como propietarios individuales. De esta manera se ha construido un discurso que no ayuda en absoluto a la configuración de identidades colectivas y que impide que los informales se puedan erigir en uno de los principales actores que incida en la construcción de un nuevo orden societal en Centroamérica.

BIBLIOGRAFIA

- Carpio, N. y Carpio M. SIMME, *La microempresa: una alternativa para el desarrollo*. Guatemala. Ed. Multicolor. 1990.
- Castiglia, M. A. "La arquitectura de los programas nacionales de apoyo a la microempresa: un modelo deseable" en Barrera Y. et al. *Informalización y Pobreza*. San José. FLACSO. 1992.
- FHIS. "Ponencia al Foro Centroamericano sobre Perspectiva de la pequeña y microempresa en la región. Caso Honduras". Celebrado en Costa Rica el 1 de Julio de 1992.
- FHIS/OIT. "Situación del Programa de Crédito al 15 de marzo de 1992". Mimeo, Tegucigalpa. 1992.
- García-Huidobro, G. "El sector informal urbano en Panamá". Mimeo. Panamá. 1991.
- Menjívar, R. y Trejos, J. D. *La pobreza en América Central*. San José. FLACSO. 1992.
- Menjívar Larín, R. y Pérez Sáinz, J.P. (coord.): *Ni héroes ni villanas. Género e informalidad en Centroamérica*. San José. FLACSO. 1993.
- Pérez Sáinz, J. P. *Informalidad urbana en América Latina. Enfoques, problemáticas e interrogantes*. Caracas. FLACSO/Nueva Sociedad. 1991.
- "Informalidad e identidades sociales en el Area Metropolitana de Guatemala". *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*. No. 52. Junio 1992.
- Pérez Sáinz, J. P. y Menjívar Larín, R. (coords.). *Informalidad Urbana en Centroamérica. Entre*

la acumulación y la subsistencia. Caracas. FLACSO/Nueva Sociedad. 1991.

PREALC. *Cambio y polarización ocupacional en Centroamérica*. San José. EDUCA. 1986.

Salazar, H. *Sector informal y desarrollo en El Salvador*. San Salvador. INSIDE. 1992.

Weeselink, B. y Zwieten, B. van. "Un análisis del sector microempresarial en Guatemala en el contexto del Programa Nacional de Microempresas SIMME". Documento. Vice-Presidencia de la República de Guatemala. Guatemala. 1991.

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.



EL DISEÑO DE PROGRAMAS MASIVOS DE APOYO A LA MICROEMPRESA

Miguel Angel Castiglia*

El presente trabajo es una reelaboración de mi artículo publicado por FLACSO en su libro "Informalidad y Pobreza" en 1992. Analizo los programas nacionales de microempresas que se ejecutan en Centroamérica. Describo un modelo representativo de los mismos, comento las dificultades que se presentan a los gobiernos al momento de diseñarlos y propongo los elementos básicos que son requeridos por un programa deseable. Los comentarios siguientes se formulan exclusivamente en referencia a programas cuyas principales características son:

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

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

a. han sido creados por los gobiernos nacionales con apoyo de la cooperación técnica y financiera internacional, y son dirigidos por una autoridad del sector público, aunque los agentes ejecutores sean privados.

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

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

UNA DESCRIPCIÓN DE LOS PROGRAMAS EXISTENTES EN CENTROAMÉRICA

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

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

Los objetivos de estos programas son principalmente contribuir al mejoramiento y la creación de

empleo, al aumento del producto y de la productividad de las microempresas, al incremento de los ingresos de los titulares y trabajadores de las mismas, y a la disminución de la pobreza.

Los supuestos de estos programas son:

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

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

La dirección nacional califica, selecciona y contrata un número de ONG, quienes identifican y preparan a los microempresarios que accederán al crédito, les suministran capacitación y asesoría pa-

ra el manejo de sus negocios y procuran garantizar la recuperación de los desembolsos. En etapas más avanzadas les brindan además apoyo en comercialización y tecnología, principalmente. Las ONG reciben asistencia técnica del programa, bajo distintas modalidades.

