

Informalización y pobreza

Yesid Barrera
Miguel Angel Castiglia
Dirk Kruijt
Rafael Menjívar

Informalización y pobreza

FLACSO - Biblioteca



339.1
I52i

339.1

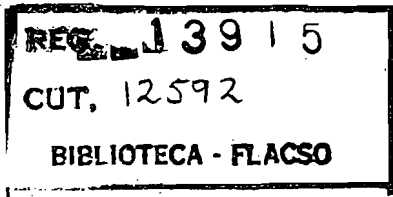
I52i

Informalización y pobreza / Yesid Barrera...(et al)
--1. ed. -- San José : FLACSO, 1992.

132 p.

ISBN 9977-68-030-2

1. Pobreza. I. Barrera, Yesid, II. Castiglia, Miguel
Angel. III. Menjivar, Rafael. IV. Kruijt, Dirk. V. Tí-
tulo.



Editor:

Sebastián Vaquerano

Procesamiento del texto:

Mercedes Flores Rojas

© Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO

Primera edición: Mayo de 1992

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO

Secretaría General. Apartado 5429. San José, Costa Rica

INDICE

PRESENTACIÓN	7
LA INFORMALIZACIÓN DE AMÉRICA LATINA.	
<i>Dirk Kruijt</i>	9
Pobreza y sector informal	10
La economía informal	14
La sociedad informal	21
La necesidad de políticas coherentes	29
LA POBREZA EN CENTROAMÉRICA Y LA XI CUMBRE DE PRESIDENTES	35
<i>Rafael Menjivar Larín</i>	
La pobreza en Centroamérica.	
Aspectos generales	35
La XI Cumbre de Presidentes: propuestas y metas	38
Los programas implementados	43
Algunas reflexiones	49
Acciones en el sector informal y la concepción del desarrollo social	52
ANEXO	59
PROGRAMAS GUBERNAMENTALES EN LOS AÑOS OCHENTA	59
Costa Rica	59
El Salvador	61

Guatemala	63
Honduras	65
Nicaragua	67
Panamá	67
BIBLIOGRAFÍA	69
POBREZA, INFORMALIDAD Y MICROEMPRESA EXPERIENCIAS EN CENTRO AMÉRICA <i>Yasid Barrera y Dirk Kruijt</i>	73
Programa de lucha contra la pobreza	78
El sector público	79
Programas del sector privado	84
Modelos mixtos	91
Modelos mixtos II.	
Los fondos de inversión social	95
Conclusiones	98
LA ARQUITECTURA DE LOS PROGRAMAS NACIONALES DE APOYO A LA MICROEMPRESA: UN MODELO DESEABLE <i>Miguel Angel Castiglia</i>	103
Una descripción de los programas existentes en Centroamérica	104
El marco de la crisis en el diseño de los programas	108
La elección de la población objetivo	109
¿Un tratamiento especial para un universo especial?	114
Un programa deseable	116
Conclusión	128
BIBLIOGRAFÍA	129

POBREZA, INFORMALIDAD Y MICROEMPRESA EXPERIENCIAS EN CENTRO AMERICA

Yesid Barrera
Dirk Kruijt

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

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

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

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

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

Investigadores de la Comisión Económica para América Latina, CEPAL² y de la FLACSO³ han categorizado la pobreza en Centroamérica. Como hay que esperar, la pobreza afecta más las mujeres que los hombres, más los menores que los adultos, más los refugiados y los desplazados que la gente con estabilidad de vivir. En general la pobreza afecta los contingentes y categorías más vulnerables.

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

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

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

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

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

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

Cuadro 1

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

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

Fuente: PNUD ⁴

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

En otra publicación, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, ha construido un mapa de la pobreza en América Latina.⁵ Utilizando diferentes métodos de clasificación y medición de pobreza extrema, el equipo de investigadores que preparó el estudio llegó a clasificar a seis países como "focos de extrema pobreza". En estos países, más que el 65% de la población nacional vive en situación de deficiencia o de pobreza. De la lista de los seis países, cuatro pertenecen al Istmo centroamericano: El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua. La pobreza en Centroamérica es un fenómeno que afecta a la gran mayoría de la población. A corto y mediano plazo, la perspectiva es negra. En un estudio reciente sobre Honduras –pero pudiera ser cualquiera de los demás países– los investigadores concluyen⁶:

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

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

PROGRAMA DE LUCHA CONTRA LA POBREZA

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

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

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

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

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

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

EL SECTOR PÚBLICO

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

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

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

Dentro de las ventajas de estas experiencias podríamos señalar:

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

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

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

Algunas de las desventajas que representan son:

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

Cuadro 2

PROGRAMAS SECTOR PÚBLICO

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

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

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

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

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

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

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

PROGRAMAS DEL SECTOR PRIVADO

Las organizaciones no gubernamentales

El surgimiento de las llamadas ONG¹⁰ se debe a una variedad de razones, que dejamos por el momento fuera de la discusión. Cabe decir que a partir de la década de los ochenta hay un número considerable de ONG en la escena nacional. En épocas más recientes aparecieron ONG, que surgieron desde la propia empresa privada local, de iglesias evangélicas, cámaras de comercio y del propio Estado. Estas ONG son cada vez más especializadas en temas como: salud, vejez, medio ambiente, mujeres, derechos humanos, vivienda, jóvenes, alimentación y atención integral a la familia, organización popular, microempresa y pequeña empresa. Algunas de estas instituciones comenzaron a tomar parte de las funciones, que por mucho tiempo han ejercido los par-

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

Cuadro 3

PROGRAMAS DEL SECTOR PRIVADO (ONG)

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

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

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

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

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

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

De sus desventajas mencionamos:

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

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

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

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

PROGRAMAS DEL SECTOR PRIVADO

Los bancos

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

Entre sus ventajas hay que indicar lo siguiente:

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

Cuadro 4

PROGRAMAS DEL SECTOR PRIVADO (Bancos)

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

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

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

Algunas desventajas de las experiencias con bancos son:

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

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

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

MODELOS MIXTOS

Sector público/privado

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

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

Algunas de sus ventajas son:

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

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

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

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

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

Algunas de sus desventajas son:

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

MODELOS MIXTOS II. LOS FONDOS DE INVERSION SOCIAL

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

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

Cuadro 6

MODELOS MIXTOS: FONDOS DE INVERSIÓN SOCIAL

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

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

Las ventajas que presentan son entre otras:

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

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

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

Entre sus desventajas hay que mencionar:

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

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

CONCLUSIONES

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

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

Cuadro 7

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

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

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

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

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

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

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

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