En ciertos casos son los bancos quienes deciden el otorgamiento de los créditos; en otros casos esta actividad sólo compete a las ONG, y a veces es de responsabilidad compartida. Todos los programas se ejecutan con la misma estructura global, pero que permite a los bancos, a los intermediarios financieros, a las ONG utilizar distintas metodologías, desde crédito individual a microempresarios, pasando por el crédito a grupos solidarios, hasta llegar a "bancos comunales", que son sistemas de ahorro y crédito con autogestión de los usuarios.

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

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

Los financiadores desean que los fondos de crédito al menos mantengan su valor a través del tiem-

po. Así, la tasa de interés debería cubrir la inflación, los incobrables, más la participación de las ONG y de los bancos. Raramente puede conseguirse totalmente ese resultado y, en consecuencia, los programas financian con recursos no reembolsables parte de los gastos operativos de los agentes ejecutores, de manera muy variable entre los distintos programas. Las razones para ello son: el carácter promocional de los programas, que conlleva ciertos subsidios en las tasas —que resultan menores que los costos reales— y los mayores costos de las actividades extrabancarias requeridas (capacitación, asesoría, seguimiento, etc).

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

El SIMME dio crédito a no menos de 17.000 microempresas en toda Guatemala por valor de US\$ 10.000.000 hasta 1991, y fortaleció el sistema de agentes ejecutores (ONG). El PASI moviliza recursos de crédito por 3.1 millones de dólares, para 2.000 microempresas atendidas individualmente y otras 4.100 en grupos de autogestión (176 "bancos comunales"), luego de 18 meses de operación, en todo el territorio de Honduras; opera vinculado a más de 15 ONG. El PAMIC, a dos años de comenzar, ha logrado involucrar al Banco Popular y a ocho ONG en la atención de 3.400 microempresarios, colocando US\$ 2.335.000 en una realidad económica, política y social tan compleja como la de Nicaragua; utiliza me-

todologías de crédito individual, grupos solidarios y recientemente bancos comunales. En Costa Rica, el PRONAMYPE ha creado un fideicomiso con fondos nacionales e internacionales, elaborado su Reglamento de Crédito y contratado a numerosas ONG, incluidas cooperativas de ahorro y crédito, entre los ejecutores de sus acciones de crédito, capacitación y asesoría a nivel nacional, quienes manejan por cuenta del Programa una cartera de cinco millones de dólares, con 2.500 microempresas beneficiadas, incluyendo miembros de bancos comunales.

Sin embargo, determinados aspectos del funcionamiento de estos programas nacionales, en especial los efectos negativos que provienen de una cierta vulnerabilidad a los cambios políticos, han generado algunos cuestionamientos al modelo de los Programas nacionales. Contribuyen a ello visiones que excluyen la participación del sector público en actividades de promoción vis a vis la actividad privada, representada principalmente por las ONG –según algunos– o por los bancos, según otros, y la propia visión y experiencia de quienes dirigen y ejecutan los Programas. En la actualidad, en todos ellos hay una búsqueda intensa de formas institucionales nuevas y más autónomas, que las proteja contra los vaivenes políticos. Es propósito de este artículo brindar un análisis de algunas de las posibilidades y limitaciones del modelo institucional representado por los Programas ya descritos en grandes trazos.

EL MARCO DE LA CRISIS EN EL DISEÑO DE LOS PROGRAMAS

El diseño de programas nacionales concebidos para brindar apoyo a las microempresas, nació por

lo general de aspiraciones expresadas por los gobiernos, generalmente en los momentos iniciales de su poder. El marco general fue el de la crisis económica, de la aplicación de políticas de estabilización y, cuando se consideró llegado el momento, del ajuste estructural, con el acucioso apoyo de los diseñadores internacionales de política económica, en especial la banca internacional. Junto con la apertura y liberalización de las economías nacionales, la caída del producto nacional, reducción de la capacidad adquisitiva del ingreso salario, reducción del sector público, y el crecimiento de las tasas de desempleo y subempleo por ingresos, fueron entonces habituales sobreagregados producto de longevas coyunturas a las dificultades estructurales de las economías nacionales.

Dentro de estos marcos referenciales, los gobiernos, en procura de paliar los efectos más graves de la crisis en los sectores más pobres, consideraron los programas de microempresas principalmente como una herramienta de compensación social, a la espera de que su utilización pudiera brindar resultados múltiples, por ejemplo:

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

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

LA ELECCIÓN DE LA POBLACIÓN OBJETIVO

La reducción de los mercados

Una dificultad inicial fue establecer con claridad la población a la que el programa dirigiría sus acciones, según los objetivos perseguidos.

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

a. la disminución del ingreso salario del sector moderno —que es el principal comprador de bienes y servicios de las microempresas— redujo el mercado de éstas; y

b. los despedidos y nuevos demandantes de empleo no contratados buscaron refugio laboral en la creación de nuevas microempresas, con lo que aumentó el número de oferentes para un mercado que se contrajo, al menos temporalmente, tendiendo a disminuir las ventas unitarias de todos.

Masividad o selectividad: ¿acumulación o subsistencia?

En estas circunstancias la creación y sostenimiento de empleo remunerado con adecuados ingresos, sólo podía tener lugar en reducidas cantidades, porque debería privilegiarse el apoyo a empresas con capacidad de acumulación y crecimiento. Dicho apoyo necesita ser en estos casos más integral, com-

plejo y costoso que en otros, limitando en los hechos las coberturas.

Por el contrario, cuando se buscó sostener –y en lo posible crear– un número alto de puestos de trabajo, ello significó ampliar el apoyo a empresas y actividades de menor productividad e ingresos. En estas circunstancias las actividades de apoyo pueden ser más simples y menos costosas. De otro lado, el riesgo de redundancia será mayor. Hay que señalar que tanto en Centroamérica como en los Países Andinos, no parece garantizado un aumento automático del empleo durante los primeros años del programa. Evaluaciones recientes en Chile (1993) y Colombia (1993) indican incluso la relativa ausencia de generación de nuevos empleos, concomitante con incrementos de la productividad y los ingresos en las microempresas atendidas.

Se planteaba así una vieja disyuntiva tratada por los programas, que consiste en elegir si se apoyará la creación de nuevas empresas, o si por el contrario se atenderá solamente a las ya existentes. En este último caso deberá elucidarse además si calificarán las empresas que demuestren capacidad de acumulación y crecimiento, o si también accederán aquellas que no acumulan significativamente, porque no lo consiguen o porque no lo necesitan para subsistir en el mercado.

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

Claro está que la decisión fue difícil para los gobiernos, porque la compensación social, en la que inscribieron los programas, debía alcanzar a un sec-

tor importante de los más pobres, y debía incluir a las mujeres jefes de hogar, los jóvenes, etc. Los recursos eran escasos y las necesidades grandes y a las presiones económicas se sumaban las de carácter social y político. Por todo ello frecuentemente apareció el deseo de que cada programa lograra llegar a todos los sectores y niveles. Decisiones de ese tipo no fueron erróneas, si la experiencia se realizó aplicando a cada sector y cada tipo de apoyo, la metodología correspondiente.

Población objetivo y metodología de atención

Ante poblaciones heterogéneas y de características múltiples debían aplicarse metodologías diferenciadas de atención, pero ello, salvo excepciones como la de los bancos comunales, no ocurrió desde el comienzo de los programas. Sin embargo, la tendencia actual es que los programas masivos en Centroamérica y algunos sudamericanos, utilizan dos, hasta tres, metodologías variadas: crédito individual a microempresarios (el segmento más dinámico) crédito solidario para mujeres y habitantes de pequeñas comunidades con buen grado de cohesión, y crédito colectivo a través del sistema de bancos comunales.

Un ejemplo de situación inicial diferente, motivada por razones que escapan a las posibilidades de este análisis, lo constituyó en Costa Rica el intento de disponer de una batería de programas:

- el Programa del Instituto Mixto de Ayuda Social, para grupos vulnerables;

- el Programa de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa (PRONAMYPE), que se orienta a microempresas y a pequeñas empresas, es especial, con demostrada capacidad de acumulación;
- el Proyecto del Ministerio de Planificación y Desarrollo (MIDEPLAN) orientado al apoyo a las microempresas cuyo perfil facilita la creación de nuevos empleos;
- el Proyecto del Sector Social Productivo, que procura apoyar iniciativas de propiedad grupal y asociativa y otras de propiedad individual;
- el Programa del Ministerio de Ciencia y Tecnología, para aquellas microempresas y pequeñas empresas con adecuado perfil, que estén en condiciones de dar saltos tecnológicos y productivos.

Este sistema de programas, con servicios de capacitación, crédito, asistencia técnica, comercialización, tecnología, apoyo a las organizaciones de microempresarios, etc., brindados por distintos agentes con diversos modos de intervención, debía abarcar un universo muy amplio, dirigiéndose a cada sector específico con una metodología diferenciada. La coordinación se realizaría a nivel del gabinete social, encargado de las políticas para la microempresa, a modo de instancia integradora de las especializaciones de ejecución señaladas anteriormente. Los objetivos no se lograron totalmente y los programas alcanzaron distintos grados de éxito. Un hecho destacable es que PRONAMYPE incorporó también la metodología de bancos comunales.

En resumen, la elección de la población objetivo, por razones de tipo económico, social y político, fue una dificultad importante en el momento del diseño del programa. Mostró que los errores que se come-

ten al respecto tienen efecto negativo en los logros, cuando se aplica una única metodología de atención a grupos heterogéneos de microempresarios, desmejorando la relación beneficio-costos. También que los intentos gubernamentales de atender coberturas masivas con programas diferenciados, exigen la participación de alto número de organismos del gobierno y mucha coordinación de políticas. Se demostró que un mismo programa puede utilizar con eficacia metodologías diferenciadas para poblaciones distintas.

¿UN TRATAMIENTO ESPECIAL PARA UN UNIVERSO ESPECIAL?

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

- los fondos de crédito provienen predominantemente de la cooperación internacional, y los de origen nacional son recursos fiscales de tratamiento especial, pero no dinero del mercado financiero propiamente dicho;
- las modalidades de acceso al crédito son también especiales y diferenciadas, puesto que además de realizar los trámites de crédito, los usuarios por lo general deben recibir capacitación, asesoría, etc;
- los costos de colocación de cada unidad monetaria como préstamo son más altos que los regis-

trados por las entidades financieras, como consecuencia del modo especial de intervención del programa;

- si bien experiencias recientes muestran mecanismos posibles para que los microempresarios informales, incluidos los más pobres, puedan ser sujetos de crédito de una banca diseñada especialmente para ellos,¹ la gran mayoría de los usuarios sólo accede a la condición de sujeto de crédito de las ONG, pero no del sistema financiero, que no los considera tales, y que sin la participación de aquellas no los atendería;
- al igual que en el sector moderno, las microempresas, cuando utilizan el crédito productivo, se acostumbran al mismo y lo requieren de manera continua, pero como son escasas las que se "gradúan" hacia el sistema financiero, para seguir obteniéndolo deben continuar ligadas a una ONG.

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

La relativa masividad alcanzada por algunos programas no representa aún más que un pequeño porcentaje de las microempresas que necesitan apoyo en cada país. Si el tratamiento persiste en ser especial, sólo podrá aumentarse la cobertura repro-

1. Cabe mencionar los casos del Banco CCC en el Perú, quebrado en 1992, pero exitoso durante seis años de operaciones en el ambiente microempresarial, y el Banco Sol en Bolivia, que tiene una cartera activa de 34.000 usuarios, atendidos en grupos solidarios.

duciendo y multiplicando la institucionalidad especializada existente, con altos costos organizativos y operacionales. Por ahora, los programas y sus agentes ejecutores se manejan con *stocks* de microempresas, y les resulta todavía muy difícil transformarlos en flujos, es decir, que luego de un período de tratamiento especial, las microempresas puedan encontrar cabida dentro de mecanismos de mercado, que puedan asumirlas como sus clientes, con todas las variantes y adaptaciones que se requieran.

Si la situación descrita no tiende a modificarse, los programas tomarán el riesgo de durar lo que duren las políticas de tratamiento especial a las microempresas y los fondos especiales que las operativicen. Y éstos suelen ser especialmente escasos y de cada vez más difícil renovación. Hoy el apoyo a las microempresas está incorporado a las políticas de los gobiernos nacionales y a la estrategia de intervención de la mayoría de las cooperaciones internacionales, pero sólo probabilidades reales de funcionamiento autosostenible garantizarán su permanencia. El tema remite a los costos de operación, de transacción y de riesgo, a quienes deben pagarlos y a las posibilidades de que de algún modo resulten atractivos para quienes intermedian recursos del mercado financiero. También remite a la posibilidad de ampliar el concepto mismo de "intermediario financiero", por ejemplo especializando agentes que, como ciertas ONG pueden gozar del crédito del público. Cabe señalar que algunos programas y numerosas ONG y sus federaciones, se plantean seriamente en Centroamérica, la creación de instituciones financieras formales, que faciliten el acceso a los recursos financieros del mercado para canalizarlos hacia las microempresas, quienes serían sus sujetos de crédito.

En resumen, si la sobrevivencia de los programas sigue dependiendo indefinidamente de recursos de carácter especial, si las intervenciones que se realizan hoy no comienzan a dar frutos, en el sentido de que la sociedad incorpora progresivamente amplios sectores de microempresas a su funcionamiento "normal", las intervenciones mencionadas evaluarán muy críticamente su utilidad, con riesgo de que resuelvan restringir y aún cesar su apoyo.

UN PROGRAMA DESEABLE

Para el autor, la posibilidad de proponer los elementos básicos de un programa de apoyo a microempresas, es antes que nada un ejercicio de autocrítica.² A pesar de la experiencia acumulada por los países y las agencias, por las ONG y otras entidades y organizaciones, un programa sigue siendo una búsqueda, dentro del marco de la crisis y la pobreza que aquejan a nuestras naciones. Se desarrollan aquí algunos supuestos que probablemente harían más eficientes y menos vulnerables a los programas existentes y facilitarían el diseño de algunos otros.

Los supuestos básicos

Los supuestos básicos de un programa deseable, que apuntan a superar algunas de las restricciones

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

señaladas en los análisis anteriores, son los que se propone a continuación:

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

sector privado, que debe ser estimulado a aportar recursos desde el inicio, o cuanto más tarde, en una segunda y temprana fase.

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

El modelo institucional del programa

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

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

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

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

descentralizados equivalentes, que son quienes pueden brindar el respaldo político señalado anteriormente, que permita una fase de firme implantación del programa.

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

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

posibilidades, y con demostrada capacidad de autogestión. Ellos son el sector privado de los pobres, la razón de la existencia del programa, y sólo su participación decisiva en la dirección del mismo, garantizará la consolidación y permanencia de éste y de sus objetivos, mientras el sector lo necesite.

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

Las modalidades operativas del programa

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

Con respecto a la planificación estratégica, ésta deberá tener concordancia con los supuestos institucionales desarrollados más arriba. En la medida que se trata de un programa nacional, la planificación será centralizada en lo referente a las políticas y estrategias globales y la responsabilidad de formularlas recaerá en la dirección nacional. Aunque qui-

zás en los albores del programa la responsabilidad principal de la planificación quede formalmente a cargo del sector público, debe procurarse que sea compartida desde el inicio con las entidades del sector privado. De esa manera se asegurará mejor la planificación por consenso.

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

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

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

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

Según se ha señalado, deberá contratarse ONG, cooperativas de ahorro y crédito, bancos, financieras, cajas de crédito, institutos de capacitación, consultoras y las propias asociaciones de usuarios con capacidad de gestión de servicios, ampliando el concepto de agente ejecutor.

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

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

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

En resumen, son necesarios diversos niveles de relación, con vínculos funcionales hacia los distin-

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

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

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

El financiamiento del programa

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

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

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

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

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

*El proyecto –o los proyectos–
de apoyo a un programa*

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

La primera referencia es con respecto a su duración, generalmente muy corta –un par de años, aunque pueden ser extendidos–. Es importante señalar que se trata de proyectos que apoyan programas que proponen transformaciones y mejoras duraderas y nacionalmente autosostenibles, para sectores amplios de la sociedad. Tareas de este tipo demandan plazos adecuados, que nunca son cortos.

De otro lado, los proyectos casi siempre se elaboran al comenzar los nuevos gobiernos, y tienden a ser concebidos para su ejecución y finalización en el período de los mismos. Esta circunstancia conlleva riesgos de vulnerabilidad política para el programa que se apoya.

Por todo ello, la propuesta es que los proyectos se conciban para durar no menos de cinco años,

aunque sea en dos fases sucesivas, y por lo menos dos años más que el período de gobierno vigente. Esta propuesta pretende contribuir a la estabilidad de los programas, cuya asistencia técnica no necesitará ser renegociada ante cada cambio de gobierno, con las demoras y atrasos que estas situaciones conllevan.

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

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

Una cuarta referencia es para la creación de un proyecto de asistencia técnica, cuando éste sea necesario. Es claro que influirán el origen de los fondos y las políticas del donante en su configuración como proyecto bilateral, multilateral, de ejecución nacional, etc. Pero en todos los casos, al proyecto deberá serle garantizada la posibilidad de

operar con alta autonomía intelectual, respetando estrictamente la noción de que un proyecto es una contribución para la asesoría y la formación y desarrollo de capacidades nacionales. En el mismo sentido, un proyecto y sus miembros no deberían asumir tareas operativas, salvo con finalidades demostrativas y de formación. Para todo ello, el perfil de los funcionarios de un proyecto, deberá garantizar, como equipo, capacidades técnicas de alto nivel.

CONCLUSIÓN

El modelo de los programas nacionales de microempresas analizado en este artículo, ofrece la posibilidad de ser adecuado en su arquitectura institucional y en sus modalidades operacionales, a muy diversas necesidades y demandas de las microempresas en los países de Centroamérica.

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

La eficacia de los programas parece cada vez más ligada a la solución de las restricciones de acceso directo de los microempresarios a los recursos de los mercados financieros nacionales, lo que demanda avanzar en el diseño de mecanismos e instituciones que lo posibiliten.

SOBRE LOS AUTORES

Yesid Barrera. Administrador de Empresas. Especialización en formulación y evaluación de proyectos. En Guatemala en el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y en Costa Rica en la Oficina Internacional de Trabajo (OIT).

Miguel A. Castiglia. Asesor Técnico Principal. Proyecto Centroamericano de Apoyo a Programas de Microempresas. Oficina Internacional del Trabajo.

Dirk Kruijt. Sociólogo. Investigador del Center for Latin American and Caribbean Studies. Universidad de Utrecht. Investigador Asociado de FLACSO-Costa Rica.

Menjívar Larín, Rafael. Economista y politólogo. Director del Programa FLACSO-Costa Rica. San José.

Pérez Sáinz, Juan Pablo. Sociólogo y economista. Investigador del Programa FLACSO-Costa Rica. San José

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

Este libro se terminó de imprimir
en el mes de junio de 1993,
en los Talleres Gráficos de
EDITORAMA, S.A.,
San José, Costa Rica